

IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/20/6/2018

Hivatkozási szám: II/1483/2017

Alkotmánybíróság

Budapest

Tárgy: a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi CIV. törvény 1. §-ának alkotmányossági vizsgálata


A tárgybeli ügyben az országgyűlési képviselők több mint egynegyede utólagos normakontroll eljárásban a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi CIV. törvény 1. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és a hatálybalépésre visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Indítványuk a törvényjavaslat parlamenti tárgyalásával és a szabályozás sarkalatosságával kapcsolatos kifogásokat, továbbá a jogbiztonság és az annak részét képező normavilágosság, illetve kellő felkészülési idő követelményének érvényesülésével összefüggő aggályokat fogalmaz meg, egyúttal felveti a hatalommegosztás elvének, a vélemény-nyilvánítás szabadságának valamint – a tulajdonhoz való joggal összefüggésben – a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét.

Az ügyben 2018. január 16-án kelt végzését köszönettel fogadtam, az indítványban foglalt, az Igazságügyi Minisztérium hatáskörébe tartozó kérdésekkel kapcsolatos álláspontomról a melléklet szerint tájékoztatom.

Budapest, 2018. március „27.

Tisztelettel:


Igazságügyi Minisztérium
Dr. Frócsányi László
Miniszter

1. A törvényjavaslat parlamenti tárgyalása

Az indítvány központi elemét a T/15329. számon, a burkolt pártfinanszírozás megakadályozásáról és az átlátható kampányfinanszírozás biztosításáról szóló, önálló képviselői indítványként benyújtott törvényjavaslat (a továbbiakban: törvényjavaslat) parlamenti tárgyalásával kapcsolatos problémafelvetések jelentik.

Ezekkel kapcsolatban előrebocsátom, hogy a végrehajtó hatalom részeként a Kormánynak, illetve az Igazságügyi Minisztériumnak nem feladata, hogy minősítse, értékelje az Országgyűlés eljárását, a törvényalkotás folyamatát.

Tekintettel azonban arra, hogy a parlamenti tárgyalással kapcsolatos észrevételek a közjogi érvénytelenség problémáját vetik fel, fontosnak tartom az érintett indítványi elemek alkotmányjogi szempontú vizsgálatát.

a.) a visszaküldött törvényjavaslat újratárgyalásának terjedelme

A 2017. június 14-én elfogadott törvényjavaslatot a köztársasági elnök 2017. június 15-én megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek. Az indítványozók szerint aggályos, hogy a törvényjavaslat újratárgyalt szövege „az eredetileg elfogadott és a köztársasági elnöknek megküldött szöveggel semmilyen viszonyban nincs”. Ez a kifogás egy absztrakt és egy, a konkrét ügyet érintő érvelés mentén is cáfolható.

Egyrészt, a köztársasági elnöknek a törvényjavaslat visszaküldésére vonatkozó jogköre az Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdésén alapul, amely szerint „*[h]a a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, és a (4) bekezdés szerinti jogával nem élt, a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek*”.

Az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmány tartalmilag azonos rendelkezése kapcsán megállapította, hogy a „*köztársasági elnöknek a visszaküldés tekintetében nincs formális indokolási kötelezettsége, csupán észrevételeit kell megosztania az Országgyűléssel*” [675/B/2001. AB határozat]. A köztársasági elnök észrevételei tehát alapvetően koncepcionális jelzéseknek tekinthetők; az Országgyűlésnek azokat tartalmuk, céljuk szerint kell értelmeznie, értékelnie.

Ezt a felfogást tükrözi az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: HHSZ) 78. § (3) bekezdése, amely a megfontolásra visszaküldött törvény kapcsán a köztársasági elnök által kifogásolt, illetve azzal összefüggő részekre vonatkozóan teszi lehetővé a módosító javaslat benyújtását. Amennyiben a köztársasági elnököt formális indokolási kötelezettség terhelné – ami vélhetően ellentétes lenne alkotmányos szerepével, semlegességével – akkor az Országgyűlés az általa megfogalmazottakon túl már nem módosíthatná az újratárgyalás során a törvényt. A HHSZ azonban az észrevételek tartalmi megfontolhatósága, rendszerszintű szemlélete mellett foglal állást.

Nem kifogásolható ezért, hogy a Törvényalkotási bizottság módosító javaslata a köztársasági elnök észrevételeit komplex módon kezelte.

Másrészt nem kifogásolható az eljárás arra figyelemmel sem, hogy a köztársasági elnök az elsőként elfogadott törvényt maga is a „teljes egészében történő újratárgyalás” igényével küldte vissza [T/15329/19. sz. iromány], amely magában foglalta mindazon módosítások előterjeszthetőségét, amelyek a szabályozási tárgyat érintették vagy azzal összefüggtek. [HHSZ 78. § (3) bekezdés]

Elmondható tehát, hogy a törvényjavaslat koncepcionális újragondolása összhangban volt az Alaptörvény és a HHSZ rendelkezéseivel; közjogi érvénytelenség megállapítására okot adó körülmény e tekintetben nem merül fel.

b.) a Törvényalkotási bizottság módosító javaslata

Az indítványozók kifogásolják, hogy a Törvényalkotási bizottság „olyan kezdeményezést, amelyet a vélt kezdeményezői nem vettek a nevükre, elfogadott és eljuttatott az Országgyűlés plenáris ülésére”. Szintén kifogásolják, hogy „a TAB a HHSZ rendelkezéseit tételesen sértve olyan módosítást javasolt, ami a demokratikus parlamenti vitának korábban nem lehetett része”.

A Törvényalkotási bizottság módosító javaslatával kapcsolatos szabályokat a HHSZ és az Országgyűlés Törvényalkotási bizottságának ügyrendje szabályozza. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Országgyűlés „minden olyan, saját szervezetére és működésére vonatkozó kérdésben, melyet az Alaptörvény vagy törvény nem szabályoz, önállóan dönthet” {10/2013. (IV. 25.) AB határozat [14]}.

A konkrét esetben felmerült, a Törvényalkotási bizottság működését érintő értelmezési kérdést a Törvényalkotási bizottság megvitatta, és az indítványban vitatott kezdeményezést 24 igen szavazattal, 2 nem szavazat ellenében érvényes módosító javaslatnak tekintette.¹ Ebből következően a módosító javaslat alapját képező kezdeményezés minősítése kapcsán a Törvényalkotási bizottság döntése tekinthető irányadónak.

Megjegyzendő, hogy önmagában a kezdeményezés értékelésével kapcsolatos ellentmondó felfogások nem alapoznák meg az elfogadott törvény közjogi érvénytelenségét. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis „a Házsabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét, s ezáltal a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét. A Házsabály csupán azon előírásainak megsértése ellentétes a jogállamiság elvével, melyek közvetlenül az Alkotmány rendelkezéseiből fakadnak”. {109/2008. (IX. 26.) AB határozat; hasonlóképpen: 3149/2013. (VII. 24.) AB határozat [22]; 6/2013. (III. 1.) AB határozat [75]} Ilyen helyzet pedig a Törvényalkotási bizottság módosító javaslatának kezdeményezésével összefüggésben nem merül fel. [vö. 65/B/2008. AB határozat²]

¹ Jegyzőkönyv az Országgyűlés Törvényalkotási bizottságának 2017. június 23-án, pénteken 9 óra 55 perckor az Országház főemelet 58. számú tanácstermében megtartott üléséről <http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkv40/TAB/1706231.pdf>

² „Jelen esetben a Házsabály 94. § (3) bekezdésében foglalt szabály, mely korlátozza a valamely törvényt módosító törvényjavaslathoz benyújtható módosító javaslatok körét, nem tekinthető közvetlenül az Alkotmányból fakadó rendelkezésnek. Bár kétségtelenül a jogbiztonságot szolgáló korlátozásról van szó, megsértése csak kisebb súlyú eljárási hibának minősül.”

Azzal az indítványozói érveléssel összefüggésben, hogy a Törvényalkotási bizottság módosító javaslata kapcsán nem volt lehetőség plenáris vitára, fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a köztársasági elnök által visszaküldött törvényjavaslattal kapcsolatos eljárást maga a HHSZ – az Országgyűlés önszabályozási autonómiájának megfelelően – szabályozta így.

„Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése biztosítja az Országgyűlés számára, hogy a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítsa meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Az Országgyűlést nagyfokú szabadság illeti meg a házszabályi rendelkezések megalkotásakor, önszabályozási autonómiája olyan Alaptörvény által védett hatáskör, amelybe az Alkotmánybíróság csak nagyon súlyos érvek és indokok alapján, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmány sértés esetén avatkozhat be.” {3206/2013. (XI. 18.) AB határozat [28]}

Az a tény, hogy egy törvényjavaslat elfogadott szövege olyan módosító javaslat(ok)on alapul, amelyek a plenáris ülésen nem kerültek megtárgyalásra, önmagában nem alapozza meg a törvényalkotási eljárás garanciális követelményeinek súlyos sérelmét {vö. 12/2013. (V. 24.) AB határozat [31]-[33]}.

Hasonlóképpen nem alapoz alaptörvény-ellenes helyzetet, hogy egy törvényjavaslat a benyújtott szöveghez képest alapvetően, vagy akár minden pontjában módosul a parlamenti tárgyalás folyamán: „10/2001. (IV. 12.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt az alkotmányossági kifogást, amely szerint „az Országgyűlés - a jogállamiságot sértő módon - egy kapcsolódó módosító javaslat benyújtása nyomán a Kormány által előterjesztett törvényjavaslattól minden pontjában eltérő törvényt fogadott el”. Az ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a Házszabály 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. Ezért alkotmányossági szempontból nem kifogásolható, hogy az Országgyűlés a [...] kapcsolódó módosító javaslatban foglaltakkal megegyező tartalommal fogadta el az Mgyüt.-t.” {6/2013. (III. 1.) AB határozat [73]}

Az Országgyűlés döntéseit megalapozó országgyűlési vita tartalmi minőségének és az erre szánt idő elégségességének (tehát a konkrét döntéshozatal megfontoltságának) megítélése alkotmányjogi érvelés mentén nem lehetséges, így önmagában közjogi érvénytelenség megállapítását sem eredményezheti. {6/2013. (III. 1.) AB határozat [67]}

Míndezek alapján a T/15329. számú törvényjavaslat köztársasági elnök általi visszaküldést követő újratárgyalása, illetve a Törvényalkotási bizottság eljárása kapcsán közjogi érvénytelenségre okot adó körülmény nem állapítható meg.

2. A sarkalatosság kérdése

Az indítvány kifejti, hogy a köztársasági elnök által megfontolásra visszaküldött törvény tartalmának nagyrészt megfelelő, de szélesebb személyi körre vonatkozó, átdolgozott törvényi szabályozás lényegében a sarkalatosság követelményének megkerülésére irányul, és így megsérti azt.

Mindenekelőtt hangsúlyozandó, hogy az alkotmánybírói eljárás tárgya a településképvédelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.), tehát az elfogadott és kihirdetett norma. Ennek vizsgálata szempontjából irreleváns, hogy korábban milyen törvényi szabályozást fogadott el az Országgyűlés. Azzal ugyanis a köztársasági elnök nem értett egyet, annak kihirdetése nem történt meg. A fentiekben kifejtettek szerint az Országgyűlés a köztársasági elnök észrevételei nyomán teljes egészében áttekintette a törvényjavaslatot, és mind koncepcióját, mind személyi hatályát tekintve új megoldást dolgozott ki.

A településképvédelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Tvtv.) Módtv.-vel beiktatott, hatályos 11/G. § (1) bekezdése a következőket tartalmazza: „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.”

Míg tehát a benyújtott javaslatban foglalt sarkalatos szabályok a pártokra közvetlenül és kizárólag vonatkoztak volna, az újratárgyalást követően ismételt elfogadott törvény előírásai ettől eltérő, szélesebb, és semleges módon meghatározott körre, a közpénzekkel gazdálkodó, a költségvetési törvényben támogatásban részesült – vagy ezek által „továbbtámogatott” – szervezetekre irányulnak. Önmagában az a tény, hogy a szabályozás kihathat a pártokra is – azáltal, hogy az átfogóan meghatározott címzetti kör részesei lehetnek – nem alapozza meg a sarkalatosság követelményét.

Az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése szerint „[a] sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” E cikket értelmezve az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában is megerősítette, hogy „[a] sarkalatosság követelménye [amihez a T) cikk (4) bekezdése alapján a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges] tehát nem egyes törvényekre, hanem kifejezetten szabályozási (törvényhozási) tárgykörökre vonatkozik” {1/2017. (I. 17.) AB határozat [39]}. A tartalmi vizsgálat szükségességét az Alkotmánybíróság régebbi³ és újabb⁴ gyakorlatában is érvényesítette.

³ vö. a korábbi Alkotmány egyesülési joggal kapcsolatos rendelkezésével összefüggésben: „[a]z Alkotmánybíróság több esetben hangsúlyozta, hogy az egyesülési jogról szóló törvénynek az Alkotmány 63. § (3) bekezdésében megkövetelt kétharmadosága nem jelenti azt, hogy az egyesülési jogra vonatkozó összes, törvényi szintet megkövetelő szabály minősített többséget kíván. Az egyesülési jogot érintő szabályozásból az egyszerű szótöbbséggel elfogadott törvények nincsenek kizárva.” [10/2011. (III. 9.) AB határozat; 95/B/2001. AB határozat]

⁴ „Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése nem követeli meg kifejezetten ezen, a felek közötti magánjogi jogviszonyokat érintő speciális előírásoknak [jelen esetben a haszonbérleti szerződésre vonatkozó részletszabályoknak] a sarkalatos szabályozás tárgykörébe történő bevonását. Ezen részletszabályok meghatározása tehát az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése alapján nem igényel sarkalatoságot.” {3278/2017. (XI. 2.) AB határozat [64]}

„A kisajátítást kérő (kezdeményező) szerv megváltoztatása érinti ugyan a Vsz. hatálya alá tartozó földrészletek megszerzését (hiszen a kisajátításra csak azzal a feltétellel kerülhet sor, hogy azt az arra a

Annak vizsgálatakor, hogy egy adott témakör minősített többséggel elfogadott törvényre tartozik-e, az Alkotmánybíróság azt a mércét alkalmazta, amely szerint az adott szabályozási tárgykörnek a szabályozási koncepció lényeges elemének, önálló, egységes, körülhatárolható tárgykörnek kell lennie [31/2001. (VII. 11.) AB határozat;⁵ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat]. Kimondta továbbá, hogy a minősített többség/sarkalatosság követelményéből nem következik, hogy az érintett tárgykörök minden vonatkozásáról csakis kétharmados többséggel lehetne rendelkezni. [1/1999. (II. 24.) AB határozat; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat]

„A sarkalatosság elvi értelmezésénél nem lehet figyelmen kívül hagyni a jelenlegi jogforrási rendszer nagyfokú bonyolultságát, a nem több-, hanem egyenesen sokszintű szabályozást, a nagyszámú utaló és általános közvetítő szabályt, a dogmatikai jogréteg beszivárgását a kodifikációba, amelyek következtében a sarkalatosság nem minden esetben és nem minden szabályozandó részletkérdés tekintetében tekinthető kizárólagosnak. (...) [N]em tartható az a következtetés, miszerint egy sarkalatos szabály tartalmához más jogforrás (egyszerű törvény, esetleg rendelet) soha semmit ne tehetne hozzá. Az nem lehet vitás, hogy a sarkalatos szabályt nem sarkalatos szabály nem helyezheti hatályon kívül, illetve tartalmát, alkalmazhatóságát nem szűkítheti - ezt hordozza a non derogatur-elv. Más a helyzet azonban a kibővítéssel, a sarkalatos szabály alkalmazhatóságát biztosító kiegészítő szabályok megalkotásával” {24/2016. (XII. 12.) AB határozat [39]}.

Ezzel a felfogással ellentétes, kiterjesztő értelmezés a gyakorlatban azzal a következménnyel járhatna, hogy a legáltalánosabb jogviszonyokat szabályozó jogszabályokat (Polgári Törvénykönyv, adójogszabályok) a potenciális érintetti körre, a norma közvetett hatásaira tekintettel kétharmados többséggel kellene elfogadni és lehetne módosítani, indokolatlanul beszűkítve a jogalkotó mozgásterét. Ez a következmény pedig ellentétes lenne a jogalkotás racionális rendjére⁶ irányuló követelménnyel, egyúttal kiüresítené az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdéséből fakadó, a sarkalatos és nem sarkalatos törvények közötti distinkciót.

Abból tehát, hogy a benyújtott vagy éppen a köztársasági elnök által visszaküldött normaszöveg sarkalatos rendelkezéseket is tartalmazott, az elfogadott törvénytörvény sarkalatossága semmilyen módon nem következik. Jelen esetben a sarkalatos – csak a pártokra vonatkozó – rendelkezések az újratárgyalás során már nem képezték részét a törvénynek, a visszaküldött törvény újratárgyalása során történt koncepcióváltás folytán új szabályozási tartalom jelent meg, a törvény címzetti köre megváltozott.

Vszt. alapján jogosult szerv kéri/kezdeményezi). Azonban az Alaptörvény P) cikk céljának megfelelő értelmezése szerint nyilvánvalóan nem olyan szerzési feltételről van szó, mely a (2) bekezdés értelmében sarkalatos lenne.” {16/2015. (VI. 5.) AB határozat [56]}

„értelmezés útján csak esetről esetre állapítható meg, hogy a sarkalatosság követelménye fennáll-e, és hogy a szóban forgó szabályozási tárgy mely elemeire terjed ki” {27/2017. (X. 25.) AB határozat [38]}.

⁵ Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a korábbi Alkotmány alapján fennálló, a minősített többséggel történő elfogadásra vonatkozó érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználhatók a sarkalatosság vonatkozásában is {16/2015. (VI. 5.) AB határozat [42]; hasonlóképpen: 1/2017. (I. 17.) AB határozat [39]; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat}.

⁶ Az Alkotmánybíróság 8/2003. (III. 14.) AB határozatában alkotmányos követelményként meghatározta, hogy „jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás (...) ésszerű rendben történjék (...)”.

Sem a sarkalatosság jogintézményének céljából, sem az Alkotmánybíróság gyakorlatából nem vonható le olyan következtetés, hogy önmagában azért, mert egy kétharmados/sarkalatos törvényben szabályozható alkotmányos intézményre (mint amilyen a párt) is kiterjed a törvény hatálya, minősített többséghez kötötté válna a szabályozás.

Figyelemmel arra, hogy az indítvány többször utal arra, hogy a Módtv. szabályozása valójában a pártok gazdálkodását érinti, és ezért a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvénybe (a továbbiakban: Párttv.) illene, fontosnak tartom a törvényi szabályozás koncepcióját ebben az összefüggésben is áttekinteni.

A Módtv. szerinti, a közpénzekkel való felelős gazdálkodásra kötelezett szervezetekre vonatkozó különös szabályok az indítványozók állításával ellentétben nem a pártok gazdálkodására vonatkoznak, hiszen sem aktívákat, sem passzívákat nem érintenek, vagyoni értékű jogot, kötelezettséget nem keletkeztetnek. Ezért a Módtv. által rögzített, az alábbiakban részletesen is kifejtett, a szerződéskötéssel kapcsolatos eljárási szabályok által erősített átlátható működés számukra vagyoni hátránnyal nem bírhat. Ugyanezen indokok alapján a Módtv. által bevezetettek nem korlátozhatják a pártok tulajdonjogát.

Utóbbi kontextusban megemlítendő, hogy a tulajdonhoz való jog alapjogként az állammal szemben garantál olyan közjogi igényt, amely alapján az állam – alapvetően, főszabályként, az Alaptörvényből következő kivételektől eltekintve – köteles tartózkodni az alapjog alanyának tulajdonosi pozíciójába történő behatolástól {3009/2012. (VI. 21.) AB határozat [51]}. Jelen esetben a szabályozás egy szerződéses jogviszonyt érintő eljárási jellegű szabályt állapít meg,⁷ így a tulajdonhoz való jogot érdemben nem érinti {3079/2017. (IV. 28.) AB határozat [12]}.

Éppen ezért nem merül fel, hogy a Módtv. által bevezetett szabályozás az Alaptörvény VIII. cikk (4) bekezdése szerinti, a pártok működésére és gazdálkodására vonatkozó részletes szabályt tartalmazna. Hasonló logika mentén nem állapította meg az Alkotmánybíróság a sarkalatos szabályozás szükségességét egy, a pártok ingatlanvagyonát érintő ügyben. Kimondta ugyanis a testület, hogy „[a] Párttv. „lényeges koncepciójának körén kívül esik az, hogy 2000-ben a Tv1. és a Tv2. rendezte a pártok ingyenes használati jogát az állami ingatlanokon, maximalizálta az ingatlanok számát, illetve összterületük nagyságát. (...) ezért a törvények nem tartoznak a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával megalkotandó törvények körébe.” [549/B/2000. AB határozat]

Mindezek alapján megállapítható, hogy a Módtv.-ben foglalt szabályozás még akkor sem minősülne sarkalatos tárgykörnek, ha – eltekintve a Módtv. tényleges személyi hatályától – a szabályozás kifejezetten a pártok vonatkozásában kerülne értelmezésre.

⁷ Egy plakát-elhelyezéssel kapcsolatos ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a]z Ör. annyiban korlátozza a tulajdonhoz való jogot, hogy a tulajdonos hozzájárulása esetén is megköveteli a közterület tulajdonosának hozzájárulását [1. § c)], ami az önkormányzat esetében a polgármester engedélyét jelenti [2. § (1)]. Tehát a „közterülettel közvetlenül határos falfelületek” esetében (a közterületek álló egyéb építményekhez hasonlóan) a magántulajdonos rendelkezése önmagában nem elegendő, a közterület tulajdonosának rendelkezése is szükséges a plakát kihelyezéséhez. (...) Jelen ügyben a plakátok elhelyezésére vonatkozó korlátozás nem érinti az építmény, falfelület tulajdonjogának lényegét, mert nem vonja el a tulajdont, és nem zárja ki a használati jogok érvényesülését.” [78/2009. (VII. 10.) AB határozat]

3. A kellő felkészülési idő

A jogállamiság, illetve az annak részét képező jogbiztonság követelményéből levezetett kellő felkészülési idő követelménye az ügy összes körülményének átfogó mérlegelését igénylő kérdés.

Az általános kiindulópont szerint „*a jogállami jogalkotás a jogszabály megalkotása és a normatív hatás kifejtése közötti időtartamot úgy határozza meg, hogy a jogszabályban foglalt kötelezettségek és jogok által érintett személyi kör ténylegesen megismerhesse azt és az új feltételrendszerhez alkalmazkodni tudjon*” [165/2011. (XII. 20.) AB határozat]. Eszerint a jogalkotónak a jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor figyelemmel kell lennie arra, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megismerésére, a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, valamint a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire [34/2014. (XI. 14.) AB határozat [58]]. A felkészülési idő megítélésénél lényeges tehát, hogy kik a jogszabály szerinti kötelezettségek alanyai, az új kötelezettségek milyen terheket rónak a jogszabály címzettjeire, és ezeket figyelembe véve mennyi idő és erőfeszítés szükséges a felkészüléshez.

A jelen esetben a jogszabály 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 XLVIII. törvény szerinti médiahirdetésifelület-értékesítő, valamint reklám közzétevője (a továbbiakban együtt: médiahirdetésifelület-értékesítő), továbbá a fővárosi és megyei kormányhivatal, mint a Tvtv. végrehajtására kiadott kormányrendeletben kijelölt hatóság.

Annak vizsgálatánál, hogy e személyi kör vonatkozásában rendelkezésre áll-e a kellő felkészülési idő, figyelemmel kell lenni arra, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a kellő felkészülési idő követelménye elsősorban és alapvetően azt jelenti, hogy a jogszabály által érintett személyek és szervek „*a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akarataik ellenére ne kövessenek el kötelezettségszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást*” [3024/2015. (II. 9.) AB határozat [26]]. Azaz, a jogszabály alkalmazására vonatkozó felkészülési idő megfelelése a jogkövető magatartás tanúsítására való felkészülést jelenti. Ennek mértéke pedig nagyban függ a szabályozás tartalmától, a bevezetett módosítások terjedelmétől.

A Módtv.-vel érintett mindkét személyi kör esetében megalapozottan feltételezhető, hogy kellő szakértői apparátussal és jogi szakértelemmel rendelkeznek az egyébként igen kis terjedelmű és nem bonyolult szabályozás⁸ gyors megismerésére, és elvárható tőlük, hogy a jogszabályok változásait folyamatosan kövessék, azokhoz rövid idő alatt alkalmazkodjanak.

⁸ Az Alkotmánybíróság releváns tényezőként tekint a felkészülési idővel kapcsolatos ügyekben a bevezetett változások terjedelmére és mélységére. Mindazonáltal, adott esetben még a jelentős

A jogi háttér kérdését az Alkotmánybíróság a devizahitelezéssel kapcsolatos határozatában is alkotmányjogilag releváns szempontként figyelembe vette: „nem elhanyagolható a pénzintézet működéséhez elengedhetetlenül szükséges professzionális jogi és pénzügyi háttér sem, mely képes arra, hogy viszonylag rövid időn belül valódi, a Tv. által megfogalmazott vélelmet érdemben cáfoló, alaposan kidolgozott és bizonyítékokkal alátámasztott keresetlevelet fogalmazzon meg”. {34/2014. (XI. 14.) AB határozat [170]}

Azaz, alkotmányjogilag nem kifogásolható, hogy a címzettek körére és a szabályozás terjedelmére tekintettel határozott meg a jogalkotó rövidebb időt a hatályba lépésre, illetve a folyamatban lévő szerződések helyzetének rendezésére [utóbbival kapcsolatban a Tvtv. 15/A.§ (1) bekezdésébe⁹ átmeneti rendelkezés került beépítésre]; nyilvánvalóan másként kellene a felkészülési időt meghatározni, ha a szabályozás nagy terjedelmű és bonyolult tartalmú lenne, vagy a címzetti köre a lakosság széles – jogi szempontból felkészültnek nem tekinthető – rétegeit ölelné fel.

Kiemelendő, hogy a Módtv. 1. § (2) bekezdése¹⁰ (az új szabályozáshoz fűzött bírságszankció) a kihirdetést követő 31. napon lépett hatályba, összhangban a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 38/B. § (5) bekezdésével. (Utóbbi értelmében a bírságfizetési kötelezettséget megállapító vagy azt terhesebbé tevő szabályok esetén a hatálybalépés és a kihirdetés között legalább 15 napnak el kell telnie.) Ebből következőleg a szabályozás kihirdetést követő napon való hatálybalépése nem párosult azonnali szankciós fenyegetéssel.¹¹

Lényegében a törvénymódosításhoz fűződő szankció ilyen – a minimumkövetelmény kétszeresét kitevő időszakot követő – hatálybalépése azt fejezte ki, hogy a jogalkotó egyfelől szükségesnek tartja a szabályozás mielőbbi hatályosulását, másfelől gyakorlatilag – a szankciómentes egyhavi időszakra tekintettel – ún. türelmi idő közbeiktatásával járt el. Ebből a megközelítésből szemlélve, a felkészülési idő részének tekinthető a türelmi időszak is. Megjegyzendő továbbá, hogy az ellenőrző hatóság, a kormányhivatal az eljárása során is ezt az értelmezést követte és a kihirdetést követő 31. napig szankciót nem alkalmazott, még a plakátok eltávolítása tekintetében sem.

terjedelmű változások gyors hatályba léptetését sem minősítette jogbiztonságot sértőnek, amennyiben a végrehajtás ütemezése kiszámítható volt. vö. 20/2014. (VII. 3.) AB határozat [126]

⁹ A Módtv. 1. § (3) bekezdése a Tvtv.-t a következő 15/A. §-sal egészítette ki: „15/A. § (1) A településkép 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.”

¹⁰ A Módtv. 1. § (2) bekezdése a Tvtv.-t 11/G. §-át a következő (10) bekezdéssel egészítette ki: „Az e § szerinti rendelkezések ismételt vagy többszöri 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.”

¹¹ „Különösen sérti a jogállamiság elvét az olyan jogalkotói megoldás, amely a megismerés és az alkalmazkodás, illetve a jogkövető magatartás tanúsításának lehetőségét rendkívüli módon megnehezíti, esetleg kizárja, ugyanakkor a jogszerűtlen magatartáshoz szankciót fűz.” [165/2011. (XII. 20.) AB határozat]

Elmondható tehát, hogy a szabályozás által érintett személyi kört, a szabályozás terjedelmét és tartalmát, valamint a türelmi időt figyelembe véve a konkrét esetben nem merül fel a jogbiztonság részét képező kellő felkészülési idő követelményének sérelme.

4. Normavilágosság

Az indítvány a Tvtv. Módtv.-nyel megállapított 11/G. § (4) bekezdésének egyes szövegrészeit a normavilágosságot sértően bizonytalan tartalmúnak minősíti. Ezen rendelkezés szerint „[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.” Az indítványozók szerint értelmezhetetlen és végrehajthatatlan a szabályozás arra tekintettel, hogy „az azonos típusú (...) és azonos elhelyezkedésű reklámhordozók” szövegrészt a törvény nem definiálja; márpedig ez az érintett jogalanyok részéről „kardinális probléma annak eldöntése érdekében, hogy mely reklámhordozókra milyen listaárat állapítsanak meg”.

Az indítvány ezen elemében félreértésen alapul. A Tvtv. új 11/G. § (4) bekezdésében foglalt szabály a listaár mibenlétét határozza meg, és a körben utal a médiahirdetésfelület-értékesítő előző üzleti évben alkalmazott áaira „az azonos típusú, azonos méretű és azonos elhelyezkedésű reklámhordozók tekintetében”. Azaz, az előző évben a médiahirdetésfelület-értékesítő által kialakított (alkalmazott) típusok, méretek és elhelyezkedés által meghatározott árakhoz képest definiálja a szabályozás a listaárat.

Az indítvány kiindulópontjával szemben tehát nem a törvény által meghatározandó, hanem a médiahirdetésfelület-értékesítő által meghatározott, az előző évben alkalmazott méretekhez, típusokhoz és elhelyezkedéshez kapcsolódó árakról van szó. Ezt a törvényhozó nem képes megállapítani – és nem is feladata –, mert a médiahirdetésfelület-értékesítők szabadságot élveznek ezen paraméterek megállapításában. A szabályozás rugalmas megfogalmazása lehetővé teszi, hogy egyfelől a listaár az egyéniesített kedvezményeket ne tartalmazza, másrészt vegye figyelembe az előző évi árakat típusonként és egyéb olyan releváns jellemzőnként, mint pl. az elhelyezkedés. [Megjegyzendő, hogy az „azonos típusú” reklámhordozót maga az indítvány is értelmezhetőnek tekinti, amikor az óriásplakátra, citylight reklámra értelmezi e megfogalmazást. Ugyanakkor az „azonos elhelyezkedésű” kifejezést már értelmezhetetlennek tartja, bár itt is felvet értelmezési lehetőségeket, amikor pl. a településen belüli vagy autópálya melletti stb. megkülönböztetés lehetőségére utal.]

Hangsúlyozandó továbbá, hogy mivel a fentiekben kifejtettek szerint a Tvtv. érintett szakaszának fogalmai a piaci szereplők számára értelmezhetők, azok tartalma a jogkövetés során megállapítható, így nem áll fenn olyan helyzet, amelyben a norma hiányossága, társadalmi-gazdasági viszonyokra tekintettel felmerülő értelmezhetlensége alkotmányossági problémát eredményezne. {vö. 3038/2016. (III. 3.) AB határozat [35]}

A listaárra vonatkozó szabályozás kialakításakor alkalmazott jogalkotói technika figyelembe veszi, hogy rugalmasan változó piaci szegmensről van szó, így a norma hatályosulását éppen az aktuális helyzethez való alkalmazkodást jobban elősegítő szabályozás szolgálja.

Ez a felfogás az Alkotmánybíróság normavilágosság követelményével kapcsolatos gyakorlatának is megfelel: „[a] jogalkotó feladata az, hogy a jogi szabályozás körébe vont életviszonyokat megfelelő rendelkezésekkel szabályozza. Az már egyfelől az életviszonyok, másfelől a szabályozás jellegétől függ, hogy a rendelkezés ad-e mérlegelési vagy értelmezési jogkört a jogalkalmazó szerveknek vagy sem. Esetenként a jogi szabályozás zárt, tételes felsorolást tartalmaz, amelyet a jogalkalmazó szervek nem bővíthetnek. Előfordulhat azonban, hogy a szabályozni kívánt társadalmi viszonyok annyira sokrétűek és változatosak, hogy az említett szabályozási mód alkalmazása szóba sem jöhet.” {34/2014. (XI. 14.) AB határozat [97]}

Mindezekre tekintettel, álláspontom szerint a kifogásolt szövegrész kapcsán nem merül fel a normavilágosság alkotmányjogi követelményének sérelme.

5. Hatalmi ágak elválasztása

Az indítványozók szerint a hatalommegosztás elvének sérelmét valósítja meg, hogy a Tvtv. 11/G. § (7), (8) és (10) bekezdése szerint „a kormányhivatal jogosult ellenőrzést lefolytatni a pártok hirdetési tevékenysége felett”.

Mindenekelőtt ismételten fontos hangsúlyozni, hogy – ahogyan az a 2. pontban kifejtésre került – a Módtv. hatálya nem kizárólag a pártokra, hanem a közpénzekkel gazdálkodó, a költségvetési törvényben támogatásban részesült – vagy ezek által „továbbtámogatott” – szervezetekre vonatkozik (ami természetesen a feltételek teljesülése esetén a pártokat is magában foglalja).

Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerint „[a] magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik”. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a hatalommegosztás elve a hatalmi ágak egyensúlyát biztosítja [62/2003. (XII. 15.) AB határozat]. A demokratikus államszervezetnek az a lényege, hogy a különböző hatalmi ágak egymás korlátaiként is jelentkeznek. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján egyértelműen kitűnik, hogy a hatalommegosztás elve az Alaptörvény rendszerében is a klasszikus hatalmi ágakra (törvényhozó, végrehajtó, igazságszolgáltató) vonatkozik {pl. „a bírói hatalomnak is vannak a végrehajtó hatalmat korlátozó jogosítványai és megfordítva.” 12/2017. (VI. 19.) AB határozat [51]. „A hatalommegosztás elvének értelmezése során az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „a bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két, »politikai« jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges.”, 3116/2016. (VI. 21.) AB határozat [39]}. Hangsúlyozandó továbbá, hogy az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése alapján a pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak.

Azaz, a Módtv. sem általánosságban – az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésére tekintettel –, sem szűk értelemben, a pártok esetében nem veti, vetheti fel a hatalommegosztás elvének sérelmét, hiszen a közpénzekkel gazdálkodó, abból támogatott szervezetek nem részei a hatalmi ágaknak.

Az indítványozók ebben a kontextusban tesznek említést arról is, hogy a Párttv. 10. § (2) bekezdésében foglalt sarkalatos törvényi szabály szerint államigazgatási szerv a párt gazdasági-pénzügyi ellenőrzésére nem jogosult. Ezzel ellentétesnek látják a kormányhivatal számára a Módtv. által megteremtett ellenőrzési jogosultságot.

Ehelyütt ismét utalni szükséges arra, hogy a Módtv. az átlátható működés érdekében a szerződésekkel összefüggő, a felek eljárását érintő szabályokat vezet be. A Tvtv. 11/G. § (10) bekezdése szerinti bírság szankciója a Tvtv.-ben megfogalmazott szabályok be nem tartása esetén szabható ki. A kormányhivatali ellenőrzés tehát nem a pártokra szabott, hanem törvény hatálya alá tartozó tevékenységre optimalizált ellenőrzés.

Az e körben eljáró megyei és fővárosi kormányhivatal – az indítványozók állításával szemben – a pártok gazdálkodását nem vizsgálja, ilyen felhatalmazással nem rendelkezik. A kormányhivatal kizárólag a felek eljárására vonatkozó szabályok betartását, vagy be nem tartását teheti vizsgálat tárgyává, így az általa kiszabható bírság sem a Párttv.-ben szabályozott tiltott pártfinanszírozás következménye. A tiltott pártfinanszírozás vizsgálatára és a jogkövetkezmények levonására továbbra is kizárólag az Állami Számvevőszék jogosult. Mindezek alapján a Módtv. nem vonja el az Állami Számvevőszék hatáskörét, nem teremt a Párttv. szabályával ellentétes, a párt gazdálkodására vonatkozó ellenőrzési jogosultságot.

A Módtv.-ben foglalt szabályozás tehát nem veti fel sem az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésének, sem a Párttv. 10. § (2) bekezdésében foglalt sarkalatos törvényi szabálynak a sérelmét.

6. Vélemény-nyilvánítás szabadsága

Az indítványozók felvetik a vélemény-nyilvánítás szabadságának sérelmét is arra hivatkozva, hogy a jogalkotó azzal, hogy meghatározta a plakátokon történő kommunikáció egyes feltételeit, korlátozta a pártok vélemény-nyilvánításhoz való jogát, mivel az ezen feltételeknek meg nem felelő vélemény-nyilvánítást tilalmazza.

Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján egyértelmű, hogy „[a] véleménynyilvánítási szabadság védett tárgya maga a vélemény, tekintet nélkül (...) érték- vagy igazságtartalmára” {19/2014. (V. 30.) AB határozat [52]}. A testület vélemény-nyilvánítás szabadságával kapcsolatos döntései középpontjában a vélemények, illetve azok kifejtésére vonatkozó korlátozások tartalom szerinti vizsgálata áll {vö. hamis tényállítások, 7/2014. (III. 7.) AB határozat [49], 34/2017. (XII. 11.) AB határozat [33]; közéleti szereplők tūrésı kötelezettsége, 31/2014. (X. 9.) AB határozat [28], 13/2014. (IV. 18.) AB határozat [27]; meghatározott tartalmú vélemények más alkotmányos alapjogokkal, értékekkel való ütközése, 16/2013. (VI. 20.) AB határozat [48]; 20/2006. (V. 31.) AB határozat}.

Önmagában a vélemény-nyilvánítás szabadságát azonban nem sérti, ha a jogalkotó valamely legitim cél megvalósulása érdekében eljárási feltételeket fogalmaz meg egyes kommunikációs formák vonatkozásában. Így az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a] kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulása érdekében a törvényhozó – az Alkotmány keretei között – korlátokat, feltételeket állíthat a politikai hirdetés közzétételére vonatkozóan” {1/2013. (I. 7.) AB határozat [98]; 27/2008. (III. 12.) AB határozat}.

Hasonlóan 165/2011. (XII. 20.) AB határozatában kimondta, hogy a sajtótermékekre vonatkozó bejelentési kötelezettség „nem korlátozza, és kiváltképpen nem gátolja a sajtótermék kiadását. Ezzel szemben egyértelművé teszi a sajtótermék kiadójának, alapítójának kilétét, a sajtótermékért felelős személyt, megkönnyítve a sajtópiaci szereplők egymás közötti, valamint a sajtótermék és magánszemélyek közötti jogviták rendezését”.

A Módtv. által bevezetett szabályozás szintén eljárási jellegű szabályokat fogalmaz meg a szerződő felek irányában, a szerződéskötéssel összefüggésben.

A szabályozás egyszerre szolgálja a magyar települések jellegzetes és értékes építészeti, arculati értékeinek megóvását, a helyi identitást erősítő, a településképi szabályozás kereteit megadó, illeszkedő követelmények megfogalmazását, valamint az Alaptörvény 39. cikke szerinti, a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek átlátható működését.

Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerint ugyanis a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A Módtv. egy sajátos piaci szegmensben teremti meg ezen követelmény érvényesülésének eljárási szabályait. Az Alkotmánybíróság közpénzből biztosított ellátásokkal kapcsolatban megfogalmazott álláspontját analógiaként alkalmazva elmondható, hogy a közpénzekkel való felelős gazdálkodás körében a jogalkotó indokoltan várhatja el a közpénzekből részesülők felelős magatartását, s erre vonatkozóan szankciókat is kilátásba helyező rendelkezéseket alkothat. {23/2013. (IX. 25.) AB határozat [123]}.

Hasonlóképpen kimondta a testület, hogy azon szervezetek esetében, amelyek közfeladataik ellátásához kedvezményekben részesülnek, mind a közfeladatok ellátása, mind a közpénzekkel való gazdálkodás tisztaságának biztosítása megköveteli, hogy e szervezetek működésének rendjét egyértelmű szabályok határozzák meg. [21/2001. (VI. 21.) AB határozat; hasonlóképpen: 755/B/1998. AB határozat]

Ezért az új szabályozás nem korlátozza a pártok véleménynyilvánítási szabadságát; a Módtv. rendelkezései semmilyen módon nem hozhatóak kapcsolatba a megfogalmazandó vélemény tartalmával. A szabályozás – a fentiekben kifejtettek szerint – eljárási követelményeket fogalmaz meg, amelyek alapján a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek továbbra sem lesznek elzárva a médiahirdetési felület bérlésétől, azon politikai véleményüket szabadon megjeleníthetik.

7. Tulajdonhoz való jog, hátrányos megkülönböztetés

Az indítvány a petitumban utal az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jogra, továbbá az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmára, mint amelynek sérelme megalapozza a Módtv. alaptörvényellenességét. Ezen összefüggésre vonatkozóan azonban érdemi indokolást nem terjeszt elő, mindössze a költségvetési támogatásban részesülő és nem részesülő szervezetek között tételez fel hátrányos megkülönböztetést.

Erre tekintettel felmerül, hogy az indítvány az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésére, illetve XV. cikk (1) és (2) bekezdésére vonatkozó részében megfelel-e a határozott kérelem követelményének {12/2017. (VI. 19.) AB határozat [68]; 36/2015. (XII. 16.) AB határozat [32]-[33]}.

Amennyiben az indítvány ezen elemében is érdemben elbírálnak minősül, akkor a fentiekben, más összefüggésekben alátámasztott érvek megfelelően hivatkozhatók. Egyrészt, a törvény legitim cél mentén, az Alaptörvény szellemiségével összhangban álló módon ír elő sajátos eljárási szabályokat a reklámok és plakátok közzétételére.

Másrészt, a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelménye megfelelően indokolja, hogy a szabályozás hatálya csak az ilyen támogatásban részesülőkre terjed ki. [vö. 983/B/2009. AB határozat¹²; 1078/B/2006. AB határozat¹³]

Elmondható tehát, hogy a szabályozás az Alaptörvény közpénzekkel való felelős gazdálkodásra épülő szemléletét képezi le, ezért hátrányos megkülönböztetést fogalmilag nem valósít meg azzal, hogy hatálya csak a közpénzekkel gazdálkodó szervezetekre terjed ki.

4. Összegzés

A Tvtv. Módtv. által beiktatott, az utólagos normakontroll indítványban támadott szabályai a jogalkotásra vonatkozó formai és tartalmi követelményeknek megfelelnek, közjogi érvénytelenségre okot adó körülmény nem merül fel. A jogszabály megfogalmazásai alkalmasak arra, hogy dinamikus változó piaci viszonyok között is érvényre juttassák a jogalkotói szándékot; a terminológia a piaci szereplők számára egyértelmű, a normavilágosság követelményének sérelme nem áll fenn. A szabályozás tartalmában olyan eljárási szabályokat rögzít, amelyek a közpénzekkel való felelős gazdálkodás Alaptörvényben foglalt elvéhez megfelelően illeszkednek, sem a vélemény-nyilvánítás szabadságának, sem a pártok működésének és gazdálkodásának korlátozását nem valósítja meg. Minderre tekintettel álláspontom szerint a Módtv. által bevezetett szabályozás nem veti fel az indítványban állítottak szerinti alaptörvényellenességet, ezért az indítványt elutasítandónak tartom.

¹² „A szabályozás kifejezett célja az, hogy az államháztartás alrendszereivel gazdasági kapcsolatba kerülő jogalanyok minden esetben hozzájuthassanak a pénzszolgáltatások kamataihoz; ez a cél a jogalkotó kompetenciájába tartozó kérdés. Ebből a célból következik a megkülönböztetés szükségszerűsége is; a szabályozás az államháztartás alrendszereiben gazdálkodó szervekre kíván magatartási szabályt előírni, így értelemszerűen más szabályok vonatkoznak a nem közpénzből gazdálkodó szervezetekre. A rendelkezések hatályából következik az is, hogy a szabályozás homogén csoportként az államháztartás alrendszereiben, közpénzből gazdálkodó szervezeteket kezeli, így nincs alkotmányos indoka annak, hogy - ebben a szabályozási koncepcióban - a felsőoktatási intézményekre más szabályoknak kellene vonatkozniuk. Mindebből következően az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelmére hivatkozó indítványozói felvetéseket nem találta megalapozottnak.”

¹³ „Az Alkotmánybíróság rámutatott az Abh.-ban arra is, hogy a közbeszerzési eljárásban való részvétel időleges korlátozása nem a versenyjogi jogsértéshez fűzött szankció, hanem a közpénzek felhasználásának tisztaságát, átláthatóságát biztosítani hivatott előírás. Önmagában az, hogy a jogalkotó egy adott tényt különböző jogágakban párhuzamosan értékel nem tekinthető az Alkotmány rendelkezéseivel ellentétesnek.”