

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3001/2019. (I. 7.) AB HATÁROZATA

jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Stumpf István* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény 11/G. §-a és 15/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Volner János országgyűlési képviselő és a csatolt ívet aláíró további, az országgyűlési képviselők egynegyedénél több országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján a 2017. július 14-én benyújtott indítványukban a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 1. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és a hatálybalépésére visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól.
- [2] A Módtv. 1. §-a a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvényt (a továbbiakban: Tvtv.) a „4/D. A közpénzekkel való felelős gazdálkodásra kötelezett szervezetekre vonatkozó különös szabályok” alcímmel egészítette ki. A Módtv. a Tvtv. új 11/G. §-ának beiktatásával meghatározott személyi kör vonatkozásában ír elő a reklám és plakát közzétételére vonatkozó különös szabályokat. A Módtv. 1. § (1) bekezdése rendelkezik továbbá az új szabályok betartásának ellenőrzéséről, az 1. § (2) bekezdése pedig a jogsértés szankcióiról. A Módtv. 1. § (3) bekezdésében foglalt átmeneti rendelkezés az új Tvtv. 15/A. § beiktatásával meghatározza, hogy a Módtv. hatálybalépését megelőzően kötött szerződések alapján 2017. július 15-ig tehető közzé plakát. A Módtv. 1. § (1) és (3) bekezdései 2017. július 1. napján, míg az 1. § (2) bekezdése 2017. július 31. napján lépett hatályba.
- [3] 2. Az indítványozók álláspontja szerint a Módtv. több okból közjogilag érvénytelen, ezért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését. Egyrészt azért, mert megalkotására olyan eljárás keretében került sor, amely ellentétes az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozattal (a továbbiakban: Határozati Házszabály), így sérti az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdését is. Másrészt a szabályozás számos eleme a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Párttv.) szabályozási körébe tartozik (pártok támogatása, párt reklámozói tevékenysége, párt szankcionálása, pártok kormányhivatal általi ellenőrzése és bírságolása), amely sarkalatos törvény, a Módtv.-t mégis egyszerű többséggel fogadta el az Országgyűlés, ezért sérti az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését is.
- [4] Az indítványozó a törvény megalkotásával összefüggésben előadta, hogy a köztársasági elnök az eredetileg elfogadott törvényt visszaküldte az Országgyűlésnek. A zárószavazásra feltett eredeti törvényjavaslat több sar-

kalatos rendelkezést is tartalmazott, amelyek nem kapták meg az elfogadásukhoz szükséges, a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát, így az Országgyűlés a törvényjavaslat egyszerű többségű rendelkezéseit fogadta el. Az elfogadott törvény azonban az el nem fogadott rendelkezésekre is utalt, a köztársasági elnök ezért nem hirdette ki a törvényt. Az indítványozó a visszaküldött törvény parlamenti tárgyalásával összefüggésben egyrészt a törvényalkotási bizottság (a továbbiakban: TAB) eljárását, másrészt a visszaküldött törvény újratárgyalásának terjedelmét kifogásolta.

- [5] Az indítványozók előadták, hogy a Törvényalkotási bizottság (a továbbiakban: TAB) június 23-án megtárgyalt javaslata két javaslatból állt össze. Az 1. hivatkozási számú a Magyar Szocialista Párt (a továbbiakban: MSZP) képviselőcsoportja által előterjesztett javaslatként szerepelt, a 2. hivatkozási számú, úgynevezett kormánypárti módosító javaslatként. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy az MSZP képviselőcsoportja a bizottsági ülésen nem ismerte el sajátjaként a neki tulajdonított javaslatot, és a TAB ennek ellenére – a TAB ügyrendjének sérelmével – érvényes módosító javaslatnak tekintette azt, és az Országgyűlés elé terjesztette. Kirívó törvényalkotási visszassággként hivatkozott arra, hogy a TAB ülésének volt egy olyan fázisa, amikor az úgynevezett kormánypárti módosító javaslat szóbeli kiegészítéséről le nem írt szöveg hiányában folyt a vita.
- [6] Azt is sérelmezte, hogy a TAB – a Határozati Házsabály rendelkezéseit sértve – olyan módosítást javasolt, „ami a demokratikus parlamenti vitának korábban nem lehetett része.” Az utóbbi kifogás a visszaküldött törvény újratárgyalásának terjedelméhez kapcsolódik, amely az indítványozó szerint „az eredetileg elfogadott és a köztársasági elnöknek megküldött szöveggel semmilyen viszonyban nincs.” Az indítványozó szerint az új szöveg – ellentétben a korábban elfogadott és kihirdetésre megküldött pár mondatos technikai rendelkezéssel (hatálybalépés és sarkalatossági záradék) – tartalmilag érdemi szabályozást ölel fel. Az indítványozók szerint a köztársasági elnök által jelzett problémák orvoslása akkor lett volna alkotmányos, ha az Országgyűlés nem tárgyalta volna újra az elfogadott és visszaküldött törvényt (ezáltal tehát elvetette volna a törvényt, így téve eleget az államfő visszaküldő levelében foglaltaknak) vagy a köztársasági elnök által jelzett részek hatályba nem lépésére – mint a levélben kifogásolt, illetve azzal összefüggő kérdés – tesz javaslatot az Országgyűlés, nem pedig azzal, hogy mind normatartalmában, mind témájában, mind terjedelmében, a szabályozási tárgykör sarkalatosságának problémáját is érintve, teljesen új jogszabályt alkot az Országgyűlés. A Határozati Házsabály rendelkezései szerint ugyanis a törvényjavaslat benyújtásának és tárgyalásának a visszaküldött törvény tárgyalásától eltérő szabályai vannak, amelyek be nem tartása oda vezetne, hogy a TAB eljárása során bármilyen új normatartalom beépíthető lenne a már egyszer megtárgyalt törvénybe, figyelmen kívül hagyva a köztársasági elnök által megjelölt kört. Ezt azért is különösen aggályosnak tartják, mert a TAB módosító javaslata megváltoztatta a törvény személyi és tárgyi hatályát.
- [7] Az indítványozók a sarkalatosság – és ezzel összefüggő közjogi érvénytelenség – körében előadták, hogy Módtv. tárgyi hatálya a pártokra is kiterjed, ezért tartalmukat tekintve az Alaptörvény VIII. cikk (4) bekezdése alapján sarkalatos törvényi szabályozásra tartoznak. Érvelésük alátámasztására arra is hivatkoztak, hogy az eredetileg beterjesztett törvényjavaslat szerint még sarkalatos többségre volt szükség a Tvtv. új 4/D. alcím beiktatásához, vagyis a Tvtv. 11/G. § több bekezdésének elfogadásához. Néhány nappal később azonban az Országgyűlés már egyszerű többségi szavazáshoz kötötte a Tvtv. 4/D. alcím elfogadását annak ellenére, hogy több bekezdés esetén szó szerint megegyezett a normaszöveg.
- [8] Kifejtette azt is, hogy a Módtv. érinti a pártok gazdálkodását egyrészt azzal, hogy meghatározza milyen módon tehetnek közzé plakátokat, milyen szerződést köthetnek e célból és milyen adattartalommal; másrészt korlátozza a pártok támogatását azzal, hogy meghatározza, milyen formában és mértékben lehet a pártot támogatni.
- [9] 3. Az indítványozók sérelmezték az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében garantált jogállamiság, illetve az annak részét képező jogbiztonságból levezetett kellő felkészülési idő és a normavilágosság sérelmét is.
- [10] Az indítványozók – az Alkotmánybíróság gyakorlatának ismertetését követően – előadták, hogy a jogalkotó azzal, hogy a kihirdetést követő napon léptette hatályba a Módtv.-t nem biztosított kellő időt sem a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, sem a jogszabállyal érintett személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire. A Módtv. az érintett jogi személyekre és hatóságokra azonnali kötelezettségeket ró. A médiahirdetésfelület-értékesítő számára a hatálybalépést követően aláírt szerződés tekintetében adatszolgáltatási kötelezettséget, valamint a listaár alkalmazását írja elő. A kormányhivatalok számára pedig adatbázis-felépítési és adatfogadási kötelezettséget.
- [11] A normavilágosság sérelmét arra hivatkozva állították, hogy a jogalkotó nem határozta meg „az azonos típusú” és „azonos elhelyezkedésű reklámhordozók” fogalmát, amelyek tekintetében a Tvtv. 11/G. § (4) bekezdése ér-

telmében az azonos listaárat meg kell határozni. Az indítványozók szerint a típus szerinti megkötés „még körülbelül érthető, bár csak vélelmezhető, hogy a jogalkotó arra gondolt, hogy pl. óriásplakát, citylight reklám, stb.” Ezzel szemben az azonos elhelyezkedés fogalma vitatható, kérdéses, hogy ez azt jelenti-e, hogy milyen településen vagy annak részén, illetve azon kívül található, milyen tájolású, milyen magasan van, vagy milyen egyéb ismérvet kívánt előírni a jogalkotó.

- [12] Az indítványozók a jogállamiság elvére hivatkozással a hatalommegosztás sérelmét is állították. Álláspontjuk szerint a Tvtv. 11/G. § (7), (8) és (10) bekezdései alapján a „hatóság” – a 104/2017. (IV. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 8. § (1) bekezdése szerint a kormányhivatal – jogosulttá válik a pártok által megkötött szerződések előzetes kontrolljára, valamint utólagos ellenőrzésére, és ezzel a pártok gazdálkodásának ellenőrzésére.
- [13] 4. Végül az indítványozók az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésben biztosított véleménynyilvánítás szabadságának, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében garantált tulajdonhoz való jognak, valamint ezzel összefüggésben az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdéseiben foglalt diszkrimináció tilalmának sérelmét állították. Az indítványozók kifejtették, hogy a pártoknak az a tevékenysége, hogy a közügyekben kifejtett álláspontjukat, véleményüket plakáton hozzák a választópolgár tudomására, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert, a véleménynyilvánításhoz való jog által védett magatartás. A kifogásolt jogszabályi rendelkezések pedig azzal, hogy meghatározzák a plakáton történő kommunikáció egyes feltételeit (pl. a fizetendő ellenértéket), korlátozzák a pártok véleménynyilvánításhoz való jogát. Álláspontjuk szerint a szabályozás alaptörvény-ellenes, mert az nem alkalmas a korlátozás Tvtv. által meghatározott célja elérésére.
- [14] Az indítványozók szerint a szabályozás sérti a tulajdonhoz való jogot és ezzel összefüggésben a diszkrimináció tilalmába ütközik, mivel a nem költségvetési források felhasználásra is alkalmazni rendeli, azaz az érintett jogalanyok tulajdonhoz való joga tekintetében azonosan kezelne nem azonos élethelyzeteket. Ezen túlmenően azért is diszkriminatív, mert a korlátozás csak a költségvetési támogatásban részesülő pártokra terjed ki, az ilyen támogatásban nem részesülő pártokra nem, és ezzel beavatkozik a pártok közötti versenybe.
- [15] 5. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) és (5) bekezdései alapján megkereste az igazságügyi minisztert.

II.

- [16] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„T) cikk (4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„VIII. cikk (4) A pártok működésének és gazdálkodásának részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. [...]

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„5. cikk (7) Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét.”

[17] 2. A Tvtv. kifogásolt rendelkezései:

„4/D. A közpénzekkel való felelős gazdálkodásra kötelezett szervezetekre vonatkozó különös szabályok
11/G. § (1) A központi költségvetésről szóló törvényben nevesített és támogatásban részesített költségvetési szerv és jogi személy, valamint a központi költségvetésről szóló törvényben nevesített és támogatásban részesített jogi személytől támogatásban részesülő jogi személy, amennyiben a támogatásának összege az éves bevételeinek felét eléri (a továbbiakban együtt: reklámozó) – a közpénzekkel való felelős gazdálkodás érdekében – reklámhordozón az e §-ban meghatározottak szerint tehet közzé reklámot és plakátot.

(2) A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény szerinti médiahirdetésfelület-értékesítő, valamint reklám közzétévője (a továbbiakban együtt: médiahirdetésfelület-értékesítő), amennyiben az (1) bekezdésben meghatározott reklámozó számára közzétételi lehetőséget biztosít, abban az esetben a listaárát köteles az e §-ban meghatározottak szerint a hatóság számára bejelenteni. A hatóság a listaárát honlapján közzéteszi.

(3) A reklámozó – az (5) bekezdésben foglaltak kivételével – listaáron helyezhet el reklámhordozón plakátot.

(4) A listaár a médiahirdetésfelület-értékesítő által érvényesített, az azonos típusú, azonos méretű és azonos elhelyezkedésű reklámhordozók tekintetében az előző üzleti évben az alkalmazott kedvezmények érvényesítése nélkül, a megrendelő személyétől, a megrendelés mértékétől függetlenül meghatározott ár.

(5) A listaártól a közbeszerzésekről szóló törvény alapján közbeszerzési eljárásra kötelezett reklámozó csak a közbeszerzésekről szóló törvény szerinti uniós nyílt eljárás szerint lefolytatott beszerzéssel, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény szerinti központi beszerző szerv által lefolytatott beszerzési eljárás alkalmazásával térhet el.

(6) Az a reklámozó, aki a közbeszerzésekről szóló törvényben foglaltak alapján mentesül a közbeszerzési eljárás lefolytatása alól, listaáron helyezhet el reklámhordozón plakátot.

(7) Az e § szerinti szabályok betartását a hatóság ellenőrzi. Az ellenőrzés elősegítése érdekében a plakát közzététele céljából megkötött szerződést a reklámozó a hatóságnak haladéktalanul megküldi. A hatóság az így megkötött szerződést honlapján közzéteszi.

(8) Az e § szerinti rendelkezések megsértése esetén a hatóság a médiahirdetésfelület-értékesítő és a reklámozó költségén a plakátot két napon belül eltávolítja.

(9) E § alkalmazásában reklámnak minősül a járművön elhelyezett gazdasági reklám is.

(10) Az e § szerinti rendelkezések ismételt vagy többrendbeli megsértése esetén a hatóság jogellenesen elhelyezett plakátonként 150 000 forint közigazgatási bírságot szab ki a médiahirdetésfelület-értékesítővel és a reklámozóval szemben, kivéve, ha az eset összes körülményének mérlegelése alapján megállapítható, hogy a plakát elhelyezése nem a reklámozó vagy a médiahirdetésfelület-értékesítő közrehatására vezethető vissza.”

„15/A. § (1) A településképi védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi CIV. törvény hatálybalépését megelőzően a 11/G. § (1) bekezdése szerinti reklámozóval plakát közzététele céljából kötött szerződés alapján 2017. július 15-ig tehető közzé plakát.

(2) Ha a 11/G. § (2) bekezdése alapján listaár közzétételére még nem került sor, a médiahirdetésfelület-értékesítő a szerződés megkötését megelőzően a hatóság részére bejelentett és a hatóság által a honlapján közzétett listaár alkalmazásával köthet szerződést.”

III.

[18] Az indítvány nem megalapozott.

[19] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványt 55 országgyűlési képviselő írta alá, tehát az megfelel az Alaptörvény 24. § (2) bekezdése e) pontjában foglalt feltételnek. Ezen túlmenően az indítvány eleget tesz Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelményeknek is, amennyiben tartalmazza azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megalapozza az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezéseket, az Alaptörvény megsértettnek vélt rendelkezéseit, indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályhelyek miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, valamint kifejezett kérelmet azok alaptörvény-ellenességének megállapítására és a hatálybalépésre visszamenőleges hatályú megsemmisítésére.

- [20] 2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv. a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 12. §-a alapján 2017. augusztus 1. napjától hatálytalan.
- [21] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg” {8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; megerősítette a 32/2014. (XI. 3.) AB határozat [19]}. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a jelen ügyben az alkotmányossági vizsgálatot nem a Módtv., hanem az inkorporáló jogszabályi rendelkezések, vagyis a Tvtv. 11/G. §-a és 15/A. §-a tekintetében végezte el.
- [22] 3. Az Alkotmánybíróság először a Tvtv. 11/G. § és 15/A. § közjogi érvénytelenségére vonatkozó azon indítványi elemeket vizsgálta meg, amelyekben az indítványozók a Határozati Házsabály 78. § (3) bekezdésének megsértése miatt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és 5. cikk (7) bekezdésének sérelmét állították. Ezért az Alkotmánybíróság áttekintette a közjogi érvénytelenséggel kapcsolatban kialakult gyakorlatát.
- [23] 3.1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) vizsgálta, hogy a közjogi érvénytelenséggel kapcsolatban – az Alkotmány szabályaira tekintettel – tett megállapítások alkotmányossági szempontból mennyiben felelnek meg az Alaptörvény rendelkezéseinek, és megerősítette a korábbi gyakorlatát. (Indokolás [70]–[78], [84])
- [24] Az Abh., illetve a megerősített határozatok szerint „[a] jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. [...] Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály.” (Indokolás [72])
- [25] Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként mondta ki, hogy az előzetes alkotmányossági felülvizsgálattal érintett törvényjavaslat zárószavazását a törvény erejénél fogva el kell halasztani. Az alkotmányos követelmény figyelmen kívül hagyásával megszavazott törvényt az Alkotmánybíróság – formai alkotmánysértés miatt – a jövőben visszamenőleges hatállyal megsemmisíti. A megsemmisítés alapja a közjogi érvénytelenség, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik változata. A jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmánysértés a törvény tartalmi alkotmányellenességének hiányában is a törvény megsemmisítését vonja maga után.
- [26] „[A] törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye. Ezért az Alkotmánybíróság megsemmisíti a jogszabályt, ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg, amely másként nem orvosolható, mint a jogszabály megsemmisítésével [...] A jogalkotási törvény rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása csak akkor eredményezheti a jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, ha az adott jogszabály egyben az Alkotmány valamely rendelkezését is sérti.” [39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 349.] Továbbá: „A Házsabály alapján lehetőség van arra, hogy a képviselők egy törvényjavaslatnak akár az összes rendelkezéséhez módosító, illetve kapcsolódó módosító javaslatot nyújtsanak be, amelynek elfogadásáról vagy elvetéséről végső soron az Országgyűlés dönt” (Abh., Indokolás [73]). „[J]ogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás, s ennek részeként a jogszabályok módosítása, hatálybaléptetése ésszerű rendben történjék” (Abh., Indokolás [74]). Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a köztársasági elnök észrevételei nyomán lefolytatott újratárgyalás a törvényhozási folyamat része. A törvényhozási eljárás ide vonatkozó szabályai nyújtanak biztosítékot a törvény érdemi újratárgyalásához, ezért be nem tartásuk az Alkotmány 26. § (3) bekezdésének megsértéséhez [...] vezet. Ez pedig az adott jogszabály formai alkotmányellenességét vonja maga után.
- [27] Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a Házsabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményez automatikusan alkotmánysértést, s ezáltal a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét. „A Házsabály csupán azon előírásainak megsértése ellentétes a jogállamiság elvével, melyek közvetlenül az Alkotmány rendelkezéseiből fakadnak” (Abh., Indokolás [75]).
- [28] Az Abh.-val megerősített utolsó határozatot az Alkotmánybíróság közvetlenül az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozta [164/2011. (XII. 20.) AB határozat]. Ebben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a törvényhozási eljárás ésszerű rendjét biztosítja a törvényjavaslat vitájának általános, részletes és záró vitára tagolása, amelynek során először a törvényjavaslat szükségessége, szabályozási elvei, jogrendszerbe illeszthetősége és egésze, másodsor a módosító javaslatokkal érintett részek és a bizottsági ajánlások, végül az – a módosítások-

ról történő szavazás alapján előkészített – egységes javaslattal kapcsolatban előállt koherenciazavar feloldása és a törvényjavaslat végleges szövegének elfogadhatósága kerül megvitatásra; továbbá, hogy a Házsabály mindegyik vitaszakasz esetén sajátos – az adott vitaszakasz rendeltetésének megfelelően egyre szigorúbb – feltételeket ír elő a módosító javaslat benyújtására; figyelembe véve különösen azt a körülményt is, hogy az eljárás mindegyik szakasza előtt a megfelelő bizottságok állást foglalnak a törvényjavaslatról, illetve a módosítókról. Ezek a rendelkezések lehetővé teszik az országgyűlési képviselőknek az országgyűlési döntéshozatali eljárásban történő megfontolt és szakmailag megalapozott részvételét, így a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység olyan garanciái, amelyek az Alkotmánybíróság gyakorlatára tekintettel, mint a demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányi követelményei, szoros kapcsolatban állnak az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdéseivel, valamint 20. § (2) bekezdésével is.” A fentiekre tekintettel úgy ítélte meg, hogy a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének a koherenciazavarra korlátozása a törvényhozási eljárás ésszerűsége szempontjából azért is jelentős, mert figyelmen kívül hagyása esetén a törvényhozási eljárás legvégső szakaszában is sor kerülhet a törvényjavaslat koncepcionális, átfogó módosítására, amely gyakorlat a törvényhozási eljárás ezt megelőző szakaszainak részét képező, a megfontolt és minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékainak kiüresedését eredményezheti. Mindezek alapján megállapította, hogy a Határozati Házsabálynak a zárószavazás előtti módosító javaslatok benyújtására vonatkozó rendelkezése a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanság, amely a törvény közjogi érvénytelenségét idézi elő.

- [29] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban elvi éllel mondta ki, hogy a Határozati Házsabály, és ezzel az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése, amely szerint az Országgyűlés a Határozati Házsabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét, kiüresedik, ha a Határozati Házsabályt általánosságban megszeghetőnek, mellőzhetőnek tekintjük (Indokolás [65]). Továbbá kifejtette, hogy „[a] Házsabály garanciális rendelkezéseit mellőző, megsértő törvényhozási eljárás alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa; sőt, rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli. Ezért a Házsabály lényeges rendelkezésével ellentétesen megalkotott törvény sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, 4. cikk (1) bekezdését és 5. cikk (7) bekezdését, közjogilag érvénytelen, ami alapot ad a törvény – ha ez a jogbiztonság súlyos sérelmét nem okozza –, akár a kihirdetés napjára történő visszamenőleges hatályú – megsemmisítésére” (Indokolás [68]).
- [30] A konkrét ügyben az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a Határozati Házsabálynak az országgyűlés napirendjére vonatkozó szabályai a demokratikus hatalomgyakorlás és – az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdése szerint – a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciáinak minősülnek, ezért megsértésük olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény közjogi érvénytelenségét idézi elő (Indokolás [79]). Ugyanakkor arra a következtetésre jutott, hogy a törvényjavaslat benyújtásának, bizottsági előkészítésének és napirendre tűzésének ütemezése mellőzte ugyan az érdemi tárgyalás feltételeinek biztosítását, de a tényállásra közvetlenül vonatkozó konkrét szabály hiányzik, a Határozati Házsabállyal való összhang hiánya csak többlépcsős rendszertani és logikai értelmezés után mutatható ki, ezért nem állapított meg közjogi érvénytelenséget (Indokolás [100]).
- [31] Az Alaptörvény negyedik módosítása az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdésébe beiktatta a „Házsabály” helyett a „házsabályi rendelkezések” elnevezést, amely lehetővé tette, hogy azok törvényi és határozati rendelkezéseket is magukba foglaljanak. Ennek megfelelően az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény törvényi házsabályi rendelkezéseket (a továbbiakban: Törvényi Házsabály) tartalmaz, amelyek elfogadása, illetve módosítása esetén a köztársasági elnök élhet az Alaptörvény 6. cikk (4) és (5) bekezdései szerinti vétőjogával. Ez az Országgyűlés önszabályozási autonómiájának korlátozását jelenti a Törvényi Házsabály tekintetében.
- [32] Ezen túlmenően az Országgyűlés a Jat. 23. § (1) bekezdés a) pontja szerint normatív határozatban szabályozhatja szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját, amely közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősül. Tehát az Országgyűlés minden olyan, saját szervezetére és működésére vonatkozó kérdésben, melyet az Alaptörvény vagy törvény nem szabályoz, önállóan dönthet.
- [33] Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény negyedik módosításának hatálybalépését követően – a 3206/2013. (XI. 18.) AB határozatban megállapította: „[A]z Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése biztosítja az Országgyűlés számára, hogy a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házsabályi rendelkezésekben állapítsa meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Az Országgyűlést nagyfokú szabadság illeti meg a házsabályi rendelkezések megalkotásakor, önszabályozási autonómiája olyan Alaptörvény

által védett hatáskör, amelybe az Alkotmánybíróság csak nagyon súlyos érvek és indokok alapján, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmányértés esetén avatkozhat be” (Indokolás [28]).

- [34] A fentiek alapján megállapítható, hogy a Határozati Házzsabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan a törvény közjogi érvénytelenségét. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme akkor állapítható meg, ha a törvényhozási eljárás a Határozati Házzsabály lényeges, közvetlenül az Alaptörvényből fakadó rendelkezéseit sérti. Ez az értelmezés összhangban van történeti alkotmányunk vívmányai-val. Az Országgyűlés 1848-tól, a népképviselői alapon létrejövő országgyűlés megalakulásától kezdve maga állapította meg a szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat. Bár az Országgyűlés működésének szabályait 1990-ig harminchét különböző dokumentumban foglalták össze, amelyek elnevezésükben és tartalmukban jelentősen eltértek egymástól, azok az Országgyűlés önszabályozási autonómiájának dokumentumai.
- [35] 3.2. Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben azt kellett megvizsgálnia, hogy a törvényhozási eljárás Határozati Házzsabályba foglalt hivatkozott szabályának megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanság-e, amely a kifogásolt jogszabályi rendelkezések közjogi érvénytelenségét idézi elő.
- [36] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel áttekintette a Tvtv. sérelmezett rendelkezései elfogadásának folyamatát.
- [37] A T/15329. számon benyújtott, eredetileg a burkolt pártfinanszírozás megakadályozásáról és az átlátható kampányfinanszírozás biztosításáról szóló törvényjavaslatot az Országgyűlés első alkalommal 2017. június 14-én fogadta el. Az elfogadott törvényt a köztársasági elnök nem hirdette ki, hanem június 15-én visszaküldte az Országgyűlésnek. A köztársasági elnök az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság egyik elemét képező normavilágosság követelményének sérelmére hivatkozva megállapította, hogy az elfogadott törvény ezeknek a követelményeknek nem felel meg: „normatív tartalommal nem bír, ellentmondásos, értelmezhetetlen és végrehajthatatlan rendelkezéseket tartalmaz.” Előadta, hogy a törvény az 1. §-ában a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosítása cím alatt a Tvtv.-t egészíti ki olyan alcím (4/D.) sarkalatoszági záradékával, mely alcímet a Tvtv. nem alkalmaz. A Záró rendelkezések között a 2. § (2) bekezdésében olyan rendelkezés [4. § (2) bekezdés] hatálybalépését mondja ki, amely nincs a törvényben. A törvény 3. §-a normatív tartalommal nem bír [1. § és 2. § (2) bekezdés], valamint nem létező (4. §) rendelkezés és melléklet, továbbá magának a törvénynek az Alaptörvényből nem következő, ekként megalapozatlan sarkalatoszági záradéka. Ezért kérte, hogy az Országgyűlés a törvényt „teljes egészében tárgyalja újra.”
- [38] Az indítványozó a visszaküldött törvény parlamenti tárgyalásával összefüggésben egyrészt a TAB eljárását, másrészt a visszaküldött törvény újratárgyalásának terjedelmét kifogásolta.
- [39] Az indítványozók a TAB eljárásával összefüggésben azt kifogásolták, hogy a TAB az MSZP képviselőcsoportja által benyújtott, érvényes módosító javaslatnak tekintette az általuk nem módosító javaslatként előterjesztett javaslatot.
- [40] A köztársasági elnök által megfontolásra visszaküldött törvényhez benyújtott jelentés és módosító javaslat vitájára 2017. június 23-án került sor. Az Országgyűlés Törvényalkotási bizottságának 2017. június 23-án, pénteken 9 óra 55 perckor az Országház főemelet 58. számú tanácstermében megtartott üléséről készült jegyzőkönyv (a továbbiakban: Jegyzőkönyv) szerint a TAB ülésének megnyitását követően, az ügyrendi vita keretében a TAB egyik alelnöke azt kérte, hogy vegyék le a napirendről a TAB azon módosító javaslatát, amelyet úgy tüntetett fel, mintha az MSZP tagok javaslata lenne, mivel az csupán egy ötpárti egyeztetésre előterjesztett szakmai javaslat. A TAB alelnöke egyrészt arra hivatkozott, hogy az Országgyűlés Törvényalkotási bizottságának ügyrendje (a továbbiakban: TAB ügyrendje) alapján töretlen gyakorlat volt az, hogy a titkárság a titkárságnak küldi a módosító javaslatot, ezzel szemben az MSZP frakcióvezetője a TAB elnökének országgyűlési képviselői minőségében, és nem mint TAB elnöknek küldte meg a TAB MSZP-s tagjainak javaslatát. Másrészt arra hivatkozott, hogy az MSZP-ben töretlen gyakorlat volt, hogy az MSZP frakcióvezetője küldte ugyan a javaslatot, de azt a TAB MSZP-s alelnöke aláírta, ami a konkrét esetben nem történt meg. A TAB a napirendi javaslat elfogadását követően szavazott a TAB alelnökének ügyrendi javaslatáról és 24 igen szavazattal, 2 nem szavazat ellenében érvényes módosító javaslatnak tekintette a vitatott javaslatot.
- [41] Az indítványozó kirívó törvényalkotási visszassággként hivatkozott arra is, hogy a TAB ülésének volt egy olyan fázisa, amikor az úgynevezett kormánypárti módosító javaslat szóbeli kiegészítéséről le nem írt szöveg hiányában folyt a vita.
- [42] A Jegyzőkönyv szerint a TAB másik alelnöke, a 2. hivatkozási számú, úgynevezett kormánypárti módosító javaslatot szóban kiegészítette, illetve néhány helyen pontosította. A TAB egyik tagja kifogásolta, hogy nem kap-

ták meg a TAB ügyrendje szerinti határidőben a módosító javaslatokat, illetve kezdeményezte szünet elrendelését annak érdekében, hogy írásban is megkaphassák a szóbeli kiegészítéseket. A TAB elnöke tájékoztatta a tagokat arról, hogy a TAB ügyrendje nem vonatkozik a köztársasági elnöki visszaküldés miatti soron kívüli eljárásra, így az ügyrendben semmilyen szabály nincs a módosító javaslatok benyújtására vonatkozóan. A módosító javaslatokat ettől függetlenül elküldték a TAB tagoknak, bár a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényen alapuló általános munkarend szerinti munkaidő vége után. A TAB többségi szavazással elutasította azt az ügyrendi indítványt, amely szerint a benyújtott módosító javaslatához újabb érdemi módosítás fűzése a bizottsági ülésen „az alkotmányossági határokat” feszegeti. Ennek megfelelően az előadónak lehetősége volt a szünet előtt megindokolni a módosító javaslatát, amelyet vita követett. Ezt követően a TAB tagjainak többsége megszavazta az 1. hivatkozási számú, a törvényalkotási bizottság saját módosító javaslatát, a 2. hivatkozási számú, a törvényalkotási bizottság saját módosító javaslatához kapcsolódó módosító javaslatot, majd ezekkel a módosításokkal együtt a 2. hivatkozási számú, a törvényalkotási bizottság saját módosító javaslatát, végül a TAB jelentését és módosító javaslatát. A TAB kijelölte a bizottsági előadót, valamint a kisebbségi előadót is.

- [43] A TAB elnöke 2017. június 23-án benyújtotta az Országgyűlés elnökének a köztársasági elnök átíratáról kialakított álláspontjáról készített jelentést, amelyben rögzítette, hogy a TAB a köztársasági elnök észrevételeinek figyelembevételével a Határozati Házzsabály 78. § (3) bekezdése alapján módosító javaslat benyújtásáról döntött. A jelentésével egyidejűleg benyújtotta az elfogadott módosító javaslatot.
- [44] A megfontolásra visszaküldött törvény tárgyalásának szabályait a Határozati Házzsabály 78. §-a tartalmazza. Ennek értelmében a köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvényt aláírás előtt észrevételeinek közlésével megfontolás végett visszaküldi, azt az Országgyűlés legkésőbb a törvény visszaküldésétől számított hatvan napon belül napirendjére tűzi. A hatvannapos határidő számításánál az ülésszakok közé eső szünet, valamint – a rendkívüli ülés vagy a rendkívüli ülésszak időtartamát figyelmen kívül kell hagyni [(1) bekezdés]. A köztársasági elnök átíratát a házelnök kiadja a TAB-nak [(2) bekezdés]. A megfontolásra visszaküldött törvényhez csak a TAB nyújthat be módosító javaslatot. Ez a módosító javaslat csak a köztársasági elnök által kifogásolt vagy azzal összefüggő részekre vonatkozhat. A módosító javaslat kiterjedhet továbbá a hatálybalépés időpontját megállapító rendelkezésekre is [(3) bekezdés]. A TAB a köztársasági elnök átíratáról kialakított álláspontjáról jelentést nyújt be. Ha a TAB módosító javaslatot fogadott el, azt jelentésével együtt benyújtja. Ezt követően a TAB további módosító javaslatot nem nyújthat be. Az eljárásra ezt követően a 47–48. §-t (A bizottsági jelentések és az összegző módosító javaslat vitája; Döntés az összegző módosító javaslatról, a törvényalkotási bizottság eljárása módosító javaslat fenntartása esetén) és az 50. §-t (Zárószavazás) kell megfelelően alkalmazni az ezen alcímben foglalt eltérésekkel és azzal, hogy a 48. § (2) és (4) bekezdései szerinti szavazási kérésre nem kerülhet sor. [(4) bekezdés] Ha az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó bizottság a köztársasági elnök átíratáról állást foglalt, állásfoglalását a TAB-nak a köztársasági elnök átíratát tárgyaló ülésén ismerteti [(5) bekezdés]. A megfontolásra visszaküldött törvény vitájára a köztársasági elnököt legkésőbb annak az ülésnapnak a megnyitása előtt 48 órával meg kell hívni, amely ülés tervezett napirendjén a tárgyalás szerepel [(6) bekezdés]. A vita a TAB jelentéséről és módosító javaslatáról folyik [(7) bekezdés]. A (3) bekezdés szerinti módosító javaslat vitájára és szavazására, valamint a zárószavazásra egy napirendi pont keretében kerül sor [(8) bekezdés].
- [45] A fentiek alapján megállapítható, hogy a megfontolásra visszaküldött törvény tárgyalása keretében a Határozati Házzsabály 78. § (3)–(4) bekezdései a TAB eljárására vonatkozóan speciális, a Határozati Házzsabály 46. §-ban szabályozott, a részletesvita-szakasz lezárultát követő TAB eljárástól eltérő rendelkezéseket tartalmaznak, és csupán ezt követően rendeli el a Határozati Házzsabály 47–48. §-ainak és 50. §-ának alkalmazását, amelyek már a bizottsági jelentések és az összegző módosító javaslat országgyűlési vitájáról, valamint a zárószavazásról szólnak. A Határozati Házzsabály 78. § (3)–(4) bekezdései a TAB eljárásával összefüggésben két eljárási garanciát tartalmaznak: egyrészt a TAB-nak a köztársasági elnök átíratáról kialakított álláspontjáról jelentést kell benyújtania, másrészt csak a TAB, és csupán a jelentés benyújtásával egyidejűleg nyújthat be módosító javaslatot. Tehát a Határozati Házzsabály nem rendelkezik a TAB eljárásának részletes szabályairól, így arról sem, hogy a TAB mit tekint módosító javaslatnak és a módosító javaslatához milyen feltételek mellett nyújtható be újabb módosító javaslat.
- [46] Tekintettel arra, hogy a Határozati Házzsabályban nincs a TAB eljárására vonatkozó szabály az indítványozó által kifogásolt körben, fel sem merül, hogy a Házzsabály megsértése kihathatott volna a megalkotott jogszabály közjogi érvényességére.
- [47] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a TAB ügyrendje sem tartalmaz a visszaküldött törvény tárgyalására vonatkozó szabályt, mivel az a tárgyalás rendje körében a Határozati Házzsabály 46. § szerinti eljárás részletes

szabályait tartalmazza, és csupán a döntéshozatal körében tartalmaz egy speciális szabályt a Határozati Házzabály 78. § (4) bekezdés szerinti eljárásra amennyiben előírja, hogy a bizottság a megfontolásra visszaküldött törvény vitájára előadót jelöl ki álláspontjának az Országgyűlés ülésén való ismertetésére.

- [48] 3.3. Az indítványozók azt is kifogásolták, hogy az Országgyűlés a visszaküldött törvény tárgyalása során – a Határozati Házzabály sérelmével – a köztársasági elnöknek megküldött törvény szövegétől tartalmában eltérő, teljesen új jogszabályt alkotott.
- [49] A megfontolásra visszaküldött törvény újratárgyalása az Alaptörvény 6. cikk (5) cikkében foglalt kötelezettség, amelyre a Határozati Házzabályban meghatározottak szerint kerül sor. A Házzabály a megfontolásra visszaküldött törvény tárgyalására a zárószavazás előtti módosító indítványok megtárgyalására vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni a 78. §-ban foglalt eltérésekkel.
- [50] Az indítványozó az érdemi újratárgyalás terjedelmét kifogásolta, amelynek alapjául a TAB módosító javaslata szolgál. A Határozati Házzabály 78. § (3) bekezdése szerint ugyanis a megfontolásra visszaküldött törvényhez csak a TAB nyújthat be módosító javaslatot. A módosító javaslat terjedelmére vonatkozóan két rendelkezést tartalmaz a Házzabály 78. § (3) bekezdésének második és harmadik mondata. Egyrészt a módosító javaslat csak a köztársasági elnök által kifogásolt vagy azzal összefüggő részekre vonatkozhat. Másrészt az kiterjedhet a hatálybalépés időpontját megállapító rendelkezésekre is.
- [51] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel elsőként átfogóan vizsgálta, hogy az Országgyűlés milyen módon tehet eleget az Alkotmány 6. cikk (5) bekezdésében foglalt újratárgyalási kötelezettségének.
- [52] A köztársasági elnök – az Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdése szerint – az Országgyűlés által elfogadott és az Országgyűlés elnöke által megküldött törvényt öt napon belül aláírja, és elrendeli annak kihirdetését. Amennyiben a köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvényt, vagy annak valamely rendelkezését Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldi az Alkotmánybíróságnak [Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés]. Ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, és nem élt a fenti jogával, a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés – az Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdése alapján – a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. Az Alaptörvény 6. cikk (9) bekezdése az Országgyűlés újratárgyalási kötelezettségének két módját nevesíti, és egyúttal lehetőséget biztosít a köztársasági elnök számára az újratárgyalás eredményeként elfogadott törvény Alkotmánybíróságnak való megküldésére vagy az Országgyűlésnek való ismételt megküldésére. Abban az esetben, ha az Országgyűlés módosítja a visszaküldött törvényt, a köztársasági elnök a módosított rendelkezések tekintetében vagy az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények sérelmére hivatkozással fordulhat az Alkotmánybírósághoz, illetve küldheti ismét vissza a törvényt az Országgyűlésnek. Amennyiben a köztársasági elnök egyet nem értse folytán visszaküldött törvényt az Országgyűlés változatlan szöveggel fogadja el, a köztársasági elnök a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülésére tekintettel kérheti az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát.
- [53] Az Alkotmánybíróság a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatban értelmezte a korábbi Alkotmány 26. § (3) bekezdését. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben nem tudta átfogóan megerősíteni ezt a határozatot, mivel a köztársasági elnök visszaküldési jogának szabályozása a korábbi Alkotmányhoz képest megváltozott (alkotmányossági és politikai vétőjog kombinálása), ugyanakkor annak elvi tételei az Alaptörvény alapján is helytállóak, és azokat az Alkotmánybíróság ebben a döntésében újra kimondja.
- [54] Abból, hogy az Országgyűlésnek ismét határoznia kell a törvény elfogadásáról, nem következik az, hogy köteles a törvényt módosítva, vagy változatlan tartalommal ismét elfogadni. Az Országgyűlés döntése tehát többféle lehet: elfogadhatja változatlan formában a törvényt, vagy változtathat azon és a módosításokkal együtt fogadja el, de arra is lehetősége van, hogy a köztársasági elnök észrevételei alapján úgy döntsön, hogy nem alkot az adott szabályozási tárgykörben törvényt, és hozzájárul ahhoz, hogy az előterjesztő a törvényjavaslatot visszavonja. A törvény visszaküldésének jogkövetkezménye, hogy a törvényalkotás folyamata visszakerül az eljárás zárószavazás előtti szakaszába, az Országgyűlés köteles a törvény újratárgyalására és az újbóli döntéshozatalra. Az Országgyűlés azonban csak arra köteles, hogy – az államfő észrevételei alapján – érdemben újratárgyalja a törvényt; nem köteles viszont az észrevételeket elfogadni, s azoknak megfelelően a törvényt módosítani. A köztársasági elnök észrevételeinek megfelelő módosítási, átdolgozási kötelezettség felborítaná a hatalmi ágak ellenőrző és ellensúlyozó rendszerét és hatalmi túlsúlyt biztosítana a köztársasági elnöknek. Amennyiben viszont az Országgyűlés nem biztosítaná a köztársasági elnök észrevételei érdemi megfontolásá-

nak, a visszaküldött törvény tényleges megvitatásának feltételeit, akkor a hatalmi ágak egymást ellenőrző és ellensúlyozó rendszere a parlamenti törvényhozás ellensúlyozás nélküli érvényesülése miatt borulna fel. (eredetileg: ABH 2003, 637, 648–649.)

- [55] Az Alaptörvényből tehát a köztársasági elnök észrevételeinek tartalmi megtárgyalása következik, ezt követően azonban az Országgyűlés – az eljárási garanciák keretei között – szabadon dönt arról, hogy milyen mértékben kívánja az elnöki észrevételeket megfontolni.
- [56] Az Országgyűlés az államfői észrevételek alapján tárgyalja újra a törvényt. A köztársasági elnök az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése szerinti egyik alapvető feladata (az államszervezet demokratikus működése feletti őrködés) keretében nyilvánítja ki a törvénnyel való egyet nem értését. A köztársasági elnöknek az észrevételeit írásban kell közölnie, de annak formájára és tartalmára a házsabályi előírások nem vonatkoznak.
- [57] A köztársasági elnök a törvény megfontolásra visszaküldésének jogán keresztül más szerv döntését kezdeményezi; a végleges és az elnökre is kötelező döntést más szerv hozza meg. Ugyanakkor az alkotmányos szervek együttműködési kötelezettségéből {9/2014. (III. 21.) AB határozat, Indokolás [52]} következően a köztársasági elnöknek az észrevételeit egyértelműen kell megfogalmaznia, ezzel is elősegítve az Országgyűlés munkáját. Az Alkotmánybíróság már korábban kifejtette, hogy a köztársasági elnöknek a visszaküldés tekintetében nincs formális indokolási kötelezettsége, csupán észrevételeit kell megosztania az Országgyűléssel (675/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1320, 1326.). Ilyen kötelezettség az Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdéséből sem következik. A hatáskör jóhiszemű gyakorlásából és az együttműködési kötelezettségéből az következik, hogy a köztársasági elnöknek úgy kell a visszaküldött törvénnyel kapcsolatos észrevételeit közölnie, hogy azok alkalmasak legyenek a törvény érdemi újratárgyalására vonatkozó eljárás megindítására és lefolytatására. A köztársasági elnök észrevételei tehát jelzéseként értékelhetők, amelyet a módosító javaslat benyújtására feljogosított TAB-nak az észrevétel tartalma és célja szerint kell értelmeznie. Ennek megfelelően a Határozati Házsabály 78. § (3) bekezdése, bár „csak” a köztársasági elnök által kifogásolt vagy azzal összefüggő részekre vonatkozóan teszi lehetővé a módosító javaslat benyújtását, „az összefüggő részek” kitételrel biztosítja az észrevétel célja szerinti értelmezést. Tehát a Határozati Házsabály nem zárja ki a visszaküldött törvény koncepcionális, átfogó módosítását, csupán a köztársasági elnök észrevételei és a módosító javaslat közötti összefüggést követeli meg. A konkrét ügyben a köztársasági elnök az eredetileg elfogadott törvényt azzal a kérelemmel küldte vissza az Országgyűlésnek, hogy a törvényt „teljes egészében tárgyalja újra.” Ezzel magában foglalta mindazon módosítások előterjeszhetőségét, amelyek a szabályozási tárgyat érintették.
- [58] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a Határozati Házsabállyal való összhang hiánya ebben az összefüggésben sem merül fel.
- [59] 4. Az indítványozók azt is kifogásolták, hogy a szabályozás számos eleme a Párttv. szabályozási körébe tartozik, ezért az Alaptörvény VIII. cikk (4) bekezdése alapján sarkalatos törvényi szabályozási tárgykörbe tartozik.
- [60] 4.1. A „sarkalatos törvény” fogalmát az Alaptörvény vezette be, ugyanakkor már a korábbi Alkotmány is előírta bizonyos törvények kétharmados – minősített – többséggel történő elfogadásának követelményét. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel megerősítette azt a korábbi megállapítást, miszerint „[a] minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni. [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kétharmados törvények közvetlen (tétéles) módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közel álló, azzal esetleg részben egybevető, másik, egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával, vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg. Mindez ugyanis oda vezethetne, hogy a kétharmados törvények formális érintetlenül hagyása ellenére az alapjogi, illetve az alapintézményi törvény a módosított, illetve újonnan alkotott – formálisan egyszerű többséghez kötött – törvényekhez képest elveszítené alkotmányosan meghatározó jelentőségét” {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [45]}.
- [61] Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a sarkalatos törvények körét az Alaptörvény két módon határozza meg: egyrészt bizonyos tárgykörök esetében – mintegy általános jelleggel – kimondja, hogy e tárgyköröket, esetleg ezek „részletes szabályait” sarkalatos törvény határozza meg [pl. G) cikk (4) bekezdés, I) cikk (4) bekezdés, L) cikk (3) bekezdés, P) cikk (1) bekezdés, VII. cikk (5) bekezdés, VIII. cikk (4) bekezdés, IX. cikk (6) bekezdés, XXIX. cikk (3) bekezdés, XXXI. cikk (3) bekezdés, 2. cikk (1) bekezdés, 4. cikk (5) bekezdés, 24. cikk (9) be-

kezdés, 31. cikk (3) bekezdés, stb.); másrészt egyes esetekben az Alaptörvény ezeken belül külön is megnevez néhány kifejezetten sarkalatos szabályozási tárgyat [pl. G) cikk (1) bekezdés (magyar állampolgárság keletkezése, megszűnése esetei), T) cikk (1) bekezdés (egyes jogszabályok kihirdetésének szabályai), VII. cikk (2) bekezdés (vallási közösségek működésének szervezeti formája), XXIII. cikk (4) bekezdés (választójog teljességének magyarországi lakóhelyhez kötése), 4. cikk (2) bekezdés (országgyűlési képviselők összeférhetetlenségének egyes esetei)].

- [62] A sarkalatosság követelménye tehát nem az egyes törvényekre, hanem kifejezetten szabályozási (törvényhozási) tárgykörökre vonatkozik. A jogalkotó azt a megoldást választotta, hogy sarkalatos törvény vagy sarkalatos rendelkezéseket is tartalmazó törvény esetében a záró rendelkezések között kimondja, hogy a törvény egészét, illetve mely rendelkezéseit tekinti sarkalatosnak [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [40]–[41]].
- [63] Ennek értelmében csak esetről esetre állapítható meg, hogy a sarkalatosság követelménye fennáll-e, és hogy a szabályozás mely elemeire terjed ki. Mivel az Alaptörvény T) cikke a sarkalatosság követelményét kivételes szabályként tartalmazza, azt az Alkotmánybíróságnak így is kell értelmeznie. Az Országgyűlésnek csak az Alaptörvényben kifejezetten előírt tárgykörben és részletességgel kell és lehet sarkalatos törvényt hoznia.
- [64] 4.2. Az Országgyűlés 2017. június 23-i ülésnapján 123 igen, 68 nem szavazattal tartózkodás nélkül elfogadta a TAB T/15329/21. számú módosító javaslatának azon pontját, amely a Tvtv. módosításáról rendelkezett. A javaslat elfogadására egyszerű többséggel került sor.
- [65] Az indítványozók arra hivatkoztak, hogy a Tvtv. kifogásolt rendelkezései a Párttv. szabályozási körébe tartoznak, ezért elfogadásukhoz a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata lett volna szükséges. Az Alkotmánybíróságnak tehát azt kellett megvizsgálnia, hogy a Tvtv. – Módtv. által beiktatott rendelkezései – tartalmilag a Párttv. módosítására irányulnak-e, és ennek megfelelően minősített többséget igénylő előírások-e.
- [66] 4.3. Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette a Módtv.-vel érintett szabályozási tárgykört. A Módtv. 1. §-a Tvtv.-t a „4/D. A közpénzekkel való felelős gazdálkodásra kötelezett szervezetekre vonatkozó különös szabályok” alcímmel egészítette ki. A Módtv. a Tvtv. új 11/G. §-ának beiktatásával meghatározott személyi kör vonatkozásában ír elő a reklám és plakát közzétételére vonatkozó különös szabályokat. Egyrészt kimondja, hogy a központi költségvetésről szóló törvényben nevesített és támogatásban részesített költségvetési szerv és jogi személy, valamint a központi költségvetésről szóló törvényben nevesített és támogatásában részesített jogi személytől támogatásban részesülő jogi személy, amennyiben a támogatásának összege az éves bevételeinek felét eléri (a továbbiakban együtt: reklámozó) az e §-ban meghatározottak szerint tehet közzé reklámot és plakátot [Tvtv. 11/G. § (1) bekezdés]. Másrészt előírja, hogy a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény szerinti médiahirdetésifelület-értékesítő, valamint a reklám közzétevője (a továbbiakban együtt: médiahirdetésifelület-értékesítő), amennyiben a fenti reklámozó számára közzétételi lehetőséget biztosít, a listaárat köteles az e §-ban meghatározottak szerint a hatóság számára bejelenteni. A hatóság a listaárat a honlapján közzéteszi [Tvtv. 11/G. § (2) bekezdés]. A reklámozó – a közbeszerzési eljárásra kötelezett kivételével uniós nyílt eljárás szerint lefolytatott beszerzés, illetve központi beszerző szerv által lefolytatott beszerzési eljárás alkalmazása esetén – listaáron helyezhet el reklámhordozón plakátot [Tvtv. 11/G. § (3), (5) bekezdés]. A listaár a médiahirdetésifelület-értékesítő által érvényesített, az azonos típusú, azonos méretű és azonos elhelyezkedésű reklámhordozók tekintetében az előző üzleti évben az alkalmazott kedvezmények érvényesítése nélkül, a megrendelő személyétől, a megrendelés mértékétől függetlenül meghatározott ár [Tvtv. 11/G. § (4) bekezdés]. A Módtv. 1. § (1) bekezdése rendelkezik továbbá az új szabályok betartásának ellenőrzéséről, az 1. § (2) bekezdése pedig a jogsértés szankcióiról. Ennek értelmében a hatóság a plakátot a médiahirdetésifelület-értékesítő és a reklámozó költségén két napon belül eltávolítja, illetve ismételt vagy többrendbeli jogsértés esetén közigazgatási bírságot szab ki a médiahirdetésifelület-értékesítővel és a reklámozóval szemben, kivéve, ha a plakát elhelyezése nem a közrehatásukra vezethető vissza [Tvtv. 11/G. § (9)–(10) bekezdés]. A Módtv. 1. § (3) bekezdésében foglalt átmeneti rendelkezés az új Tvtv. 15/A. § beiktatásával meghatározza, hogy a Módtv. hatálybalépését megelőzően kötött szerződések alapján 2017. július 15-ig tehető közzé plakát.
- [67] Ennek megfelelően a Tvtv. a hirdetési piacra vonatkozó törvény, amelynek személyi hatálya abban az esetben terjed ki a pártokra, amennyiben azok a Tvtv. 11/G. § (1) bekezdése szerinti reklámozónak minősülnek.

- [68] 4.4. A pártoknak más társadalmi szervezetekhez képest különleges a viszonya a közhatalomhoz, mivel közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában, ezért a pártok vagyonáról és gazdálkodásáról sarkalatos törvény, a Párttv. rendelkezik. A politikai élet tisztasága érdekében a Párttv. megállapítja a pártok vagyonára és gazdálkodására vonatkozó szabályokat. A Párttv. 4. § (1) bekezdése tételesen felsorolja a párt vagyonát alkotó forrásokat: a tagok által fizetett díjak, a központi költségvetésből juttatott támogatás, az állam által ingyenesen átadott ingatlanok, a magyar állampolgár természetes személyek vagyoni hozzájárulásai, végintézkedés alapján természetes személyek hagyatéka, a párt gazdasági-vállalkozási tevékenysége, illetve a párt által alapított egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság adózott nyeresége.
- [69] A Párttv. 4. § (2) bekezdése kifejezetten megtiltja, hogy a párt részére – az (1) bekezdésben foglalt kivételtől eltekintve – jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet vagyoni hozzájárulást adjon, a párt jogi személytől, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettől vagyoni hozzájárulást fogadjon el.
- [70] A Párttv. 4. § (4) bekezdése szankcionálja a tiltott támogatások elfogadását, egyrészt az ilyen vagyoni hozzájárulás értékét köteles – az Állami Számvevőszék felhívására – tizenöt napon belül a központi költségvetésbe befizetni, másrészt ezzel az összeggel csökkenteni kell a központi költségvetésből juttatott támogatást.
- [71] A Párttv. annak érdekében, hogy a pártok tevékenységük során ne fonódjanak össze közvetlenül a gazdasági élet szereplőivel, korlátozza a pártok gazdálkodási lehetőségeit. Ennek megfelelően a párt költségeinek fedezése és vagyonának gyarapítása érdekében csak meghatározott gazdasági-vállalkozási tevékenységet folytathat, és gazdasági társaságban – az egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság alapítás kivételével – nem vehet részt [6. § (1), (3) bekezdés].
- [72] 4.5. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Tvtv. kifogásolt rendelkezései tartalmilag nem módosítják a Párttv.-t, mivel a párt vagyonát alkotó források körét, illetve a párt által végezhető gazdasági-vállalkozási tevékenységek körét nem szűkíti. A Tvtv. 11/G. § (2)–(6) bekezdései azzal, hogy a 11/G. § (1) bekezdése szerinti reklámozó – közöttük a pártok számára is – előírják, hogy csak listaáron helyezhetnek el reklámhordozón plakátot és a Tvtv. 11/G. § (8) és (10) bekezdései szankcionálják e rendelkezés megszegését, csupán a Párttv. 4. § (2) bekezdésében foglalt tilalom alkalmazhatóságát segíti elő, és ezzel a pártok esélyegyenlőségét biztosítja. A listaártól való eltérés ellenőrzése és a jogellenesen elhelyezett plakátokért bírság kiszabása nem tartozik a párt gazdálkodásának ellenőrzése körébe, mivel nem az esetleges burkolt vagyoni támogatás nyújtását ellenőrzi, és nem a tiltott támogatás elfogadását szankcionálja, hanem a reklám közzétételére vonatkozó szerződéses jogviszonyt érintő szabályok betartását.
- [73] A párttal (gazdálkodásával) való közvetett összefüggésre a sarkalatosság követelményét nem lehet kiterjeszteni. Még a közvetlen gazdálkodási összefüggés egyes elemei sem feltétlenül sarkalatosak. A pártok gazdálkodását már a költségvetési törvény is érinti (a pártok és a pártalapítványok támogatása), ráadásul közvetlenül. A pártok gazdálkodását érinti a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról szóló 2003. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Pmatv.) is. Mégsem sarkalatos sem a költségvetési törvény e része, sem a Pmatv.
- [74] Közvetve a pártok gazdálkodását számos törvény érinti. Közvetve minden olyan gazdálkodási szabály vonatkozik a pártokra, ami az egyesületekre. Az egyesületekre vonatkozó szabályok miatt a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény szerint az „egyéb szervezetre” vonatkozó szabályok is alkalmazandók a pártra, pl. a piaci, (valós érteken) értékelés. De a párt gazdálkodási tevékenységére vonatkoznak az adótörvények is, pl. amikor a párt kifizetőként működik, vagy alkalmaz valakit; vagy a gazdálkodásukra vonatkozik a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény, amikor a párt szerződést köt, vagy egyszemélyes korlátolt felelősségű társaságot alapít.
- [75] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tvtv. 11/G. §-a és 15/A. §-a az Alaptörvény VIII. cikk (4) bekezdését nem sérti.
- [76] 5. Az indítványozók hivatkoztak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében garantált jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményéből levezetett kellő felkészülési idő, valamint a normavilágosság sérelmére is.
- [77] 5.1. Az indítványozók szerint a jogalkotó azzal, hogy a kihirdetést követő napon léptette hatályba a Módtv.-t, nem biztosított kellő felkészülési időt sem a jogalkalmazó szervek, sem a jogszabállyal érintett személyek számára.

- [78] 5.2. Az Alkotmánybíróság a jogszabályok kihirdetésével és hatálybaléptetésével kapcsolatos álláspontját az Alaptörvény hatályba lépését követően az Abh. foglalta össze {megerősítette: 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [58]–[59]}. Az Abh. értelmében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson
- a) a jogszabály szövegének megismerésére;
 - b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;
 - c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire.
- [79] Az Alkotmánybíróság a megerősített gyakorlatában is hangsúlyozta, hogy „[a] jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg.” „Annak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki stb. szempontok figyelembevételét szükségessé tevő mérlegelési kérdés, vagyis nem alkotmányjogi probléma”. Az Alkotmánybíróság ugyanis egyrészt a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő pontos felmérésének lehetőségét tekintve nincs azonos helyzetben a jogalkotóval (jogszabály-előkészítővel), másrészt – mivel számszerű, mértékbeli kérdésben kell döntést hozni – a probléma alkotmányjogi szempontú értékelését nem minden esetben lehet egyértelmű és kiszámítható szempontok alapján elvégezni.
- [80] A jogszabály alkalmazására való felkészülési idő kirívó hiánya azonban alaptörvény-ellenességhez vezet. A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatálybalépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogszéttő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket (Abh., Indokolás [233]–[239]).
- [81] 5.3. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a Tvtv. kifogásolt rendelkezései mikor léptek hatályba, kik a címzettjei, milyen tartalmat hordoznak, és ezek kapcsán – az indítványban előadott indokolásra figyelemmel – elegendő volt-e a jogszabály megismerésére, alkalmazására való felkészülési idő.
- [82] A Módtv.-t 2017. június 30. napján hirdették ki, 1. § (1) és (3) bekezdései 2017. július 1. napján, az 1. § (2) bekezdése 2017. július 31. napján léptek hatályba.
- [83] A Módtv. címzettjei egyfelől a központi költségvetésről szóló törvényben nevesített és támogatásban részesített költségvetési szerv és jogi személy, valamint a központi költségvetésről szóló törvényben nevesített és támogatásban részesített jogi személytől támogatásban részesülő jogi személy, amennyiben a támogatásának összege az éves bevételeinek felét eléri (a továbbiakban együtt: reklámozó), másfelől a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLIII. törvény szerinti médiahirdetésfelület-értékesítő, valamint reklám közzevetője (a továbbiakban együtt: médiahirdetésfelület-értékesítő), továbbá a fővárosi és megyei kormányhivatal, mint a Vhr.-ben kijelölt hatóság.
- [84] A Tvtv. – Módtv. 1. § (1) bekezdése által beiktatott – 11/G. § (1)–(6) bekezdése a reklámozó számára azt a kötelezettséget írja elő, hogy csak listaáron helyezhet el reklámhordozón plakátot, a médiahirdetésfelület-értékesítő számára pedig a listaár alkalmazása mellett a listaár hatóság számára való bejelentésének kötelezettségét, a hatóság számára pedig a honlapján való közzététel kötelezettségét. A Módtv. 1. § (3) bekezdése – a Tvtv. 15/A. § beiktatásával – átmeneti rendelkezést épített be a Tvtv.-be, miszerint a Módtv. hatálybalépését megelőzően a reklámozóval plakát közzététele céljából kötött szerződés alapján 2017. július 15-ig tehető közzé plakát. Ennek értelmében a Tvtv. 11/G. § (8) bekezdése alapján a hatóság 2017. július 15-ét követően távolíthatja el – a médiahirdetésfelület-értékesítő és a reklámozó költségén – a listaár mellőzésével közzétett plakátot.
- [85] A Módtv. 2. § (2) bekezdése értelmében a Módtv. 1. § (2) bekezdése által a Tvtv. 11/G. § (10) bekezdésébe beiktatott rendelkezés a kormányhivatalok által kiszabható bírságról – összhangban a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 38/B. § (5) bekezdésével, miszerint a befizetési kötelezettséget megállapító vagy azt terhesebbé tevő szabályok esetén a hatálybalépés és a kihirdetés között legalább 15 nap-

nak kell eltelnie – a kihirdetést követő 31. napon lépett hatályba. A fentiek alapján megállapítható, hogy a Tvtv. a médiahirdetésifelület-értékesítő számára két, a reklámozó és a hatóság számára pedig csupán egy-egy olyan kötelezettséget ír elő, amely tevőlegesen, aktív magatartását követel meg. Tehát a hirdetési piacot érintő változás terjedelme nyilvánvalóan nem jelentős. A fentiek szerint a szabályozás nem is bonyolult tartalmú, mégha a rendelkezések korlátozó jellegűek is. Ezen túlmenően a Tvtv. címzettjei esetében megalapozottan feltételezhető, hogy kellő szakértői apparátussal és jogi szakértelemmel rendelkeznek a kis terjedelmű és nem bonyolult szabályozás megismerésére, és az azokhoz való, rövid idő alatti alkalmazkodáshoz. Végül a jogalkotó nem felkészülési idő nélkül léptette hatályba a kifogásolt rendelkezéseket. A listaár alkalmazására és az adatszolgáltatási, illetve adatfogadási kötelezettség teljesítésére 15 napos felkészülési időt biztosított, a bírság szankció alkalmazására pedig még további 15 napos türelmi időt. Tehát a Tvtv. kihirdetést követő napon való hatálybalépése és a kötelezettségek teljesítése, illetve azok elmaradása esetén a jogszerűtlen magatartás szankcionálása időben elválik egymástól. A plakát eltávolítás szankció alkalmazását a bírság szankció alkalmazásához lehetett volna igazítani, ugyanakkor a kötelezettségek terjedelmére, a címzettek professzionális hátterére, valamint arra, hogy a Módtv. nem vezetett be olyan szabályt, amelyek azonnali nem teljesítése szankciót vont volna maga után, a felkészülési idő nem tekinthető a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztetőnek, mivel nem tette lehetővé a jogszabályi rendelkezésekhez való alkalmazkodást.

- [86] 5.4. Az indítványozók a normavilágosság sérelmét arra hivatkozva állították, hogy a jogalkotó nem határozta meg „az azonos típusú” és „azonos elhelyezkedésű reklámhordozók” fogalmát, amelyek tekintetében a Tvtv. 11/G. § (4) bekezdése értelmében az azonos listaárakat meg kell határozni. Az indítványozók szerint a típus szerinti megkötés „még körülbelül érthető, bár csak vélelmezhető, hogy a jogalkotó arra gondolt, hogy pl. óriásplakát, citylight reklám, stb.” Ezzel szemben az azonos elhelyezkedés fogalma vitatható, kérdéses, hogy ez azt jelenti-e, hogy milyen településen vagy annak részén, illetve azon kívül található, milyen tájolású, milyen magasan van, vagy milyen egyéb ismérvet kívánt előírni a jogalkotó.
- [87] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek. A jogbiztonság egyik legfontosabb alapkövetelménye a jogszabályok kiszámíthatósága és az egyes jogi normák egyértelműsége [33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [32]].
- [88] Az, hogy pontosan milyen magatartások töltik ki a támadott rendelkezés tartalmát, a jogalkalmazó határozza meg. A jog tételes szabályai mindig értelmezésre szorulnak, alapvető elvárás ugyanakkor, hogy a jogszabályok szövegének felismerhető normatartalmat kell hordozniuk. A jogalkotó feladata az, hogy a jogi szabályozás körébe vont életviszonyokat megfelelő rendelkezésekkel szabályozza, e körben pedig annak a meghatározása, hogy a jogalkalmazó számára mekkora mozgásteret ad a jogértelmezésre. Mindez mindaddig nem valósít meg – a normavilágosság követelményével összefüggő – alaptörvény-ellenességet, amíg a szabályozás nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra [3/2016. (II. 22.) AB határozat, Indokolás [11]].
- [89] A Tvtv. 11/G. § (4) bekezdése a listaárakat oly módon határozza meg, hogy utal a médiahirdetésifelület-értékesítő előző üzleti évben alkalmazott áaira. Tehát magának a médiahirdetésifelület-értékesítőnek kell meghatározni a listaárakat az előző évben alkalmazott típusok, méretek és elhelyezkedés által meghatározott árakhoz képest, azzal a megkötéssel, hogy az előző üzleti évben alkalmazott kedvezményeket nem érvényesítheti, azaz a megrendelő személyétől és a megrendelés mértékétől függetlenül kell meghatározni az árat. Ezzel a jogalkotó értelmezési jogkört ad a jogalkalmazó szerveknek, amelyek a szabályozni kívánt listaár megállapítása során tekintettel lehetnek a saját korábbi árazási gyakorlatukra.
- [90] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés nem tartalmaz olyan kifejezést, amely az érintett piaci szereplők számára értelmezhetetlen lenne.
- [91] 6. Az indítványozók a jogállamiság elvére hivatkozással a hatalommegosztás sérelmét is állították. Álláspontjuk szerint azzal, hogy a Tvtv. 11/G. § (7), (8) és (10) bekezdései alapján a kormányhivatal jogosulttá válik a pártok által megkötött szerződések előzetes kontrolljára, valamint utólagos ellenőrzésére, jogosulttá válik – a Párttv. 10. § (2) bekezdésében megfogalmazott tilalom ellenére – a pártok gazdálkodásának ellenőrzésére.
- [92] A Tvtv. 11/G. § (7) bekezdése arra jogosítja fel a hatóságot, hogy az e szakasz szerinti szabályok betartását ellenőrizze, azaz, hogy a médiahirdetésifelület-értékesítő listaáron biztosít közzétételi lehetőséget a közpénzek-

kel gazdálkodó, a költségvetési törvényben támogatásban részesült, vagy ezek által támogatott jogi személyeknek, illetve az ilyen reklámozók listaáron helyeztek el reklámhordozón plakátot.

- [93] A Párttv. 10. § (1) bekezdése kimondja, hogy a párt gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére az Állami Számvevőszék jogosult, amely a végrehajtó hatalomtól független, az Országgyűlésnek alárendelt szerv, a (2) bekezdés pedig megtiltja az államigazgatási szervek számára a pártok gazdasági-pénzügyi ellenőrzését. Az ellenőrzés alapját a Párttv. 9. § szerinti pénzügyi kimutatás képezi, amelyet a pártok kötelesek minden év május 31-ig az 1. számú melléklet szerint közzétenni a Magyar Közlönyben. Ezzel szemben a kormányhivatalok ellenőrzési tevékenysége a médiahirdetésifelület-értékesítő és a reklámozó – adott esetben párt – között kötött szerződésben alkalmazott ár megállapításának vizsgálatára, valamint annak alkalmazására irányul.
- [94] A fentiek alapján megállapítható, hogy a kifogásolt szabályozás nem ad a kormányhivataloknak a párt gazdálkodásának ellenőrzésére vonatkozó – a Párttv. rendelkezéseivel ellentétes – jogosultságot. Erre tekintettel az indítványozó által előadott indokolás alapján a hatalmi ágak elválasztásának sérelme nem merül fel.
- [95] 7. Az indítványozók felvetik az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítás szabadságának sérelmét is arra hivatkozva, hogy a jogalkotó azzal, hogy meghatározza a plakátokon történő kommunikáció egyes feltételeit, korlátozza a pártok véleménynyilvánításhoz való jogát, mivel az ezen feltételeknek meg nem felelő véleménynyilvánítást tilalmazza.
- [96] A Tvtv. 11/G. § (3) bekezdése a központi költségvetésből támogatott reklámozóval szemben – a közbeszerzési eljárásra kötelezett reklámozó kivételével – azt a kötelezettséget írja elő, hogy csak listaáron helyezhet el reklámhordozón plakátot. A Tvtv. 11 /F. § 2. pont értelmében plakát: a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 3. § d) pontja szerinti gazdasági reklámnak, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) szerinti kampányeszköznek nem minősülő falragasz vagy felirat, mérettől és hordozóanyagától függetlenül. A Ve. 140. §-a szerint kampányeszköznek minősül minden olyan eszköz, amely alkalmas a választói akarat befolyásolására vagy annak megkísérlésére, így különösen a a) plakát, b) jelölő szervezet vagy jelölt által történő közvetlen megkeresés, c) politikai reklám és politikai hirdetés, d) választási gyűlés. Ennek értelmében a Tvtv. 11/G. § (3) bekezdés szerinti plakát – a kampányidőszakon kívül – a politikai kommunikáció egyik eszköze. Ugyanakkor a Tvtv. nem szól arról, hogy rendelkezéseit a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 203. § 55. pontja szerinti „politikai reklám” fogalomra is alkalmazni kellene. Ezen túlmenően a Tvtv. hatálya kiterjed a reklámra [Tvtv. 11/G. § (1) bekezdés], valamint a járművön elhelyezett gazdasági reklámra is [Tvtv. 11/G. § (9) bekezdés]. Ennek értelmében a Tvtv. a politikai és a gazdasági érdekek által motivált, kereskedelmi jellegű kommunikációra is vonatkozik.
- [97] A pártok szólásszabadságának a politikai kommunikáció körében különös súlyt ad az is, hogy az Alaptörvény VIII. cikke szerint a pártok sajátos alkotmányos feladata, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. Az Alkotmánybíróság korábban már kimondta, hogy „[a] pártok népakarat kialakításában betöltött szerepéhez hozzátartozik az, hogy tevékenységét nyilvános hirdetés útján ismertesse és népszerűsítse” {1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [94]} A politikai reklámok közzétételének korlátozása ezen túlmenően nemcsak a pártok, hanem minden személy és szervezet szólásszabadságát érinti. A közügyek megvitatásában ugyanis nem csupán pártok vesznek részt, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése mindenkinek biztosítja a szabad politikai véleménynyilvánítás jogát, amely megnyilvánulhat politikai reklámok közzétételében is. A politikai reklámok közzétételének kérdése kapcsolatban áll az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében foglalt információszabadság, azaz a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás jogával.
- [98] Az Alkotmánybíróság a 3208/2013. (XI. 18.) AB határozatban úgy foglalt állást, hogy a gazdasági reklámtevékenységre is kiterjed a szabad véleménynyilvánításhoz való jog védelme. Ezen határozat, illetve a megerősített határozatok szerint „a gazdasági reklámtevékenység alkotmányjogi megítélésénél is abból kell kiindulni, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog nem csupán bizonyos eszmék, tények és vélemények tekintetében biztosítja a szabad véleménynyilvánítást, hanem magát a szabad kommunikációt, a – tág értelemben vett – véleménynyilvánítás lehetőségét részesíti védelemben.” (Indokolás [101]) Továbbá „a kereskedelmi jellegű információk közzététele esetében szélesebb körű állami beavatkozás lehet alkotmányosan indokolt, mint a véleményközlés egyéb eseteiben [...]”. Ezt az Alkotmánybíróság azzal indokolta, hogy az alkotmányjogi gyakorlatban a kifejezés szabadságát elsősorban mint az egyén önkifejezésének, személyisége szabad kibontakoztatásának elengedhetetlen eszközét és az egyén demokratikus társadalomban való részvételét elősegítendő részesítette

többségtöbbségekben. Minthogy azonban a gazdasági reklámok nem állnak közvetlen kapcsolatban a véleményszabadság ezen alapértékeivel, hiszen azok célja sokkal inkább az áru értékesítésének, megismertetésének, igénybevitelének előmozdítása és nem az egyén önkifejezésének, a demokratikus párbeszédben való részvételének lehetővé tétele, az ilyen, kereskedelmi célú információk esetében a korlátozás lehetősége szélesebb körben minősülhet alkotmányosnak” (Indokolás [101]).

- [99] A Tvtv. 11/G. §-a és 15/A. §-a nem a véleménynyilvánítás tartalmára vagy formájára vonatkozik ugyan, hanem – a reklámtevékenység körében – a médiahirdetésfelület értékesítésére irányuló szerződés megkötésének egyes elemeit (adatszolgáltatás, listaár) határozza meg, illetve megszegésükhöz szankciót fűz, de az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdését közvetve érinti.
- [100] A Tvtv. kifogásolt rendelkezései a közpénzekkel való felelős gazdálkodás érdekében tartalmazzak előírásokat a médiahirdetési felület értékesítőjére és a reklámozóra, abban az esetben, ha a reklámozó a költségvetésről szóló törvényben nevesített, támogatásban részesülő személy. A rendelkezések célja – a törvényjavaslat indokolása szerint – a teljes transzparencia biztosítása a költségvetési szervek és a törvény hatálya alá tartozó jogi személyek által megrendelt plakátkampányok átláthatóvá tételével, valamint a korrupciós kockázat csökkentése, amely a nem átlátható árazási gyakorlatból fakadhat.
- [101] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a szabályozás szükségességét a közpénzekkel való felelős gazdálkodás és ennek átláthatósága megfelelően indokolja. A korlátozás nem tekinthető aránytalannak sem, mert a törvény az általában független felek közötti szokásos piaci árra mutató listaárat veszi alapul [Tvtv. 11/G. § (3) bekezdés], amikor előírja, hogy a reklámozó csak ezen az áron helyezhet el reklámhordozón plakátot; a törvény ezzel csak az ár kialakításában megjelenő más motivációk érvényesülését korlátozza.
- [102] 8. Az indítványozók a tulajdonhoz való jog sérelmével összefüggésben a diszkrimináció tilalmára is hivatkoztak azzal az indokolással, hogy a jogalkotó nem tett különbséget a költségvetési és nem költségvetési forrásokkal egyaránt rendelkező reklámozók között, illetve különbséget tett a költségvetési támogatásban részesülő és ilyen támogatásban nem részesülő pártok között.
- [103] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a kifogásolt rendelkezések a reklámozók tulajdonjogát nem érintik. A jogalkotó azzal, hogy a központi költségvetésről szóló törvényben nevesített és támogatásban részesített szerv és jogi személy, valamint ezen szervek által támogatott jogi személyek számára előírja, hogy – a közbeszerzési eljárásra kötelezett reklámozó kivételével – csak listaáron helyezhetnek el reklámhordozón plakátot, és ezen előírás megszegéséhez szankciókat fűz, nem vonja el a reklámozók meglévő tulajdonát, így a tulajdonjoggal összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés nem merül fel.
- [104] Az indítványozók diszkriminációt látnak abban, hogy a Tvtv. 11. §-a csak a költségvetési támogatásban részesülő pártokra terjed ki, az ilyen támogatásban nem részesülő pártokra nem. Diszkrimináció akkor állapítható meg, ha a jogalkotó az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozást alkot – tehát a szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása, és ennek nincs észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, azaz a megkülönböztetés önkényes [1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [89]]. A jelen ügyben támadott szabályozás kifejezetten a központi költségvetésből közvetlenül vagy közvetetten támogatásban részesülő szervek és jogi személyek. Az ilyen támogatásban részesülő reklámozók nincsenek összehasonlítható helyzetben más reklámozókkal.
- [105] 9. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Tvtv. 11. §-a és 15/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, T) cikk (4) bekezdése, VIII. cikk (4) bekezdése, IX. cikk (1) bekezdése, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (2) bekezdése, valamint 5. cikk (7) bekezdése sérelmére alapított – indítványt elutasította.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[106] A többségi indokolásnak a támadott törvény közjogi érvénytelenségének vizsgálatára vonatkozó részéhez a következő kiegészítéseket tartom szükségesnek.

[107] 1. Ami a közjogi érvénytelenség megállapításának elvi lehetőségét illeti, a határozat indokolása úgy foglal állást, hogy „[a]z Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme akkor állapítható meg, ha a törvényhozási eljárás a Határozati Házsabály lényeges, közvetlenül az Alaptörvényből fakadó rendelkezéseit sérti” [III. 3.1., Indokolás [34] és köv.]. A „közvetlenül az Alaptörvényből fakadó” kitétel értelmezése kérdéseket vethet fel, ezért érdemes közelebbről is körüljárni.

[108] A többségi indokolás által is többször hivatkozott Abh. szerint a közjogi érvénytelenség megállapításához a Házsabálysértés mellett valóban szükséges a törvényalkotási eljárásnak (tehát nem a törvény tartalmának) az Alaptörvény valamely rendelkezésével való ellentéte is. Ez az értelmezés – a korábbi alkotmánybírószági joggyakorlatra visszavezethetően – összhangban van a józan ész követelményével, ti. hogy Házsabály bármely szabályának esetleges megsértése ne tegye kétségessé a megalkotott törvény érvényességét, mert az veszélyeztetné a demokratikus törvényhozás hatékony működését. De éppen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti „demokratikus jogállam” védelme indokolja a törvényhozási eljárás alkotmánybírószági felülvizsgálatát is, amint azt az Abh. is összefoglalta: „Az Alaptörvény kimondja, hogy a közhatalom forrása a nép, és a nép a hatalmát elsődlegesen választott képviselői útján gyakorolja [B) cikk (3)–(4) bekezdés]. Magyarország országos népképviselői szerve az Országgyűlés, amelyben az országgyűlési képviselők tevékenységüket (a szabad mandátum elve szerint) a köz érdekében végzik [4. cikk (1) bekezdés], azaz őket sem utasítani, sem idő előtt visszahívni nem lehet, a közügyekben legjobb tudásuk és meggyőződésük szerint döntenek. A választópolgárok négyévente, általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson (2. cikk) döntenek el, hogy kik lesznek azok, akik országos ügyekben képviselőként a közhatalmi döntéseket meghozzák. Az így megválasztott képviselők arra kapnak megbízatást, hogy képviselőtársaik véleményét és a nyilvánosság visszajelzéseit is megfontolva az egész ország számára lehető legjobb döntéseket hozzák meg. Ezért a parlamenti törvényhozási eljárásnak lehetővé kell tennie a tárgyalt javaslatok alapos megismerését és megvitatását, főszabályként nyilvánosan [5. cikk (1) bekezdés]. Az Országgyűlés a Házsabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét [5. cikk (7) bekezdés]. A Házsabály – tehát a tárgyalási rend – elfogadására utaló alaptörvényi szabály kiüresedik, ha a Házsabályt általánosságban megszeghetőnek, mellőzhetőnek tekintjük; ilyen megengedő értelmezés ellentétes lenne a jogállamiság elvével is [B) cikk (1) bekezdés].

A parlamentáris demokrácia működésének, azaz a mindenkori országgyűlési többség általi közhatalom gyakorlás legitimitásának az alapjai tehát egyrészt az Alaptörvénynek megfelelő választási szabályok, másrészt olyan törvényalkotási eljárási szabályok megléte, amelyek garanciális kereteket adnak ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket megfontoltan, a köz érdekében tudják végezni; harmadrészt pedig ezeknek a szabályoknak a tényleges betartása. [...]

A Házsabály garanciális rendelkezéseit mellőző, megsértő törvényhozási eljárás alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa; sőt, rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli. Ezért a Házsabály lényeges rendelkezésével ellentétesen megalkotott törvény sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, 4. cikk (1) bekezdését és 5. cikk (7) bekezdését, közjogilag érvénytelen, ami alapot ad a törvény – ha ez a jogbiztonság súlyos sérelmét nem

okozza, akár a kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú – megsemmisítésére” (Abh., Indokolás [65], [66], [68]).

- [109] A fentiekre tekintettel, amikor a többségi határozat indokolásába foglalt „a Határozati Házsabály lényeges, közvetlenül az Alaptörvényből fakadó rendelkezéseit” fordulatot alkalmazzuk, akkor abba beleértendőek mindazok a rendelkezések, amelyek garanciális kereteket adnak ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket megfontoltan, a köz érdekében tudják végezni.
- [111] 2. A Határozati Házsabály 78. § (3) bekezdésébe foglalt megszorító szabály, amely alapján a megfontolásra visszaküldött törvényhez benyújtott módosító javaslat kizárólag a köztársasági elnök által kifogásolt vagy azzal összefüggő részekre vonatkozhat, álláspontom szerint ilyen lényeges, garanciális rendelkezésnek tekinthető. Ha ez a szabály nem létezne, akkor a törvényhozási eljárás legutolsó, megismételt szakaszában a visszaküldött törvény akár egésze lecserélhető, tulajdonképpen tartalmilag teljesen új törvény is elfogadható lenne. Ha egy tartalmilag teljesen új törvény elfogadható lenne anélkül, hogy sor kerülne annak általános (és részletes) vitájára, akkor egy ilyen eljárás aligha adna teret a tárgyalásra kerülő szabályozási javaslat minden oldalú beható megvizsgálásának, érdemi megvitatásának és a megfontolt képviselői mérlegelésnek, amelyek a demokratikus törvényalkotás olyan attribútumai, amelyek főszabály szerint nem nélkülözhetőek.
- [112] A Határozati Házsabály fenti rendelkezésének az értelmezése jellemzően nem okoz különösebb problémát, hiszen egy visszaküldött törvénynek a köztársasági elnök rendszerint konkrétan megjelölt szakaszait kifogásolja, ezek módosítása esetén pedig lehetnek a törvénynek olyan más rendelkezései, amelyek a kifogásolt rendelkezésekkel formailag (pl. hivatkozásokon keresztül) vagy tartalmilag összefüggenek, amelyekhez a kifogásolt rendelkezések módosítása okán szintén szükségszerűen hozzá kell nyúlni.
- [113] A jelen ügy különlegessége, hogy a visszaküldött törvény a köztársasági elnök szerint „normatív tartalommal nem bíró”, lényegileg teljesen üres volt.
- [114] Ilyenkor lehetséges egy olyan értelmezés, hogy tulajdonképpen semmilyen módosítás nincs összefüggésben meglévő részeivel, normatartalmával, mert a törvénynek nincs normatív tartalma; tehát minden módosítás tartalmilag teljesen új törvényt eredményez. Ebben az esetben lehetőség lett volna arra – amire a többségi indokolás is utal – hogy az előterjesztő az Országgyűlés hozzájárulásával a törvényjavaslatot visszavonja, és az Országgyűlés nem alkot az adott szabályozási tárgykörben törvényt; vagy pedig, hogy az előterjesztő a törvényjavaslat visszavonását követően az átdolgozott szabályozási tartalmat magába foglaló új törvényjavaslatot nyújt be, s azt az Országgyűlés új eljárásban tárgyalja meg. A jelen ügyben a köztársasági elnök átiratának, azaz, hogy „[k]érem ezért a Tisztelt Országgyűlést, hogy a Törvényt teljes egészében tárgyalja újra”, ilyen értelmet is lehetett volna tulajdonítani.
- [115] Pontatlannak tartom a többségi határozatnak a közjogi érvénytelenséget állító indítványi elemre vonatkozó konklúzióját, amely szerint a Határozati Házsabállyal való összhang hiánya fel sem merült. Nagyon is felmerült, az más kérdés, hogy a határozat azt elvetette.
- [116] Tehette ezt egy olyan – másik lehetséges – értelmezés alapján, hogy az Alkotmánybíróság – különösen egy „üres” visszaküldött törvény esetén – a Határozati Házsabály 78. § (3) bekezdése szerinti módosítások megengedhetőségénél figyelembe veszi a törvényhozási eljárás korábbi szakaszában a bizottságok és a plenáris ülés által megvitatott törvényjavaslat, valamint módosító javaslatok szövegét és szabályozási tartalmát. A határozat többségi indokolása elfogadja ugyanis „mindazon módosítások előterjeszthetőségét, amelyek a szabályozási tárgyat érintették”.
- [117] Álláspontom szerint ebben az esetben is úgy lett volna kellőképpen meggyőző a határozat, ha a szabályozási tárgyat illetően nem csak sommás megállapítást tett volna, hanem az indokolás részletesen bemutatta volna a végső soron elfogadott és a törvényhozási eljárásban korábban megvitatott szabályozás tárgyi összefüggéseit. A jövőben hasonló ügyekben ennek megfelelően kellene eljárjunk.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [118] Nem támogattam a határozat rendelkező részének elutasítást tartalmazó döntését, csak megsemmisítést tudtam volna elfogadni. Szemben az indokolás III részének 4.4. pontjában (Indokolás [68]–[71]) található érvelésekkel az Alaptörvény VIII. cikkének (4) bekezdése a pártok működésének és gazdálkodásának teljes és részletes szabályozását a sarkalatosság követelményéhez köti. Így megítélésem szerint nem az a helyes eljárás, hogy a párttörvény szabályozásának egyes területeit vesszük alapul, és ami esetleg a pártok gazdálkodására vonatkozik, de ebben nem található, azt ki is vesszük a sarkalatosság követelménye alól – ahogy a határozat teszi –, hanem az Alaptörvény VIII. cikkének (4) bekezdését kell alapul vennünk. Ez pedig minden részletes szabályt e téren a sarkalatosság követelményéhez köt, és a támadott szabályok is ez alá tartoznak.
- [119] Így én a támadott törvényi szabályoknak az Alaptörvény VIII. cikke (4) bekezdése alapján való visszamenőleges megsemmisítését tudtam volna csak támogatni, és a többi támadási indokra ez alapján már fölöslegesnek tartottam a kitérést.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1483/2017.

