

62/2008. (IV. 29.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 472/2007. (XI. 12.) OVB határozatát helybenhagyja. Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. A Magyar Szociális Zöld Párt aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) azzal, hogy országos népszavazást kíván kezdeményezni a következő kérdésben:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az országgyűlési képviselőknek csak a bizonylattal alátámasztott elszámolható kiadásai után járhat költségtérítés?”

2. Az OVB eljárása során megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai előírásoknak, és a népszavazásra bocsátandó kérdéssel kapcsolatos tartalmi követelményeknek megfelel. Erre tekintettel az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát és az azon szereplő kérdést az ügyben meghozott 472/2007. (XI. 12.) OVB határozatával hitelesítette.

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

3.1. Az egyik kifogás szerint a most vizsgált kérdéssel azonos tartalmú kérdést hitelesített az OVB, és ezt a döntést a 97/2007. (XI. 29.) AB határozat helybenhagyta. Azonos kérdésben viszont újabb népszavazás nem kezdeményezhető. Az indítvány szerint a kérdés az egyértelműség követelményének sem felel meg, mert a „bizonylat” fogalma többféleképpen értelmezhető, a „járhat” kifejezés pedig sérti az Alkotmány azon rendelkezését, amely szerint költségtérítés jár a képviselőknek. Végül az indítványozó szerint a kérdés nem határozza meg az elszámoltathatóság kritériumát, ezért nem egyértelmű, hogy egy eredményes népszavazás milyen jogalkotási kötelezettséggel járna.

3.2. A másik kifogás szerint a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének, mert a kérdés értelmezhető úgy, mintha a hatályos jogszabályok szerint az országgyűlési képviselőknek most is csak a bizonylattal alátámasztott elszámolható kiadásai után járna költségtérítés. A kifogást előterjesztő az értelemzavaró hibát a „járhat” fogalom használatában látja.

A kifogás szerint az eredményes népszavazás azt jelentené, hogy az Országgyűlésnek a bizonylattal történő elszámolási kötelezettség melletti költségtérítés rendszerét kellene bevezetnie. Ez korlátozza a képviselői munka szabadságát. Ráadásul, a felmerült költségekről szóló bizonylatokat valamilyen intézménynek ellenőriznie kellene. Ez egyrészt kivitelezhetetlen, mert felmerülhetnek számlával nem igazolható költségek, ilyenekként említi az indítvány a választókerületi munkával kapcsolatos személyi költségeket és az állampolgárokkal, civil szervezetekkel való találkozások költségeit. Másrészt a kifogást benyújtó szerint indokolt, hogy egy ellenőrző szervezet ne befolyásolja a képviselőt a köz érdekében végzett tevékenységében a bizonylatolás formai szabályainak folyamatos számonkérésével.

Az indítványozó ezért úgy véli, az Alkotmány 20. § (2) bekezdéséből és 20/A. § (1) bekezdéséből következő szabad mandátum elvét és a képviselői függetlenséget sértené, ha a képviselők költségeinek elszámolását valamilyen szerv ellenőrizné. A kérdésben tartott eredményes népszavazást követően az Országgyűlés ezért csak alkotmánymódosítás útján tudná a rá háruló kötelezettséget teljesíteni. Az Országgyűlésnek módosítania kellene az Alkotmányt azért is, mert az eredményes népszavazás veszélyeztetné „a képviselők költségeinek az Alkotmány 20. § (4) bekezdésében garantált fedezését”.

A kifogást benyújtók a fentiek alapján azt kérték, hogy az Alkotmánybíróság a 472/2007. (XI. 12.) 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. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság a kifogásokat egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogásokat az Alkotmány, az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: 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.”

Nsztv.

„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 a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségét vizsgálta. Az egyik kifogás szerint a népszavazási kérdésben foglalt „bizonylat” fogalom 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 kifejezőkészségét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek *terminus technicusait* vegyék alapul” [előszőr: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

A „bizonylat” kifejezés azonban több jogszabályban is megtalálható. Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 14. § (1) bekezdés *e)* pontja alapján az adózó az adó és a költségvetési támogatás megállapítása, megfizetése (kiutalás) érdekében köteles törvényben vagy e törvényben előírt bizonylat kiállítására és megőrzésére. A 45. § és a 46. § a bizonylat és igazolás kiállításának részletes szabályait tartalmazza. Az egyszerűsített vállalkozói adóról szóló

2002. évi XLIII. törvény mellékletének I. pontja pedig meghatározza, mi minősül bizonylatnak. Nem állapítható meg tehát, hogy az országos népszavazást kezdeményező által használt „bizonylat” kifejezés a választópolgárok számára felismerhetetlen tartalmat hordozna.

3.1. Mindkét indítványozó kifogásolja, hogy a népszavazást kezdeményező a „járhat” szót használja a vizsgált kérdésben. Az egyik kifogás szerint a „járhat” fogalom használata miatt a kérdés úgy is értelmezhető, mintha a hatályos szabályok szerint a képviselőknek most is csak a bizonylattal igazolt kiadásai után járna költségterítés.

Ahogy azt a 97/2007. (XI. 29.) AB határozat is hangsúlyozta, „az országgyűlési képviselők költségterítésére vonatkozó szabályok és azok módosításának szükségessége jelenleg parlamenti vita és ennek nyomán nyilvános diskurzus tárgya”. Ebből következően nem kétséges, hogy önmagában a „járhat” szó használata a közügyekben járatos választópolgárt nem képes megtéveszteni.

3.2. A másik kifogás szerint a „járhat” kifejezés használata sérti az Alkotmány 20. § (4) bekezdését.

Az Alkotmány 20. § (4) bekezdésének első mondata alapján az országgyűlési képviselőt a függetlenségét biztosító tiszteletdíj, továbbá meghatározott kedvezmények és költségeinek fedezésére költségterítés illetik meg. A költségterítés mértékének és a kedvezmények körének meghatározása az Alkotmány 20. § (4) bekezdés második mondata alapján a törvényhozó feladata. Az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségterítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény (a továbbiakban: Tv.) ennek megfelelően szabályozza az országgyűlési képviselők költségterítését. A költségterítésre vonatkozó elszámolási szabályt a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szjtv.) tartalmaz, amelynek 27. § b) pontja alapján a nem önálló tevékenységből származó bevételből a jövedelem megállapítása során - legfeljebb a költségterítés címén kapott bevétel mértékéig - levonható az Szjtv. 3. számú melléklet rendelkezései szerint elismert költség. Az Szjtv. 3. számú melléklet II. 2. pontja az igazolás nélkül elszámolható költségek között említi az országgyűlési képviselők Tv.-ben megállapított költségterítését. 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 költségterítés 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. Az indítványozó szerint nem egyértelmű, hogy egy eredményes népszavazást követően milyen jogalkotási kötelezettség terhelné az Országgyűlést, mert a kérdés nem határozza meg az elszámoltathatóság kritériumait.

Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, a választópolgárok egyértelműen állást tudnak foglalni a kérdéstről, és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés meg tudja állapítani, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség. A kérdés alapján az Országgyűlés kötelessége, hogy pontosan meghatározza az országgyűlési képviselők köz érdekében végzett tevékenysége során indokoltan felmerülő költségek elszámolásával kapcsolatos eljárási feltételeket.

5. Az egyik kifogás benyújtója szerint a most vizsgált kérdéssel azonos tartalmú kérdést hitelesített korábban a 133/2007. (V. 8.) OVB határozat, és azt a 97/2007. (XI. 29.) AB határozat jóváhagyta. Az OVB-nek ezért jelen ügyben a megelőzés elvét kellett volna alkalmaznia.

A 97/2007. (XI. 29.) AB határozat alapján az alábbi kérdés bocsátható népszavazásra: „Akarja-e Ön, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy a képviselők számlával legyenek kötelesek elszámolni költségterítésükről?”

A 472/2007. (XI. 12.) OVB határozat által hitelesített aláírásgyűjtő ív mintapéldányán a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az országgyűlési képviselőknek csak a bizonylattal alátámasztott elszámolható kiadásai után járhat költségterítés?”

A 102/2007. (XII. 12.) AB határozat alapján „az Nsztv. 12. §-ában megfogalmazott tilalom csak arra az esetre vonatkozik, ha az azonos tárgyú népszavazási kérdést már hitelesítették [vagyis a Ve. 118. § (1) bekezdése alapján azt az Országos Választási Iroda vezetője hitelesítési záradékkal látta el, lásd 57/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 809, 815.]. A Ve. 117. § (1) bekezdése alapján az OVB a jogszabályi feltételeknek megfelelő aláírásgyűjtő ívet, illetőleg kérdést a benyújtástól számított harminc napon belül köteles hitelesíteni. Sem az Nsztv., sem a Ve. nem rendelkezik azonban arról az esetről, ha az újabb népszavazási kezdeményezést az előző hitelesítése előtt nyújtották be. Az OVB - csakúgy, mint az Alkotmánybíróság - kizárólag azt vizsgálhatja tehát, hogy a konkrét kérdés megfelel-e az alkotmányi és törvényi feltételeknek. Törvényi szabályozás hiányában az OVB az OVBh.-val elbírált kérdés esetében nem alkalmazhatta a megelőzés elvét.” (ABK 2007. december, 1230, 1234.)

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság elutasította azt a kifogást, amely a 472/2007. (XI. 12.) OVB határozatot amiatt kérte megsemmisíteni, mert az OVB a megegyező tárgyú kérdések hitelesítésének esetében nem alkalmazta a megelőzés elvét.

6. 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 képviselőséget az állami szabályozás ne formálja hasznát 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 tud olyan törvényt alkotni, 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 472/2007. (XI. 12.) 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. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró*