

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG  
VI/2241/2012.

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazásra irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogások alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 8/2012. (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. 2012. február 1-jén a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) akkor hatályos 130. § (1) bekezdése alapján két kifogás is érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 8/2012. (I. 16.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

Két választópolgár 2011. május 24-én országos népszavazásra irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az OVB-hez, amelyen az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az általános öregségi nyugdíjkorhatár előtt jogszerűen folyósított nyugdíj összege ne csökkenjen?” Az OVB először a 80/2011. (VI. 24.) OVB határozatával megtagadta az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését, arra hivatkozva, hogy a feltenni kívánt kérdésben megtartásra kerülő országos népszavazás eredményének az Országgyűlés csak úgy tudna eleget tenni, ha az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdését módosítaná, az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben azonban nincs helye népszavazásnak.

A beadványozók egyike 2011. július 11-én kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, amelyben kifejtette, hogy a szóban forgó népszavazási kérdés valójában nem irányul az Alkotmány módosítására, hiszen azzal az Országgyűlés rendelkezésére álló szabályozási megoldások közül csupán az egyik megoldástól kellene tartózkodnia, ez azonban még nem vonja maga után az Alkotmány módosítását. Az OVB ezt követően az Alkotmánybíróság 110/2011. (XII. 2.) AB határozatára tekintettel az OVBh. elfogadásával hitelesítette az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát. Az OVBh. kifejtette, hogy az eljárás során nem merült fel a korábbi határozatban foglaltakhoz képest egyéb, az elutasítást megalapozó körülmény, ezért az aláírásgyűjtő ív a törvényben foglalt formai és tartalmi követelményeknek is megfelel.

Ezt követően, az OVBh. ellen – a törvényes határidőn belül – két magánszemély is kifogással élt.

Az egyik kifogást tevő szerint jelentősen megváltozott a jogi helyzet, hiszen 2012. január 1. napjával hatályba lépett a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. CLXVII. törvény (Tv.), amely „megszüntette a korhatár előtti nyugellátásokat annak érdekében, hogy a Nyugdíjbiztosítási Alap egyensúlyának megteremtése és az államadósság csökkentése érdekében a jövőben nyugellátást csak a nyugdíjkorhatár betöltésétől lehessen megállapítani, illetve nyugdíjat kizárólag a nyugdíjkasszába befolyó nyugdíjjárulékokból lehessen folyósítani.” Eszerint a „korában már megállapított korhatár előtti nyugellátások bizonyos formái 2012. január 1-jétől más jogcímen – korhatár előtti ellátás, átmeneti bányászjáradék, szolgálati járandóság –, a

személyi jövedelemadó mértékével csökkentett, de a januári nyugdíjemelés mértékével növelt összegben, bizonyos formái pedig öregségi nyugdíjként a januári nyugdíjemelés mértékével növelt összegben kerülnek folyósításra az érintettek részére.”

Ennek alátámasztásaként az egyik kifogást tevő hivatkozott arra is, hogy az Országgyűlés elfogadta Magyarország 2012. központi költségvetéséről szóló 2011. CLXXXVIII. törvényt (a továbbiakban: Költségvetési törvény), amely a korhatár alatti ellátásokra fordítandó összeget a Nyugdíjbiztosítási Alapból a Nemzeti Erőforrás Minisztérium fejezetébe helyezte át. Mindkét kifogást tevő hivatkozott az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése *b*) pontjára, amely szerint nem lehet országos népszavazást tartani a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról. Álláspontjuk szerint az általános öregségi nyugdíjkorhatár előtt folyósított nyugdíj összege a központi költségvetés részét képezi, hiszen az „igen” válaszok többsége esetén szükségessé válna a Költségvetési törvény módosítása.

Mindkét kifogást tevő hivatkozik az egyértelműség hiányára. Álláspontjuk szerint az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem felel meg az egyértelműségi követelménynek, mert az öregségi nyugdíjra vonatkozó szabályokat több törvény tartalmazza, ezért sem a választópolgárok, sem az Országgyűlés nem tudná, melyik törvény módosítását kellene elvégezni. Nem egyértelmű a kérdés a jogi környezet alapvető megváltozása miatt sem, mivel az állampolgárok számára nem lenne világos, hogy a korhatár előtti nyugdíjak újbóli lehetővé tételét, a korábban megszerzett jogosultságra vonatkozó szabályozás módosítását, vagy a visszamenőleges jogszabálymódosítás tilalmát kívánják ezzel kiküszöbölni. Az egyik kifogást tevő szerint az „igen” válasz úgy is értelmezhető, hogy bár az öregségi nyugdíjkorhatár előtt jogszerűen folyósított nyugdíj összege nem csökkenhet, addig az azt követően folyósított nyugdíj összege már igen. Ez az értelmezés pedig a diszkrimináció tilalmába is ütközne. A másik kifogást tevő arra is hivatkozik, hogy nem állapítható meg az érintettek köre, hiszen nem világos, hogy a nyugdíjkorhatár előtt folyósított nyugdíj összege, vagy általában véve az állam által a nyugdíjkorhatár előtt az összes jogosultnak kifizetett nyugdíj összege ne csökkenjen. Az sem egyértelmű álláspontja szerint, hogy a nyugdíj összegén annak reálértékét vagy a nyugdíj számszerű összegét kell-e érteni. Az egyik kifogást tevő végül abból a szempontból is megkérdőjelezte a kérdés egyértelműségét, hogy a kérdés hitelesítését kezdeményezők a témában több, párhuzamosan is futó kérdés hitelesítését kezdeményezték, melyek hitelesítése esetén a kérdések együttesen is sértik az egyértelműség követelményét azok egymáshoz való viszonyának vonatkozásában.

Az egyik indítványozó eljárási szempontból is törvénybe ütközőnek tartotta az OVBh.-t, mivel álláspontja szerint 2012. január 1. napját követően – az OVBh.-ban foglaltak ellenére – nem az Alkotmánybírósághoz lehet kifogással fordulni, hanem a Kúriához.

2. Időközben – 2012. január 1-jével – hatályba lépett az Országgyűlés által 2011. április 25-én kihirdetett Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény), amelynek 8. cikke határozza meg az országos népszavazás alkotmányi (alaptörvényi) szintű alapjait. Az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvénynek (a továbbiakban: EtAmtv.) 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. új 156. § (2) bekezdését, amely szerint az EtAmtv. megállapított rendelkezéseinek hatálybalépését megelőzően benyújtott népszavazási kezdeményezés és népi kezdeményezés hitelesítésére a benyújtáskor hatályos rendelkezéseket kell alkalmazni.

Mindezek alapján a 2012. január 1-jét megelőzően benyújtott népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítésével kapcsolatos OVB határozat elleni kifogás elbírálására az Alkotmánybíróságnak továbbra is van hatásköre.

## II.

Az Alkotmánybíróság a kifogást az alábbi jogszabályok alapján vizsgálta meg:

1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése:

„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:

„3. § A választási eljárás szabályainak alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek érvényre kell juttatniuk az alábbi alapelveket:

e) jogorvoslat lehetősége és pártatlan elbírálása,”

„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.

(2) Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogást a határozat közzétételét követő nyolc napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. Az Országos Választási Bizottság a kifogás benyújtásáról haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, a népszavazást elrendelő határozat elleni kifogásról a köztársasági elnököt is.

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helyben hagyja, 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 irányadó 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 [63/2002. (XII. 3) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. 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 az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. A kifogásokat az Alkotmánybíróság a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján érdemben bírálta el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés a megváltozott jogszabályi környezet vonatkozásában kielégíti-e az egyértelműség követelményét.

A népszavazásra szánt kérdés az általános öregségi nyugdíjkorhatár előtt jogszerűen folyósított nyugdíj összegének csökkenését tartalmazza. A jogszabályi környezetben bekövetkezett változások a következőket érintik: A Tv. 3. § (1) bekezdése kimondja, hogy korhatár előtti öregségi nyugdíj 2011. december 31-ét követő kezdő naptól nem állapítható meg. Ezen túl tehát korhatár előtti öregségi nyugdíj újonnan történő megállapítására nincs lehetőség, ezt ugyanis a korkedvezményes nyugdíj vonatkozásában a korhatár előtti ellátás, a szolgálati nyugdíj vonatkozásában pedig a szolgálati járandóság váltja fel. A Tv. azonban öregségi nyugdíjként, bizonyos feltételek mellett továbbra is lehetővé teszi a korhatár előtti nyugdíjak folyósítását, ezen kívül pedig bizonyos öregségi nyugdíjakat a Tv. rendelkezései nem érintenek. A Tv. alapján tehát – bár lényegesen megváltozott körre vonatkozóan – továbbra is létezik az „öregségi nyugdíj” fogalma, valamint a Tv. 1. § f) pontja meghatározza az öregségi nyugdíjkorhatár fogalmát is.

1.1. A megváltozott jogszabályi környezet nem csupán a nyugellátás formáin változtatott, hanem annak fedezetét is más forrásból biztosítja. A Költségvetési törvény Nyugdíjbiztosítási Alap címet viselő LXXI. fejezetéből (a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alapnak átadott pénzeszközként könyvelt kiadás) a korhatár alatti ellátásokat, valamint a Nyugdíjbiztosítási Alapból átvett pénzeszközöket is a Nemzeti Erőforrás Minisztérium Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap címet viselő 21. címébe helyezte át. A korhatár előtti ellátások fedezetének pontos megjelöléséről a Tv. 21. § (1) bekezdése is szól, miszerint a „korhatár előtti ellátás és a szolgálati járandóság költségeinek, valamint a korhatár előtti ellátással és a szolgálati járandósággal kapcsolatos végrehajtási költségek fedezetét a központi költségvetés biztosítja.”

1.2. A népszavazásra feltenni kívánt kérdés azonban nem határozza meg, hogy mely időpontban folyósított nyugdíjról van szó. A kérdésből tehát nem derül ki egyértelműen, hogy az a Tv. 3-6. §-ai alapján továbbra is létező, jogszerűen (tovább)folyósított nyugdíjakra, vagy a Tv. hatályba lépése előtt fennálló jogszabályi rendelkezések alapján megállapított nyugdíjakra vonatkozik.

1.3. 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). [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.]

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. Az állampolgári egyértelműség vizsgálatakor az Alkotmánybíróság továbbá nem indulhat ki a kérdéssel érintett jogszabályok ismeretének hiányából. Az állampolgároktól általánosságban is, valamint a népszavazásra feltett kérdés tekintetében különösen elvárható, hogy a vonatkozó jogszabályok ismeretének birtokában legyenek, és ennek megfelelően adják le szavazatukat. A népszavazásra feltenni kívánt kérdés kapcsán az Alkotmánybíróság azt sem feltételezheti, hogy az Országgyűlés nincs birtokában a megfelelő szabályozási technika megválasztására vonatkozó szaktudásnak, ezért a nyugellátásra vonatkozó szabályok összetettsége önmagában nem lehet ok a jogalkotói egyértelműség hiányának megállapítására.

A jelen ügyben a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem jelöli ki pontosan azon nyugdíjak körét, 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. Az Alkotmánybíróság szerint ezért a népszavazásra bocsátott kérdés az új jogi szabályozási környezetben nem felel meg a választópolgári egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság ezért a kérdés egyértelműségének hiányára tekintettel a 8/2012. (I. 16.) OVB határozatot megsemmisítette és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasította. [130/2008. (XI. 3.) AB határozat, ABH 2008, 1052.; 82/2009. (VII. 15.) AB határozat, ABH 2009, 779, 788-789.]

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az OVBh.-t a jogszabályi környezet jelentős megváltozása következményeként, a kérdés egyértelműségének hiányára tekintettel semmisítette meg, ezért az OVBh.-val 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