

97/2007. (XI. 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 kifogás alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 133/2007. (V. 8.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 133/2007. (V. 8.) OVB határozatával úgy döntött, hogy egy magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát hitelesíti.

Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán a következő kérdés szerepel:

„Akarja-e Ön, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy a képviselők számlával legyenek kötelesek elszámolni költségtérítésükről?”

2. A kérdés vizsgálatát követően 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 a 133/2007. (V. 8.) OVB határozatával hitelesítette.

3. A törvényes határidőn belül kifogás érkezett az Alkotmánybíróságra.

3.1. A kifogás szerint a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének, mert nem állapítható meg pontosan, hogy a „képviselek” fogalom kikre vonatkozik. A kifogást benyújtó úgy véli, a „képviselek” kifejezés jelentheti az országgyűlési képviselőket, a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek tagjait, a kisebbségi önkormányzati képviselőket, sőt akár a magánszemélyek törvényes képviselőit is.

3.2. A kifogás szerint a költségtérítés fogalma sem egyértelmű, mert jogszabály ezt a kifejezést nem használja. Törvény az országgyűlési képviselők költségtérítési átalányáról, illetve szállásköltség-térítéséről rendelkezik. Az önkormányzati és a kisebbségi önkormányzati képviselőknek most is számlával kell igazolniuk a költségeiket, ezért az indítványozó szerint a kérdés, amennyiben ez utóbbi alanyi körre vonatkozik, alkalmas a választópolgárok megtévesztésére.

3.3. A kifogást benyújtó megítélése szerint a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában foglalt tilalomba ütközik, ugyanis a költségelszámolás rendje a személyi jövedelemadó

mint központi adónem szabályozásának közvetlen tárgya, a kérdés pedig ennek módosítására irányul.

A kifogást benyújtó ezért azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság a 133/2007. (V. 8.) OVB határozatot semmisítse meg, és utasítsa az OVB-t új eljárás lefolytatására.

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:

„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.:

„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 kifogás nem megalapozott.

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 hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2.1. Az Alkotmánybíróság elsőként a kifogásnak a „képviselők” fogalom egyértelműségére vonatkozó részét vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem kétséges, hogy a népszavazási kérdés az országgyűlési képviselőkre vonatkozik.

Ez következik a népszavazási kérdés megfogalmazásából és a szövegkörnyezetből is. Az önkormányzati képviselőknek a jelenleg hatályos szabályok alapján is számlával kell igazolniuk a költségeiket [a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati

képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény 18. § (1) bekezdés]. Ezt figyelembe véve egyértelmű, hogy a képviselők fogalom az Országgyűlés képviselőire utal.

Az országgyűlési képviselők költségtérítésére vonatkozó szabályok és azok módosításának szükségessége jelenleg parlamenti vita és ennek nyomán nyilvános diskurzus tárgya. Ez is azt támasztja alá, hogy a „képviselők” megfogalmazás értelemszerűen az országgyűlési képviselőkre vonatkozik.

Az Alkotmány is több esetben csupán a képviselő kifejezést használja. Például az alaptörvény összeférhetetlenséget szabályozó 20. § (5) bekezdése és a lemondásról szóló 20/A. § (3) bekezdése az adott szöveggörnyezetben kétséget kizáróan a parlamenti képviselőket érintő szabályok, holott a szövegben az „országgyűlési” jelző nem található. Ennek ellenére nem vitás, hogy e rendelkezések az országgyűlési képviselőkre vonatkoznak. A szöveggörnyezet alapján világos az is, hogy a kérdésben foglalt „Országgyűlés” kifejezés a Magyar Köztársaság Országgyűlésére utal, holott a népszavazást kezdeményező nem ez utóbbi néven említi a parlamentet.

2.2. Tekintettel arra, hogy a vizsgált kérdés egyértelműen az országgyűlési képviselők költségtérítésére vonatkozik, az Alkotmánybíróság nem vizsgálta a kifogásnak azt a részét, amely szerint a kérdés azért nem hitelesíthető, mert az az önkormányzati képviselők költségtérítésére vonatkozó szabályok megerősítését jelentheti.

2.3. A kifogást benyújtó szerint a hatályos jogszabályok nem használják a „költségtérítés” 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 „költségtérítés” 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 költségtérítés illetik meg.

Ennek megfelelően az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény címe gyűjtőfogalomként használja a fogalmat minden olyan juttatás megnevezésére, amely a tiszteletdíj és a kedvezmény fogalomkörébe nem vonható. A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szjtv.) 3. melléklet II. pontja pedig az igazolás nélkül elszámolható költségekről szóló részében szabályozza a jogszabályokban foglalt költségtérítések elszámolásának rendjét. Nem állapítható meg tehát, hogy az országos népszavazást kezdeményező által használt „költségtérítés” kifejezés a választópolgárok számára felismerhetetlen tartalmat hordozna.

2.4. Végül azt a kifogást vizsgálta az Alkotmánybíróság, amely szerint az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a*) pontját sérti a kérdés népszavazásra bocsátása, mert jelenleg az Szjtv. rendelkezik az országgyűlési képviselők, a polgármesterek és az önkormányzati képviselők költségtérítését érintő adózási szabályokról.

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a*) pontja alapján nem lehet országos népszavazást tartani a központi adónemekről szóló törvények tartalmáról. Ez azonban nem a mindenkor hatályos központi adónemekről szóló törvények valamennyi szakaszára vonatkozó tilalom. A törvényhozó több olyan rendelkezést is elfogadhat a központi adónemekről szóló törvényekben, amelyek e törvényeknek nem szükségképpen elemei. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a*) pontja nem

formai, hanem tartalmi korlátot állít a népszavazás elé. Az alkotmányos tilalom arra vonatkozik, hogy az adók alanyát, tárgyát, alapját és mértékét érintő kérdésekről ne lehessen népszavazás útján döntést hozni.

Az Szjativ. egy központi adónem, a személyi jövedelemadó részletes szabályait rögzíti. A törvény szerint a magánszemély minden jövedelme adóköteles. A magánszemély az összevont adóalap után adózik. Az összevont adóalap a magánszemély által az adóévben megszerzett összes önálló és nem önálló tevékenységből származó, valamint egyéb jövedelmének az összege. Az Szjativ. alapján az országgyűlési képviselői tevékenység nem önálló tevékenységnek minősül. A nem önálló tevékenységből származó jövedelem az ilyen tevékenységből folyó bevétel alapján számítható. Nem önálló tevékenységből származó bevétel az országgyűlési képviselő költségtérítés címén megszerzett bevétele is [Szjativ. 1. §, 24. §, 25. §, 29. §].

A nem önálló tevékenységből származó bevételből a jövedelem megállapítása során - legfeljebb a költségtérítés címén kapott bevétel mértékéig - levonható az Szjativ. 3. számú melléklet rendelkezései szerint elismert költség [Szjativ. 27. § *b*) pont]. Az Szjativ. 3. számú melléklet II. pontja az igazolás nélkül elszámolható költségekről rendelkezik. E szerint jogszabályban meghatározott mértékig igazolás nélkül számolható el az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló törvény szerint megállapított költségtérítés, valamint a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló törvény szerint megállapított költségátalány összege [Szjativ. 3. melléklet II. 2. pont].

A most vizsgált népszavazási kérdés ez utóbbi elszámolási szabályt érinti, amelyet a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény módosításáról szóló 2000. évi XLIV. törvény 13. § (2) bekezdése iktatott az Szjativ.-be.

Az Szjativ.-ben foglalt elszámolási szabály kiutal két másik törvényre, és úgy rendelkezik, hogy az e jogszabályokban meghatározott mértékig számolható el igazolás nélkül az adott költség. Ennek megfelelően valójában nem az Szjativ., hanem az országgyűlési és az önkormányzati képviselők, polgármesterek költségtérítését szabályozó törvények rendelkeznek arról, hogy a költségek mekkora része számolható el számla nélkül. A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény 18. § (1) bekezdése szerint a polgármesternek a polgármesteri tisztsége ellátásával összefüggő, a képviselőnek a képviselő-testület képviselőjében vagy megbízásából végzett tevékenységével összefüggő, általa előlegezett, számlával igazolt, szükséges költségét meg kell téríteni. Ehhez hasonló rendelkezést az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény nem tartalmaz. Ezért van az, hogy jelenleg a parlamenti képviselők igazolás nélkül számolhatnak el teljes költségükről.

A népszavazási kérdés a parlamenti képviselők költségelszámolásának a módszerére vonatkozik. Nem a személyi jövedelemadó alanya, tárgya, alapja és mértéke volna tehát népszavazás tárgya, hanem az a mód, ahogyan az országgyűlési képviselők a költségeikről - a rájuk vonatkozó 1990. évi LVI. törvény rendelkezései alapján - számot adnak.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdés nem az adózással kapcsolatos, ezért annak népszavazásra bocsátása nem ellentétes az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a*) pontjával.

Az Alkotmánybíróság - a fentiekben felsorolt indokok alapján - a 133/2007. (V. 8.) 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. Holló András s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Kovács Péter
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró*

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

*Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró*

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

*Dr. Kukorelli István s. k.,
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró*

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