



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Alkotmánybíróság Budapest Donáti u. 35-45. 1015	Ügyszám:	11/2319-0/2012	Ügyszám:	AJB-2303/2012
	Érkezett:	2012 MÁJ 11.	Előadó:	dr. Magicz András
	Példány:	1	Kezelőiroda:	
	Melléklet:	— db		

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 92. § (1) bekezdését, valamint az e rendelkezés nélkül a szoros tárgyi összefüggés miatt önmagában nem alkalmazható (4) bekezdését, mert a támadott törvényszakasz álláspontom szerint ellentétes

- az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdésével (a pártok közreműködése a népakarat kialakításában),
- az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye), valamint
- az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével (egyenlő bánásmód követelménye).

I n d o k o l á s

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosá kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Egy magánszemély 2009-ben a Ve. 92. § (1) bekezdésének megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól arra hivatkozva, hogy az országgyűlési képviselők választása során a kampánycélokra – a költségvetési támogatáson felül – fordítható jelöltenkénti egymillió forint meghatározása ellentmond az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében, illetve a 3. § (1) és (2) bekezdésében foglalt alkotmányos elveknek és garanciáknak. Mivel 2012. január 1. napjától az indítvány nem jogosult által előterjesztettnek minősült, az alkotmánybírósági eljárás az Abtv. 71. § (1) bekezdése alapján megszűnt. A beadványozó ezt követően azzal a kérelemmel fordult hozzám, hogy kezdeményezzem a fenti rendelkezés az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát.

A beadvány benyújtását követően, 2012. április 4-én az Országgyűlésben képvisellel rendelkező öt párt közös politikai nyilatkozatban vállalta, hogy a 2012. évi őszi ülés szak folyamán olyan törvényt fogad el, amely biztosítja az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot a párt- és kampányfinanszírozásban.

Álláspontom szerint a kampányfinanszírozás tervezett átalakítása nem teszi okafogyottá a hatályos törvényi szabályozás Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatát. Abban az esetben ugyanis, ha az Alkotmánybíróság a jövőre nézve megsemmisíti a támadott rendelkezést, úgy ez jogállami keretek között fogja előmozdítani a már régóta esedékes törvényalkotást.

Az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás¹ (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírósági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket. Az AJB utasítás 45. § (1) bekezdés b) pontja szerint az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (utólagos normakontroll eljárás) konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, a hozzá forduló panaszos beadványa alapján.

Az AJB utasítás 46. § (2) bekezdése előírja, hogy milyen esetekben lehet különösen indokolt az indokolt az utólagos normakontroll indítvány benyújtása. A felsorolt szempontok közt szerepel, hogy az indítványozást indokolhatja az, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével kapcsolatos *alkotmányossági aggály* merül fel, továbbá, ha *az alapjogsérelem kirívó súlyú, illetve a sérelmet szenvedők száma jelentős*.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy a beadványozó által támadott rendelkezéssel kapcsolatban *súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel*, az Alkotmánybíróság általi megsemmisítés esetén pedig ugyanezen szakasz kapcsolódó bekezdése önmagában alkalmazhatatlanná válna.

Így tehát *a beadványt kimerítve és kiegészítve* fogalmazom meg a Ve. alábbi rendelkezéseinek megsemmisítése iránti kérelmemet:

„92. § (1) A független jelöltek, illetőleg a jelölő szervezetek a választásra a 91. §-ban foglalt költségvetési támogatáson felül jelöltként legfeljebb egymillió forintot fordíthatnak. A figyelembe vehető jelöltek számát a 91. § (2) bekezdése szerint kell megállapítani.

(...)

(4) Az a jelölő szervezet, illetőleg független jelölt, amely, illetőleg aki az (1) bekezdésben foglalt szabályt megsértette, köteles a túllépés értékének kétszeresét 15 napon belül a központi költségvetés részére befizetni, és azt az első választók felkészítésére kell felhasználni. Késedelem esetén a tartozást adók módjára kell behajtani.”

Az indítvány indokolásával kapcsolatban ismételtlen arra kívánok rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie.

¹ Kihirdette: Hivatalos Értesítő 2012. évi 4. szám

Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az alkotmánybíróági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybíróági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes alapjogi tesztek is. Megjegyzem, hogy a két évtizedes alkotmányossági gyakorlat eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben rögzített megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

1. Az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy a pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. A pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában.

Az Alkotmánybíróóság megállapítása szerint a pártok sajátos közvetítő szerepet töltenek be az állam és a társadalom között. Ez a pártoknak nem csupán joga, hanem alkotmányos kötelezettsége is. A közvetítő szerephez szükségszerűen hozzátartozik, hogy a párt ismertesse és népszerűsítse a tevékenységét a választópolgárok számára, és ezzel befolyásolja a népakarat kialakulását.²

Az Alkotmánybíróóság rámutatott arra is, hogy az Alkotmány a pártok alapításának és működésének szabadságát önálló, nevesített alapjogként határozza meg és részesíti alkotmányos védelemben. Ez az előírás azonban a pártok szabad tevékenységét és annak alkotmányos védelmét az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok keretei között biztosítja. A pártok szabad működése és a népakarat kialakításában való közreműködés nem korlátozhatatlan jogok.³

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése a töretlen alkotmánybíróági gyakorlattal összhangban tartalmazza, hogy az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Az Alkotmánybíróóság számos határozatában leszögezte, hogy az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.⁴

A demokrácia elvén alapuló népképviselő elengedhetetlen feltétele a stabil, jogszerű és kiszámítható választási rendszer. Ennek egyik alapvető eleme a kampány, amely a választói akarat törvényes befolyásolása a meggyőzés különböző eszközeivel. A kampánynak fontos szerepe van abban, hogy a választópolgárok felelősen, tudatosan és megalapozott módon dönthessenek a képviselő-jelöltek, illetve a politikai pártok támogatásáról.

² Lásd: 2179/B/1991. AB határozat, 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, 1/2002. (I. 11.) AB határozat, 27/2008. (III. 12.) AB határozat

³ Lásd: 24/1992. (IV. 21.) AB határozat, 27/2008. (III. 12.) AB határozat

⁴ Lásd először: 30/1992. (V. 26.) AB határozat

Az országgyűlési képviselők választása során alapkövetelmény, hogy a jelöltet állítani kívánó, alkotmányos és törvényes keretek között működő pártok megismertethessék és népszerűsíthessék jelöltjeiket, programjukat. A kampány intenzitása, erőssége azonban nagymértékben függ az adott párt, jelölt, illetve támogatóik e célra fordítható anyagi eszközeitől.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az állam azonos feltételeket köteles biztosítani azoknak, akik el kívánnak indulni a választásokon.⁵

A Ve. a pártok kampány során való esélyegyenlőségét azzal is elő kívánja segíteni, hogy előírja, minden jelölő szervezet, amely a választásokon jelöltet állít, a jelöltállítás arányos központi költségvetési támogatásra jogosult. A független jelöltek a jelölő szervezetek jelöltjeivel azonos mértékű költségvetési támogatásban részesülnek.⁶ E támogatáson felül a független jelöltek, illetőleg a jelölő szervezetek a választásra jelöltenként legfeljebb egymillió forintot fordíthatnak.

A kampányra fordítható összeg felső határának meghatározása korlátozza a pártokat abban, hogy választási üzeneteiket eljuttathassák a választópolgárokhoz, és ezzel befolyásolhassák a népakarat kialakulását. E korlátozásnak azonban legitim jogalkotói célja van, így előzhető meg, hogy behozhatatlan versenyelőnybe kerüljenek a kampány során nagyobb anyagi forrásokkal rendelkező pártok jelöltjei más jelöltekkel szemben.

Az alaptörvény-ellenesség vizsgálata során kiindulópontnak tekintem, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint az érvényesülő, hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az „élő jogot” vetette össze az Alkotmány rendelkezéseinek tartalmával és az alkotmányos elvekkel.⁷

Figyelembe kell tehát venni azt a tényt, hogy a pártok által saját bevételeikből törvényesen kampánycélokra fordítható összeg a Ve. hatálybalépése óta, közel másfél évtizede változatlan. Ez idő alatt azonban jelentősen nőttek azok a kiadások, amelyek szükségszerűen együtt járnak a kampányeszközök felhasználásával, mint például plakátok és szórólapok előállítás, választói rendezvények megszervezése, kampánykörtutak lebonyolítása, hirdetések megrendelése. Az életszerűtlen, a gazdasági racionalitástól elszakadt szabályozás ezért azzal a következménnyel jár, hogy – független becslések szerint⁸ – a parlamenti pártok többsége jelentősen átlépi a kampányra fordítható összeg felső határát.

Az Alaptörvény nem tartalmaz rendelkezést a választási kampányról és értelemszerűen nem határozza meg a választási célra fordítható összeget sem, ezért annak szabályozásakor a törvényhozó nagyfokú döntési szabadsággal rendelkezik. Megítélésem szerint a jogalkotás alkotmányos korlátja azonban, hogy nem állapítható meg olyan indokolatlanul alacsony összeg, amely nem teszi lehetővé az érdemi kampány folytatását, a jelölő szervezetek és jelöltek tevékenységének megismertetését és népszerűsítését, mert ez esetben a jogi szabályozás megakadályozza a pártokat sajátos közvetítői szerepük ellátásában.

Álláspontom szerint a Ve. 92. § (1) bekezdése ellentétes az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdésével, mert olyan alacsony összeghatárt állapít meg, amely nyilvánvalóan nem elégséges az érdemi és a választópolgárok széles köréhez eljutó kampányhoz, és ezzel korlátozza a pártokat abban, hogy alkotmányos kötelezettségüknek eleget téve közreműködjenek a népakarat kialakításában.

⁵ Lásd: 3/1991. (II. 7.) AB határozat, 63/2008. (IV. 30.) AB határozat

⁶ Az országgyűlési képviselők legutóbbi, 2010. évi általános választásán a jelöltek arányában felosztható költségvetési támogatás 100 millió forint volt. Az Országos Választási Bizottság 265/2010. OVB határozatával az egy jelöltre jutó támogatás összegét 48.804 forintban határozta meg.

⁷ Lásd: 57/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁸ Lásd például: a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról szóló 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat alapján létrehozott Antikorrupciós Koordinációs Testület által kidolgozott Korrupció elleni stratégiát, valamint a Freedom House Europe és a Transparency International Magyarország által működtetett kampánymonitort.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában következetesen érvényesített alapelv, hogy a jogbiztonság szorosan kapcsolódik a jogállamiság elvéhez, annak lényegi eleme. A jogbiztonság az államtól és a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetőek és követhetőek legyenek. A jogbiztonság e szempontjainak súlyos megsértése egyben jogállamiság sérelmét is jelenti. A jogállamiság elve ugyanakkor nem kiegészítő, másodlagos szabály, és nem pusztá deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, amelynek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.⁹

A választói akarat zavartalan kinyilvánítása a legfelsőbb államhatalmi szerv szabad akaratlan alapuló létrehozását, illetve azon keresztül a Magyarország demokratikus jogállamiságát biztosítja. Ez a garanciális követelmény azonban nem tud maradéktalanul érvényesülni, miután alapos okkal feltételezhető, hogy a pártok egy része a kampány során tudatosan túllépi a választási célra fordítható keretösszeget.

Az egyes alapjogokkal kapcsolatos visszaélések megelőzésének gyakorlati kérdései nem tartoznak az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Megítélésem szerint azonban alapot adhat az indítványomban támadott rendelkezés megsemmisítésére, ha a szabályozás eleve magában hordozza a visszaélés lehetőségét, sőt a törvényhozó által választott jogi megoldás váltja ki az alapjog érvényesülését negligáló jogalkalmazási gyakorlatot.

A pártok a hatályos szabályozás alapján egy demokratikus jogállamban elfogadhatatlan döntési helyzetbe kerülnek. Egy sajátos választási kényszer áll elő, mert vagy lemondanak arról, hogy alkotmányos kötelezettségüknek eleget téve széleskörű kampány folytatásával próbálják befolyásolni a népakarat kialakulását, vagy pedig megsértik azt a követelményt, mely szerint a jog által megállapított működési rendben, a megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között kell kifejtetni tevékenységüket.

Álláspontom szerint a Ve. 92. § (1) bekezdése azért is ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, mert olyan alacsony összeghatárt állapít meg, amely nyilvánvalóan nem elégséges az érdemi és a választópolgárok széles köréhez eljutó kampányhoz, és ezzel a jogállamiság elvével nem összeegyeztethető működésre készíti a pártokat.

3. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése értelmében 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.

A két évtizedes, töretlen és álláspontom szerint az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmából következően a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Az Alkotmánybíróság értelmezésében az önkényes, megengedhetetlen megkülönböztetés tilalma – alanyi és tárgyi összefüggésben – a jogi személyekre is vonatkozik.¹⁰

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint egy jogszabály azáltal is megvalósíthat diszkriminációt és teremthet alkotmányellenes helyzetet, hogy különböző helyzetben lévőket kezel azonos módon. A megkülönböztetés indokolatlan hiánya az alkotmányos egyenlőség sérelméhez vezet.¹¹

⁹ Vö.: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, 11/1992. (III. 5.) AB határozat

¹⁰ Lásd: 59/1992. (XI. 6.) AB határozat

¹¹ Lásd: 1/1995. (II. 8.) AB határozat, 42/2007. (VI. 20.) AB határozat

A parlamenti demokrácia alapja a politikai pártok versengése a választópolgári támogatottságért és a rendszeres választások. A demokrácia egészséges működése nem képzelhető el politikai pluralizmus és a pártok politikai küzdelemben való esélyegyenlősége nélkül. Ez viszont feltételezi a pártok tevékenységére vonatkozó jogi keret azonosságát. Az államnak ezért semlegesnek kell maradnia a politikai pártok küzdelmében és a politikai verseny feltételeit szabályozó jogszabályok megalkotása során.

Ebből következően a jogalkotó a pártokra vonatkozó szabályok megalkotásakor köteles a pártokat egyenlőként kezelni, az egyes pártok szempontjait azonos körültekintéssel és elfogulatlansággal figyelembe venni. Az elfogadott jogszabálynak nemcsak látszólag kell semleges előírásokat tartalmaznia. Azt is biztosítani kell, hogy a minden pártra egyformán érvényes jogi norma végül a pártok egy jól körülhatárolható csoportja esetében de facto ne eredményezzen alkotmányos indok nélküli hátrányos megkülönböztetést.¹²

A demokratikus társadalom alapvető értéke a többpártrendszer megújulási képessége, vagyis az, hogy a rendszer alkalmazkodni tudjon a társadalomban lezajló változásokhoz, meg tudjon felelni a választók módosuló igényeinek.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a parlamenti és nem parlamenti pártok alkotmányos feladatai különböznek. A pártok egyenlősége formális és eljárási egyenlőség, az állami támogatás mértéke követheti a pártfunkciók kibontakozását, és honorálhatja a párt jogállásában is a változást, a parlamenti párt jogállásának és felelősségének megnövekedését.¹³ Amint azonban arra indítványomban már hivatkoztam, az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az állam azonos feltételeket köteles biztosítani azoknak a jelölteknek, akik el kívánnak indulni a választásokon. Az esélynek tehát a választásokat megelőzően egyenlőnek kell lennie.

Azoknak a pártoknak, amelyek képviselőcsoporttal, de legalábbis képviselővel rendelkeznek az Országgyűlésben, nyilvánvalóan több lehetőségük van megismertetni programjukat a választópolgárokkal, mint a parlamenten kívüli pártoknak. E versenyhátrány kiegyenlítésének esélyét a kampány során kell biztosítani. Ez megköveteli, hogy a kampány időszakában azon pártok számára is mód nyíljon üzeneteik eljuttatására a választópolgárok széles köréhez, amelyeknek erre a választási ciklus túlnyomó részében a parlamenti pártokhoz képest korlátozottabb lehetőségeik vannak.

A kampányra fordítható összeg indokolatlanul alacsony szinten tartása tehát különösen hátrányosan érinti a parlamenten kívüli pártokat, mert akadályozza, hogy kiegyenlítsék az Országgyűlésben képviselettel rendelkező és emiatt nagyobb ismertséggel bíró pártokkal szembeni versenyhátrányukat. Abban az esetben ugyanis, ha támogatóik révén meg tudják szerezni az intenzív kampányhoz szükséges anyagi forrásokat, nem tudják azokat törvényesen felhasználni. A hátrány azonban megítélésem szerint nem abból következik, hogy a kampányra fordítható összeg felső határa minden párt esetében azonos, hanem annak irreálisan alacsony voltából.

A Ve. támadott rendelkezése látszólag valamennyi, a választáson jelöltet állító párt esetében azonos követelményt fogalmaz meg, ám valójában a választási célra fordítható kampányösszeg alacsonyan tartása a tárgyilagos mérlegelés szerint hátrányosabb helyzetbe hozza a parlamenten kívüli pártokat. A szabályozás olyan indokolatlan versenyelőnyt biztosít az országgyűlési képviselettel rendelkező pártoknak, amely a demokratikus társadalmi rendszer megújulási képességét veszélyezteti.

Álláspontom szerint a Ve. 92. § (1) bekezdése azért is ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével, mert az érdemi kampány folytatásához nem elégséges, indokolatlanul alacsony összeghatár meghatározása a pártok egy jól körülhatárolható csoportja, a parlamenten kívüli pártok hátrányos megkülönböztetését eredményezi.

¹² Lásd: 63/2008. (IV. 30.) AB határozat

¹³ Vö.: 549/B/2000. AB határozat, 2179/B/1991. AB határozat, 549/B/2000. AB határozat

Amint azt indítványomban már kifejtettem, a választási kampány szükséges elemének tartom az e célra felhasználható összeg felső határának meghatározását. A támadott rendelkezés pro futuro megsemmisítése esetén azonban a jogalkotónak megfelelő idő állhat rendelkezésére az új, az Alaptörvénnyel összhangban lévő szabályozás megalkotására.

4. Álláspontom szerint önmagában a választási célra fordítható összeg emelése nem biztosítja azt, hogy a pártok nem fogják a jövőben túllépni ezt a törvényi limitet. Szükséges ezért, hogy a kampánypénzek felhasználását megfelelő hatékonysággal ellenőrizze az állam.

A pártok gazdálkodását az Állami Számvevőszék ellenőrzi kizárólag törvényességi szempontok alapján.¹⁴

Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A jogalkotói feladat elmulasztásának minősül az is, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

Az Abtv. alapján az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapítson meg. Az indítványozási jog hiánya ugyanakkor – álláspontom szerint – nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztosa utólagos normakontroll vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kérelmezésével egyidejűleg felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét egy adott jogi szabályozás kapcsán a jogalkotói feladat elmulasztására, különösen akkor, ha a szabályozási hiány alapvető jogok, követelmények érvényesülését gátolja. Az ombudsmani figyelemfelhívás értelemszerűen nem minősül önálló, külön kérelemnek, vagyis az Alkotmánybíróság joga és lehetősége eldönteni azt, hogy élni kíván-e ezzel a hatáskörével.

Álláspontom szerint a Ve. 92. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének vizsgálatával összefüggésben az Alkotmánybíróságnak indokolt lenne megvizsgálnia azt is, hogy a pártok által választási célokra fordítható összeg felhasználásának ellenőrzésére vonatkozó szabályozás teljes körűen tartalmazza-e az alkotmányossági standardoknak megfelelő garanciákat, vagy jogalkotói mulasztás áll-e fenn.

Budapest, 2012. május 11.

Szabó Máté

Üdvözlettel:

Prof. Dr. Szabó Máté



¹⁴ Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 5. § (11) bekezdése