

21/2008. (III. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 453/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 453/2007. (X. 24.) OVB határozatával úgy döntött, hogy Lendvai Ildikó frakcióvezető és az MSZP képviselőcsoportjához tartozó további száznegyvenhét országgyűlési képviselő által benyújtott országos népszavazási kezdeményezésben javasolt konkrét kérdést hitelesíti.

Az országos népszavazásra javasolt kérdés a következő:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy szűnjön meg az országgyűlési képviselők elszámolási kötelezettséggel nem terhelt költségterítése?”

2. Eljárása során az OVB megállapította, hogy a kezdeményezést benyújtó országgyűlési képviselők száma több, mint amennyit az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdése a fakultatív népszavazás kezdeményezéséhez minimálisan megkövetel. A 453/2007. (X. 24.) OVB határozat szerint a kezdeményezés a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek is megfelel. Erre tekintettel az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a 453/2007. (X. 24.) OVB határozatával hitelesítette.

3. A törvényes határidőn belül két kifogás érkezett az Alkotmánybíróságra.

3.1. Az egyik kifogás formai és tartalmi szempontból sem tartja jogszabályszerűnek az OVB által hitelesített kérdést. Az indítványozó szerint fakultatív népszavazási kezdeményezés esetében is irányadóak a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazás aláírásgyűjtő ívére vonatkozó követelmények. Az ívnek a kérdéssel kell kezdődnie, egy íven egy kérdés szerepelhet és az aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük. Az indítványozó álláspontja az, hogy mivel a képviselők aláírását tartalmazó ívet egy olyan levélhez csatolták, amelyen valamennyi kérdés szerepelt, sérelmet szenvedett a szabad mandátum elve. A képviselők ugyanis nem válogathattak a kérdések között.

A kifogás szerint a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének, mert nem világos, mi a kezdeményező szándéka, a képviselői költségterítés teljes megszüntetése vagy az arra vonatkozó szabályok módosítása.

Végül az indítványozó szerint a kérdés burkolt alkotmánymódosításra irányul. Az Alkotmány 20. § (4) bekezdése biztosítja a képviselők számára a költségterítést, ezért annak megszüntetése alkotmánymódosítást igényel, az Alkotmány azonban népszavazás útján nem módosítható. Emellett a kifogást benyújtó úgy véli, a képviselői függetlenséget [Alkotmány 20. § (2) bekezdés, 20/A. § (1) bekezdés] sértené, ha a képviselők költségeiről szóló igazolásokat valamilyen állami intézmény ellenőrizhetné.

3.2. A másik kifogás szerint a kérdés egyrészt nem felel meg az egyértelműség követelményének, mert az Alkotmány, az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény és az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény (a továbbiakban: Tv.) sem használja „az országgyűlési képviselők elszámolási kötelezettséggel nem terhelt költségtérítése” kifejezést.

Másrészt, az eredményes népszavazás azt jelentené, hogy az Országgyűlésnek a költségtérítés intézményét kellene megszüntetnie, ami viszont az Alkotmány 20. § (4) bekezdése módosításával járna, következésképpen burkolt alkotmánymódosítást valósítana meg.

A kifogást benyújtók azt kérték, hogy az Alkotmánybíróság a 453/2007. (X. 24.) OVB határozatot semmisítse meg, és utasítsa az OVB-t új eljárás lefolytatására.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. §-a alapján az Alkotmánybíróság a kifogásokat egyesítette, és egységes eljárásban bírálta el.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogásokat az Alkotmány, az Nsztv., valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

Alkotmány

20. § „(2) Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.

(3) Az országgyűlési képviselőt - az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvényben szabályozottak szerint - mentelmi jog illeti meg.

(4) Az országgyűlési képviselőt a függetlenségét biztosító tiszteletdíj, továbbá meghatározott kedvezmények és költségeinek fedezésére költségtérítés illetik meg. A tiszteletdíj és a költségtérítés összegéről, valamint a kedvezmények köréről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„20/A. § (1) Az országgyűlési képviselő megbízatása megszűnik:

a) az Országgyűlés működésének befejezésével,

b) a képviselő halálával,

c) az összeférhetetlenség kimondásával,

d) lemondással,

e) a választójog elvesztésével.”

28/C. § „(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.”

Nsztv.

8. § „(3) A kötelező népszavazás csak ügydöntő, a mérlegelés alapján elrendelt (a továbbiakban: fakultatív) népszavazás az Országgyűlés döntésétől függően - a (4) bekezdésben foglalt korlátozással - ügydöntő vagy véleménynyilvánító lehet.”

„9. § (1) A fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a köztársasági elnök, a Kormány, illetőleg az országgyűlési képviselők egyharmada az Országos Választási Bizottság elnökéhez nyújthatja be.

(2) Az Országos Választási Bizottság az Alkotmányban, valamint a 10. § a)-d) pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről. Az Országos Választási Bizottság elnöke a hitelesítés eredményéről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,

e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

Ve.

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet - az Alkotmánybírósághoz címezve - az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. (...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

III.

A kifogások nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *h*) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság - alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban - a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív, valamint a konkrét kérdés hitelesítésére irányuló eljárásban az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazás aláírásgyűjtő ívre vonatkozó formai követelmények alkalmazandók-e a köztársasági elnök, a Kormány vagy az országgyűlési képviselők egyharmada által kezdeményezett fakultatív népszavazás esetében.

Az Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése alapján a köztársasági elnök, a Kormány vagy az országgyűlési képviselők egyharmada fakultatív népszavazást kezdeményezhet. [Az Országgyűlés dönt a népszavazás elrendeléséről abban az esetben is, ha az országos népszavazási kezdeményezést százezernél több, de kétszázezernél kevesebb választópolgár támogatja aláírásával, de ez az eset ennek az ügynek nem tárgya.] A fakultatív népszavazásra bocsátandó kérdést az OVB elnökéhez kell benyújtani. Az OVB az Alkotmányban és az Nsztv. 10. § *a*-*d*) pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről [Nsztv. 9. § (1) és (2) bekezdés]. Az Nsztv. is kifejezésre juttatja tehát, hogy a 10. § *e*) pontjában foglalt, az aláírásgyűjtő ívre vonatkozó követelmények vizsgálatának a köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás esetében nincs helye.

Az Nsztv. külön-külön szabályozza az aláírásgyűjtő ív (10. §) és a kérdés hitelesítését (9. §). Az előbbi a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazásra, az utóbbi a köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazásra vonatkozik. Az Nsztv. 12. §-a, a Ve. 117. § (1)-(2) bekezdése, 124/A. § (3) bekezdés *d*) pontja, valamint a 130. § (1) bekezdése is külön említi e két OVB hatáskört: az aláírásgyűjtő ív és a kérdés hitelesítését.

A köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás esetében nincs választópolgári aláírásgyűjtés, ezért nincs szükség aláírásgyűjtő ívre. Az OVB a népszavazásra bocsátandó konkrét kérdés hitelesítéséről dönt. A fakultatív népszavazási kezdeményezésre ezért értelemszerűen nem alkalmazhatók az aláírásgyűjtő ív formai követelményeire vonatkozó előírások.

3. Az Alkotmánybíróság a következőkben a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségét vizsgálta.

3.1. Az egyik kifogás szerint a hatályos jogszabályok nem használják „az országgyűlési képviselők elszámolási kötelezettséggel nem terhelt költségterítése” kifejezést, ezért a népszavazási kérdésnek ez a fogalma nem értelmezhető.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem feltétele a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségének, hogy a kérdés a jogszabályok fogalomkészletét használja. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése ugyanis „nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezőkészletét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek *terminus technicusait* vegyék alapul” [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

A „kölségtérítés” kifejezés azonban több jogszabályban is megtalálható. Az Alkotmány 20. § (4) bekezdésének első mondata alapján az országgyűlési képviselőt a függetlenségét biztosító tiszteletdíj, továbbá meghatározott kedvezmények és költségeinek fedezésére kölségtérítés illetik meg.

Ennek megfelelően a Tv. címe gyűjtőfogalomként használja a kölségtérítés fogalmát minden olyan juttatás megnevezésére, amely a tiszteletdíj és a kedvezmény fogalomkörébe nem vonható. A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Sztatv.) 3. melléklet II. 2. pontja pedig az igazolás nélkül elszámolható költségekről szóló részében szabályozza a kölségtérítés elszámolásának rendjét. Nem állapítható meg tehát, hogy az országos népszavazást kezdeményező által használt „kölségtérítés” és „elszámolás” kifejezések a választópolgárok számára felismerhetetlen tartalmat hordoznának.

3.2. A másik kifogás szerint a kérdés nem egyértelmű, mert nem világos, mi a kezdeményező szándéka: a képviselői kölségtérítés teljes megszüntetése vagy az arra vonatkozó szabályok módosítása.

Az Alkotmánybíróság a népszavazást kezdeményezők szándékát nem vizsgálhatja, és azt a kérdés egyértelműségi vizsgálatokor nem értékelheti [14/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 229, 231.]. A kérdés szövegének értelmezése alapján azonban megállapította: a kérdés arra irányul, hogy az országgyűlési képviselők elszámolási kötelezettséggel nem terhelt kölségtérítése megszűnjön.

4. Külön vizsgálta az Alkotmánybíróság a kifogásoknak azokat az elemeit, amelyek szerint a kérdés népszavazásra bocsátása burkolt alkotmánymódosítást eredményezne.

4.1. Az Alkotmány 20. § (4) bekezdésének első mondata alapján az országgyűlési képviselőt a függetlenségét biztosító tiszteletdíj, továbbá meghatározott kedvezmények és költségeinek fedezésére kölségtérítés illetik meg. A kölségtérítés mértékének és a kedvezmények körének meghatározása az Alkotmány 20. § (4) bekezdés második mondata alapján a törvényhozó feladata. A Tv. ennek megfelelően szabályozza az országgyűlési képviselők kölségtérítését. A kölségtérítésre vonatkozó elszámolási szabályt az Sztatv. tartalmaz, amelynek 27. § *b*) pontja alapján a nem önálló tevékenységből származó bevételből a jövedelem megállapítása során - legfeljebb a kölségtérítés címén kapott bevétel mértékéig - levonható az Sztatv. 3. számú melléklet rendelkezései szerint elismert költség. Az Sztatv. 3. számú melléklet II. 2. pontja az igazolás nélkül elszámolható költségek között említi az országgyűlési képviselők Tv.-ben megállapított kölségtérítését. A Tv. nem követeli meg, hogy az országgyűlési képviselő a tevékenysége során felmerülő szükséges költséget számlával igazolja. Ezért van az, hogy jelenleg a parlamenti képviselők igazolás nélkül számolhatnak el teljes költségükről. [Lásd 97/2007. (XI. 29.) AB határozat, ABK 2007. november, 1072.]

A most vizsgált népszavazási kérdés a parlamenti képviselők költségelszámolásának módszerére vonatkozik. Nem a kölségtérítés léte tehát a népszavazás tárgya, hanem az a mód, ahogyan az országgyűlési képviselők a költségeikről a rájuk vonatkozó Tv. rendelkezései alapján számot adnak.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdésben megtartott eredményes népszavazás nem jelentené az Alkotmány 20. § (4) bekezdésének burkolt módosítását.

4.2. Végül azt a kifogást vizsgálta az Alkotmánybíróság, amely szerint az Alkotmány 20. § (2) bekezdéséből és 20/A. § (1) bekezdéséből levezetett képviselői függetlenséget sértené, ha a képviselők költségeiről szóló igazolásokat állami intézmény ellenőrizhetné.

A képviselői függetlenség az alkotmánybírósági gyakorlatban a képviselői mandátum szabadságát jelenti. [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 38.; 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 200-201.; 34/2004. (IX. 28.) AB határozat, ABH 2004, 490, 496.] A szabad mandátumot mindenekelőtt a mentelmi jog [Alkotmány 20. § (3)

bekezdés], az összeférhetetlenség jogintézménye [Alkotmány 20. § (5) bekezdés] és az országgyűlési képviselők anyagi függetlensége [Alkotmány 20. § (4) bekezdés] biztosítja. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a törvényhozónak úgy kell kialakítania a képviselőket megillető juttatások rendszerét, hogy a képviselő anyagilag valóban független legyen, ugyanakkor a képviselőiséget az állami szabályozás ne formálja hasznot hajtó foglalkozássá.

Az Alkotmány 20. § (2) bekezdése előírja, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében kötelesek végezni. Az Alkotmány 20. § (4) bekezdése alapján a képviselőket „költségeik fedezésére költségtérítés” illeti meg. A két alkotmányos rendelkezés együttes értelmezése alapján megállapítható, hogy az állam a képviselőknek a politikai közösség érdekében végzett tevékenységük során indokoltan felmerülő költségeit téríti meg. Ezt az állami kötelezettséget a népszavazásra bocsátandó kérdés nem érinti, az ugyanis a költségek elszámolásának módjára vonatkozik.

A kérdésben kiírt népszavazás eredményessége esetén az Országgyűlés alkothat olyan törvényt, amely anélkül, hogy a képviselő anyagi függetlenségét korlátozná, lehetővé teszi az Alkotmány 20. § (2) és (4) bekezdését sértő, jogosulatlan költségtérítésre vonatkozó igények kiszűrését. Ezért az Alkotmánybíróság elutasította azt a kifogást, amely a képviselői függetlenségre hivatkozva kérte a népszavazási kérdés hitelesítésének megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság - a fentiekben felsorolt indokok alapján - a 453/2007. (X. 24.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró