

68/2008. (IV. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 440/2007. (X. 24.) OVB határozatát megsemmisíti és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) dr. Semjén Zsolt és dr. Navracsecs Tibor frakcióvezetők, továbbá a Fidesz - Magyar Polgári Szövetség, valamint a Kereszténydemokrata Néppárt országgyűlési képviselőcsoportjainak 151 országgyűlési képviselője által benyújtott országos népszavazási kezdeményezése alapján az országos népszavazásra javasolt konkrét kérdést a 440/2007. (X. 24.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) hitelesítette.

A kérdés a következőket tartalmazta: *„Egyéért-e Ön azzal, hogy törvény tegye kötelezővé a miniszterelnök, a miniszterek és az államtitkárok illetményének, valamint az állami költségvetés terhére biztosított egyéb juttatásainak, továbbá mindezek változásainak személyenkénti nyilvánosságra hozatalát?”* A kérdést hitelesítő OVBh. a Magyar Közlöny 2007. évi 145. számában, 2007. október 26-án került közzétételre. Az OVBh. ellen - annak a Magyar Közlönyben való közzétételét követő 15 napon belül - két kifogás érkezett. Az egyik indítványozó szerint a kérdés azért nem egyértelmű, mert nem derül ki belőle, hogy csak az állami vezetői juttatásokat vagy minden más, a költségvetésből származó juttatást nyilvánosságra kell-e hozni. A másik kifogás előterjesztője is úgy véli, hogy a kérdés nem egyértelmű, ezáltal sérti az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdését. Álláspontját egyrészt arra alapítja, hogy a kérdésben több jogalany, több különböző állami vezető szerepel, mint akinek juttatásait nyilvánosságra kellene hozni a népszavazás következtében. Az OVB korábbi határozataira hivatkozva állítja, hogy a több alany miatt valójában több kérdés együttes feltételéről van szó, ami ellentétes az Nsztv.-vel, hiszen a választópolgároknak nem lesz lehetőségük, hogy csak a miniszterelnök, vagy csak a miniszterek, esetleg csak az államtitkárok juttatásainak nyilvánosságra hozatala mellett tegyék le voksukat. Emellett azért is kéri az OVBh. megsemmisítését, mert az összetett személyi körön kívül a kérdés több tárgyra is irányul. Egyrészt az illetményekre, másrészt az egyéb juttatásokra, harmadrészt azok változásaira. A választópolgárnak pedig nem lesz lehetősége, hogy a három tárgykör között különbséget tegyen. Az előzőeken túl amiatt is törvénysértőnek tartja a kérdést a kifogás előterjesztője, mert olyan juttatások nyilvánosságra hozatalát célozza, melyek már most is nyilvánosak, ezáltal a kérdés megtévesztő. A kifogást benyújtó további érve szerint a kérdésben szereplő „változásai” fogalom bizonytalan tartalmú, annak alapján a jogalkotó nem fogja tudni eldönteni, hogy a megalkotandó törvényben milyen gyakorisággal írja elő a változások közzétételét.

Az Alkotmánybíróság az OVBh. megsemmisítésére és új OVB eljárás lefolytatására irányuló kifogásokat - tekintettel arra, hogy ugyanazon OVB határozat ellen irányulnak - az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

A kifogás elbírálása során az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

„28/B. § (1) Országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.

(...)

28/C. § (1) Országos népszavazást döntéshozatal vagy véleménynyilvánítás céljából lehet tartani, a népszavazás elrendelésére kötelezően vagy mérlegelés alapján kerül sor.

(2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.

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

2. Az Nsztv.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

„8. § (1) Az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás megtartásától - ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény megalkotásától - számított három évig kötelező. Az Országgyűlés köteles a népszavazás döntésének haladéktalanul eleget tenni.

(2) A véleménynyilvánító népszavazás az állampolgárok közreműködését biztosítja az Országgyűlés döntéseinek meghozatalában, de nem kötelezi az Országgyűlést meghatározott tartalmú döntésre.

(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.

(4) Az Országgyűlés által már elfogadott, de a köztársasági elnök által még alá nem írt törvény megerősítéséről elrendelt népszavazás ügydöntő.

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.

(...)

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,

(...)

12. § Ha az Országos Választási Bizottság az aláírásgyűjtő ívet, illetőleg a kérdést hitelesítette, ugyanazon tartalmú kérdésben nem nyújtható be aláírásgyűjtő ívek újabb mintapéldánya (2. §), illetőleg népszavazás elrendelésére irányuló újabb kezdeményezés (9. §)

a) a népszavazás megtartásáig, vagy

b) a kezdeményezés elutasításáig, illetőleg

c) az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig.

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

(2) A konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.

(...)

14. § (2) Az Országgyűlésnek a népszavazás elrendeléséről szóló határozata tartalmazza, hogy a népszavazás ügydöntő vagy véleménynyilvánító, a népszavazásra bocsátott konkrét kérdést, továbbá rendelkezik a népszavazás költségvetéséről.”

3. A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésével összefüggő jogorvoslatra vonatkozó szabályai:

„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 részben megalapozottak.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *h*) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogások megfelelnek-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB a konkrét kérdés hitelesítésével összefüggő eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

1. Az OVB a benyújtott kezdeményezéssel kapcsolatban megállapította, hogy a kezdeményezést benyújtó országgyűlési képviselők száma meghaladja az Nsztv. 9. §-ának (1) bekezdésében meghatározott egyharmados arányt, továbbá a kezdeményezés a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz. Erre tekintettel az OVB a kezdeményezést, illetve az abban szereplő kérdést hitelesítette. A kifogások lényege szerint a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének. Az egyik indítványozó az OVB-hez más ügyekkel kapcsolatos kifogásokkal együtt terjesztett elő kifogást, ami mind formailag, mind tartalmilag felvetheti, hogy az indítványozó rendeltetésszerűen járt-e el jogának gyakorlása során.

2. A konkrét kérdés egyértelműségével kapcsolatban az Alkotmánybíróság már számos határozatában állást foglalt. „E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre igen-nel vagy nem-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogkörének - Alkotmányban szabályozott - korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés - az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint - el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség) [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABK 2006. június, 429, 430.]” [105/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABK 2007. december 1247, 1248.]

Az Alkotmánybíróság - több határozatában kifejtett - álláspontja szerint az Nsztv. 13. § (1) bekezdése nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan használják a hatályos jogszabályok terminológiáját, illetőleg pontosan meghatározzák azt, hogy a népszavazási kezdeményezés mely jogszabályok módosítására, hatályon kívül helyezésére, vagy változatlan állapotban való fenntartására irányul [43/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABK 2007. június, 565, 567.; 105/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABK 2007. december 1247, 1248.].

3. Az Alkotmánybíróság az 52/2001. (XI. 29.) AB határozatában megállapította: „Önmagában az, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több tagmondatból áll, nem sérti az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét. Ha azonban a kérdés több olyan alkérdésből áll, amelyek ellentmondanak egymásnak, amelyek egymáshoz való viszonya nem egyértelmű vagy amelyek nem következnek egymásból, illetve amelyek tartalmilag egymáshoz nem kapcsolódnak, nemcsak az Nsztv. 13. § (1) bekezdése sérül, hanem csorbul az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén alapuló népszavazáshoz való jog is. Minthogy a több, egymásnak ellentmondó vagy egymásból nem következő, illetve tartalmát tekintve egymástól eltérő alkérdést tartalmazó kérdés a szavazólapon is egy kérdésként jelenik meg, a közvetlen politikai részvétel joga nemcsak az ajánlási joggal összefüggésben, hanem a szavazáskor is csorbul.” Az OVBh.-val hitelesített kérdés esetén a kifogásokkal ellentétben nem merülnek fel az előzőekben írt körülmények. A kérdésben szereplő tisztségek betöltőinek jogállását alapvetően a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) szabályozza. A Ksztv. 6. § (1) bekezdése szerint a miniszterelnök, a miniszter, az államtitkár és a szakállamtitkár összefoglaló elnevezése állami vezető, vagyis összetartozó személyi körrel van szó. Ennek a személyi körnek az illetményét és juttatásait vagy törvény rögzíti, vagy törvényi szabályok szerint állapíthatók meg. A kérdésben szereplő „változás” fogalma ezen törvényben rögzített vagy törvény alapján megállapított juttatások módosulására vonatkozik.

4. Az Alkotmánybíróság azonban az OVBh. felülvizsgálata során nem hagyhatta figyelmen kívül a határozatot követően a körülményekben bekövetkezett változásokat. Az Országgyűlés az OVBh.-val kapcsolatban az OVBh.

meghozatalát követően, a benyújtott kifogások elbírálására irányuló alkotmánybíróági eljárás ideje alatt, 2008. március 3-iki ülésnapján elfogadta az állami vezetők javadalmazásának átláthatóságához szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2008. évi X. törvényt (a továbbiakban: Módtv.). A Módtv. 2. §-a a Ksztv.-t új 12/B. §-sal egészítette ki. Az új 12/B. § (2) bekezdése szerint: „Az állami vezető illetményére, a részére kifizetett jutalomra, céljuttatásra vagy projekt-prémiumra, az országgyűlési képviselői megbízatással rendelkező állami vezető országgyűlési képviselői tiszteletdíjára, illetve az állami vezető részére e megbízatására tekintettel juttatott egyéb juttatásokra vonatkozó adatokat a Miniszterelnöki Hivatal honlapján közzé kell tenni.” A Ksztv. új 12/B. § (3) bekezdése szerint: „A (2) bekezdésben meghatározott adatok változása esetén a megváltozott adatokat - a korábbi adat eltávolítása nélkül - a változástól számított 15 napon belül kell közzétenni.” A Módtv. 3. § (1) bekezdése alapján a törvény a kihirdetését követő napon (2008. március 27-én) hatályba lépett.

Az idézett törvényi rendelkezések szerint jelenleg már törvény kötelezővé teszi a népszavazásra javasolt kérdésben szereplő állami vezetők (a miniszterelnök, a miniszterek és az államtitkárok) illetményének, valamint az állami költségvetés terhére biztosított egyéb juttatásainak, sőt mindezek változásainak személyenkénti nyilvánosságra hozatalát. Mivel a kérdés egy olyan tartalmú törvény megalkotására irányul, mely jelenleg már hatályban van, a kérdés alapján már nem egyértelmű, hogy az Országgyűlést terhelné-e egyáltalán jogalkotási kötelezettség, és ha igen, akkor milyen. A Módtv. hatályba lépése olyan új körülmény, melynek a kérdés hitelesítésére nézve jelentős hatása van, és ezt a jelentős hatást az OVB-nek vizsgálnia és értékelnie kell. Az Alkotmánybíróság az előzőeken túl tekintettel volt arra is, hogy a népszavazási kezdeményezést országgyűlési képviselők nyújtották be, de ezt követően a kezdeményezett kérdés vonatkozásában maga az Országgyűlés a törvényt megalkotta. A törvény megalkotása miatt így jelenleg nincs olyan eldöntendő kérdés, melyre az eredeti népszavazási kezdeményezés vonatkozhatna. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy eldöntendő kérdés hiányában, pusztán az Nsztv. 8. § (1) bekezdésében szereplő három éves moratórium biztosítása céljából nincs helye népszavazás kezdeményezésének.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB a kérdés hitelesítésekor helyesen alkalmazta az Alkotmánybíróság ismertetett gyakorlatában rögzített elveket, az azóta bekövetkezett új körülmény (a Módtv. hatályba lépése) azonban érinti a kérdés egyértelműségét.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság az OVBh.-t megsemmisítette és az OVB-t az ügyben új eljárásra utasította.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételére 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.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró