ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG
VI/2240/2012.

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazási kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 1/2012. (I. 16.) OVB határozatát megsemmisíti és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Két magánszemély 2011. május 24-én hitelesítés céljából népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a öregségi nyugdíjkorhatárt el nem érő személy számára járó nyugdíj összege ne csökkenjen?”

Az OVB 81/2011. (VI. 24.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh1.) megtagadta az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését.

Az országos népszavazás kezdeményezőinek egyike kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, amely alapján az Alkotmánybíróság a 128/2011. (XII. 2.) AB határozatban (a továbbiakban: ABh1.) az OVBh1.-t megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra utasította.

Az OVB az ABh1. alapján lefolytatott új eljárás során 1/2012. (I. 16.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh2.) megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint az országos népszavazási kezdeményezésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítette.

2. Az OVBh2. ellen két kifogás érkezett 2012. január 30-án az OVB-hez, amelyben kérték az OVBh2. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását.

2.1. Az egyik kifogástevő szerint a kérdés egyrészt nem felel meg a választópolgári és jogalkotói egyértelműség követelményének, mivel nem világos, hogy milyen fajta nyugdíjakat érintene a kérdés, illetve a „ne csökkenjen” meghatározás sem.

Másrészt, ebben a kérdésben nem lehet népszavazást tartani, ugyanis több százmilliárd forintos költségvetési kihatással bír, azaz a költségvetést is érinti, ennek tilalmát pedig az Alkotmány 28/C. §-a (és az Alaptörvény 8. cikke is) tartalmazza.

2.2. A másik kifogástevő az OVBh2.-vel kapcsolatban eljárásjogi, a kérdéssel kapcsolatban pedig egyértelműségi problémára és tiltott tárgykörbe tartozásra is hivatkozott.

Egyrészt, állítása szerint az OVBh2. eljárásjogi szempontból törvénysértő, ugyanis a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 3. § *e)* pontjában és 130. § (1) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való joggal ellentétesen azt a – polgárok megtévesztésére alkalmas – tájékoztatást tartalmazza, hogy a döntés elleni kifogást az Alkotmánybírósághoz lehet címezni, holott 2012. január 1-től a Ve. 130. § (1) bekezdése alapján a Kúria a kifogást elbíráló szerv.

Másrészt, a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének. Mivel az öregségi nyugdíjra vonatkozó szabályokat több törvény tartalmazza, a kifogástevő szerint sem a választópolgárok, sem az Országgyűlés nem tudja eldönteni, hogy eredményes népszavazás esetén milyen jogalkotói kötelezettség terhelné a törvényhozást. Az OVBh1. meghozatalát követően az Országgyűlés elfogadta a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvényt (Magyar Közlöny 2011. évi 148. szám, 2011. december 9.; a továbbiakban: Knymt.), amely megszüntette a korhatár előtti nyugellátásokat, illetve a már korábban megállapított korhatár előtti nyugellátások bizonyos formáit más jogcímű ellátássá alakította át, amivel összefüggésben az ellátás összegét meghatározó szabályok is változtak. A jogi környezet változását az OVB az OVBh2. meghozatalakor nem vette figyelembe, viszont a kifogástevő szerint a változás következtében nem lenne egyértelmű és világos a választópolgárok számára, hogy a népszavazáson milyen jogalkotást támogatnak: a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megállapításának újbóli lehetővé tételét, a 2011. december 31. előtt megszerzett jogosultságokra vonatkozó szabályozás módosítását, vagy a visszamenőleges jogszabály-módosítás tilalmát nyomatékosítják. A kifogásban további aggályként fogalmazódott meg, hogy nem lenne egyértelmű a választópolgárok számára a döntés társadalmi és pénzügyi hatása; valamint, hogy egyazon kérdéskörben – azaz a nyugdíjakkal kapcsolatban – több kérdést is hitelesített az OVB, és a többféleképpen megfogalmazott és egymásnak részben ellentmondó kérdések esetleges együttes népszavazásra kerülése átláthatatlan, kaotikus népszavazást eredményezne.

Harmadrészt, a kérdés közvetlenül érinti a központi költségvetést, így az Alaptörvényben tételesen megjelenített [8. cikk (3) bekezdés *b)* pont] kizárt népszavazási tárgykörbe tartozik. A kifogástevő állítása szerint a kérdés szövegszerűen nem tartalmazza ugyan a költségvetési törvény módosítását, de okszerűen következik belőle annak megváltoztatása, ugyanis a Magyarország 2012. évi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvényben (a továbbiakban: 2012. évi Költségvetési Törvény) – a korábbiakkal ellentétben – a korhatár alatti ellátásokra fordítandó összeg nem a Nyugdíjbiztosítási Alapban (LXXI. fejezet), hanem a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alapban (XX. fejezet: Nemzeti Erőforrás Minisztérium) került elhelyezésre.

3. A kifogásnak az OVBh.-hez – törvényes határidőn belül – történő beérkezését követően 2012. január 1-jén hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény). A Ve. 2012. január 2-án hatályba lépett 156. § (2) bekezdése alapján a Ve.-nek az egyes törvények

Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvénnyel megállapított rendelkezései hatályba lépését megelőzően benyújtott népszavazási kezdeményezés hitelesítésére a Ve.-nek a kezdeményezés benyújtásakor hatályos rendelkezéseit kell alkalmazni.

Mindezek alapján a 2012. január 1-jét megelőzően benyújtott népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítésével kapcsolatos OVB határozat elleni kifogás elbírálására továbbra is az Alkotmánybíróságnak van hatásköre, s az Alkotmánybíróságnak a népszavazási kezdeményezés benyújtásakor hatályba lévő szabályok alapján kell eljárnia.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogást az alábbi jogszabályok alapján vizsgálta meg:

1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„8. cikk (3) Nem lehet országos népszavazást tartani

(...)

b) a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról;”

2. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) vonatkozó rendelkezései:

„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.”

3. A Ve.-nek a jelen ügyben alkalmazandó – 2011. december 31-éig hatályban volt – rendelkezései:

„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.”

4. A hatályos Ve. alkalmazandó rendelkezése:

„156. § (1) E törvénynek az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvénnyel megállapított rendelkezéseit – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – a folyamatban lévő népszavazási és népi kezdeményezéssel kapcsolatos ügyekben is alkalmazni kell.

(2) E törvénynek az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvénnyel megállapított rendelkezéseinek hatálybalépését megelőzően benyújtott népszavazási kezdeményezés és népi kezdeményezés hitelesítésére a benyújtásakor hatályos rendelkezéseket kell alkalmazni.”

III.

A kifogások részben megalapozottak.

Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben a hatáskörét a Ve. 156. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó, 2011. december 31-ig hatályban volt 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 megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és a vonatkozó törvényeknek megfelelően járt-e el. A kifogásokat az Alkotmánybíróság a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján érdemben bírálta el.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az aláírásgyűjtő íven található kérdés megfelel-e az Nsztv. 13. §-ában foglalt egyértelműségi követelménynek.

1.1. Az Alkotmánybíróság korábban már számos határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt, a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, 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 válaszolni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alaptörvényben szabályozott törvényalkotási jogkörét korlátozza, mivel az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. 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, és ha igen, akkor milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség) [vö. 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, ABH 2006, 358, 360-361.; 84/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABH 2008, 695, 703.].

Ez alapján jogalkotói egyértelműségre vonatkozó kifogások kapcsán az Alkotmánybíróság a következőket állapítja meg:

1.2. Az országos népszavazási kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján lefolytatott jogorvoslati eljárásban nem vonható az egyértelműségi vizsgálat körébe, hogy az OVB, hasonló tárgykörben több kérdést is hitelesített és a többféleképpen megfogalmazott kérdések egy lehetséges csoportjának esetleges együttes népszavazásra kerülése a kérdések közös értelmét, érthetőségét hogyan érintené.

Nem befolyásolja a kérdésnek sem a választópolgári, sem a jogalkotói egyértelműségét, hogy a tárgykörre vonatkozó szabályokat több törvény tartalmazza, és hogy átlátásuk esetleg komoly jogi ismereteket igényel. Az egyébként a választópolgári és a jogalkotói egyértelműség követelményének megfelelő kérdésben tartott eredményes népszavazással hozott döntés alapján keletkező jogalkotási kötelezettséggel kapcsolatban ugyanis az Országgyűléstől elvárható, hogy meg tudja választani a kötelezettség teljesítésére alkalmas szabályozási megoldást – a választópolgároknak viszont a kérdésben történő akaratnyilvánításhoz nem kell rendelkezniük az ehhez szükséges kodifikációs ismeretekkel.

Szintén nem vonható a kérdés egyértelműségének a vizsgálati körébe, hogy a döntésnek milyen társadalmi, pénzügyi és egyéb hatásai vannak – a választópolgárok pedig az aláírásgyűjtés során, illetve a népszavazást megelőző kampányban megszerezhetik azokat az ismereteket, amelyek a kérdés megfontolt eldöntéséhez szükségesek, és ezt a népszavazás kezdeményezője, illetve az eredményes népszavazásban érdekelt és ellenérdekelt egyéb személyek és szervezetek tevőlegesen is segíteni tudják.

1.3. Az országos népszavazási kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére történő benyújtása óta a Knymt. a megszüntette a korhatár előtti nyugdíj megállapításának lehetőségét [3. § (1) bekezdés], illetve a már korábban megállapított korhatár előtti öregségi nyugdíjat egyes esetekben öregségi nyugdíjként rendelte továbbfolyósítani [3. § (2) bekezdés], bizonyos formáit más jogcímű ellátássá alakította át [4. § (1) bekezdés, 5. § (1) bekezdés], amivel összefüggésben az ellátás összegét meghatározó szabályok is változtak: a korhatár előtti ellátás, illetve a szolgálati járandóság összegét úgy kell meghatározni, hogy a jogosultnak a 2011 decemberére járó korhatár előtti öregségi nyugdíj, illetve szolgálati nyugdíj havi összegét főszabályként csökkenteni kell a személyi jövedelemadó mértékével [4. § (2) bekezdés, 5. § (2) bekezdés].

A jelen ügyben a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem jelöli meg kifejezetten azokat a nyugdíjakat, amelyek csökkentésétől egy eredményes népszavazás és az „igen” válaszok többsége esetén az Országgyűlésnek tartózkodnia kellene. A „nyugdíjnak” minősülő ellátások körének megváltozása miatt a választópolgárok pedig nem tudnák egyértelműen megítélni, hogy milyen tartalmú jogalkotást (illetve mitől való tartózkodást) támogatnak szavazataikkal: a Knymt. által öregségi nyugdíjként továbbfolyósítani rendelt korhatár előtti nyugdíjak összegének védelmét, vagy a Knymt. alapján más jogcímű és csökkentett összegű ellátásként folyósítható ellátások visszaalakítását is a Knymt. hatálybalépését megelőző állapotra.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság szerint az új jogi szabályozási környezetben a népszavazási kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében foglaltak szerint döntött.

2. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az OVBh2.-t a jogszabályi környezet jelentős megváltozása következményeként, a kérdés egyértelműségének hiányára tekintettel megsemmisítette, ezért az OVBh2.-vel szemben benyújtott kifogásokat a továbbiakban érdemben nem vizsgálta [vö. 162/2010. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2010, 790, 795.].

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2012. május 8.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró