

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

VI/2232/2012.

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

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 7/2012. (I. 16.) OVB határozatát megsemmisíti és a Nemzeti Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

- [1] 1. Három magánszemély 2011. május 23-án országos népszavazásra irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB), amelyen az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a 2011. január 1-ig jogszerűen megszerzett nyugdíjjogosultságot az Országgyűlés ne vonja el?”
- [2] Az OVB először a 74/2011. (VI. 24.) OVB határozatával megtagadta az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését.
- [3] Az országos népszavazás kezdeményezőinek egyike kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, amely alapján az Alkotmánybíróság 126/2011. (XII. 2.) AB határozatában (a továbbiakban: ABh.) az OVB fent megjelölt határozatát megsemmisítette és az OVB-t új eljárásra utasította.
- [4] Az OVB – az ABh. alapján lefolytatott – új eljárása során 7/2012. (I. 16.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) hitelesítette az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát. Az OVB az OVBh. indokolásában azt is leszögezte, hogy a korábbi határozatában foglaltakhoz képest nem merült fel egyéb, az elutasítást megalapozó körülmény.
- [5] Ezt követően – a törvényes határidőn belül – két magánszemély is kifogással élt, kérve az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását.
- [6] 2. Az egyik kifogást tevő a Kúriának címezve terjesztette elő kifogását, mivel álláspontja szerint az OVBh. jogorvoslati kiiktatása tévesen utalt az Alkotmánybíróságra. A Kúria Kvk.II.37.081/2012/2. számú végzésével áttette a kifogást

az Alkotmánybírósághoz elbírálás végett. Az áttételről szóló végzésében a Kúria az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvénynek (a továbbiakban: EtAmtv.) 145. § (10) bekezdésével beiktatott a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 156. § (2) bekezdésére hivatkozott, amely alapján az EtAmtv. rendelkezéseinek hatálybalépését megelőzően benyújtott népszavazási kezdeményezés hitelesítésére a benyújtáskor hatályos rendelkezéseket kell alkalmazni.

- [7] A kifogást tevő szerint a kérdés közvetlenül érinti a központi költségvetést, így az Országgyűlés által 2011. április 25-én kihirdetett Magyarország Alaptörvényében (a továbbiakban: Alaptörvény) tételesen megjelölt [8. cikk (3) bekezdése b) pont] kizárt népszavazási tárgykörbe tartozik. Álláspontja szerint a kérdés szövegszerűen nem tartalmazza ugyan a költségvetési törvény módosítását, de okszerűen következik belőle annak megváltoztatása, ugyanis Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvényben – a korábbiakkal ellentétben – a korhatár előtti ellátásokra fordítandó összeg nem a Nyugdíjbiztosítási Alapban, hanem a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alapban került elhelyezésre.
- [8] A kifogást tevő szerint továbbá a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének. Mivel az öregségi nyugdíjra vonatkozó szabályokat több törvény tartalmazza, ezért sem a választópolgárok, sem az Országgyűlés nem tudja eldönteni, hogy eredményes népszavazás esetén milyen jogalkotói kötelezettség terhelné a törvényhozást. Az Országgyűlés időközben elfogadta a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvényt (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 kifogást tevő szerint a jogi környezet jelentős megváltozása következtében nem lenne egyértelmű és világos a választópolgárok számára, hogy a népszavazáson milyen jogalkotást támogatnak: a korhatár előtti nyugdíjak megállapítása lehetőségének újbóli lehetővé tételét; vagy a 2011. január 1-jén hatályos nyugdíjjogosultságok elvonásának tilalmát; vagyis a 2011. január 1-jén hatályos szabályozás visszaállítását.
- [9] 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 bocsátása átláthatatlan, kaotikus népszavazást eredményezne.
- [10] 3. A másik kifogást tevő szerint a feltett kérdés igennel vagy nemmel történő megválaszolása komoly jogi ismereteket igényel, melyből az következik, hogy ilyen ismeretek hiányában a kérdést nem lehet egyértelműen megválaszolni.

- [11] 4. A folyamatban lévő ügyeket – azok tárgyi összefüggése miatt – az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 58. § (2) bekezdése, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 32. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.
- [12] 5. Az OVBh. elfogadása és a jelen eljárás tárgyát képező kifogás benyújtását megelőzően – 2012. január 1-jével – hatályba lépett az Alaptörvény, amelynek 8. cikke határozza meg az országos népszavazás alkotmányi (alaptörvényi) szintű alapjait. Az EtAmtv.-nek a Ve.-t módosító 145. § (7) bekezdése a Ve. 130. §-át akként módosította, hogy az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív, illetve a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogás elbírálására a Kúriának van hatásköre. Az EtAmtv. 145. § (10) bekezdése ugyanakkor beiktatta a Ve. 156. § (2) bekezdését, amely szerint az EtAmtv. hatálybalépését megelőzően benyújtott népszavazási kezdeményezés hitelesítésére a Ve.-nek a kezdeményezés benyújtásakor hatályos rendelkezéseit kell alkalmazni.
- [13] 6. Az OVBh. elfogadása és a jelen eljárás tárgyát képező kifogás benyújtását követően lépett hatályba a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: új Nsztv.), illetve a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: új Ve.).
- [14] Az új Ve. 349. § (1) bekezdés c) pontja szerint az új Nsztv. hatályba lépéséig a Ve. rendelkezéseit kell alkalmazni az országos népszavazásokra, továbbá a 349. § (2) bekezdése alapján „[a]z 1997. évi C. törvényben az Országos Választási Bizottság számára megállapított hatáskört a Nemzeti Választási Bizottság, az Országos Választási Iroda számára megállapított hatáskört a Nemzeti Választási Iroda látja el.”
- [15] Az új Nsztv. 102. § c) pontjában a jogalkotó hatályon kívül helyezte az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvényt (a továbbiakban: Nsztv.), azonban a 94. § (1) bekezdésében rögzítette, hogy „[a]z e törvény hatálybalépését megelőzően benyújtott népszavazási kezdeményezés és népi kezdeményezés során – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – a benyújtáskor alkalmazandó rendelkezéseket kell alkalmazni.”
- [16] Mindezek alapján a 2012. január 1-jét megelőzően benyújtott népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítésével kapcsolatos OVB határozat elleni kifogás elbírálására az Alkotmánybíróságnak van továbbra is hatásköre.

II.

[17] Az Alkotmánybíróság a kifogást az alábbi jogszabályok alapján vizsgálta meg:

[18] 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;”

[19] 2. Az Nsztv.-nek a jelen ügyben alkalmazandó – 2014. január 17-ig hatályban volt – 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.”

[20] 3. A Ve.-nek a jelen ügyben alkalmazandó – 2011. december 31-ig 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.”

[21] 4. A Ve.-nek a jelen ügyben alkalmazandó – 2012. január 1-től 2013. május 2-ig hatályban volt – rendelkezései:

„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.”

[22] 5. Az új Ve. érintett rendelkezései:

„349. § (2) Az 1997. évi C. törvényben az Országos Választási Bizottság számára megállapított hatáskört a Nemzeti Választási Bizottság, az Országos Választási Iroda számára megállapított hatáskört a Nemzeti Választási Iroda látja el.”

[23] 6. Az új Nsztv. érintett rendelkezései:

„94. § (1) Az e törvény hatálybalépését megelőzően benyújtott népszavazási kezdeményezés és népi kezdeményezés során – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – a benyújtáskor alkalmazandó rendelkezéseket kell alkalmazni.”

III.

[24] A kifogások részben megalapozottak.

[25] Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálta, hogy az aláírásgyűjtő ív megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alaptörvénynek és a vonatkozó törvényeknek megfelelően járt-e el. A kifogásokat az Alkotmánybíróság a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján érdemben bírálta el.

[26] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése *b*) pontjában foglalt kizárt tárgykörbe tartozik-e.

[27] Az Alkotmánybíróság 51/2001. (XI. 29.) AB határozatában (ABH, 2001, 392., a továbbiakban: Abh1.) értelmezte az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a*) pontjában található kizárt tárgykört, amelyet az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése *b*) pontja lényeges változtatás nélkül átvett.

[28] Az Abh1. hangsúlyozta, hogy az alkotmányi felsorolásból következik, hogy a szabályozás kiemelkedő jelentőségével a tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezése áll összhangban. A kizárt tárgykört tartalmazó 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 Abh1. megállapította, hogy a költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. A „költségvetés végrehajtásáról” fordulat pedig semmiképpen nem jelenti valamennyi, a költségvetés érvényesítését szolgáló törvény tartalmát, hanem kifejezetten a zárszámadási törvényre utal. Az Abh1. kiemelte azt is, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdések közül alig

van olyan, amelynek nincs költségvetési kapcsolódása. Önmagában már az országos népszavazás megtartása is költségvetési vonzatú, hiszen az Nsztv. 14. § (2) bekezdése szerint a népszavazást elrendelő határozatában az Országgyűlés dönt a népszavazás költségvetéséről.

- [29] Kizárólag az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, valamint az, hogy a népszavazásra szánt kérdés távoli, közvetett összefüggésben áll valamely tiltott népszavazási tárgykörrel, nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörűvé válását.
- [30] Az Abh1. értelmében tehát a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha az 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 (ABH 2001, 392, 394–395.). Végül az Alkotmánybíróság a nyugdíj emelésére vonatkozó számítási módszer megváltoztatására irányuló kérdésről megállapította, hogy az nem tartozik a költségvetést érintő kizárt tárgykörbe.
- [31] Később, az 59/2004. (XII. 4.) AB határozat is abból indult ki, hogy a költségvetésről szóló törvény fogalmába nem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek valamilyen költségvetési vonzata van.
- [32] Ebben a határozatban azonban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az eredményes népszavazás a költségvetési törvény megváltoztatását vonta volna maga után: a népszavazásra bocsátandó, nyugdíjemelésre vonatkozó kérdés szövegszerűen ugyan nem tartalmazta a költségvetési törvény módosítását, de okszerűen következett a kérdésből a tiltott tárgykörként megjelölt törvény – a költségvetési törvényben a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetése kiadási főösszege – megváltoztatása.
- [33] A határozat megállapította, hogy a népszavazásra szánt kérdésből eredményes népszavazás esetén szükségszerűen következik a nyugdíjak emelése, a költségvetési törvényben meghatározottaktól eltérő mértékben. A népszavazásra szánt kérdés közvetlenül a költségvetésre vonatkozik, így az Alkotmányban tételesen megjelenített kizárt népszavazási tárgykörbe ütközik (ABH 2004, 834, 837.).
- [34] Ezt követően az Alkotmánybíróság lefektette azt is, hogy annak megítélésénél, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés, illetve a megtartandó népszavazás a költségvetési törvényben szereplő egyes bevételi vagy kiadási tételekkel közvetlen és jelentős kapcsolatban áll-e, a költségvetés egyes elemeinek akár pozitív, akár negatív meghatározását jelenti-e, az Alkotmánybíróság esetenkénti mérlegelés alapján dönt. A vizsgálatnál az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi szempontokat veszi alapul, nem a költségvetéssel kapcsolatos pénzügyi jogi megfontolásokat. A privatizáció leállításáról szóló kérdéssel kapcsolatban hozott határozat megállapította, hogy „az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdésről tartott eredményes népszavazás a

privatizáció azonnali hatályú leállításával az ország éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti. Ezért az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a)* pontjával ellentétes” [15/2005. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2005, 165, 171.].

- [35] Végül, a 16/2007. (III. 9.) AB határozat a vizitdíjak eltörlésével kapcsolatos népszavazási kérdésben megállapította, hogy a „jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg. A költségvetési törvényjavaslat az elfogadásáig módosulhat és előállhat az az eset is, hogy az elfogadott törvény olyan költségvetést tartalmaz, amelyben egyáltalán nem szerepel a népszavazásra feltenni kívánt kérdéssel kapcsolatba hozható előirányzat.” (ABH 2007, 276.)
- [36] A jelen eljárás tárgyát képező kérdés a 2011. január 1-jén hatályos nyugdíj-megállapítási szabályok visszaállítására vonatkozik. A kérdésben az is szerepel, hogy e szabályokat a 2011. január 1-ig jogszerűen megszerzett nyugdíjak tekintetében kívánja elérni. A 2011. január 1-jén hatályos szabályok szerint értett „nyugdíj” azonban lényegesen szélesebb körre vonatkozik, mint ahogy azt a jelenleg hatályos jogszabályok kijelölik. A 2011. január 1-jén hatályos szabályok visszaállítása tehát – a 2011. január 1-jén folyósított nyugdíjaknak a Knymt. által hatályba léptetett csökkentése miatt – érintené a jelenlegi szabályok szerint részben korhatár előtti ellátásként, részben továbbra is nyugdíjként számon tartott ellátásokat. A korhatár előtti ellátások fedezetének a központi költségvetésből való biztosítása [Knymt. 21. § (1) bekezdés] pedig a nyugdíjak összegszerű változása nélkül is megalapozza az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontjában foglalt eset fennállását.
- [37] Az Alkotmánybíróság fenti gyakorlata értelmében, mivel a népszavazásra bocsátandó kérdés a jelenlegi költségvetési törvény egyes elemeinek módosítását vonná maga után, az Alkotmánybíróság megalapozottnak találta a kizárt tárgykörbe tartozásra vonatkozó kifogást.
- [38] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az OVBh.-t megsemmisítette, és – tekintettel az új Ve. 349. § (2) bekezdésére – a Nemzeti Választási Bizottságot új eljárásra utasította.
- [39] 2. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az OVBh.-t megsemmisítette, ezért az OVBh.-val szemben benyújtott kifogásokat a továbbiakban érdemben nem vizsgálta {vö. 29/2012. (V. 25.) AB határozat, ABH 2010, 790, 795. és 29/2012. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [36]}.
- [40] Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2016. április 26.

Dr. Szívós Mária s. k.,

tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró