

## 58/2007. (X. 17.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján - *dr. Bragyova András, dr. Holló András és dr. Lévay Miklós* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával - meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 155/2007. (VI. 25.) OVB határozatát helybenhagyja. Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### Indokolás

#### I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 155/2007. (VI. 25.) OVB határozatával - megismételt eljárásban - úgy döntött, hogy a Fidesz - Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányát hitelesíti.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepel:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a háziorvosi ellátásért, fogászati ellátásért és a járóbeteg-szakellátásért a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől ne kelljen vizitdíjat fizetni?”

2. Az OVB a jelen ügyben vizsgált határozat indokolásában emlékeztetett arra, hogy a kezdeményezés első elbírálása során a 106/2007. (III. 29.) OVB határozatban azt állapította meg, hogy „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.”

Az OVB-nek azt a határozatát az Alkotmánybíróság 34/2007. (VI. 6.) AB határozata megsemmisítette, és az OVB-t új eljárás lefolytatására kötelezte.

Az OVB az új eljárás lefolytatása során azt vette alapul, hogy az új eljárásban, kizárólag új indokok alapján, a kezdeményezés hitelesítését ismét megtagadhatja. Erre tekintettel az OVB a megismételt eljárásban megvizsgálta, hogy a jogi helyzetben időközben bekövetkezett változások befolyásolják-e a népszavazási kezdeményezés megítélését. Az Országgyűlés ugyanis a 2007. évi LVIII. törvénnyel módosította a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvényt (a továbbiakban: Kötv.). A módosítás két rendelkezésében is érinti a vizitdíjjal kapcsolatos szabályozást. A Kötv. egy új 97. §-sal egészült ki és módosították a Kötv. 5. számú melléklete 22. pontját is.

Az OVB, elemezve a Kötv. módosítását - figyelembe véve a pénzügyminiszter szakvéleményét is -, azt állapította meg, hogy az új szabályozás pontosította, de érdemben nem módosította a vizitdíjra vonatkozó, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 18/A. §-ként, illetőleg a 35/A. §-ként az egyes, egészségügyet érintő törvényeknek az egészségügyi reformmal kapcsolatos módosításáról szóló 2006. évi CXV. törvény 7. §-ával, illetve 17. §-ával beiktatott rendelkezéseit. Az OVB szerint a módosítás tartalmilag nem változtatta meg a Kötv.-nek a vizitdíjra vonatkozó szabályait sem.

Az OVB a határozatban megállapította: tekintettel arra, hogy változatlan tényállás és tartalmilag változatlan jogi szabályozás esetén az Alkotmánybíróság határozata - a fentiekben kifejtettek szerint - köti az OVB-t, az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítenie kell.

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítette.

3. A határozat a Magyar Közlöny 2007. évi 81. számában, 2007. június 27-i dátummal jelent meg.

A határozat ellen számos magánszemély nyújtott be kifogást.

Kifogást a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-ának (1) bekezdésében meghatározott tizenöt napos határidőn belül lehetett előterjeszteni. A kifogások határidőn belül érkeztek.

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

4. A kifogások tartalma az alábbiak szerint foglalható össze:

4.1. Bár az OVB által jóváhagyott kérdések külön-külön nem merítik ki a kormányprogram minőségét, de együttesen már új minőséget képviselve elérik azt. Az OVB nem vizsgálta a kérdések kumulatív hatását, noha azt az országos népszavazást benyújtók nem titkolták. Az olyan népszavazási kezdeményezések, amelyek egyenként ugyan nem veszélyeztetik a kormányozhatóságot, de összességükben korlátozó hatásuk túlléphetik az egy kérdéskör által érintett téma határait, összegző hatásuk miatt az alkotmánnyal ellentétes irányba mutathatnak. A kérdés hitelesítését ezért - az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés f) pontja alapján, amely szerint nem lehet népszavazást tartani a Kormány programjáról - meg kellett volna tagadni.

4.2. Az OVB nem vette figyelembe azt az új körülményt, melyet az Alkotmánybíróság 27/2007. (V. 17.) AB határozatában megállapított. Nevezetesen azt, hogy a népszavazási kezdeményezés tárgyában meghozott döntés időbeli hatálya meddig terjed. A feltenni kívánt kérdésből nem derül ki, hogy az esetleges eredményes ügydöntő népszavazáson hozott döntés meddig kötelezi az Országgyűlést.

4.3. Az OVB csak szakmai szempontokat mérlelhet álláspontjának kialakítása során, az OVB határozata meghozatalakor túllépett a törvényben megadott mozgásterén. Ez utóbbi feltételezést a kifogások benyújtói az OVB elnöke sajtóközleményére alapítják, amely szerintük azt tartalmazza, hogy az OVB nem szakmai meggyőződése, hanem a törvényesség és az alkotmányos rend mindenképp felett való tisztelete miatt vette tudomásul az Alkotmánybíróság jogértelmezését.

5. Azzal is érvelnek, hogy a kérdés a népszavazási, alkotmányos törvényben megjelölt tilalmi körbe, azaz a költségvetés körébe tartozik.

5.1. Eszerint a költségvetés definíciója félreérthetetlen, semmilyen szabály nem tesz különbséget abból a szempontból, hogy annak bevételi vagy kiadási oldaláról van szó, ugyanis a kettő együtt alkotja értelemszerűen a teljes költségvetést, a kifogások szerint „e »jogi« különbségtételt kizárólag az Alkotmánybíróság és példátlan nyomásra az OVB „alkotta meg”, noha számukra jogszabályalkotási tilalom áll fenn. Ez az értelmezés önkényes mind tételes jogi, szokásjogi, valamint közgazdasági értelemben teljességgel értelmezhetetlen.”

A kifogások némelyike részletesen foglalkozik az OVB-határozat meghozatalát megelőző körülményekkel, az Alkotmánybíróság és az OVB alkotmányjogi viszonyával, az Alkotmánybíróságnak az OVB-t új eljárásra utasító határozatával, a népszavazásnak a kifogásokat benyújtó személyek által feltételezett, lehetséges politikai következményeivel.

Utalnak arra, hogy az Alkotmánybíróság - és ezáltal az OVB - indokolási kötelezettségének sem tett eleget, amikor reális, jog- és életszerű, valós érvekkel nem indokolta meg, hogy miért éppen a bevételi oldal körében szabad és a kiadási oldalnál pedig tilos a népszavazásra bocsátás.

5.2. Van olyan kifogás is, amelynek értelmében a vizitdíj és a napidíj az Ebtv. 35/A. §-a szerint az adott egészségügyi intézmény számára az állami költségvetésből folyósított támogatásnak, tehát költségvetési kiadásnak minősül. Az eredményes népszavazás ennek a költségvetési kiadásnak az összegét a jövőbeli költségvetések esetében nulla forintban, vagyis pontosan határozná meg, ami az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem alkotmányos.

6. A kifogások egy része szerint a kórházi napidíj, a vizitdíj és a tandíj kérdése nem egyszerűen költségvetési kérdés, hanem mint elengedhetetlen láncszemek kapcsolódnak az állam reformprogramjához. A kifogást tévők röviden foglalkoznak a népszavazás lehetséges következményeivel, és kérik, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül korábbi döntését.

Az Alkotmánybíróság a kifogásokat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

## II.

A kifogások 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, (...)

f) a Kormány programjáról,”

2. A Ve. érintett rendelkezései:

„29/B. § (1) A választási bizottság határozattal dönt. A határozatot - meghozatala napján - írásba kell foglalni.

(2) A határozatnak tartalmaznia kell

a) a választási bizottság megnevezését, a határozat számát,

b) a kérelmező nevét és lakóhelyét (székhelyét),

c) az ügy tárgyának megjelölését,

d) a rendelkező részben a választási bizottság döntését, a fellebbezés (bírószági felülvizsgálat iránti kérelem) lehetőségéről való tájékoztatást,

e) az indokolásban a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, a kérelmező által megjelölt, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait, valamint azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a választási bizottság a határozatot hozta. (...)

116. § Az I-X. fejezet, valamint a 89. §, a 99/O. § rendelkezéseit az országos népszavazáson a jelen fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. (...)

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.”

### III.

A kifogások nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítéséről szóló döntése 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.].

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben szereplő népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatban még nem vizsgálta, hogy az az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése f) pontjába ütközik-e. Ezért ebben a körben érdemben kellett vizsgálnia. Az Alkotmánybíróság a jelen határozat indokolása I.4.1. pontjában ismertetett kifogásokról az alábbiakat állapítja meg:

A 32/2001. (VII. 11.) AB határozat (ABH 2001, 287, 295.) szerint „az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén alapuló politikai jog megfelelő érvényesülése megköveteli, hogy az ajánlási jogukkal élni kívánó választópolgárok egyértelműen és világosan nyilváníthassanak véleményt a népszavazási kezdeményezés tárgyát alkotó kérdéstről. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez csak akkor lehetséges, ha a népszavazásra szánt egyes kérdések olyan aláírásgyűjtő íveken szerepelnek, amelyek garantálják, hogy a választópolgár kétséget kizáróan megjelölhesse az általa népszavazásra ajánlott egyes kérdéseket. Az aláírásgyűjtő íven alkalmazott minden olyan megoldás, amely nem teszi lehetővé a választópolgárok számára, hogy egyértelműen kifejezzék a népszavazás kezdeményezésére irányuló akaratukat, a népszavazáshoz való jog sérelmével jár. Az Alkotmánybíróság fentiekben kifejtett álláspontjának felel meg a Ve.-nek a szavazólaphoz vonatkozó szabályrendszere is. A Ve. 127. § (2) bekezdése kifejezetten lehetővé teszi, hogy egy szavazólapon több kérdés szerepeljen. E bekezdés alapján az érvényes szavazatok kérdésként külön-külön kell megszámlálni. A választópolgárok tehát kérdésként nyilváníthatnak véleményt. Az aláírásgyűjtő ívnek - az Alkotmánybíróság álláspontja szerint - a szavazólaphoz hasonlóan, a közvetlen politikai részvétel jogának teljesebb érvényesülése érdekében, biztosítania kell a választópolgároknak azt a lehetőséget, hogy minden egyes kérdésben külön-külön élhessenek ajánlási jogukkal. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az aláírásgyűjtő íven egymás mellett több kérdés oly módon való szerepeltetése, hogy az ajánlási jogával élni kívánó választópolgár azokra egyenként, külön-külön nem tud egyértelmű választ adni és egyben a kérdések közül választani, az Alkotmány 2. § (2) bekezdése mellett az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján, a

jogbiztonság érdekében megfogalmazott általános eljárási alapelvekkel is ütközik: mindenekelőtt a népszavazás tisztaságának megóvása, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás értékei sérülhetnek.”

Az Alkotmánybíróság a 13/2007. (III. 9.) AB határozatban (ABK 2007. március, 225, 228.), a 14/2007. (III. 9.) AB határozatban (ABK 2007. március, 229, 232.) és a 15/2007. (III. 9.) AB határozatban (ABK 2007. március, 233, 235.) megállapította, hogy „az Alkotmány 28/C. §-a (5) bekezdésének *f*) pontja azt jelenti, hogy a kormányprogram egészéről nem tartható népszavazás. Az Alkotmánynak ez a rendelkezése nem zárja ki azonban, hogy a kormányprogram egyes elemeiről népszavazás döntsön, nem érintve a miniszterelnök, a Kormány és az Országgyűlés kapcsolatrendszerét, a miniszterelnök személyéről való döntést.”

Abban az esetben is, ha egy szavazólapon több kérdés szerepel, a választópolgárok csak kérdésenként nyilváníthatnak véleményt, belátásuk szerint igennel vagy nemmel szavazva, az érvényes szavazatokat pedig kérdésenként külön-külön kell megszámlálni. Vagyis nincs lehetőség arra, hogy a kormányprogram egészéről döntsenek; a népszavazás akkor sem a kormányprogramról szól, ha egy szavazólapon több kérdés szerepel, s ezek között van esetleg több olyan is, amely tartalmi szempontból a kormányprogram egyes elemeinek felel meg. A népszavazási kezdeményezések alkotmányjogi vonatkozásai vizsgálhatók az Alkotmánybíróság által, az Alkotmány és az Nsztv. szabályai szerint, más - ezek között az a feltételezés, hogy több népszavazási kezdeményezés összességében korlátozó hatása az Alkotmánnyal ellentétes irányba mutat-e - nem.

A jelen esetben megállapítható, hogy a kérdés nem ellentétes az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *f*) pontjával.

2. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben szereplő népszavazási kezdeményezésről már állást foglalt azt illetően, hogy a feltenni kívánt kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése *a*) pontja szerinti, a költségvetésről szóló törvényekre vonatkozó, kizárt tárgykörbe ütközik-e.

Az Alkotmánybíróság vizsgálta már azt is, hogy a kérdés hitelesítését kizáró okot jelent-e az, hogy a népszavazásról szóló hatályos alkotmányi és törvényi rendelkezések alapján jelenleg nem dönthető el, mennyi időre kötelezné a népszavazás eredménye a törvényhozást (törvényhozási moratórium).

Az Alkotmánybíróság 34/2007. (VI. 6.) AB határozata (ABK 2007. június, 489.) megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a*) pontjával nem ellentétes. Ez a határozat - a 27/2007. (V. 17.) AB határozat meghozatalát követően - döntött arról is, hogy a kérdés nem jelent burkolt alkotmánymódosítást sem.

Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az OVB jelen ügyben vizsgált határozatának indokolása figyelembe vette az Alkotmánybíróság 27/2007. (V. 17.) AB határozatát.

Az Alkotmánybíróság megalapozottnak tartja az OVB-határozatnak azt az álláspontját, hogy a hitelesítésről szóló döntése során mind az OVB, mind jogorvoslati eljárásában az Alkotmánybíróság igazodik a fennálló helyzethez, vagyis ezt alapul véve dönt a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítéséről, illetve annak megtagadásáról. Az Alkotmánybíróság szerint az OVB helyesen állapította meg, hogy megismételt eljárásban vizsgálnia kell: az időközben bekövetkezett jogi változások befolyásolják-e a népszavazási kezdeményezés megítélését.

Az Alkotmánybíróság szerint megalapozottnak állapította meg az OVB-határozat azt is, hogy a jelen esetben, a hitelesítés óta eltelt időben, a jogi helyzetben nem következett be olyan változás, amely befolyásolná a jelen népszavazási kezdeményezés érdemi, alkotmányjogi megítélését. Ilyen, az Alkotmánybíróság 34/2007. (VI. 6.) AB határozata (ABK 2007. június, 489.) vagy az OVB 155/2007. (VI. 25.) OVB határozata elfogadását követően bekövetkezett változásra a kifogást tévők sem hivatkoztak.

Erről a kérdéssel népszavazást még nem tartottak, így annak a szabálynak a hiánya, hogy ugyanabban a kérdésben mennyi időn belül nem lehet kitézni vagy kezdeményezni újabb népszavazást, ebben az ügyben nem befolyásolja a kérdés hitelesíthetőségéről szóló érdemi döntést.

Az Alkotmánybíróság a jelen határozat indokolása I.4.2. pontjában ismertetett kifogásokkal kapcsolatban megállapítja, hogy a népszavazás kötőerejére vonatkozó szabályozás hiánya miatt a jelen kérdést illetően nincs helye az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítése megtagadásának.

3. Az Alkotmánybíróság a jelen határozat indokolása I.5.1. pontjában ismertetett kifogásokkal összefüggésben - amelyek, jóllehet változatlanul az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a*) pontja sérelmére hivatkoznak, lényegében új alkotmányossági indokot hoznak fel a kérdés kizárt tárgykörbe tartozó voltával kapcsolatban -, valamely költségvetés bevételi és kiadási oldalát illetően arra hívja fel a figyelmet, hogy az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése *a*) pontja nem általában a költségvetésről, vagy költségvetés bevételi, kiadási oldaláról, hanem a költségvetésről szóló törvényeknek a tartalmáról tiltja a népszavazást.

A jogtudomány szempontjából a költségvetés: törvény.

3.1. A költségvetés tervezete még nem költségvetés. A költségvetés megalkotásának különféle létszakaszai vannak. Mindaddig, amíg a Kormány a költségvetési törvényjavaslat tervezetét el nem fogadja, nem lehet szó még

költségvetési törvényjavaslatról sem. Költségvetésről pedig csak akkor beszélhetünk - a szó közgazdasági és jogi értelmében egyaránt -, ha a költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlés elfogadta, vagyis törvénné emelte.

Az Alkotmánybíróság 51/2001. (XI. 29.) AB határozata (ABH 2001, 392.) 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.). A jövőbeli költségvetési törvényben szereplő kiadás meghatározására irányuló kérdés kizárásával a költségvetés bevételi és kiadási oldala között különbséget jövőbeli költségvetést illetően tett az Alkotmánybíróság, éppen szűkítve a szabad tárgyköröket. Ez a különbségtétel az Alkotmányon alapul: a bevételi oldalt illetően az Alkotmány a bevételeket meghatározó adókról, illetékekről, vámokról szóló törvényekről egyszer és mindenkorra tiltja külön a népszavazást, míg más bevételek, illetve a kiadási oldal védelme csupán valamely, már elfogadott költségvetés időtartamára szólna, az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontja szó szerinti értelme mellett. Nyilvánvaló, hogy a népszavazás intézménye és az Országgyűlés költségvetés jóváhagyására vonatkozó hatásköre, amely az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *d)* pontján alapul, akkor egyeztethető össze, ha az olyan kérdés is tiltott tárgykörbe tartozik, amely arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat.

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése *a)* pontjának a „költségvetésről (...) szóló törvények” tartalmára mint kizáró okra utaló részének az az értelmezése áll összhangban a 28/C. § (5) bekezdése *a)* pontja egyéb, népszavazást kizáró rendelkezéseivel, amely 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. A költségvetés pénzügyi terv, amely számos okból módosulhat (akár a Kormány, akár az Országgyűlés akaratából vagy ezektől függetlenül), vagy módosítható a költségvetést tartalmazó törvény módosítása nélkül is, az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény keretei között, akár a bevételi, akár a kiadási oldalát illetően is, miközben a költségvetésről szóló törvény mint jogszabály tartalma változatlan marad. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése *a)* pontja nem általában a költségvetést, hanem a költségvetésről szóló törvényeket védi.

Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az adóknak az adóztatási jog szerinti felosztása az Alkotmány e szabályában központi és helyi adókra valamennyi adót (járulékot, hozzájárulást vagy más elvonást) magában foglal.

3.2. Az Alkotmánybíróság a jelen határozat indokolása I.5.2. pontjában ismertetett kifogásokkal összefüggésben megállapítja: habár az Ebtv. 35/A. §-a szerint a 18/A. § alapján beszédett vizitdíj és kórházi napidíj az egészségügyi szolgáltató Egészségbiztosítási Alapból történő támogatásának minősül, a hatályos Kötv. a vizitdíjat és kórházi napidíjat bevételnek tekinti. A vizitdíj és a kórházi napidíj bevétel-jellegét erősíti az is, hogy az Ebtv. 18/A. §-a vizitdíj és kórházi napidíj megfizetése mellett igénybe vehető ellátásokról ír, vagyis fizetési kötelezettséget határoz meg a biztosítottak számára. Ez a fizetési kötelezettség nem az állami költségvetést terheli, hanem a biztosítottakat.

Önmagában az Ebtv. 18/A. §-ában előírt fizetési kötelezettség esetleges megszűnéséből nem lehet jövőbeli költségvetési törvényben szereplő valamely kiadás pontos meghatározására következtetni.

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

4. A Ve. 77. § (2) bekezdése meghatározza a kifogás egyes tartalmi elemeit. Eszerint „a kifogásnak tartalmaznia kell

- a)* a jogszabálysértés megjelölését,
- b)* a jogszabálysértés bizonyítékait,
- c)* a kifogás benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét) és - ha a lakcímétől (székhelyétől) eltér - postai értesítési címét,
- d)* a kifogás benyújtójának választása szerint telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét, illetőleg kézbesítési megbízottjának nevét és telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét.”

A Ve. 130. § (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság a kifogást bírálja el.

Vagyis az Alkotmánybíróságnak azt kell és lehet elbírálnia ebben a hatáskörében, hogy a feltenni kívánt kérdés megfelel-e az Alkotmány és az Nsztv. rendelkezéseinek; ettől eltérő más kérdésekről való állásfoglalás nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

Az Alkotmánybíróság ezért a kifogások ama - a jelen határozat indokolása I.4.3. és 6. pontjában ismertetett - érveit, amelyek nem arról szólnak, hogy a népszavazási kezdeményezés az Alkotmánynak és az Nsztv.-nek megfelel-e, érdemben nem vizsgálta.

5. Az OVB-határozat indokolásának III. pontja megállapítja, hogy „az Országos Választási Bizottság (...) továbbra is fenntartja azt a szakmai álláspontját, hogy a népszavazási kezdeményezés (...) az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése

a) pontjában meghatározott, a költségvetés tárgykörébe tartozó kérdés, és mint ilyen az Alkotmányban szabályozott tiltott tárgykörök közé tartozik.”

Az OVB-határozat indokolásának IV. pontja pedig azt tartalmazza, hogy az OVB megerősítve látja azt a korábbi érvét, mely szerint a jelen kérdés hitelesítésének akadályát képezné „a kérdés burkoltan alkotmánymódosítást kiváltó jellege”.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Ve. 116. §-a folytán alkalmazandó 29/B. § (2) bekezdés e) pontja értelmében az OVB határozatának tartalmaznia kell „az indokolásban a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, a kérelmező által megjelölt, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait, valamint azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a választási bizottság a határozatot hozta.”

E rendelkezésekből, amelyek kötelezően meghatározzák az OVB-határozat tartalmát, az következik, hogy mást az OVB szóban lévő jogkörben hozott határozatai nem tartalmazhatnak.

A jelen esetben megállapítható, hogy az OVB-határozat indokolása III. és IV. pontjai olyan kérdéseket tárgyalnak, amelyekről a megismételt eljárásban - figyelemmel az Alkotmánybíróság korábbi határozatára - az OVB-nek már nem kellett volna állást foglalnia.

Az OVB-határozat indokolásának említett pontjaiba foglalt megállapítások helybenhagyását az Alkotmánybíróság mellőzte.

6. 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. Lévy Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Trócsányi László s. k.,*  
alkotmánybíró

### ***Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása***

Egyetértek a többségi határozat rendelkező részében foglaltakkal: az Országos Választási Bizottság 155/2007. (VI. 25.) OVB határozatának helybenhagyásával. Nem értek egyet azonban a többségi indokolás nagy részével.

1. Az Alkotmánybíróság hatásköre jelen eljárásban is a Ve. 130. §-án alapul. Ebből következik - ahogyan azt az Alkotmánybíróság az OVB határozatait érintő kifogások elbírálása kapcsán már többször leszögezte -, hogy az Alkotmánybíróság eljárása alapvetően jogorvoslati jellegű, amelynek tárgya a jogorvoslattal érintett döntés jogszerűsége tartalmi és eljárási szempontból. Ennek alapján megállapítható, hogy az OVB-nek az Alkotmánybíróság 34/2007. (VI. 6.) AB határozatában foglaltak értelmében nem volt más lehetősége, mint a kifogásokkal érintett döntést hozni, vagyis a vizitdíj fizetésének kötelezettségét érintő kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet hitelesíteni.

2. Az idézett alkotmánybírói határozatnak sem a rendelkező részével, sem pedig az indokolásával nem érttem egyet, amint az a határozathoz írott különvéleményemből kitűnik. Az abban kifejtetteket most is érvényesnek tekintem. A jelen esetben azonban véleményem szerint nem az az eldöntendő kérdés, hogy tartható-e népszavazás a vizitdíj kérdéséről (erre a válaszom továbbra is nemleges), hanem az, hogy az adott körülmények között, az adott kérdés kapcsán jogszerű-e az OVB döntése. Erre a kérdésre magam is igenlő választ adok, ezért egyetértek a többségi határozat rendelkező részével. Tekintettel azonban egyrészt az Alkotmánybíróság eljárásának jogorvoslati jellegére, másrészt arra, hogy ez már nem az első alkotmánybírói döntés e népszavazási kérdés hitelesítéséről, az

Alkotmánybíróságnak nem kellett volna tartalmi kérdéseket vizsgálnia; az OVB határozatának jóváhagyása elegendő lett volna [lásd pl. 25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.; 63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Ezt az indokolja, hogy az OVB határozata ellen benyújtott kifogások az Alkotmánybíróság 27/2007. (V. 17.) AB határozatára hivatkozással a népszavazási döntés kötőerejével kapcsolatos jogalkotói mulasztás okán az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadására tett indítványon kívül, ebben az ügyben az Alkotmánybíróság által már érdemben elbírált kérdéseket vetnek fel újra. Függetlenül attól, hogy egyetértek-e az Alkotmánybíróság e tárgyban hozott korábbi döntésével, az Alkotmánybíróság ezeket a kérdéseket már eldöntötte, s ezeket alapul véve született meg az OVB határozata is. Mindez tovább erősíti azt a megállapítást, hogy az Alkotmánybíróságnak jelen esetben kizárólag az OVB határozatának az Alkotmánybíróság 34/2007. (VI. 6.) AB határozatán alapulását kellett volna vizsgálnia.

3. A többségi határozat az OVB jelen határozatával szemben benyújtott kifogások elbírálásánál új elemnek tekinti a népszavazásra feltenni kívánt kérdés kormányprogramba ütközését. Szerintem ezt a kérdést az Alkotmánybíróság többek között a 15/2007. (III. 9.) AB határozatában (ABK 2007. március, 233, 235.) - ez utóbbi határozathoz írott különvéleményben foglaltakat fenntartva most is úgy vélem, hogy az Alkotmány alapján sem a kormányprogram egészére [Alkotmány 29/C. § (5) bekezdés *f* pont], sem annak egyes elemeire (Alkotmány 28/B. §) nézve nem írható ki népszavazás - már eldöntötte, amikor azt mondta: „az Alkotmány 28/C. §-a (5) bekezdésének *f* pontja azt jelenti, hogy a kormányprogram egészéről nem tartható népszavazás. Az Alkotmánynak ez a rendelkezése nem zárja ki azonban, hogy a kormányprogram egyes elemeiről népszavazás döntsön, nem érintve a miniszterelnök, a Kormány és az Országgyűlés kapcsolatrendszerét, a miniszterelnök személyéről való döntést”, így annak érdemi vizsgálata nem volt indokolt [lásd még: 13/2007. (III. 9.) AB határozatában (ABK 2007. március, 225, 228.), 14/2007. (III. 9.) AB határozatában (ABK 2007. március, 229, 232.).

4. A többségi határozat 2. pontja szerint „a népszavazás kötőerejére vonatkozó szabályozás hiánya miatt a jelen kérdést illetően nincs helye az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítése megtagadásának”. Ezt kizárólag azért tudom elfogadni, mert az Alkotmánybíróság a kérdés hitelesítése kapcsán egyedül abban foglalt állást, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesíthető-e. Nem döntött azonban arról, hogy az Alkotmánybíróság 27/2007. (V. 17.) AB határozatában megállapított alkotmányellenes mulasztás milyen hatást gyakorol a népszavazási eljárás további lépéseire.

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

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