

70/2008. (IV. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 490/2007. (XII. 18.) OVB határozatát - a jelen határozatban kifejtett indokok alapján - helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. A Magyar Szociális Zöld Párt nevében 2007. november 21-én országos népszavazási kezdeményezés tárgyában aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be a kezdeményező az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy ha valaki egyidejűleg országgyűlési képviselő és főállású polgármester vagy alpolgármester, akkor az ezen tisztségeinek betöltése után járó jövedelemnek és költségtérítésnek csak az 50%-a illethesse meg a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől, mert fizikailag is teljesen lehetetlen a feladatait két helyen egy időben ellátni?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését a 490/2007. (XII. 18.) OVB határozatával (kihirdetve 2007. december 21-én) megtagadta. Az OVB határozata indokolásában megállapította, hogy a kérdés burkoltan az Alkotmány módosítását eredményezné sikeres népszavazás esetén. A kezdeményezést továbbá ellentétesnek tartotta az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésében foglaltakkal, vagyis azzal, hogy egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.

2. A kezdeményező 2008. január 3-án benyújtott kifogásában kérte, hogy az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el, és utasítsa az OVB-t új eljárásra. Az OVB-határozat megsemmisítésére irányuló kérelmet a kifogás nem tartalmaz.

A kifogás alátámasztására a kezdeményező kifejtette, hogy nem a népszavazási kezdeményezés ellentétes az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésével, hanem a 490/2007. (XII. 18.) OVB határozat. Szerinte a felhívott alkotmányi rendelkezés azt is magában foglalja, hogy csak az egyenlő munkáért jár mindenkinek egyenlő bér, ebből fakadóan, aki csak fél munkát végez, annak bérből is csak a fele jár.

Az Alkotmány módosításával kapcsolatos OVB határozatbeli megállapítás ellenében idézte a vizitdíjról szóló 16/2007. (III. 9.) AB határozatot, amely rámutatott arra, hogy a tiltott népszavazási tárgykörök zárt, szoros értelmezése indokolt, így pl. a jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogást 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:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„20. § (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.”

„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.

[...]

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

a) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról,

b) hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról,

c) az Alkotmány népszavazásáról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről,

d) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésekről,

e) az Országgyűlés feloszlásáról,

f) a Kormány programjáról,

g) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről,

h) a Magyar Honvédség külföldi vagy országban belüli alkalmazásáról,

i) a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlásáról,

j) a közkegyelem gyakorlásáról.”

„70/B. § (2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.”

2. Az Nsztv. rendelkezése:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt - hitelesítés céljából - be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

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

[...]

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

„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.”

3. A Ve. rendelkezései:

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

[...]

(5) Ha a kifogás elkészült, vagy nem tartalmazza a (2) bekezdés a)-c) pontjában foglaltakat, a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani. Ha a kifogás áttételére kerül sor, a kifogás határidőben történt benyújtásának vizsgálatakor azt az időpontot kell figyelembe venni, amikor az első választási bizottsághoz beérkezett.”

„116. § Az I-X. fejezet, valamint a 89. § (1)-(7) bekezdése, a 99/O. § rendelkezéseit az országos népszavazáson a jelen fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.”

„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 helyben hagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

III.

A kifogás nem megalapozott.

1. 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 kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési 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.].

2. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy a kifogás megfelel-e a törvényi feltételeknek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogást a törvényes határidőn belül [Ve. 130. § (1) bekezdés], és a kifogásra előírt tartalmi követelményeket [Ve. 77. § (2) bekezdés] teljesítve nyújtották be. Ennek megfelelően a kifogás érdemi elbírálásra alkalmas.

3. Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését két okból tagadta meg. Az egyik szerint a hitelesítésnek az az akadálya, hogy a népszavazási kezdeményezés burkolt alkotmánymódosításra irányul. Az OVB határozatának indoklásában több AB határozatra is hivatkozott ezzel összefüggésben [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.; 25/1999. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1999, 251.; stb.]. A kifogásnak az ezt vitató része nem a burkolt alkotmánymódosítással foglalkozik, hanem az ún. tiltott népszavazási tárgykörökre [Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés] utal, s azon belül is részletesen idézi a költségvetésre vonatkozó alkotmánybírósági megállapításokat. Mivel a 490/2007. (XII. 18.) OVB határozat nem az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésére, ezen belül különösen nem annak a) pontjára hivatkozva tagadta meg a hitelesítést, az Alkotmánybíróság a kifogást e vonatkozásban elutasította.

4. A másik ok, amire az OVB hivatkozott, hogy a kezdeményezés ellentétes az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésében foglaltakkal. A kifogást benyújtó ezzel kapcsolatos ellenvetéseiről az Alkotmánybíróság megállapította, hogy azok nem hozhatók alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése szerinti diszkriminációval, ezért a kifogást e vonatkozásban is elutasította.

5. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése értelmében a népszavazásra feltett kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.

Az 52/2001. (XI. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rögzítette: „[...] az Alkotmánybíróság az egyértelműség vizsgálatakor arra a kérdésre keresi a választ, hogy a népszavazásra szánt kérdés kétséget kizáróan megválaszolható-e, eldöntendő kérdés esetében arra igennel vagy nemmel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. [...] A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak azt is vizsgálnia kell: a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint terheli-e jogalkotási kötelezettség. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontjában foglaltak alapján az Országgyűlés törvényeket alkot. Ennek korlátja az Alkotmány 28/C. § (3) bekezdése, amely szerint az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Az Alkotmánybíróságnak jogorvoslati eljárása során nem feladata annak tisztázása, hogy a magyar jog hatályos szabályrendszere milyen jogi rendelkezéseket tartalmaz a népszavazásra bocsátandó kérdéssel kapcsolatosan. Az egyértelműség követelményéből csupán az következik, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni: terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen.” (ABH 2001, 399, 403-404.) Ugyanebben a határozatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: „[ö]nmagában 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.” (ABH 2001, 399, 405.)

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több tekintetben sérti az egyértelműség követelményét. Először is tartalmazza a „jövedelem” kitételt, amely sem az országgyűlési képviselők, sem pedig a polgármesterek vonatkozásában nem értelmezhető egyértelműen. Az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költség térítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény csak a törvény címében feltüntetett juttatási formákat ismeri, különállóan, vagy összevontan a „jövedelem”-ről nem szól. A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény a polgármester díjazásáról úgy rendelkezik, hogy illetményben részesül a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény szerint megállapított illetményalap figyelembevételével. A polgármester számára tisztsége ellátásával összefüggő, általa előlegezett, számlával igazolt költséget kell megtéríteni. A polgármester választhat költségátalányt is, amelynek mértékéről - a törvényben meghatározott keretek között - a képviselő-testület dönt.

A kérdés ezen túlmenően olyan összetett mondatból áll, amelynek egyes elemei (részkérdések) részben önmagukban ellentmondóak, másrészt egymással is ellentétesek. A második részkérdésből (lényegében magyarázó, indokolást kifejező mondatrészből) azt a következtetést lehet levonni, hogy mind a két tisztség csak úgy tölthető be, ha az érintett személy folyamatosan jelen van: az országgyűlési képviselő a Parlamentben, a polgármester pedig a polgármesteri hivatal épületében. Ha az így volna, akkor valóban lehetetlen lenne a két tisztség egyidejű betöltése. A

két részkérdés közötti ellentmondás pedig abban ragadható meg, hogy a választópolgár nem tud egyértelmű igennel vagy nemmel válaszolni mindkettőre. Lehetséges ugyanis, hogy a díjazás csökkentésével (első részkérdés) egyetért, anélkül, hogy osztaná a népszavazás kezdeményezője álláspontjának indokolását (második részkérdés).

6. Mindezek alapján - az Nsztv. 10. § b) pontjában foglaltakra figyelemmel - az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB jogszerű döntést hozott, amikor az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés hitelesítését megtagadta. Ezért az Alkotmánybíróság a kifogást - a jelen határozatban kifejtett indokolás alapján - elutasította, s ennek megfelelően a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva a 490/2007. (XII. 18.) OVB határozatot helybenhagyta.

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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró