

32/2007. (VI. 6.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítését megtagadó határozat ellen benyújtott kifogás tárgyában - *dr. Bragyova András* alkotmánybíró különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 105/2007. (III. 29.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 566/2006. (XI. 20.) OVB határozatával úgy döntött, hogy a Fidesz - Magyar Polgári Szövetség és Kereszténydemokrata Néppárt által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését megtagadja. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az államilag támogatott felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatóknak ne kelljen képzési hozzájárulást fizetniük?”

Az OVB álláspontja szerint a kezdeményezésben szereplő kérdésben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *f)* pontjára, valamint arra tekintettel, hogy a kérdés burkoltan alkotmánymódosítást kiváltó jellegű, nem lehet országos népszavazást tartani.

Az Alkotmánybíróság a 15/2007. (III. 9.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) az 566/2006. (XI. 20.) OVB határozatot megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra utasította. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *f)* pontja azt jelenti, hogy a kormányprogram egészéről nem tartható népszavazás”. Megállapította továbbá, hogy „a jelen ügyben a kérdés nem irányul az Alkotmány módosítására. Eredményes népszavazásból az Országgyűlésnek nem keletkezne olyan jogalkotási kötelezettsége, amely csak az Alkotmány módosításával teljesíthető” (ABK 2007. március, 233, 235.).

Megismételt eljárásában az OVB a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítését a 105/2007. (III. 29.) OVB határozattal megtagadta. Az OVB álláspontja szerint a kezdeményezésben szereplő kérdésben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a)* pontjára, valamint arra tekintettel, hogy a kérdés burkoltan alkotmánymódosítást kiváltó jellegű, nem lehet népszavazást tartani. Határozata indokolásában az OVB hivatkozott arra, hogy „a felsőoktatási intézmények 2007. évi intézményi költségvetésének megtervezése a költségvetési törvényben meghatározott állami támogatások és az intézményi közvetlen bevételek együttes figyelembevétele alapján történik. Egy eredményes népszavazás következtében, amely a törvényalkotót a képzési hozzájárulás eltörlésére kötelezné, a felsőoktatási intézmények ily módon kieső bevételeit - az intézmények működőképességének megőrzése érdekében - a

központi költségvetési források átcsoportosításával kellene pótolni, ami szükségessé teheti a központi költségvetés bevételi oldalának utólagos korrekcióját is”.

Az OVB továbbá - az Abh. vonatkozó rendelkezésére való hivatkozást követően - megállapította, hogy „a kérdésben tartott eredményes népszavazás az [A]lkotmány módosítását eredményezné, de [az OVB] nem állítja, hogy a kérdés az Alkotmány módosítására irányulna”. Az OVB „fenntartja azt az érvét, mely szerint a határidők törvényi rendezésére vonatkozó szabály hiányában többféle, a hatályos alkotmány kereteit egyaránt túllépő eredménnyel, és ehhez kapcsolódó lehetséges értelmezéssel zárulna a népszavazás”. Ezért a kérdés burkoltan alkotmánymódosító jellege is a hitelesítés akadályát képezi.

Az OVB határozata a Magyar Közlöny 2007. évi 40. számában, 2007. április 2-i dátummal jelent meg.

2. A határozat ellen a kezdeményezők nyújtottak be kifogást. A kifogás 2007. április 16-án érkezett az Alkotmánybírósághoz. A kifogást a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-ának (1) bekezdésében meghatározott tizenöt napos határidőn belül lehet előterjeszteni. A kifogás határidőn belül érkezett. Az Alkotmánybíróság a kifogást a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően soron kívül bírálta el.

A kifogás szerint az OVB - megismételt eljárásában - nem hivatkozhatott volna olyan elutasítási okra, amelyet az első határozatban nem hozott fel. Hivatkozott arra, hogy az 566/2006. (XI. 20.) OVB határozat meghozatala során az OVB vizsgálta a népszavazási kezdeményezés és a költségvetés összefüggését, határozatában mégsem hivatkozott az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének a) pontjára, mint elutasítási okra. A kifogás szerint az, hogy a költségvetéssel való összefüggésre csak a megismételt eljárásában hivatkozott az OVB, nem indokolható a jogszabályi környezet változásával sem, mivel a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Kötv.) hatályos szövege - a 2006. november 20-i állapotához [azaz az 566/2006. (XI. 20.) OVB határozat elfogadásának napjához] képest - nem tartalmaz új rendelkezéseket a képzési hozzájárulásra vonatkozóan.

A kifogás szerint a képzési hozzájárulás megszüntetésére irányuló kérdésből nem következik okszerűen a Kötv. módosítása, az nem irányul a költségvetés egyes tételeinek meghatározására. A Kötv. ugyanis nem tervezi bevételként a képzési hozzájárulást, sőt a Kötv. 14. § (4) bekezdése alapján az a felsőoktatási intézmények mindenkor éves költségvetésének bevételét képezi. A kifogás szerint ebből következően a központi költségvetéssel való összefüggés elméleti lehetősége kizárt, mivel a Kötv. a képzési hozzájárulást saját bevételként maga utalja a felsőoktatási intézmény gazdasági autonómiájának körébe.

A népszavazási kezdeményezés költségvetéssel való összefüggésében a kifogás előadta azt is, hogy „a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény módosításáról” szóló 2006. évi LXXIII. törvény (a továbbiakban: Fvmód.) 26. § (2) bekezdése értelmében a 2007. szeptemberben államilag támogatott mesterképzésben első évfolyamon tanulmányokat kezdő hallgatók képzési hozzájárulás fizetésére 2008. szeptembertől kezdődően kötelesek; így a képzési hozzájárulás tényleges bevételt csak 2008 szeptemberétől keletkezett majd. A népszavazási kezdeményezésnek tehát semmilyen közvetlen vagy közvetett hatása nincs a 2007. évi központi költségvetésre. Tekintettel továbbá arra, hogy a képzési hozzájárulás tényleges összegét a felsőoktatási intézmény állapítja meg, elméletileg sincs lehetőség a befolyó bevételek központi szinten való tervezésére.

A kifogás hivatkozott arra, hogy azt a kérdést, hogy a képzési hozzájárulás megszüntetésére irányuló népszavazás burkoltan alkotmánymódosító jellegű-e, az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már elbírálta. Ezért ez a kérdés res iudicata az Alkotmánybíróság eljárásában, amely újabb érdemi vizsgálatot nem igényel.

II.

A kifogás elbírálásánál figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„2. § (...)

(2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja. (...)

28/C. § (...)

(2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. (...)

(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,”

2. A Ve. érintett 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.”

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

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha (...)

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,”

4. A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Ftv.) vonatkozó rendelkezése:

„53. § (1) A felsőoktatási intézményben folyó képzés lehet államilag támogatott vagy költségtérítéses képzés. Az államilag támogatott képzés költségeinek többségét az e törvényben meghatározottak szerint az állami költségvetés, a költségtérítéses képzés költségeit a hallgató viseli. Az államilag támogatott alap- és mesterképzésben tanulmányokat folytató hallgató képzési hozzájárulás fizetésére köteles.”

5. Az Ftv. mód. vonatkozó rendelkezése:

„26. § (...)

(2) Az Ftv. - e törvény 6. §-ával, 17-18. §-aival és 24. §-ával megállapított - 49. §-ának e) pontját, 125. §-át megelőző címét, 125. §-a (1) bekezdésének felvezető szövegét és a) pontját, valamint (4) bekezdését, 125/A. §-át, 2. számú melléklet A hallgatók adatai címének 1. bb) pontját a 2007. szeptemberben az első évfolyamon alap- és mesterképzésben (egységes, osztatlan képzésben) államilag támogatott képzés keretében tanulmányaikat megkezdő hallgatók tekintetében, majd ezt követően felmenő rendszerben kell alkalmazni. A 2007. szeptemberben államilag támogatott mesterképzésben első évfolyamon tanulmányokat kezdő hallgatók képzési hozzájárulás fizetésére 2008. szeptembertől kezdődően kötelesek.”

6. A Köt. vonatkozó rendelkezése:

„14. § (...)

(4) Az Ftv. 53. §-ának (1) bekezdésében meghatározott képzési hozzájárulás a felsőoktatási intézmények mindenkor éves költségvetésének bevételeit képezi.”

7. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) vonatkozó rendelkezése:

„27. § (1) Az Alkotmánybíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye.

(2) Az Alkotmánybíróság határozata mindenkire nézve kötelező.”

III.

A kifogás megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként a kifogásnak azt a részét vizsgálta, amely arra hivatkozással kéri az OVB határozatának megsemmisítését, hogy az OVB - megismételt eljárásában - olyan elutasítási okra alapozta a hitelesítés megtagadását, amelyet az első határozatban nem hozott fel.

Döntése során mind az OVB, mind jogorvoslati eljárásában az Alkotmánybíróság a fennálló helyzethez igazodik. Az OVB az Alkotmány és az Nsztv. vonatkozó rendelkezéseire figyelemmel, a döntéskor fennálló helyzetet alapul véve dönt a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítéséről, illetve annak megtagadásáról. Az Alkotmánybíróság hatáskörét pedig az Abtv. 1. § *h)* pontjának megfelelően 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 az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítése során 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.].

Erre tekintettel nincs akadálya annak, hogy az OVB a megismételt eljárásában olyan új körülményt vegyen figyelembe, amely az első döntés meghozatalakor még nem állt fenn. Jelen esetben a Kötv.-t az 566/2006. (XI. 20.) OVB határozat meghozatalát követően, 2006. december 22-én került kihirdetésre, és 2007. január 1-jén lépett hatályba. A 16/2007. (III. 9.) AB határozat megállapította, hogy Jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése 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” (ABK 2007. március, 239, 241.). Nem megalapozott a kifogás a tekintetben, hogy az OVB a megismételt eljárás során hozott határozatában nem hivatkozhatott volna az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a)* pontjára, mint a hitelesítés megtagadásának okára, mivel erre az első határozatában nem hivatkozott. A Kötv. Országgyűlés általi elfogadása ugyanis olyan új körülménynek minősül, amely az 566/2006. (XI. 20.) OVB határozat meghozatala során nem volt figyelembe vehető.

2. Az Alkotmánybíróság már több határozatában vizsgálta az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában meghatározott tiltott tárgykör jelentéstartalmát. Az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat megállapította, hogy „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. A költségvetés végrehajtásáról fordulat pedig semmiképpen nem jelenti valamennyi, a költségvetés érvényesítését szolgáló törvény tartalmát, hanem kifejezetten a zárszámadási törvényre utal” (ABH 2001, 392, 394-395.). A határozat értelmében az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés alpontjában szereplő, 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. Ugyanitt az Alkotmánybíróság megállapította: „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.).

Az 59/2004. (XII. 4.) AB határozattal elbírált ügyben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az eredményes népszavazás költségvetési törvény megváltoztatását vonta volna maga után: a népszavazásra bocsátandó, nyugdíjmelésre 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 főösszegének a - megváltoztatása (ABH 2004, 834, 837.).

Az Alkotmánybíróság 15/2005. (IV. 28.) AB határozata értelmében 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 - az Alkotmány szabályai és az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakult elvek alapján - 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” (ABH 2005, 165, 171.).

3. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a képzési hozzájárulás eltörlésére vonatkozó népszavazási kérdés a Kötv. módosítását tartalmazza-e, vagy a kérdésből okszerűen következik-e a tiltott tárgykörként megjelölt törvény módosítása. Az OVB álláspontja szerint a kérdés azért tartozik tiltott tárgykörbe, mert egy eredményes népszavazás következtében a felsőoktatási intézmények ily módon kieső bevételeit - az intézmények működőképességének megőrzése érdekében - a központi költségvetési források átcsoportosításával kellene pótolni, ami szükségessé teheti a bevételi oldal utólagos korrekcióját is.

Az egyetemek és főiskolák bevételeit és kiadásait a Kötv. 1. számú melléklete XX. fejezetének 2. címe tartalmazza. E cím azonban nem szerepeltet bevételeket a képzési hozzájárulásból. Ez a Kötv. 14. § (4) bekezdéséből is következik, amely szerint a képzési hozzájárulás a felsőoktatási intézmény költségvetésének bevételeit képezi. A képzési hozzájárulás tehát nem a központi költségvetés, hanem a felsőoktatási intézmény saját bevétele.

Az Ftv mód. 26. § (2) bekezdése alapján a 2007. szeptemberben államilag támogatott mesterképzésben első évfolyamon tanulmányokat kezdő hallgatók képzési hozzájárulás fizetésére 2008. szeptembertől kezdődően kötelesek. E kötelezettségüket azonban nem a Kötv. 14. § (4)

bekezdése, hanem az Ftv. 53. § (1) bekezdése alapozza meg. Ha a népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdésben tartott népszavazás eredményes, akkor az Országgyűlésnek nem a Kötv.-t, hanem az Ftv. 53. § (1) bekezdését kell módosítania. Tekintettel továbbá arra, hogy a Kötv. a bevételi oldalon nem szerepelteti a képzési hozzájárulást, nincs szükség e források olyan jellegű pótlására, amiből okszerűen következne a Kötv. módosítása.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés nem ütközik az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a)* pontjában meghatározott tiltott tárgykörbe, ezért e tekintetben az Nsztv. 10. § *b)* pontjára hivatkozással az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítése nem tagadható meg.

4. Az OVB határozata a kérdés vizsgálata során újból megállapította, hogy a népszavazásról szóló hatályos alkotmányi és törvényi rendelkezések alapján jelenleg nem dönthető el, mennyi időre köteleznék a népszavazás eredménye a törvényhozást, így megalapozott következtetés, hogy az eredményes népszavazás - burkolt formában ugyan, de egyértelműen - az Alkotmány módosítását eredményezi.

Ezt az érvet, mint a hitelesítés megtagadásának indokát, a képzési hozzájárulással összefüggésben az 566/2006. (XI. 20.) OVB határozat is tartalmazta. Az Abh. e hivatkozást megalapozatlannak találta, és megállapította, hogy eredményes népszavazásból az Országgyűlésnek nem következne olyan jogalkotási kötelezettsége, amely csak az Alkotmány módosításával teljesíthető (ABK 2007, március, 233, 235.).

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság jelen eljárásában a burkolt alkotmánymódosításra, mint a hitelesítés megtagadására vonatkozó érvet érdemben nem vizsgálta.

5. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező rész szerint határozott. A megismételt eljárásban az OVB-nek az Alkotmány és az Nsztv. rendelkezéseinek megfelelő kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítenie kell.

A 40/2004. (X. 27.) AB határozat megállapította, hogy „a kezdeményezésben foglalt kérdés megengedhetőségét - törvényességét és alakszerűségét - illetően az Alkotmánybíróság foglal állást, mindenkire kötelezően, erre irányuló kifogás alapján” (ABH 2004, 512, 518.). A Ve. 130. § (3) bekezdése, amely szerint a kifogás elbírálása során az Alkotmánybíróság az OVB határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az OVB-t új eljárásra kötelezi, azt jelenti, hogy az OVB-t a megismételt eljárásban - összhangban az Abtv. 27. § (2) bekezdésében foglaltakkal - nemcsak az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező része, hanem annak indokolása is köti, annak tartalmát az OVB a megismételt eljárásban és a határozathozatal során köteles figyelembe venni.

Az Alkotmánybíróság - figyelemmel az OVB határozatának Magyar Közlönyben való megjelenésére - elrendelte e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

1. Nem értek egyet a többség által elfogadott határozatnak sem a rendelkező részével, sem az indokolásával.

A többség által elfogadott határozat az OVB aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó 105/2007. (III. 29.) OVB határozatát megsemmisíti és az OVB-t új eljárásra utasítja. A határozat érvelése azon alapul, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés nem ütközik az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában nevesített tiltott tárgykörbe, mivel ha „a népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdésben tartott népszavazás eredményes, akkor az Országgyűlésnek nem a Kötv.-t, hanem az Ftv. 53. § (1) bekezdését kell módosítania”, továbbá, hogy a „Kötv. a bevételi oldalon nem szerepelteti a képzési hozzájárulást, nincs szükség e források olyan jellegű pótlására, amiből okszerűen következne a Kötv. módosítása”.

2. Ezt az érvelést nem tudom elfogadni. Álláspontom szerint a képzési hozzájárulásról szóló népszavazás az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a)* pontja szerint a népszavazásból kizárt tárgyról szólna. A képzési hozzájárulás ugyanis - mint a kérdésből is kitűnik - az államilag támogatott, vagyis részben az állami költségvetésből finanszírozott felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatókat terhelő fizetési kötelezettség. Ezzel a felsőfokú tanulmányokat folytatók képzési költségeiknek egy részét fizetik saját maguk, míg a befizetéssel nem fedezett részt az állami költségvetésből kell finanszírozni. Ennek alapján nem lehet kétséges, hogy a képzési hozzájárulás az állami költségvetés bevételi jogcíme, amelyet az Ftv. 53. § (1) bekezdése tartalmaz. Azon, hogy a képzési hozzájárulás az állami költségvetés bevételét képezi az sem változtat, hogy a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvény 14. § (4) bekezdése értelmében a befizetett összeg nem közvetlenül az államháztartás valamely alrendszerének, hanem közvetlenül az érintett felsőoktatási intézmények költségvetési bevételét képezi. Ettől sem a bevétel költségvetési jogcíme, sem pedig felhasználásának költségvetési kötöttségei [lásd: Ftv. 125/A. § (4)-(5) bekezdés] nem változnak.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján nem fogalmazható meg egyértelműen mit kell „a költségvetésről szóló törvény” kifejezés alatt érteni, mindössze annyi bizonyos, hogy az nem azonos a felhatalmazó (appropriációs) törvénnyel [4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101, 109.].

Amint azt a 16/2007. (III. 9.) AB határozathoz (ABK 2007. március, 239, 242.) írt különvéleményemben kifejtettem „a költségvetésről (...) szóló törvény tartalmáról” fordulat értelmezésénél abból az általánosan elfogadott definícióból kell kiindulnunk, hogy a költségvetés az állam meghatározott időtartamra előirányzott kiadásainak és bevételeinek tételes felsorolása és mérlege. Ebből következően a költségvetésről szóló törvény tartalmán mindazt érteni kell, ami a költségvetés bevételeinek és kiadásainak jogcímét érinti.

Ez nem jelenti ama szerintem is helyes állításnak az elvetését, hogy „[a] költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van” (ABH 2001, 392, 395.). A költségvetés bevételi és kiadási jogcímei azok, amelyek a költségvetésbe (vagy annak alrendszerébe) befizetési kötelezettséget írnak elő, valamint azok, amelyek alapján a költségvetésből kifizetéseket kell teljesíteni.

3. Ugyanakkor a képzési hozzájárulás álláspontom szerint közteherként, és pedig illetékként is felfogható, s mint ilyen ugyancsak az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában megnevezett tiltott népszavazási tárgykörnek minősül. Ez ugyanis tiltja az illetékekről tartandó népszavazást is. Véleményem szerint a képzési hozzájárulás az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontja szerint „illetéknek” minősül.

Az Alkotmány, mint tudjuk, nem határozza meg a közteher fogalmát; az Alkotmánybíróság gyakorlata köztehernek minősíti mindazt a közcélú fizetési kötelezettséget, amely az állam tevékenységének, intézményei működésének fedezetét szolgálja, vagyis az állam bevétele (821/B/1990. AB határozat, ABH 1997, 234, 238-239.). Az állam különböző típusú fizetési kötelezettséget írhat elő közteherként: adó, illeték, vám, járulék, hozzájárulás stb. [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.]. Ezeket a fizetési kötelezettségeket nem elnevezésük, hanem jellegük alapján kell köztehernek tekinteni.

A közteher fogalmába különböző költségvetési befizetési kötelezettségek tartoznak: (1) az adók, amelyek meghatározott feltételek fennállása esetén kötelezően teljesítendő, közvetlenül az adóalanynál jelentkező ellenszolgáltatás nélküli pénzbeli szolgáltatások; (2) azok a díjak, amelyeknél a fizetési kötelezettséget valamely közszolgáltatás igénybevétele keletkezteti, (3) azok a hozzájárulások, amelyeket függetlenül valamely állam által biztosított szolgáltatás konkrét igénybevételeitől, az adott szolgáltatás rendelkezésre állásért kell fizetni. Az utóbbi kettőt érthetjük - a tételes jogi elnevezéstől függetlenül - az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában említett „illeték” fogalmán.

A képzési hozzájárulás - ahogyan arra már fentebb is utaltam - egyfajta illetéknek tekinthető. Ezt a megállapításom támasztja alá a tágabb értelemben vett illeték fogalma: ez minden olyan közjogi jellegű pénzszolgáltatást magába foglal, amelyet a fizetésre kötelezett az általa igénybe vett közszolgáltatás(ok) ellenértékéeként (ha teljes egészében fedezi a költségeket) vagy ahhoz való hozzájárulásként (ha az illeték csak részben nyújt fedezetet) köteles megfizetni. (Hasonlóan: BVerfGE 50, 218, 226.)

A képzési hozzájárulás az Ftv. 125. § (1) bekezdés *a)-g)* pontjában meghatározott szolgáltatások igénybevételehez kapcsolódik, az igénybe vett szolgáltatások ellenértékéhez való hozzájárulást jelent, amelynek összege a szolgáltatás ellenértékét nem fedezi teljes egészében, így a hiányzó pénzeszközt a költségvetés egyéb bevételi forrásaiból kell biztosítani.

A fenti érvek alapján az Alkotmánybíróságnak helyben kellett volna hagynia az OVB aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó döntését.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró