

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3259/2018. (VII. 17.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 8/C. § (2) bekezdés *b*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. A Sportos és Egészséges Magyarországért Párt (székhely: 2335 Taksony, Solt utca 6.; képviselője: Kovács András elnök, a továbbiakban: indítványozó) – az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján – 2018. május 11-én alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó panaszában az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 8/C. § (2) bekezdés *b*) pontja, és az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény módosításáról szóló a 2017. évi CLX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 2. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [3] Az Országgyűlés 2017. november 4. napján fogadta el a Módtv.-t, amelynek a támadott rendelkezése kiegészítette a Tv.-t annak az indítványozó által támadott rendelkezésével, előírva, hogy „a pártlistát állító párt köteles a kincstárnak visszafizetni a 3. § szerinti támogatást, ha a pártlista [...] nem éri el a pártlistákra leadott összes érvényes szavazat legalább 1%-át.”
- [4] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott szabályozás sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését (kellő felkészülési idő követelménye) és XIII. cikk (1) bekezdését (tulajdonhoz való jog).
- [5] Az indítványozó mint pártlistát állító párt a 2013. évi LXXXVII. törvény 3. §-a szerinti támogatásra volt jogosult a 2018. évi országgyűlési választáson. Miután az indítványozó a választáson nem érte el a pártlistákra leadott összes érvényes szavazat legalább 1%-át, a támogatás visszafizetésére vált kötelessé. Az indítvány leírja, hogy a támadott rendelkezés végrehajtása ugyan még nem kezdődött el, de közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik. Az indítványozó álláspontja szerint a jogséremlme a jogszabályi rendelkezés hatályosulásánál fogva megtörtént, különös tekintettel arra, hogy három hónappal a kampányidőszak hivatalos megkezdését megelőzően került sor a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés elfogadására. Tekintettel arra, hogy szerinte a Tv. támadott rendelkezésének hatályosulása önmagában a jogsérelem okozója, nem áll rendelkezésre jogorvoslati lehetőség a jogsérelem orvosolására.
- [6] Az indítványozó alkotmánybírósági határozatokra hivatkozva kifejti, hogy a jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatálybalépése közötti felkészülési idő olyan rövid, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, vagy legjobb szándékuk ellenére sem tudnak kötelezettségeiknek eleget tenni. A konkrét esetben álláspontja szerint olyan joghátrány érte a címzetteket, amely a demokratikus jogállamiság elvével közvetlen összefüggésben van, mivel a választásra való felkészülés és a pártlista állítás lehetőségét korlátozta olyan pártok – így az indítványozó – esetében, amelyek az akkori becslések szerint az 1%-ot nem érték volna el.
- [7] Az indítványozó szerint a tulajdonhoz való joga is sérült azzal, hogy a kampánytámogatás felhasználása után a 27% általános forgalmi adó (a továbbiakban: áfa) mértékét megfizette adó formájában. Amennyiben a teljes kampánytámogatási összeg visszafizetése kerül kötelezésre, úgy az adó formájában megfizetett összeggel gyakorlatilag többlet összeget fizet meg az indítványozó az állam számára.
- [8] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, az 56. § (2) bekezdése értelmében pedig a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának tör-

vényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

- [9] Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlatára tekintettel az indítványt a Tv.-be beépült, módosított rendelkezés tekintetében vizsgálta meg.
- [10] 2.1. A Tv.-nek a támadott rendelkezése 2017. november 24-én lépett hatályba; az indítvány az ettől számított száznyolcvan napon belül, határidőben került benyújtásra [Abtv. 30. § (1) bekezdés].
- [11] 2.2. A támadott rendelkezés szerint a pártlistát állító párt köteles a kincstárnak visszafizetni a Tv. 3. §-a szerinti kampánytámogatást, ha a pártlista nem éri el a pártlistákra leadott összes érvényes szavazat legalább 1%-át [Tv. 8/C. § (2) bekezdés b) pont]. A pártlista által elért szavazatokról a Nemzeti Választási Iroda a választás végleges eredményének jogerőre emelkedését követő napon értesíti a kincstárt [Tv. 8/C. § (5) bekezdés]. A kincstár a befizetési kötelezettségről határozatot hoz, amellyel szemben fellebbezésnek nincs helye, de bírósági keresetindításnak igen; a befizetési kötelezettség az azt követő tizenötödik napon válik esedékessé, amikor a kincstár határozatát a bíróság helybenhagyta vagy a keresetindításra nyitva álló határidő eredménytelenül telt el [Tv. 8/C. § (6) bekezdés].
- [12] Az Alkotmánybíróság joggyakorlata szerint „a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek”, de emellett „az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik” [33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66]].
- [13] Az érintettségnek a fenti speciális értelmezése különösen is fontos a demokratikus választások védelmében. A választójog gyakorlására csak meghatározott időközönként van lehetőség, ha tehát egy választópolgár valamilyen okból nem – vagy csak kedvezőtlen feltételekkel – tud részt venni a választáson (legyen szó akár az aktív, akár a passzív választójog gyakorlásáról, vagy a kampányban való részvételről), erre legközelebb csak évek múlva nyílhat új alkalma. Hasonló a helyzet a pártok és egyéb jelölőszervezetek esetében is. A választójog és a választások további sajátossága, hogy az ezekkel kapcsolatos alaptörvény-ellenesség utólag már nem, vagy csak nehezen reparálható (adott esetben a választási eljárás teljes vagy részbeni megismételtetésével). Ebben a helyzetben – figyelemmel a demokratikus jogállam és az Alaptörvényben biztosított jogok védelmével kapcsolatos feladatára – különösen is célszerű, hogy az Alkotmánybíróság az érintettség értelmezésén keresztül szükség szerint már a választási esemény előtt lehetőséget biztosítson az alkotmányossági vizsgálat kérelmezésére. Ilyen módon a választópolgárnak és a jelölő szervezetnek nem feltétlenül kell megvárnia, hogy a sérelmet ténylegesen elszenvedje, hanem még ezelőtt az Alkotmánybírósághoz fordulhat, és eredményes panasz esetén a soron következő választáson már az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából felülvizsgált jogszabályi keretek között vehet részt.
- [14] 2.3. Az Alkotmánybíróság joggyakorlata szerint kivételesen – a kellő felkészülési idő hiánya, illetve a visszaható hatály tilalma miatt – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére is alapítható alkotmányjogi panasz [3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [137]; utóbb: 3092/2018. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [5]].
- [15] A kellő felkészülési idő követelményével kapcsolatos indítványi résszel kapcsolatban az Alkotmánybíróság felidézi, hogy a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatban a választási rendszer stabilitását kifejezetten alkotmányos értéként ismerte el, és – azzal együtt, hogy lehetségesnek, sőt adott esetben szükségesnek is ítélte az országgyűlési egyéni választókerületek határainak felülvizsgálatát – alkotmányossági szempontból aggályosnak minősítette azt a jelenséget, ha a választókerületek területének módosítására a választásokat közvetlenül megelőző időszakban kerül sor, mivel ez felkeltheti a politikai erőviszonyok megengedhetetlen módosításának gyanúját.
- [16] Az Alkotmánybíróság a fenti követelményt – a vizsgálat tárgyának megfelelően – a választókerületi határokkal kapcsolatban fogalmazta meg, de mivel a választásra vonatkozó szabályok stabilitása általában és összességükben is elengedhetetlen a demokratikus választás hitelességéhez, a követelmény megfelelően vonatkoztatható a választási rendszernek, a választási eljárásnak, illetve a választási kampányszabályozásnak egyéb olyan elemeire is, amelyek alkalmasak arra, hogy a választás eredményét érdemben befolyásolják.

- [17] Az indítványozó – mint párt – érintettsége az országgyűlési képviselők választásával kapcsolatos kampány szabályozás módosítása nyomán a kellő felkészülési idő követelményével összefüggésben – a korábban kifejtettek szerint – már önmagában a támadott jogszabály hatályba lépése folytán megállapítható, annak tényleges alkalmazását (és ebből következően értelemszerűen a formális jogorvoslati lehetőségek kimerítését) megelőzően is, mert hátrányosan befolyásolta lehetőségét a választásra való felkészülésben. További kérdés azonban, hogy ez megvalósítja-e a jogbiztonság sérelmét.
- [18] Az Alkotmánybíróságnak a kellő felkészülési idő követelményével kapcsolatos joggyakorlata szerint „[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 hatályba lépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jöhiszeműségük, 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 jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik őket)” {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [239]}.
- [19] A kellő felkészülési idő hiányát állító indítványok vizsgálatával összefüggésben az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „az indítványozónak kell részletesen indokolnia, hogy a sérelmezett jogszabály egyes rendelkezéseivel összefüggésben a felkészülési időt miért nem tekinti megfelelőnek, azok hatályba lépése hogyan vezet vagy vezetett a jogbiztonság sérelmére. Ennek keretében az indítványozónak a felelőssége – szükség esetén – megküldeni az Alkotmánybíróság részére azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják. Ha az indítványozó ezeknek a követelményeknek nem tesz eleget, a kellő felkészülési idő hiányára hivatkozó indítványa érdemi vizsgálatára nem kerül sor [vö. Abtv. 52. § (1) bekezdés e) pont, (4) bekezdés, (6) bekezdés, 55. § (3) bekezdés]” {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [242]}.
- [20] A támadott rendelkezés 2017. november 24-én lépett hatályba. A 2018. évi országgyűlési képviselőválasztásra a Nemzeti Választási Bizottság az indítványozót annak bejelentése nyomán 2018. január 26-án vette jelölő szervezetként nyilvántartásba, 2018. március 12-én pedig önálló pártlistaként nyilvántartásba vette az indítványozó országos listáját is. A jelölő szervezetnek a pártlista nyilvántartásba vételének jogerőre emelkedését követően volt folyósítható a támogatás, azzal a feltétellel, hogy a párt a vezető tisztségviselői (másodlagos) helytállási kötelezettségéről is nyilatkozott (Tv. 3/A. §, 6. §).
- [21] A fentiekből megállapítható, hogy a támadott törvényi rendelkezés hatályba lépésétől az indítványozó jelölő szervezetként történő nyilvántartásba vételéig eltelt két hónap, majd további közel két hónap múlva az indítványozó sikeresen országos listát állított és ezt követően saját nyilatkozata alapján vehette igénybe a kampánytámogatást. Az indítványozó a kellő felkészülési idő sérelmét lényegében azon az alapon állítja, hogy a jogszabály hatálybalépésekor a „pártlista állítás vonatkozásában a szükséges előkészületeket megtette”, a kampánytámogatás „biztosította számára a legjelentősebb erőforrást”, „felkészületlenül érte” a rendelkezés elfogadása, továbbá, hogy a „3 hónapos felkészülési idő elenyésző annak a döntésnek a meghozatalához, hogy az érintett párt képes-e pártlistát állítani” [lásd indítvány 3–4. oldal].
- [22] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítvány indokolása egyrészt úgy állítja be a pártlista állításának lehetőségét, mintha az a kampánytámogatás igénybevételének lehetőségével (és kockázatával) szükségszerűen együtt járna; másrészt nem mutatja be és nem támasztja alá részletes érveléssel, hogy a párt országos listaállítását mintegy négy hónappal megelőzően megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás konkrétan miért okozott rendkívüli nehézséget az indítványozónak. A kellő felkészülési idő hiányára hivatkozó indítványa tehát nem felel meg a határozott kérelem feltételeinek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont], annak érdemi vizsgálatára nem kerülhet sor.
- [23] 2.4. Az indítványozó a tulajdonhoz való jogának sérelmét is állította, arra hivatkozással, hogy a kampánytámogatás felhasználása után a 27% áfa megfizetésre került, a teljes kampánytámogatási összeg visszafizetésére kötelezéssel együtt többlet összeget kell az indítványozónak megfizetnie az állam számára.
- [24] Az áfa adóalanya általánosan a gazdasági tevékenységet folytató személy vagy szervezet. Az köteles tehát adófizetésre, aki ellenérték fejében a terméket értékesíti, a szolgáltatást nyújtja, illetve erről számlát állít ki. Ehhez képest a Tv. szerinti támogatott párt a kampánytámogatás felhasználásakor a termék beszerzője, a szolgáltatás igénybevevője [lásd az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 2. §, 5. §, 55. §]. Az indítvány

nem tartalmaz arra vonatkozó indokolást, hogy a támogatott párt hogyan lehetne a felhasznált kampánytámogatás vonatkozásában az áfa megfizetésére kötelezett személy.

- [25] Az indítvány nem tartalmaz arra vonatkozó érvelést sem, hogy – a Tv. alapján előre láthatóan feltételes visszafizetési kötelezettséggel kapott – kampánytámogatás összege a támogatott tulajdonába kerülne és kiterjedne erre a tulajdonhoz való jog védelmére. A visszafizetendő támogatást a folyósítása időpontjában érvényes jegybanki alapkamat kétszeresével növelt mértékben köteles a pártlistát állító párt a kincstárnak visszafizetni [Tv. 8/C. § (4) bekezdés], a kamatfizetési kötelezettséget ugyanakkor az indítványozó nem sérelmezte. Az indítvány nem támasztja alá, hogy visszafizetési kötelezettség a támogatott tulajdonát egyébként bármilyen módon korlátozná.
- [26] A tulajdonhoz való jogra hivatkozó indítványi rész sem felel meg a határozott kérelem feltételeinek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont].
- [27] 3. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósági vizsgálatának eredményeként arra a következtetésre jutott, hogy az indítvány nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjába foglalt törvényi feltételeknek, ezért azt az Abtv. 56. § (3) bekezdésében előírtakra figyelemmel, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2018. július 2.

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/839/2018.

