

89/2008. (VI. 19.) 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 310/2007. (VIII. 23.) 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) a 310/2007. (VIII. 23.) OVB határozatával hitelesítette a magánszemély által benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldányát. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlése törvénymódosítással törölje a parlamenti képviselők alapdíján (alapilletményén) felüli juttatásokat: a bizottsági pótdíjakat, a különböző költségtérítéseket (utazás, szállás, reprezentáció), az ingyenes laptopot, a telefonhasználat térítést, illetve az internet és postai szolgáltatásokra való jogosultságokat.” Az OVB megállapítása szerint „az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért hitelesítésének akadálya nincs”.

Az OVB határozatával szemben - a törvényes határidőn belül - kifogás érkezett az Alkotmánybíróságra. A kifogás szerint a kérdés hitelesítésére nem kerülhetett volna sor, mert ellentétes az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjával, amely szerint központi adónemekről nem tartható országos népszavazás. Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szjtv.) módosítására irányul. Az Szjtv. 24. § (1) bekezdése és 27. § *b)* pontja alapján az országgyűlési képviselők jövedelme adóköteles, a tevékenység nem önálló tevékenységnek minősül, és a szállásköltség-térítés, illetve költségtérítési átalány elszámolási kötelezettség nélkül illeti meg a képviselőket. Mivel a költségelszámolás az összevont adóalap megállapításának egyik lépése, ezért a költségelszámolás rendje a személyi jövedelemadó mint központi adó nem szabályozásának közvetlen tárgya.

A kifogás előterjesztője szerint az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdésről azért sem tartható népszavazás, mert nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott és az Alkotmánybíróság gyakorlatában kifejtett egyértelműség követelményének. A kifogás szerint a kérdés több tagmondatból áll, felsorolást tartalmaz, így nem lehet egyértelműen igennel vagy nemmel válaszolni. Ezen túlmenően kifogásolta, hogy a kérdésben szereplő „különböző költségtérítések”, „ingyenes laptop”, „telefonhasználat térítés”, „postai szolgáltatások” kifejezések nem egyértelműek, félrevezetők.

Mindezek alapján a kifogás előterjesztője kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a 310/2007. (VIII. 23.) OVB határozatot, és utasítsa az OVB-t új eljárásra.

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 költségterítés illetik meg. A tiszteletdíj és a költségterítés összegéről, valamint a kedvezmények köréről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„28/C. § (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,”

Nsztv.

„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.

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 meg.

2.1. A kifogás egyik része arra vonatkozott, hogy a kérdés több tagmondatból áll, felsorolást tartalmaz, így nem lehet rá egyértelműen igennel vagy nemmel válaszolni.

Az Alkotmánybíróság először az 52/2001. (XI. 29.) AB határozatban fogalmazta meg: „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 szavazólapra is egy kérdésként jelenik meg, a közvetlen politikai részvétel joga nemcsak az ajánlási joggal összefüggésben, hanem a szavazáskor is csorbul.” (ABH 2001, 399, 405.)

Jelen esetben a kérdés nem tartalmaz több alkérdést vagy egymásnak ellentmondó tagmondatot, hanem egy felsorolást foglal magában a képviselői alaplíjon felüli, eltörölni javasolt juttatásokról. Ezért a választópolgárok tudnak egyértelműen igennel vagy nemmel válaszolni a kérdésre.

2.2. A kifogás szerint a kérdésben szereplő „különböző költségterítések”, „ingyenes laptop”, „telefonhasználat térítés”, „postai szolgáltatások” kifejezések nem egyértelműek, félrevezetők.

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 kifejezőképességét, 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 a képviselőket - egyebek mellett - „kölségeinek fedezésére kölségtérítés” illeti meg. Ennek megfelelően az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, kölségtérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény (a továbbiakban: Oktv.) gyűjtőfogalomként használja a kölségtérítés fogalmát minden olyan juttatás megnevezésére, amely a tiszteletdíj és a kedvezmény fogalmkörébe nem vonható. Az Szjvtv. 3. melléklet II. 2. pontja pedig az igazolás nélkül elszámolható kölségekről szóló részében szabályozza a kölségtérítés elszámolásának rendjét. Nem állapítható meg tehát, hogy az országos népszavazást kezdeményező által használt „különböző kölségtérítések” kifejezések a választópolgárok számára felismerhetetlen tartalmat hordozna. Ehhez hasonlóan a „laptop”, „telefonhasználat” és a „postai szolgáltatások” is olyan érthető köznyelvi kifejezések, amelyekre vonatkozó rendelkezéseket számos jogszabály tartalmaz. [Például a jogszabályok fogalomhasználata szerint a laptop „mobil számítástechnikai eszköz”, illetve „hordozható számítógép”. A Központi Szolgáltatási Főigazgatóság által nyújtott ellátási szolgáltatások köréről, terjedelméről, valamint az igénybevétel rendjéről szóló 7/2007. (III. 19.) MeHVM rendelet Mellékletének III. B. 6. pontja; az üzletek működésének rendjéről, valamint az egyes üzlet nélkül folytatható kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 133/2007. (VI. 13.) Korm. rendelet 2. mellékletének 8. pontja.]

Ezért a kifogásban előterjesztett indokokat megvizsgálva az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés nem ellentétes az egyértelműség követelményével.

3. A kifogás szerint a kérdés ellentétes az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a*) pontjával, amely szerint központi adónemekről nem tartható országos népszavazás.

Az Alkotmánybíróság a kérdés tartalmi vizsgálatához az Alkotmány 20. § (4) bekezdésének első mondatát vette alapul, amely szerint az országgyűlési képviselőt a függetlenségét biztosító tiszteletdíj, továbbá meghatározott kedvezmények és kölségeinek fedezésére kölségtérítés illetik meg. A kölségtérítés mértékének és a kedvezmények körének meghatározása az Alkotmány 20. § (4) bekezdés második mondata alapján a törvényhozó feladata. A Oktv. ennek megfelelően szabályozza az országgyűlési képviselők kölségtérítését. A kölségtérítésre vonatkozó elszámolási szabályt az Szjvtv. 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 Szjvtv. 3. számú melléklet rendelkezései szerint elismert kölség. Az Szjvtv. 3. számú melléklet II. 2. pontja az igazolás nélkül elszámolható kölségek között említi az országgyűlési képviselők Oktv.-ben megállapított kölségtérítését. A törvények nem követelik meg, hogy az országgyűlési képviselő a tevékenysége során felmerülő szükséges kölségét számlával igazolja. Ezért jelenleg a parlamenti képviselők igazolás nélkül számolhatnak el teljes kölségükről.

Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgált a parlamenti képviselők kölségszámolásának módszerére vonatkozó népszavazási kérdést. A határozatok szerint a vizsgált kérdések kapcsán nem merült fel alkotmányossági probléma, mert nem a kölségtérítés léte volt a népszavazás tárgya, hanem az a mód, ahogyan az országgyűlési képviselők a kölségeikről a rájuk vonatkozó törvényi rendelkezése alapján számot adnak. [97/2007. (XI. 29.) AB határozat, ABK 2007. november, 1072.; 21/2008. (III. 12.) AB határozat, ABK 2008. március, 285, 288.; 62/2008. (IV. 29.) AB határozat, ABK 2008. április, 516, 519.]

Jelen esetben azonban a népszavazásra szánt kérdés egyértelmű a tekintetben, hogy az „alapilletményen felüli juttatások”, köztük „a különböző kölségtérítések (utazás, szállás, reprezentáció)” törvénymódosítással történő eltörlésére irányul. Az Alkotmány 20. § (2) bekezdése előírja, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében kötelesek végezni. Az Alkotmány 20. § (4) bekezdése alapján a képviselőket „kölségeik fedezésére kölségtérítés” illeti meg. A két alkotmányos rendelkezés együttes értelmezése alapján megállapítható, hogy az állam a képviselőknél a politikai közösség érdekében végzett tevékenységük során indokoltan felmerülő kölségeit megtéríti. [21/2008. (III. 12.) AB határozat, ABK 2008. március, 285, 288.; 62/2008. (IV. 29.) AB határozat, ABK 2008. április, 516, 519.]

Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdéstről tartott eredményes népszavazás nyomán az Országgyűlésnek vagy alkotmányellenes törvényt kellene elfogadnia, vagy módosítania kellene az Alkotmány 20. § (4) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság 2/1993. (I. 22.) AB határozatának rendelkező részében kimondta, hogy „a népszuverenitásból fakadó jogoknak mind az Országgyűlés, mind népszavazás útján történő gyakorlása csak az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően történhet. A népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magában burkolt alkotmánymódosítást.” (ABH 1993, 33.) Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint: „Az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben nem írható ki választópolgári kezdeményezésre olyan népszavazás, amely az Országgyűlésre kötelező volta miatt elvonná az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét.” [először: 25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 262.]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdésről nem tartható népszavazás.

Mivel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdés ellentétes az Alkotmány 20. § (4) bekezdésével, nem vizsgálta, hogy az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a*) pontjába foglalt tilalomba ütközik-e.

Az Alkotmánybíróság - a fentiekben felsorolt indokok alapján - 310/2007. (VIII. 23.) OVB határozatot megsemmisítette, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasította.

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. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró