

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára benyújtott indítványa alapján – dr. Lenkovic Barnabás és dr. Stumpf István alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy „a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról” szóló, az Országgyűlés által 2010. július 5-én elfogadott törvény 2. § (1) bekezdésének második mondata alkotmányellenes.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy „a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról” szóló, az Országgyűlés által 2010. július 5-én elfogadott törvény 1. §-ának az „illetve az elnökének javasolt személy” szövegrésze nem alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### I n d o k o l á s

#### I.

Az Országgyűlés 2010. július 5-ei ülésnapján a T/369. számú törvényjavaslat alapján törvényt fogadott el „a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról” (a továbbiakban: Törvény). A Törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tptv.) 35. § (1)-(4) bekezdéseit úgy változtatta meg, hogy a módosított rendelkezéseket az érvényben levő kinevezésekre is alkalmazni kell.

Az Országgyűlés elnöke a Törvényt 2010. július 6-án küldte meg a köztársasági elnöknek, sürgősségi kérelem nélkül. A köztársasági elnök az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva – a részére előírt határidőn belül – 2010. július 15-én fordult az Alkotmánybírósághoz azzal, hogy megítélése szerint a Törvény 1. §-ának az „illetve az elnökének javasolt személy” szövegrésze, és a 2. § (1) bekezdésének második mondata alkotmányellenes. A köztársasági elnök az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § a) pontja alapján – tekintettel a 21. § (1) bekezdés b) pontjára, valamint a 35. §-ára is – indítványozta a ki nem hirdetett törvény támadott rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát. Indítványát arra alapozta, hogy az új rendelkezések két helyen sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság két különböző aspektusát.

Az indítvány indokolásában a köztársasági elnök első helyen kifejtette: a Törvény 1. §-ában található rendelkezés értelmében a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) elnökhelyettesei személyére a GVH elnökének javasolt személy is javaslatot tehetne, vagyis már azt megelőzően, hogy őt a köztársasági elnök kinevezte volna. Ebben a megoldásban azt látja kifogásolhatónak, hogy olyan személy gyakorolna javaslattevői hatáskört, élhetne egy közhatalmi jogosítvánnyal, aki még nincs birtokában az ehhez szükséges demokratikus legitimációnak. Ezért a Törvény 1. §-ának erre vonatkozó fordulata a köztársasági elnök véleménye szerint ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

A másik kifogásolt rendelkezés a Tptv. 35. § (4) bekezdés e) pontja beiktatásával a GVH elnökhelyettesei megbízatásának egy új megszűnési okát állapítja meg: az elnökhelyettesek megbízatása megszűnik akkor is, ha az elnök megbízatása a kinevezési időtartam lejáratára miatt szűnik meg. A Törvény tehát ez esetben összekapcsolja az elnök és a helyettesek mandátumát, de az összes többi elnöki megbízatás-megszűnési jogcím nincs kihatással a helyettesekre. Ezzel összefüggésben a köztársasági elnök felhívja a Törvény 2. § (1) bekezdésének második mondatát, amely kimondja, hogy a Törvény rendelkezéseit a hatálybalépéskor érvényben lévő kinevezésekre is alkalmazni kell. Ennek következtében az elnökhelyettesek megbízatása a Tptv.-ben és a kinevezésükben meghatározott idő előtt megszűnne. Az indítványozó szerint az új megszűnési ok hatálybalépésének ez a módja alkotmányellenes.

A köztársasági elnök álláspontja alátámasztására hivatkozik két olyan alkotmánybíróági határozatra, amelyek jogszabályi formába foglalt egyedi hatású döntések alkotmányosságának vizsgálatával foglalkoztak. Véleménye szerint az új megszűnési jogcím alkalmazása a fennálló jogviszonyokra nem csupán azért alkotmányellenes, mert egyedi döntés jogszabályi formába öntésével visszaélészerű megoldást eredményez, hanem azért is, mert a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmába ütközik [Alkotmány 2. § (1) bekezdés].

## II.

A köztársasági elnök indítványa alapján az Alkotmánybíróság által figyelembe vett jogszabályi rendelkezések a következők:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

2. A Törvény rendelkezései:

„1. § A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 35. § (1)-(4) bekezdése helyébe a következő rendelkezések lépnek:

»35. § (1) A Gazdasági Versenyhivatal élén az elnök áll.

»(2) A Gazdasági Versenyhivatal elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A Gazdasági Versenyhivatal két elnökhelyettese személyére a Gazdasági Versenyhivatal elnöke, illetve az elnökének javasolt személy tesz javaslatot a miniszterelnöknek, aki azt – egyetértése esetén – előterjeszti a köztársasági elnöknek. Az elnökhelyetteseket a köztársasági elnök nevezi ki, és egyben megbízza az egyik elnökhelyettest a Versenytanács elnöki teendőinek az ellátásával. A miniszterelnök javaslatának megtétele előtt a jelölteket a miniszterelnök kezdeményezésére az Országgyűlés illetékes bizottsága nyilvánosan meghallgatja. Az elnök és az elnökhelyettesek kinevezése hat évre szól. A kinevezett személyek a megbízatás megszűnését követően ismételt kinevezhetők, azzal, hogy a Versenytanács elnöke esetében újbóli kinevezésnek legfeljebb egy alkalommal van helye.

(3) A Gazdasági Versenyhivatal elnökének megbízatása megszűnik, ha

a) a kinevezési időtartam lejár,

b) tisztségéről lemond,

c) meghal,

d) a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök felmenti a tisztsége alól.

(4) A Gazdasági Versenyhivatal elnökhelyetteseinek megbízatása megszűnik, ha

a) a kinevezési időtartam lejár,

b) tisztségéről lemond,

c) meghal,

d) a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök felmenti a tisztsége alól,

e) a Gazdasági Versenyhivatal elnökének megbízatása a (3) bekezdés a) pontja alapján megszűnik.«

2. § (1) Ez a törvény a kihirdetését követő napon lép hatályba. Rendelkezéseit a hatálybalépésekor érvényben levő kinevezésekre is alkalmazni kell .

(2) E törvény hatálybalépésével egyidejűleg a Tv. 35. § (8) bekezdése és 95. § (2) bekezdése hatályát veszti.”

### III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt a rendelkezést vizsgálta, amely új szabályként tartalmazza, hogy akár már a GVH elnökének javasolt személy is tehessen javaslatot az elnökhelyettesek személyére. A köztársasági elnök szerint az alkotmányellenességet a javaslattételi jogosítvánnyal felruházott személy demokratikus legitimitációjának hiánya okozza.

1.1. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint: „[a] közhatalom gyakorlásának [...] alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimitáció alapján kerüljön sor. Az Alkotmánybíróság a bírói hatalom forrását elemezve már állást foglalt a demokratikus legitimitáció kérdésében. Eszerint a népszuverenitásra épülő rendszerben a hatalmi ágak lehetnek önlegitimálók, ha közvetlen választáson alapulnak. A másik út a közhatalom elnyerése valamely más hatalmi ág közreműködésével; a hatalomnak azonban ekkor is, ezen a láncolaton keresztül visszavezethetőnek kell lennie a szuverén néphez. [38/1993. (VI. 11.) AB hat. ABH 1993, 256, 262.] A demokratikus legitimitáció elsődlegesen valósul meg akkor, ha a közhatalmat gyakorló testületet a választópolgárok közvetlenül választják. Demokratikus a legitimitáció akkor is, ha a közvetlenül választott szervezet által választott vagy kinevezett szervek, személyek gyakorolnak közhatalmat. Amíg a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig folyamatos, a demokratikus legitimitáció nem vitatható. Ezért tekinthető demokratikusan legitimálnak a Kormány és az államigazgatási szervezet is.” [16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 146.]

Az Alkotmánybíróság a tényleges (szűk értelemben vett) döntéshozatali jogosítványon túlmenően még az egyetértési jogot tekinti olyan minőségnek, amellyel kapcsolatban a demokratikus legitimitáció meglétét indokolt vizsgálni. A 47/1991. (IX. 24.) AB határozat szerint: „[a] hazai joggyakorlatban a döntéshozatalban való részvétel több formája ismert, – így pl. a javaslattétel, a véleményezés. Az egyetértési jog – természeténél fogva – sem a döntési joggal rendelkező, sem az egyetértési jog címzettje számára nem biztosít önálló

döntési lehetőséget. Konszenzus hiányában nem kerülhet sor érvényes döntés megalkotására.” (ABH 1991, 438, 440.) Ezt az érvelést alkalmazta a 792/B/1998. AB határozat is (ABH 2004, 1255, 1260.), amelyet megerősített az 1336/B/1997. AB határozat is (ABH 2003, 1025, 1031.).

„Az egyetértési jog hasonló értelmezését követte még a 39/2006. (IX. 27.) AB határozat (ABH 2006, 498, 505.), az 59/2001. (XII. 7.) AB határozat (ABH 2001, 739, 741.), az 58/1992. (XI. 6.) AB határozat (ABH 1992, 410, 412.), a 45/1993. (VII. 2.) AB határozat (ABH 1993, 484, 485.), a 12/1995. (II. 22.) AB határozat (ABH 1995, 74, 76.) és az 1090/B/2005. AB határozat is (ABH 2006, 1837, 1844.). A felsorolt határozatokból kiderül, hogy az egyetértési jog nem önálló, de mégis döntéshozatali jogot jelent, és mindenképpen alkalmas arra, hogy a döntéshozatali jog jogosultjának döntését megakadályozza.” [124/2008. (X. 14.) AB határozat, ABH 2008, 988, 996-997.]

1.2. A Tptv.-nek a Törvény 1. §-a által módosított 35. § (1) bekezdése a GVH vezetői (elnök és elnökhelyettesek, akik közül az egyik egyúttal a Gazdasági Versenytanács elnöki teendőit is ellátja) kinevezésének szabályait tartalmazza. A szabályok egyértelműen tartalmazzák az egyes jogszabályokhoz rendelt hatásköröket, amelyek együttesen zárt rendszert alkotnak. A rendszer egyes szabályozási elemei ugyanakkor nem pontosan egyezők: egyrészt van eltérés a vezetői szinttől függően, másrészt a Törvény által beiktatott módosítás alternatív megoldást tesz lehetővé a gyakorlatban. Az elnök esetében a rendszer két lépcsős: a miniszterelnök javasol, a köztársasági elnök kinevez. Az indítvánnyal összefüggésben a legfontosabb szabályozási elem az, hogy az elnökhelyettesek kinevezése viszont három lépcsős rendszerben történik. A jogszabályi szóhasználat szerint a GVH elnöke (vagy – alternatívaként – az annak javasolt személy) tesz javaslatot (a továbbiakban: kezdeményezés) a miniszterelnöknek, aki azt – egyetértése esetén – előterjeszti a köztársasági elnöknek. Egyértelműen megállapítható tehát, hogy a három lépcsős rendszerben középen elhelyezkedő miniszterelnöki jogszabály az, amelyik ténylegesen „javaslat”-tá emeli a kezdeményezést; a miniszterelnök egyetértésének hiánya pedig megakadályozza a kezdeményezésnek a köztársasági elnökhöz való eljutását, vagyis azt, hogy abból érdemi javaslat váljék. Ebből kifolyólag a „javaslat” mögül nem hiányzik a demokratikus legitimitáció, hiszen azt a miniszterelnök személyének a javaslattételi eljárásba érdemi előterjesztőként történő bevonása biztosítja, akár a GVH elnöke, akár az elnöknek javasolt személy kezdeményezi az elnökhelyettesek személyének kiválasztását.

1.3. Az Alkotmánybíróság ismertetett gyakorlatának megfelelően, a Törvény vonatkozó szabályozási tartalma alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 1. §-ának az „illetve az elnökének javasolt személy” szövegrész – a demokratikus legitimitáció hiányára alapított indítvány körében – nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

2. A továbbiakban az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy alkotmányellenes-e a Törvény által beiktatott új jogviszony-megszüntetési jogcím alkalmazhatóságának előírása a hatálybalépéskor érvényben levő kinevezésekre.

2.1. A köztársasági elnök idevonatkozó indítványának egyik eleme szerint az egyedi döntés jogszabályi formába foglalása visszaélészerű megoldást eredményez.

A jogszabályi formába foglalt egyedi hatású – valamely megbízatás megszűnését eredményező – döntéssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette: „[...] a jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben (s kétségtávolú ilyennek minősül a Hivatal [Magyar Energia Hivatal] elnöke és elnökhelyettese megbízatási jogviszonyának tartalma) egyedi döntést hoz. A normatív aktus szükségképpeni eleme

ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását, vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélésszerűvé válik. A konkrét jogviszonyokat ezzel a módszerrel megszüntető jogszabályi rendelkezés [...] tartalmában jogalkalmazói (munkáltatói egyoldalú jognyilatkozatot helyettesítő) aktus, amely ellen viszont (tekintettel a jogszabályi formára) az érintettek jogorvoslással nem élhetnek.

Az állami vezetők határozott tartamú megbízási jogviszonya idejének lerövidítésére csak a törvényben meghatározott objektív vagy szubjektív okok (lemondás, halál, illetőleg összeférhetlenség megállapítása, továbbá valamely nevesített felmentési jogcím alkalmazása, valamint a megbízási jogviszonyra közvetlenül kiható egyéb ok, így például szervezetátalakítás) alapján kerülhet sor.” [5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 120, 126.]

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt hangsúlyozza, hogy a Törvény nem egyedi döntést tartalmaz a GVH jelenlegi elnökhelyettesei megbízási megszüntetéséről, hanem egy olyan normatív jogcímmel egészíti ki a Tptv.-t, amely általában – a mindenkori – elnökhelyettesek jogviszonyát érinti. A Tptv. hatályos szabályozása is lehetővé teszi a hatéves időtartam lerövidítését: akár objektív akár szubjektív jogcímek alkalmazása révén. A Törvény ezeket a jogcímeket bővíti egy objektív megszűnési jogcímmel: az elnöki kinevezési időtartam lejártá automatikusan megszünteti a mindenkori elnökhelyettesek megbízási jogviszonyát.

Az Alkotmánybíróság ennek alapján megállapította, hogy a Törvény 1. §-ában foglalt új megbízási-megszűnési jogcím beiktatása megfelel a normatív aktussal szemben támasztott fogalmi követelményeknek, így az önmagában visszaélésszerű jogalkotásnak nem minősíthető.

2.2. Az indítványnak megfelelően azt is vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy egy új megbízási-megszűnési jogcímnek a hatálybalépéskor érvényben levő kinevezésekre való alkalmazása a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmába ütközik-e.

A visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmával, valamint a közszolgálati jogviszony megszűnési (megszüntető) jogcímei változásával, így azoknak a hatálybalépéskor érvényben lévő kinevezésekre történő alkalmazásával, az Alkotmánybíróság több alkalommal foglalkozott.

A következetes alkotmánybírósági gyakorlat szerint valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.]

Közszolgálati jogviszony megszüntetése törvényi feltételeinek megváltoztatása kapcsán az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki a következőket: „[m]íg az Mt. [a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény] fő szabály szerint szabad és korlátozhatatlan felmondási jogkört biztosít a munkáltatónak, addig a közszférában az ún. elbocsáthatatlanság elve érvényesül, vagyis felmentésre csak a törvényben meghatározott jogcímek alapján kerülhet sor. Ezeknek a felmentési okoknak a nevesítése olyan garanciális követelmény, amely összefügg a köztisztviselők (közalkalmazottak) foglalkoztatási viszonyának sajátos jellegével, vagyis azzal, hogy a versenyszféra szabályozásával szemben a

közsférában zárt (karrier) típusú rendszert hozott létre a jogalkotó. A közszolgálat zárt rendszerének törvényi szabályozása során a jogalkotó nem tekinthet el a stabilitás elvének érvényesítésétől. Nyilvánvalóan ezzel ellentétes lenne az, ha valamely közszolgálati jogviszonyt minden törvényi korlátozás nélkül – a munkáltatói jogkör gyakorlójának szabad és korlátlan döntési jogkörében – lehetne megszüntetni. (833/B/2003. AB határozat, ABH 2004, 1775, 1780.)

A határozott időtartamra szóló megbízatásokkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: „[a] Felügyelet [Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete] elnökének (elnökhelyetteseinek) megbízatása határozott időre, konkrétan hatéves időtartamra szól, de az a jelenleg hatályos szabályozásból nem következik, hogy a megbízatás ennél semmiképpen nem lehet rövidebb. A törvényben foglalt és ennek megfelelően a kinevezésben meghatározott időtartam – adott körülmények között – lerövidülhet.” [7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98, 117.]

A GVH a Tpv. 33. § (1) bekezdése értelmében központi költségvetési szerv, amely a központi költségvetés szerkezeti rendjében önálló fejezetet alkot. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 2010. évi XLIII. törvényt (a továbbiakban: Szervezeti törvény) annak preambuluma szerint az Országgyűlés a kormányzati szervezetrendszer működésének hatékonyabbá tétele érdekében alkotta meg. A Szervezeti törvény 1. § (2) bekezdés e) pontja értelmében a központi államigazgatási szervek egyik csoportját az autonóm államigazgatási szervek képezik, s a (3) bekezdés c) pontja idesorolja a GVH-t is.

Az egyes állami (államhatalmi, államigazgatási, ideértve az ún. autonóm igazgatási szerveket is, mint amilyen, pl. a Felügyelet vagy a GVH) szervek vezetői körében nem egyformán érvényesülnek a kinevezésben meghatározott időtartam jogszerű lerövidítésére vonatkozó követelmények. Az Alkotmánybíróság rámutatott: „[a]z Alkotmányban nevesített tisztségviselők (pl. köztársasági elnök, alkotmánybírák, Állami Számvevőszék elnöke, Legfelsőbb Bíróság elnöke, legfőbb ügyész) ciklusokon átívelő megbízatási időtartama a demokratikus jogállam működésének olyan biztosítéka, amely az ügyek vitelének folyamatosságához fűződő érdeken túlmutat.” [7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98, 117.]

A jelen eljárásban az Alkotmánybíróság figyelembe vette, hogy a GVH ugyan nem az Alkotmányban szabályozott állami szerv, de a GVH sajátos jogállásának alkotmányos garanciális szerepe van.

Az Alkotmány 9. § (2) bekezdése kimondja, hogy „[a] Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.” A GVH államszervezetben betöltött szerepe a gazdasági versenyszabadság védelmében nyilvánul meg. A Tpv. megalkotásakor a versenyszabadság érvényesítésének biztosítékaként – a kormányzati szervek befolyásgyakorlásának kizárása érdekében – szervezték meg a Kormánytól független, autonóm államigazgatási szervként a GVH-t. Az a törvényi szabályozás, amely a GVH-t a versenyszabadság védelmében megillető hatáskörök gyakorlóinak – a GVH elnökének, elnökhelyetteseinek, valamint a Versenytanács tagjainak – a megbízatását elszakítja a kormányzati ciklusváltásoktól, és megbízatásuk időtartamát 6 évben állapítja meg, egyik eleme a GVH autonómiáját védő garanciarendszernek.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a GVH jogállására és rendeltetésére tekintettel a vezetői megbízatások időtartamának összehangolása érdekében megállapított új megbízatás-megszűnési jogcím nem elegendő indok arra, hogy azt a törvényhozó a hivatalban lévő

elnökhelyettesek megbízására visszaható hatállyal kiterjessze, s ezáltal megbízási idejüket lerövidítse.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi: ha a törvényhozó a GVH racionális működésének biztosítása szempontjából szükségesnek tartja a vezetői megbízások időbeli összehangolását, azt a jövőre nézve – a már létrejött, határozott időtartamú jogviszonyok érintetlenül hagyása mellett – átmeneti szabályok megalkotásával tudja alkotmányosan biztosítani.

A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 2. § (1) bekezdésének második mondata a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, vagyis sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét.

Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az alkotmányellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2010. október 26.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* alkotmánybíró különvéleménye

A következőkben kifejtett indokok miatt nem értek egyet a határozat rendelkező részének első pontjával.

Véleményem szerint a támadott Törvény nem tartalmaz egyedi, visszamenőleges hatályú döntést a GVH elnökhelyettesei megbízásának megszüntetéséről, hanem csupán egy olyan normatív jogcímmel egészíti ki a Tpv-t, amely általánosságban érinti a mindenkori elnökhelyettesek jogviszonyát (így értelemszerűen a jelenlegi elnökhelyettesek mandátumát is). A Törvény a Tpv-ben egyébként is meglévő, a hatéves időtartam lerövidítését lehetővé tévő (objektív és szubjektív) jogcímek sorát egészíti ki egy újabbal, azzal, hogy az elnöki kinevezési időtartam lejártja automatikusan megszünteti az elnökhelyettesek megbízását.

Amint arra a többségi határozat is utal, az állami vezetők határozott tartamú megbízási jogviszonya idejének lerövidítésére csak a törvényben meghatározott objektív vagy szubjektív okok (lemondás, halál, illetőleg összeférhetlenség megállapítása, továbbá valamely nevesített felmentési jogcím alkalmazása, valamint a megbízásra közvetlenül kiható egyéb

ok, így például szervezet-átalakítás) alapján kerülhet sor [5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 120, 126.].

Úgy vélem, hogy pontosan ilyen szervezet-(át)alakítás az a jogszabály-módosítás is, mely arra irányul, hogy az elnök és helyettesei megbízási időtartama — főszabály szerint — azonos időpontban kezdődjön és végződjön (a Törvény által bevezetni szándékozott módosítás szerint, ha az elnök mandátuma lejár, a helyettesei mandátuma is automatikusan megszűnik).

Kétségtelen: „a jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben (...) egyedi döntést hoz” [5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 120, 126.], tehát, ha jogszabály — normatív tartalom nélkül — egyedi módon (munkáltatói jognyilatkozatot helyettesítő aktussal) szünteti meg bizonyos állami szervek vezetőinek a megbízását. Ugyanakkor, ha a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik, tehát a jogalkotó célja nem közvetlenül és konkrétan meghatározott — egy vagy több személy — eltávolítása, hanem valódi és indokolható szervezeti reform, úgy nem beszélhetünk sem jogalkotói hatalommal való visszaélésről, sem pedig visszamenőleges hatályú jogalkotásról.

Jelen ügyben — megítélésem szerint — ez utóbbi helyzet áll fenn, tehát nem egyedi döntés jogszabályi formába öntéséről, hanem szervezeti reformról van szó még akkor is, ha a hatálybalépéskor érvényes kinevezésekre is alkalmazni kellene az új szabályokat. Nyomás jogállami érdek, az elvárt szakmaiság érvényesülésének feltétele ugyanis az, hogy az állami szervek működését ne terheljék belső feszültségek, konfliktusok. Az elnök és az elnökhelyettesek szakmai együttműködését nyilván nem zárja ki, ha megbízásuk nem azonos időpontban kezdődik, illetve végződik. Ugyanakkor belátható, hogy a megbízási időtartamok összehangolása (illetve az elnökhelyettesek jelölése jogának az elnökjelöltre való kiterjesztése) a vezetők közötti — az együttműködés alapvető feltételének tekinthető — bizalmat, egységet és kooperációt nagyban elősegíti, és ezzel a szervezet működésének hatékonyságához, zavartalanságához hozzájárul.

Határozott álláspontom, hogy az Országgyűlésnek a szerzett tapasztalatok alapján joga van mérlegelni azt, hogy mely szervezeti modell szolgálja és garantálja legjobban egy adott szerv hatékony és zökkenőmentes működését. Ezzel összhangban pedig az Országgyűlés szintén jogosult mérlegelni azt is, hogy egy adott — szervezeti racionalizálást végrehajtó — jogszabály-változtatás esetében szükség van-e átmeneti időre (tehát, hogy a jogalkotó hozzáigazítja-e a módosítások hatályba lépésének időpontját a már hivatalban lévő tisztségviselők megbízása időtartamának lejártához). Ellenkező esetben ugyanis az egyszer már kialakított rendszer valójában megváltoztathatatlaná válik. Amint azt a 7/2004. (III. 24.) AB határozat is megfogalmazta: „a jogbiztonság követelményeinek az államigazgatási szervek átszervezésére vonatkozó szabályok alkotmányosságának megítélésére való közvetlen kivetítése az Alkotmányból le nem vezethető korlátok közé szorítaná az Országgyűlés és a Kormány szervezetalakítási szabadságát” (ABH 2004, 98, 111-112.).

Összefoglalva tehát úgy vélem, hogy a Törvény egyértelműen szervezet-átalakításra irányuló, szervezeti racionalizálást végrehajtó jogszabály-módosítás, amely nem sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát.

Budapest, 2010. október 26.

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* alkotmánybíró különvéleménye



Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1. pontjával. A Törvény 2. § (1) bekezdésének második mondatát a többségi határozattól eltérően nem tartom alkotmányellenesnek. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának sérelme — véleményem szerint — nem állapítható meg.

A Tpv-t módosító Törvény 2. § (1) bekezdésének második mondata közvetlenül a hatályba léptető rendelkezést egészíti ki. E mondat szerint a Törvény „[r]endelkezéseit a hatálybalépésekor érvényben lévő kinevezésekre is alkalmazni kell.” Ezzel egyidejűleg a Törvény 1. §-a a GVH elnökhelyetteseinek megbízására vonatkozóan létrehoz egy új megszűnési okot. Eszerint az elnökhelyettesek határozott idejű megbízása — a már eddig is szabályozott okokon (kinevezési időtartam lejár, lemondás, halál, felmentés) túlmenően — akkor is megszűnik, ha a GVH elnökének kinevezési időtartama lejár. A Törvény e két rendelkezését figyelembe véve az új megszűnési okot az érvényben lévő, vagyis a Törvény hatályba lépését megelőzően létrejött elnökhelyettesi kinevezésekre is alkalmazni kell.

A Törvény ismertetett rendelkezései egyértelműen azt a törvényalkotói szándékot tükrözik, hogy a mindenkori elnökhelyettesek megbízása a GVH elnökének megbízásához igazodjon. A törvényalkotó ezzel annak a feltételeit kívánta megteremteni, hogy a GVH elnöke végeredményben az általa kiválasztott (saját javaslatára kinevezett), a vele együttműködő elnökhelyettesekkel lássa el a feladatát. Az Országgyűlés ilyenformán kívánta összehangoltá tenni az elnök és helyettesei megbízását, s biztosítani a vezetők közötti kooperációt, mely — véleményem szerint — az Országgyűlés szervezetalakítási szabadságába tartozó legitim célnak tekinthető.

A Törvény fenti rendelkezéseihez kapcsolódóan megjegyzem, hogy az Alkotmánybíróság már többször vizsgált olyan jogszabályi módosításokat, amelyek az Alkotmányban nem nevesített állami tisztségviselők megbízási (szolgálati) jogviszonyát valamilyen módon hátrányosabbá tették. Az Alkotmánybíróság ezeknek a hátrányosabb feltételeknek a bevezetését, s a fennálló megbízási jogviszonyokra való alkalmazását korábban nem tekintette a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek. Így nem minősült alkotmányellenesnek az, amikor a törvényhozó a köztisztviselői, közalkalmazotti és szolgálati jogviszonyokra vonatkozóan hátrányosabb szabályozást vezetett be, s azt a módosítás következtében az érvényben lévő megbízásokra is alkalmazni kellett. (174/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 870, 876.) Egy másik ügyben az Alkotmánybíróság azt a szabályt sem találta alkotmány sértőnek, mely a közszolgálati jogviszony esetében kiegészítette a felmentésre lehetőséget adó döntés (létszámcsökkentés) meghozatalára jogosultak körét, s így a köztisztviselők jogviszonyának megszüntetésére tágabb körben nyílt lehetőség. E határozat indokolásában az Alkotmánybíróság kifejezetten utalt arra, hogy „a közszolgálati jogviszony ugyan relatíve stabil jogviszonynak számít más foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokhoz mérve, de ez nem jelent abszolút stabilitást”. (833/B/2003. AB határozat, ABH 2004, 1775, 1784.)

Eltérő megítélésre kizárólag akkor került sor, amikor a jogalkotó nem csupán hátrányosabbá tette az Alkotmányban nem nevesített állami tisztségviselők megbízási (szolgálati) jogviszonyát, hanem jogszabályi formában kifejezetten deklarálta egy konkrét jogviszony megszűnését. Ezt az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütköző visszaélészerű jogalkotásnak minősítette, mert a jogalkotó az egyedi döntés normába foglalásával elvonta az érintett jogorvoslati jogát az egyedi döntéssel szemben. [5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 120, 126-127.] Alkotmányellenesség megállapítására adhat továbbá okot, ha a vezető tisztségviselő jogviszonyának megszüntetése az államigazgatási szerv olyan átszervezésével jár együtt, mely „a hatósági tevékenységet, illetve a feladatok ellátását veszélyezteti vagy a szerv működésének kiszámíthatatlanságát eredményezi”, mivel

ekkor szintén sérül a jogállamiság követelménye. [7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98, 121.]

E kivételektől eltekintve tehát az Alkotmányban nem nevesített állami tisztségviselők érvényben lévő megbízási (szolgálati) jogviszonyát hátrányosan érintő jogszabályi változás nem volt alkotmányellenes, s még ezekben a kivételes esetekben sem a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma, hanem más alkotmányos elv sérült. Az ilyen jellegű módosítások alapján tehát a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma nem állapítható meg, mivel az Alkotmánybíróság szerint „az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével való alkotmányjogi összefüggés nem merülhet fel”. [68/2006. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2006, 740, 757.] Mi több, az Alkotmánybíróság határozataiban kifejezetten utalt arra, hogy a törvényben foglalt objektív, illetve szubjektív okok alapján lerövidülhet az Alkotmányban nem nevesített állami tisztségviselők határozott tartamú (szolgálati) jogviszonya. [7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98, 117.; 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 120, 126.]

A jelen esetben a többségi határozat kifejezetten megállapítja azt, hogy az „új megbízatás-megszűnési jogcím beiktatása megfelel a normatív aktussal szemben támasztott fogalmi követelményeknek, így az önmagában visszaélészerű jogalkotásnak nem minősíthető”. Tehát a többségi határozat is azon az állásponton van, hogy a jogviszony megszüntetésének új jogcíme nem jelent normába foglalt egyedi döntést, s ezért — az 5/2007. (II. 27.) AB határozat (ABH 2007, 120.) mintája alapján — alkotmányellenessége nem vezethető le. Megállapítható továbbá, hogy a Törvény alapján a GVH átszervezésre nem került sor, ezért pusztán az elnökhelyettesek megbízására vonatkozó új megszűnési ok létrehozása a GVH működésének kiszámíthatatlanságát szintén nem eredményezheti. [7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98, 121.]

A Törvény szabályai révén a GVH már kinevezett elnökhelyetteseinek határozott tartamú megbízatása törvényi szinten meghatározott objektív okokból lerövidülhet. A GVH elnökhelyettesei nem Alkotmányban nevesített állami tisztségviselők. Megbízatásukra vonatkozó új objektív megszűnési ok — a többségi határozattól eltérően — semmilyen alkotmányos elvet sem sért. Az Alkotmányban nem nevesített állami tisztségviselők érvényben lévő megbízási (szolgálati) jogviszonyára vonatkozó új, objektív megszűnési ok beiktatását hivatkozott határozataiban az Alkotmánybíróság eddigiekben sem zárta ki. Minderre figyelemmel álláspontom szerint a jelen esetben sem lehet a Törvény 2. § (1) bekezdésének második mondatának alkotmányellenességét megállapítani.

Budapest, 2010. október 26.

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró