



## NEMZETI VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁG

---

### A Nemzeti Választási Bizottság

#### 64/2017. számú határozata

A Nemzeti Választási Bizottság Dr. Fábián Zsolt magánszemély (2100 Gödöllő, Október 6. u. 3., a továbbiakban: Szervező) által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés tárgyában – 10 igen és 1 nem szavazattal – meghozta a következő

#### **határozatot:**

A Nemzeti Választási Bizottság az

*„Egyetért-e Ön azzal, hogy a magyar Országgyűlés alkotson törvényt, amely kötelezően előírja, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatalból vizsgálja meg, hogy annak, aki 1987.március 15. napja és 2017. március 15. napja között a magyar Kormány tagja, államtitkár, országgyűlési képviselő, polgármester vagy ezek hivatali ideje alatt házastársa, szülője, testvére vagy gyermeke volt, vagyongyarapodásával vagy az életvitelére fordított kiadásokkal arányban volt-e az adómentes, a bevallott és a bevallási kötelezettség alá nem eső, de megszerzett jövedelmének együttes összege?”*

népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését megtagadja.

A határozat ellen annak a választások hivatalos honlapján való közzétételét követő 15 napon belül az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet személyesen, levélben vagy elektronikus dokumentumként a Kúriához címzett bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet nyújthat be a Nemzeti Választási Bizottságnál (1054 Budapest, Alkotmány u. 3.; levélcím: 1397 Budapest Pf: 547., e-mail: nvb@nvi.hu). A bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb 2017. június 9-én 16.00 óráig megérkezzen. A bírósági felülvizsgálat iránti kérelem elektronikus dokumentumként való benyújtása esetén a kérelem benyújtójának jogi képviselője minősített elektronikus aláírásával látja el a kérelmet. Az elektronikus dokumentumként benyújtott kérelem mellékleteit oldalhú másolatban elektronikus okirati formába kell alakítani. A bírósági eljárásban az ügyvédi képviselet kötelező. A jogi szakvizsgálóval rendelkező személy – a szakvizsga-bizonyítvány egyszerű másolatának csatolásával – saját ügyében ügyvédi képviselet nélkül is eljárhat. A bírósági eljárás nem tárgyi illetékmentes. A felülvizsgálati kérelem benyújtóját tárgyi illetékfeljegyzési jog illeti meg.

#### **Indokolás**

##### **I.**

[A benyújtás körülményei, az NVI elnök előzetes vizsgálata]

[1] A népszavazásra javasolt kérdést a Szervező – magánszemélyként – 2017. április 27-én személyesen nyújtotta be 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. A Szervező a népszavazásra javasolt kérdéshez 24 választópolgár támogató aláírását mellékelte, melyek mindegyike megfelelt az Nsztv. 4. § (3) bekezdésében foglalt törvényi feltételeknek.

[2] A Szervező az Nsztv. 4. § (2) bekezdésében rögzített előzetes feltétel meglétének igazolására csatolta a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) NAIH-117993/2017. számú, 2017. április 18-án kelt határozatát, melyben a Hatóság a Szervezőt az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 68. § (6) bekezdésében foglaltak szerint, mint adatkezelőt nyilvántartásba vette.

[3] A Nemzeti Választási Iroda elnöke az Nsztv. 10. § (1) bekezdésében rögzített hatáskörében eljárva a kérdés benyújtásától számított 5 napon belül elvégezte a kezdeményezés előzetes formai vizsgálatát. A népszavazási kezdeményezés a jogszabályi követelményeknek megfelelt, így azt a Nemzeti Választási Iroda elnöke a Nemzeti Választási Bizottság elé terjesztette.

## II.

[Az országos népszavazás funkciója]

[4] Az Nsztv. 11. §-a szerint a Nemzeti Választási Bizottság a kérdést akkor hitelesíti, ha az az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel.

[5] Az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése alapján az országos népszavazás funkciója az, hogy az Országgyűlést a népszavazásra feltenni kívánt kérdés tekintetében meghatározott irányú döntésre 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, azaz az Országgyűlés hatáskörébe tartozik.

[6] 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. A népszavazáshoz való jog további korlátját az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében meghatározott kivett vagy ún. tiltott tárgykörök képezik. E kérdésekben annak ellenére nem tartható és nem kezdeményezhető népszavazás, hogy egyébként az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartoznak.

## III.

[Az Alaptörvény módosításával kapcsolatos tiltott tárgykörbe ütközés vizsgálata]

[7] A Nemzeti Választási Bizottság jelen eljárásban indokoltnak tartja az Alaptörvény módosításával kapcsolatos tiltott tárgykörbe ütközés vizsgálatát.

[8] Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint „Magyarország független, demokratikus jogállam”.

[9] Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint – az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében deklarált – jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely

többek között megköveteli, hogy meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget [25/1992. (IV. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság ugyancsak töretlen – és visszatérően idézett – álláspontja szerint: „valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.” {57/1994. (IX. 17.) AB határozat, ABH 1994, 305., 1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [54], 4/2017. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [19]}. Ez az ún. visszaható hatály tilalma, melyet a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdése is deklará. Az Alkotmánybíróság fent megjelölt, jelen ügyben a Bizottság által irányadónak tekintett döntése szerint a visszaható hatály tilalmának figyelmen kívül hagyása összeegyeztethetetlen a jogállamiság követelményével.

[10] Jelen eljárás tárgyául szolgáló népszavazási kérdés egy, jövőre nézve hatályba lépő törvényi rendelkezés megalkotására irányul, ugyanakkor – tartalmában – visszamenőleg állapít meg kötelezettséget az érintettek számára a kérdésben megjelölt, korábban keletkezett tisztségek ellátására hivatkozva. Annak ellenére, hogy a kérdésben konkrétan nem szerepel kötelezettséget megállapító rendelkezés, tartalmában mégis felelősség megállapításának lehetőségét teremti meg a vagyonosodási vizsgálat elrendelésének körülírásával. A Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint a népszavazási kezdeményezés olyan – múltbeli – életviszonyok alapján kíván szankciót kilátásba helyezni a jövőre nézve, mely nincs tekintettel arra, hogy a múltban ezeket az életviszonyokat milyen szabályok rendezték. E körben utal a Nemzeti Választási Bizottság az Alkotmánybíróság 365/B/1998. AB határozatában foglalt jogi álláspontra, mely szerint „Hiába lép (...) egy jogszabály hatályba a jövőre nézve (...), ha (...) tartalmában az érintetteknek visszamenőleg állapít meg kötelezettséget”, amely esetben szintén megállapítható a jogbiztonság és így a jogállamiság sérelme.

[11] Fentiek alapján a Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint ellentétes az Alaptörvényben deklarált jogállamiság követelményével az a népszavazási kérdés, amely az érintettek számára olyan kötelezettség megállapítására irányul, amelynek egy korábbi időszakban keletkezett tisztség betöltésére tekintettel kötelesek eleget tenni és amelyről, a tisztség elvállalásának időpontjában, nem is tudhattak. A kérdés ezen, Alaptörvénnyel össze nem egyeztethető vonulata, egy eredményes népszavazás esetén az Alaptörvény módosítását jelentené, nevezetesen az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében rögzített jogállamiság követelményének hatályon kívül helyezését vonná maga után. A népszavazásra bocsátott kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján ugyanakkor nem irányulhat az Alaptörvény módosítására és burkoltan sem foglalhat magába alkotmánymódosítást. A Kúria ezzel egyező álláspontot fogadott el Knk.IV.37.728/2013./3. számú végzésében. E döntésében a Kúria rögzítette, hogy „az „alkotmányozó hatalom” az Országgyűlés, az Országgyűlés alkotja meg az Alaptörvényt, annak módosítása tárgyában népszavazásnak nincs helye.”

[12] Fenti jogi érvelés alapján a Nemzeti Választási Bizottság megállapítja, hogy jelen eljárás tárgyául szolgáló népszavazási kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének a) pontja szerinti tiltott tárgykört érinti, így az népszavazásra nem bocsátható.

### III.

#### *[A népszavazási egyértelműség vizsgálata]*

[13] Tekintettel a népszavazásra feltenni kívánt kérdés hosszára és az abban rejlő többszörös feltételre a Nemzeti Választási Bizottság a kérdést a választópolgári egyértelműség alapján is felülvizsgálja.

[14] Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerint „A népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles”.

[15] A választópolgári egyértelműség tekintetében a Kúria számos szempontot fogalmazott meg, mely szerint a kérdéssel szemben követelmény, hogy az világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, feleljen meg a magyar nyelv szabályainak, a választópolgárok jól értsék, lássák át a kérdés lényegét, jelentőségét, hogy tudatosan és átgondoltan tudják leadott szavazataikkal a jogaikat gyakorolni. Amennyiben a népszavazási kérdés pontosan nem értelmezhető, akkor a népszavazáshoz való jog tudatos döntés hiányában csak formálisan érvényesülhet, nem tekinthető legitimnek az a népszavazás, amelyen a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz (Knk.IV.37.458/2015/3., Kvk.37.300/2012/2., Knk.IV.37.356/2015/2. Knk.IV.37.457/2015/3. számú végzések).

[16] A Nemzeti Választási Bizottság rögzíti, hogy a népszavazásra javasolt kérdés többszörösen összetett mondatot képez, mely az Alkotmánybíróság által kialakított és azóta következetesen alkalmazott joggyakorlat szerint az egyértelmű megválaszolhatóság sérelmének irányába ható körülmény [52/2001. (XI. 29.) AB határozat, Knk.IV.37.458/2015/3. és Knk.IV.37.360/2015/3. számú kúriai végzés]. A Nemzeti Választási Bizottság megítélése szerint a választópolgárok számára nem világos, és ezáltal egy esetleges népszavazáson egyértelműen nem megválaszolható egy olyan népszavazási kérdés, amely a magyar nyelv nyelvtani szabályainak nem megfelelő, továbbá a közérthetőséget ellehetetlenítő mondszerkezettel rendelkezik. Mindezek alapján a népszavazáshoz való jog jelen kérdésben tartott országos népszavazás esetén – tudatos döntés hiányában – csak formálisan érvényesülhet.

[17] Jelen népszavazási kérdés vizsgálata során – mind fogalmi, mind tartalmi szempontból – egyértelműségi probléma merül fel a kérdésben meghatározott személyi kört tekintve. Egyrészt a kérdésben meghatározott személyi kör magában foglalja a polgármestert is, amely tisztség azonban csak a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény hatálybalépésétől kezdve létezik. A népszavazási kérdés alapján az érintett személyi kör vagyona 1987. március 15-étől kezdődően vizsgálandó, ugyanakkor az 1990. évet megelőzően a polgármester tisztség fogalom nem értelmezhető.

[18] Az Alkotmánybíróság – a Knk.IV.37.719/2015/4. számú kúriai végzésben előhívott – 52/2001. (XI. 29.) AB határozatában megfogalmazott és azután gyakorlatnak tekinthető követelményei szerint „[ö]nmagában az, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több tagmondatból áll, nem sérti a [z régi] 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 (...) sértik a választói egyértelműség követelményét”.

[19] A Nemzeti Választási Bizottság megítélése szerint az a tény, hogy a kérdés nem tesz különbséget a benne felsorolt, különböző hivatali tisztségeket betöltő személyek, illetve ezek hozzátartozói között, – a nyilvánvaló méltánytalanságon kívül – azt is eredményezné, hogy a választópolgároknak a népszavazás alkalmával olyan tág személyi kör vagyongyarapodásra irányuló vizsgálatának lefolytatásáról is dönteniük kellene, melyek mindegyikére az akaratuk nem is terjed ki, így az a választópolgári egyértelműség hiányát okozná. A kérdésben nevesített alanyi kör nem minősül homogén csoportnak, mivel az abban szereplő személyek más-más funkciót töltenek be, mely alapján azok eltérő mércével kezelendők.

[20] Mindezek alapján a Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint a kérdésben foglalt tagmondatok nem egymásból következő, együttesen megválaszolható tartalommal bírnak, hanem azok külön-külön önálló egységet képeznek. Minthogy az egymásból nem következő alkérdéseket tartalmazó kérdés a szavazólapon is egy kérdésként jelenik meg, a választópolgár csak abban az esetben tudja támogatni a kérdéssel elérni kívánt jogszabály-módosítás megvalósulását, ha mindegyik alkérdésre igennel válaszol. A választópolgár így, amennyiben élni kíván az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogával és részt vesz a népszavazáson, nem tudja választói akaratát megfelelő módon kinyilvánítani.

[21] A kérdésből továbbá nem derül ki, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnak mely időszakban keletkezett jövedelemre nézve kellene vagyongyarapodásra irányuló vizsgálatot indítania, így az eljárás olyan jövedelem vizsgálatát is magában foglalná, amely megszerzésének időpontjától számítva akár 30 év is eltelhetett. A Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint a kérdés lehetetlen célra irányul, hiszen e jövedelem vizsgálata a jelentős időmúlásra tekintettel nem, vagy csak aránytalan nehézséggel lenne megvalósítható. További problémát jelent az elhunyt személyek jövedelmének, illetve ennek keretében azok életvitelének vizsgálata, amely vonatkozásban jelen népszavazási kérdés szintén lehetetlen célra irányul.

[22] Az a tény, hogy a kérdésből nem derül ki egyértelműen, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vizsgálata milyen következményekkel járhatna az érintettekre nézve, ugyancsak felveti a választópolgári egyértelműség kérdését, tekintettel arra, hogy a választópolgár a következmények előrelátásának hiányában nem képesek tudatosan és átgondoltan leadni a szavazatukat.

[23] Fenti jogi érvelésre tekintettel a Nemzeti Választási Bizottság megállapítja, hogy jelen hitelesítési eljárás tárgyát képező népszavazási kérdés nem felel meg az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének sem.

#### IV.

[A jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás vizsgálata]

[24] Az Nsztv. 1. § (1) bekezdése rögzíti, hogy „Az e törvény hatálya alá tartozó eljárásokra a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) Általános részét – az e törvényben foglalt eltérésekkel – alkalmazni kell.” A Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontja

szerint „A választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a következő alapelveket: (...) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás”.

[25] A Nemzeti Választási Bizottság következetes joggyakorlata szerint a népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos eljárás valamennyi szakaszában, így a hitelesítési eljárás során is kiemelten fontos annak vizsgálata, hogy a benyújtott kezdeményezés a népszavazás alkotmányos rendeltetésével – és így a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveivel – összhangban van-e [56/2013. számú és 113/2015. számú NVB határozat].

[26] A Bizottság e körben kíván utalni az Alkotmánybíróság – jelen eljárás szempontjából irányadónak tekintett, 18/2008. (III. 12.) AB számú határozatában kifejtett – jogi érvelésére, mely szerint a jogszabályok formális előírásainak megfelelő népszavazási kezdeményezés is jogellenessé válik akkor, ha a jogalkalmazó szerv a konkrét tényállás vizsgálatakor olyan körülményeket tár fel, amelyek azt bizonyítják, hogy a hitelesítési eljárás kezdeményezője nem a népszavazás alkotmányos rendeltetésének megfelelően élt jogával.

[27] Az országos népszavazás alkotmányos rendeltetése, hogy a választópolgárok az ország sorsát érintő legfontosabb, és egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben közvetlenül hozzanak döntést, mely a törvényhozóra kötelező. Annak a választópolgárnak, aki úgy dönt, hogy népszavazást kezdeményez, az elérni kívánt országgyűlési döntést szem előtt tartva kell kérdését megfogalmaznia.

[28] A Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint ezért nem tekinthető jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásnak és nem egyeztethető össze a népszavazás Alaptörvényben foglalt rendeltetésével az olyan kezdeményezői magatartás, amely során egyidejűleg azonos témakörben 5 népszavazási kezdeményezés, illetve szorosan összefüggő témában további 2 népszavazási kezdeményezés, úgynevezett kérdéssorozat kerül benyújtásra úgy, hogy az egyes kérdések között csekély mértékű különbség áll fenn. A Nemzeti Választási Bizottság itt megjegyzi továbbá, hogy ugyanezen tárgykörben, – szintén a Szervező által – korábban már benyújtásra került egyidejűleg 6 darab népszavazási kezdeményezés, melyek hitelesítését a Nemzeti Választási Bizottság megtagadta [16/2017. számú NVB határozat, 17/2017. számú NVB határozat, 18/2017. számú NVB határozat, 19/2017. számú NVB határozat, 20/2017. számú NVB határozat, 21/2017. számú NVB határozat]. A határozatok jogerőre emelkedését megelőzően Szervező nem élt a törvényben biztosított bírósági felülvizsgálat lehetőségével, hanem a jogorvoslati határidő leteltét (2017. április 26.) követő napon azonos tárgykörben újabb kérdéseket nyújtott be.

[29] A Nemzeti Választási Bizottság rávilágít továbbá arra, hogy az Nsztv. 8. § (1) bekezdésének célja, mely alapján ugyanazon tárgykörben több országos népszavazási kezdeményezés eljárása is folyhat, nem az, hogy a Szervező ugyanazt a kérdést több különböző módon megfogalmazva nyújthassa be és a választási bizottságra bízva annak eldöntését, hogy melyik variáció felel meg az Alaptörvény és az Nsztv. követelményeinek. A rendelkezés mögötti jogalkotói szándék, hogy az ország sorsát érintő ügyekben egyidejűleg több, különböző szervező is lehetőséget kapjon népszavazás kezdeményezésére úgy, hogy közülük az élvez majd elsőbbséget, akinek elsőként sikerül összegyűjteni kezdeményezése támogatására a szükséges számú érvényes aláírást.

[30] Fentiek alapján a Nemzeti Választási Bizottság megállapítja, hogy a Szervező eljárása a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt, jöhíszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvébe ütközik.

## V.

[A határozat indokolásának összegzése]

[31] Tekintettel arra, hogy a népszavazásra javasolt kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének a) pontja szerinti tiltott tárgykört érinti, továbbá nem felel meg az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének sem, illetve a Szervező eljárása a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt jöhíszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvébe ütközik, a Nemzeti Választási Bizottság annak hitelesítését – az Nsztv. 11. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörében eljárva – megtagadta.

## VI.

[A határozat alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezések]

[25] A határozat az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésén, az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének a) pontján, az Nsztv. 1. § (1) bekezdésén, a 9. § (1) bekezdésén, a 11. § (1) bekezdésén, a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontján, a jogorvoslatról szóló tájékoztatás az Nsztv. 29. §-ának (1) bekezdésén és a Ve. 223-225. §-án, az illetékekről szóló tájékoztatás az 1990. évi XCIII. törvény 37. § (1) bekezdésén, a 43. § (7) bekezdésén, valamint a 62. § (1) bekezdés s) pontján alapul.

Budapest, 2017. május 25.

  
  
**Prof. Dr. Patyi András**  
**a Nemzeti Választási Bizottság**  
**elnöke**