

Jogesetgyűjtemény a választások és a népszavazások köréből



Gáva Krisztián



A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001
„A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-
program és oktatás technológiai fejlesztése” című
projekt keretében készült el és jelent meg.

Szerző:

Dr. Gáva Krisztián

Szakmai lektor:

Dr. Pálffy Ilona

Olvasószerkesztő:

Császár-Biró Anna

A kézirat lezárásának dátuma:

2019. május 24.

A hatályosítást végezte:

Dr. Gáva Krisztián

Kiadja:

© NKE, 2019

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
dékán

Eredeti megjelenés éve:

2018 (Dialóg Campus Kiadó)

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

1. TARTALOM

1. Választási jogesetek	4
1.1. Szervezeti, eljárási kérdések	4
1.1.1. <i>A delegálás szabályai</i>	4
1.1.2. <i>A bizottsági tagság megszűnése</i>	5
1.1.3. <i>A jelölő szervezet bejelentésének szabályai</i>	6
1.1.4. <i>Az áttétel szabályai</i>	7
1.1.5. <i>A kifogás érdemi vizsgálat nélküli elutasításának esetei</i>	8
1.1.6. <i>A fellebbezés és a bírósági felülvizsgálati kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának esetei</i>	9
1.1.7. <i>A jogorvoslati kérelmek helyhez kötöttsége</i>	12
1.2. Kampány	14
1.2.1. <i>A közhatalmi szerep megítélése a kampány során</i>	14
1.2.2. <i>A plakát elhelyezésének szabályai</i>	16
1.2.3. <i>A véleménynyilvánítás szabályai a választási eljárásban</i>	20
1.2.4. <i>Kiegyensúlyozottság a médiaszolgáltatásokban és a sajtóban</i>	25
1.3. Az eredmény elleni jogorvoslatok bizonyítási problémái	29
2. Népszavazási jogesetek: Országos népszavazás	32
2.1. A kérdés hitelesíthetősége	32
2.1.1. <i>Nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés</i>	32
2.1.2. <i>Az Alaptörvény módosítására irányuló kérdés</i>	35
2.1.3. <i>A költségvetési törvény tartalmát érintő kérdés</i>	39
2.1.4. <i>Központi adónemet érintő kérdés</i>	44
2.1.5. <i>Választási törvények tartalmát érintő kérdés</i>	45
2.1.6. <i>Nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget érintő kérdés</i>	47
2.1.7. <i>Személyi és szervezetalakítási kérdés</i>	51
2.1.8. <i>Az Országgyűlés feloszlására vonatkozó kérdés</i>	55
2.1.9. <i>A kérdés egyértelműségének hiánya</i>	55
2.1.10. <i>A kérdés a népszavazás alkotmányos céljával nem összeegyeztethető</i>	61
2.2. Formai hibák a kezdeményezés során	62
2.2.1. <i>Valamelyik adat hiányzik; nincs meg a szükséges számú aláírás</i>	62
2.2.2. <i>Nem párt jogállású egyesület létesítő okiratának hiánya</i>	63
2.3. A támogató aláírások elfogadhatósága	64
3. Népszavazási jogesetek: Helyi népszavazás	67
3.1. A kérdés hitelesíthetősége	67
3.1.1. <i>A kérdés nem a képviselő-testület hatáskörébe tartozik</i>	67
3.1.2. <i>A költségvetést érintő kérdés</i>	69
3.2. A kérdés okafogyottságának megállapítása	70

1. VÁLASZTÁSI JOGESETEK

1.1. Szervezeti, eljárási kérdések

1.1.1. A delegálás szabályai

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) érintett rendelkezései: 27., 29. és 32. §-ok.

1. JOGESET

A 2014-es országgyűlési választás és az Európai Parlament tagjainak választása részben egy időben zajlott, ezért egy rövid ideig lehetőség volt két választás alapján is jogosultságot szerezni a Nemzeti Választási Bizottságba (a továbbiakban: NVB) való delegálásra. Erre tekintettel az egyik, az országgyűlési választáson történt listaállítása alapján az NVB-ben már megbízott taggal rendelkező párt az Európai Parlament tagjainak választására – listaállításra tekintettel – az NVB-be egy további tagot kívánt megbízni.

Az NVB a jelölő szervezetnek a delegálásra vonatkozó kérelmét visszautasította, tekintettel arra, hogy a közös pártlistát állító jelölő szervezetek a Ve. 27. § (2) bekezdése szerint már megbízott tagot, így a Ve. 29. § (2) bekezdésére tekintettel a 27. § (3) bekezdése nem alkalmazható. „A Ve. 29. §-a szerint a közös jelöltet, illetve listát állító jelölő szervezetek együttesen jogosultak a Nemzeti Választási Bizottságba a Ve. 27. § és 28. § szerinti tag, azaz az országgyűlési képviselők és az Európai Parlament tagjai választásának jogcímén delegált tag megbízására. A Ve. 29. § (2) bekezdésének alkalmazásában a jelölő szervezet által megbízott tagnak kell tekinteni azt a megbízott tagot is, akit a jelölő szervezet mint közös jelöltet vagy listát állító jelölő szervezet más jelölő szervezettel együttesen bíz meg.”¹ „A Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint, a Ve. 29. § (2) bekezdése nyelvtani és rendszertani értelmezése, valamint a jogszabály-módosítás tartalma mögött húzódó jogalkotói szándék egyértelműen arra irányul, hogy a jelölő szervezetek a választási bizottságokba kizárólag egy tagot bízhatnak meg.”²

Az NVB határozatával szembeni felülvizsgálati kérelem elbírálása során a Kúria megállapította, hogy „az sértené a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjába foglalt esélyegyenlőség elvét és egyben a Ve. 33. § (1) bekezdés b) és c) pontját, ha a közös pártlistát állító szervezetek által delegált tag mellé – a megbízás megszűnését megelőzően – újabb tagokat delegálhatnának a korábbi közös jelölő szervezetek külön-külön is. Így ezen jelölő szervezetek válnának túlreprezentálttá. A Kúria osztja a Nemzeti Választási Bizottság azon álláspontját, hogy *az esélyegyenlőség érvényesítése érdekében egy jelölő szervezetnek csak egy megbízott tagja lehet a Nemzeti Választási Bizottságban, annak ellenére is, ha egyébként több jogcímen is jogosult lenne tag delegálására.*

A Kúria továbbá utal arra, hogy a jelölő szervezetek által a választási bizottságba történő delegálás a képviseleten és nem a versenyen alapul. A jelölő szervezet (szervezetek) által megbízott tag a választási bizottság feladatainak közös ellátásában és nem a pártok választási versengésében vesz részt.”^{3, 4}

¹ Kvk. IV. 37. 530/2014/3. Indoklás. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/content/lb-kuria/2014/kvk530.pdf (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

² 1089/2014. NVB határozat Indoklás. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2014/2014-5182.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

³ Kvk.IV.37.530/2014/3. számú határozat. Elérhetőség: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiv3753020143-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁴ A fenti jogeseten alapuló gyakorlatot a jogalkotó az egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2018. évi XXXVI. törvénnyel (a továbbiakban: Tvmód.) a Ve. 29. § (3) bekezdésébe építette be.

1.1.2. A bizottsági tagság megszűnése

A Ve. érintett rendelkezései: 33. és 34. §-ok.

1. JOGESET

A 2014-es önkormányzati választáson az eredményt megállapító döntést követő 12. napon kifogást nyújtottak be adott Területi Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: TVB), hogy a HVB (Helyi Választási Bizottság) elnökének összeférhetetlenségét állapítsák meg, és emiatt – mivel az összeférhetetlenség továbbra is fennáll – a településen a választást ismételjék meg. A TVB a kifogást elkésettség okán elutasította. A határozat ellen fellebbezést nyújtottak be, melyet az NVB bírált el. Döntésével a kifogás érdemi vizsgálat nélküli elutasítását a választás megismételtetése vonatkozásában helyben hagyta, míg az összeférhetetlenség tekintetében – a Ve. hatásköri rendelkezéseire tekintettel – megküldte a Helyi Választási Bizottság (a továbbiakban: HVB) részére elbírálásra.⁵

Az NVB döntése ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be, melynek alapján a Kúria jogorvoslati döntésében – az NVB határozatát helybenhagyva – az alábbi megállapításokat tette: „a választás eredményét befolyásoló, kifogással támadható jogsértés csak olyan jellegű magatartás lehet, amely a választási eredmény megállapításáig megvalósul, illetve a választási eredmény megállapításáig fejt ki hatását.”⁶

„A Kúriának abban a kérdésben kellett állást foglalnia tehát, hogy a kifogás előterjesztésére nyitva álló három napos határidőt milyen időponttól kell számítani akkor, ha az állított jogsértés nem egy-szeri magatartással valósul meg, hanem folyamatos állapotot jelent, és befolyással lehet a kinyilvánított választói akarat eredményére.

A Kúria e kérdés kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy az összeférhetetlenség mint jogsértő állapot a választás eredményének viszonylatában nem a választói akarat kinyilváníthatóságának lezárásáig (2014. október 12. 19 óra) fejt ki jogsértő hatását, hanem kifejezetten az eredmény megállapításában. *A Ve. 34. § (3) bekezdése alapján bárki által benyújtható kifogást tehát a választás eredményének HVB általi megállapításától számított 3 napos határidőben lehet előterjeszteni.* Ha ez nem így lenne és a felülvizsgálati kérelem logikája szerint az eredmény megállapítására is kiható összeférhetetlenségre alapozott kifogás »(...) a sérelmezett állapot fennálltaig«⁷ előterjeszthető lenne, úgy az akár évekre is relativizálhatná a megállapított választási eredményeket.”⁸

„A jelen esetben mindez azt jelenti, hogy – szemben a bírósági felülvizsgálati kérelemben foglaltakkal – a kérelmezőnek a kifogást a választási eredmény HVB szerinti megállapítását követően, tehát 2014. október 12-ét követő harmadik nap (2014. október 15.) 16 óráig beérkezően kellett volna benyújtania.”⁹

„[A] HVB elnökének összeférhetetlenségével kapcsolatos kifogás a választási eredmény viszonylatában az elkésettség okán nem, csak általánosságban, a Ve. 14. §-ában foglaltak érvényesülése érdekében vizsgálható. Ebben a tekintetben pedig – az NVB határozatában foglaltaknak megfelelően – a Ve. 34. § (2) bekezdése értelmében a HVB a (4) bekezdés szerinti határidőben és eljárási rendben köteles dönteni. Erre az iratok tanúsága szerint 2014. október 31-én sor került a HVB 73/2014. (X. 31.) számú határozatával.”¹⁰

⁵ 1447/2014. NVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2014/2014-5548.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

⁶ Kvk.IV.38.098/2014/2. számú határozat. Elérhetőség: <http://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiv3809820142-szamu-hatarozat> (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

⁷ Ve. 209. § (2) bekezdés második fordulója

⁸ Kvk.IV.38.098/2014/2. számú határozat. Elérhetőség: <http://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiv3809820142-szamu-hatarozat> (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁹ Uo.

¹⁰ Uo.

1.1.3. A jelölő szervezet bejelentésének szabályai

A Ve. érintett rendelkezései: 119., 132., 133. és 134. §-ok.

1. JOGESET

A 2014-es országgyűlési választáson egy párt – aki a bírósági nyilvántartás szerint két képviselőre jogosult személlyel rendelkezett – két P1 nyomtatványt nyújtott be. A nyomtatványok egyikét az egyik jogosult írta alá, míg a másikat egy harmadik személy, aki meghatalmazással rendelkezett a másik bejegyzett képviselőtől. Az NVB a pártot mint jelölő szervezetet – annak törvényes képviselője által benyújtott kérelme alapján – az országgyűlési képviselők 2014. évi általános választásán nyilvántartásba vette. Határozatának indokolásában a másik, meghatalmazott által benyújtott nyilvántartásba vétel iránti kérelmet, tekintettel arra, hogy azt nem a Ve. 119. § (2) bekezdése szerinti, bírósági nyilvántartásban szereplő törvényes képviselő nyújtotta be, a Ve. 133. § (2) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva, visszautasította.¹¹

A Kúria a határozattal szembeni jogorvoslati kérelem elbírálásakor az NVB döntését helyben hagyva megállapította „A Nemzeti Választási Bizottság a jelölő szervezet képviselőjére jogosult személynek – helyesen – a szervezet képviselőjére a bírósági nyilvántartás szerint jogosult személyt tekintette. Az eljárás jellege, a rendelkezésre álló rövid határidők ugyanis csak azt teszik lehetővé, hogy az illetékes választási iroda a jelölő szervezet adatainak hitelességét a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában ellenőrizze. A nyilvántartás pedig csak az ilyenként bejelentett képviselő nevét és lakóhelyét tartalmazza. *A képviselőre jogosult személyen tehát – a Ve 119. § (2) bekezdésének vonatkozásában – a szervezet képviselőjére a bírósági nyilvántartás szerint jogosult személy értendő.*”¹²

2. JOGESET

A 2014-es önkormányzati választáson egy kérelmező jelölő szervezetként kérte a nyilvántartásba vételét. Az NVB visszautasította a kérelmet, mert megállapította, hogy a kérelmező a választás kitűzésének napján, 2016. július 23-án – tekintettel a 15 napos fellebbezési határidőre – „nem szerepelhetett jogerősen nyilvántartásba vett egyesületként a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában”,¹³ mert a nyilvántartásba vételét elrendelő, fellebbezéssel megtámadható végzés 2014. július 21-i keltezésű. Az NVB döntését a Ve. 3. § 3. pontjára, 133. § (1)–(2) bekezdéseire, a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény 5. § (1) bekezdésére, a Polgári peres eljárásról szóló 1952. évi III. törvény 233. § (1) bekezdésére, valamint 234. § (1) bekezdésére alapította.

A Kúria a határozattal szemben benyújtott felülvizsgálati kérelmet elbíráló határozatában az NVB döntését helyben hagyva megállapította, hogy „a régi és az új Ptk. [...] szabályai továbbá az egyesületi jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CXXV. törvény 4. § (2) bekezdése értelmében *az egyesület a bíróságnál vezetett jogerős nyilvántartásba vétellel és a jövőre nézve (ex nunc hatállyal, konstitutív jelleggel) nyeri el jogi személyiségét.*”¹⁴

¹¹ 80/2014. NVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2014/2014-4170.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

¹² Kvk.II.37.146/2014/2. számú határozat. Elérhetőség: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkii3714620142-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹³ 1192/2014. NVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2014/2014-5287.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

¹⁴ Kvk.V.37.834/2014/2. számú határozat. Elérhetőség: www.lb.hu/hu/valhat/kvkv3783420142-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

„[A] nyilvántartásba vételéről rendelkező 2014. július 21-én kelt végzés ellen az érdekelt, illetve az ügyész is 15 napon belül fellebbezéssel élhet.”¹⁵

„[A]z NVB helyesen állapította meg, hogy nem áll rendelkezésére olyan adat, amely a kérelmező tekintetében alapot adhatna annak megállapítására, hogy a civil szervezetek bírósági nyilvántartásába jogerősen bejegyzett egyesület lett volna.”¹⁶

„A kifejtettekre figyelemmel a Kúria csak azt állapíthatta meg, hogy a bírósági felülvizsgálati kérelemmel támadott határozat a rendelkezésre álló adatok alapján okszerű, helytálló ténybeli következtetéseken alapuló, megalapozott, a Ve. előzőekben nevesített rendelkezéseinek megfelelő törvényes döntés, ezért azt a Ve. 231. § (5) bekezdés a) pontja alapján helybenhagyta.”¹⁷

1.1.4. Az áttétel szabályai

A Ve. érintett rendelkezése: 213. §.

1. JOGESET

A 2014-es önkormányzati választáson egy HVB-hez október 14-én benyújtott kifogást a bizottság 17-én tett át az NVB-hez. Az jegyzőkönyvi döntéssel visszaküldte a kifogást a HVB részére, mert a kifogás áttételére vonatkozó egy napos határidő jogvesztő. Az NVB jegyzőkönyvi döntése az alábbi rendelkezést tartalmazza:

„a Nemzeti Választási Bizottság megállapítja, hogy a [...] Helyi Választási Bizottság [...] kifogásának áttételéről nem a Ve. 213. § (1) bekezdésben előírt, egy napos törvényes határidőben hozott döntést, hanem – e határidőt túllépve – 2014. október 17-én, azaz a benyújtástól számított harmadik napon. Arra tekintettel, hogy a Nemzeti Választási Bizottság a kifogás késedelmes áttétele miatt az áttétel tárgyában hozott jegyzőkönyvi döntést érvénytelennek, joghatás kiváltására alkalmatlannak tekinti, ezért a magánszemély által 2014. október 14-én benyújtott, választás napján folytatott kampánytevékenységgel kapcsolatos kifogását, a Ve. 307/P. § (1) bekezdésében megfogalmazott hatásköri szabály alapján elbírálásra visszaküldi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező [...] Helyi Választási Bizottsághoz.”¹⁸

2. JOGESET

A 2016-os országos népszavazáson a szeptember 16-án benyújtott kifogást nem az Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság (a továbbiakban: OEVB) és nem annak elnöke, hanem az Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Iroda (a továbbiakban: OEVI) vezetője küldte meg még a benyújtás napján az NVB részére. Az áttételt az OEVB elnöke csak szeptember 19-én foganatosította, mintegy „megerősítette” az OEVI vezetőjének áttételre vonatkozó intézkedését. Az NVB jegyzőkönyvi döntésében megállapította:

„a [...] megye [...] számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottsága [...] kifogásának áttételéről nem az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alapján alkalmazni rendelt Ve. 213. § (1) bekezdésben előírt, egy napos törvényes határidőben hozott döntést, hanem – e határidőt túllépve – 2016. szeptember 19-én, azaz a benyújtástól számított harmadik napon. Arra tekintettel, hogy a Nemzeti Választási Bizottság a kifogás késedelmes áttétele miatt az áttétel tárgyában az azt megerősítő, a [...] Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság elnökének levelét érvénytelennek, joghatás kiváltására alkalmatlannak tekinti, ezért [...] magánszemély által 2016. szeptember 16-án

¹⁵ Uo.

¹⁶ Uo.

¹⁷ Uo.

¹⁸ NVB 2014. október 30-i jegyzőkönyvi döntése. A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

benyújtott, kampánytevékenységgel kapcsolatos kifogását, a Ve. 213. § (3) bekezdésben megfogalmazott hatásköri szabály alapján elbírálásra visszaküldi a [...] megye [...] számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottsághoz.”¹⁹

1.1.5. A kifogás érdemi vizsgálat nélküli elutasításának esetei

A Ve. érintett rendelkezései: 208., 209., 212. és 215. §-ok.

1. JOGESET

Egy kifogástevő úgy nyújtott be jogorvoslati kérelmet az NVB-hez, hogy személyi azonosítóját nem adta meg. Az NVB határozatával a kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasította, és megállapította, hogy a Ve. „212. § (2) bekezdés d) pontja szerint a kifogásnak tartalmaznia kell kérelmező személyi azonosítóját. Beadványozó kifogása nem tartalmazza ezen kötelező tartalmi elemet, ezért a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának van helye.”²⁰

2. JOGESET

Egy kérelmező nyomtatott sajtótermékkel kapcsolatban nyújtott be kifogást az első fokon eljáró OEVB-hez, mely a kifogást érdemi vizsgálat alapján elutasította. A benyújtott fellebbezés alapján az NVB az elsőfokú határozatot megváltoztatta, és a kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasította, tekintettel arra, hogy azt március 31-én nyújtották be, s a kifogás tárgyává tett sajtótermék legutolsó száma is március 22-én jelent meg, így a jogorvoslati kérelem benyújtása nem a Ve. 209. § (1) bekezdése szerinti határidőben történt.²¹

A Kúria, helybenhagyva az NVB határozatát, döntésében a kifogás hiányosságával kapcsolatban az alábbiakat emelte ki:

„Egy kiadvány esetén nem az az időpont számít kezdőidőpontnak, amikor ahhoz a jogsértést kifogásoló kérelmező hozzájutott, hanem az a nap, amikor a kiadvány megjelent, terjesztését megkezdték. Ez az időpont – ellenkező bizonyítás hiányában – az az időpont, melyet a kiadvány feltüntet a megjelenés napjaként.

A 209. § (2) bekezdése pedig azért nem alkalmazható, mert erre vonatkozóan, nevezetesen az internetes megjelenéssel kapcsolatban a kérelmező kifogást az annak elbírálására hatáskörrel rendelkező választási szervnél nem terjesztett elő. Érvét, hogy jogsértő az internetes megjelenés, csak a bírósági felülvizsgálati kérelmében adta elő. A választási szerveknek azonban a nyomtatott kiadvány tekintetében kellett döntést hozni, mellyel kapcsolatban, mint a Kúria említette, a felperes kifogása elkésett.”²²

3. JOGESET

Az országgyűlési választáson egy kérelmező egy önkormányzati hetilap több számát támadta jogorvoslati kérelemmel, mert azok az egyik jelölő szervezetet, illetve annak jelöltjét indokolatlanul többször szerepeltették, mint a többi jelöltet, jelölő szervezetet. Az OEVB a korábbi lapszámok vonatkozásában azzal utasította el a kérelmet, hogy azok megjelenésétől kezdve már eltelt a meg-

¹⁹ NVB 2016. szeptember 19-i jegyzőkönyvi döntése. A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

²⁰ 950/2014. NVB határozat . Elérhetőség: <http://nvi.hu/hu/nvb/hatarozatok/2014/2014-5042.html> (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

²¹ 985/2014. NVB határozat. Elérhetőség: www.unioscsatlakozas.hu/hu/onkval2010/hatarozatok/2014/2014-5078.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

²² Kvk.III.37.484/2014/3. számú határozat. Elérhetőség: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiii3748420143-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

támadásra rendelkezésre álló három nap. Ezzel szemben azonban a kérelmező arra hivatkozott, hogy az érintett lapszámok az interneten is elérhetőek, azaz a jogsértés folyamatos, így a jogorvoslati kérelem benyújtása nem késhetett el. Ezzel szemben azonban az NVB, majd ezt megerősítve a Kúria is arra az álláspontra helyezkedett, hogy „*amennyiben egy kiadó egy sajtóterméket ugyanazon tartalommal papíron és elektronikus hírközlő hálózat útján is nyújt, azt – tartalom-azonosság esetén – egy sajtóterméknek kell tekinteni*” a jogorvoslati kérelem benyújtásának határideje vonatkozásában „*a nyomtatott sajtótermék verzió az elsődleges.*”²³

4. JOGESET

A kifogástevő szervezetként úgy nyújtott be jogorvoslati kérelmet az NVB-hez, hogy bírósági nyilvántartó számát nem adta meg. Az NVB határozatával a kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasította a nyilvántartási szám hiány miatt.²⁴

A Kúria, helybenhagyva az NVB határozatát, döntésében a kifogás hiányosságának pótlásával (pótolhatatlanságával) kapcsolatban az alábbiakat emelte ki:

„A Ve. előírásaiból következően a bírósági felülvizsgálati eljárás nem hiánypótlási eljárás.²⁵ Nem alkalmas arra, hogy annak során a kérelmező azon hiányosságokat pótolja, amelynek okán kifogása a választási bizottság által érdemi vizsgálat nélkül elutasításra került.”²⁶

„Azon körülmény, hogy a kérelmező bírósági felülvizsgálati eljárás keretében pótolta az NVB eljárása során észlelt hiányosságot, nem tette a felülvizsgálati kérelemmel támadott NVB határozatot jogszabálysértővé, annak megváltoztatására tehát [Ve. 231. § (5) bekezdés b) pont] a Kúriának jogszabályi lehetősége nem volt.

Hangsúlyozza a Kúria, hogy az NVB eljárása során a kérelmet a Ve.-ben megkövetelt kötelező tartalmi és formai elemek alapján megvizsgálta, és hiányosnak értékelte, ezen megállapítása helytállónak bizonyult, a bírósági felülvizsgálat, mint jogorvoslat, célja pedig nem az alapeljárásban rögzített – érdemi vizsgálatra alkalmatlanságot eredményező – hiányosságok pótlása. A Kúria a felülvizsgálati eljárás során az NVB határozatát a meghozatalakor jogszerűség szempontjából vizsgálja, e tekintetben pedig jogszabálysértés nem volt megállapítható.”²⁷

1.1.6. A fellebbezés és a bírósági felülvizsgálati kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának esetei

A Ve. érintett rendelkezései: 221., 222., 223., 224. és 225. §-ok.

1. JOGESET

A 2014-es országgyűlési választás alkalmával a Budapest [...] sz. OEVB, majd az NVB járt el egy plakátletépesi, illetve felülragasztási ügyben. A kifogást benyújtó kérelmező, mivel kérelmét az NVB

²³ 604/2018. NVB határozat. Elérhetőség: <http://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/604-2018-nvb-hatarozat-k-a-maganszemely-által-benyujtott-fellebbezes-targyaban> (utolsó letöltés: 2019. május 1.); valamint Kvk.VI.37.415/2018/2. számú határozat. Elérhetőség: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkvi3741520182-szamu-hatarozat> (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik. A Tvmód. ezt a gyakorlatot is beépítette a Ve. 151. § (5) bekezdésbe.

²⁴ 1409/2014. NVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2014/2014-5510.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

²⁵ A fellebbezési eljárás sem az.

²⁶ Kvk.III.38.069/2014/2. számú határozat. Elérhetőség: <http://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiii3806920142-szamu-hatarozat> (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

²⁷ Uo.

elutasította,²⁸ felülvizsgálati kérelemmel élt a Kúriához. A Kúria a végzésével érdemi vizsgálat nélkül elutasította a kérelmet, melynek indokai a következők voltak:

„Ellentétben a korábbi szabályozással, [...] a bírósági felülvizsgálat előterjesztésére [...] csak az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet jogosult. A felülvizsgálati kérelem befogadásának feltétele tehát az egyéb formai feltételek mellett az is, hogy a kérelmező az ügyben érintett legyen.

Érintettség akkor állapítható meg, ha a kérelmező saját jogaira és kötelezettségeire az állított jogsérelem közvetlenül kihat. *A kérelmező felülvizsgálati kérelmében érintettségére nem hivatkozott, nem jelölt meg olyan tény, körülményt, adatot, amelyből a Kúria a kérelmező érintettségére következtethetett volna, és ilyen tény, körülmény, adat az ügy irataiból sem volt megállapítható.*

A választási eljárásban hivatalbóli bizonyítás felvételére nincs mód, ezért a kérelmezőt terheli a felülvizsgálati kérelem valamennyi formai és tartalmi kellékének határidőben való benyújtása, az érintettsége igazolása. A jelen esetben a kérelmező ennek a törvényből fakadó követelménynek érintettsége vonatkozásában nem tett eleget. Ezért a Kúria a felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította.

Rámutat a Kúria, hogy hivatalból bizonyítást választási ügyben és az eljárás nemperes jellege folytán a bíróság nem végezhet. A kérelmezőt terhelte volna érintettségének igazolása, mely kötelezettségének nem tett eleget, ezért az igazolás hiányának következményeit viselni ő köteles.”²⁹

A Kúria hasonlóan rendelkezett a Kvk.V.37.489/2014/2. számú határozatában is.

2. JOGESET

A Tvmód. a fellebbezések esetében is bevezette az érintettség követelményét a beadványozóval szemben. Az ezzel kapcsolatos első döntésében a Kúria az európai parlamenti választás kapcsán megerősítette korábbi, a bírósági felülvizsgálati kérelmek kapcsán kifejtett érintettségi követelményt: „az érintettség választási ügyben való vizsgálata során nincs helye hivatalból bizonyításnak, annak igazolása a kérelmezőt terheli. A kérelmező ezen kötelezettségének a fentiek értelmében nem tett eleget, nem igazolta a fellebbezési eljárás során az érintettségét. *A választópolgári minőségre történő hivatkozás önmagában nem elegendő. Ha a Kúria elfogadná a kérelmező érvelését, akkor valamennyi választópolgár valamennyi választási ügyben – alanyi jogon – benyújthatna jogorvoslati kérelmet.* Ez pedig ellentétes lenne a Vv. érintettségi klauzulájával. A kérelmező egyebekben nem jelölt meg a személyében fennálló közvetlen érintettséget, a pártok esélyegyenlőségének sérelme pedig rá semmilyen formában nem vonatkoztatható, emiatt az figyelembe sem vehető.”³⁰

3. JOGESET

A kampányszabályok megsértése esetén a Kúria minden, a választókerületben induló jelölő szervezetet érintettnak tekint: „Az azonos választókerületben tevékenykedő jelölőszervezetek esetében kimutatható, hogy egy másik jelölő szervezet oldaláról állított jogsérelem közvetlenül kihat saját jogaikra és kötelezettségeikre. A jelen tényállásra leszűkítve pedig az állapítható meg, hogy *az adott választókerületben jelöltet állító jelölőszervezet érintett az ott folyó kampánytevékenységben.* Tévedett tehát a kérelmezett, amikor érintettség hiányában nem bírálta el érdemben a kérelmező fellebbezését.”³¹

²⁸ 1030/2014. NVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2014/2014-5123.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

²⁹ Kvk.I.37.493/2014/3. számú határozat. Elérhetőség: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki3749320143-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

³⁰ Kvk.I.37.510/2019/2. számú határozat. Elérhetőség: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki3751020192-szamu-hatarozat> (utolsó letöltés: 2019. május 1.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

³¹ Kvk.I.37.513/2019/2. számú határozat. Elérhetőség: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki3751320192-szamu-hatarozat> (letöltés ideje: 2019. május 1.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

4. JOGESET

A kérelmező egy jelölt nyilvántartásba vételét elutasító döntés ellen élt fellebbezéssel, melyben bár megjelölt két jogszabályhelyet, azonban nem fejtette ki, hogy az elsőfokú döntés miért minősül jogszabálysértőnek, illetve az eljáró elsőfokú bizottság mérlegelési jogkörében mért nem járt el helyesen. Az NVB álláspontja szerint csak a jogi norma megjelölése nem elegendő a Ve. 223. (3) bekezdésében leírt feltételek teljesítésére, ahhoz az is szükséges, hogy a fellebbező leírja a jogszabálysértés részletes jogi indokait, illetve mérlegelés esetén azt, hogy az miért nem tekinthető alaposnak. Előzőek miatt az NVB érdemi vizsgálat nélkül elutasította a fellebbezést.³²

A Kúria végzésével helybenhagyta az NVB határozatát, és az alábbiakat emelte ki:

„A kérelmezők a fellebbezésben hivatkoztak két jogszabályhelyre, a jelölt bejelentésére vonatkozó szabályokra, illetve a jelöléshez szükséges ajánlások számát előíró rendelkezésre, de *nem jelölték meg, hogy a fellebbezéssel támadott határozat milyen okból jogszabálysértő, a megjelölt jogszabályhelyekhez kapcsolódóan mi volt a konkrét jogszabálysértés.* A fellebbezés hiányai a felülvizsgálati eljárásban nem pótolhatók, ezért a Kúria a kérelmezők által a felülvizsgálati eljárásban megjelölt jogszabálysértéseket (tényállás hiányosságai, az ajánlások érvényességének kérdése) érdemben nem vizsgálhatta.”³³

5. JOGESET

Az NVB határozatával megállapította az országgyűlési képviselők 2014. évi választásának országos listás eredményét.³⁴ Az NVB határozata ellen bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be, melyben kérték a határozat megváltoztatását. Előadták, hogy a támadott határozat az országos listás szavazás eredményét többek között az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) 15. § (1) bekezdés *b*) pontjának alkalmazásával állapította meg. Az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése tételezi a választójog egyenlőségét, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése pedig olyan általános egyenlőségi szabály, amely az alapvető jogok tekintetében, így a XXIII. cikk (1) bekezdésében elismert választójog tekintetében is irányadó. A fellebbezés szerint a jogi szabályozás, az úgynevezett győzteskompenzáció tekintetében az említett alkotmányos elvet sérti.

A Kúria a végzésével a bírósági felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Döntését az alábbi indoklással támasztotta alá:

„A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 222. § (1) bekezdése értelmében a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújthat be. A Ve. 224. § (3) bekezdés *a*) pontja egyebek mellett kimondja, hogy a bírósági felülvizsgálati kérelemnek tartalmaznia kell a kérelem 223. § (3) bekezdése szerinti alapját, ekként meg kell jelölni azt a jogszabálysértést, amelybe az egyedi ügyben hozott NVB határozat ütközik. A kérelmezők a jogszabálysértést abban látták fennállni, hogy az általuk hivatkozott alaptörvénybeli rendelkezésekkel ellentétes a választójogi törvény, mert megítélésük szerint a győztes kompenzációjának nincs meg az alkotmányos indoka. A kérelmezők tehát jogszabályokat felsoroltak, azonban azt nem jelölték meg és arra nem is utaltak, hogy az NVB döntése azokat miként sértette meg. *Önmagában az a körülmény, hogy a kérelmezők a jogi normát sérelmezik, azt Alaptörvénybe ütközőnek tartják, a határozat érdemi felülvizsgálatát nem eredményezheti.*”³⁵

³² 345/2014. NVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2014/2014-4436.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

³³ Kvk.II.37.271/2014/2. számú határozat. Elérhetőség: www.lb.hu/hu/valhat/kvkii3727120142-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

³⁴ 1063/2014. NVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2014/2014-5156.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

³⁵ Kvk.III.37.512/2014/3. számú határozat. Elérhetőség: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiii3751220143-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

„A Kúria hangsúlyozza, hogy a választási rendszer, illetőleg az annak alapját képező normarendszer felülvizsgálatára nincs hatásköre, jogalkotási kérdésekben az egyedi ügyben született határozat felülvizsgálata során nem foglalhat állást, utalva e körben az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontjára is. A kérelmezők tehát nem jelölték meg, hogy a felülvizsgálattal támadott határozat milyen okból jogszabálysértő, a megjelölt jogszabályhelyekhez kapcsolódóan valójában mi volt a tényleges jogszabálysértés. Felülvizsgálati kérelmük a támadott határozat megváltoztatására irányult anélkül, hogy pontosan és konkrétan rögzítették volna, hogy a megváltoztatást mennyiben, milyen irányban kéri, figyelemmel arra a tényre is, hogy az NVB a határozata mellékletét képező jegyzőkönyv szerint állapította meg a listás szavazás eredményét.”³⁶

Lásd még: 3141/2014. (V. 9.) számú AB határozat.³⁷

1.1.7. A jogorvoslati kérelmek helyhez kötöttsége

A Ve. érintett rendelkezései: 2. és 227. §-ok.

1. JOGESET

A 2014-es önkormányzati választások során kifogást nyújtottak be a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) tevékenysége ellen az NVB-hez az alábbi tényállás alapján.

Magánszemély fellebbezést nyújtott be egy HVB döntés ellen, kérte, hogy a TVB a fellebbezésének adjon helyt, és változtassa meg a HVB-nek a polgármester- és a képviselő-választás eredményére vonatkozó határozatait, semmisítse meg a polgármester- és az egyéni képviselő-választás eredményeit, valamint rendelje el a választás megismétlését. Az eljáró TVB elbírálta a felterjesztett jogorvoslati kérelmet. Határozatában rögzítette, hogy a HVB polgármester- és képviselő-választás eredményét megállapító határozatai ellen előterjesztett beadványt bírál el. A határozat rendelkező részében a TVB megállapította, hogy az előterjesztett beadvány tartalma alapján kifogásnak minősíti, annak részben helyt ad, és a HVB polgármester- és képviselő-választás eredményét megállapító határozatait helyben hagyja. A TVB határozata elleni jogorvoslatról szóló tájékoztatásában jogorvoslati fórumként az NVB-t jelölte meg, a döntése ellen benyújtható jogorvoslatot pedig fellebbezésként nevesítette.

Ezt követően a magánszemély és még egy beadványozó az NVB-hez fordult a TVB határozatával szemben. A TVB határozata ellen érkezett jogorvoslati kérelmeket a Területi Választási Iroda az NVI részére terjesztette fel.

Az NVI az iratanyag áttekintése után arra az álláspontra jutott, hogy a TVB másodfokú szervként járt el, eljárását, ahogyan azt a határozat is tartalmazta, a HVB polgármester- és képviselő-választás eredményét megállapító határozatai ellen benyújtott fellebbezés alapján indította, így a határozat ellen érkezett jogorvoslati kérelmek a Ve. 222. § (1) bekezdése szerinti bírósági felülvizsgálati kérelmek, s azokat felterjesztette az illetékes ítélőtábla részére.

Az NVB a kifogást elutasította. Döntésében megállapította, hogy a „TVB által elbírált fellebbezés formailag egyértelműen megfelelt a Ve.-nek a fellebbezéssel kapcsolatos irányadó rendelkezéseinek”,³⁸ a beadványozó a Ve. fellebbezésre vonatkozó szakaszaira hivatkozott, jogkövetkezményként a HVB határozatának a megváltoztatását kérte. Az NVB megállapította, hogy a TVB eljárásjogi hibát vétett, amikor a beadványt kifogásként értékelte, ugyanakkor a fellebbezés jogkövetkezményét – a HVB eredményt megállapító döntésének a helybenhagyását – rögzítette. A TVB határozatának indokolása is következtelen, „hol kifogást, hol fellebbezést említ.”³⁹ Az NVB rögzítette, hogy a TVB

³⁶ Uo. A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

³⁷ Elérhetőség: www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/1/PDF/2014/15.pdf (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

³⁸ 1443/2014. NVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2014/2014-5544.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

³⁹ Uo.

határozatának jogorvoslatról való tájékoztatása is helytelen, amikor azt rögzíti, „hogy a HVB eredményt megállapító döntései ellen benyújtott fellebbezésről hozott határozata ellen az Nemzeti Választási Bizottsághoz lehet fellebbezést benyújtani.”⁴⁰ Az NVB szerint „a Nemzeti Választási Iroda helyes szakmai álláspontra helyezkedett akkor, amikor úgy ítélte meg, hogy a TVB eljárása a Ve. rendelkezéseivel ellentétesen a három helyett négy fokú jogorvoslati rendszert kívánt nyitni az általa elbírált ügyben.”⁴¹ Az előzőkre tekintettel az NVB a kifogást elutasította.

A Kúria az NVB határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmet elbíráló döntésében az alábbi fontosabb megállapításokat tette:

„[A]z NVB jelen ügyben helyesen mutatott rá arra, hogy a TVB a választás eredményét megállapító határozat ellen benyújtott fellebbezését a Ve.-ben foglalt jogorvoslati rend alapján nem bírálhatja el kifogásként, arról másodfokú határozatot hoz. Ennek megfelelően a jogorvoslati tájékoztatóban is az ítéletáblához való felülvizsgálati kérelem benyújtásának lehetőségére kell felhívnia a kérelmezőt. *Nincs összhangban a Ve.-vel ha a TVB azt a tájékoztatást nyújtja, hogy határozata ellen fellebbezésnek van helye, ha maga is fellebbezés alapján jár el. (A TVB döntésének tartalmából következően a HVB választás eredményét megállapító határozatát vizsgálta fellebbezés keretében.) A rossz jogorvoslati kioktatás a jogorvoslatihoz való jog sérelméhez, kiüresedéséhez vezet.*”⁴²

„A Ve. 227. § (1) bekezdése szerint a bírósági felülvizsgálati kérelmet a választási iroda az ügy összes iratával legkésőbb a beérkezését követő napon 9 óráig felterjeszti az annak elbírálására jogosult bírósághoz. *A Kúria megítélése szerint e szabály nem ad hatáskört a NVI-nek, hogy a beérkezett kérelmet tartalma szerint minősítse.* A Ve. 227. § (1) bekezdése csupán a bírósági felülvizsgálati kérelem továbbításáról rendelkezik, az NVI-nek az irat érdemi minősítésére döntési lehetőséget sem ez a szabály, sem a Ve. 75. § (1) bekezdése nem biztosít.”⁴³

„4. A kérelmező fellebbezésnek címzett beadványt nyújtott be az NVB-hez, amelyet később a NVI a Debreceni Ítéletábla részére továbbított. Maga az NVB 1443/2014. számú határozata a TVB eljárásához kapcsolódva a következőket rögzíti: »*A kérelemhez kötöttség nemcsak azt jelenti, hogy nem állapíthat meg olyan jogsértést, amelyre a kérelmező nem hivatkozik, hanem azt is, hogy nem bírálhatja felül a benyújtónak a kérelemben foglalt, a jogorvoslati forma egyértelmű meghatározására vonatkozó nyilatkozatát.*« A Kúria megítélése szerint e megállapítás igaz az NVI és az NVB eljárásra is. Azaz jelen esetben a fellebbezést az NVB soron következő ülésére kellett volna terjeszteni.

5. Az ügy irataiból nyilvánvaló, hogy a HVB és a TVB eljárása vezetett oda, hogy az NVI elnöke az ügyet felterjesztette a Debreceni Ítéletáblához. Az is nyilvánvaló, hogy az NVI és NVB elnökét az vezette, hogy a kérelmezők ne maradjanak bírósági felülvizsgálat nélkül. Tehát az ügy összes körülménye vezetett arra, hogy az NVI által választott felterjesztés maga is jogsértőnek bizonyult. Az ügyben nem állapítható meg a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének a sérelme. A kérelmező jogorvoslatihoz való jogát akkor tudja gyakorolni, ha a kérelmet a törvény szerint hatáskörrel rendelkező szerv bírálja el. Ezért dacára annak, hogy formális értelemben az NVI a Ve. rendelkezései ellenére terjesztette fel az iratokat a Debreceni Ítéletáblához, lényegében a Ve. szerinti jogorvoslati rendet követte.”⁴⁴

Lásd még: Fővárosi Ítéletábla 2.Pk.50.032/2014/2. számú határozat,⁴⁵ 2.Pk.50.041/2014/3. számú határozat.⁴⁶

⁴⁰ Uo.

⁴¹ Uo.

⁴² Kvk.IV.38.085/2014/2. számú határozat. Elérhetőség: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiv3808520142-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁴³ Uo. (A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.)

⁴⁴ Uo. (A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.)

⁴⁵ Elérhetőség: http://fovarosiitlotabla.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/50032-14-anonimizalt.pdf (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

⁴⁶ Elérhetőség: http://fovarosiitlotabla.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/50041-14-anonimizalt.pdf (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

1.2. Kampány

1.2.1. A közhatalmi szerep megítélése a kampány során

A Ve. érintett rendelkezése: 2. §.

1. JOGESET

Magánszemély a 2014-es országgyűlési választások alkalmával kifogást nyújtott be az egyik OEVB-hez a Ve. 2. § c) és e) pontjában foglaltak, valamint a 148. § rendelkezésének megsértése miatt. Kifogásában előadta, hogy a *Napló* (egy települési önkormányzati időszaki lap) az egyik egyéni jelölttel kapcsolatos cikkeket közölt, valamint egy, az önkormányzat által megrendelt, az önkormányzat eredményeit bemutató hirdetés található, mely mind színvilágával, mind megjelenésének időzítésével a jelöltjeinek kampányait erősíti. Ezek a tények megalapozzák az általa hivatkozott jogszabályhelyek sérelmét. Kifogásában előadta továbbá, hogy az általa nevesített cikkek megítélése szerint politikai hirdetésnek minősülnek. Az OEVB a kifogást elutasította. Az OEVB határozatában rögzítette, hogy a kifogástevő nem bizonyította azt, hogy a *Naplóban* általa sérelmesnek tartott cikkek politikai hirdetésnek minősülnek, vagyis, hogy azok megrendelésre és ellenérték fejében kerültek közzétételre. Az OEVB álláspontja szerint a hirdetés szintén nem tekinthető politikai hirdetésnek, annak színvilágára való hivatkozással, valamint annak tartalma nem utal egyetlen egyéni jelöltre vagy jelölő szervezetre sem.

Az NVB az OEVB határozatát helybenhagyta.⁴⁷

A másodfokú határozat ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmet a Kúria megváltoztatta, megállapította, hogy a *Napló* című időszaki kiadvány 2014. március 7-i lapszáma az országgyűlési képviselők 2014. április 6-i választásán indult jelölttel kapcsolatos cikkek, valamint az önkormányzat eredményeit népszerűsítő hirdetés közzétételével összességében megsértette a választási eljárásnak a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőségre vonatkozó alapelvét. A Kúria eltiltotta a sajtóterméket a további jogsértéstől, valamint kötelezte, hogy végzésének rendelkező részét a legközelebbi számban tegye közzé.

A Kúria döntésének indoklása az alábbi lényeges megállapításokat tartalmazta:

„az NVB határozata megalapozott volt abban a tekintetben, hogy az időszaki kiadvány lapszáma nem politikai hirdetésként tette közzé a vitatott tartalmakat.”

„A Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontja értelmében »[a] választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a következő alapelveket: esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között (...).«

A választási kampány a jelölő szervezetek és jelöltek közötti verseny, amelynek kifejezett célja a választópolgári akarat befolyásolása, formálása, a választópolgárok meggyőződésének kialakítása. A kampányhoz kötődő jogegyenlőség követelménye, az egyenlő esély elve a választási kampány idején akkor érvényesül, ha a jelölőszervezetek és jelöltek számára azonosak azok az objektív, külső feltételek, amelyek mellett képesek választási üzeneteiket eljuttatni a választókhoz. Így külső, objektív feltétel egyebek mellett az, hogy azonos eséllyel férjenek hozzá azokhoz az eszközökhöz, alkalmazhassák azokat a technikákat, amelyek sikeresen és hatékonyan többszörözik meg kommunikációjuk meggyőző erejét.

Megbomlik a választási versengésbeli esélyegyenlőség akkor, ha valamely jelölő szervezet vagy jelölt a kampány időszakában olyan támogatásban részesül, olyan segítséget kap, amely őt ésszerű indok nélkül privilegizálja más szervezetekhez és jelöltekhez képest. *A választási versengés során megkérdőjelezi az egyenlő esélyek elvének érvényesülését az a tény avagy látszat, amikor a helyi közhatalom a választási kampányban semleges pozícióját feladva az egyik jelölő szervezet vagy jelölt mellett tűnik fel.*

⁴⁷ 799/2014. NVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2014/2014-4891.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

Az impresszum szerint a [...] Napló [...] Megyei Jogú Város kiadványa, azaz a lapalapító települési önkormányzat egyben a helyi közhatalmat testesíti meg. A kiadvány vitatott száma összesen 16 oldal terjedelemben jelent meg, amiből 4 oldalon közölt a jelölő szervezetek, a [...] közös jelöltjének választásokhoz kapcsolódó programjáról tudósítást, illetve olyan üzenetet, amelynek képi megjelenése – színvilága – választási kampány idején ugyanazon jelölő szervezetekhez volt köthető. Ezért annak ellenére, hogy a megjelent cikkek és települési önkormányzati üzenet önállóan nem volt politikai hirdetésnek minősíthető, összességében a lapszám mégis alkalmas volt arra, hogy helyi szinten megbontsa a jelölő szervezetek és jelöltek egyenlő esélyét a választói akarat kialakításában, formálásában.”⁴⁸

2. JOGESET

Egy magánszemély kifogást nyújtott be a 2014-i országgyűlési kampány során, mert az egyik választókerület országgyűlési képviselőjelöltje egy óvodában az általa adományozott alma szétosztásában vett részt.

A kifogást az OEVB elutasította, mert álláspontja szerint a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt alapelv nem sérült, tekintettel arra, hogy nem nyert bizonyítást, hogy más jelölt vagy jelölőszervezet is szeretett volna hasonló tevékenységet folytatni, de visszautasításban lett volna része. Az OEVB szerint a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt alapelv megsértése sem volt bizonyított, mert – álláspontja szerint – a Ve. 208. § alapján a választásra irányadó jogszabályként csak a Ve. rendelkezéseinek való megfelelést vizsgálhatják, az egyéb jogszabályokat nem alkalmazhatják.

A benyújtott fellebbezés alapján az NVB az elsőfokú határozatot – osztva annak indokait – helybenhagyta.⁴⁹

A Kúria az NVB határozatát és az elsőfokú döntést is megváltoztatta, és megállapította, hogy „... képviselőjelölt megsértette a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 141. §-át, 2. § (1) bekezdés c) és e) pontjában foglalt alapelveket.”⁵⁰ A jogsértőt a további jogsértéstől eltiltotta, és a választási kampány szabályainak megsértése miatt 50.000 (ötvenezer) forint bírsággal sújtotta. A Kúria döntésének lényegi megállapításai a következők voltak:

„a képviselőjelölt azáltal, hogy az [...] -nak adományozott alma kiosztásában a [...] óvodában személyesen részt vett, – a Ve. 139. §-ára és 141. §-ára figyelemmel –, politikai céllal, képviselőjelölti minőségében eljárva kampánytevékenységet valósított meg, mert a tevékenysége a választói akarat befolyásolására, illetve annak megkísérlésére alkalmas volt. *A kampánytevékenység folytatásának megítélése tekintetében a választási eljárási törvényen kívül, az ágazati szabályban foglalt, kifejezett törvényi tilalmat nem lehet figyelmen kívül hagyni.* Az Nkt. 24. § (3) bekezdése szerint a nevelési-oktatási intézmény – azaz a 7. § (1) bekezdés a) pontja értelmében az óvoda – helyiségeiben, területén párt, politikai célú mozgalom vagy párthoz kötődő szervezet nem működhet, továbbá az alatt az idő alatt, amíg az óvoda, iskola, kollégium ellátja a gyermekek, tanulók felügyeletét, párt vagy párthoz kötődő szervezettel kapcsolatba hozható politikai célú tevékenység nem folytatható.”⁵¹

Lásd még: Kvk.II.37.398/2014/2. számú határozat,⁵² Kvk.III.37.891/2016/3. számú határozat.⁵³

⁴⁸ Kvk.IV.37.359/2014/2. számú határozat. www.lb.hu/hu/valhat/kvkiv3735920142-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁴⁹ 883/2014. NVB határozat. Elérhetőség: <http://valasztas.hu/hu/nvb/vakbarat/hatarozatok/2014/2014-4975.html> (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

⁵⁰ Kvk.II.37.395/2014/2. számú határozat. Elérhetőség: www.lb.hu/hu/valhat/kvkii3739520142-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

⁵¹ Kvk.II.37.395/2014/2. számú határozat. Elérhetőség: www.lb.hu/hu/valhat/kvkii3739520142-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁵² Kvk.II.37.398/2014/2. számú határozat. www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkii3739820142-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

⁵³ Kvk.III.37.891/2016/3. számú határozat. Elérhetőség: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiii3789120163-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

3. JOGESET

A 2018-as országgyűlési választások során az egyik polgármester levelet küldött az egyik egyéni választókerület polgárainak, amelyben támogatásáról biztosította az egyik jelölő szervezet jelöltjét. Az esetet mind az NVB, mind a Kúria a közhatalom tiltott beavatkozásának minősítette. Az alkotmányjogi panasz alapján eljáró Alkotmánybíróság azonban szétválasztotta a polgármesteri tisztséget betöltő személy megjelenését, szerepvállalását a kampányban aszerint, hogy polgármesteri vagy egy jelölő szervezethez tartozó politikusi minőségében teszi ezt. Utóbbi esetben a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása szigorúbb mérce alá esik, azt csak a lehető legkisebb mértékben lehet érinteni.

„Egy polgármester tevékenysége vagy megnyilvánulása kizárólag abban az esetben tudható be a helyi önkormányzat tevékenységének vagy megnyilvánulásának, ha a polgármester ilyen minőségében járt el. Egy pártpolitikus polgármester esetében előfordulhatnak ugyanakkor olyan élethelyzetek, amikor nem mint polgármester, hanem mint pártpolitikus jelenik meg. Így például, ha a polgármester egyben a pártjának országos vagy helyi szóvivőjeként is tevékenykedik, akkor ilyen minőségében való szereplése értelemszerűen nem lesz betudható az általa vezetett képviselő-testület, vagy épp az önkormányzat véleményének. Ehhez hasonlóan a pártpolitikától független polgármester sem jár el minden élethelyzetben polgármesterként, és így az ő véleménynyilvánítása sem lesz mindenkor az önkormányzat véleményének nyilvánítható. [...] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság jelen ügy vonatkozásában megállapította, hogy a Kúria támadott végzése, az indítványozó által a választópolgároknak küldött levelet formai és egyes tartalmi elemei alapján alaptörvény-sértően ítélte meg, mivel figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény IX. cikkében deklarált szabad véleménynyilvánításhoz való jog minél szélesebb körű érvényesülését, és az elé tárt ügyet pusztán a Ve. alapelveiből levezetve döntötte el.”⁵⁴

1.2.2. A plakát elhelyezésének szabályai

A Ve. érintett rendelkezései: 2. és 144. §-ok.

1. JOGESET

Egy város polgármestere a 2014-es országgyűlési választásokat követően kifogást terjesztett elő a helyi OEVB-hez a Ve. 144. § (7) bekezdésében foglaltak megsértése miatt, mert az egyik képviselő-jelölt választási plakátjait meghatározott helyszíneken nem távolították el a törvényben előírt határidőn belül. Az OEVB határozatában a kifogásnak helyt adott, a képviselőjelöltet eltiltotta a további jogszabálysértéstől, valamint 30 ezer forint bírság megfizetésére kötelezte.

Az NVB, bár határozatával a benyújtott fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasította, a határozat indokolásában az alábbiakra hívta fel a figyelmet:

„A Nemzeti Választási Bizottság felhívja a figyelmet, hogy ellentétben az elsőfokon eljáró bizottság megállapításával, mely szerint a Ve. 144. § (7) bekezdése kampányszabálynak minősül, a Ve. 218. § d) pontja alapján nem szabható ki bírság arra való hivatkozással, hogy a választási plakát a megjelölt határidőben nem került eltávolításra. A Ve. 144. § (7) bekezdése alapján *a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezménye kizárólag az, hogy a helyi önkormányzat – annak költségére, akinek érdekében a plakát kihelyezése történt – gondoskodik a plakát eltávolításáról.*

Az Alaptörvényben rögzített, tisztességes eljáráshoz való jogra figyelemmel, különös tekintettel arra, hogy *választási szervnek bírság kiszabására a Ve. 144. § (7) bekezdése alapján nincs hatásköre,*

⁵⁴ 3154/2018. (V. 11.) AB határozat. Elérhetőség: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/C9490A1DC62B3AC7C125827800592C84?OpenDocument> (utolsó letöltés: 2019. május 1.)

továbbá az elsőfokú, bírságot kiszabó határozat érdemi vizsgálatra alkalmatlan kifogás alapján született, a Nemzeti Választási Bizottság véleménye szerint az OEVB 47/2014. (V. 12.) számú határozata jogilag aggályos.”⁵⁵

2. JOGESET

A 2014-es országgyűlési választások alkalmával kifogást nyújtottak be az az egyik OEVB-hez, mert az illetékes közterület-felügyelet vezetője nem engedélyezte a Városi Piac bejárata előtt választási gyűlés tartását, arra hivatkozva, hogy a jelölő szervezet kitelepülőpultja mint önálló hirdetőberendezés nem rendelkezett közterület-foglalási engedéllyel, és nem fizette be a területfoglalásért fizetendő díjat. Kifogástevő arra hivatkozott, hogy az érintett tevékenység választási gyűlésnek minősül, ami szabadon tartható az érintett helyen és időszakban. Az OEVB a kifogást elutasította. A határozat – többek között – kinyilvánította, hogy az OEVB álláspontja szerint jelen esetben a Ve. plakátokra vonatkozó 144. §-át nem kell alkalmazni. Álláspontja szerint a kitelepülő pult önálló hirdetőberendezésnek minősül, amire a Ve. 144. § (6) bekezdése szerint a közterület-használatra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, ami alapján a hirdetőberendezés elhelyezése közterület-használati engedélyhez kötött.

Az OEVB fent hivatkozott határozata ellen benyújtott fellebbezést az NVB elutasította. „A Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint az OEVB helyesen állapította meg, hogy a [...] jelölő szervezet hivatkozott ún. kitelepülőpultja önálló hirdetőberendezésnek minősül, amire a Ve. 144. § (6) bekezdése alapján a közterület-használatról szóló jogszabályok vonatkoznak.”⁵⁶ Az NVB szerint nem nyert bizonyítást, hogy választási gyűlést tartottak, így „a Ve. 145. §-ában foglaltak megsértése sem állapítható meg.”⁵⁷ A határozat szerint „az ajánlásgyűjtés helyére vonatkozóan kizárólag a Ve. 123. §-a állapít meg korlátozást, az ajánlásgyűjtés módja tekintetében azonban alkalmazandók más jogszabályokban szereplő korlátozások, jelen esetben [az önkormányzati rendeletben] rögzített szabályok a közterület-használatról.”⁵⁸

A határozat szerint végül a gyülekezési jogra vonatkozó szabályok sem alkalmazhatók a jelölő szervezetek ajánlásgyűjtésére; a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (továbbiakban: Gytv.) hatálya erre nem terjed ki, ezt a 3. § a) pontja kifejezetten kizárja.⁵⁹

A Kúria a benyújtott felülvizsgálati kérelem alapján az NVB határozatát megváltoztatta, és megállapította, hogy jogsértő volt a közterületen elhelyezett pulton történő ajánlásgyűjtés közterület-használati engedélyhez kötése. A Kúria indoklásának lényegi elemei a következők voltak:

„A Kúria álláspontja az, hogy az ügyre a Ve. ajánlásra vonatkozó szabályai az irányadóak, és a Nemzeti Választási Bizottság határozatával szemben úgy véli, hogy Ve. 144. § (6) bekezdése – amely továbbutal önkormányzati szabályozásra is – az adott ügyben nem alkalmazandó. [...] A Kúria megítélése szerint azonban nemcsak a rendszertani értelmezés miatt nem alkalmazható az ügyben a Ve. 144. § (6) bekezdése.

Az ügy irataiból, a csatolt fényképekből megállapítható, hogy célját tekintve a közterületen nem önmagában álló plakát került elhelyezésre, hanem kitelepülőpulton a Ve. 123. §-a szerinti ajánlásgyűjtés folyt. A célját tekintve elsődlegesen ajánlásgyűjtésre létrehozott pult szükségképpen tartalmazza annak a pártnak (pártoknak) a megnevezését, jelölését, amelynek érdekében a helyszínen tartózkodó jelölő szervezet képviselője aláírást gyűjt. Plakátnak, önálló hirdetőberendezésnek tehát nem tekinthető az a kitelepülőpult, amelyen ajánlásgyűjtés történik, ahol a jelen lévő jelölő szervezet képviselője a választópolgárokkal találkozik.

⁵⁵ 1108/2014. NVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2014/2014-5201.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁵⁶ 141/2014. NVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2014/2014-4231.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

⁵⁷ Uo.

⁵⁸ Uo.

⁵⁹ Uo.

Mivel az ügyre a Ve. 144. § (6) bekezdése nem vonatkoztatható, így a Ve. 144. § (6) bekezdése alapján az Ör. sem alkalmazható. [...] [A]z ajánlószelvények közterületen elhelyezett kitelepülőpulton történő gyűjtése nem tartozik az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése és a Gytv. hatálya alá, ami azonban nem jelenti azt, hogy a védendő értéket – a politikai kommunikáció szabadságát – ne lehetne figyelembe venni az ügy elbírálása során. A gyülekezési jog mellett politikai alapjog a felülvizsgálati kérelemben is felhívott, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésbe foglalt véleménynyilvánítás szabadsága. Mindkét jog egyben kommunikációs alapjog is, a védendő értékek köre átfedést mutat.

Az Alkotmánybíróság korábban megállapította, hogy különösen fontos, hogy a véleménynyilvánítási szabadság a választási kampány időszakában érvényesüljön [60/2003. (XI. 26.) AB határozat], illetve más döntéseiben a választási kampányt a véleménynyilvánítás szabadsága megnyilvánulási formájának tekintette [39/2002. (IX. 25.) AB határozat, 6/2007. (II. 27.) AB határozat]. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága szerint annak érdekében, hogy a politikai részvételi jogok teljes mértékű gyakorlása biztosítva legyen, a közélettel és politikai ügyekkel kapcsolatos információk és elképzelések szabad közlése elengedhetetlen a polgárok, jelöltek és választott képviselők között. [Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához fűzött 25. általános kommentár 25. pont.]

A Kúria úgy ítélte meg, hogy a jelen ügy tényállása, azaz kampányidőszakban, közterületen, kitelepülőpulton történő ajánlásgyűjtés az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének védelmi körébe tartozó politikai kommunikációnak tekintendő. Figyelembe veendő, hogy jelen esetben a politikai kommunikáció a legjelentősebb, s leginkább védelemben részesülő csatornán, a polgárok és a jelöltek (jelölő szervezetek) illetve képviselőik között történt (tartalmi sajátosság). Ennek korlátozása az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése alapján alapjogi korlátozás, amelynek – a politikai közlés szabadsága tartalmi sajátosságainak érvényesülése mellett – meg kell felelni az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés második mondatában foglalt kritériumnak.

4. Az Alaptörvény jelölt IX. cikk (1) bekezdését is figyelembe véve *az ügyben a Ve. 123. §-ának az ajánlásra vonatkozó szabályai az irányadók. Az ügyben ugyanis az ajánlásra vonatkozó momentum a meghatározó, s nem pedig önmagában a politikai hirdetés. A politikai pártra, szervezetre utaló felirat, ábra elhelyezése az azzal szimpatizáló polgárok és a jelöltek, jelölő szervezetek közötti kapcsolat létrehozását szolgálta.*

A Ve. VII. Fejezetének a jelöltállítással kapcsolatos 60. pontja foglalkozik az ajánlással. A Ve. kérelmező által is hivatkozott 123. § (1) bekezdése értelmében »[ajánlást a polgárok zaklatása nélkül – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – a jelölő szervezet képviselője vagy a jelöltként indulni szándékozó választópolgár, illetve annak képviselője bárhol gyűjthet.« A bárhol közterületet is jelent. A kivételeket – a törvényalkotói mérlegelés eredményeként – a Ve. 123. § (2) bekezdése sorolja fel. *A Ve. e helyen, de máshol sem tartalmaz olyan szabályt, amely szerint közterületen csak közterület-használati engedély és közterület-használati hozzájárulás fizetése mellett gyűjthető ajánlás. A jelöltállításhoz szükséges ajánlások gyűjtésének természetes közege a közterület [...].*

[...]

A Ve. 123. § (1) bekezdése a bárhol történő aláírásgyűjtés elvét fogalmazza meg. Amennyiben a törvényalkotó az ajánláshoz kapcsolódva a közterület-használati jogszabályok alkalmazását rendelné, ezt ugyan úgy meg kellett volna jelölnie – akár a Ve. 123. § (2) bekezdésben foglalt korlátozások között – mint a plakátra vonatkozó 144. § (6) bekezdésében. A passzív választójoggal kapcsolatos korlátozás miatt ez mindenképpen törvényi szabályt igényel. A Ve. VII. Fejezetének a jelöltállítással kapcsolatos 60. pontja azonban ilyen szabályt nem tartalmaz. Mindebből következően a Ve. 123. § (1) bekezdése e korlátozás nélkül kell, hogy érvényesüljön.⁶⁰

⁶⁰ Kvk.IV.37.184/2014/3. számú határozat. Elérhetőség: <http://lb.hu/hu/valhat/kvkiv3718420143-szamu-hatarozat> (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

3. JOGESET

A 2016. évi népszavazás során kifogástevő azért élt jogorvoslattal, mert Budapesten úgy került ki-helyezésre óriásplakát, hogy annak jobb alsó sarkában szabad szemmel, gyalogosan és közvetlen közletről is csak nehezen, alig volt olvasható (például autóból egyáltalán nem látni), hogy „Készült Magyarország Kormányának megbízásából”.

Az NVB a kifogást a következő indoklással utasította el: „A Ve. – népszavazási eljárásban is alkalmazandó – 144. §-a tartalmazza a népszavazási plakátra vonatkozó szabályokat, melyek azonban tartalmi követelményeket nem támasztanak. Az impresszum feltüntetésének kötelezettségéről az Mttv. 46. § (9) bekezdése rendelkezik, mely szerint „a sajtóterméken és – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – az egyéb kiadványon fel kell tüntetni a szerkesztésre és a kiadásra vonatkozó legfontosabb adatokat (impresszum).”⁶¹

Fentiek alapján impresszumot sajtótermékben és egyéb kiadványon kell feltüntetni, így annak vizsgálata szükséges, hogy a választási plakát kiadványnak minősül-e. Az Mttv. 203. § 22. pontja szerint *kiadvány* az „egyéb nyomtatott anyag (címtár, névtár, grafikát, rajzot vagy fotót tartalmazó kiadvány, térkép; röplap; nyomtatott képeslap, üdvözlő- és más hasonló kártya; nyomtatott kép, minta, fénykép; nyomtatott naptár; nyomtatott üzleti reklámanyag, katalógus, prospektus, reklámposzter és hasonló; egyéb szöveges kiadvány) ide nem értve: nyomtatott öntapadó papír (matrica), postai, jövedéki, illeték- stb. bélyeg, bélyegnyomott papír, csekk, bankjegy, részvény, értékcikk, kötvény, okirat és hasonló.”⁶²

Az Mttv. fent hivatkozott rendelkezése tehát felsorolást tartalmaz arra vonatkozóan, mi minősül kiadványnak. A Bizottság megállapítja, hogy a hivatkozott felsorolás egyik eleme sem fedti le kifejezetten a *plakát* fogalmát. Mindezek alapján a Bizottság álláspontja szerint az eljárás tárgyává tett népszavazási plakátnak, tekintettel arra, hogy az nem minősül kiadványnak, nem kötelező tartalmi eleme az Mttv. 46. § (9) bekezdése szerinti impresszum.

A Bizottság utal arra, hogy a Beadványozó által hivatkozott 936/2014. sz. NVB határozatban ugyan megállapítást nyert, hogy az Mttv. szerinti impresszum hiánya miatt sérült a Ve. 2 § (1) bekezdésének e) pontja szerinti jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelve, ebben az esetben azonban a választási eljárás tárgya nem plakát, hanem meghatározott sajtótermék egy, kifejezetten választásokkal foglalkozó különszáma volt, melyet az Mttv. 46. § (9) bekezdése impresszumkötelesnek minősít.

Beadványozó továbbá sérelmezte, hogy a népszavazási plakáton szereplő „Készült a Kormány megbízásából” felirat egyáltalán nem kivehető „autóból”, illetve közletről is csak nehezen olvasható.

A Bizottság álláspontja szerint a választás tisztasága, valamint a rendeltetésszerű joggyakorlás választási eljárási alapelveknek megfelel az *olyan plakát, amelyből magából egyértelműen és nyilvánvalóan megállapítható, hogy az kinek a támogatására ösztönöz. Maga a Beadványozó is hivatkozik a népszavazási plakáton szereplő „Készült a Kormány megbízásából” felíratra. Mindezekből megállapítható, hogy a plakáton szereplő felirat alkalmas arra, hogy az érdeklődők megállapíthassák, ki volt a megrendelője és kinek a támogatására ösztönöz.*

A Kúria az NVB határozatát megváltoztatta, indoklásának lényegi elemei a következők voltak:

„Rámutat egyben a Kúria arra, hogy a politikai reklámmal és politikai hirdetéssel ellentétben, a Ve. 144. §-a a plakátra vonatkozó szabályozás kapcsán nem ad lehetőséget az Mttv. vagy más egyéb jogszabály (MMr.) rendelkezéseinek alkalmazására.

[16] A kérelmezett és a kérelmező között nem volt vita a tekintetben, hogy a kifogással érintett plakát népszavazási választási kampányeszköz, ezért erre, ahogyan azt az előzőekben a Kúria ismertette, nem alkalmazhatók az Mttv. szabályai. A kérelmezett tehát érdemben jogszerűen állapította meg, hogy a választási plakáton nem kötelező az impresszum feltüntetése.

⁶¹ 99/2016. NVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2016/2016-5816.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

⁶² Mttv. 203. § 22. pontja. Elérhetőség: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000185.TV (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

[17] A Kúria osztja a kérelmezett jogi álláspontját a tekintetben, hogy a választás tisztaságára, a jóhiszemű és a rendeltetésszerű joggyakorlásra vonatkozó alapelveknek kizárólag az olyan plakát (kampányeszköz) felel meg, »amelyből magából, egyértelműen és nyilvánvalóan megállapítható, hogy kinek a támogatására ösztönöz«. Nem ért egyet azonban azzal a határozatba foglalt ténybeli következtetéssel, mely szerint önmagában az, hogy a kérelmező »maga is hivatkozik a népszavazási plakáton szereplő felíratra«, a kifogással érintett plakátot alkalmassá teszi »arra, hogy az érdeklődők megállapíthassák, ki volt a megrendelője és kinek a támogatására ösztönöz«. A kérelmező ugyanis kifogását, egyebek mellett, arra hivatkozva terjesztette elő, hogy »az óriásplakátról legközelebb készített fénykép jobb alsó sarkában szabad szemmel, gyalogosan (például autóból egyáltalán nem látni) és közvetlen közletről is csak nehezen, alig olvasható, hogy Készült Magyarország Kormányának megbízásából«. A kérelmezettnek ezért nemcsak a határozata szerinti egyetlen adatot, hanem minden rendelkezésére álló adatot, tényt, körülményt, bizonyítékot, így a becsatolt fényképfelvételeket is értékelnie kellett volna.

[...]

[19] A plakát, így a népszavazási kampány részeként közzétett óriásplakát is mindig valamilyen üzenet hordoz (Lásd.: Ve.140–141. §-ai). *A plakát jellegéből, céljából, rendeltetéséből, továbbá a rá vonatkozó szabályozásból adódóan nem közvetlen közletről és nem különösen gondos vizsgálat eredményeként kell kiderülnie annak, kinek és milyen jellegű támogatására hív fel. Ezt, ahogyan a kérelmezett is megállapította a határozatában, egy kampányban a plakátnak »magából egyértelműen és nyilvánvalóan megállapítható« módon kell jeleznie. E követelményeknek azonban a Kúria rendelkezésére álló bizonyítékok szerint nem felel meg a kifogásolt választási plakát.* A becsatolt fényképfelvételekből ugyanis az állapítható meg, hogy alapos a kérelmező e körben előadott érvelése. A kifogásolt óriásplakátról készített fényképfelvételek egyértelműen igazolják, hogy a plakát jobb alsó sarkában lévő felirat még közvetlen közletről is csak nehezen, alig olvasható, ebből következően például: autóból nyilvánvalóan nem látható.

[20] A kifejtettekre figyelemmel a Kúria azt állapította meg, hogy a kifogásolt plakát nem felel meg a rá vonatkozó törvényi követelményeknek, ezért sérti a Ve. 2. § (1) bekezdése *a)* és *e)* pontja szerinti, a választás tisztaságára és a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásra vonatkozó alapelveket. E rendelkezések megsértése ugyanis mindig megállapítható abban az esetben, ha valaki a jogosultságával (jelen ügyben a kampányeszköz használatával) nem a jogszabályi rendelkezésekkel, illetve ezek céljával, rendeltetésével összhangban állóan él. A kérelmező megsértett törvényhelyként megjelölte az esélyegyenlőségre vonatkozó alapvető rendelkezést is, de ennek kapcsán értékelhető érvelést nem terjesztett elő, ezért e körben a Kúria érdemben nem hozhatott döntést.^{63, 64}

1.2.3. A véleménynyilvánítás szabályai a választási eljárásban

A Ve. érintett rendelkezése: 2. §.

1. JOGESET

Magánszemély beadványozó a 2014-es országgyűlési választások során kifogást nyújtott be az egyik megyei OEVB-hez, mert az egyik jelölt közösségi oldalán egy narancsot ábrázoló képet tett közzé, melyről horogkereszt formában kivágták a héjat, és az alatt az egyik párt logója tűnt elő. A képhez tartozó szöveg: „Illúzió ne legyen: ha megkapargatjuk a felszínt, akkor valami ilyesmi tűnik elő”.

⁶³ Kvk.V.37.941/2016/3. számú határozat. Elérhetőség: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkv3794120163-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁶⁴ A Tvmód. a kiadásra vonatkozó adatok plakáton való feltüntetésének kötelezettségét beemelte a Ve. 144. § (2) bekezdésébe.

A kifogás szerint a képpel a jelölt a köznyugalom megzavarására alkalmas módon azt sejteti, hogy az egyik egy náci párt, mely sérti a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét és a Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 335. §-ának rendelkezését. Az OEVB a kifogást elutasította.

A beadványozó fellebbezése folytán eljáró NVB az OEVB határozatát megváltoztatta, a kifogásnak helyt adott, és a jogsértőt eltiltotta a további jogszabálysértéstől. A kép és a felette olvasható szöveg „egyértelműen azonosította a 2014. évi országgyűlési képviselőválasztáson jelölő szervezetként részt vevő demokratikus pártokat a náciizmus ideológiájával, mindezt egy olyan internetes oldalon, mely a választópolgárok nagy tömege által is megtekinthető. A Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint súlyosan sérti a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét az, ha a jelölő szervezetek és a jelöltek kampánytevékenységük során egymást, illetve ellenfeleiket önkényuralmi jelképek használatával, az a mögött húzódó ideológiával azonosítják, széles körben megosztva, illetve terjesztve ezt, esetlegesen a negatív kampány szabályainak és a szólásszabadság alkotmányos védelmet élvező alapjog égisze alatt. A Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint a [...] jelölt által közzétett kép és az ahhoz fűzött nyilatkozat egyértelműen túlmutat a szabad véleménynyilvánítás és a negatív kampány határain és az alkalmas a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt alapelv megsértésére.”⁶⁵

A Kúria az NVB határozatát helybenhagyta, határozatának fontosabb megállapításai az alábbiak:

„A választási kampányban a jelölő szervezetek saját programjuk ismertetésén túlmenően választási ellenfeleik programját is értékeli és minősíti, ehhez mind a Ve., mind a korábbi szabályok szerint kampányeszközöket vehetnek/vehettek igénybe. A felülvizsgálati kérelemben megjelölt legfelsőbb bírósági határozatok verbális és nyomtatott szöveges közlésekre vonatkozó eseti döntések. Jelen esetben azonban nem is csupán egy képi megjelenítésről, hanem egy, a Btk. 335. § (1) bekezdése szerint önkényuralminak minősülő jelképnek a kampányeszközként való alkalmazhatóságáról kellett állást foglalni. Ezért a Kúria a választásra irányadó eltérő jogszabályi környezetet túl, az eltérő tartalom miatt is mellőzte a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati kérelemben megjelölt eseti döntéseinek részletesebb elemzését.

A kampányeszköz képi voltának, és ezen belül önkényuralmi jellegének további következménye az, hogy a Ve. keretei között nem alapos a felülvizsgálati kérelemben azon előadása, miszerint, ha a »neonáci« jelző használata a véleménynyilvánítás szabadságának része, akkor a hasonló értékítéletet kifejező képi megjelenés is annak tekinthető.

[...]

A véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között. A véleménynyilvánítási jog nem csupán alanyi jog, hanem a nyilvánosságot alakító különböző vélemények szabad kifejezésének garanciája is. Nem korlátozhatatlan, de kiemelt szerepe folytán olyan védelmet élvez, hogy csak kevés más joggal lehetséges a korlátozása. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság is kimondta, hogy az alkotmányos értékekkel összeegyeztethetetlen véleménynyilvánítás nem védett, a szabad véleménynyilvánítás kötelezettségekkel és felelősséggel jár együtt. A véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos korlátja lehet a Btk. szerinti szabályozás.

[...]

Az azonban megállapítható, hogy a választási kampány nem semlegesíti az önkényuralmi jelképek használatának tilalmát. A választási kampány a közhatalom demokratikus megszerzésének folyamatához kapcsolódik, a kampány önmagában is nagy nyilvánosságot, az internetes felület pedig közszemlére tételt feltételez. A választási bíráskodás keretei között – a szoros határidőkre is tekintettel – nincs mód a használat céljának, következményeinek részletes bizonyítására, az azonban megállapítható, hogy az önkényuralmi jelkép alkalmazása nem áll az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésébe foglalt véleménynyilvánítási szabadság védelme alatt.

⁶⁵ 933/2014. NVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2014/2014-5025.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

Mindez azt eredményezi, hogy a Btk. 335. § (1) bekezdésében nevesített önkényuralmi jelkép választási kampány részeként való használata a használat céljának, következményeinek vizsgálata nélkül alkalmas a rendeltetésellenes joggyakorlás megállapítására. A Kúria ezért akként osztja az NVB megállapítását, hogy *sérti a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás alapelvét az, ha a jelöltek kampánytevékenységük során egymást önkényuralmi jelképek használatával azonosítják a jelkép mögött húzódó ideológiával.*⁶⁶

2. JOGESET

A 2014-es országgyűlési választások alkalmával kifogás került benyújtásra egy médiaszolgáltató ellen, mert adott jelölt politikai reklámfilmjének közlését (melyben „egy katonai egyenruhába bújt majomnak öltözött ember szerepel, aki korábbi magyar miniszterelnökök hangjára tátog”) a médiaszolgáltató megtagadta. A kifogást az OEVB elutasította, az NVB a benyújtott fellebbezést elutasítva az OEVB döntését helybenhagyta.⁶⁷ Az NVB döntését pedig a Kúria hagyta helyben. A kúriai végzés indokolása szerint a Ve. nem tiltja az úgynevezett negatív kampányt, ami „a konkurens jelöltek képességei, programja hibáinak felsorolása, felnagyítása, karikírozása, a kampányt folytató előnyeinek felsorolása mellett. Az ilyen irányú kampánytevékenységnek azonban gátat szabnak a Ve. alapelvei.”⁶⁸ A Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontja szerint a választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás alapelvét, ami azt jelenti, hogy a jogintézményekkel célhoz és tartalomhoz kötötten élhetnek annak címzettjei. Ennek megfelelően a véleménynyilvánítás szabadsága az emberi méltósághoz való joggal összeegyeztetve gyakorolható. A Kúria álláspontja szerint „az állattal való azonosítás mindenkor dehumanizálja az érintett személyt, és ez az adott esetben alkalmas lehet az emberi méltóság megsértésére.”⁶⁹

Az Alkotmánybíróság elutasította a Kúria végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt. Az Alkotmánybíróság határozatának lényegi elemei az alábbiak voltak:

„[13] 1. Az Alkotmánybíróság állandó – az Alaptörvény hatályba lépését követően is fenntartott – gyakorlata szerint „[a] szabad véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett helyet foglal el az Alaptörvény alapjogi rendjében.

[...]

[14] Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy »[a]z emberi méltóság alkotmányos helyéből egyenesen következik, hogy az még a kitüntetett szereppel bíró véleménysszabadságnak is korlátja lehet. Az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése szövegszerűen is egyértelművé tette ezt. Nem vitás tehát, hogy a szólásszabadságnak az emberi méltósággal szemben adott esetben meg kell hajolnia. Az alapjogok korlátozásának az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt általános szabályából következően ugyanakkor az alkotmányossági kérdés ez esetben is mindig az, hogy pontosan mely esetben kell a szólásszabadságnak engednie, azaz annak az emberi méltóság védelmét szolgáló korlátozása mely esetben minősül szükségesnek és arányosnak« {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [43]}.

[...]

[16] Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben tehát azt kellett megvizsgálnia, hogy a Kúria döntése alaptörvény-ellenes módon korlátozta-e a panaszos véleménynyilvánítási szabadságát. E körben az volt a vizsgálat tárgya, hogy a közzétenni kívánt kampányfilmben két konkurens – az indítványozó által is elismerten beazonosítható – jelölt hangján megszólaló majom-figura szerepeltetése – tehát a jelölteknek a majommal történő azonosítása – a véleménynyilvánítási szabadság védelmét élvez-e.

⁶⁶ Kvk.I.37.443/2014/4. számú határozat. Elérhetőség: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki3744320144-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁶⁷ 908/2014. NVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2014/2014-5000.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

⁶⁸ Kvk.I.37.441/2014/2. számú határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/content/lb-kuria/2014/kvk441.pdf (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

⁶⁹ Uo.

[17] Az Alkotmánybíróság osztja az NVB és a Kúria álláspontját, miszerint a jelöltek állatokkal való azonosítása dehumanizálja az érintett személyeket, mivel így a megjelenített állathoz kötődő esetleges negatív tulajdonságok közvetlenül a kampányfilmben kritizált személyekhez kötődnek. Bár a fentebb kifejtettek szerint az Alaptörvény által védett véleménynyilvánítás köre a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos vélemények esetében tágabb, mint más személyeknél, az emberi méltóságuknak az ő esetükben is van egy olyan lényegi, érinthetetlen magja, melyet az esetleges kritikát megfogalmazó személyek is kötelesek tiszteletben tartani. Jelen választási ügyben az érintetteknek állatokként történő, megalázó módon megvalósított ábrázolása ezt a lényegi tartalmat – és ezzel az Alaptörvény II. cikkét és a IX. cikk (4) bekezdését – sérti meg.⁷⁰

3. JOGESET

Egy jelölő szervezet a (...) megyei 1. számú OEVB-hez kifogást nyújtott be időközi országgyűlési választáson. Ebben azt állította, hogy az egyik jelölt megsértette a Ve. 2. § (1) bekezdés a) és e) pontját azzal, hogy egy téren tartott demonstráción magát egyedüli baloldali jelöltnek nevezte, további 11 jelölttársát pedig hamis színben tüntette fel. Kifogásában szó szerint azt mondta: „A [...] -nek van 11 jelöltje, 11 különböző mezben. Kamu jelöltekkel és az ellenzéki szavazók megosztásával és készülő kalandorokkal állt fel a [...] csapat [...] majd állítását megerősítve ismételten összemosza a jelölteket – [...] lefogom [sic!] győzni a [...] jelöltjeit [...] -ben [...]”.⁷¹

Az OEVB a kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasította. A kifogástevő fellebbezése nyomán eljáró NVB az OEVB határozatát megváltoztatta, a kifogásnak helyt adott, és megállapította, hogy az indítványozó a kérelmező által kifogásolt beszédével megsértette a Ve. 2. § (1) bekezdés a) és e) pontjait, a választás tisztaságának megóvása, valamint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás választási eljárási alapelveket. Az NVB álláspontja szerint a jelölt „kijelentése a véleménynyilvánítás körébe tartozó megnyilvánuláson túl (így például »kamujelölt«) olyan ténymegállapítást tartalmaz, amely tényszerűen és többszörösen eltér a valóságtól.”⁷² Egy jelölttől elvárható, hogy tudja, a mellette induló további tizenegy jelölt nem mindegyike, illetve azok közül csak egy az említett párt jelöltje.

Az NVB határozata ellen bírósági felülvizsgálatot nyújtottak be, mely alapján a Kúria az NVB határozatát helybenhagyta. A Kúria úgy ítélte meg, hogy nem vonható a véleménynyilvánítás körébe az a kijelentés, hogy a „[...] -nek van tizenegy jelöltje, tizenegy különböző mezben”, mert álláspontja szerint ez egyértelmű tényállítást tartalmaz, és nem értékítéletnek minősül. A Kúria indokolása alátámasztására a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatra hivatkozik, amely szerint nem áll a véleménynyilvánítás védelme alatt a közszereplő becsületének csorbítására alkalmas azon hamis tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata, ha a tényt állító, híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlése lényegét tekintve valótlan.⁷³

A Kúria döntése ellen alkotmányjogi panaszt nyújtottak be azzal, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a kúriai döntés alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt, mivel sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás szabadságához való jogot.

Az Alkotmánybíróság 5/2015. (II. 25.) AB határozatával bírálta el a panaszt, és megállapította, hogy a Kúria végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság határozatának lényegi megállapításai a következők voltak:

⁷⁰ 3122/2014. (IV. 24.) AB határozat. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8DE6D8BE87E-948FBC1257CBB005876DF?OpenDocument> (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁷¹ 5/2015. (II. 25.) AB határozat. Elérhetőség: www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/1/PDF/2015/5.pdf (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

⁷² 17/2015. NVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2015/2015-5591.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

⁷³ Kvk.I.37.191/2015/3. számú határozat. Elérhetőség: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki3719120153-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

„[10] 3.1. A ténymegállapítás fogalmát olyan kiterjesztően értelmezte a Kúria, ami nincs összhangban az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleményszabadságból fakadó követelményekkel. A Kúria egy közéleti vita során, választási kampányban közölt, országgyűlési képviselőjelölteket (leendő közhatalmat gyakorlókat) érintő kritikát, az indítványozó személyes meggyőződését és közvélekedést is tartalmazó közlését tartja jogsértőnek.

[...]

[23] 2. Az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozata indokolásának [93]–[94] bekezdése értelmében az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadság kiterjed a választási kampány során a jelöltek és a jelölő szervezetek által folytatott kampánytevékenységre. Ennek egyik eszköze kampánygyűléseken való felszólalás, vagy más, a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvényen való részvétel és megnyilvánulás (beszéd tartása).

[24] 2.1. Az Alkotmánybíróság a 7/2014. (III. 7.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) átfogóan és részletezően értékelt a közszereplők személyiségi jogainak korlátozhatóságát a közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása érdekében.

[...]

[26] 2.2. Választási kampányban tipikusan a közszereplők egymás közti kontextusában kell értelmezni és megítélni a véleménynyilvánítási szabadságot, illetve annak korlátait. Ez mindenekelőtt annyit jelent, hogy az egymással versengő jelöltek igyekeznek előnyt szerezni, s ennek elérése érdekében nyíltan és akár kendőzetlenül is megnyilvánulhatnak. Társadalmi érdek, hogy a kampányban nemcsak a közügyeket, hanem az egyes jelöltek alkalmasságát és a jelölő/támogató szervezet programját is megvitassák. Ez alkalmanként kemény verbális csatározásokat is jelenthet, de ez része a kampány során megvalósuló véleménynyilvánítási szabadságnak. Ha jogvitára kerül sor, a bíróságnak az Alaptörvény 28. cikkében foglaltak szerint kell eljárnia, vagyis úgy, hogy a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék.

[27] A jelen ügyben vizsgált bírói döntés ugyanakkor megragadva a kijelentés direkt tartalmánál, nem vette figyelembe, hogy az indítványozó véleményként fejtette ki mondandóját. Az értékítélet illetve a tényállítás közötti különbségtétel alkotmányossági relevanciája az Abh.-ban kifejtettek szerint a következő: »A véleménynyilvánítás szabadsága az értékítéletet kifejező, az egyén személyes meggyőződését közlő megszólalásokra attól függetlenül kiterjed, hogy a vélemény értékes vagy értéktelen, helyes vagy helytelen, tiszteletre méltó vagy elvetendő. A tényállítást tartalmazó megnyilvánulások szintén részei a szólásszabadságnak. Egyrészt valamely tény közlése is kifejezhet személyes véleményt, másrészt tényközlések nélkül a véleményformálás is ellehetetlenülne. A szólás- és sajtószabadság határainak megvonásánál mindazonáltal indokolt különbséget tenni az értékítéletek és a tényállítások védettsége között.« [36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 230.]. Míg vélemények esetében a hamisság bizonyítása értelmezhetetlen, addig a bizonyíthatóan hamis tények önmagukban nem állnak alkotmányos védelem alatt.» (Abh., Indokolás [49])

[28] Az is fontos szempont, hogy azok a közszereplők, akik nyíltan vállalhatnak közéleti-politikai szerepet (szemben például egy bíró idevonatkozó lehetőségeivel), meg is tudják magukat védeni az alaptalan megnyilvánulásokkal szemben a nyilvánosság előtt. Erre minden lehetőség adott például egy választási kampány során az országgyűlési képviselőjelölteknek. *A véleménynyilvánítás szabadsága tehát fokozottan érvényesül olyan értékítéletekkel kapcsolatban, amelyek a közügyekre vonatkozó vélemények ütközésében kapnak hangot, még akkor is, ha esetleg túlzóak és felfokozottak, netán képi (elvont) formában jelennek meg.*

[29] 2.3. Az Alkotmánybíróság a fentiekben túlmenően utal a 13/2014. (IV. 18.) AB határozatban foglaltakra is, amelyben a büntetőjogi felelősségre vonással szemben a véleménynyilvánítási szabadság védelmének adott elsőbbséget. Abban az ügyben polgármesterrel szemben gyakorolt éles kritikát a büntetőeljárás alá vont személy és az eljáró bíróságok úgyszintén téves következtetéseket vontak le az alapvető joggal összefüggésben.

[30] Az Alkotmánybíróság a jelen ügy megítélése során figyelembe vette továbbá a 31/2014. (X. 9.) AB határozatában kifejtetteket, vagyis azt, hogy a választási kampány során tett, a másik

jelöltet negatív színben feltüntető kijelentések a véleménynyilvánítási szabadság körébe tartoznak, ha ezzel a választópolgárok döntési lehetőségét kívánják elősegíteni.”⁷⁴

Lásd még: 9/2015. (IV.23.) AB határozat,⁷⁵ Kvk.I.38.024/2014/3. számú határozat.⁷⁶

1.2.4. Kiegyensúlyozottság a médiaszolgáltatásokban és a sajtóban

A Ve. érintett rendelkezése: 2. §.

1. JOGESET

Egy magánszemély kifogásolta az [...] TV és a [...] honlapján megjelent, a *Vitát hirdet az [...] TV és a [...] című cikket* a 2014-es országgyűlési választások kampányában. A két szerkesztőség azzal, hogy közösen hirdetett szakpolitikai fórumot, és ennek keretében felkérték az X, az Y és a Z képviselőit, hogy vegyenek részt egy vitán, ugyanakkor nem hívták meg a W-t, megsértették a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjában foglaltakat, azaz az esélyegyenlőség alapelvét. Mindezek alapján kérte a jogsértés megállapítását.

Az NVB a kifogásnak helyt adott, és megállapította, hogy az [...] TV és a [...] Zrt. megsértették a Ve. 2. § (1) bekezdés c) és e) pontjában szereplő, a jelölő szervezetek esélyegyenlősége biztosítására, valamint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményére vonatkozó alapelveket, emellett eltiltotta őket a további jogsértéstől. Határozatának indokolásában a NVB hivatkozott arra, hogy a rendelkezésre bocsátott bizonyítékok igazolták a jogsértés elkövetését, mert a vitára történő felhívásban egyértelműen kizárták annak a lehetőségét, hogy a W a választási műsorban megjelenhessen. Hangsúlyozta, hogy a kifogásban megfogalmazott magatartás nemcsak azt jelenti, hogy a műsorszolgáltató nem biztosítja a jelölő szervezetek esélyegyenlőségét az adott műsorban, hanem azt is, hogy „műsorfolyamában egyáltalán nem kívánja az esélyegyenlőséget biztosítani.”⁷⁷ Ez a magatartás pedig sérti a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában megfogalmazott alapelvet is.

A Kúria az NVB határozatát helyben hagyta, és határozatában az alábbiakat emelte ki:

Az [...] TV és a [...] „bár teljes körű tájékoztatást, kellő információt ígért, a felhívás alapvető és meghirdetett céljával ellentétesen az országos listát állító jelölőszervezetek között önmaga által kiválasztott szempont szerint kategorizált, kiválasztott három jelölőszervezetet annak ellenére, hogy a Ve. fent idézett rendelkezése alapján azonos esélyt kellene biztosítania az országos pártlistát állító jelölőszervezetek számára. A [...] megjelenésének kizárására, ezáltal az alapelv figyelembe vételének mellőzésére nem ad megfelelő indokot egy, a kérelmező részéről megjelölt értékelési szempont.

A Kúria álláspontja szerint az NVB indokoltan marasztalta el a kérelmezőt a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt alapelv megsértése miatt, mert a kérelmező az esélyegyenlőséget nem biztosító média-megjelenés szervezését a kifogásolt módon elvégezte, a műsorfolyam szereplőinek körét, a műsor menetét meghatározta, ezzel nem egy jövőbeni, hanem egy már megvalósult tevékenységet minősített az alapelvi követelmények tekintetében.”⁷⁸

⁷⁴ 5/2015. (II. 25.) AB határozat. Elérhetőség: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/75F904FEBE23EF85C1257D-F20045A69F?OpenDocument> (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁷⁵ 9/2015. (IV.23.) AB határozat. Elérhetőség: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/C395FE0C63254C4B-C1257E2A0043672A?OpenDocument> (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

⁷⁶ Kvk.I.38.024/2014/3. számú határozat. Elérhetőség: <http://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki3802420143-szamu-hatarozat> (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

⁷⁷ 890/2014. NVB határozat. Elérhetőség: <http://www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2014/2014-4982.html> (a letöltés dátuma: 2017. január 31.)

⁷⁸ Kvk.II.37.396/2014/3. számú határozat. Elérhetőség: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki3739620143-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

2. JOGESET

Egy választópolgár a 2014-es országgyűlési választások kampányában kifogást nyújtott be, melyben a Ve. 2. § (1) bekezdésének *c)* és *e)* pontjában foglalt esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölőszervezetek között, illetve a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvei megsértésének megállapítását kérte, továbbá a jogsértés megállapításán túl a kérelmező kötelezését arra, hogy az e tevékenységet elmarasztaló határozat rendelkező részét tegye közzé, és a jogsértés kirívó voltára tekintettel vele szemben szabjon ki bírságot. A magánszemély a [...] TV három műsorszámára, az X-re, az Y-ra és a Z-re hivatkozott, első kettőnél sérelmezve, hogy az egyik párt, a W megjelenítése elmaradt, jóllehet több parlamenti párt megszólalására lehetőséget biztosítottak. A Z műsorszámait tekintve 11 példát említett kifogásában.

Az NVB a kifogásnak helyt adott, és megállapította, hogy a [...] TV megsértette a Ve. 2. § (1) bekezdésének *c)* pontjában megfogalmazott esélyegyenlőség a jelöltek és jelölőszervezetek közötti alapelv követelményeit és az *e)* pontjában foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét – a 2014. március 24. és 2014. április 3. napja közötti műsorfolyamatot vizsgálva – a W jelölőszervezet vonatkozásában, egyben a jogsértőt eltiltotta a további jogsértő tevékenység folytatásától. Kötelezte továbbá, hogy a határozat rendelkező részét annak közlésétől számított három napon belül a [...], a [...] és a [...] című televíziós műsorok egy-egy műsorszámára előtt tegye közzé. Az NVB bírság kiszabásáról is rendelkezett. Indokolásában rámutatott arra, hogy a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) „a médiaszolgáltató részére biztosítja a szerkesztői szabadságot, aminek mintegy garanciáját adja az Mttv. 7. §-ának és a Ve. 2. § (1) bekezdés *c)* pontjának rendelkezése.”⁷⁹ *Az esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölőszervezetek között alapelvi követelmény „séreلمe akkor állapítható meg, ha a médiaszolgáltató valamennyi műsorszámát a választási eljárás időszakában, de legalább átfogó részében vizsgálva bizonyítható, hogy valamely jelölőszervezet indokolatlanul kevesebb megjelenési lehetőséget kapott más jelölő szervezetekkel szemben”,*⁸⁰ továbbá „a Ve. 2. § (1) bekezdés *e)* pontjában foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvével, mint a Ve-ben megfogalmazott általános alapelvvel ellentétes az a magatartás mely révén a választási kampányban a jelöltek és a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség tartósan és súlyosan sérül.”⁸¹ A vizsgált időszakban „a médiaszolgáltató egyik műsorában sem, semmilyen formában nem biztosított a [...] számára megjelenési lehetőséget.”⁸²

A Kúria az NVB határozatát helyben hagyta, és végzésében az alábbiakat emelte ki:

„Helyes döntést hozott az NVB, amikor a kérelmezővel szemben a határozata rendelkező részében meghatározott jogkövetkezményeket alkalmazta. Az NVB határozatának indokolásában foglaltakkal a Kúria mindenben egyetért, azt csak azzal kívánja kiegészíteni, hogy a bírósági felülvizsgálati kérelemben a kérelmező általánosságban cáfolta a kifogásban foglaltakat, vitatva a műsorszámainak alapelvekbe ütközését, olyan műsorszámot azonban maga sem említett, amely a kifogásban szereplő párt bemutatását tartalmazta volna. Emiatt a Kúria tényként állapította meg, hogy a műsorszolgáltatónál a kampányidőszakban kizárólag egyetlen választáson induló parlamenti párt rendezvényei, álláspontja nem bírt hírértékkel, nem vitás továbbá, hogy ezen alapelvek nyilvánvaló sérelme miatt a szerkesztői szabadság elvét a kérelmező tévesen értelmezte és hozta fel kifogásában.”⁸³

⁷⁹ 941/2014. NVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2014/2014-5033.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

⁸⁰ Uo. (A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.)

⁸¹ Uo.

⁸² Uo.

⁸³ Kvk.III.37.465/2014/2. számú határozat. Elérhetőség: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiii3746520142-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

3. JOGESET

Magánszemély a 2016-os népszavazás kampányában kifogást nyújtott be egy megyei napilap ellen, mert abban – a kifogás egyik állítása szerint – csak kormánypárti anyagok jelennek meg. Kifogásához három egymást követő lapszámot csatolt, melyek egyikében sem jelent meg az Országgyűlésben képviselőcsoporttal rendelkező pártok defenzív véleménye, míg az offenzív vélemény a címlapon kapott felületet.

Az OEVB a kifogást, míg az NVB a fellebbezést utasította el. Az NVB határozatában – az Alkotmánybíróság 3096/2014. (IV. 11.) AB határozatában rögzítettekre is fegyellemmel – az alábbi lényeges megállapításokat tette:

„A sajtószabadság a demokratikus és alkotmányos politikai rendszerek egyik legfontosabb intézménye, garanciája és eszköze. A sajtószabadság komplex, több összetevőből álló szabadságjog. A sajtószabadság legfontosabb összetevői: a sajtóalapítás szabadsága, a sajtó-előállítás szabadsága, a sajtóterjesztés szabadsága, a sajtószerkesztés szabadsága, valamint az újságírók és szerkesztők sajtóban megjelenő véleményének a szabadsága. A sajtószerkesztés szabadságának a korlátozása tehát meg kell, hogy feleljen az alapvető jogok korlátozásával szemben támasztható annak a követelménynek, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással.

[...]

Az Alkotmánybíróság az 1/2007. (I. 18.) AB határozatban *a médiaszolgáltatók szerkesztői szabadságának korlátjaként fogadta el a kiegyensúlyozott, elfogulatlan, tárgyilagos tájékoztatás követelményét, de a korlátozás igazolására felhozott érvek az audiovizuális média sajtóságaihoz kötődnek, és a nyomtatott sajtótermékek esetében nem állnak fenn.*

Az írott sajtó esetében az Alkotmánybíróság kezdettől fogva a lapalapítás korlátlan szabadságát tekintette mérvadónak, és e körben a sajtó befolyásoló ereje és hatásmechanizmusa sem válhatott korlátozást igazoló indokká. Ennek értelmében az AB szerint a sajtótermékek nem szankcionálhatók az általuk nyújtott tájékoztatás jellege, minősége miatt.

[...]

Az AB álláspontja szerint bizonyos körben azonban kivételt jelenthetnek ez alól a közhatalmi szerv által fenntartott, közpénzből működtetett sajtótermékek.

[...]

A Nemzeti Választási Bizottság az AB és a Kúria fentiekben hivatkozott jogértelmezése alapján megállapítja, hogy a népszavazási eljárásban is alkalmazandó, a Ve. 2. § (1) bekezdésében *rögzített eljárási alapelvek elsődlegesen a közpénzből fenntartott lapok szerkesztői szabadságát korlátozhatják, ezekkel a nyomtatott sajtótermékekkel szemben támasztott követelmény, hogy kampányidőszakban az általuk nyújtott tájékoztatás kiegyensúlyozott és elfogulatlan legyen, mindez pedig azt jelenti, hogy nem támogathatják, és nem diszkriminálhatják a választási, illetve népszavazási eljárás résztvevőit.*⁸⁴

4. JOGESET

Egy kifogástevő arra hivatkozott, hogy az egyik televíziós médiaszolgáltatás hírműsoraiban három napon át csak az egyik jelölő szervezet került említésre. Ennek bizonyítására 9 hírműsort jelölt meg. Az NVB jogsértést arra hivatkozással nem állapított meg, hogy a rövid időtartam nem felel meg műsorfolyam vizsgálatához szükséges minimumnak. Az 50 napos kampányidőszakon belül a Kúria Kvk.I.37.353/2018/2. számú végzése alapján a kéthetes műsorfolyam alapján tartotta volna vizsgálhatónak a bejelentést. A döntéssel szembeni jogorvoslat alapján eljáró Kúria határozatában azonban a

⁸⁴ 66/2016. NVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2016/2016-5783.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

műsorfolyamban lévő műsorok számosságára, valamint a kampányidőszakon belül az ajánlásgyűjtés időszakának speciális jellegére tekintettel elegendőnek ítélte a felhívott műsorszámokat a kiegyenlültség, az esélyegyenlőség vizsgálata szempontjából: „A kérelmező helytállóan hivatkozott arra, hogy az esélyegyenlőség szempontjából az ajánlásgyűjtésre nyitva álló időszak – a Ve. 338. § (1) bekezdésére figyelemmel, mely szerint a listát legkésőbb a szavazást megelőző harmincnegyedik napon kell bejelenteni a Nemzeti Választási Bizottságnál, az ajánlóívek leadásával – a kampányidőszak első 14 napja, a kifogás ehhez a kiemelt időszakhoz kapcsolódik. A kifogás napjaiban a nagyobb nézettségű hírműsorokban – amilyen a TV2 „Tények” című adása is – megjelent tájékoztatásoknak különösen nagy hatása lehet az ajánlásleadást érintő választópolgári akarat alakításában. Az egyoldalú tájékoztatás valóban azt a látszatot keltheti a nézőben, hogy csak a megjelenő jelölő szervezetnek van programja és esélyes jelöltje(i) az EP-választáson. Az NVB eljárásában az esélyegyenlőség vizsgálati alapjaként ezt a körülményt kellő súllyal nem értékelte, ezért tévesen állapította meg, hogy a médiaszolgáltató nem sértette meg a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontját.”⁸⁵

5. JOGESET

Egy magánszemély kifogást nyújtott be, amely szerint [...] város honlapjának üzemeltetője – egy korábbi jogerős TVB határozat ellenére – megsértette a Ve. 2. § (1) bekezdés c) és e) pontjában foglaltakat azzal, hogy nem biztosít megjelenési lehetőséget a [...] Egyesület számára. Állította, hogy a kérelmező szándékos és ismétlődő cselekedete miatt a Ve. 2. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt, a választás tisztaságának megóvása alapelv is sérült. A beadványozó kérte továbbá a választási kampány szabályainak megsértése miatt maximális mértékű bírság kiszabását.

A kifogást – áttétel után – az NVB bírálta el. Az megállapította, hogy *sérült* a Ve. 2. § (1) bekezdés c) és e) pontjában foglalt, *az esélyegyenlőség a jelöltek és jelölő szervezetek között, valamint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelve azzal, hogy [...] város honlapján, a [...] megnevezésű sajtótermékben a 2014. évi helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán jelöltet állító [...] Egyesület jelölő szervezet részére nem biztosított megjelenési lehetőséget.* Az NVB a jogsértőt eltiltotta a további jogszabálysértéstől, és kötelezte őt, hogy a határozat rendelkező részét annak közlésétől számított három napon tegye közzé. Az NVB a médiatartalom-szolgáltatót több mint hárommillió forint bírság megfizetésére is kötelezte. A Kúria Kvk.IV.37.359/2014/2. számú határozatát idézve az NVB kiemelte, hogy „a választási eljárásban a kampányhoz kötődő jogegyenlőség követelménye, az egyenlő esély elve a választási kampány idején akkor érvényesül, ha a jelölő szervezetek és jelöltek számára azonosak azok az objektív, külső feltételek, amelyek mellett képesek választási üzeneteiket eljuttatni a választókhöz. A külső, objektív feltétel egyebek mellett az, hogy azonos eséllyel férjenek hozzá azokhoz az eszközökhöz, alkalmazhassák azokat a technikákat, amelyek sikeresen és hatékonyan többszörözik meg kommunikációjuk meggyőző erejét. A választási versengés során *megkérdőjelezi az egyenlő esélyek elvének érvényesülését az a tény vagy látszat, amikor a helyi közhatalom a választási kampányban semleges pozícióját feladva az egyik jelölő szervezet vagy jelölt mellett tűnik fel.*”⁸⁶

A Kúria helyben hagyta az NVB határozatát, és a pénzbírság megállapítása kapcsán az alábbiakat emelte ki:

„A Kúria rámutat arra, hogy a bírság megállapításáról az NVB mérlegelési jogkörében dönt, hiszen szabad belátása szerint alkalmazhatta azt a médiaszolgáltatóval szembeni alapos kifogás esetén, más intézkedések mellett és annak mértékét a Ve. 152. § (3) bekezdése szerinti maximum összegig bezárólag határozhatta meg az eset összes körülményei alapján.

⁸⁵ 53/2019. NVB határozat. Elérhetőség: <http://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/53-2019-szamu-nvb-hatarozat-a-b-a-maganszemely-által-benyujtott-kifogas-targyaban> (utolsó letöltés: 2019. május 1.) Kvk. IV.37.516/2019/4. számú határozat. Elérhetőség: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiv3751620194-szamu-hatarozat> (utolsó letöltés: 2019. május 1.)

⁸⁶ 1371/2014. NVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2014/2014-5472.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

[...]

Az NVB nem állította, hogy a kérelmező által üzemeltetett honlap országos szintű. Ezzel szemben hangsúlyos körülménynek minősítette, hogy a honlapot működtető kérelmező 100%-os önkormányzati tulajdonban van, és a jogsértés folytán a helyi közhatalom gyakorlója – közvetett módon – elvesztette kötelező és elvárt semlegességét. Helyesen értékelte a kérelmező terhére azt is, hogy *ugyanazon választási kampányt érintően meghozott marasztaló határozat ellenére továbbra sem tartotta be a Ve. alapvető rendelkezéseit, lényegében nem hagyott fel a jogsértéssel, a korábbi választási döntésnek tudatosan ellenszegült, mely magatartása oda vezetett, hogy a választói akarat befolyásolására szánt időszak szinte egészére elzárta a [...] Egyesületet attól a lehetőségtől, hogy a választási üzeneteiket a választókhöz eljuttassák, a választási versengésben egyenlő esélyekkel indulva vegyenek részt.*

A felülvizsgált határozat ezért a Ve. 152. § (2) bekezdésében foglalt követelménynek megfelelt, mert az NVB a bírság mértékének megállapításakor az eset összes körülményeit értékelte.

[...]

A kérelmezővel szemben alkalmazott szankciónak a kérelmezői jogsértéssel kell adekvátnak lennie, ezért *nem lehet jogszabálysértő, aránytalan egy olyan bírság, amely bár magasabb összegű, mint más médiaszolgáltatóval szemben kiszabott bírság, de amelyet az egyedi jogsértés lényeges jellemzőinek okszerű és logikus értékelésén alapulva állapít meg a választási szerv.*⁸⁷

1.3. Az eredmény elleni jogorvoslatok bizonyítási problémái

A Ve. érintett rendelkezései: 2., 174. és 275. §-ok.

1. JOGESET

A 2014-es országgyűlési választás során az egyik OEVB határozatában megállapította az egyik országgyűlési egyéni választókerület eredményét, azt, hogy melyik jelölt nyerte meg a választást. A döntéssel szemben fellebbezést nyújtottak be, amelyben állították, hogy az OEVB a választás egyéni választókerületi eredményét úgy állapította meg, hogy az azt megalapozó szavazatszámláló bizottsági döntések olyan szavazólapokat és szavazatokat is érvénytelennek minősítettek, amelyek a Ve. 193. § (1) és (2) bekezdéseiben foglaltakat nem teljesítik, ezért kérték a választókerületben leadott valamennyi érvénytelen szavazat felülvizsgálatát. „A fellebbező szerint bizonyítási kötelezettség a Kúria Kvk.III.37.327./2014/5. számú határozatában foglaltak alapján nem terheli. Kérte, hogy a Nemzeti Választási Bizottság a választókerületben érvénytelennek minősített valamennyi szavazólap, illetve szavazat érvényességét vizsgálja meg.”⁸⁸ Emellett a fellebbező hivatkozott arra, hogy a 40. számú szavazókörben a szavazatszámláló bizottság (a továbbiakban: SZSZB) olyan szavazatot is érvényesnek fogadott el, ahol a választópolgár csak aláhúzta a jelölt nevét a szavazólapra, azonban a jelölt neve melletti körben nem helyezte el két egymást metsző vonalat. A fellebbező bizonyítékként az egyik SZSZB tag írásbeli nyilatkozatát csatolta. Mindezek alapján kérte, hogy az NVB vizsgálja meg e szavazókörben leadott érvényes szavazatokat. A fellebbező sérelmezte továbbá, hogy Budapest [...] kerületének 10. számú szavazókörében az SZSZB több olyan szavazólapot is érvénytelennek minősített, amelyen a választópolgár választói akaratát fekete színű tollal fejezte ki. E körben bizonyítékként az egyik SZSZB tag írásbeli nyilatkozatát csatolta.

⁸⁷ Kvk.II.38.037/2014/3. számú határozat. Elérhetőség: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkii3803720143-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁸⁸ 1039/2014. NVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2014/2014-5132.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

Az NVB a fellebbezés azon részét, mely a választókerületben leadott valamennyi érvénytelen szavazat felülvizsgálatára irányult, érdemi vizsgálat nélkül elutasította. E körben rámutatott arra, hogy a fellebbező jogorvoslati kérelmének ezen része konkrét bizonyíték és jogi okfejtés nélkül érvelt amellelt, hogy a szavazatszámoló bizottságok olyan szavazólapokat, illetve szavazatokat nyilvánítottak érvénytelennek, amelyek a Ve. 193. §-ában foglaltak alapján nem minősülnek annak. Az NVB álláspontja szerint ez azonban nem alapozza meg a választókerületben leadott valamennyi érvénytelen szavazat újraszámolását, mivel *„konkrétan meg kell jelölni, hogy mely szavazókörökben, milyen jogszabályi rendelkezés megsértése mellett kerültek érvénytelenné nyilvánításra szavazólapok, illetve a szavazatok és ezen túlmenően egyes érvénytelenné nyilvánított szavazatok közül legalább példálózó jelleggel meg kell jelölni, hogy azok a felülvizsgálat után mitől minősülnének érvényes szavazatnak.*”⁸⁹ Rögzítette, hogy a fellebbező az őt megillető bizonyítási teher kimentéseként a Kúriának az ajánlóívek ellenőrzésére vonatkozó döntésében foglaltakra hivatkozott, mely azonban analógiaként nem alkalmazható.

A fellebbezés további részében „foglaltak megvizsgálása érdekében a Nemzeti Választási Bizottság 2014. április 16-án, jegyzőkönyvben foglalt döntéssel a [...] 10. számú szavazókörében az érvénytelen szavazatok, míg a [...] 40. számú szavazókörében az egyéni jelöltekre leadott érvényes szavazatok újraszámolását rendelte el. Az újraszámolás eredményeként a Nemzeti Választási Bizottság az alábbiakat állapította meg.”⁹⁰

A 10. számú szavazókörben az egyik jelöltre leadott érvényes szavazatok száma 248 helyett 250, míg a 40. számú szavazókörben egy másik jelöltre leadott érvényes szavazatok száma 810 helyett 808. Az NVB megállapította, hogy az egyéni választókerületi eredményben az elvégzett újraszámolás a győztes személyében változást nem eredményezett.

A Kúria az NVB határozatát helybenhagyta, és döntése indoklásában az alábbiakat emelte ki:

„A Kúria álláspontja szerint a felülvizsgálati kérelemben a kérelmezők nem hivatkozhatnak újabb jogsértésre és nem kérhetnek olyan intézkedés megtételét, amelyet a fellebbező nem kért.

[...]

A fellebbező [...] kizárólag a SZSZB-k döntéseiben érvénytelennek minősített valamennyi szavazólap vizsgálatát kérte, és erről a kérelemtől döntött az NVB 1039/2014. számú határozatában. Ezért a kérelmezők valamennyi érvényes és érvénytelen szavazólap vizsgálatára irányuló kérelmének azon részével, mely túlterjeszkedik a fellebbezésben és a felülvizsgált határozatban foglaltakon (valamennyi érvényes szavazat vizsgálata, újraszámolása), a Kúria érdemben nem foglalkozott.

Az NVB helyesen utalt arra, hogy a Ve. 241. § (2) bekezdése alapján a választási eredmény elleni jogorvoslat alapvető követelménye a törvénysértés pontos megjelölése. Ez azt is jelenti, hogy a választási bizottság, illetve a bíróság eljárását az eredményt megállapító döntés elleni fellebbezés keretei határozzák meg, a későbbi jogorvoslat során attól nem térhetnek el. *A választási eredmény elleni jogorvoslat annyiban is speciális az egyéb választási jogorvoslathoz képest, hogy a törvénysértés pontos megjelölése mellett annak bizonyítékait is olyan fokon kell megjelölni, illetve hivatkozni, amely legalább a valószínűsítés szintjén alátámasztja az eredmény megállapítása során bekövetkezett jogsértéseket.* Az eredmény elleni jogorvoslat sajátossága továbbá az is, hogy a bizonyítás lehetőségei a jogorvoslatot előterjesztő részéről korlátozottak, mivel csupán közvetett ismerete lehet a szavazatszámolás eredményéről. A Kúria álláspontja szerint a bizonyítási kötelezettséget a fellebbező eljárásjogi lehetősége által meghatározott módon lehet megkövetelni. Jelen ügyben a jogorvoslati kérelmet előterjesztők csak korlátozott bizonyítási helyzetben voltak, mivel az általuk elérhető és beszerezhető dokumentumok közvetlenül nem tartalmazhatták a szavazólapok minősítésének konkrét okait és körülményeit, így általuk pontosan nem volt ellenőrizhető az egyes szavazatok érvényességének minősítése. E körben *a Kúria elegendőnek ítélte a kérelmezők által delegált SZSZB-tagok nyilatkozatait a hivatkozások valószínűsítéséhez.* A Kúria a Ve. 241. § (3) bekezdését a korábbi bírói gyakorlattal

⁸⁹ Uo. (A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.)

⁹⁰ Uo.

azonos módon értékelte, tekintettel arra, hogy a Ve. az 1997. évi C. törvénnyel, e vonatkozásban azonos szabályokat tartalmaz. A Közigazgatási Gazdasági Döntvénytár (a továbbiakban: KGD.) 2002. évi 2012. számú döntése szerint *önmagában a kis szavazatkülönbség nem indokolja a szavazatok újraszámolását*, melyre a Kúria – elvi tartalommal – jelen ügy keretei között is utal. A kérelmezők állításait és a valószínűsítés szintjét figyelembe véve a Kúria arra az álláspontra helyezkedett, hogy jelen ügyben adottak a Ve. 241. § (3) bekezdésének feltételei, mivel a jelöltek közötti szavazatkülönbség, illetőleg a kifogásolt érvénytelen szavazatok száma alapján szükséges az érvénytelen szavazatok teljes körű vizsgálata és azok jogi minősítésének ellenőrzése. E kérelemnek részben az NVB is eleget tett, ugyanakkor a Kúria a Ve. 241. § (3) bekezdésének értelmezése alapján szélesebb körű vizsgálatot tartott szükségesnek az eredménnyel kapcsolatos jogvita végleges és megnyugtató lezárásához.

Az előzőekben felhívott KGD. 2002. évi 2012. számú döntésre a Kúria az érvényes szavazat vizsgálata körében is elvi tartalommal utal, tekintettel arra, hogy a Ve. a szavazat és a szavazólap érvényessége körében az 1997. évi C. törvénnyel teljes mértékben megegyező szabályokat tartalmaz. E tekintetben a Kúria a Ve. 186. § rendelkezéseit, illetőleg a Ve. 193. § (3) bekezdését emeli ki. Ezen szabályok egybevetésével azt hangsúlyozza, hogy *a szavazat érvényességét a jelölt neve melletti, illetve a lista neve feletti körbe tollal írt két egymást metsző vonal alapján lehet megállapítani, ugyanakkor ha e követelménynek a szavazat megfelel, a szavazólapon történő egyéb jelölés a szavazat érvényességét nem befolyásolja. Azt is hangsúlyozza a Kúria, hogy az érvényes szavazat megállapítása során nincs lehetőség az ún. »nyilatkozati elv« alkalmazására, mivel az érvényes szavazat tartalmi és formai követelményét a Ve. tételesen meghatározza. Ennek értelmében nem vizsgálható a választó »feltehető akarata«*, illetve az ahhoz kapcsolódó jelölés, ha egyébként a szavazás módja nem felel meg a Ve. 186. § (2) bekezdésének.

A Kúria az NVB által vizsgált 10. és 40. szavazókör érvénytelen szavazatainak kivételével a teljes választókerület érvénytelen szavazatait tételesen átvizsgálta, és jogilag ellenőrizte az érvénytelennek nyilvánított szavazatok minősítését. Ennek alapján azt állapította meg, hogy a választási szervek valamennyi érvénytelen szavazat esetében a jogszabályoknak megfelelően jártak el, a minősítés megfelelt a Ve. 186. § és 193. § előírásainak. Ez azt eredményezte, hogy az országgyűlési egyéni választókerületek számszerű eredménye nem változott meg, az eredmény megállapítása az NVB részéről megalapozott és törvényes volt.

A Kúria a felülvizsgálati kérelemre tekintettel vizsgálta a kérelmezők által sérelmezett »csonka« szavazólap jogi helyzetét is. Ennek során megállapította, hogy a kérelmezők alaptalanul állították e körben az NVB döntésének jogszabálysértését. Ténylegesen a Ve. 193. §-a szerinti érvénytelenségi okok között nem szerepel a szavazólap megcsonkítása, egy részének eltávolítása, de a Ve. 186. § (1) bekezdése értelmében érvényesen szavazni csak a hivatalos szavazólapon szereplő jelöltre, listára lehet. A szavazólap adattartalmára, annak jóváhagyására külön szabályok vonatkoznak. *Az egy jelöltet tartalmazó, de a többi jelölt nevét (és az erre vonatkozó választói akarat kifejezését) nélkülöző szavazólap nem hivatalos szavazólap, az nem azonos a jóváhagyott adattartalommal rendelkező szavazólapal, így a megcsonkított szavazólapon nem lehet érvényesen szavazni.*⁹¹

Lásd még: Kvk.I.37.494/2014/2. számú határozat.⁹²

⁹¹ Kvk.II.37.500/2014/6. számú határozat. Elérhetőség: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkii3750020146-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁹² Elérhetőség: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki3749420142-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

2. NÉPSZAVAZÁSI JOGESETEK: ORSZÁGOS NÉPSZAVAZÁS

2.1. A kérdés hitelesíthetősége

Érintett rendelkezések: Alaptörvény 8. cikk (2) és (3) bekezdés, valamint a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. és 39. §.

2.1.1. Nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés

1. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarország területén Olimpiát rendezzenek?”

OVB

„A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 28/B. § (1) bekezdése értelmében országos népszavazás tárgy az országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Az Országos Választási Bizottság megállapítja, hogy az olimpiai pályázat kezdeményezésének joga az adott város képviselőtestületét, illetve közgyűlését illeti meg a Magyar Olimpiai Bizottság támogatásával. Így a pályázat benyújtásáról való döntés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe.”⁹³

AB

„Az Alkotmánybíróság a határozattal szemben benyújtott kifogás érveit nem találta megalapozottnak. A Nemzetközi Olimpiai Bizottság (a továbbiakban: NOB) által elfogadott Olimpiai Karta hatályos szövegének 34. Cikke értelmében az olimpia rendezésére pályázó városnak az illetékes hatóságai nyújtják be a város pályázatát a NOB-hoz, amelyhez csatolniuk kell az adott ország nemzeti olimpiai bizottságának a jóváhagyását. Eszerint az OVB a kifogásolt határozatban az aláírásgyűjtő ív hitelesítését az Nsztv. 10. § a) pontjában foglaltak alapján jogszerűen tagadta meg, ezért az Alkotmánybíróság az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve, az indokok helyességére tekintettel a 341/2010. (IV. 23.) OVB határozatot helybenhagyta.”⁹⁴

2. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy 2014. december 31-ig, állami finanszírozással Felcsúton labdarúgóstadion ne épüljön?”

„Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB.) az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését azért tagadta meg, mert álláspontja szerint a népszavazásra szánt kérdés nem tartozik az Országgyűlés feladat-és hatáskörébe.

[...]

⁹³ 341/2010. OVB határozat. A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁹⁴ 182/2010. (X. 21.) AB határozat. Elérhetőség:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2CC7B4A3DE1BA3F4C1257ADA00528CDF?OpenDocument>

(utolsó letöltés: 2017. január 31.)

Az OVB az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat-és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 64. § (1) bekezdés g) pontja és az állami sportcélú támogatások felhasználásáról és elosztásáról szóló 4/2011. (II. 28.) NEFMI rendelet (a továbbiakban: NEFMI rendelet) 31. § (1), (2) bekezdése, (3) bekezdés a) pontja alapján megállapította, hogy a labdarúgás sportág kiemelt utánpótlás-nevelési központjainak akadémiai rendszerű fejlesztésének támogatása, így a beruházásokra, felújításokra nyújtható támogatások kiadásának jogosultja a miniszter. Ennek értelmében – a fenti jogszabályok együttes értelmezése alapján – az Országos Választási Bizottság úgy döntött, hogy a kérdés nem tartozik az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe.

[...]

5. A Kormány az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdése alapján tehát eredeti jogalkotói hatáskörben és törvényben kapott felhatalmazás alapján alkot rendeletet. *Amikor a törvény a Kormányt (vagy a Kormány tagjait), jogalkotásra hatalmazza fel, akkor a törvényhozás egyben arról is dönt, hogy a kérdés rendezése nem az Országgyűlés (hanem a végrehajtó hatalom) hatáskörébe tartozik. Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerinti hatalommegosztás elvéből és a 15. cikk (3) bekezdéséből következően a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozó kérdéstről van tehát szó abban az esetben, ha Kormány (vagy kormány tagja) törvényi felhatalmazáson alapuló jogalkotási kötelezettségét teljesíti, függetlenül attól, hogy az adott kérdést az Országgyűlés is szabályozhatta volna. Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés értelmében népszavazásra bocsátható kérdés, csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, amely rendelkezés csak az Alaptörvényben tételesen is megfogalmazást nyert hatalommegosztás elvével együtt értelmezendő.*

A Kúria megállapította, hogy ha a Kormány hatáskörébe tartozó összes kérdés – azok is, amelyekben a Kormány vagy a miniszterek kifejezett felhatalmazással, törvény végrehajtására alkottak jogot – egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésnek is tekinthetők, az a népszavazási kezdeményezés szempontjából kiüresíti az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésébe és az Nsztv. 10. § a) pontjába foglalt azon – tulajdonképpen korlátot is állító szabályt – hogy az országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A népszavazás jogintézménye az Alaptörvény rendszerében is komplementer jellegű, a képviseleti hatalomgyakorlást egészíti ki. A népszavazás Alaptörvényben meghatározott funkciójával lenne ellentétes, ha nemcsak a képviseleti hatalomgyakorlás vonatkozásában, hanem a végrehajtó hatalomnak adott felhatalmazás teljesítése körében is érvényesülne ez a jelleg. A Kúria úgy ítéli meg, hogy egy ilyen kitágított értelmezés a közvetlen hatalomgyakorlást az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésben foglalt kivételesség elvével ellentétesen tágítaná.

6. Miután azonban – a parlamentáris demokrácia sajátosságaiból is következően – az Országgyűlés és a Kormány hatáskörébe tartozó kérdéseket az Alaptörvény nem határolja el (nem is határolhatja el) élesen, ezért az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének hitelesítése során az OVB-nek, illetve határozata elleni kifogás elbírálása során a Kúriának esetenként kell eldöntenie, hogy az adott kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e. *Mindenképpen az Országgyűlés hatáskörébe tartozónak kell tekinteni azokat a kérdéseket, amelyekben az Alaptörvény szerint csak törvény rendelkezhet, illetve azokat amelyekben az Országgyűlés már törvényt alkotott s ezáltal döntött a kérdés Országgyűlés hatáskörébe tartozásáról.* Mindezek korlátja az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésben meghatározott kivett tárgykörök.

7. Jelen ügyben megállapítható, hogy a miniszternek hatáskört biztosító NEFMI rendelet törvényi felhatalmazásokon – a sportról szóló 2004. évi I. törvény 79. § (3) bekezdés a) és b) pontjában, valamint az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 124. § (9) bekezdésében kapott felhatalmazáson – alapul. A Korm. rend. a végrehajtó hatalom körébe tartozó klasszikus szabályozást tartalmaz: az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről. *Mindkét jogszabály [a NEFMI rendelet 31. § (1), (2) bekezdése és (3) bekezdés a) pontja, a Korm. rend. 64. § (1) bekezdés g) pontja] szerint a labdarúgás sportág kiemelt utánpótlás-nevelési központjainak akadémiai rendszerű fejlesztésének támogatása, így a beruházásokra, felújításokra*

nyújtható támogatások kiadásának jogosultja – azaz a *hatáskör címzettje* – a miniszter. A Kúria ezért úgy döntött, hogy a 93/2012. (XI. 16.) OVB határozat tárgyát képező kérdés *nem tekinthető az az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése alapján az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésnek.*⁹⁵

3. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a 2015. január 1. előtt ingyenes közforgalmi útszakaszok újra ingyenesen használhatóvá váljanak?”

„2. A Nemzeti Választási Bizottság az 56/2015. számú határozatával a hitelesítést megtagadta. A Nemzeti Választási Bizottság az ügyben irányadónak tekintette a Kúria Knk.37.807/2012/2. számú határozatában foglaltakat. E határozat – országos népszavazás kezdeményezése tárgyában – az Alaptörvény több rendelkezése alapján arra a következtetésre jutott, hogy mivel országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, ezért nem tekinthető ebbe tartozónak a végrehajtó hatalomnak adott felhatalmazás végrehajtó hatalom általi teljesítése körébe tartozó összes kérdés.

A Nemzeti Választási Bizottság az 56/2015. számú határozat alapjául szolgáló ügyben megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdést a 25/2013. (V. 31.) NFM rendelet (a továbbiakban: NFM rendelet) és a járművel díj ellenében használható gyorsforgalmi utak körét a díjfizetés ellenében használható autópályákról, autótutakról és főutakról szóló 37/2007. (III. 26.) GKM rendelet (a továbbiakban: GKM rendelet) 1. melléklete szabályozza. E rendeletek megalkotására az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdésének második fordulata szerint, törvényi felhatalmazás alapján került sor. Az Országgyűlés a díjfizetési kötelezettséggel érintett utak körének meghatározását, mint törvényben nem szabályozott tárgykör szabályozását a Kormány közlekedésért felelős tagja hatáskörébe utalta. A Nemzeti Választási Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy jelen ügyben *a népszavazás tárgya, vagyis az arra irányuló jogalkotási feladat, hogy a 2015. január 1-je előtt ingyenes közforgalmi utak újra ingyenesen használhatóvá váljanak, az Alaptörvény alapján nem az Országgyűlés, hanem a Kormány hatáskörébe tartozó kérdés, így az Alaptörvény 8. § (2) bekezdése kizárja e tárgyban az Országos népszavazás lehetőségét.*

[...]

Az útdíjköteles utakat az NFM rendelet 4. §-a alapján az 1. melléklet tartalmazza, amely a 2014. december 30-án kihirdetett 57/2014. (XII. 30.) NFM rendelet 11. §-ával módosult, valamint a GKM rendelet 1. és 2. melléklete, amelyeket a 2015. január 29-én kihirdetett 3/2015. (I. 29.) NFM rendelet 6. § (1)–(2) bekezdései iktattak be. Helytálló az Országos Választási Bizottság 56/2015. számú határozatának azon megállapítása, hogy *mindkét miniszteri rendelet konkrét törvényi felhatalmazásokon, az Udt. és a Kktv. felhatalmazásain nyugszik, azaz az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdés második fordulata szerint közvetlen törvényi felhatalmazáson alapulnak, annak végrehajtása körében jöttek létre. Az Országgyűlés a kérdést, mint törvényben nem szabályozott tárgykört miniszteri hatáskörbe utalta.*

[...]

A Kúria fenntartja a Knk.37.807/2012/2. határozatában foglalt azon álláspontját, hogy ha a Kormány hatáskörébe tartozó összes kérdés – azok is, amelyekben a Kormány vagy a miniszterek kifejezett felhatalmazással, törvény végrehajtására alkottak jogot – egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésnek is tekinthetők, az a népszavazási kezdeményezés szempontjából kiüresíti az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésében foglalt – tulajdonképpen korlátot is állító szabályt – hogy az országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.⁹⁶

⁹⁵ Knk.37.807/2012/2. számú határozat. Elérhetőség: <http://kuria-birosag.hu/hu/nepszavagy/knk3780720122-szamu-hatarozat> (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁹⁶ Knk.IV.37.361/2015/3. számú határozat. Elérhetőség: <http://kuria-birosag.hu/hu/nepszavagy/knkiv3736120153-szamu-hatarozat> (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

4. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés határozattal kötelezze a Kormányt arra, hogy kérelmezze az Európai Unió Tanácsánál és a Bizottságánál az Európai Ügyészségről szóló megerősített együttműködésben való részvételét?”

Az Európai Ügyészséghez való csatlakozásról szóló döntés meghozatalát mind az NVB, mind a Kúria a Kormány hatáskörébe tartozóként definiálta, ennél fogva nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozása okán nem lehet országos népszavazás tárgya:

„A Lisszaboni Szerződés megteremtette az Európai Ügyészség felállításának lehetőségét, szabályozta a különleges jogalkotási eljárást, az abban való részvétel szabályait. Az ún. megerősített együttműködésben való részvételi szándékot a tagállamoknak az Európai Unió tanácsában kell jelezniük. Mivel az Európai Unió Tanácsa (Tanács) az EU-tagállamok kormányainak képviselőjét ellátó intézmény, és tagjai az uniós országoknak a megvitatandó szakpolitikai területért felelős miniszterei, egyértelmű, hogy a részvételi szándék kinyilvánítása a Kormány feladata.” [...] az Országgyűlés az Európai Ügyészségről szóló rendelethez való utólagos csatlakozás keretében jogosult ugyan határozati formában megjelenő állásfoglalást előterjeszteni a Kormány számára, azonban ez az állásfoglalása kötelező erővel nem bír, a Kormány attól eltérhet, azt módosíthatja. Azaz az Országgyűlésnek nincs olyan hatásköre, amely alapján a Kormányt direkt módon meghatározott kormányzati intézkedés megtételére kötelezhetné az európai uniós intézmények előtti eljárásban. [...] A hatalmi ágak elválasztásának Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés szerinti alkotmányos elvéből, valamint a Jat. 23. § (1)-(3) bekezdése alapján az Országgyűlés normatív határozatának jogi természetéből adódóan az Országgyűlés határozatával egyébként sem jogosult a Kormányt bármilyen tárgykörben kötelezni. Az Országgyűlés normatív határozata az Országgyűlés szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját szabályozhatja. Ugyan általában a normatív határozati forma lehetőséget teremt a kibocsátó számára, hogy az általa irányított szervekre vonatkozóan rendelkezéseket állapítson meg, azonban az Országgyűlés és a Kormány között ilyen irányítási viszony a hatalmi ágak megosztásának jogállami elve mellett nem tételezhető.”⁹⁷

2.1.2. Az Alaptörvény módosítására irányuló kérdés

1. JOGESET

„Az Országgyűlés Alkotmányügyi, törvényelőkészítő és igazságügyi bizottsága az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-ának g) pontja, valamint a 21. § (6) bekezdésének a) pontja alapján az alábbi indítványt terjesztette elő:

Az Alkotmánybíróság értelmezze a Magyar Köztársaság Alkotmánya 28. §-ának (2) bekezdését, és foglaljon állást abban a kérdésben, hogy népszavazás tárgyát képezheti-e az Országgyűlésnek az Alkotmány 28. §-ának (2) bekezdésében meghatározott jogköre, figyelemmel az Alkotmány 19. §-ának (2) bekezdésére is.

Ennek keretében az Alkotmánybíróság vizsgálja meg, hogy

1. népszavazás útján alkotmányosan kikényszeríthető-e, hogy az Országgyűlés az Alkotmány 28. §-ának (2) bekezdése alapján megbízatásának lejártá előtt mondja ki feloszlását;

2. tekinthető-e az ilyen népszavazási kezdeményezés »kollektív visszahívásnak«, és ez nem ellentétes-e a Magyar Köztársaság demokratikus választójogi és képviselői elveivel, különös tekintettel

⁹⁷ 1014/2018. NVB határozat. Elérhetőség: <http://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/1014-2018-nvb-hatarozat> (utolsó letöltés 2019. május 1.), Knk.VII.37.942/2018/2. számú határozat. Elérhetőség: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3794320182-szamu-hatarozat> (utolsó letöltés: 2019. május 1.)

arra, hogy az Alkotmány, valamint az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény a képviselők tekintetében megszüntette a visszahívás intézményét;

[...]

1. A Magyar Köztársaság alkotmányos rendjében a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselet. Népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben.

2. 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.*

3. Mivel az Alkotmány 28. §-ának (2) és (3) bekezdései kimerítően meghatározzák az Országgyűlés feloszlásának és feloszlátásának eseteit, az Országgyűlés népszavazás útján nem kényszeríthető feloszlásának kimondására.

[...]

A népszavazás a parlamentáris rendszerben a hatalom képviseleti gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul, tehát komplementer jellegű. Nem hivatott és nem jogosult a parlament megbízatásának visszavonására.

Az Nsztv. olyan értelmezése, amely szerint az Országgyűlés feloszlásának kimondása népszavazásra bocsátható, az Alkotmány közvetett eszközökkel való módosítását, burkolt módon az Országgyűlés visszahívásának Alkotmányba iktatását jelentené.

[...]

Mivel az Országgyűlés megbízatásának népszavazás útján történő megszüntetéséről az Alkotmány nem rendelkezik, a feloszlás kimondásának népszavazásra bocsátása – ha a népszavazás eredménye kötné az Országgyűlést – a parlamenti megbízatás megszűnésének új, az Alkotmány által eddig nem ismert módját eredményezné, vagyis az Alkotmány burkolt módosítását jelentené. Az Alkotmány módosítása azonban csak az Alkotmányban előírt rendben történhet.”⁹⁸

2. JOGESET

„Kívánja-e Ön, hogy a köztársasági elnököt közvetlen módon a választópolgárok válasszák meg?”

OVB

„Az Országos Választási Bizottság a fent idézett jogszabályi rendelkezések alapján megállapította, hogy nincs alkotmányos akadálya annak, hogy népszavazás döntsön a köztársasági elnök választásának módjáról.

A köztársasági elnök választásának jelenlegi szabályait az Alkotmány 29/A-29/B. §-ai tartalmazzák. A köztársasági elnök közvetlen (a választópolgárok általi) választása tehát az Alkotmány módosítását igényelné.

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése taxatív felsorolásban tartalmazza azokat a tárgyakat, amelyekben népszavazás nem tartható. *Olyan tárgykör, amely az Alkotmány valamely rendelkezését kifejezetten megemlíti, a hivatkozott § (5) bekezdés c) pontjában található. Eszerint nem tartható népszavazás az Alkotmánynak a népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről. Az Alkotmány egyéb rendelkezéseiről tartandó népszavazást sem az említett, sem más rendelkezés nem zárja ki. Ebből pedig az »a contrario« értelmezés szerint az következik, hogy az Alkotmányban szabályozott bármely más kérdés – amelyre nem vonatkozik kizáró ok – népszavazás tárgya lehet.”⁹⁹*

⁹⁸ 2/1993. (I. 22.) AB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/ujweb/jog1/vf2/vf310209.htm (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁹⁹ 10/1999. (IV.14.) OVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/1999/1999-484.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

AB

„1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: alkotmánymódosítás csak az Alkotmányban előírt eljárási rendben [Alkotmány 24. § (3) bekezdés] történhet; *az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye.*

[...]

Az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította, hogy az Alkotmány megalkotása és megváltoztatása kizárólag az Országgyűlés jogkörébe tartozik, és az Országgyűlés e jogkörében alkotmányosan az alkotmánymódosításra irányadó eljárási és határozathozatali követelmények betartásával, alkotmánymódosításra irányuló közvetlen és kifejezett alkotmányozó hatalmi rendelkezés alapján járhat el [1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816., 819.; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220., 234.]. A szervezeti azonosság ellenére az Alkotmány rendelkezései alapján különbséget kell tenni az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom között. Amikor az Országgyűlés az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *a*) pontjában rögzített hatáskörében jár el, alkotmányozó hatalmat gyakorol az Alkotmány 24. § (3) bekezdésében szabályozott eljárás szerint. Az Alkotmány e rendelkezései egyértelműen az Országgyűlés hatáskörébe utalják az Alkotmány elfogadásáról és módosításáról való döntést. Ebből az következik, hogy az Alkotmány – választópolgári kezdeményezésre – népszavazással nem módosítható. Az Alkotmány alapján az Alkotmány rendelkezéseinek megállapítása az Országgyűlés hatásköre volt és maradt az 1997-es alkotmánymódosítást követően is. *A népszavazással kapcsolatos alkotmánymódosítás során az Országgyűlés mint az alkotmányozó hatalom nem határozta meg a népszavazásnak az alkotmányozásban betöltött szerepét, azaz, nem bírálta felül az Alkotmánybíróság által a 2/1993. (I. 22.) AB határozatban megállapított követelményt, mely szerint népszavazással nem lehet az Alkotmányt módosítani.*”¹⁰⁰

3. JOGESET

„Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy az országos népszavazás, illetve országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése iránti eljárás ne az Országos Választási Bizottság, hanem a megalapozott döntés-előkészítéshez szükséges szakértői háttérrel rendelkező igazságügyért felelős miniszter hatáskörébe tartozzon?”

„[E]redményes népszavazás esetén a jelen *népszavazási kérdéssel érintett döntési jogkör* egy független és csak a törvénynek alárendelt szervtől elvonásra és *egy kormányzati szervnek pedig a hatáskörébe kerülne.* Ezzel az Országgyűlés és a kormány egymáshoz viszonyított alkotmányos pozíciója is megváltozna és egy ilyen változás a népszavazás intézményének alkotmányos rendeltetésével sem lenne összeegyeztethető. Ez a megoldás *szembe kerülne a független, demokratikus jogállamiságnak az Alkotmány 2. §-ában is rögzített elvével,* és az Alkotmánybíróság megállapítása szerint sem illeszkedne az országos népszavazásnak és népi kezdeményezésnek az Alkotmányban meghatározott szabályozási koncepciójába.”¹⁰¹

4. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az ingatlan-adásvételi szerződések ügyvéd, közjegyző vagy jogtanácsos közreműködése nélkül is alkalmasak legyenek az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésre?”

„Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés alapján tartott eredményes népszavazás következtében a jogalkotó kötelezettsége mindössze az Inytv. hivatkozott rendelkezésének módosítására (hatályon kívül helyezésére) irányulna, egy jogi és

¹⁰⁰ 25/1999. (VII. 7.) AB határozat. A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹⁰¹ 84/2010. (V. 20.) AB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/content/ab/2009/84_2010.pdf (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

ténybeli bizonytalanságot ellensúlyozó jogszabályi konstrukciót kellene megszüntetnie. Ez az intézkedés azonban – annak ellenére, hogy nem volna maga után az Alkotmány módosítására irányuló kötelezettséget – valójában *csökkentené azt az alkotmányos védelmi szintet*, amelyet az Alkotmánybíróság által értelmezett Alkotmány a jogbiztonság, illetve a tulajdonvédelem vonatkozásában jelenleg biztosít. Ennek alapján az eredményes népszavazás alapján teendő jogalkotói aktus végső soron – *az Alkotmánybíróság által értelmezett – Alkotmány burkolt módosítását eredményezné.*

A jogalkotó a jogbiztonság, illetve a tulajdonvédelem alkotmányos elveinek érvényesülése érdekében az ügyvéd vagy közjegyző közreműködésén kívül más módszert vagy jogtechnikai megoldást is alkalmazhat. Bármilyen legyen is a választott új megoldás, az anyagi jogi és eljárásjogi garanciák a jogbiztonság és a tulajdonvédelem alkotmányos védelmi szintjét nem csökkenthetik. A népszavazásra feltenni javasolt kérdésből azonban a jogalkotónak ez a kötelezettsége nem derül ki, a választópolgárok számára a népszavazás eredményessége olyan jogalkotói kötelezettséget mutatna, amelynek eredménye pusztán az ügyvéd, közjegyző vagy jogtanácsos közreműködési kötelezettségének megszüntét jelentené az ingatlan adásvételi szerződések alapján történő tulajdonjog bejegyzését illetően.”¹⁰²

5. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a nyilvános vagyonynyilatkozat tételére kötelezett személyekkel közös háztartásban élő hozzátartozók ingatlanszerzése csak akkor kerüljön bejegyzésre a földhivatali nyilvántartásban, ha a nyilvános vagyonynyilatkozat tételére kötelezett igazolja az ingatlanszerzésre vonatkozó adatok közzétételét?”

„Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *a*) pontja szerint nem lehet országos népszavazást tartani az Alaptörvény módosítására irányuló kérdérről. Abban az esetben, *ha az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívéén szereplő kérdés alapjog-korlátozást érint, adott esetben vizsgálandó az is, hogy a kérdésre vonatkozó alapjog-korlátozás az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés alapján az Alaptörvény keretei között marad-e. Ha* akár a Nemzeti Választási Bizottság, akár a Kúria arra a következtetésre jut, hogy *a kérdésben rejlő alapjogi kollízió, vagy az adott alapjog valamely alkotmányos értékkel való ütközése csak az Alaptörvény módosításával oldható fel, akkor a kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján nem bocsátható országos népszavazásra.* Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés, és a 8. cikk (3) bekezdés *a*) pont ekként kapcsolódik össze.

Megállapítható, hogy a feltenni kívánt kérdés a közélet tisztasága, mint alkotmányos érték, a tulajdonhoz való jog, mint alapjog mellett érinti az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt személyes adatok védelméhez való jogot.

[...]

A népszavazásra feltenni szándékozott kérdés az ingatlanok megszerzését illető korlátot szándékozik állítani a közös háztartásban élő hozzátartozók tekintetében.

Jelen eljárásban vizsgált kérdés – tartalma szerint – azt eredményezi, hogy a nyilvános vagyonynyilatkozat tételére kötelezett személyekkel közös háztartásban élő hozzátartozók csak úgy szerezhethetnének tulajdont (illetve csak úgy kerülhetne tulajdonszerzésük földhivatali nyilvántartásba), ha a közjogi tisztséget betöltő személy ehhez quasi hozzájárul (igazolni köteles annak nyilvánosságra hozatalát). A vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezménye az Ogytv., Abtv., MNBtv., stb. szabályai alapján nem a családtagot terheli, hanem a közjogi tisztségviselőt (nem vehet részt az adott alkotmányos szerv tevékenységében, javadalmazásban nem részesül), azaz a szankció nem irányul (nem irányulhat) a kötelezett hozzátartozójára. A feltenni szándékozott kérdésben egy esetleges érvényes és eredményes népszavazás ezzel épp fordított helyzetet teremtene: a hozzátartozó ingatlan-nyilvántartás útján történő tulajdonszerzése elé állítana korlátot az, ha – a kérdésből pontosan

¹⁰² 70/2011. (VIII. 31.) AB határozat. Elérhetőség:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/D37E3726E39FC26DC1257ADA0052B32F?OpenDocument>
(utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

idézve – „a nyilvános vagyonyilatkozat tételére köteles személy” nem igazolja az ingatlanszerzésre vonatkozó adatok közzétételét. Ezáltal a közös háztartásban élő (akár nagykorú) személy cselekvési szabadsága elé aránytalan korlátot állít: az ingatlan-nyilvántartás útján közhitelesen tanúsított tulajdonszerzését egy rajta kívül álló okhoz, a nyilvános vagyonyilatkozat tételére kötelezett magatartásához köti.

Mindezen túlmenően az ingatlanszerzéshez vonatkozó adatok közzététele nyilvánvaló, hogy korlátozza a nyilvános vagyonyilatkozat tételére kötelezett személyekkel közös háztartásban élő hozzátartozóknak a személyes adatokkal való rendelkezés szabadságát (az információs önrendelkezési jogát) azzal, hogy azt más személynek kell közzétenni. Azon túl, hogy az elérni kívánt cél magával a hozzátartozói vagyonyilatkozat bevezetésével már megvalósult, az ingatlanszerzésre vonatkozó adatok közzététele az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésben foglaltak alapján az információs önrendelkezési jog aránytalan korlátozásával is járna.”¹⁰³

6. JOGESET

Egy új, alkotmányos szereplőt érintő rendelkezés bevezetése is érintheti az Alaptörvényt, ha az alkotmányos súlyánál fogva alaptörvényi rendezést kíván.

„Egyetért-e Ön azzal, hogy ne lehessen miniszterelnöknek javasolható az a személy, akit korábban az Országgyűlés legalább két alkalommal miniszterelnöknek megválasztott?” – népszavazási kérdés kapcsán a Kúria kifejtette: „A parlamentáris kormányforma Alaptörvényben meghatározott egyensúlyi helyzetét rendezné át, ha az államfő újraválaszthatóságának korlátozása mellett a miniszterelnök személyének újraválaszthatósága is szám szerinti korlátozás alá esne. Ez a kérdés önmagában érinti az államszervezet működését, a Kormány parlament előtti bizalma és felelőssége mellé a kormányalakítás parlamenti felelősségtől független újabb korlátját iktatná be. *Az Alaptörvényben foglalt szabályok alapján egy esetleges ilyen korlátozás – annak alkotmányos súlyát tekintve – ugyanúgy az Alaptörvényre tartozó szabályozási kérdés, mint az országgyűlési ciklusok, vagy a köztársasági elnök személyének újraválaszthatósága.*”¹⁰⁴

2.1.3. A költségvetési törvény tartalmát érintő kérdés

1. JOGESET

„Akarja-e Ön, hogy az évenkénti nyugdíjmelés módjának meghatározásakor a keresetnövekedés mellett a nyugdíjasok fogyasztása (fogyasztói kosara) alapján számított áremelkedést is figyelembe vegyék?”

„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

¹⁰³ Knk.IV.37.387/2015/3. számú határozat. Elérhetőség: <http://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3738720153-szamu-hatarozat> (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹⁰⁴ Knk.IV.37.393/2017/3. számú határozat. Elérhetőség: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3739320173-szamu-hatarozat> (utolsó letöltés: 2019. május 1.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

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.

2.2. 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. Jelen esetben a népszavazásra bocsátandó kérdés nem tartalmazza sem a költségvetési, sem a zárszámadási törvény módosítását, okserűen nem következik a kérdésből a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása; a kérdés nem irányul arra, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat.

A népszavazásra szánt kérdésből egyébként eredményes népszavazás esetén sem következik szükségszerűen a nyugdíjak emelése. A megfogalmazott kérdés az évenkénti nyugdíjmelés módszerének meghatározása kapcsán csupán egyetlen szempont, a nyugdíjasok fogyasztása (fogyasztói kosara) alapján számított áremelkedés figyelembevételét célozza. Eredményes népszavazás esetén a jogalkotóra háruló kötelezettség annak kimunkálása, hogy miként, milyen részarányban és milyen jogtechnikai megoldással illeszti a fenti követelményt a nyugdíjmelés módszerébe. A népszavazásra szánt kérdés távoli, közvetett költségvetési összefüggésű, a nyugdíjmelés számítási módszerének esetleges megváltoztatása, annak következménye nem ütközik az Alkotmányban tételesen megjelenített kizárt népszavazási tárgykörökbe.

Önmagában az, hogy a népszavazásra szánt kérdés távoli, közvetett összefüggésben áll valamely tiltott népszavazási tárgykörrel, nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörűvé válását.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés nem tartozik tiltott népszavazási tárgykörbe.¹⁰⁵

2. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a háziorvosi ellátásért, fogászati ellátásért és a járóbeteg-szakellátásért továbbra se kelljen vizitdíjat fizetni?”

OVB

„Az Országos Választási Bizottság a kérdésre vonatkozó döntésénél elsősorban azt vette alapul, hogy a vizitdíj bevezetésének tárgyköre milyen összefüggésben áll a költségvetéssel. Ennek során az OVB megállapította, hogy 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 *bevévelt 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 kezdeményezés így a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő tilalomba ütközik. Ugyan nem érint már hatályos költségvetést, azonban *egy jövőbeli költségvetéssel kapcsolatban összességében meghatározható, számszerűsíthető mértékkel változtatja meg a költségvetési bevétel mértékét.*¹⁰⁶

¹⁰⁵ 51/2001. (XI. 29.) AB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/ovi/content/vf/78_51_2001ab.htm (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹⁰⁶ 568/2006. (XI. 21.) OVB határozat. Elérhetőség: <http://valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2006/2006-2407.html> (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

AB

„Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 568/2006. (XI. 21.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

[...]

A jelen esetben a hitelesítésről 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.

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.¹⁰⁷

3. JOGESET

„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?”

OVB

„A 16/2007. (III. 9.) AB határozatban megvizsgált népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdést a kezdeményező visszavonta, és a jelen határozat tárgyát képező kérdést javasolja népszavazásra bocsátani. Az új 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 vizitdíjfizetési 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.) határozatában foglaltakkal – nem bocsátható népszavazásra.

[...]

[A]z 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 vizitdíj (kórházi napidíj) megszüntetése az egészségbiztosítási járulékbefizetések 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.

Az OVB álláspontja szerint 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. Erre tekintettel is ítélte meg úgy az Országos Választási Bizottság, hogy az indítványozók által benyújtott kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bek. a) pontjában szereplő költségvetést érintő kérdés.¹⁰⁸

AB

„Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 106/2007. (IV. 11.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

¹⁰⁷ 16/2007. (III. 9.) AB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/content/ab/2006/16_2007.pdf (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹⁰⁸ 106/2007. (IV. 11.) OVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2007/2007-746.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

[...]

Az Alkotmánybíróság megerősíti: *jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg, hacsak nem jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásukról van szó* [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 395.]. A vizitdíj 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 kérdésről tartott eredményes népszavazás (itt: a vizitdíj 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 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. Nem az Egészségbiztosítási Alap költségvetésének egyik sora, hanem ez a törvényi szabály vonatkozik arra a kérdésre, hogy kell-e vizitdíjat fizetni. Ez a törvényi szabály az, amelynek következménye a költségvetésben a vizitdíjra vonatkozó előirányzat megjelenése. *Önmagában a vizitdíjjal 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.¹⁰⁹

OVB

„Az Országos Választási Bizottság az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesíti.”¹¹⁰

AB

„Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 155/2007. (VI. 25.) OVB határozatát helybenhagyja.

[...]

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.

¹⁰⁹ 34/2007. (VI. 6.) AB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/content/ab/2007/34_2007.pdf (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹¹⁰ 155/2007. (VI. 25.) OVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2007/2007-866.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.)

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.¹¹¹

4. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a dohánytermékek kiskereskedelme Magyarországon ne az állam kizárólagos hatáskörébe utalt tevékenység legyen?”

„A hitelesíteni kért kérdés a dohánykiskereskedelmi tevékenységet állami monopóliummá minősítő törvényt kívánta népszavazásra feltenni. A kérdésnek a Kötv.¹¹² értelmében költségvetési vonzata van, mivel a hatályos Kötv. konkrét bevételi soron tartja nyilván a monopólium koncesszió útján történő hasznosításából származó várt díjbevételt. A kérdés tehát olyan, a Kötv.-ben megjelölt bevételi jogcímre irányul, amely függetlenül annak összepszerúségétől érvényes és eredményes népszavazás esetén a bevételi jogcím teljes megszűnését jelentené.

¹¹¹ 58/2007. (X. 17.) AB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/content/ab/2007/58_2007.pdf (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹¹² Költségvetési törvény.

A kérdés hitelesítése esetén tartandó *érvényes és eredményes népszavazás* tehát azzal a következménnyel járna, hogy megszűnne a koncessziós díjak közül, a Kötv. 1. melléklet XLIII. fejezet, 1.2.4.4. alpontja szerint várt koncessziós díjbevétele. Függetlenül tehát attól, hogy egy ilyen helyzet szükségessé teszi-e a Kötv. módosítását, a Kötv. tartalmának érintettsége nem kétséges.”¹¹³

2.1.4. Központi adónemet érintő kérdés

1. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy új, egy adónemből álló, a jelenleginél egyszerűbben működő, átláthatóbb, vállalkozásbarát Eszköz Forgalmi Adó (EFA, melynek mértéke 15%) legyen a régi adónemek helyett és Hálózati Pénzügyi Ellenőrzési Rendszer kerüljön bevezetésre Magyarországon?”

„Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a*) pontja alapján nem lehet országos népszavazást tartani a központi adónemekről szóló törvények tartalmáról. Az Alkotmánybíróság a 97/2007. (XI. 29.) AB határozatban kimondta, hogy »az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a*) pontja nem formai, hanem tartalmi korlátot állít a népszavazás elé. Az alkotmányos tilalom arra vonatkozik, hogy az adók alanyát, tárgyát, alapját és mértékét érintő kérdésekről ne lehessen népszavazás útján döntést hozni.« (ABK 2007, 1072, 1074.)

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy *a népszavazásra szánt kérdésből eredményes népszavazás esetén szükségszerűen következik egy új, központi adónem bevezetése a régi adónemek helyett, mely alapjaiban érinti a hatályos adó jogszabályokban megnevezett és szabályozott adók alanyát, tárgyát, alapját és mértékét.*

Mindezekből következően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a népszavazásra szánt kérdés közvetlenül a központi adónemekről szóló törvények tartalmára vonatkozik, így az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a*) pontjába, a kizárt népszavazási tárgykörbe ütközik.”¹¹⁴

2. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a látványcsapatsportokra adható társasági adó-támogatások feltételei megegyezzenek a kulturális intézményeknek juttatható támogatásokéval?”

NVB

„Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontja szerint a központi adónemről szóló törvény tartalmáról nem lehet országos népszavazást tartani.

A Nemzeti Választási Bizottság megállapítja, hogy a látványcsapatsportok támogatására adható adókedvezményeket a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (továbbiakban: Tao.) 22/C. §-a szabályozza. A Tao. 22. §-a a kultúra területén a filmalkotás és az előadó-művészeti szervezetek részére állapít meg adókedvezményt. A Tao. fenti két paragrafusa eltérően szabályozza a látvány-csapatsportok és a filmalkotás és az előadó-művészeti szervezetek részére adható adókedvezmény mértékét, illetve annak számítási módját is.

A benyújtott népszavazási kérdés arra irányul, hogy a kulturális intézmények támogatása és a látványcsapatsportok vonatkozásában a Tao. azonos szabályokat állapítson meg.

¹¹³ Knk.IV.37.339/2015/3. számú határozat. Elérhetőség: <http://kuria-birosag.hu/hu/nepszavagy/knkiv3733920153-szamu-hatarozat> (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹¹⁴ 19/2008. (III. 12.) AB határozat

Ezen okból egy eredményes népszavazás az Országgyűlést szükségszerűen arra kötelezné, hogy a Tao. rendelkezéseit módosítsa, ez viszont az Alaptörvény fent hivatkozott rendelkezésébe ütközne.”¹¹⁵

KÚRIA

„3. A Tao. tv. ismertetett szabályaiból a Kúria az alábbi következtetésekre jutott:

A Tao. tv. központi adónemet, a társasági adó szabályait, a jövedelem- és vagyonszerzésre irányuló vagy azt eredményező gazdasági tevékenység anyagi adókötelezettségeit, azaz a vállalkozásokat terhelő adókötelezettség elemeit határozza meg. Másképpen megfogalmazva: a Tao. tv. a társasági adótevékenység elemeit rendezi: meghatározza az adó alanyát, tárgyát, az adó alapját és mértékét, illetve az adókötelezettséget befolyásoló mentességek és kedvezmények körét. Főszabályként tehát minden olyan – jogalkotói – döntés, amely módosítja a társasági adókötelezettséget, szükségképpen érinti az adótevékenység Tao. tv.-beli szabályait.

A látványcsapatsportok II. 2. pontban részletezett adókedvezményekkel és adójóváírással történő támogatása – ahogy arra a felülvizsgálati kérelem helyesen utalt – az állami adóbevételek körét szűkíti. Tekintettel az Európai Unió Bíróságának gyakorlatára az adókedvezmény – versenyjogi megközelítésben – állami támogatásként értékelendő, amelynek adott esetben lehet versenytorzító hatása. Ezért az egységes piac zavartalan működése érdekében annak az uniós szintű versenyhatóság, az Európai Bizottság látókörébe kell kerülnie. Ez meg is történt akkor, amikor az Európai Bizottság a Tao. tv.-beli szabályozást jóváhagyta. Nem osztotta azonban a Kúria a szervező azon álláspontját, amely szerint az adókedvezmény versenyjogi értelmezése – és annak az Európai Bizottság általi jóváhagyása – megszüntetné a fentiek szerint ismertetett adókedvezmények adótevékenységi elemkénti kezelését.

Éppen ellenkezőleg: azt kell megállapítani, hogy a hitelesíteni kért kérdésben megjelenő adókedvezmény, és adójóváírás befolyással van – még ha a bevezetés 2011. április 11-i dátumához képest az idők folyamán az adókedvezmény mértékét illetően tendenciájában csökkenő tételként is – az adózó adókötelezettségére. Következésképpen a szabályozás támogatott célok közötti kiegyenlítését szolgáló módosítása központi adónemről szóló törvény módosítását jelentené érvényes és eredményes népszavazás esetén.

A kifejtettek értelmében a Kúria megállapította, hogy az NVB határozata jogszerűen, az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában és az Nsztv. 11. §-ában foglaltakra tekintettel tagadta meg a kérdés hitelesítését. A hitelesítendő kérdés Alaptörvénybe ütközésére tekintettel a Kúria az egyértelműségi teszt alapján a továbbiakban már nem vizsgálódott.”¹¹⁶

2.1.5. Választási törvények tartalmát érintő kérdés

1. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a magyar választópolgárok hiteles tájékoztatása érdekében a választási törvényt úgy kell módosítani, hogy az önkormányzati, országgyűlési és európai parlamenti választásokon induló jelöltek számára kötelező legyen a nyilvános vita egymással szemben, és az a jelölt, aki ezen törvényi kötelezettségének nem tesz eleget ne indulhasson a választáson?”

„Az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése alapján az országos népszavazás funkciója az, hogy az Országgyűlést a népszavazásra feltenni kívánt kérdés tekintetében meghatározott irányú döntésre

¹¹⁵ 49/2015. NVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2015/2015-5623.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹¹⁶ Knk.IV.37.341/2015/3. számú határozat. Elérhetőség: www.lb.hu/hu/nepszavugy/knkiv3734120153-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

kényszerítse. A közvetlen hatalomgyakorlás kivételes jellegéből következőleg a népszavazáshoz való jog több feltétel együttes fennállása esetén gyakorolható: a rendeltetésszerű joggyakorlás mellett a nép csak olyan kérdésben ragadhatja magához a döntést, amely a képviseleti szerv hatáskörébe tartozik. Ez utóbbi rendelkezést az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése rögzíti, mely kimondja, hogy országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet. E rendelkezés korlátját az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésben meghatározott kivett tárgykörök képezik.

Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés c) pontja értelmében nem lehet országos népszavazást tartani az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalmáról.

Az országgyűlési képviselők választásáról rendelkező legfontosabb anyagi jogi szabályokat az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (Vjt.) tartalmazza. Az európai parlamenti képviselők választása esetén az anyagi jogszabályokat az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény (Eptv.), az önkormányzati képviselők választása kapcsán irányadó rendelkezéseket pedig a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (Övjt.) tartalmazza. A Vjt. 6. §-a szerint az egyéni választókerületben a jelöléshez legalább ötszáz választópolgár ajánlása szükséges. Az Eptv. 5. § (2) bekezdése értelmében »a listaállításhoz legalább 20 000 választópolgárnak az aláírásával hitelesített ajánlása szükséges«. Az Övjt. III. fejezete a képviselő és polgármester jelöltek nyilvántartásba vételére az adott település méretétől függően állapít meg feltételeket.

A Nemzeti Választási Bizottság megállapítja, hogy Szervező által benyújtott népszavazási kezdeményezés a hivatkozott választások esetében *a jelöltté váláshoz további feltételt, a nyilvános vitán való részvételt írná elő, továbbá a nyilvántartásba vett jelöltet a nyilvános vitától történő távolmaradása esetén eltiltaná a jelöltként történő indulástól. Vagyis a kérdés támogatottsága esetén, az abban tartott érvényes és eredményes országos népszavazás eredményeképp az Országgyűlés a Vjt., az Eptv. és az Övjt. rendelkezéseinek módosítására kényszerülne.* Az Alaptörvény fent hivatkozott, 8. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján azonban e törvények módosítására népszavazás útján nem kerülhet sor, ezért az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megtagadásának van helye.

A népszavazási kezdeményezés hitelesítésének tehát abszolút akadálya áll fenn, mivel az az Alaptörvény által megfogalmazott egyik tiltott tárgykörbe ütközik. Nincs mód olyan kérdés népszavazásra való javasolására, mely az Országgyűlésre olyan kötelezettséget róna, hogy a képviselők választásáról szóló törvények tartalmát módosítsa. Ennek az Alaptörvényben rögzített szabálynak az ismerete valamennyi országos népszavazást kezdeményezni kívánó szervezőtől elvárható, így a Szervezőtől is, aki rendszeres népszavazási kezdeményezőként nyilvánvalóan tudatában is van ennek az alapvető szabálynak.”¹¹⁷

2. JOGESET

2018-ban került elbírálásra egy olyan népszavazási kérdés, amely kifejezetten a Ve.-t kívánta módosítani. Ebben az esetben azt kellett eldönteni, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés c) pontja szerinti tilalom az anyagi szabályokat tartalmazó törvényeken túl vonatkozik-e az eljárási törvényre is. E kérdésre az NVB, majd a Kúria is igennel felelt: „Az Alaptörvény 8. cikke (3) bekezdése c) pontja a három anyagi jogi szabályt tartalmazó törvény – jelenleg hatályosan az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény, és az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény – tartalmát jelöli meg. Tehát az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés c) pontja ezen törvényekre nem pusztán formálisan mutat rá, hanem azok tartalmának a figyelembevételét írja elő. Nyilvánvaló, hogy a választási anyagi jogi szabályok önmagukban nem, csak az eljárási szabályokkal

¹¹⁷ 113/2015. NVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2015/2015-5687.html
(utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

együtt érvényesülhetnek, az eljárási szabályokkal együtt fejthetik ki hatásukat. A Ve. 1. § a), b) és d) pontjai szerint e törvényt kell alkalmazni az országgyűlési képviselők választásán, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán, és az Európai Parlament tagjainak választásán is. A Ve. szabályai nélkül tehát az anyagi jogi szabályok nem érvényesülhetnek. A Kúria megítélése szerint a tiltott tárgykör e három választási kategóriában a működőképes választás szabályaira vonatkozik, s bár szövegszerűen a törvényeket »működőképessé« tévő választási eljárási törvény ott nem szerepel, azokba a Ve. mindenképpen beleértendő. A Ve. módosítása visszahat az anyagi jogi szabályokat tartalmazó törvények érvényesülésére. Az alkotmányozói cél nem lehetett, pusztán az anyagi jogi szabályok tiltott tárgykörbe sorolása, hiszen azok tiltott tárgykörbe való felvételének így önmagában nincs ésszerűen igazolható oka.

[32] De nemcsak a cél szerinti értelmezés alapján vonható az Alaptörvény 8. cikke (3) bekezdése c) pontja körébe a Ve. Az Alaptörvény e szabálya a »törvények« tartalmáról szól, nyelvtani értelemben helyes lenne a szöveg, ha a három anyagi jogi szabályt tartalmazó »törvény«-t jelölné meg többes szám nélkül. A három választási kategóriát tartalmazó anyagi és eljárási szabályok, mint »törvények« nyelvtani és logikai értelmezés alapján is a kizárt tárgykörbe sorolhatók.¹¹⁸

2.1.6. Nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget érintő kérdés

1. JOGESET

„Kérem, hogy az Országgyűlés a jogi feltételeket teremtsen meg a halálbüntetés átmeneti visszaállítására.”

OV B

„Az Országos Választási Bizottság megvizsgálta, hogy a benyújtott aláírásgyűjtő ív, illetve az azon szereplő kérdés megfelel-e a hatályos törvényi rendelkezéseknek.

Az Országos Választási Bizottság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a fent megjelölt kérdéssel kezdődik, és tartalmazza mindazokat a kellékeket, amelyeket a választási eljárásról szóló 1997. évi C. tv. (a továbbiakban: Ve.) 118. § (2)–(4) bekezdésében foglalt rendelkezések megkívánnak.

II.

Annak megítélésénél, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdésben tartható-e népszavazás, az Országos Választási Bizottság a következő rendelkezéseket vette figyelembe:

Az Alkotmány 28/C. § (5) bek. b) pontja értelmében nem lehet országos népszavazást tartani »hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról«.

Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. tv. (a továbbiakban: Nt.) 13. § (1) bekezdése szerint: »A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.«

Az Országos Választási Bizottság a fenti rendelkezésekre figyelemmel megállapította a következőket:

Az Országgyűlés 57/1992. (X. 15.) OGY határozatával megerősítette az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményt és az ahhoz

¹¹⁸ 1015/2018. NVB határozat. Elérhetőség: <http://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/1015-2018-nvb-hatarozat-> (letöltés ideje: 2019. május 1.),

Knk.IV.37.943/2018/2. számú határozat. Elérhetőség: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3794320182-szamu-hatarozat> (letöltés ideje: 2019. május 1.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

tartozó kilenc kiegészítő jegyzőkönyvet, amelyeket az 1993. évi XXXI. törvénnyel, illetve az 1994. évi LXXXVI. törvénnyel hirdettek ki. *Az Egyezmény Hatodik kiegészítő jegyzőkönyvének 1. Cikke szerint: »A halálbüntetést el kell törölni. Senkit sem lehet halálbüntetésre ítélni, sem kivégezni.«* A 2. Cikk szerint: »Egy állam törvényhozása rendelkezhet halálbüntetésről háború idején vagy háború közvetlen veszélye idején; a halálbüntetést ez esetben is csak e törvényhozás által megszabott esetekben és előírt rendelkezéseknek megfelelően lehet alkalmazni. Ez az állam köteles az Európa Tanács Főtitkárával jogszabályainak vonatkozó rendelkezéseit közölni.« A Hatodik kiegészítő jegyzőkönyvben vállalt kötelezettségeiktől az Egyezményben részes felek még háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot esetén sem térhetnek el, a Hatodik kiegészítő jegyzőkönyv előírásainak vonatkozásában fenntartással sem lehet élni (3–4. Cikk).

Az Országgyűlés a 70/1993. (IX. 16.) OGY határozattal ratifikálta a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya Második Fakultatív Jegyzőkönyvét (kihirdette az 1995. évi II. tv.), amelynek 1. Cikke szerint »1. A jelen Jegyzőkönyv részes államainak joghatósága alá tartozó személyeken nem szabad halálbüntetést végrehajtani.

2. Joghatósága körében minden részes állam megteszi a szükséges intézkedéseket a halálbüntetés eltörlésére.«

A 2. Cikk 1. bekezdése értelmében pedig: »Ezen Jegyzőkönyvhöz nem lehet fenntartást tenni, kivéve a megerősítéskor vagy csatlakozáskor tett azon fenntartást, amely a halálbüntetés alkalmazását háború idején, a háború alatt elkövetett legsúlyosabb katonai természetű bűncselekményekben való bűnösség megállapítása miatt lehetővé teszi.«

A hivatkozott nemzetközi szerződésekre figyelemmel az Országos Választási Bizottság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés beleütközik az Alkotmány 28/C. § (5) bek. b) pontjába, ezért a halálbüntetés visszaállítása kérdésében nem lehet népszavazást tartani.

III.

Az Országos Választási Bizottság megállapította továbbá azt is, hogy az aláírásgyűjtő íven kérdésként megfogalmazott mondat *tartalmilag nem kérdés, hanem kérdés, ily módon az indítványt csak népi kezdeményezésként lehetne kezelni.*¹¹⁹

2. JOGESET

„Egyetért-e azzal, hogy uniós illetőségű állampolgár és cég csak letelepedettség, mezőgazdasági alaptevékenységű cégalapítás esetén és kizárólag haszonbérlet címén birtokolhasson termőföldet?”

„A csatlakozási szerződésben foglaltak alapján a csatlakozást követő hét évig Magyarország fenntarthatja a külföldi állampolgárok, valamint belföldi és külföldi jogi személyek termőföldtulajon-szerzésére vonatkozó törvényi tilalmakat. A csatlakozási szerződés azonban arról is rendelkezik, hogy a magyar állampolgárokhoz hasonlóan szerezhetnek termőföldet azok a Magyarországon jogszerűen letelepedett EU-állampolgárok, akik egyéni vállalkozóként legalább három éve mezőgazdasági tevékenységet végeznek. A MIÉP által benyújtott kérdés alapján elrendelt népszavazás ez utóbbi, *a csatlakozási szerződésben vállalt nemzetközi kötelezettséget meghíúsítaná.* [csatlakozási szerződés X. melléklet 3. pont (2)]

4. A csatlakozási szerződés 2004. május 1-jén lép hatályba, feltéve, hogy a csatlakozási szerződést addig az időpontig valamennyi szerződő fél – alkotmányos rendjének megfelelően – megerősíti és a megerősítő okiratot letétbe helyezi. (csatlakozási szerződés 2. Cikk) A Magyar Köztársaság részéről a magyar Kormány a 37/2003. (IV. 15.) OGY határozatban kapott felhatalmazás alapján, 2003. április 16-án a csatlakozási szerződést aláírta. *A már aláírt nemzetközi szerződéseket a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény sajátos, a részes államok számára nemzetközi kötelezettséget teremtő*

¹¹⁹ 1/1999. (I. 14.) OVB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/1999/1999-455.html (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

védelemben részesíti. A bécsi egyezmény – a szerződés tárgyának és céljának a hatálybalépés előtti meghíúsításától való tartózkodási kötelezettségről szóló – 18. Cikke értelmében a Magyar Köztársaság tartózkodni köteles minden olyan cselekménytől, amely meghíúsítaná a már aláírt nemzetközi szerződés tárgyát és célját. Miután a Magyar Köztársaság a csatlakozási szerződést aláírta, ez a nemzetközi kötelezettség már fennáll.

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés b) pontja alapján nem tartható országos népszavazás hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról. Minthogy a MIÉP által *benyújtott kérdés alapján tartott népszavazás a bécsi egyezmény 18. Cikkében foglalt nemzetközi kötelezettséget meghíúsítaná, a vizsgált kérdésben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés b) pontja alapján a népszavazás kizárt.*

A fenti indokok alapján az Alkotmánybíróság a 18/2003. (I. 23.) OVB határozatot helybenhagyta.¹²⁰

3. JOGESET

„Akarja-e, hogy Magyarország Kormánya bejelentse kilépési szándékát az Európai Unióból a lisszaboni szerződés I. Cikk 50. cikke alapján?”

„Az Országos Választási Bizottság 31/2012. számú határozatában az országos népszavazási kezdeményezés tárgyában az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányainak hitelesítését megtagadta. Határozatában azzal érvelt, hogy Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) 8. cikk (3) bekezdés d) pontja általános jelleggel zárja ki a népszavazás lehetőségét a hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek tekintetében. Figyelembe vette, hogy a nemzetközi kötelezettség megszüntetése a nemzetközi kötelezettségről való döntés, és azt állapította meg, hogy az adott kérdésben népszavazás nem tartható, az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése ez okból kizárt. Utalt arra is, hogy a választópolgárok nemzetközi kötelezettségvállalásról csak akkor dönthetnek népszavazás útján, ha egy nemzetközi szerződés még nem hatályos.

Az Országos Választási Bizottság az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésére (»Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.«) hivatkozással úgy értékelte, hogy a kezdeményezés az Alaptörvény módosítására irányul, így az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja szerinti tilalmi körbe is beletartozik.

A kérelmező előterjesztett kifogásában téves jogértelmezés miatt vitatta az Országos Választási Bizottság döntésének jogszerűségét. Állította, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja alapján az általa felvetett kérdésben a népszavazás nem zárható ki. E körben utalt az 1949. évi XX. törvény 29/C. § (helyesen: 28/C. §) (5) bekezdés b) pontjában foglalt korábbi szabály (nem lehet országos népszavazást tartani hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról) és az Alaptörvény jelenlegi szabálya (»nem lehet országos népszavazást tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről«) közötti különbségre, továbbá arra, hogy egy szerződés kötelezettségek és jogok összessége. Erre figyelemmel állította, hogy a népszavazással kapcsolatos korlátozás köre szűkült, így a Lisszaboni Szerződés I. Cikk 50. cikke alapján fennálló jog gyakorlására nem terjed ki a tilalom, e körben népszavazás tartható. Álláspontja szerint az európai uniós tagságot népszavazás eredményezte, ezért »a jogrend következetessége« azt eredményezi, hogy van arra lehetőség, hogy a kilépésről is ilyen akaratnyilvánítás döntsön.

A kifogás – az alábbiak szerint – alaptalan.

[...]

Elsődlegesen arra mutat rá a Kúria, hogy a népszavazás kiírását indítványozó aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését az Országos Választási Bizottság két okból, az Alaptörvény 8. cikk

¹²⁰ 36/2003. (VI. 26.) AB határozat. A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

(3) bekezdés a) és d) pontja szerinti tilalmi körbe tartozás miatt tagadta meg, azonban a kérelmező kifogásában csak az egyik érvelés törvényességét [Alaptörvény (3) bekezdés d) pontja szerintit] vitatta, így a kifogás a döntésnek az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja szerinti körbe tartozására nem terjedt ki, mely okból a kifogás önmagában alkalmatlan arra, hogy a határozat megváltoztatását, illetve hatályon kívül helyezését eredményezze, mert a kifogás csak a megtagadó döntés indokolásán változtathatna.

A kifogásban kifejtettek azonban – az alábbiak szerint – nem alkalmasak arra, hogy a vizsgált döntés indokolásából a Kúria mellőzze az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjához kapcsolódó érveket.

A Kúria az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjában foglalt rendelkezés és az 1949. évi XX. törvény 28/C. § (5) bekezdés b) pontjában foglaltak közötti lényegi különbséget az adott ügy elbírálása szempontjából nem észlelt, tekintve, hogy a jelenlegi és a korábbi szabályozás is egyöntetűen tiltja a nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségekről szóló népszavazás tartását. Az Országos Választási Bizottság ezen – korábbiakhoz képest nem változó – alaptörvényi tilalomra alapítva döntött a hitelesítés megtagadásáról.

Azt a kérelmező is elismeri, hogy egy szerződés (így a nemzetközi szerződés is) jogok és kötelezettségek összessége. Ebből eredően egy nemzetközi szerződés felmondásának népszavazás útján való kikényszerítése nemcsak joggyakorlást, de a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről való döntést is jelent. A nemzetközi szerződés egy állam kötelezettségvállalása más állam(ok) felé, a vállalt kötelezettségek betartása, illetve azok alóli mentesülés a nemzetközi jog által szabályozott keretek között történhet, mely indokolja az e körben tartandó népszavazás alaptörvényi kizárását.

Egy nemzetközi szerződésbe való belépés és az abból való kilépésre vonatkozó szabályok – a dolog természetéből adódóan – nem azonosak, és ez indokolja a két kérdésben való népszavazás lehetőségének eltérő szabályozását is, így az e körben felhozott kérelmezői érvek sem fogadhatók el.

A Kúria a fentiekre tekintettel azt állapította meg, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjában foglalt tiltott népszavazási tárgykörbe tartozik az a kérdés, melynek tartalma hatályos nemzetközi szerződésből való kilépésre irányul, ezért annak hitelesítését ez okból is megtagadó Országos Választási Bizottsági határozatot – annak jogszerűsége folytán – helybenhagyta.”¹²¹

4. JOGESET

„Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”

„[31] Az uniós jog sajátos minőségét támasztja alá továbbá az Alkotmánybíróság gyakorlata is. A 143/2010. (VII. 14.) AB határozatában a Lisszaboni Szerződést kihirdető 2007. évi CLXVIII. törvény (a továbbiakban: LSztv.) alkotmány-ellenességének utólagos vizsgálatát végezte el. Az AB e határozatában kiemelte, hogy az 1053/E/2005. AB határozata értelmében az *Európai Közösségek alapító és módosító szerződése* az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések (ABH 2006, 1824. 1828.). Az Alaptörvény *E*) és *Q*) cikkei alapján a magyar alkotmányos gyakorlat eltérő joghatást tulajdonít az uniós jognak és a nemzetközi jognak. Az Alaptörvény *E*) cikk (2) és (4) bekezdésének értelmezéséről szóló 22/2012. (V. 11.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette: az *E*) cikk szerinti »az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében (kötött) nemzetközi szerződés« fogalma, mint az Európai Unióhoz kötődő nemzetközi szerződés eltérő besorolású. E besoroláshoz nem feltétlenül szükséges, hogy a szerződés magát európai uniós jognak minősítse, vagy az Európai Unió alapító szerződesei közé tartozzon. Ebben a tekintetben az Alaptörvény *E*) cikk (4) bekezdése szerinti formailag nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséhez adott országgyűlési felhatalmazás és az Alaptörvény *Q*) cikk (3) bekezdése szerinti kihirdetés is

¹²¹ Kvk.II.37.185/2012/2. számú határozat. Elérhetőség: <http://lb.hu/hu/nepszavugy/kvkii3718520122-szamu-hatarozat> (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

eltér egymástól. Ezt kifejezi az *E*) cikk (2) bekezdése szerinti garanciális követelmény is, amely az *E*) cikk szerinti felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát teszi szükségessé. Ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) AB határozata az Alaptörvény *E*) cikke szerinti uniós jognak és nem a *Q*) cikk szerinti nemzetközi szerződésnek tekintette a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződést.

[32] A nemzetközi szerződésekkel szembeni Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d*) pontja szerinti tiltott népszavazási tárgykör tekintetében a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség érintettségét eltérően kell annak megfelelően kezelni, hogy az Alaptörvény *E*) cikke szerinti »az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében (kötött) nemzetközi szerződés« vagy *Q*) cikke szerinti nemzetközi szerződésre vonatkozik a népszavazási kérdés. Az *E*) cikk szerinti hatáskör-transzfer révén a tagállam önmaga szuverenitását is korlátozva lehetőséget biztosít, hogy saját magára, állampolgáira és honosaira is kötelező joganyag jöjjön létre. E jogintézmény garanciális lehetőségét jelzi a kötelező hatályának elismeréséhez szükséges az Alaptörvény *Q*) cikkénél szigorúbb ratifikálási rend és terminológiai eltérés. Jogilag ezért téves a kétoldalú nemzetközi szerződés és az Európai Unió szerződések azonos tartalmú korlátként való megjelölése a népszavazási ügyeket illetően.

[33] A Kúria álláspontja szerint az ismertett elkülönítés *alapján az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti tiltott népszavazási tárgykör jelen ügyben nem áll fenn, mivel a népszavazási kezdeményezés kérdése az Alaptörvény E) cikke szerinti uniós jogra vonatkozik, amely nem minősíthető az Alaptörvény Q) cikke szerinti nemzetközi szerződésnek, illetve abból fakadó kötelezettségnek.* Nem megalapozott ezért az I. és II. rendű kérelmezőknek a Kúria Knk.IV.37.466/2014. számú határozatára történt hivatkozása.

[34] A Kúria gyakorlata abban a tekintetben egyértelmű, hogy *nemzetközi szervezetben vagy az Európai Unióban Magyarország tagságát közvetlenül érintő, különösen annak kilépését célzó népszavazási kérdés olyan tárgykört képez, amely tekintetében továbbra is egyértelműen fennáll a tiltott népszavazási tárgykör* (Knk.37.184/2012/2., Knk.37.185/2012/2., Knk.37.186/2012/2.).

[35] A Kúria kifejti, hogy jelen felülvizsgálati eljárás tárgya alapvetően annak vizsgálata, hogy a népszavazási kezdeményezéshez kötődő kérdés hitelesíthető-e. Annak elemzése, hogy az Európai Unió döntéshozatali eljárási rendje szempontjából a tanácsi határozattal az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskör-megosztás módosítása, a tagállami hatáskörök elvonása felmerül-e nem jelen felülvizsgálati eljárás, hanem az Európai Unió Bírósága előtt Magyarország, mint az Európai Unió tagállama által megindított eljárás (Magyarország kontra Tanács, C-647/15) tárgya. Emiatt tévesek azok a kérelmezői következtetések, hogy az érvényes és eredményes népszavazás az Országgyűlést feltétlenül olyan egyedi vagy normatív aktus meghozatalára kötelezné, amely az Európai Unió döntéshozatali eljárási rendjének a tanácsi határozaton túlmutató megváltoztatásával, az elsődleges jogi kereteknek, az Alaptörvény *E*) cikke szerinti hatáskör-transzfer klauzulájának módosításával járna, vagy az Európai Unióból való kilépéshez vezetne.”¹²²

2.1.7. Személyi és szervezetalakítási kérdés

1. JOGESET

„Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés alkosson törvényt arról, hogy az Országos Választási Bizottság elnökét a miniszterelnök kezdeményezésére a köztársasági elnök előterjesztésére az Országgyűlés válassza meg?”

„Az OVBh. által hitelesített kérdés alapján a választópolgároknak egy olyan értelmű törvény meghozataláról kell állást foglalniuk, amely megváltoztatná az OVB elnökének megválasztására

¹²² Knk.IV.37.222/2016/9. számú határozat. Elérhetőség: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A16K0621.KUR×hift=ffffff4&xtreferer=00000001.TXT (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

vonatkozó jelenlegi szabályokat. A kérdésre adott válasz nem jelenti valamely szerv létrehozását, átalakítását, vagy megszüntetését, a népszavazás eredményessége az adott testület vezetőjének megválasztására vonatkozó, az Nsztv.-ben szabályozott hatályos jogi rend megváltoztatását eredményezheti. Ez a választási metódus tartalmát tekintve annyit jelenthet, hogy az Országgyűlés egy adott testület vezetőjének személyére vonatkozó döntést fenntartja magának, vagy rábízta a szóban forgó testületre. Bármelyik megoldásra kerüljön is sor, a tisztség betöltésének módjára vonatkozóan annak az Országgyűlés általi meghatározása mindenképp szervezeti döntésnek tekintendő. *A népszavazást illető alkotmányi tilalom következképp nem pusztán a konkrét személyi döntésre, hanem a döntés módját (szintjét) meghatározó törvényi rendelkezésre is vonatkozik.*

Az Alkotmánybíróság megállapítja tehát, hogy a törvényen alapuló államszervezeti döntések, így az OVB elnöke megválasztásának rendjére vonatkozó törvényi szabályozás is az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d)* pontjának hatálya alá tartozó kérdések, így ezek népszavazás tárgyát nem képezhetik.”¹²³

2. JOGESET

„Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés alkotson törvényt az Országos Választási Bizottság – eljárési és működési szabályait tartalmazó – ügyrendjéről?”

„Az OVB által hitelesített, jelen alkotmánybíróági vizsgálat tárgyát képező kérdés alapján a választópolgároknak olyan, az Országgyűlés által megalkotandó törvény meghozataláról kellene állást foglalniuk, amely megváltoztatná az OVB eljárására vonatkozó jelenlegi szabályokat. A kérdésre adott válasz közvetlenül ugyan nem jelenti valamely szerv létrehozását, átalakítását, vagy megszüntetését, a kérdéstről tartott eredményes népszavazás az adott testület eljárési rendjére vonatkozó, a Ve.-ben, az Nsztv.-ben szabályozott hatályos jogi rend megváltoztatását eredményezheti. Az pedig az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezeti kérdés, hogy valamely törvényben létrehozott testület eljárési rendjét maga állapítja meg, vagy részben rábízta az érintett testületre. Bármelyik megoldást is választja az Országgyűlés mindenképp szervezeti döntésnek tekintendő.

Az Alkotmánybíróság megállapítja tehát, hogy a törvényen alapuló államszervezeti döntések, így az OVB működési és eljárési rendjére vonatkozó törvényi szabályozás is az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d)* pontjának hatálya alá tartozó kérdések, így ezekről népszavazás nem tartható.”¹²⁴

3. JOGESET

„Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés módosítsa az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényt oly módon, hogy az Alkotmánybíróság székhelye ne Esztergomban, hanem Székesfehérvárott legyen?”

„A jelen eljárásban vizsgált kérdés alapján a választópolgároknak olyan törvénymódosításról kellene állást foglalniuk, amely megváltoztatná az Alkotmánybíróság székhelyét. *A székhely meghatározása, illetve megváltoztatása szervezetalakítási (-átalakítási) kérdésnek minősül.* Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapította, hogy az államszervezeti döntés, így az Alkotmánybíróság székhelyére vonatkozó törvényi szabályozás is az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d)* pontjának hatálya alá tartozó kérdés, ezért népszavazás tárgyát nem képezheti.”¹²⁵

¹²³ 9/2010. (I. 28.) AB határozat.

¹²⁴ 126/2010. (VII. 8.) AB határozat. Elérhetőség: www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK10116.pdf (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹²⁵ 131/2010. (VII. 8.) AB határozat. Elérhetőség: www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/1/PDF/2010/7.pdf (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

4. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a XXXIII. nyári olimpiai és XVII. nyári paralimpiai játékok pályázatáról és rendezéséről szóló 2016. évi LVIII. törvényt?”

„[3] Az NVB a felülvizsgálni kért határozat indokolásában kifejtette, hogy a Törvény számos rendelkezése szól szervezetalakítási kérdésekről. A Törvény 5. § (1) bekezdése a Sportolói Bizottságról, a Törvény 6. § (1) bekezdése az Olimpiai Védnökök Testületéről, a Törvény 9. § (1) bekezdése Budapest 2024 Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaságról (továbbiakban: Budapest 2024 Nonprofit Zrt.) rendelkezik. A Törvény 10. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy az olimpiai megvalósítási hatóság – az Olimpiai és Paralimpiai Játékok rendezési jogának elnyerése esetén létrehozásra kerülő – önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező központi hivatal.

[4] Az NVB határozatának indokolásában hivatkozott az Alkotmánybíróság 45/2010. (VI. 22.) AB határozatára, amelyben az Alkotmánybíróság még az Alkotmány alapján értelmezte az Országgyűlés szervezetalakítási tiltott tárgykör tartalmát. E határozatban – hivatkozva a 25/2004. (VII. 7.) AB határozatban kifejtett indoklására – az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy »[a]z Alkotmány szabálya szerint már nem csak személyi kérdésekben való döntésekről nem lehet országos népszavazást tartani, hanem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási (szervezet-átalakítási, szervezetmegszüntetési) kérdésekről sem. Olyan következtetésre nem lehet jutni az Alkotmány szövege alapján, hogy a tilalom csupán valamely szerv belső szervezetének átalakítását érintő kérdésre vonatkozik. Az Alkotmány szervezetalakítás alatt nem csupán valamely szerv belső szervezetének megállapítását érti, hanem a szerv létrehozását vagy átalakítását is. Az OVB-nek, illetve az Alkotmánybíróságnak ezért esetről esetre kell eldöntenie, hogy a népszavazást kezdeményező által megfogalmazott kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási kérdés-e.« (ABH 2010, 315, 318.)

[5] Az NVB megállapította, hogy a Sportolói Bizottság, az Olimpiai Védnöki Testület és a Budapest 2024 Nonprofit Zrt. az Országgyűlés által létrehozott jelenleg is működő szervek. A kérdésben megrendezésre kerülő érvényes és eredményes népszavazás a Sportolói Bizottságra, az Olimpiai Védnöki Testületre és a Budapest 2024 Nonprofit Zrt.-re vonatkozó rendelkezések hatályon kívül helyezését eredményezné, amely az NVB megítélése szerint az Országgyűlés szervezetalakítási hatáskörét érinti.

[6] A NVB álláspontja szerint a népszavazási kérdés a Törvény 10. §-ában – az Olimpia rendezési jogának Magyarország által történő elnyerésének esetén – felállítandó olimpiai megvalósítási hatósággal összefüggésben is érinti az Országgyűlés szervezetalakítási hatáskörét. A Törvénynek a hatóság, mint központi hivatal létrehozásáról szóló rendelkezései később, egy feltételtől függően lépnek hatályba. Az NVB szerint mindez azt jelenti, hogy az Országgyűlés e rendelkezéseknek (a létesítő és a hatályba lépésről szóló szabályoknak) a megalkotásával a szervezetalakításról szóló döntést meghozta. A szervezet tényleges létrehozatala a feltétel bekövetkezésétől és a Törvény végrehajtása iránt tett más intézkedésektől függ, amelyek már nem az Országgyűlés hatáskörébe esnek. Az NVB érvelése alapján a Törvény – népszavazásra javasolt kérdésben – indítványozott teljes hatályon kívül helyezése ezért az Országgyűlésnek a létesítés tárgyában hozott döntését is érintené, a hatályon kívül helyezéssel ugyanis e szervezetalakítás tárgyában hozott, létesítő rendelkezések nem léphetnének hatályba, nem fejthetnének ki joghatást.

[...]

[22] A Kúria álláspontja szerint a felülvizsgálati kérelem tárgyát képező népszavazási kérdés közvetlenül nem irányul az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási kérdésben való döntésre, azzal távolabbi összefüggésben áll, ezért megalapozatlanok az NVB határozatának erre vonatkozó megállapításai.

[23] E körben releváns, hogy a kérelmező által hivatkozott 51/2001. (XI. 29.) AB határozat szerint »az, hogy a népszavazásra szánt kérdés távoli, közvetett összefüggésben áll valamely tiltott népszavazási tárgykörrel, nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörűvé válását«, továbbá az Alkotmánybíróság a 105/2007. (XII. 13.) AB határozatában foglaltak alapján »valamely konkrét szerv

vagy szervtípus létrehozására, átalakítására, illetőleg megszüntetésére irányuló kérdés minősíthető olyan szervezetalakítási kérdésnek, amelyre a népszavazás elrendelésének tilalma kiterjed». A Kúria álláspontja szerint az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés konkrétan nem szervezetalakításra irányul, a kérdés alapján a választópolgároknak közvetlenül nem az olimpiai megvalósítási hatóság, a Sportolói Bizottság, az Olimpiai Védnöki Testület, a Budapest 2024 Nonprofit Zrt. vagy bármely a Törvényben szereplő további szervezet létrehozásáról, átalakításáról vagy megszüntetéséről kell állást foglalniuk, hanem arról, hogy egyetértenek-e a Törvény hatályon kívül helyezésével. Az, hogy e Törvény hatályon kívül helyezésének szervezetalakítási következményei is vannak, önmagában nem lehet ok a kérdés hitelesítésének megtagadására. Az ellenkező álláspont elfogadása meg nem engedhető módon szűkítené le, az elérni kívánt célhoz képest aránytalanul korlátozná az alapvető jog gyakorlását.

[...]

[A] Sportolói Bizottság a Kormány, a fővárosi önkormányzat és a MOB közötti háromoldalú együttműködési megállapodással a Törvény hatályba lépése előtt létrejött, a Törvény esetleges hatályvesztése azt nem szünteti meg, továbbá mivel azt nem az Országgyűlés hozta létre, így az nem érinti az Országgyűlés szervezetalakítási hatáskörét. Az Olimpiai Védnökök Testülete szintén a Törvény hatályba lépése előtt alakult, annak létrehozatalára nem a Törvényben került sor, tehát a Törvény hatályvesztése, illetve az Országgyűlés szervezet átalakítási hatásköre az Olimpiai Védnökök Testületét sem érinti. A Budapest 2024 Nonprofit Zrt.-t a Magyar Olimpiai Bizottság és a fővárosi önkormányzat szintén a Törvény hatályba lépése előtt hozta létre. A gazdasági társaság megszüntetéséről a tagjai döntenek, így az nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés, a Zrt. megszüntetése egyebekben sem következik a Törvény hatályvesztéséből.

[27] A Kúria a fentiekre tekintettel elvi élel megjegyzi, hogy *abban az esetben, ha a népszavazásra bocsátandó kérdés nem közvetlenül irányul valamely, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási kérdésre, csupán közvetve érinti azt, illetőleg ha az érintettség csak látszólagos, akkor a kérdés hitelesítése az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés e) pontjára hivatkozással nem tagadható meg.*¹²⁶

5. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a miniszterelnököt megillető juttatások körébe ne tartozzon egészségügyi ellátás?”

„A Kúria megítélése szerint az Alaptörvény idézett rendelkezése alapján a miniszterelnök jogállásával, javadalmazásával kapcsolatos kérdések is az Országgyűlés hatáskörébe tartoznak. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés e) pontja szerint azonban nem lehet országos népszavazást tartani az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi kérdésről. Ebből következően *nem lehet olyan kérdésben népszavazást tartani, amely valamely személy – jelen esetben a miniszterelnök – státuszát, jogállását, így a megbízatása keletkezése és megszűnését, valamint jogait és kötelezettségeit érinti, ha e kérdések bármelyikéről az Országgyűlés jogosult dönteni. A valamely személyt megillető jogok és kötelezettségek összességének körébe az adott személyt megillető javadalmazás, így a juttatások és azok mértéke kétségtelenül beletartozik.* Analóg módon ezt igazolja a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 35. § (4) bekezdése is, amely a bírót megillető javadalmazást a bírák jogai közt említi. Ezen törvény XII. fejezetének szabályozási megoldásából az is kétségtelenül látszik, hogy a javadalmazás alatt az adott személyt megillető illetményt és juttatásokat is érteni kell. E jogértelmezést igazolja a 2018. évi CXXV. törvény 244. §-ának és 247. §-ának fogalomhasználata is.

¹²⁶ Knk.VII.37.997/2016/4. számú határozat. Elérhetőség: www.kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkvii3799720164-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

[23] A fentiek együttes értelmezéséből az következik, hogy a miniszterelnöknek járó juttatásokhoz tartozó egészségügyi ellátásról való döntés nem képezheti népszavazás tárgyát, mivel az a miniszterelnök egyik Országgyűlés által szabályozott jogosultságát érinti, és mint ilyen, mivel a miniszterelnök státuszához kapcsolódik, személyi kérdésnek minősül.¹²⁷

2.1.8. Az Országgyűlés feloszlására vonatkozó kérdés

1. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy előre hozott országgyűlési képviselő választás legyen?”

„Előrehozott választás tartására csak az Országgyűlés feloszlásával/feloszlatásával, illetve választás kiírásával kerülhetne sor. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés e) pontja értelmében nem lehet országos népszavazást tartani az Országgyűlés feloszlásáról. Az Alkotmány 28. § (2) bekezdése értelmében az Országgyűlés kimondhatja feloszlását megbízatásának lejárta előtt is; illetve az Országgyűlést – választások egyidejű kitzzése mellett – a köztársasági elnök oszthatja fel [Alkotmány 28. § (3) bekezdés]. A választások kiírásának jogköre szintén a köztársasági elnököt illeti meg az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés d) pontja (országgyűlési képviselők általános választása), valamint az Alkotmány 28. § (3) bekezdés a)–b) pontok (országgyűlési képviselők rendkívüli választása) alapján. A kifogás benyújtója által feltett kérdés tehát a köztársasági elnök hatáskörét is érinti, így országos népszavazás tárgya nem lehet.”¹²⁸

2.1.9. A kérdés egyértelműségének hiánya

1. JOGESET

„Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés módosítsa a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényt (Pp.) oly módon, hogy

- az I. fokon eljáró megyei bíróság hatáskörébe tartozó ügyben helye van fizetési meghagyás kibocsátása iránti kérelemnek;
- az I. fokon eljáró megyei bíróság hatáskörébe tartozó ügyben helye van egyezségi kísérletre idézésnek?”

„Az OVB határozatában megállapította, hogy a népszavazásra feltenni javasolt kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének [Nsztv. 13. § (1) bekezdése], mivel több kérdést foglal magában, így a választópolgároknak nincs lehetőségük különbséget tenni az egyes kérdések között, és részkérdésenként véleményt nyilvánítani a kezdeményezéséről. Mindezzel egyetértve az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és a 49/2010. (I. 29.) OVB határozatot, az ott megjelölt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítésének a megtagadását az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.”¹²⁹

¹²⁷ Knk.VII.38.256/2018/2. számú határozat. Elérhetőség: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavagy/knkvii3825620182-szamu-hatarozat> (letöltés ideje: 2019. május 1.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹²⁸ 27/2009. (III. 12.) AB határozat. (A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.)

¹²⁹ 77/2010. (V. 13.) AB határozat (A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.)

2. JOGESET

„Akarja-e Ön, hogy a Munka Törvénykönyve a munkavállalóknak ismét heti két teljes pihenőnapot biztosítson úgy, hogy ezek egyike vasárnap legyen és a vasárnap vagy más pihenőnapon végzett munkáért kiemelt díjazás járjon?”

„[A]z Alkotmánybíróság az egyértelműség vizsgálatakor arra a kérdésre keresi a választ, hogy a népszavazásra szánt kérdés kétséget kizáróan megválaszolható-e, eldöntendő kérdés esetében arra igennel vagy nemmel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen.

3.4. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése azonban *olyan követelményt nem támaszt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezőképességét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek terminus technicusait vegyék alapul.* Nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe a népszavazásra szánt kérdés célszerűségi vizsgálata sem.

3.5. A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak azt is vizsgálnia kell: a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint terheli-e jogalkotási kötelezettség. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b)* pontjában foglaltak alapján az Országgyűlés törvényeket alkot. Ennek korlátja az Alkotmány 28/C. § (3) bekezdése, amely szerint az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Az Alkotmánybíróságnak jogorvoslati eljárása során nem feladata annak tisztázása, hogy a magyar jog hatályos szabályrendszere milyen jogi rendelkezéseket tartalmaz a népszavazásra bocsátandó kérdéssel kapcsolatosan. Az egyértelműség követelményéből csupán az következik, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni: terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen.

4.1. Jelen ügyben a Munka Törvénykönyvére vonatkozó kérdést több oldalról támadták a kifogást előterjesztők. Az egyik indítványozó kifogásolta, hogy a kérdés nem egyértelmű, mert a »teljes pihenőnap« megfogalmazást tartalmazza, holott a Munka Törvénykönyve nem használ ilyen kifejezést. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság a fentiekben rámutatott, az Nsztv. 13. § (1) bekezdéséből nem következik, hogy a népszavazás kezdeményezőinek a kérdés megfogalmazásakor a jogszabályokban meglévő fogalmakat kellene alapul venniük.

4.2. Az Alkotmánybíróság a következőkben a kifogást előterjesztők azon érvét vizsgálta, amely szerint a népszavazásra bocsátandó kérdés több alkérdést tartalmaz, és az alkérdések három különböző témakört foglalnak magukba: a heti két teljes pihenőnap, a vasárnapi pihenőnap és a pihenőnapon végzett munkáért járó kiemelt díjazás kérdését. Több kifogás sérelmezi, hogy a kérdés nem tesz különbséget az általános és a speciális munkarend keretében végzett munka között. Ehhez kapcsolódik az egyik indítványozó azon érve, hogy a vasárnapi pihenőnap bevezetése lehetetlen helyzetet teremtené a betegellátásban, csorbulhatna az egészséghez és a betegellátáshoz való jog.

A népszavazásra bocsátandó, pihenőidőre vonatkozó kérdés első része, amely úgy szól: akarja-e Ön, hogy a Munka Törvénykönyve a munkavállalóknak ismét két teljes pihenőnapot biztosítson úgy, hogy azok egyike vasárnap legyen, egyértelműen megválaszolható. A kérdés második és harmadik tagmondata nyelvtanilag módhatározói alárendelő szerkezetű. A kérdésnek erre a részére az válaszol igennel, aki azt szeretné, hogy a Munka Törvénykönyve a munkavállalóknak ismét heti két teljes pihenőnapot oly módon biztosítson, hogy ezek egyike vasárnap legyen. Külön alkérdésnek minősül azonban a népszavazásra bocsátandó kérdés egészének a pihenőnapon végzett munka díjazására vonatkozó negyedik tagmondata. A vizsgált kérdés egésze ily módon két alkérdést tartalmaz, amely alkérdésekre külön-külön adható válasz.

[...]

Önmagában az, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több tagmondatból áll, nem sérti az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét. Ha azonban a kérdés több olyan

alkérdésből áll, amelyek ellentmondanak egymásnak, amelyek egymáshoz való viszonya nem egyértelmű vagy amelyek nem következnek egymásból, illetve amelyek tartalmilag egymáshoz nem kapcsolódnak, nemcsak az Nsztv. 13. § (1) bekezdése sérül, hanem csorbul az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén alapuló népszavazáshoz való jog is. Minthogy a több, egymásnak ellentmondó vagy egymásból nem következő, illetve tartalmát tekintve egymástól eltérő alkérdést tartalmazó kérdés a szavazólapon is egy kérdésként jelenik meg, a közvetlen politikai részvétel joga nemcsak az ajánlási joggal összefüggésben, hanem a szavazáskor is csorbul.

Az Alkotmánybíróság által a jelen ügyben vizsgált kérdés két, témakörét tekintve is jól elkülöníthető alkérdésből áll. Az első a pihenőidőre vonatkozik, a második a pihenőnapon végzett munka díjazásának kérdését érinti. A választópolgár csak abban az esetben tudja aláírásával támogatni a kérdés népszavazásra bocsátását, ha mindkét alkérdésre igennel válaszol, a választópolgár tehát, amennyiben élni kíván az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében biztosított jogával és részt vesz a népszavazáson, nem tudja választói akaratát megfelelő módon kinyilvánítani.

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés pihenőidőre vonatkozó első három tagmondatának és a pihenőnapon végzett munka díjazásával kapcsolatos negyedik tagmondatának egymáshoz való viszonya nem egyértelmű. A Munka Törvénykönyvére vonatkozó kérdés tartalmát tekintve két alkérdésből áll, következésképpen arra – jelen formájában – egyértelmű válasz nem adható.¹³⁰

3. JOGESET

„Akarja-e, hogy az elkövetkező 20 évben ne kerüljön sor új kormányzati negyed építésére, és az így megtakarításra kerülő több mint 140 milliárd forint felhasználásával a volt diósgyőri Lenin Kohászati Művek és a volt Diósgyőri Gépgyár együtteséből stratégiai iparvállalat kerüljön létesítésre, mindenek előtt a megvalósuló nemzetközi földgázvezetékek szállítócsövei előállítására?”

„Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. §-ának (1) bekezdése értelmében a népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. A kezdeményezés nem felel meg a fenti követelménynek, mert több, nem szükségszerűen összefüggő részkérdést tartalmaz, és az egyes kérdések támogatásáról ebben a formában a választópolgároknak nincs módjuk dönten. Megállapítható továbbá, hogy a kérdésben meghatározott »nemzetközi földgázvezeték-szállító csövei előállításának« kérdése nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, így ebben a részkérdésben kizárt a népszavazás megtartása.”¹³¹

4. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a gazdasági társaságok tényleges tulajdonosait a cégjegyzék tartalmazza?”

„2. A Nemzeti Választási Bizottság az 81/2015. számú határozatával a hitelesítést megtagadta. A hitelesítést megtagadó döntés szerint az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés nem felel meg az Nsztv. 9. § (1) bekezdésbe foglalt egyértelműség követelményének. Utalt arra, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 3:88. § (1) bekezdése alapján a gazdasági társaságok tagokkal és nem tulajdonosokkal rendelkeznek, azonban az általánosan elfogadott köznyelvi szóhasználatban a tag és tulajdonos kifejezéseket szinonimaként használják. A feltenni kívánt kérdés azért sérti az Nsztv. 9. § (1) bekezdését, mert azt a téves látszatot kelti a választópolgárok részére, mintha a gazdasági társaságok tagjai, tulajdonosai nem lennének nyilvántartva, illetve a nyilvántartásban nem valódi adataik szereplnének. Ezzel szemben a cégnyilvánosságról,

¹³⁰ 52/2001. (XI. 29.) AB határozat. Elérhetőség: www.valasztas.hu/hu/ovi/content/vf/78_52_2001ab.htm (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹³¹ 217/2008. (VII. 16.) OVB határozat. Elérhetőség: <http://valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2008/2008-276.html> (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.) 27. §-a szerint a Cégnyilvántartásnak a közkereseti társaság esetében a tagok nevét és lakóhelyét, betéti társaság esetében a társaság bel- és kültagjainak nevét és lakóhelyét, míg korlátolt felelősségű társaság esetében szintén a tagok nevét és lakóhelyét tartalmaznia kell, azzal, hogy amennyiben a társaság tagja cég, akkor annak nevét és székhelyét kell a nyilvántartásnak tartalmaznia. Szintén előírás, hogy a Cégnyilvántartásnak a zártkörűen működő egyszemélyes részvénytársaság esetében a részvényes nevét és meghatározott adatait tartalmaznia kell. A Cégnyilvántartás azt is tartalmazza továbbá, hogy korlátolt felelősségű társaság esetében a tag szavazati jogának mértéke az 50 százalékot meghaladja, vagy a tag minősített többségű befolyással rendelkezik, illetve zártkörűen működő részvénytársaság esetében a részvényes nevét és adatait, ha a részvényes szavazati jogának mértéke az 50 százalékot meghaladja, vagy a részvényes minősített többségű befolyással rendelkezik. Részvénytársaság esetében a Ptk. 3:245. § (1) bekezdése szerint a részvénytársaság a részvényesekről, mint a részvénytársaság tagjairól, részvénykönyvet vezet, és a 3:247. § szerint a részvénykönyv – hasonlóan a Cégnyilvántartáshoz – nyilvános, abba bárki betekinthe.

A Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint a szervező által országos népszavazásra feltenni kívánt kérdés azért sem felel meg a választópolgári és a jogalkotói egyértelműség követelménynek, mert a kérdésben szereplő »tényleges tulajdonos« kifejezés a Cégnyilvántartás vonatkozásában nem értelmezhető, a jogalkotó ez alapján nem tudja eldönteni, hogy valójában milyen adatok Cégnyilvántartásba történő felvétele szükséges. Utalt a Nemzeti Választási Bizottság arra, hogy bár a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény (a továbbiakban: Ptmtv.) ismeri a tényleges tulajdonos fogalmát, azonban a törvény célja a cégjegyzék vonatkozásában nem értelmezhető, mert más a jogpolitikai célja, más tárgykörre vonatkozik, nem a társaságok tagi, tulajdonosi összetételének nyilvántartására, hanem pénzügyi jogviszonyokkal kapcsolatban a pénzügyi szolgáltatónál eljáró személy, aki eltérhet a tulajdonostól, mögött álló tényleges hatalmi viszonyok feltárására irányul. Előzőekre tekintettel a Nemzeti Választási Bizottság csak a Ptk. és a Ctv. hatályos rendelkezései alapján vizsgálta a kérdés egyértelműségét.

3. A szervező a Nemzeti Választási Bizottság 81/2015. számú határozata ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtott be.

[...]

Megállapítható, hogy a Ptmtv. a tényleges tulajdonos fogalmát a törvény alkalmazása tekintetében fogalmazza meg, és nem az egész jogrendszerre. A tényleges tulajdonos fogalmát tartalmazza még az Áht., és – a Ptmtv. definíciójára utalással – a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Ntv.) 3. § (1) bekezdés 1. pont ba) alpontja. A Kúria megítélése szerint helytálló a Nemzeti Választási Bizottság azon állítása, hogy e jogszabályhelyek más tárgykörre vonatkoznak, nem vonatkoznak a társaságok tagi, tulajdonosi összetételének nyilvántartására. *A Kúria megítélése szerint bár a feltenni kívánt kérdés a jogalkotó számára adott esetben értelmezhető: meghatározható, hogy milyen jogalkotói kötelezettséget eredményez egy érvényes és eredményes népszavazás (például a Ptmtv. definíciójának beillesztését a Ctv. szabályai közé), azonban a választópolgári egyértelműség szempontjából az Nsztv. 9. § (1) bekezdésébe foglalt követelménynek való meg nem felelés megállapítható. A Kúria rámutat: önmagában nem elégíti ki a választópolgári egyértelműség követelményét, ha a feltenni szándékozott kérdésből fakadó kötelezettség a hatályos jogszabályok alapján jogalkotói technikával ugyan megoldható, azonban a szavak köznapi értelmezése alapján a választópolgároknak azt a hamis látszatot kelti, mintha olyan jogintézmény létrehozásáról kellene dönten, ami hiányzik a jogrendszerből.* Tipikusan ilyen a jelen ügyben feltenni kívánt kérdés is. A kérdésből annak köznapi jelentése alapján az következik, hogy a Cégnyilvántartás nem tartalmazza a tulajdonosok nevét. Nem helytálló a felülvizsgálati kérelem azon állítása, hogy »a választópolgár számára a szavak általánosan elfogadott, köznapi jelentése alapján is egyértelműen elhatárolható egymástól a közvetlen tulajdonos és a tényleges tulajdonos«. A Kúria álláspontja ezzel szemben az, hogy a választópolgártól egyáltalán nem várható el, hogy e két fogalom között különbséget tegyen (hiszen még a jogrendszerben való megjelenésük is egymástól eltérő koncepciókhoz kötődik).

A Ctv. 27. § (1) bekezdés *a*) pontja, 27. § (2) bekezdés *a)–b*) pontja, 27. § (3) bekezdés *a*) pontja, 27. § (4) bekezdés *b*) pont *bc)–bd*) alpontja szerinti adattartalom alapján a gazdasági társaságok tagjainak adatai nyilvánosak, a feltenni kívánt kérdés ezzel szemben azt a látszatot kelti, mintha ezen adatokat a Ctv. rejtve, vagy nem tartalmazná.

Helytálló ugyan a felülvizsgálati kérelem azon állítása, hogy a népszavazási kérdés az átláthatósági követelményeket előíró törvényi rendelkezésekben pontosan meghatározott fogalmakat használ, azonban figyelembe kell azt venni, hogy a tényleges tulajdonos fogalmát a Ptmtv. öt alpontban definiálja [*ra*), *rb*), *rc*), *rd*), *re*)] , azokon belül egyik alpont [*az rd*)] további három felé bomlik. Szintén összetett fogalmat tartalmaz az Ntv. az átlátható szervezet meghatározásakor. A Kúria megítélése szerint a választópolgártól nem várható el, hogy amikor a népszavazásra feltett kérdésre választ ad, akkor ismerje ezen összetett fogalmakat, azok egymáshoz való viszonyát és tudatosan a szerint adja le szavazatát, hogy a közvetlen tulajdonosok mellett a tényleges tulajdonosok (egyébként a Ctv. rendszerében közelebről meg nem határozott fogalma szerinti) Ctv.-beli feltüntetését is kezdeményezi. Nem tekinthető legitimnek az a népszavazás, amelyen a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz. Az Nsztv. 9. § (1) bekezdésbe foglalt választópolgári egyértelműségnek való megfelelés ezt kívánja elkerülni.

A fenti indokok alapján a Kúria megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem nem megalapozott, ezért a Nemzeti Választási Bizottság 81/2015. számú határozatát az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján helybenhagyta.”¹³²

5. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a XXXIII. nyári olimpiai és XVII. nyári paralimpiai játékok pályázatáról és rendezéséről szóló 2016. évi LVIII. törvényt?”

„Az NVB érvelése szerint a kérdés a választópolgárok számára megtévesztő, mert egy esetleges népszavazáson megjelenő választópolgárok döntő többsége nagy valószínűséggel azt gondolhatja, hogy abban a kérdésben nyilvánít véleményt, hogy Budapest vagy Magyarország megrendezze-e a 2024. évi Olimpiai Játékokat. Ezzel szemben a benyújtott népszavazási kérdés szövege szerint arra irányul, hogy a választópolgár egyetért-e azzal, hogy a Törvényt az Országgyűlés helyezze hatályon kívül. A kérdés megtévesztő amiatt is, mert az Olimpia pályázati eljárása a kérdésben megjelölt jogszabály hatályon kívül helyezése esetén is akadály nélkül lebonyolítható, a rendezvény megrendezhető, az érvényes és eredményes népszavazásnak nem szükségszerű következménye a pályázat visszavonása, vagy az elnyert rendezés lemondása.

[9] Az NVB hangsúlyozta, hogy az Országgyűlés a XXXIII. Olimpiai Játékok és a XVII. Paralimpiai Játékok 2024-es budapesti megrendezésére vonatkozó pályázati szándék támogatásáról szóló 31/2015. (VII. 7.) OGY határozattal (a továbbiakban: OGY határozat) döntött az Olimpiai pályázattal kapcsolatban. E határozatában az Országgyűlés kinyilvánította, hogy az olimpiai pályázatot támogatja, és többek között felkéri a Kormányt, Budapest Főváros Önkormányzatát és a Magyar Olimpiai Bizottságot, hogy minden szükséges lépést tegyen meg az olimpiai játékok sikeres pályázata és megrendezése érdekében, figyelemmel arra a tényre, hogy a pályázatban és a rendezésben kizárólag a szerveknek van szerepe, hatásköre és tennivalója. Az NVB álláspontja szerint a népszavazási kérdésben megjelölt Törvény esetleges hatályon kívül helyezése nem lenne úgy értelmezhető, hogy a pályázatért felelősöknek tevékenységüket abba kellene hagyniuk, különös tekintettel arra, hogy az OGY határozat szerinti felkérés változatlanul érvényben és hatályban maradna.

[10] A NVB megjegyezte: kétségtelen tény, hogy a Törvény elnevezése és tartalma alapján összefüggésben áll az olimpiai pályázattal és az esetleges rendezéssel, de azoknak – figyelemmel

¹³² Knk.IV.37.457/2015/3. számú határozat. Elérhetőség: <http://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3745720153-szamu-hatarozat> (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

a kifejtettekre – nem elengedhetlen feltétele. Az NVB rögzítette, hogy a népszavazási kérdésben megjelölt Törvény elfogadására és részleges hatályba lépésére – 2016. június 19-én – jóval az Országgyűlés döntését követően került sor.

[11] Az NVB megállapította, hogy a pályázatnak a Törvény megalkotása nem volt előfeltétele. A Törvény tárgya és célja az 1. § (2) bekezdése szerint a pályázattal kapcsolatos technikai, eljárási szabályok rendezése, a törvénynek nincsen olyan lényeges rendelkezése, amelyről a Kormány, Budapest Főváros Önkormányzata, vagy a Magyar Olimpiai Bizottság saját hatáskörben – törvényi felhatalmazás nélkül – ne dönthetne.

[12] A fentiekben leírtak alapján a NVB megállapította, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani, tekintettel arra, hogy a kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés e) pontjában foglalt tiltott tárgykört érint, továbbá a kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti, az egyértelműség népszavazási eljárásban alkalmazandó követelményének nem felel meg. Az NVB ezért a kérdés hitelesítését – az Nsztv. 11. §-ában foglalt jogkörében eljárva – megtagadta.

[...]

A Kúria vizsgálta abból a szempontból is a kérdést, hogy mennyiben várható el a választópolgároktól a feltett kérdés pontos értelmezése. A kérelmező által hivatkozott 24/2012. (V. 11.) AB határozat, valamint a Kúria Knk.IV.37.484/2013/2. és a Knk.IV.37.485/2013/2. számú döntései szerint az állampolgároktól általánosságban is, valamint a népszavazásra feltett kérdés tekintetében különösen elvárható, hogy a vonatkozó jogszabályok ismeretének birtokában legyenek, és ennek megfelelően adják le szavazatukat. Mindez a népszavazásra feltenni kívánt kérdésben szereplő Törvény esetében is természetesen elvárható, az azonban már nem, hogy az állampolgárok e Törvény hatályon kívül helyezésének következményeit minden tekintetben átlássák. *A Törvény elnevezése szerint a XXXIII. nyári olimpiai és XVII. nyári paralimpiai játékok pályázatáról és rendezéséről szól, ezért a választópolgárok joggal feltételezhetik, hogy a Törvény esetleges hatályon kívül helyezése az olimpiai pályázat visszavonását eredményezi. A választópolgároktól jelen esetben azért sem várható el, hogy tudják mi a hatályon kívül helyezés valós következménye*, mert maga a pályázati folyamat is bonyolult, több szereplővel zajlanak az események, és a folyamatindító OGY határozat után több hónappal, a pályázati folyamat jelentősebb lépéseit követően került sor a Törvény megalkotásra, amely önmagában is szokatlan. Zavaró lehet a választópolgári értelmezés szempontjából az is, hogy a Törvény tárgya és célja az 1. § (2) bekezdése szerint a pályázattal kapcsolatos technikai, eljárási szabályok rendezése, ugyanakkor a Törvénynek nincsen olyan lényeges rendelkezése, amelyről a Kormány, a fővárosi önkormányzat, vagy a MOB Sportolói Bizottsága saját hatáskörben – törvényi felhatalmazás nélkül – ne dönthetne. Megállapítható, hogy a pályázati kiírásban szereplő – Törvényben is felsorolt – garanciák egyike sem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó vállalás, ezeket a jelen szakaszban ezen törvény hiányában is vállalhatja az illetékes szerv.

[...]

A jelen ügy felveti annak a kérdését, hogy nem tekinthető úgy, hogy rendeltetésének megfelelően használják a népszavazás jogintézményét, ha a hitelesítésre bocsátott kérdés nyomán a népszavazás a szavazásra ösztönző szándék szerinti célt nem képes elérni, azaz a választópolgári véleménynyilvánításnak nincs, nem lehet valós eredménye. *A Törvény öncélú, minden valós következmény nélküli hatályon kívül helyezése nem indokolhatja a választópolgári akarat érvényre juttatását.*

[37] A kérelmező bár amellet érvelt, hogy a kérdés semmilyen formában nem utal arra vagy kelti azt a látszatot, hogy a választópolgár abban a kérdésben nyilvánít véleményt, hogy Budapest vagy Magyarország megrendezze-e a 2024. évi Olimpiai Játékokat, hanem kifejezetten egy megjelölt törvény hatályon kívül helyezésére irányul, mégis a felülvizsgálati kérelemben maga is – tévesen – úgy véli, a Törvény népszavazás eredményeként történő hatályon kívül helyezésének a hatása az, hogy Budapest főváros az olimpia megrendezésének a jogát nem nyerheti el. A Kúria szerint a kérelmező ezen érveiből is egyértelmű, az állampolgárok nem láthatják át, hogy a Törvény hatályon kívül helyezése milyen valós következményekkel jár az olimpiai pályázatot illetően.

[38] A Kúria fenntartja a Knk.IV.37.132/2016/4. és a Knk.IV.37.133/2016/4. számú határozataiban tett korábbi megállapításait, amelyek szerint bizonyosan sérti a kérdésegyértelműség követelményét, ha a választópolgárnak a feltett kérdés alapján nincs lehetősége átlátni döntésének valamennyi érdemi következményét, melybe beletartozik az is, hogy azt sem tudja felismerni, hogy nincs is kézzel fogható eredménye a vélemény-nyilvánításának.

[39] A Kúria a fentiekben rögzített további okokból megállapította, hogy a hitelesítés megtagadása az NVB részéről az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt feltételek hiányában jogszerű volt, amelynél fogva az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján rendelkezett az NVB határozatának helybenhagyásáról.¹³³

2.1.10. A kérdés a népszavazás alkotmányos céljával nem összeegyeztethető

1. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy [...], Magyarország miniszterelnökét, [...] Nyrt. elnök-vezérigazgatóját, [...], Magyarország legfőbb ügyészét huszonöt-huszonöt év börtönbüntetés végrehajtására kötelezzék, valamint teljes vagyonukat kobozza el az állam, a devizahitelesek éveként keresztül bünszövetkezetben elkövetett népirtás, és más bűntettek miatt?”

„Az Nsztv. 10. § (1) bekezdése alapján a Nemzeti Választási Iroda elnöke azt is vizsgálni köteles, hogy a kezdeményezés az országos népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével összeegyeztethető-e. Amennyiben a kérdés nyilvánvalóan ellenétes a jogintézmény alkotmányos céljával és rendeltetésével, úgy az az elutasítás jogkövetkezményét vonja maga után.

[...]

Az Alkotmánybíróság 26/2007. (IV. 25.) AB határozatában megfogalmazta: »(...) csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, amely nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével. (ABK 2007. április, 332, 334.)«

Fentiekben hivatkozott, az Nsztv. 10. § (1) bekezdésében foglalt jogkörömben eljárva, figyelemmel az Alkotmánybíróság által kimunkált korábbi joggyakorlatra megállapítom, hogy jelen eljárás tárgyát képező népszavazási kezdeményezés nem egyeztethető össze a népszavazásnak az Alaptörvényben és az Nsztv. preambulumban megfogalmazást nyert, az alkotmányos rendszerben betöltött kiemelkedő szerepével és alkotmányos rendeltetésével. *A kezdeményezés nem teljesíti azt az alaptörvényi célt, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb és egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyben készítse döntésre az ország valamennyi választópolgárát.*

Jelen népszavazási kezdeményezés Szervezője által előterjesztett kérdés Magyarország miniszterelnökét, legfőbb ügyészét és az [...] Bank elnök-vezérigazgatóját a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény szerinti emberiség elleni bűncselekménnyel vádolja és *a népszavazási kezdeményezés eredményeképp kíván igazságszolgáltatási tevékenységet végezni, melyre azonban az Alaptörvényben deklarált hatalommegosztás elve alapján kizárólag a bíróságok jogosultak. Azt sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom nem gyakorolhatja, kiváltképp nem gyakorolható népszavazás útján, amelynek egész rendeltetésével ellentétes.*

Jelen népszavazási kezdeményezés tehát nem alkalmas arra, hogy hosszabb távon határozza meg a választópolgárok széles körének jogait és kötelezettségét, nyilvánvalóan nem a népszavazás jogintézménye alkotmányos céljának elérésére irányul, hanem attól egyértelműen eltérő, azzal össze nem egyeztethető joggyakorlást kíván megvalósítani, mely okokból kifolyólag sérti a népszuverenitás közvetlen, de kiegészítő jellegű gyakorlásának elvét.

¹³³ Knk.VII.37.997/2016/4. számú határozat. Elérhetőség: www.kuria-birosag.hu/hu/nepszavagy/knkvi3799720164-szamu-hatarozat (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

A fentiekben kifejtett indokok miatt az Nsztv. 10. §-ában rögzített előzetes formai és tartalmi vizsgálat alapján a Szervező által benyújtott országos népszavazási kezdeményezést elutasítottam és nem terjesztem a Nemzeti Választási Bizottság elé hitelesítésre.”¹³⁴

2.2. Formai hibák a kezdeményezés során

2.2.1. Valamelyik adat hiányzik; nincs meg a szükséges számú aláírás

1. JOGESET

„Szervező 2016. június 2-án népszavazási kezdeményezést nyújtott be postai úton a Nemzeti Választási Bizottsághoz a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 3. § (1) bekezdése szerinti hitelesítés céljából.

Az Nsztv. 10. § (1) bekezdése alapján a Nemzeti Választási Iroda elnöke a kérdést a benyújtásától számított öt napon belül határozattal elutasítja, és nem terjeszti a Nemzeti Választási Bizottság elé, ha a kezdeményezés az országos népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes, vagy nem felel meg a 2–4. §-ban, a 6. §-ban és a 8. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, továbbá ha az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a jogszabályi feltételeknek.

II.

Az Nsztv. 10. § (1) bekezdése alapján megállapítom, hogy Szervező kezdeményezése az alábbiak miatt nem felel meg az Nsztv.-ben megfogalmazott követelményeknek.

Az Nsztv. 3. § (3) bekezdése előírja a magánszemély szervező számára, hogy a kérdés benyújtásakor meg kell adnia nevét, lakcímét és személyi azonosítóját, ennek hiányában a magyar állampolgárságát igazoló okirata számát. Megállapítható, hogy *Szervező jelen népszavazási kezdeményezés benyújtása során személyi azonosítóját nem bocsátotta a Nemzeti Választási Iroda rendelkezésére.*

Az Nsztv. 4. § (1) bekezdése előírja, hogy a kérdést legalább húsz, de legfeljebb harminc választópolgár támogató aláírásával ellátva kell benyújtani a népszavazás kezdeményezése során a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatokról szóló 37/2013. (XII. 30.) KIM rendelet 1. mellékletében meghatározott aláírásgyűjtő íven, amennyiben a támogató választópolgárok rendelkeznek személyi azonosítóval, illetve a 2. mellékletében meghatározott aláírásgyűjtő íven, amennyiben nem rendelkeznek személyi azonosítóval.

Megállapítom, hogy Szervező a jelen népszavazási kezdeményezésének benyújtása során a választópolgárok támogató aláírásait nem csatolta.

[...]

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy a kezdeményezés nem felel meg az Nsztv. 4. §-ban foglalt feltételeknek.”¹³⁵

2. JOGESET

A szervező országos népszavazás kezdeményezése érdekében olyan támogató aláírásgyűjtő íveket nyújtott be, amelyeken a feltüntetett kérdés nem volt teljesen azonos, mert abban névelő-, illetve írásjelbeli eltérés volt. A Nemzeti Választási Iroda elnöke az alábbiak szerint utasította el a kezdeményezést:

¹³⁴ Nemzeti Választási Iroda elnökének 16/2015. NSz. határozata. Elérhetőség: http://valasztas.hu/hu/nvb/content/nsz/16_2015.pdf (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹³⁵ A Nemzeti Választási Iroda elnökének 5/2016. NSz. határozata. Elérhetőség: http://valasztas.hu/hu/nvb/content/nsz/5_2016.pdf (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

„Az Nsztv. 15. § (2) bekezdése – melyet a 4. § (3) bekezdése rendel alkalmazni – egyértelmű rendelkezést tartalmaz, mikor előírja, hogy a támogató választópolgárok adatainak a kérdéssel azonos oldalon kell lenniük. A jogszabályban hivatkozott »a kérdés« pedig pontosan ugyanaz, amelyet a szervező az Nsztv. 3. § (1) bekezdése alapján hitelesítés céljából benyújt. A törvény e kérdés támogatására írja elő, hogy azt hús legfeljebb harminc választópolgár támogató aláírásával ellátva kell benyújtani. Az Nsztv. hivatkozott rendelkezéseinek a népszavazásra javasolt kérdés benyújtása akkor felel meg, ha a hitelesítés céljából benyújtott aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés a támogató választópolgárok aláírását és adatait tartalmazó aláírásgyűjtő íven szereplő kérdéssel teljes mértékben azonos. Ez az azonosság pedig teljes nyelvtani egyezőséget jelent, mely magában foglalja a szó szerinti és az írásjelek használatának egyezőségét egyaránt.”¹³⁶

2.2.2. Nem párt jogállású egyesület létesítő okiratának hiánya

1. JOGESET

„A népszavazási kezdeményezés Szervezője 2015. május 19-én 27 támogató választópolgár adatait és aláírását tartalmazó dokumentumot nyújtott be postai úton a Nemzeti Választási Bizottsághoz a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 3. § (1) bekezdése szerinti hitelesítés céljából.

Szervező az Nsztv. 3. § (4) bekezdésében és a 4. § (2) bekezdésében rögzített előzetes feltétel meglétének igazolására csatolta a [...] Egyesület 2015. március 28-án kelt alapszabálya másolatát, valamint a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) 2015. május 13-án kelt határozatát, melyben a Hatóság a [...] Egyesületet – mint adatkezelőt – az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 68. § (6) bekezdésében foglaltak szerint a NAIH-85661/2015. számon nyilvántartásba vette.

[...]

Az Nsztv. 3. § (4) bekezdése előírja, hogy az egyéb egyesület a létesítő okiratát is csatolja a kérdés benyújtásakor. E szakasz (5) bekezdése alapján pedig a Nemzeti Választási Iroda az egyéb egyesület létezését és adatainak hitelességét a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában ellenőrzi.

Az Nsztv. 3. § (5) bekezdésében foglalt jogkörben eljárva, 2015. május 19-én megkereséssel éltem a [...] Egyesületet nyilvántartásba vevő Egri Törvényszék felé az Egyesület hatályos nyilvántartási adatait tartalmazó kivonat, valamint hatályos alapszabályának megküldése érdekében. Az Egri Törvényszék az Egyesület hatályos alapszabályaként a 2008. június 22-én kelt, a 2001. április 11-én létrehozott Alapszabálynak a 2008. június 22-én kelt módosítással egységes szerkezetbe foglalt alapszabályt küldte meg. Az Egyesület hatályos adatait tartalmazó kivonat továbbá rögzíti, hogy a szervezet ügyében változás átvezetése iránti kérelem elbírálása van folyamatban.

A [...] Egyesület az Nsztv. 3. § (4) bekezdésében előírt törvényi feltétel teljesítése érdekében azonban a 2015. március 28-án kelt, a 2001. április 11-én létrehozott Alapszabálynak a 2008. június 22-én és 2015. március 28-án kelt módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt változatát küldte meg.

Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Ectv.) 4. § (2) bekezdés és 13. § (1) bekezdése szerint az egyesület jogi személy, amely a törvényszék által történő nyilvántartásba vétellel jön létre. A civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény (a továbbiakban: Cnytv.) 2. § e) pontja és a 4. § a) pontja szerint a bíróság tartja nyilván az Ectv. alapján létrehozott egyesületet, valamint vezeti a civil szervezetek

¹³⁶ A Nemzeti Választási Iroda elnökének 20/2015. NSz. határozata. Elérhetőség: http://valasztas.hu/hu/nvb/content/nasz/20_2015.pdf (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

bíróági nyilvántartását. Tekintettel arra, hogy a Cnytv. 21. § (1) bekezdés *a*) pontja, a 24. § (3) és a 37. § (1) bekezdése szerint az egyesület nyilvántartásba vétel iránti kérelméhez csatolni kell létesítő okiratát és annak változásait a nyilvántartásba vételi eljárást végző illetékes törvényszéknek meg kell küldeni, az egyesület hatályos alapszabálya az azt nyilvántartásba vevő törvényszék által nyilvántartott alapszabály.

A leírtak alapján megállapítható, hogy a [...] Egyesület a népszavazásra javasolt kérdés benyújtásakor *nem az Egri Törvényszék által nyilvántartott hatályos alapszabályát csatolta, így a kezdeményezés benyújtása nem felel meg az Nsztv. 3. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezésnek.* Hatályos alapszabály hiányában pedig az Nsztv. 2. § (1) bekezdés *c*) pontjában foglalt előírás teljesítése sem vizsgálható érdemben.¹³⁷

2.3. A támogató aláírások elfogadhatósága

1. JOGESET

„[1] A kérelmező a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) elnöke által hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolatain 2016. február 29. és 2016. június 28. között gyűjthette a támogató aláírásokat. A törvényes határidőn belül 2016. június 28-án 27.986 db, míg korábban a hitelesítéskor 3 db, így összesen 27.989 db aláírásgyűjtő ív került átadásra, melyeken szereplő aláírások érvényességét kellett az NVI-nek megvizsgálnia, a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 21. §-a alapján.

[2] A vizsgálat 743 ív esetében állapította meg, hogy azok nem felelnek meg a jogszabályi követelményeknek: 42 aláírásgyűjtő ív egy másik népszavazási kezdeményezéshez tartozott, 271 íven az aláírást gyűjtő személy adatait egyáltalán nem vagy hiányosan tüntették fel, 430 aláírásgyűjtő íven a gyűjtő személy által megadott személyi azonosító volt a hibás, vagy a megadott személyi azonosítóval nem szerepelt senki a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban, vagy a gyűjtőnek az íven feltüntetett neve jelentősen vagy teljesen eltért a hatósági nyilvántartásban szereplőtől. A jogszabályi feltételeknek megfelelő ívek száma 27.246 db volt, melyeken szereplő aláírások száma 226.300 db volt. Ebből érvénytelen volt 4.435 aláírás azért, mert a választópolgár nem vagy hiányosan tüntette fel a törvény által előírt személyes adatát, 45 aláírásról egyértelműen megállapítható volt, hogy az aláírás nem arra támogató választópolgárra vonatkozott, akinek adatait az ív ellenőrzött sorában szerepeltek, míg 1.835 aláírás esetében hiányzott a választópolgár választási jogosultsága az ív záradékolása és az ívek benyújtása közötti időszakban. Többszöri aláírás volt megállapítható 18.293 db aláírás esetén. A fenti érvénytelenségi okok figyelembevételével 201.692 aláírás maradt, melyből 20.374 db esetében a támogató választópolgár azonosítása nem vezetett eredményre, mivel feltüntetett adatai teljesen vagy jelentős mértékben eltértek a központi névjegyzék adataitól. Ekként az érvényes támogatói aláírások számát 181.318 db-ban rögzítette az NVI.

[3] A vizsgálat eredménye alapján – figyelemmel az Nsztv. 22. § (3) bekezdésében foglaltakra – a Nemzeti Választási Bizottság (továbbiakban: NVB) a 2016. augusztus 19-én kelt 51/2016. számú határozatával azt állapította meg, hogy a Kúria által Knk.IV.38.133/2015/3. számú végzéssel hitelesített, »Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés alkotson törvényt az állami tulajdonban álló termőföldek értékesítésének a tilalmáról?« országos népszavazási kezdeményezés támogatására gyűjtött érvényes aláírások száma a százazret elérte, de kétszázezer alatt maradt.

¹³⁷ Uo. (A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.)

A bírósági felülvizsgálat iránti kérelem

[4] Az NVB határozatával szemben a kérelmező bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet nyújtott be, elsődlegesen annak megváltoztatása és a kifogásainak helyt adó határozat meghozatala, másodlagosan az NVB új eljárásra és új határozathozatalra történő kötelezése iránt. Álláspontja szerint a határozat sérti az Nsztv. 15. §, 17. §, 21. §-ait, mert az aláírások ellenőrzésekor a megjelölt jogszabályhelyeket helytelenül, tévesen értelmezte, illetve a jogszabállyal ellentétes, contra legem szabályozású az aláírást gyűjtő személy adatainak ellenőrzése tárgyában hozott 3/2015.NVB iránymutatása szerint járt el.

[5] Érvelése szerint tételesen ellentétes az Nsztv. rendelkezéseivel az a logika, hogy a támogató állampolgárok aláírásainak érvényességi feltételül szabja az aláírást gyűjtő rendben lévő adatsorát. Ez az értelmezés egyrészt Alaptörvény-ellenes, mert a népszavazáshoz való jog szükségtelen korlátozásával sérti az Alaptörvény XXIII. cikkét és az 1. cikk (3) bekezdését, továbbá szembe áll az Nsztv. 17. §-ával. Az ajánlások ellenőrzésének egyes kérdéseiről szóló 5/2014. NVB iránymutatás a törvényi szabályozást érdemben módosítja, ezáltal a népszavazáshoz való jog kiüresítését vonja maga után, megbomlik az anyagi jogi és eljárásjogi rendelkezések egyensúlya. Az Nsztv. pontosan meghatározza az ellenőrzéssel érintett aláírások körét, és csupán az Nsztv. 19. § (4) bekezdése szerint benyújtott és a 16. § megszegésével gyűjtött aláírásokat rekeszti ki belőle. Ezek pedig a kérelmező által benyújtottakról nem mondhatók ki, így törvényt sértett az NVI, mikor az aláírás gyűjtő személyénél fennálló hiányosságok miatt érdemben nem vizsgálta a támogató aláírások érvényességét. Az ilyen jogszabálysértéssel érintett ívek számát 701 db-ban jelölte meg.

[6] Vitatta a kezdeményezést aláíró polgárok azonosításához alkalmazott módszer megfelelőségét is, mert szerinte a választási törvényben rögzített, az országos választásokon alkalmazott rezsimehez képest, attól eltérően az Nsztv. a népszavazási eljárásban lényegesen enyhébb feltételrendszer teljesítését írja elő az aláírások érvényességéhez. Az iránymutatásban megfogalmazott, a választói akarat érvényre juttatásának szem előtt tartásával nem csupán a választó polgárok személyi azonosítójának alkalmazásával, hanem a megadott más (név, születési év, hónap, nap, anyja neve) adatok alapján beazonosíthatók volna az aláíró személyét. Annál is inkább, mert az NVI nem kizárólag a személyazonosító jelhez fér hozzá, hanem más, a felülvizsgálati kérelemben részletezett személyazonosító adatokkal is rendelkezik, vagyis a kizárólag a személyazonosító jelre épülő aláírás ellenőrzés messze nem jelentette a jog kínálta lehetőségek kihasználását. Nem lehet sem költségvetési, sem humán erőforrási kérdés az, hogy a választópolgár azonosításához szükséges feladatának ekként az NVI eleget tegyen. Az NVI egy mesterségesen képzett azonosító kód 11 számjegyének azonosságát vizsgálja még akkor is, ha az aláírásgyűjtő íven szereplő bármely adatból elegendően, kétséget kizáróan megállapítható a személyi adat- lakcímnnyilvántartás adataival való egyezőség. Ezen túlmenően aláírás-nyilvántartás hiányában nincs törvényes mód annak kimondására, hogy az íveken szereplő aláírásokból 45 nem arra a választópolgárra vonatkozott, aki azt aláírta.

[7] A fentiek ismeretében 31.163 aláírás tekintetében állította, hogy ezek megítélésekor az NVI nem a jogszabályban írt feltételek alapján ítélte meg érvényességüket.

[...]

[13] Első lépcsőben az NVI-nek, illetőleg a Kúriának azt kellett megvizsgálnia, hogy az aláírásgyűjtő íveken a 15. § (4) bekezdésében előírtaknak megfelelően feltüntetésre került-e az aláírást gyűjtő személy neve, személyazonosítója vagy magyar állampolgárságát igazoló okiratának száma. A jogszabály az aláírást gyűjtők részéről teljesítendő szabályként írta elő a fenti adatok szigorú szerepeltetését. Ettől való eltérést az Nsztv. egyetlen jogszabályi helye sem enged. Az Nsztv. 15. § (4) bekezdése szerinti, az aláírás gyűjtő adataihoz kapcsolódó hiányosságok tehát azt eredményezik, hogy az íven szereplő valamennyi támogatói aláírás a 17. § első fordulatának megfelelően, érvénytelen lesz. Ezt a jogszabály értelmezést támasztja alá a 21. § (3) bekezdésének első tagmondata is: az aláírások ellenőrzése során meg kell vizsgálni a 15. §-ban foglalt követelmények teljesülését.

[14] A kérelmező által sem vitatottan 701 ív esetében nem teljesült az Nsztv. 15. § (4) bekezdése szerinti, az aláírás gyűjtőjére vonatkozó törvényi követelmény. Így az NVI ezen érvénytelen ívek esetében már jogszerűen nem jutott a következő követelmények teljesülésének ellenőrzéséhez, vagyis, hogy kontrollálja az ezeken az íveken szereplő aláírások érvényességét.

[15] Az érvényes íveken az egyes aláírások érvényességének tételes vizsgálatánál az Nsztv. 15. § (2) bekezdésében írtak irányadók. Ezen jogszabályhelyben felsorolt *valamennyi adatot kellett a kezdeményezést aláíróknak az íven szerepeltetni*, az NVI-nek az Nsztv. 21. § (4) bekezdésében foglaltak értelmében *ezeket az adatokat kellett a központi névjegyzék adataival összevetni és csak teljes egyezőség esetén lehetett az aláírást érvényesnek tekinteni*. A felülvizsgálati kérelemben foglaltakkal szemben *a bármilyen okból részleges adatok alapján az NVI nem tekintheti az aláírást érvényesnek, nincs lehetőség a személyi adatnak a lakcímnnyilvántartás adataival való összevetésen alapuló egyezősége kimondására, azaz ténylegesen az Nsztv. 15. § (2) bekezdés szerinti adatok NVI általi hivatalbóli kiegészítésére*. Az NVI eljárásában hiba e tekintetben sem volt tetten érhető. Bármelyik adat hibája, hiányossága az aláírás érvénytelenségének jogkövetkezményét vonja maga után. Ebből következően jogszerűen járt el az NVI, amikor az aláírásokat ilyen hibák miatt érvénytelennek tekintette.”¹³⁸

Az egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2018. évi CXIII. törvény a Ve. 126. § (2) bekezdésének módosításával meghatározta azokat a kisebb eltéréseket a névjegyzéki adatoktól, amelyek mellett az ajánlás, illetve a népszavazási támogató aláírás [Nsztv. 1. § (1) bekezdés] érvényesnek fogadható el. A fenti jogeset azonban továbbra is jelzi, hogy a Ve. rendelkezéseit szigorúan kell értelmezni a személyes adatok egyezősége tekintetében, azaz csak a törvényben tételesen meghatározott eltérések fogadhatóak el, az ezen túlmenő hibák, hiányosságok az aláírás érvénytelenségét okozzák.

¹³⁸ Knk.I.37.722/2016/3. számú határozat. Elérhetőség: <http://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knki3772220163-szamu-hatarozat> (utolsó letöltés: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

3. NÉPSZAVAZÁSI JOGESETEK: HELYI NÉPSZAVAZÁS

3.1. A kérdés hitelesíthetősége

3.1.1. A kérdés nem a képviselő-testület hatáskörébe tartozik

1. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy [...] város egy 500 elítéltet befogadó börtön építése céljából egy [...] és [...] között fekvő 5 hektáros területet ingyenesen állami tulajdonba adjon?”

„A bizottság álláspontja szerint a benyújtott kérdés sem a költségvetésről és zárszámadásról se a helyi adók megállapításáról, sem a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdéssről, sem a képviselő-testület feloszlásának kimondásáról szóló döntés meghozatalára nem irányul közvetlenül, így nem tartozik a népszavazási törvény által tiltott kategóriákba.

A népszavazási törvény 39. § (1) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

»A helyi népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a helyi népszavazás eredménye alapján a képviselő-testület el tudja dönteni, hogy terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen döntés meghozatalára köteles.«

A helyi választási bizottság megállapította, hogy a népszavazásra szánt, az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán feltüntetett kérdés a fenti jogszabályi feltételeknek megfelel, ezért a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.¹³⁹

2. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az új nemzeti közgyűjteményi együttes (a múzeumi negyed) a Városliget területén valósuljon meg?”

A helyi népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének *hitelesítését a Helyi Választási Iroda vezetője (!) megtagadta.*

„Az Nsztv. 44. § (1) bekezdése a Helyi Választási Iroda Vezetője számára az aláírásgyűjtő ív hitelesítésére történő benyújtását követően nemcsak az alaki kérdések vizsgálatát írja elő, hanem a helyi népszavazásra megfogalmazott kérdés tartalmi vizsgálatát is. E körben az Nsztv. 44. § (1) bekezdése alapján azt kell megvizsgálnia, hogy a kérdés »a kezdeményezés a helyi népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes«-e vagy sem.

E törvényi kötelezettségének is eleget téve a következőket állapította meg:

Az Alaptörvény 31. cikke (2) bekezdése szerint »A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.«

Magyarország Országgyűlése 2013. CCXLII. törvény a Városliget megújításáról és fejlesztéséről törvényt alkotott. A megalkotott törvény normaszövege egyértelműen bizonyítja, hogy a Városligetben történő beruházás megvalósítását a törvény a vagyonkezelő kötelességévé tette.

[...]

A törvény rendelkezése szerint a Városligetben a megvalósítandó építési beruházások azok megvalósítása (az azt szolgáló cselekmény az építési tevékenység, a beruházás) állami és nem helyi önkormányzati feladat. Helyi népszavazást pedig az önkormányzat feladat és hatáskörében lehet tartani.

A leírtakkal szemben a most benyújtott, és az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés azt a látszatot kelti, mintha a helyi választópolgárok közösségének döntési joga lenne abban, hogy a Városliget területén valósuljon-e meg az új nemzeti közgyűjteményi együttes (a múzeumi negyed). Sikeres

¹³⁹ 2/2015. (V.28.) HVB határozat, Komló Város Helyi Választási Bizottsága.

és eredményes népszavazásnak a városligeti beruházások ügyében ügydöntő hatása nem lehet, az építési feladatok kiemelt állami feladatként történő meghatározása miatt.

*A kérdés a leírtak alapján a Helyi Választási Iroda Vezetője álláspontja szerint nem helyi közügyre vonatkozik, hanem az állami feladat.*¹⁴⁰

3. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy [...] 20 kilométeres környezetében ne épüljön kiégett nukleáris fűtőanyag tároló?”

„A helyi népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés a Választási Bizottság álláspontja szerint olyan kérdést érint, mely a helyi érdekeken jóval túlmutat, azonban a helyi közösségre lényeges kihatással van.

Az Mötv. 10. § (2) bekezdése lehetővé teszi a helyi önkormányzat számára, hogy – a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhassa minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. Az Mötv. 10. § (2) bekezdésében írt fakultatív feladatvállalásról a Választási Bizottság álláspontja szerint csak abban az esetben lehet beszélni, amennyiben a feladat ellátásáról való döntés kizárólag a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozik.

A Választási Bizottság álláspontja szerint a helyi népszavazás kitűzésére irányuló kérdéssel érintett ügy még az Mötv. 10. § (2) bekezdése szerinti önkéntes feladatvállalás esetében sem lehetne [...] Önkormányzata Közgyűlése hatáskörébe vonható helyi közügy, ugyanis *a kiégett fűtőelemek és a radioaktív hulladékok felelősségteljes és biztonságos kezelése országos jelentőségű kérdés, az a Választási Bizottság véleménye szerint nem helyi, hanem országos közügynek tekinthető.*

A Választási Bizottság – osztva a Fővárosi Törvényszék 3.Kpkf.670.338/2014/2. számú végzésében foglaltakat – álláspontja szerint a helyi és országos közügyek elválasztása esetenként azonban problematikus lehet, a két közügytípus határa csak a konkrét tények, körülmények gondos mérlegelésével állapítható meg.

A helyi népszavazás kitűzésére irányuló kérdéssel érintett ügy országos közügy jellegét támasztja alá a Választási Bizottság álláspontja szerint az, hogy az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény (a továbbiakban: Atomtv.) 5/B. §-a által előírtaknak megfelelően az Országgyűlés 21/2015. (V. 4.) számú OGY határozatával a Kormány előterjesztésére nemzeti politikát fogadott el, mely 2015. május 4-én a Magyar Közlönyben is kihirdetésre került. A nemzeti politika az országban képződött és képződő összes radioaktív hulladékokra és kiégett üzemanyagra egyaránt vonatkozik, keletkezésüktől a végső elhelyezésükig, figyelembe véve a nukleáris létesítmények leszerelését is. Ezen üzemanyagok és hulladékok kezelése a vonatkozó jogszabályok szerint a nemzeti politika, illetve a közép- és hosszú távú tervek, valamint nemzeti program alapján történhet.

Az 1196/2012. (VI. 18.) számú kormányhatározat az ellátásbiztonság szempontjára, illetve a nemzeti energiastratégiára hivatkozva az új paksi »blokk (blokkok) megvalósítását a nemzetgazdaság szempontjából kiemelt fontosságú és az energiaellátás biztonsága szempontjából alapvetően szükséges beruházásnak« nyilvánította. A Választási Bizottság megítélése szerint a radioaktív hulladékok elhelyezési politikája és az előzetes kutatások lefolytatása után elinduló beruházás a paksi blokk (blokkok) megvalósításához hasonlóan túlmutat a helyi önkormányzás körén, ugyanis a tárolóról való majdani végleges döntés az országgyűlés hatáskörébe tartozik és egy feltételezhetően nemzetgazdasági, illetve országos feladat nem tartozhat a helyi önkormányzás körébe, az nem helyi, hanem országos közügynek minősül.

¹⁴⁰ Budapest Főváros XIV. kerület Zuglói Helyi Választási Iroda vezetője 1/2015. számú határozata.

A Választási Bizottság álláspontja szerint a szóban forgó közfeladat ellátása, valamint a konkrét tervezett beruházás engedélyezése nem tartozik [...] Város Önkormányzata kompetenciájába, így a tekintetben szabályzó, ügyfélnek, egyéb módon vett döntéshozónak abban nem minősül.

Tekintettel az előzőekben írtakra a Választási Bizottság álláspontja szerint jelen tárgyban helyi népszavazás nem tartható, ugyanis a népszavazásra feltenni kívánt kérdés túlmutat a helyi népszavazás törvényes keretein és ennek megfelelően a feltett kérdés hitelesítését megtagadja.”¹⁴¹

3.1.2. A költségvetést érintő kérdés

1. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy [...] Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlése által a Szolgáltatókkal kötött szerződésekben meghatározott, jelenleg érvényben lévő közösségi közlekedési díjakat [...] Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlése minimum 30%-kal csökkentse?”

„A törvényszék álláspontja szerint – ellentétben a szervező okfejtésével – a helyi közösségi közlekedési díjtételek csökkenése a költségvetést közvetlenül érintik, mivel az önkormányzati finanszírozás összegét az önkormányzat 2015. évi költségvetéséről szóló 3/2015. (II. 19.) önkormányzati rendelet önkormányzati gazdálkodás körébe tartozó, annak »városüzemeltetési« jogcím alatt meghatározandó önkormányzati működési támogatást jelent.

A helyi közösségi közlekedés biztosítása Magyarországon a helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés 18. pontja szerint az önkormányzat feladata. E feladatát a közgyűlés a személyszállítási szolgáltatások megszerzésével kapcsolatos intézményi és szabályozási keretek felhasználásával látja el, közszolgálati szerződések megkötésével. Ugyanezen törvényhely *d*) pontja szerint az önkormányzat feladatkörébe utalja a bevételekkel nem fedezett indokolt költségek megtérítését, amely kötelezettséget az Európai Parlament és a Tanács 2007. október 23-i 1370/2007. EK rendelet – amely a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szól – is előír.

Az Alkotmánybíróság 59/2004. (XII. 4.) AB határozatában foglaltakat nem vitatva és elfogadva a bíróság álláspontja szerint a feltenni kívánt kérdés a helyi önkormányzat költségvetését közvetlenül érintő kérdésnek minősül. *A vizsgált helyi népszavazási kérdés közvetlen érintettsége abban áll, hogy a [...] Megyei Jogú Város Önkormányzatának 2015. évi költségvetéséről szóló 3/2015. (II. 19.) önkormányzati rendelet az önkormányzat gazdálkodási körébe tartozó támogatás előirányzatának módosítását* (2015. évi Működési Kiadások/városüzemeltetési jogcím, [...] Közlekedési Kft.) *eredményezné*, amely közvetlenül érinti a költségvetés egyenlegét, és ez okból az Nsztv. 32. § (2) bekezdés *a*) pontja szerint tiltott tárgykörnek minősül.

A hitelesíteni kívánt kérdés egyértelműsége kapcsán a törvényszék az alábbiakra kíván rámutatni:
[...]

A HVB által elbírált kérdésben a szervező az érvényben lévő közösségi közlekedési díjak minimum 30%-kal történő csökkentését kívánta elérni a »minimum 30%-kal« megjelölés mind a 30%, vagy akár e feletti költségcsökkentést is jelentheti, így a választópolgár számára a kérdés nem értelmezhető csak egyféleképpen és nem egyértelmű a döntéshozó közgyűlés számára sem.

Ezért a HVB jogszerűen tagadta meg a kérdés hitelesítését.”¹⁴²

¹⁴¹ Pécs Megyei Jogú Város Helyi Választási Bizottság 3/2015. (05.26.) sz. HVB határozata.

¹⁴² Szegedi Törvényszék 7Pk.21.076/2015/2. sz. végzése.

3.2. A kérdés okafogyottságának megállapítása

1. JOGESET

Magánszemély helyi népszavazást kezdeményezett a következő kérdésben:

„Akarja-e Ön, hogy [...] -on gumihulladék-feldolgozó üzemet létesítsen a [...] Zrt.?”

A formai hiányosságok pótlását követően a kérdés ismételt benyújtásra került. Amelyet a HVB a következő indokkal utasított el: „A [...] Helyi Választási Bizottság megállapítja, hogy a szervező által feltett kérdés nem egyértelmű, mert abból nem állapítható meg, hogy [...] Város Önkormányzatát, vagy annak Közgyűlését, képviselőtestületét terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen döntés meghozatalára köteles, ezért a Bizottság a helyi népszavazás kezdeményezésére vonatkozó kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadja.”¹⁴³

A HVB döntésével szemben felülvizsgálati kérelem került benyújtásra a törvényszékhez, amellyel kapcsolatban a bíróság döntésében a következő főbb megállapításokat tette:

„A feladat és hatáskörök gyakorlása során a képviselő-testület az önkormányzati vagyonnal történő gazdálkodás során tulajdonosként polgári jogviszony alanyaként léphet fel, egyedi ügyekben határozati formában megjelölő döntést hozhat, és helyben kötelezően alkalmazandó normát, rendeletet alkothat.

[...]

A jogalkotói egyértelműség csak azt követeli meg, hogy a *közgyűlés el tudja dönteni, terheli-e jogalkotási, döntési kötelezettség, és ha igen, milyen körben. Lehetséges, hogy ebben a körben több jogi aktusra, döntésre is szükség lehet, mely az önkormányzat bármely feladat- és hatáskörét érintheti, akár mint polgári jogalany, akár mint döntéshozó, akár mint jogi norma alkotó.*

Az Nsztv. 60. § (1) bekezdése is többféle alternatívát kínál, akár határozat, akár rendelet meghozatala formájában. A 2011. évi CLXXXIX. törvény 30. § (1) és (4) bekezdése szerint a helyi önkormányzás joga a települések választópolgárainak közösségét illeti meg, akik az önkormányzashoz való közösségi jogukat választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják.

Erre és a fent írt jogszabályokra, valamint a bírósági döntésekben megjelent jogértelmezésekre figyelemmel állapította meg azt a bíróság, hogy az önkormányzat feladat- és hatáskörét gyakorló közgyűlés az esetleges érvényes és eredményes népszavazást követően minden olyan döntést, jogi aktust köteles meghozni, amely a kinyilvánított választói akaratnak megfelelő állapotot eredményez.

Mindezen indokokra és jogszabályokra figyelemmel állapította meg azt a bíróság, hogy a kérdés megfogalmazása megfelel a jogalkotói egyértelműség követelményeinek is, ezért a Helyi Választási Bizottság határozatát az Nsztv. 57. § (3) bekezdése alapján megváltoztatta, és *az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdést hitelesítette.*¹⁴⁴

A hitelesítést követően megtörtént a hitelesített aláírásgyűjtő ív kiadása, az aláírásgyűjtés, ami eredményes volt. Ezt követően a beruházó gazdasági társaság jelezte az önkormányzatnak, hogy nem kívánja megépíteni a hulladékfeldolgozót a településen. Erre tekintettel a képviselőtestület és a gazdasági társaság között a tervezett üzem létesítésére szolgáló ingatlan adásvételére vonatkozó szerződés is felbontásra került. Ennek eredményeképpen a képviselő-testület okafogyottnak minősítette a népszavazási kezdeményezést, és a helyi népszavazás elrendelését elutasította.¹⁴⁵ A döntéssel szembeni felülvizsgálati kérelem alapján a törvényszék a képviselő-testület határozatát az alábbi indokolással semmisítette meg és utasította új határozat meghozatalára:

¹⁴³ Kaposvári Helyi Választási Bizottság 1/2016. (V. 4.) határozata.

¹⁴⁴ Kaposvári Törvényszék 20.Pk.20.884/2016/2. sz. végzése.

¹⁴⁵ 150/2016. (VIII. 29.) önkormányzati határozat, Kaposvár Megyei Jogú Város Közgyűlése.

„nincs mérlegelési lehetősége a képviselő-testületnek az esetben, ha a jogszabályban írt számú aláírás a népszavazásra feltett kérdésre összegyűlt. Ebben az esetben el kell rendelnie a helyi népszavazást. A jogszabály nem teszi lehetővé azt, hogy praktikus, költségvetési, vagy egyéb szempontokat mérlegeljen a közgyűlés a népszavazás elrendelése körében. Erre a jogszabály hatáskörrel nem ruházza fel.

[...]

Az Nsztv. 58. (3) bekezdése ad lehetőséget arra, hogy az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a helyi népszavazás elrendelése között a körülményekben bekövetkezett lényeges változás figyelembe vételre kerüljön, azonban ez csak a törvényszék előtt folyó felülvizsgálati eljárásban lehetséges.

A fent írt indokok és jogszabályokra figyelemmel a bíróság a jogszabálysértő határozatot az Nsztv. 58. § (4) bekezdése alapján megsemmisítette, és a képviselő-testület új határozat meghozatalára kötelezte. Az új eljárás során a fent írt jogszabály értelmezésre figyelemmel a közgyűlésnek a helyi népszavazás elrendeléséről kell határozatot hoznia.

Az elrendelésről szóló határozat ellen esetlegesen benyújtott jogorvoslati eljárás során van jogszabályi lehetősége a törvényszéknek arra, hogy amennyiben az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és helyi népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, vagy az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során helyi választási bizottság, illetve az 57. § szerint eljárásban törvényszék nem vehetett figyelembe, döntsön az okafogyottság kérdésében.”¹⁴⁶

A bíróság döntése alapján az önkormányzat elrendelte a népszavazást.¹⁴⁷ A döntéssel szembeni felülvizsgálati kérelmekben részben a népszavazás okafogyottságára is hivatkoztak. A törvényszék döntésében az alábbiak szerint erősítette meg korábbi határozatában foglaltakat:

„A kérelmezett korábbi határozatából, illetőleg a kérelmezők felülvizsgálati kérelmének tartalmából egyértelműen megállapítható, hogy a felek között nem vitás az, hogy a népszavazási kérdés okafogyottá vált. A hitelesített népszavazási kérdéssel érintett jogi személy és [...] Város Önkormányzata között a beruházás megvalósulására irányuló szerződések felbontásra kerültek.

[...]

A szerződések felbontására a népszavazási kérdés hitelesítése, illetőleg a helyi népszavazás elrendelése között időben került sor. Az okafogyottság így ezen időpontban következett be, ezért ezen tényt az Nsztv. 58. § (3) bekezdése szerint az eljárása során a törvényszék vehette csak figyelembe. A felek egyező előadására is figyelemmel állapította meg a bíróság azt, hogy a népszavazásra bocsátott kérdés okafogyottá vált.

[...]

A közgyűlés 55/2016. (IV. 7.) számon hozott döntést a gumifeldolgozó beruházásról. A helyi választópolgárok a törvényben meghatározott számban ebben a kérdésben a másik lehetséges módon, közvetlenül, helyi népszavazás útján kívántak véleményt nyilvánítani. Amennyiben a népszavazás érvényes, és eredményes lett volna, úgy az a képviselő-testület korábbi döntésével ellentétes következményekkel járt volna az Nsztv. 60. §-ában írt kötőerő miatt. *Nem tekinthető ezért a közgyűlés érdektelennek a helyi népszavazás elrendeléséről szóló döntés meghozatala során. A jogalkotó azért telepítette az okafogyottság megállapításának hatáskörét a bíróságra, hogy ezzel a helyi önkormányzathoz való közösségi jogok együttes – képviseleti és népszavazás útján történő – gyakorlása során felmerülő jogvitákat ne az egyik érintett testület, hanem független bíróság bírálja el.*¹⁴⁸

¹⁴⁶ Kaposvári Törvényszék 20.Pk.21.627/2016/2. sz. végzése.

¹⁴⁷ 186/2016. (X. 10.) önkormányzati határozat, Kaposvár Megyei Jogú Város Közgyűlése.

¹⁴⁸ Kaposvári Törvényszék 20.Pk.21.782/2016/2. sz. végzése.

A Nemzeti Közszerológálati Egyetem kiadványa.



Nemzeti Közszerológálati Egyetem;
Államtudományi és Közigazgatósi Kar
www.uni-nke.hu

Felelős Kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
dékán

Címe:

1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Császár-Biró Anna

Tördelőszerkesztő:

Vöröss Ferenc

978-963-498-088-9 (PDF)

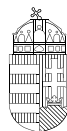
A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001
„A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program
és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt
keretében készült el és jelent meg.

A kiadvány

a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001

„A közszolgáltatás komplex kompetencia,
életpálya-program és oktatás technológiai
fejlesztése” című projekt keretében készült
el és jelent meg.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE