

## 122/2011. (XII. 2.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kitűzésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 66/2011. (VI. 24.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárás lefolytatására utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### *Indokolás*

#### I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 66/2011. (VI. 24.) OVB határozatában (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az álláskereső járadék összege ne lehessen alacsonyabb az álláskeresővé válást megelőző 12 havi átlagkereset 80%-ánál?”

Az OVB szerint a kérdés azért nem bocsátható népszavazásra, mert az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában foglalt tilalomba ütközik. Az indokolás utal arra, hogy a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat. Ebből következően az OVB úgy véli, hogy a kérdést támogató eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés csak a költségvetési törvény módosításával tehetne eleget a népszavazási döntésnek.

2. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a népszavazás kezdeményezőjétől kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen.

A kifogás előterjesztője szerint az OVB döntése nem megalapozott, az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítésnek lett volna helye.

Indokolásában hangsúlyozta, hogy a járadékmérték meghatározásából nem következne a költségvetési kiadások emelkedése, hiszen a tényleges kiadások mértéke számos más egyedi tényezőtől is függ. Ebből szerinte nem várható a költségvetési kiadások mértékének feltétlen megváltoztatása, és egyébként is a jogalkotónak számos lehetősége maradna arra, hogy a költségvetési törvény módosítása nélkül hajtsa végre a népszavazási döntést. Utalt arra is, hogy a kifogás benyújtásának időpontjában zárószavazás előtt álló törvényjavaslat a juttatás feltételrendszerének átfogó szigorítását hajtja végre.

#### II.

1. Az Alkotmány rendelkezése:

„28/C. § (5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

*a)* a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónevekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról, (...)”

2. Az Nsztv. vonatkozó rendelkezései:

„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, (...)”

3. A Ve. alkalmazott szabályai:

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

[...]

(5) Ha a kifogás elkésett, 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.”

„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 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 előzetesen megvizsgálta, hogy a jelen ügyben előterjesztett 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 követelményeknek [Ve. 77. § (2) bekezdés] megfelelően nyújtották be. Ebből következően a kifogás érdemi elbírálásra alkalmas.

3.1. A tiltott népszavazási tárgykörökről, ezen belül is különösen a költségvetési törvénnyel való összefüggésekről az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat szól részletesen. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésére utalva kifejtette: „[a]z alkotmányi felsorolásból következik, hogy az alkotmányi szabályozás kiemelkedő jelentőségével a tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezése áll összhangban. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában szereplő rendelkezés konkrét törvények, többek között a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény tartalmát vonja ki a népszavazás jogintézménye alól. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megjelenő törvényhozási tárgykört jelenti. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés d) pontjában, valamint a 32/C. § (1) bekezdésében szereplő költségvetés és annak végrehajtása (zárszámadás) fordulat teljes egészében megegyezik az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában szereplő kifejezésekkel. A költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van.” (ABH 2001, 392, 394-395.)

A hivatkozott határozatban a nyugdíjmelés számítása módjának megváltoztatására irányuló kérdéssel összefüggésben az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: „[ö]nmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazást. Jelen esetben a népszavazásra bocsátandó kérdés nem tartalmazza sem a költségvetési, sem a zárszámadási törvény módosítását, okszerűen nem következik a kérdésből a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása; a kérdés nem irányul arra, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat.

A népszavazásra szánt kérdésből egyébként eredményes népszavazás esetén sem következik szükségszerűen a nyugdíjak emelése.” (ABH 2001, 392, 395.)

Az Alkotmánybíróság összegzésül, elvi élel leszögezte: „[ö]nmagában az, hogy a népszavazásra szánt kérdés távoli, közvetett összefüggésben áll valamely tiltott népszavazási tárgykörrel, nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörűvé válását.” (ABH 2001, 392, 395.)

3.2. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben előterjesztett kifogás elbírálása során megállapította, hogy a népszavazási kérdés nem tartalmazza a költségvetési törvény módosítását, illetőleg nem is irányul ilyen tartalmú törvény elfogadására.

Megállapította az Alkotmánybíróság azt is, hogy a kérdésből okszerűen nem következik egyetlen tiltott tárgykörbe tartozó törvény módosítása sem. Ezzel kapcsolatban utal az 59/2004. (XII. 14.) AB határozatban kifejtettükre,

konkrétan arra, hogy az okszerű következmény valamely kiadási főösszeg szükségképpen megváltoztatásában nyilvánul meg. (ABH 2004, 834, 837.) Az álláskeresői járadék a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvényben nem szerepel kiadási főösszegként.

A kérdés továbbá nem irányul arra, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő valamely kiadást. A ténylegesen kifizetendő egyes álláskeresői járadékösszegek mértékének megállapítását számos tényező befolyásolja, így pontos jövőbeni kiadás nem prognosztizálható. Amint azt a 33/2007. (VI. 6.) AB határozat (ún. első kórházi napidíjas határozat) tartalmazza: „[a]z Alkotmánybíróság szerint valamely költségvetésben (vagy a kiadások tekintetében jövőbeli költségvetésben) szereplő nem minden előirányzat módosulása vagy módosítása vonja maga után szükségszerűen magának a költségvetési törvénynek a módosítását. Ha a népszavazás eredményes, és a választópolgárok úgy döntenek, hogy a feltett kérdéssel egyetértenek, akkor a kórházi napidíjról szóló népszavazás szükségszerű következménye az lehet, hogy a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 18/A. §-át, s nem a költségvetési törvényt kell az Országgyűlésnek módosítania. Nem az Egészségbiztosítási Alap költségvetésének egyik sora, hanem ez a törvényi szabály vonatkozik arra a kérdésre, hogy kell-e kórházi napidíjat fizetni. Ez a törvényi szabály az, amelynek következménye a költségvetésben a kórházi napidíjra vonatkozó előirányzat megjelenése. Önmagában a kórházi napidíjjal összefüggő bevétel - vagy, mint az OVB határozatában szerepel, tétel - elmaradása, az Alap költségvetésének ez a módosulása az Ebtv. módosítása következtében, a költségvetésről szóló törvényt nem érinti közvetlenül és jelentős módon. Eredményes népszavazásból sem következne okszerűen a költségvetési törvény módosítása. Ezért az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének a) pontjával nem ellentétes.” (ABH 2007, 394, 401.)

Az idézett értelmezést erősíti meg az 59/2007. (X. 17.) AB határozat (az ún. második kórházi napidíjas határozat), amiben az Alkotmánybíróság kimondta: „[ön]magában az Ebtv. 18/A. §-ában előírt fizetési kötelezettség esetleges megszűnéséből nem lehet jövőbeli költségvetési törvényben szereplő valamely kiadás pontos meghatározására következtetni.

Így a népszavazási kezdeményezés nem irányul arra, hogy a választópolgárok jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat pontosan határozzanak meg.”

3.3. A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megsemmisítette az OVBh.-t, és az OVB-t új eljárásra utasította.

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

Budapest, 2011. november 29.

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

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Lévy Miklós s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró