

# A központi költségvetés alkotmányos problémái népszavazási kezdeményezések tükrében

MIHÁLYI PETRA

*I. évf. nappali tagozatos doktorandusz, ME DF ÁJK, Pénzügyi Jogi Tanszék*

## 1. Bevezető gondolatok

Bár a cím azt sugallja, mégsem élnék a teljesség igényével a témában. Alkotmányos probléma alatt azt az esetet vizsgálom, mikor a költségvetésbe, mint országos népszavazási tiltott tárgykörbe ütközésre hivatkoznak egy-egy népszavazási kezdeményezés kapcsán. Két népszavazási kezdeményezésen keresztül óhajtom bemutatni a téma sajátosságait és problematikáit. Az „ingyen” sörrel szóló kezdeményezés felkeltette a figyelmemet. Elsősorban az a hiányossága, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítése elutasításának okai között nem szerepelt az a megállapítás, hogy a sörből befolyó bevétel kiesése jelentősen befolyásolja a költségvetés egyenlegét, ezzel pedig népszavazási tiltott tárgykörbe ütközik. Ez az én álláspontom. Azonban rámutatok arra, hogy ez a kérdés sokkal komplikáltabb, mint ahogy először gondolnánk. Nem is kellett messzire mennem időben, hogy találjak a gondolatmenetemmel ellentétes érvelést és döntést. A vizitdíjról szóló népszavazási kezdeményezésnél pontosan a költségvetési vonzatát vették górcső alá.

A költségvetés az államháztartást alkotó, az államháztartás alrendszeriben meghatározott jogalanyok gazdálkodását meghatározó pénzügyi terv, amely szembeállítja az állami és önkormányzati feladat ellátására fordítható költségvetési kiadásokat a bevételekkel.<sup>1</sup>

A költségvetés a költségvetési évben teljesülő költségvetési bevételek és költségvetési kiadások előirányzott összegét tartalmazza. A bevételi előirányzatok azok teljesítésének kötelezettségét, a kiadási előirányzatok azok felhasználásának jogosultságát jelentik.<sup>2</sup> Költségvetési bevételek különösen a közhatalmi – adók, illetékek, járulékok, hozzájárulások, bírságok, díjak, és más fizetési kötelezettségek – bevételek.<sup>3</sup> Vizsgálódásom során szándékosan használom az Alkotmány kifejezést, hiszen a kezdeményezések benyújtásakor még hatályban volt és az akkori rendelkezéseire alapítottam a tanulmányomat.

Az Alkotmány csupán egy-egy mondatot tartalmazott a népszavazási tiltott tárgykörökről, így ennek megállapításához csak értelmezés segítségével juthatunk el. Magyarországon ezt a feladatot az Alkotmánybíróság és az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) látja el, az OVB az aláírásgyűjtő ív és a konkrét népszavazási kérdés hitelesítése kapcsán, az Alkotmánybíróság pedig ezen döntés elleni jogorvoslati eljárás során.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (régí államháztartási törvény) I. fejezet, Általános rendelkezések cím, Alapvető rendelkezések alcím rendelkezésének alapján alkotott fogalom.

<sup>2</sup> 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 4. § (2) bekezdés.

<sup>3</sup> 2011. évi CXCV. törvény 5. § (1) bekezdés a) pont.

<sup>4</sup> Hallók Tamás: Az országos népszavazás egyes tiltott tárgyköreiből. In: Jogtudományi Közlöny, 2009/6. sz. 271. o.

A tanulmányt két részre bontottam. Az első részben – a könnyebb érthetőség kedvéért – magáról az „ingyen” sörre vonatkozó kezdeményezésről, az erre adott OVB-i és Alkotmánybírósági válaszokról írok, majd a második részben fejtem ki, hogy miért is lehetett volna az ügynök a költségvetési vonzatát vizsgálni.

## 2. Az „ingyen” sörre vonatkozó népszavazási kezdeményezés

K. K. monogramú állampolgár 2006. október 26-án négy kérdést nyújtott be országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányának hitelesítése céljából az OVB-hoz. Az egyik az „ingyen” sörre vonatkozott. K. K. által benyújtott íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e ön azzal, hogy vendéglátó üzletek vendégeinek a sörért ne kelljen fizetniük?”<sup>5</sup> A kérdést hitelesítéséről döntött az OVB. Amennyiben a jogszabályi feltételeknek megfelel az aláírásgyűjtő ív, a kérdést a benyújtástól számított harminc napon belül hitelesíti.<sup>6</sup> Jelen kérdés azonban nem felelt meg a jogszabályi feltételeknek.

### 2.1. Az Országos Választási Bizottság határozata

Az OVB 2006. november 22-ei határozatában megtagadta az aláírásgyűjtő ív hitelesítését. Indoklásában a kezdeményezéssel kapcsolatban megállapította, hogy az ellentétben áll a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 9. §-ában foglaltakkal, amely szerint Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül, illetve a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát. A kérdésben tartott eredményes népszavazás ezért olyan törvényalkotási kötelezettséget teremtene, amelynek tartalma nem egyeztethető össze a vállalkozás és verseny szabadságán alapuló piacgazdaság Alkotmányban meghatározott formájával.

Az OVB megállapította továbbá, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének b) pontjába foglalt tilalomba ütközik, amely szerint nem lehet országos népszavazást tartani hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről. Az 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett, a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás 62. Cikke ugyanis rögzíti, összeegyeztethetetlen a Közösség és Magyarország közötti Megállapodással minden olyan állami támogatás, amely előnyben részesíti egyes áruk termelését, torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget. Az állami támogatással pedig egyenértékű minden olyan állami intézkedés, amely hatását tekintve ugyanarra az eredményre vezet.<sup>7</sup> Még ha az ingyen sört nem is az állam állta volna a polgároknak, egy ilyen törvény ha-

<sup>5</sup> Az Országos Választási Bizottság 573/2006. (XI. 22.) OVB határozata.

<sup>6</sup> A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 117. § (1) bekezdés.

<sup>7</sup> Az Országos Választási Bizottság 573/2006. (XI. 22.) OVB határozata.

tása egyenértékű lett volna a 62. Cikkben tiltott állami beavatkozással – érvelt az OVB.<sup>8</sup> Tehát azzal indokolta a hitelesítés megtagadását, hogy a kezdeményezés hatályos nemzetközi szerződéseket, valamint az Alkotmányt is sérti. A testület tagjai szerint a kérdés „piactorzító felvetés”, és a piacgazdasággal is ellentétes.<sup>9</sup>

A kezdeményező a törvényes határidőn belül kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az OVB határozatával szemben. Alláspontja szerint a határozat indokolásában a hitelesítés megtagadásának érvei alkotmányosan megalapozatlanok. Ezért indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az OVB határozatát semmisítse meg, és új eljárás lefolytatására kötelezze.<sup>10</sup>

## *2.2. Az Alkotmánybíróság válasza az OVB határozatra*

Az Alkotmánybíróság kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, melynek során az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a választási eljárásról szóló törvényben foglalt feltételeknek, valamint az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

Az Alkotmánybíróság az OVB-nak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján az OVB határozatát helybenhagyó határozatot hozott.

Az Alkotmánybíróság a kifogást az Alkotmány, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, (a továbbiakban: Ve.) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény, (a továbbiakban: Nsztv.) és az Európai Megállapodás rendelkezései alapján vizsgálta meg.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány rendelkezései közül a népszavazási tárgykörökön kívül esők közül kiemeli, hogy a hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról nem lehet országos népszavazást tartani. Európai Megállapodás rendelkezései szerint pedig a Megállapodás megfelelő működéssel, amelyben érinthetik a Közösség és Magyarország közötti kereskedelmet, összeegyeztethetetlen bármely állami támogatás, amely azáltal, hogy előnyben részesít egyes vállalatokat vagy egyes áruk termelését, torzítja a versenyt vagy azzal fenyeget.

Az Nsztv. rendelkezései közül kiemeli, hogy az OVB megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek. A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. A konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.

Az Alkotmánybíróság tehát azt vizsgálta, hogy a hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés megfelel-e az egyértelműség kritériumának. Az Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlat az egyértelműség követelmé-

<sup>8</sup> <http://mkkp.hu/wordpress/?p=557> (2012.04.05.)

<sup>9</sup> <http://index.hu/belfold/inmgysor382/> (2012.04.05.)

<sup>10</sup> 26/2007. (IV. 25.) AB határozat.

nyét a népszavazáshoz való jog érvényesülésének alkotmányos garanciájaként értelmezi. A népszavazásra bocsátott kérdésnek egyrészt a választópolgár, másrészt a jogalkotó számára egyértelműnek kell lennie. A választópolgári egyértelműség követelménye szerint a népszavazásra feltett kérdésnek egyértelműen eldönthetőnek kell lennie, arra a választópolgárnak „igen”-nel vagy „nem”-mel kell tudnia válaszolni. Mindez feltételezi a feltett kérdés tényleges egyértelműségét, érthetőségét. A fent leírtakból következik, hogy a túl bonyolult, érthetetlen vagy félreérthető kérdés sem tekinthető egyértelműnek. A jogalkotói egyértelműség megkívánja, hogy a népszavazásra bocsátott kérdésben született eredmény alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, milyen tartalmú jogalkotási kötelezettség terheli a népszavazás eredményeként, mivel az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. Az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés egyértelműségének megítélésénél egyébként sem az aláírás gyűjtését kezdeményezők szándéka, sem pedig a népszavazás általuk remélt eredménye nem bír jelentőséggel.

Az Alkotmánybíróság szerint a kérdés a jogalkotói egyértelműség követelményének azért nem felel meg, mivel nem határozza meg, hogy – eredményes népszavazás esetén – az Országgyűlést milyen jogalkotási kötelezettség terheli, ugyanis nem jelöli meg, hogy milyen forrásból kellene biztosítani a vendéglátóüzletekben kötelezően ingyenesen felszolgált sör ellenértékét.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy minden népszavazásra feltenni kívánt kérdés, amely valamely termék vagy szolgáltatás kötelező ingyenességére irányul csak akkor felel meg a jogalkotói egyértelműség követelményének, ha meghatározza milyen forrásból kell az ingyenesen elfogyasztott termékek, illetve ellenérték megfizetése nélkül igénybe vett szolgáltatások árát fedezni, vagyis ha megjelöli, hogy a fogyasztó illetve a szolgáltatás igénybevevője helyett ki lenne a gazdasági teher viselője. Ennek indoka, hogy az ingyenesség, térítésmentesség szükségképpen azt jelenti, hogy a termék vagy szolgáltatás ellenértékét nem a fogyasztó, illetve a szolgáltatást igénybe vevő, hanem valaki más fedezi. Ha tehát a jogalkotó valamely áru vagy szolgáltatás kötelező ingyenességét írja elő, gondoskodnia kell arról is, hogy ki, milyen forrásból fogja fedezni az azok előállításához szükséges költségeket.

A választópolgároknak jelen esetben a kérdés alapján úgy kellene döntésüket meghozni, hogy nem lenne egyértelmű számukra, hogy a kezdeményezés sikere esetén kinek kellene megtérítenie a vendéglátó üzletekben a vendégek által ingyenesen elfogyasztott sör ellenértékét, továbbá azt sem tudhatnák, a sört nem fogyasztókat terhelné-e többletkötelezettség a vendéglátóüzletek vendégei által elfogyasztott sör ellenértékének fedezésével kapcsolatban. A választópolgárok tehát döntésük meghozatalakor a kérdés alapján nem lehetnének tisztában azzal, miről döntenek.<sup>11</sup>

### 2.2.1. A kezdeményezésre vonatkozó különvélemény

A határozathoz dr. Kiss László alkotmánybíró fűzött párhuzamos indoklást. Egyetértett azzal, hogy az Alkotmánybíróság helybenhagyja az OVB 573/2006. (XI. 22.) határozatát, határozat indokolását azonban más alapokra helyezte.

<sup>11</sup> 26/2007. (IV. 25.) AB határozat.

Az Alkotmánybíróság döntését mindenekelőtt az Alkotmány azon rendelkezésére alapozta, amelynek értelmében országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Ennek alapja pedig az, hogy az Országgyűlés a sör árának (ingyenessé tételének) meghatározása tekintetében nem rendelkezik hatáskörrel, lévén hogy ehhez hiányzik az árhatósági jogköre. Elvi tételként hangsúlyozza, és pedig valamennyi országos népszavazásra kiterjedően, hogy ha a hitelesítésre szánt kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, akkor minden esetben elutasításnak van helye és további vizsgálódás már nem is szükséges. Ez alapján nem lenne szükséges, hogy az Alkotmánybíróság részletes vizsgálatokat folytasson az ügyben.

Kifejti azon álláspontját, miszerint ha valamely indítványozó olyan kérdés hitelesítését kéri, amely az alkotmányos intézmények munkáját (és a népszavazás intézményét) nyilvánvalóan eltéríti azok alkotmányos, rendeltetésszerű gyakorlásától, úgy megállapítható az indítványozó rosszhiszeműsége. Az Alkotmánybíróság az eljárásából eredő költségeket felszámíthatja az indítványozónak, ha annak rosszhiszeműsége az indítvány előterjesztésével kapcsolatban megállapítható. Ez alapján a költségtérítés Alkotmánybíróság általi megállapítását annál is inkább megfontolandónak ítéli, mivel az Alkotmánybíróság alkotmányos kötelessége az is, hogy védje a rendeltetésszerűen működő alkotmányos szervek munkáját, s az alapvetően képviselői demokrácia elvén nyugvó hatalomgyakorlás védelme érdekében megállapítsa a közvetlen hatalomgyakorlás alkotmányos korlátait, jelen esetben azt a „küszöböt”, amely e két hatalomgyakorlási formát a maga valós és rendeltetésszerű alkotmányos szerepkörében tartja meg. A párhuzamos indokláshoz dr. Lenkó Barnabás is csatlakozott.<sup>12</sup>

K. K. magánszemélyt végül nem kötelezték a költségek megfizetésére. Domány András tanulmányában arról ír, hogy nem érti miért élvezhetik a névtelenséget azok, akik lazán fel akarják forgatni az egész alkotmányos rendszert, és 8 millió embert akarnak az urnákhoz szólítani saját teljes életkezesüket sokszorosát kitevő közpénzért.<sup>13</sup>

### 3. A költségvetés, mint az ügyben lehetséges vizsgálati tárgykör

Az Alkotmány 28/C.§ (5) bekezdés a) pontja szerint (ma az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pont) nem lehet országos népszavazást tartani a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról. Ha ezekben a kérdésekben népszavazást lehetne tartani, egy állam költségvetésének tervezhetősége megszűnne, kiszámíthatatlan lenne. Holló András a 33/2007. (VI. 6.) AB határozathoz írt különvéleményében fejti ki, hogy a tárgykörben tartott népszavazás az állami feladatok biztonságos megvalósíthatóságának pénzügyi, gazdasági feltételeit és így az ország kormá-

<sup>12</sup> 26/2007. (IV. 25.) AB határozat.

<sup>13</sup> Domány András: Ötleink még vannak – Népszavazási kezdeményezéscsúszás Magyarországon. <http://mozgovilag.com/?p=1440> (2012.04.15.)

nyozhatóságát közvetlenül érintené. Az Alkotmány az állami feladatok megvalósíthatóságának védelme érdekében minősíti ezt tiltott tárgykörnek.<sup>14</sup> 2006-ban több olyan népszavazási kezdeményezés látott napvilágot, melyek esetében felmerült a költségvetés, mint népszavazási tiltott tárgykör problémája. Gondolok itt a vizitdíjról vagy a képzési hozzájárulásról szóló kezdeményezésekre. A következőkben bemutatnám a vizitdíjról szóló népszavazási kezdeményezés költségvetéssel kapcsolatos alkotmányos problémáját.

### *3.1. A vizitdíjról szóló népszavazási kezdeményezés*

Dr. Orbán Viktor és dr. Semjén Zsolt 2006. október 24-én nyújtotta be az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát hitelesítés céljából. Az íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a háziorvosi ellátásért, fogászati ellátásért, és a járóbeteg-szakellátásért továbbra se kelljen vizitdíjat fizetni?”<sup>15</sup> Az OVB 568/2006. (XI. 21.) határozatában az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta, mert álláspontja szerint a kérdés az Alkotmány 28/C. (5) bekezdés a) pontjában szereplő tilalomba ütközik. Megjegyezte az OVB, hogy ugyan a kérdés nem érinti a hatályos költségvetést, azonban egy jövőbeli – a 2007-es – költségvetéssel kapcsolatban – a költségvetési törvényjavaslatból következő – összegszerűen meghatározható, számszerűsíthető mértékkel változtatja meg a költségvetési bevétel mértékét.<sup>16</sup>

A kezdeményezők kifogást nyújtottak be az OVB határozata ellen. Az AB megsemmisítette a határozatot és az OVB-t új eljárásra utasította. A kifogás szerint a kérdésben népszavazást lehet tartani, mert a kérdésből eredményes népszavazás esetén sem következik okszerűen a költségvetési törvény módosítása, illetve a kérdés nem arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat. Utaltak arra, hogy a költségvetési törvény idevágó előírányzatát akkor sem kell feltétlenül módosítani, ha a népszavazás eredményes. Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát ezért szerintük az OVB-nek hitelesítenie kellett volna.<sup>17</sup>

Bragyova András alkotmánybíró más állásponton volt. Szerinte a költségvetés az állam meghatározott időtartamra előirányzott kiadásainak és bevételeinek tételes felsorolása és mérlege, így a költségvetési törvény tartalmán mindazt érteni kell, ami a költségvetés bevételeinek és kiadásainak jogcímét érinti. A vizitdíj nem egyszerűen érinti az államháztartás egyik alrendszerének, az Egészségbiztosítási Alap bevételeit és kiadásait, hanem egyben közvetlenül bevételi jogcímet is keletkeztet, ezáltal közvetlenül befolyásolja a költségvetés egyenlegét: az elmaradó bevételt az államnak más forrásból kell fedeznie, vagy a kiadásokat kell csökkentenie.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Hallók: i. m. 273. o.

<sup>15</sup> Az Országos Választási Bizottság 568/2006. (XI. 21.) OVB határozata.

<sup>16</sup> Chronowski Nóra – Kocsis Miklós: Az OVB és az AB (több mint hétszer) a népszavazásról. In: Jogtudományi Közlöny, 2007/9. sz. 373. o.

<sup>17</sup> 16/2007. (III. 9.) AB határozat.

<sup>18</sup> Bragyova András különvéleménye 16/2007. (III. 9.) AB határozat.

Az AB egy korábbi határozatában értelmezte az Alkotmány 28/C. (5) bekezdés a) pontját. 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 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 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.<sup>19</sup>

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a hitelesítésről szóló OVB határozat meghozatalakor vizitdíjról, kórházi napidíjról költségvetési törvény nem rendelkezett, csak törvényjavaslat. Jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg. A költségvetési törvény 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. Tehát az AB szerint csak elfogadott, hatályos költségvetési törvénnyel kapcsolatban nem lehet népszavazást tartani.<sup>20</sup>

### 3.1.1. A kérdés módosítása és az erre adott válaszok

Ennek következményeként a kezdeményezők a jövőre vonatkoztatva fogalmazták meg a kérdést. Abból indultak ki, hogy mivel a hatályos költségvetésről nem lehet népszavazást tartani, a jövőbeliről, még el nem fogadotról lehet.<sup>21</sup>

A kezdeményezők eredeti kérdésüket visszavonták. Helyette pedig az alábbi kérdést javasolták népszavazásra: „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?” Látható, hogy a kezdeményezők szándéka az új megfogalmazással arra irá-

<sup>19</sup> 51/2001. (XI. 29.) AB határozat.

<sup>20</sup> Hallók: i. m. 275. o.

<sup>21</sup> Hallók: i. m. 276. o.

nyult, hogy kizárják a kérdésnek a hatályban levő költségvetési törvénnyel való ütközését. Az OVB 106/2007. (IV. 11.) OVB határozatában az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta. Álláspontja szerint a módosított kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan meghatározzák egy jövőbeli költségvetési törvény egyik tételét, és ez nem bocsátható népszavazásra. Megjegyzi azt is, hogy nincs kizárva a költségvetési törvény időbeli hatályának meghosszabbodása sem és ebben az esetben a kérdés a már hatályos költségvetési törvénybe ütközne.

A határozat ellen a kezdeményezők kifogást nyújtottak be, amit az Alkotmánybíróság 504/H/2007. AB határozatában bírált el. 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. Megítélése szerint a kérdésben szereplő vizitdíjról szóló népszavazás sem. Ezzel az érveléssel az OVB-t új eljárásra utasította. Az OVB új eljárásban hozott határozataiban korábbi szakmai álláspontjának fenntartása mellett az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát – figyelemmel az Alkotmánybíróság határozatának kötelező erejére – hitelesítette.<sup>22</sup>

#### **4 Az ingyen sörről szóló népszavazási kezdeményezés költségvetési vonzata**

Mint említettem, a tárgykör vizsgálatánál nem tért ki sem az OVB, sem az Alkotmánybíróság az esetleges költségvetéssel kapcsolatos problémákra. Tagadhatatlan, hogy a témában tartott esetleges népszavazás jelentősen befolyásolta volna a költségvetés egyenlegét és közvetlenül a vendéglátó üzletek bevételeit. Ezért szükségesnek tartottam volna ennek vizsgálatát Most pedig ismertetném, hogy a költségvetésen belül milyen adónemeket érintett volna egy esetleges népszavazás.

Elsőként az általános forgalmi adó bevételt, amely az akkori viszonyoknak megfelelően, tehát a 2007-es szabályozás szerint az adó alapjának 20%-át jelentette.<sup>23</sup> Adóalanynak minősült az a természetes, jogi személy, valamint jogi személyiség nélküli szervezet, aki (amely) saját neve alatt jogokat szerezhet, kötelezettségeket vállalhat, perelhet, és saját nevében gazdasági tevékenységet végez, tekintet nélkül annak céljára és eredményére.<sup>24</sup> A gazdasági tevékenység körébe tartozik a bevétel elérése érdekében rendszeresen vagy üzletszerűen végzett tevékenység.<sup>25</sup> Tehát az adó fizetésére kötelezettek a vendéglátó üzletek lennének, mely adót az eladott sör után fizetik be az állami költségvetésbe.

A jövedéki adó törvényünk 2007-es rendelkezései alapján a személyi hatálya kiterjedt a jövedéki terméket előállító, raktározó, szállító, forgalmazó, külföldről beszerző, külföldre értékesítő, illetve egyéb módon birtokló jogi személyre, jogi személyiség nélküli egyéb szervezetekre és természetes szemé-

<sup>22</sup> Chronowski – Kocsis: i. m. 373–374. o.

<sup>23</sup> 1992. évi LXXIV. törvény az általános forgalmi adóról (régí Áfa törvény) 28. §

<sup>24</sup> 1992. évi LXXIV. törvény 4. § (1) bekezdés.

<sup>25</sup> 1992. évi LXXIV. törvény 5. § (1) bekezdés.



lyekre.<sup>26</sup> Tehát hatálya alá tartoztak azok a vendéglátó üzletek, melyek sör beszerzésével és eladásával foglalkoznak. Az adó alapját a sör mennyisége, hektoliterben és Balling-(Plató)-fokban mérve határozták meg.<sup>27</sup> Az adó hektoliterre vetítve Balling-(Plató)-fokként 540 forint volt.<sup>28</sup>

Az „ingyen” sörről szóló esetleges sikeres népszavazás azokat a vendéglátó üzleteket hozta volna hátrányos helyzetbe, melyek kizárólag ital eladásával foglalkoznak. Hiszen például egy kocsmában a sör az egyik legkelendőbb fogyasztási cikk és az egyik legtöbb bevételt is jelenti az üzletek számára. Ez a bevételkiesés ezeket a vendéglátó üzleteket akár csődbe is viheti, továbbá ezáltal még több bevételkiesést okozna az állami költségvetésben is.

## 5. Záró gondolatok

Összességében megállapítható, hogy a költségvetés, mint országos népszavazási tiltott tárgykör elég problematikus terület. A vizitdíjjal kapcsolatban még az Alkotmánybíróságon belül sem volt egységes álláspont a kérdésben. Az „ingyen” sörről szóló kezdeményezésnél ugyan vizsgálták a versenyt torzító hatását, azonban álláspontom szerint a költségvetésre gyakorolt hatását is figyelembe lehetett volna venni, a jelentős bevételi kiesés miatt. Tény, hogy az OVB és az Alkotmánybíróság által felhozott érvek egyenként is elegendőek voltak az elutasításra. Én a vizitdíjjal kapcsolatos kezdeményezéssel történő összehasonlítással próbáltam rávilágítani a költségvetést érintő hatásokra.

Végezetül néhány szót szólnék az Alkotmánybíróság költségvetéssel kapcsolatos hatásköréről a hatályos szabályozás alapján. Az Alaptörvény egyik rendelkezése<sup>29</sup> szerint mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék (GDP) felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez, és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó joggal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg.

Jelenleg az államadósság körülbelül a GDP 80%-a. Belátható, hogy hosszú évek kellene ahhoz, hogy ezt a mértéket 50%-ra szorítsa le a Kormány, tehát beláthatatlan időre korlátozza az Alkotmánybíróság hatáskörét.

Azonban nem csak az időintervallum miatt van ennek jelentősége. Az említett alapjogok vonatkozásában lehet vizsgálódnia az Alkotmánybíróságnak. Azonban nagyon ritka, hogy ezen alapjogokra hivatkozva utasít el, vagy hagy helyben az OVB által hozott határozatot. Inkább olyan döntésekkel lehet találkozni, amelyben az OVB hivatkozik valamely alapjogba ütközésre. Kíváncsian várom a jövőben a hasonló kezdeményezések esetén miként dönt majd az Alkotmánybíróság, egyáltalán lesz-e alkalma dönteni és a jogorvoslati hatáskörét betölteni.

<sup>26</sup> 2003. évi CXXVII. törvény a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól 4. § a) pont.

<sup>27</sup> 2003. évi CXXVII. törvény 76. § (1) bekezdés.

<sup>28</sup> 2003. évi CXXVII. törvény 76. § (3) bekezdés.

<sup>29</sup> Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés.