

33/2007. (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, dr. Holló András* és *dr. Lévay Miklós* alkotmánybírák különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 107/2007. (IV. 11.) 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) 107/2007. (IV. 11.) OVB határozatával úgy döntött, hogy a Fidesz - Magyar Polgári Szövetség és Kereszténydemokrata Néppárt által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve hitelesítését megtagadja.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepel:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásért a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől ne kelljen kórházi napidíjat fizetni?”

1.1. Az OVB döntése értelmében a kezdeményezés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a*) pontjában szereplő tilalomba ütközik.

Az OVB az Alkotmánybíróság több határozatára [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, 59/2004. (XII. 4.) AB határozat, 15/2005. (IV. 28.) AB határozat, 16/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 239.] hivatkozott, amikor értelmezte az Alkotmány fenti rendelkezését. Megállapította, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdés a 2006. december 21-én elfogadott, a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvénnyel való összefüggést azzal kísérli meg kizárni, hogy a kórházi napidíj-fizetési kötelezettséget a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől szüntetné meg. Az OVB álláspontja szerint a módosított kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan meghatározzák egy jövőbeli költségvetési törvény egyik tételét, és ez - összhangban az Alkotmánybíróság 51/2001. (XI. 29.) AB határozatában foglaltakkal - nem bocsátható népszavazásra.

1.2. Az OVB álláspontja szerint a kezdeményezőök által módosított és hitelesítésre újfent benyújtott indítvány az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése *a*) pontjának első fordulatába ütköző jogi helyzetet is előidézhethet eredményes népszavazás esetén. A kérdés azáltal, hogy a kórházi napidíj-fizetési kötelezettséget a kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől, azaz meghatározott naptári naptól szüntetné meg, azzal a következménnyel járhat, hogy hatályban lévő költségvetési törvény módosítására köteleznék az Országgyűlést. Az OVB szerint előfordulhat ugyanis az a helyzet, hogy a költségvetési törvény időbeli hatálya meghosszabbodik, vagy az Országgyűlés eleve egy évnél hosszabb időtartamra fogadja el azt (ahogy erre már volt példa), és

ezért az nem szűnik meg december 31-én. Ebben az esetben az eredményes népszavazás a hatályban lévő költségvetési törvény módosítását tenné kötelezővé az Országgyűlés számára.

1.3. Az OVB szerint az Egészségbiztosítási Alap költségvetésének stabilitása, a bevételi és kiadási szerkezet megváltoztathatósága más alkotmányossági mércével mérhető, mint a nem célhoz kötött befizetésekből felhalmozott központi költségvetésé. Az egészségügyi ellátásokért közvetlenül fizetendő kórházi napidíj (vizitdíj) megszüntetése az egészségbiztosítási járulékbefvételek növelését vagy a vásárolt szolgáltatások mennyiségének/minőségének/hozzájutási szabályainak módosítását teszi szükségessé. E szabályok évenkénti megváltoztatása a biztosítási elvű egészségügyi rendszer stabilitását kritikus mértékben veszélyeztetné. Ezért a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai tekintetében a költségvetés fogalma és a népszavazási kérdésnek a költségvetéssel való okszerű kapcsolata ebben a hosszabb távú pénzügyi-gazdasági stabilitást megkövetelő rendszerben értelmezhető, az indítványozók által benyújtott kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában szereplő költségvetést érintő kérdés.

1.4. Az Országos Választási Bizottság a kérdés vizsgálata során megállapította azt is, hogy a kérdés hitelesítését kizáró további érv az, hogy a népszavazásról szóló hatályos alkotmányi és törvényi rendelkezések alapján jelenleg nem dönthető el, mennyi időre köteleznék a népszavazás eredménye a törvényhozást, így az eredményes népszavazás - burkolt formában - az Alkotmány módosítását eredményezi.

2. A határozat a Magyar Közlöny 2007. évi 47. számában, 2007. április 14-i dátummal jelent meg.

A határozat ellen a kezdeményezők nyújtottak be kifogást. A kifogás 2007. április 26-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 lehetett előterjeszteni. A kifogás határidőn belül érkezett.

Az Alkotmánybíróság a kifogást - a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően - soron kívül bírálta el.

A kifogás tartalma szerint a kérdésben népszavazást lehet tartani, mert az OVB döntése lényegében változatlanul valamely jövőbeli költségvetés érintettségére figyelemmel tagadta meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, márpedig az Alkotmánybíróság 16/2007. (III. 29.) AB határozata helyes értelmezése mellett, jövőbeli költségvetés nem tartozik a népszavazás tilalmi körbe.

Utaltak arra, hogy a hatályos költségvetési törvény egy évre szól.

Azzal is érveltek, hogy a társadalombiztosítási alrendszer sajátosságainak vizsgálata és értelmezése olyan új, önálló, az Alkotmányban nem szereplő hitelesítési szempont, amely szintén nem szolgálhat alapul a hitelesítés megtagadására.

Hangsúlyozták, hogy az OVB burkolt alkotmánymódosításról szóló álláspontját az Alkotmánybíróság más ügyben már elbírálta, és azt nem tartotta megalapozottnak.

Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát ezért szerintük az OVB-nek hitelesítenie kellett volna.

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 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. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) szerint:

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

(2) Az Alkotmánybíróság határozata mindenkire nézve kötelező.”

III.

A kifogás megalapozott.

1. A jelen ügy előzményének lehet tekinteni tartalmi szempontból, hogy az Alkotmánybíróság a 16/2007. (III. 9.) AB határozatban (ABK 2007. március, 239.) az OVB 568/2006. (XI. 21.) OVB határozatát megsemmisítette, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasította. Az OVB 568/2006. (XI. 21.) OVB határozatával úgy döntött, hogy a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve hitelesítését megtagadja. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: Egyetért-e Ön azzal, hogy a háziorvosi ellátásért, fogászati ellátásért és a járóbeteg-szakellátásért továbbra se kelljen vizitdíjat fizetni? Az OVB döntése értelmében a kezdeményezés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában szereplő tilalomba ütközik, mert a 2007. évre vonatkozó költségvetési törvényjavaslat (T/1145.) 12. számú melléklete, mely az Egészségbiztosítási Alap 2007. évi költségvetését részletezi, az 1. cím, 7. alcím, 12. Vizitdíj, kórházi napidíj soron 22 milliárd Ft bevételt tervez ebből a forrásból. A vizitdíjnak mint az Egészségbiztosítási Alap egyik forrásának a léte vagy kiiktatása az Egészségbiztosítási Alap bevételei közül közvetlenül a költségvetést érintő kérdés. A döntés indokolása szerint a kérdés ugyan nem érint már hatályos költségvetést, azonban egy jövőbeli költségvetéssel kapcsolatban összecszerően meghatározható, számszerűsíthető mértékkel változtatja meg a költségvetési bevétel mértékét. Az Alkotmánybíróság a döntés vizsgálatánál utalt arra, hogy hatáskörét az Abtv. 1. §-a 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 vizsgálta, 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 megállapította, hogy a hitelesítés megtagadásáról szóló OVB-határozat meghozatalakor vizitdíjról, kórházi napidíjról költségvetési törvény nem rendelkezett. Ezt, miként azt az OVB határozata is megállapítja, csak a 2007. évre

vonatkozó költségvetési törvényjavaslat (T/1145.) 12. számú melléklete tartalmazta. A határozat szerint „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.” Az Alkotmánybíróság nem döntött arról, hogy a feltenni kívánt kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a*) pontjába ütközik-e, de felhívta az OVB figyelmét arra, hogy a megismételt eljárásban az OVB-nek azt kell vizsgálnia, hogy a szóban lévő kérdés - az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat (ABH 2001, 392.), az 59/2004. (XII. 4.) AB határozat (ABH 2004, 834, 837.) és a 15/2005. (IV. 28.) AB határozat (ABH 2005, 165, 171.) tükrében - az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a*) pontjában szereplő, a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok hatálya alá vonható-e.

Annak ellenére, hogy a jelen ügyben a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem a vizitdíjra, hanem a kórházi napidíjra vonatkozik, az egyes alkotmányossági kérdések lényeges tartalmi azonosságára tekintettel a jelen ügyben felhasználhatók mindazok az érvek, amelyeket az előzménynek tekintett ügyben az Alkotmánybíróság határozata tartalmazott.

2. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a*) pontját az Alkotmánybíróság az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatban értelmezte (ABH 2001, 392.).

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében szereplő tiltott népszavazási tárgykörök olyan alkotmányi felsorolást tartalmaznak, amelyek bővítése csak az Alkotmány módosításával lehetséges [64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 380, 384.].

A határozat hangsúlyozta: az 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. A költségvetés végrehajtásáról fordulat pedig semmiképpen nem jelenti valamennyi, a költségvetés érvényesítését szolgáló törvény tartalmát, hanem kifejezetten a zárszámadási törvényre utal.

A határozat megállapította, 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. Önmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazást.

A határozat értelmében az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a*) pontjában 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 (ABH 2001, 392, 395.).

Az 59/2004. (XII. 4.) AB határozat is abból indult ki, hogy az Alkotmány 28. § (5) bekezdésének *a*) pontjában szereplő költségvetésről szóló törvény fogalmába nem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek valamilyen költségvetési vonzata van. Ebben a határozatban azonban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az eredményes népszavazás 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. 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 megjelölt kizárt népszavazási tárgykörbe ütközik (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.).

3.1. Az Alkotmánybíróságnak - arra tekintettel, hogy az OVB álláspontja szerint a módosított kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan meghatározzák egy jövőbeli költségvetési törvény egyik tételét, és ezért a kérdés nem bocsátható népszavazásra - a jelen ügyben állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy az Egészségbiztosítási Alap költségvetésének a kórházi napidíjra vonatkozó részét érintő népszavazási kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a*) pontjában szereplő, a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok hatálya alá vonható-e, vagyis a költségvetési törvénynek a módosítását tartalmazza-e, vagy a kérdésből okszerűen következik-e a tiltott tárgykörként megjelölt törvény megváltoztatása, illetve a kérdés arra irányul-e, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat.

Az Alkotmánybíróság megerősíti: jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg, hacsak nem jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokról van szó [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 395.). A kórházi napidíj az Egészségbiztosítási Alap hatályos költségvetésében sem kiadás a költségvetési törvény szempontjából, hanem bevétel. Az OVB ezért - a 16/2007. (III. 9.) AB határozatból (ABK 2007. március, 239.) következően - nem tagadhatta volna meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megtagadásának akkor lett volna helye, ha az OVB döntését az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat szerint értelmezett kizáró okokra alapíthatja, ez a határozat tartalmaz ugyanis jövőbeli költségvetésre (jövőbeli kiadásokra) utaló kizáró tárgykört. A már hatályos költségvetési törvénnyel kapcsolatos kizárt tárgykörök értelmezéséről szóló 15/2005. (IV. 28.) AB határozat megállapításai (ABH 2005, 165, 171.) jövőbeni költségvetésre nem vonatkoztathatók, vagyis

valamely hatályos költségvetési törvény érintettségének hiánya miatt nem kell abban a körben vizsgálni a jelen ügyben, hogy az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdéstről tartott eredményes népszavazás (itt: a kórházi napidíj megszüntetése) az ország éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti-e.

3.2. Az 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.

4.1. Az OVB azzal is érvelt, hogy eredményes népszavazás azzal a következménnyel járhat, hogy hatályban lévő költségvetési törvény módosítására kötelezi az Országgyűlést, ti. az OVB szerint előfordulhat az a helyzet, hogy a költségvetési törvény időbeli hatálya meghosszabbodik, vagy az Országgyűlés eleve egy évnél hosszabb időtartamra fogadja el azt (ahogy erre már volt példa), és ezért az nem szűnik meg december 31-én.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy sem a kérdés benyújtásakor, sem az OVB vagy az Alkotmánybíróság döntésekor nem merült fel adat arra, hogy a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvény időbeli hatálya meghosszabbodna; nem állapítható meg az sem, hogy a hatályos költségvetési törvényt az Országgyűlés egy évnél hosszabb időtartamra fogadta el.

4.2. Az OVB szerint az Egészségbiztosítási Alap költségvetésének stabilitásához, a bevételi és kiadási szerkezet megváltoztathatóságához kapcsolódó alkotmányossági mércékre figyelemmel a fizetendő kórházi napidíj (vizitdíj) megszüntetése a biztosítási elvű egészségügyi rendszer stabilitását kritikus mértékben veszélyeztetné.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő, költségvetésről szóló törvény tartalma mint kizárt tárgykör nem értelmezhető oly mértékben kiterjesztően, ahogyan azt az OVB teszi. Jóllehet a kérdésben szereplő kórházi napidíj jogintézményének, a kórházi napidíjat bevezető törvényhez fűzött miniszteri indokolás szerint, nem az egészségügyi rendszer stabilizálása a célja, mégis az Egészségbiztosítási Alap olyan bevétele, amely az egészségügyi szolgáltatóknál marad, így bizonyos mértékben a hatályos költségvetési törvényben finanszírozási jellege is van, még akkor is, ha a biztosítottak viszonylag széles körben eleve mentességet élveznek fizetése alól.

Önmagában a kórházi napidíj bevétel-jellegéből azonban nem következik sem az, hogy megszüntetése az egészségügyi rendszer stabilitását kritikus mértékben veszélyeztetné, sem az, hogy az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontja alapján a költségvetési törvény érintettsége miatt lenne követelmény kizárt tárgykörnek tekinteni az egészségbiztosítási rendszer finanszírozását egyébként csekély mértékben érintő kérdést.

4.3. Az Alkotmánybíróság 15/2007. (III. 9.) AB határozata (ABK 2007. március, 233.) az OVB 566/2006. (XI. 20.) OVB határozatát, amely aláírásgyűjtő ív hitelesítését tagadta meg, megsemmisítette, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasította. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: Egyetért-e Ön azzal, hogy az államilag támogatott felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatóknak ne kelljen képzési hozzájárulást fizetniük?

Az OVB határozata egyebek között azt állapította meg, hogy a népszavazásra vonatkozó hatályos alkotmányi rendelkezések alapján nem dönthető el, mennyi időre kötelezné a népszavazás eredménye a törvényhozást, ezért a kérdésben tartandó országos népszavazás eredményessége esetlegesen burkolt alkotmánymódosítást eredményez. Az Alkotmánybíróság az OVB határozat felülvizsgálatakor utalt gyakorlatára, amelynek alapján a népszuverenitásból fakadó jogoknak mind az Országgyűlés, mind népszavazás útján történő gyakorlása csak az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően történhet. A népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást [elsőként: 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.]. A 25/1999. (VII. 7.) AB határozat megállapította, hogy az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben nem írható ki választópolgári kezdeményezésre olyan népszavazás, amely az Országgyűlésre kötelező volta miatt elvonná az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét (ABH 1999, 251, 262.). Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB a népszavazási kezdeményezés burkoltan alkotmánymódosító jellegét abban látja, hogy a hatályos alkotmányi rendelkezések alapján nem dönthető el, mennyi időre kötelezné a népszavazás eredménye az Országgyűlést. Az Alkotmánybíróság idézte az OVB határozatát, amely szerint a népszavazásra feltenni kívánt „kérdésben (...) egy eredményes, a kérdésre igenlő választ adó népszavazás olyan bizonytalan határidejű törvényhozási moratóriumra kötelezné az Országgyűlést, mely csak a hatályos Alkotmánynak a képviseleti demokrácia és a közvetlen demokrácia intézményeire vonatkozó rendelkezései megváltoztatásával kaphatnak alkotmányos alapot. Ezért az Országos Választási Bizottság (...) a kérdést a burkoltan alkotmánymódosítást kiváltó jellege miatt is” utasította el. Az Alkotmánybíróság 15/2007. (III. 9.) AB határozata (ABK 2007. március, 233.) szerint a felsőoktatási törvény módosításra, a képzési hozzájárulás megszüntetésére vonatkozó kérdés nem irányult az Alkotmány módosítására az OVB határozatban kifejtett érvek alapján. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy eredményes népszavazásból az Országgyűlésnek nem keletkezne olyan jogalkotási kötelezettsége, amely csak az Alkotmány módosításával teljesíthető.

Habár a jelen ügyben más kérdés hitelesítéséről van szó, de a most vizsgált OVB határozat is tartalmilag ebben a részében ugyanazt az alkotmányossági kérdést veti fel, mint amit az Alkotmánybíróság említett döntésében már elbírált. Az Alkotmánybíróság ezért, utalva a 15/2007. (III. 9.) AB határozat III. 3. pontjában (ABK 2007. március, 233, 235-236.) kifejtettekre, a jelen ügyben sem találta megalapozottnak az OVB úgynevezett burkolt alkotmánymódosításról szóló álláspontját; a kórházi napidíj megszüntetésére, az Ebtv. módosítására irányuló kérdés nem jelent burkolt alkotmánymódosítást.

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.

Az Alkotmánybíróság emlékeztet a Ve. 130. § (3) bekezdésére, amely úgy rendelkezik, hogy a kifogás elbírálása során az Alkotmánybíróság az OVB határozatát helybenhagyja vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja. A Ve.-nek az a szabálya, amely feljogosítja az Alkotmánybíróságot arra, hogy az OVB-t új eljárásra utasítsa, azt jelenti, hogy az OVB-t a megismételt eljárásban - összhangban az Abtv. 27. § (2) bekezdésében foglaltakkal - nemcsak az Alkotmánybíróság határozatának a 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. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovich 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

Nem értek egyet a többség által elfogadott határozat rendelkező részével és indokolásával sem.

Továbbra is fenntartom a 16/2007. (III. 9.) AB határozathoz, valamint a jelen határozattal azonos napon a képzési hozzájárulással kapcsolatos 105/2007. (III. 29.) OVB határozat ellen benyújtott kifogás tárgyában elfogadott 465/H/2007. ügyszámú AB határozathoz írt különvéleményemet, és az abban foglaltakat a következőkkel kívánom kiegészíteni.

1. A többség által elfogadott határozat az OVB aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó 107/2007. (IV. 11.) 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 népszavazás eredményes, és a választópolgárok úgy döntenek, hogy a feltett kérdéssel egyetértenek, akkor a vizitdíjról 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. (...) Önmagában a vizitdíjjal összefüggő bevétel elmaradása, az Alap költségvetésének ez a módosulása az Ebtv. módosítása következtében, a költségvetésről szóló törvényt nem érinti közvetlenül és jelentős módon”.

Nem értek egyet a határozat ezen érvelésével. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 2. §-a értelmében az államháztartást a következő alrendszerek alkotják: (1) a központi kormányzat, (2) az elkülönített állami pénzalapok, (3) a helyi önkormányzatok, (4) a társadalombiztosítás költségvetései. Ezen alrendszerek költségvetéséből épül fel az állami költségvetés, amely az állam meghatározott időtartamra előirányzott kiadásainak és bevételeinek tételes felsorolása és mérlege. Ha elfogadjuk a költségvetésnek ezt a definícióját, akkor irreleváns a határozat indokolásának azon fejtegetése, mely szerint a vizitdíj, illetve a kórházi napidíj a költségvetés szempontjából nem kiadás, hanem bevétel, mivel a költségvetésről szóló törvény

tartalmán mindazt érteni kell, ami a költségvetés bevételeinek és kiadásainak jogcímét érinti. Minden költségvetési kiadás szükségszerűen a költségvetési törvényen alapszik, függetlenül attól, hogy az adott kiadási tétel abban konkrétan meg van-e nevezve, vagy más kiadási előirányzat része. Az, hogy a vizitdíj, illetve a kórházi napidíj - a határozat szavaival élve - az Egészségbiztosítási Alap költségvetésének egyik sora-e, vagy sem, a költségvetési törvénnyel való közvetlen, szoros és jelentős érintettséget nem befolyásolja. Ahogyan azt már a 16/2007. (III. 9.) AB határozathoz (ABK 2007. március, 239, 242.) AB határozathoz írt különvéleményemben is kifejtettem, a vizitdíj, illetve a kórházi napidíj nem egyszerűen érinti az államháztartás egyik alrendszerét, az Egészségbiztosítási Alap bevételeit, hanem egyben közvetlenül költségvetési bevételi jogcímet is keletkeztet, amin az sem változtat, hogy a vizitdíj és a kórházi napidíj bevétele a beszédő intézménynél marad. E bevétel elmaradása esetén az elmaradó bevételt az államnak vagy más forrásból kell fedeznie, vagy a kiadásokat kell csökkentenie, ami közvetlenül befolyásolná a költségvetés egyenlegét.

2. Az ugyanezen a napon a képzési hozzájárulással kapcsolatos 105/2007. (III. 29.) OVB határozat ellen benyújtott kifogás tárgyában hozott alkotmánybírói döntéshez írt különvéleményem 3. pontjában kifejtett érveim alapján a vizitdíj és a kórházi napidíj is „illetéknek” tekinthető, s mint ilyen ugyancsak az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában megnevezett tiltott népszavazási tárgykörnek minősül.

A vizitdíj és a kórházi napidíj illetékként ítélt meg abban az értelemben, hogy annak megfizetése valamely szolgáltatás igénybevételének előfeltétele [Ebtv. 18/A. § (1) bekezdés]. Mindkét illeték jellegű fizetési kötelezettség nem annyira a közszolgáltatás - pontosabban: az egészségügyi szolgáltatás - ellenértéke, lévén a fizetendő vizit-, kórházi napi- stb. díjaknál sokszorta nagyobb az igénybevett szolgáltatás ellenértéke, hanem a fő funkciója a szolgáltatás igénybevételének szabályozása pénzügyi eszközökkel.

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

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András alkotmánybíró különvéleménye

A határozatnak sem a rendelkező részével, sem az indokolásával nem értek egyet.

1. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában szabályozott népszavazási korlátozás értelmezésével kapcsolatosan nem alakult ki egyértelmű alkotmánybírói mérce a tekintetben, hogy mely esetekben tekintendő a népszavazási kérdés a költségvetésről szóló törvény tartalmát érintő kérdésnek.

A 28/C. § (5) bekezdés a) pontját elsőként értelmező 51/2001. (XI. 29.) AB határozatában (ABH 2001, 392.) az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az e rendelkezésben meghatározott költségvetési törvényen, valamint a költségvetés végrehajtásáról szóló törvényen az Alkotmány 19. § (3) bekezdésében, valamint a 32/C. § (1) bekezdésében szabályozott törvényeket kell érteni. Így a költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem értendő bele az összes olyan törvény, amelynek költségvetési vonzata van. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában negatív megközelítéssel értelmezte ezt a népszavazást kizáró okot. Rámutatott arra, hogy a népszavazási kérdés távoli és közvetett összefüggése a költségvetési törvénnyel nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörre válását. Ennek a határozatnak az indokolása határozott utalást

tartalmazott arra nézve, hogy népszavazást kizáró ok lehet az, ha a népszavazás jövőbeni költségvetési törvényben szereplő kiadások pontos meghatározására irányul. (ABH 2001, 395.)

Az 59/2004. (XII. 14.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a vizsgálatát leszűkítette az akkor hatályos költségvetési törvény tartalmára és megállapította, hogy bár a vizsgált kérdés nem tartalmazza a költségvetési törvény módosítását, a kérdésből okszerűen következik a költségvetési törvény - a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetése kiadási főösszegének - megváltoztatása, ezért az a tiltott népszavazási tárgykörök közé tartozik. (ABH 2004, 834, 837.)

A 15/2005. (IV. 28.) AB határozatában a népszavazásra bocsátani kívánt kérdést nem kizárólag az elbíráláskor hatályos költségvetési törvény, hanem a privatizációs bevételek elmaradásának a jövőbeni költségvetési törvények tartalmára gyakorolt hatását is vizsgálva minősítette tiltott tárgykörbe ütközőnek az Alkotmánybíróság. (ABH 2005, 165, 171.)

A 16/2007. (III. 9.) AB határozatában ismét az elbíráláskor hatályos költségvetés tartalmához kötötte az Alkotmánybíróság annak megítélését, hogy a vizsgált népszavazási kérdés tiltott tárgykörbe tartozik-e, és arra hivatkozással semmisítette meg az OVB határozatát, hogy az OVB aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozatának meghozatalakor hatályos költségvetési törvény még nem tartalmazta a vizitdíjat, így az akkor még nem minősült tiltott tárgykörnek. (ABK 2007. március, 239.)

A határozat indokolásában - az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatra hivatkozva - kifejtett álláspont szerint jövőbeli költségvetésre vagy költségvetési törvényjavaslatra hivatkozással az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg, hacsak nem jövőbeli költségvetési törvényben szereplő kiadásokról van szó.

2. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a*) pontja álláspontom szerint a maga egységében értelmezendő és értelmezése során annak rendeltetéséből kell kiindulni. A költségvetési törvény az állami feladatok ellátásához előirányzott kiadások és a kiadások teljesítéséhez szükséges bevételek meghatározását tartalmazza. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a*) pontjában szabályozott tárgyköröket érintő népszavazás az állami feladatok biztonságos megvalósíthatóságának pénzügyi, gazdasági feltételeit és így az ország kormányozhatóságát közvetlenül érintené. Az Alkotmány az állami feladatok megvalósíthatóságának védelme érdekében minősíti tiltott népszavazási tárgykörnek és utalja az Országgyűlést kizárólagosan megillető szabályozási tárgynak a költségvetésről, a költségvetés alapvető bevételi forrásairól, valamint a költségvetés végrehajtásáról szóló törvények tartalmának meghatározását.

A kizáró ok e rendeltetését figyelembe véve az Alkotmány mind a költségvetési kiadások, mind a költségvetési bevételek körére kiterjed, mind a hatályos, mind a jövőbeni költségvetések tartalmát illetően. Az ügydöntő népszavazás eredményeként költségvetési bevételi források megszüntetése, a bevételek csökkentése nemcsak a hatályos költségvetési törvény végrehajtását veszélyezteti, hanem az állami feladatok jövőbeni ellátását is.

A költségvetési törvény tartalmi elemeit az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) szabályozza. Álláspontom szerint az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a*) pontjába foglalt népszavazást kizáró ok a költségvetési törvénynek az Áht.-ban szabályozott tartalmi elemeire vonatkozóan jelent tiltott népszavazási tárgykört. Az Áht. 7. § (2) bekezdése alapján az állami feladatok ellátásához szükséges költségvetési bevételek és költségvetési kiadások egyaránt a költségvetési törvény tartalmi elemei. A költségvetési kiadások mértékének meghatározásáról, valamint a költségvetés bevételi forrásairól szóló népszavazás minden esetben közvetlenül érinti a költségvetési törvény tartalmát, így az kizárt népszavazási tárgykörnek minősül az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a*) pontja alapján akkor is, ha az költségvetés egészéhez képest nem tekinthető jelentősnek.

Az Áht. az állami feladatok teljesítéséhez előírható fizetési kötelezettségekről, a költségvetés bevételeit képező közbevételekről a következőképpen rendelkezik:

„10. § (1) A Magyar Köztársaság területén működő, illetve jövedelemmel, bevétellel, vagyonnal rendelkező jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, továbbá a jövedelemmel, bevétellel vagy vagyonnal rendelkező belföldi vagy külföldi természetes személy kötelezhető arra, hogy befizetéseivel hozzájáruljon az államháztartás alrendszerének költségvetéseiből ellátandó feladatokhoz.

(2) A fizetési kötelezettség elsősorban adó, illeték, járulék, hozzájárulás, bírság vagy díj formájában írható elő.

(3) Fizetési kötelezettséget előírni, a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmények, mentességek körét és mértékét, továbbá előlegfizetési kötelezettséget megállapítani - a díj és a bírság kivételével - csak törvényben, illetve törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet.”

Az Áht. e rendelkezését figyelembe véve a vizitdíj és a kórházi napidíj is ezek közé az Áht. 10. §-a által definiált közbevételek közé tartozik. Az, hogy ezek a díjak valamely szolgáltatáshoz kötődnek és a szolgáltató bevételeit képezik, nem változtat ezeknek a fizetési kötelezettségeknek azon a rendeltetésén, hogy állami feladatok megvalósítását szolgálják, az a funkciójuk, hogy az érintettek az államháztartás egyik alrendszere - az Egészségbiztosítási Alap - költségvetéséhez hozzájáruljanak. Ha az ügydöntő népszavazás a költségvetés e bevételi forrásainak megszüntetése mellett dönt, az nemcsak a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény vizitdíjra és kórházi napidíjra vonatkozó rendelkezései hatályon kívül helyezésének kötelezettségét hárítja az Országgyűlésre, hanem közvetlenül érinti a népszavazást követő költségvetés tartalmát is, ezeknek a bevételi forrásoknak a kivonása az egészségügyi ellátásból az egészségügyi szolgáltatások finanszírozásához szükséges költségvetési kiadások növelését is eredményezi.

Mindezeket figyelembe véve álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az Országos Választási Bizottság 107/2007. (IV. 11.) OVB határozatát helyben kellett volna hagynia.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró