



**NEMZETI VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁG
ELNÖKE**

Országgyűlés Hivatala

Irományszám: 3/12854

Érkezett: 2016 NOV 10.

A Nemzeti Választási Bizottság elnökének beszámolója a Nemzeti Választási Bizottságnak a 2016. október 2. napján megtartott országos népszavazáson végzett tevékenységéről

Előadó: Prof. Dr. Patyi András

Budapest, 2016. november

A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 1. § (1) bekezdése alapján a népszavazási eljárásban is alkalmazandó, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 13. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a Nemzeti Választási Bizottság elnöke az általános választásokat követően a Nemzeti Választási Bizottság választáson végzett tevékenységéről beszámol az Országgyűlésnek”. A Ve. előtt hatályban volt korábbi, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény az Országos Választási Bizottság számára írta elő az országos népszavazásról való beszámolási kötelezettséget az Országgyűlés felé. A hatályos szabályozás szakítva a korábbi rendelkezéssel a Nemzeti Választási Bizottság elnökének feladatául szabta a Bizottság tevékenységéről való beszámolást. Ezért a 2013. május 3-án hatályba lépett Ve. alapján készített négy beszámolóval egyezően, jelen beszámoló is a Nemzeti Választási Bizottság elnökének szakmai összefoglalóját tartalmazza a Nemzeti Választási Bizottságnak a 2016. október 2. napján megtartott országos népszavazáson végzett tevékenységéről.

I. Az országos népszavazás kezdeményezése

Magyarország Kormánya (a továbbiakban: Kormány) az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva országos népszavazást kezdeményezett az alábbi kérdésben: *„Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”*.

Az országos népszavazásra javasolt kérdést a Kormány 2004/2016. számú határozata alapján a Miniszterelnök Kabinetfőnöke nyújtotta be – az Nsztv. 5. §-a alapján – a Nemzeti Választási Bizottsághoz hitelesítés céljából 2016. február 24-én.

A Nemzeti Választási Bizottság 2016. február 29-i ülésén úgy foglalt állást, hogy a Kormány országos népszavazási kezdeményezése az Alaptörvényben és az Nsztv.-ben megfogalmazott követelményeknek megfelel. A Bizottság az Nsztv. 11. §-ában foglalt jogkörében eljárva a Kormány által benyújtott országos népszavazásra javasolt kérdést 14/2016. számú határozatával hitelesítette.

A Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen a törvényes határidőn belül négy felülvizsgálati kérelem került benyújtásra. A Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú, 2016. május 3-án meghozott végzésében megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelmek nem megalapozottak. A Kúria a kérelmezők felülvizsgálati kérelmeiben kifejtett kifogásaival szemben úgy foglalt állást, hogy a Kormánynak a Nemzeti Választási Bizottság által hitelesített kérdése megfelel az Alaptörvény és az Nsztv. népszavazási kérdéssel kapcsolatos előírásainak, ezért a Bizottság 14/2016. számú határozatát helybenhagyta.

Az Országgyűlés 2016. május 10-i ülésnapján elfogadott 8/2016. (V. 10.) OGY határozatában a Kormány által – az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése, továbbá az Nsztv. rendelkezései alapján – benyújtott kérdésben az országos népszavazást elrendelte.

A határozat megsemmisítése iránt benyújtott indítványokat az Alkotmánybíróság 12/2016. (VI. 22.) AB határozatában elutasította és az Országgyűlés 8/2016. (V. 10.) OGY határozatát helybenhagyta.

A Köztársasági Elnök – az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés e) pontja, az Nsztv. 1. § (1) bekezdése és 67. §-a, a Ve. 6. §-a, továbbá a 12/2016. (VI. 22.) AB határozat alapján – az Országgyűlés által elrendelt országos népszavazást 233/2016. (VII. 5.) KE határozatában 2016. október 2. napjára tűzte ki.

A Kormány az országos népszavazás kezdeményezésére vonatkozó jogát a 2016. október 2. napján megtartott országos népszavazást megelőzően 1997-ben gyakorolta. Az *„Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság a NATO-hoz csatlakozva biztosítsa az ország védetségét?”* kérdésben szintén a Kormány kezdeményezett országos népszavazást.

II. Az országos népszavazási eljárás

Az országos népszavazási eljárás 2016. július 5-től, az országos népszavazás időpontjának Dr. Áder János köztársasági elnök úr által való kitűzésétől az országos népszavazás eredményének jogerőssé válásáig, azaz a Nemzeti Választási Bizottság 150/2016. számú határozata 2016. október 17. napján történt jogerőre emelkedéséig tartott.

1. Döntéshozatali szintek az országos népszavazási eljárásban

Az országos népszavazási eljárás idején a több mint tízezer hazai szavazókörben szavazatszámlláló bizottság, illetve az egy szavazókörös településeken helyi választási bizottság, a 106 országgyűlési egyéni választókerület mindegyikében országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság, valamint a Nemzeti Választási Bizottság, mint központi választási szerv működött.

A szervező és a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok tagot bízhattak meg az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságba és a szavazatszámlláló bizottságba, valamint az egy szavazókörrel rendelkező településen a helyi választási bizottságba.

Az országos népszavazási eljárásban a választási bizottságok közül jogorvoslati fórumként az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság és a Nemzeti Választási Bizottság járt el.

A jogorvoslati kérelmek elbírálására vonatkozó hatásköri szabályt az Nsztv. 79. §-a és a 65. § alapján alkalmazandó, a Ve. 297. §-a határozza meg. E szerint az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság hatáskörébe a szavazatszámlláló bizottság tevékenysége, döntése elleni kifogás, a szavazóhelyiségben elkövetett egyéb cselekménnyel kapcsolatos kifogás, valamint a körzeti és helyi, illetve lekérhető médiaszolgáltatással vagy nem országosan terjesztett sajtótermékkel kapcsolatos kifogás elbírálása tartozott. Minden egyéb kifogást, továbbá az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság döntése elleni fellebbezést a Nemzeti Választási Bizottság bírált el.

2. A Nemzeti Választási Bizottság működése

Az országos népszavazási eljárás időtartama alatt a Nemzeti Választási Bizottság a 2013. szeptember 30-án megválasztott hét választott taggal és az Országgyűlésben képviselőcsoporttal rendelkező pártok által delegált öt megbízott taggal működött. Az Nsztv.

68. § (1) bekezdése alapján az országos népszavazási kezdeményezést szervező, de országgyűlési képviselőcsoporttal nem rendelkező szervezet a Nemzeti Választási Bizottságba jogosult tagot megbízni. A törvény hivatkozott szakaszában rögzített jogosultság alanya a kezdeményezés szervezője, vagyis a választópolgári kezdeményezést szervező magánszemély, párt – amennyiben nem rendelkezik az Országgyűlésben képviselőcsoporttal –, illetve nem párt jogállású egyesület, továbbá a Kormány és a köztársasági elnök, hiszen utóbbiak az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése és az Nsztv. 5. §-a alapján szintén szervezői az általuk kezdeményezett országos népszavazásnak. Bár az Nsztv. 68. § (1) bekezdése alapján az országos népszavazási kezdeményezést szervező Kormány jogosult volt a Nemzeti Választási Bizottságba tag megbízására, ezzel a jogával nem élt.

A Nemzeti Választási Bizottság a népszavazási eljárás időtartama alatt 17 ülést tartott.

2.1. Határozathozatal

Az országos népszavazási eljárásban a Nemzeti Választási Bizottság 99 határozatot hozott. Ebből 95 határozat jogorvoslati kérelem elbírálása tárgyában született.

A korábban hivatkozott hatásköri szabályok következménye, hogy a 95 határozatból 74 határozat kifogás elbírálása tárgyában született, vagyis ezekben az ügyekben a Nemzeti Választási Bizottság első fokon járt el. 49 határozatában a Bizottság érdemben vizsgálta a benyújtott jogorvoslati kérelmet, míg 25 esetben a kifogás érdemi vizsgálat nélküli elutasításáról döntött.

A Nemzeti Választási Bizottság előtt 21 esetben vitatták az arra jogosultak valamelyik országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság első fokon meghozott döntését. A fellebbezések alapján indult másodfokú eljárások több mint felében a Bizottság helyben hagyta az elsőfokú döntést, 8 esetben annak megváltoztatásáról döntött, egy fellebbezést pedig érdemi vizsgálat nélkül utasított el.

A Nemzeti Választási Bizottsághoz benyújtott jogorvoslati kérelmek alapvetően a népszavazási kampányra vonatkozó jogszabályok megsértésének megállapítását indítványozták. A jogorvoslati kérelmek többségét

- a népszavazási plakátok jogellenes eltávolítása, illetve a törvény által tiltott helyen való elhelyezése,
- a nyomtatott sajtótermékekben megjelenő politikai hirdetések egyes kötelező tartalmi elemeinek hiánya,
- a népszavazási kampányban részt vevők által felhasználható források és azok mértékének, keretének megállapítása,
- a helyi önkormányzatok kampánytevékenység folytatásához való joga, valamint
- a szavazás napjára szervezett választási gyűlés tárgyában nyújtották be.

Az országos népszavazási eljárásban a Bizottság 4 olyan döntést hozott, melyek előzménye nem jogorvoslati kérelem volt.

46/2016. számú határozatában az országos népszavazás kampányidőszakában a közszolgálati médiaszolgáltató lineáris médiaszolgáltatásában a népszavazási

kezdeményezést szervező Kormány és a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de az Országgyűlésben képviselőcsoporttal rendelkező pártok által közzétehető politikai reklámok közzététele időtartamát határozta meg.

49/2016. számú határozatában az országos népszavazás szavazólapjai adattartalmát hagyta jóvá.

Az 52/2016. számú határozatban egy nem közszolgálati, országosan elérhető lineáris médiaszolgáltatást nyújtó médiaszolgáltató médiaszolgáltatásában közzétehető politikai reklámok időtartamát határozta meg.

A 150/2016. számú határozatban pedig a Bizottság a 2016. október 2. napjára kitűzött országos népszavazás eredményét állapította meg.

2.2. A Kúria döntései az országos népszavazási eljárásban

A Nemzeti Választási Bizottság döntéseivel szemben bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet a Kúriához lehet benyújtani. A Kúria az országos népszavazási eljárásban 27 végzést hozott, melynek keretében a Nemzeti Választási Bizottság határozatát és az azt megelőző eljárást vizsgálta. Négy esetben a felülvizsgálat iránti kérelem nem felelt meg az érdemi elbírálás törvényben rögzített feltételeinek, ezért azokat a Kúria érdemi vizsgálat nélkül utasította el. Nyolc végzés a Nemzeti Választási Bizottság határozata megváltoztatásáról rendelkezett, tizenöt pedig annak helybenhagyásáról. Az összes kúriai végzéshez (27) viszonyítva a felülvizsgált határozatok 29,6%-a került megváltoztatásra, a Bizottság eljárását érdemben vizsgáló határozatok (23) számához viszonyítva 34,8 %-a.

A lefolytatott népszavazási eljárásban – a választási eljárások tapasztalataihoz képest – viszonylag magasnak mondható a Kúria azon döntéseinek száma, melyekben a Bizottság határozatát megváltoztatta. Bár ezt az arányt módosítja, hogy két kúriai végzést az Alkotmánybíróság megsemmisített és ezzel hatra módosult a megváltoztatott határozatok száma, indokoltnak tartom ezeknek a döntéseknek a rövid, az abban rejlő jogi problémára fókuszáló elemzését.

A Kúria által megváltoztatott NVB határozatok				
	Tárgy	NVB határozat	a Kúria végzése	az Alkotmánybíróság határozata
1.	politikai hirdetés kötelező elemei	64/2016.	Kvk.V.37.849/2016/3.	-
2.	a Kormány külföldi magyaroknak küldött kampánylevele	77/2016.	Kvk.I.37.888/2016/3.	-
3.	a plakát kötelező elemei	99/2016.	Kvk.V.37.941/2016/3.	-
4.	a társadalmi célú reklám és a politikai reklám közötti különbség	111/2016.	Kvk.IV.37.934/2016/2.	19/2016. (X. 28.) AB határozat
5.	a választópolgárok felhívása a Szavazz Érvénytelenül App-al szavazólapjaik lefényképezésére és megosztására	118/2016.	Kvk.VI.37.942/2016/2.	IV/1757/2016. ügyszámú határozat
6.	a társadalmi célú reklám és a politikai reklám közötti különbség	120/2016.	Kvk.IV.37.935/2016/4.	20/2016. (X. 28.) AB határozat
7.	a Szavazz Érvénytelenül App aktiválása a szavazás napján	144/2016.	Kvk.II.37.967/2016/2.	IV/1769/2016. ügyszámú határozat
8.	szavazóhelyiség papír szavazófülkével való berendezése	151/2016.	Kvk.III.37.981/2016/3.	-

A táblázat 1. és 3. pontjában hivatkozott kúriai végzések két kampányeszközt, a politikai hirdetésre és a plakátra vonatkozóan fogalmaztak meg azonos követelményeket. Mindkét esetben a jogvita tárgya az volt, hogy szabad szemmel nem, illetve csak alig volt olvasható, hogy a kifogás tárgyát képező kampányeszköznek ki volt a megrendelője, a kampányban kinek a támogatására kívánta ösztönözni a választópolgárokat. Bár ilyen jellegű konkrét előírást sem a politikai hirdetés Ve. 146. § b) pontja szerinti fogalma, sem a plakátra vonatkozó, zárt szabályozási rendszert alkotó Ve. 144. § nem tartalmaz, a Kúria mindkét kampányeszköz esetében úgy ítélte meg, hogy azok jellegéből, céljából, rendeltetéséből és a rájuk vonatkozó szabályozásból az következik, hogy azokból egyértelműen és nyilvánvalóan megállapíthatónak kell lennie, hogy a kampányban kinek a támogatására ösztönöznek, illetve, hogy ki volt a megrendelőjük. Tételes rendelkezés hiányában a Kúria a Ve. alapelveinek a megsértését [2. § a) és e) pontja] állapította meg mindkét ügyben, mivel úgy

ítélte meg, hogy a kampányeszközök használatra vonatkozó jogával a konkrét ügyekben az arra jogosult nem a jogszabályi rendelkezésekkel, illetve ezek céljával, rendeltetésével összhangban élt.

A táblázat 2. pontja szerinti ügyben a jogvita tárgya a Kormány által a magyarországi lakcímmel nem rendelkező, külföldön élő nagykorú magyar állampolgárok részére megküldött kampánylevél volt. A Nemzeti Választási Bizottság többségi döntésében úgy ítélte meg, hogy az Nsztv. a szavazóköri névjegyzékben szereplő (azaz magyarországi lakcímmel rendelkező) választópolgárok közvetlen megszólításához biztosít kampányeszközt, ez azonban nem jelenti azt, hogy tiltja a kampányban részt vevők számára, hogy az országos népszavazáson szavazati joggal rendelkező teljes alanyi kört megszólítsák, eljuttassák hozzájuk üzenetüket. A Bizottság szerint a kampány folytatásához való jog gyakorlásához e tekintetben a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvényben (a továbbiakban: Nytv.) nevesített eszközök a népszavazás kezdeményezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok számára is biztosítottak. A Kúria ezzel ellentétes álláspontot foglalt el végzésében. Rögzítette, hogy a Kormány, mint az országos népszavazás szervezője a kampánytevékenysége során csak az Nsztv. és a Ve. által meghatározott adatbázist használhatja, amely a kampányban résztvevő további személyi kör számára ugyanígy elérhető. Alapelvsértőnek tekintette a Kormánynak azt a magatartását, mellyel a népszavazási kampányban kampányeszközeinek terjesztésére olyan adatbázist használt, amelyhez az Nytv. 19/A. § szerinti eljárásban, a közhatalom gyakorlójaként jutott. A Kúria döntésében a konkrét ügyre vonatkozó megállapításán túl egy meglévő szabályozási hiányosságra is felhívta a figyelmet. A legfőbb bírói fórum végzésében rögzítette, hogy az Nsztv. 70. § szerinti adatbázis csak a szavazóköri névjegyzékben szereplő polgárok adatait tartalmazza, az Nsztv. szavazóköri adatbázisa azonban a jelenlegi szabályozás mellett nem alkalmas a népszavazásra jogosultak teljes körének lefedésére.

A táblázat 4. és 6. pontja szerinti ügyek tárgya a Kormány megbízásából készített, az országos népszavazás kampányidőszakában két különböző mediaszolgáltató által társadalmi célú reklámként közzétett műsorszám volt. A Bizottság 111/2016. és 120/2016. számú határozataiban azzal érvelt, hogy a vitatott médiatartalom nem a választói akarat befolyásolását célozta, hanem az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti alapjog gyakorlását szorgalmazta, így nem hordozott politikai üzenetet. A műsorszám tartalma alapján megállapította, hogy az olyan közérdekű üzenetet közvetít, amely közvetetten azt a célt szolgálta, hogy a népszavazás intézménye betöltsse funkcióját. Mivel a műsorszámokban nem jutott kifejezésre a Kormány álláspontja, nem annak népszerűsítését szolgálta, a Bizottság a kifogásolt műsorszámot társadalmi célú reklámként értékelte. A Kúria Kvk.IV.37.934/2016/2. és Kvk.IV.37.935/2016/4. számú végzéseiben a Bizottság határozatait megváltoztatta. A végzések azonos okfejtéssel érveltek. A Kúria nem vitatta a Bizottságnak azt az álláspontját, mely szerint a népszavazáshoz való jog gyakorlására való felhívás közérdeket szolgál. De figyelemmel volt arra is, hogy a konkrét népszavazási kampányban a politikai diskurzus részét képezte a részvételre és a népszavazástól való távolmaradásra ösztönző kampánytartalom is. Ezért a Kúria a konkrét ügyek kontextusában, kampányidőszakban, a Kormány megbízásából készült, a részvételre ösztönző reklámot politikai reklámnak minősítette, mivel az összefüggést mutatott a népszavazás szervezőjének politikai céljával, az eredményes népszavazással.

Az Alkotmánybíróság 19/2016. (X. 28.) és 20/2016. (X. 28.) AB határozataiban a Kúria hivatkozott végzéseit – azonos indokok alapján – megsemmisítette.

Az AB az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése és a XXIII. cikk (7) bekezdése alapján megállapította, hogy önmagában sem a szavazáshoz való jog gyakorlására való felhívás, sem az attól való tartózkodásra felhívás az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése értelmében nem minősül politikai reklámnak. Az AB szerint az Alaptörvény alapján a politikai reklám fogalmi eleme a népszavazáskor feltett kérdést illetően a közvélemény befolyásolása. Megállapította, hogy a vizsgált műsorszámok semmilyen formában nem utalnak a népszavazáson eldöntendő kérdés mikénti megválaszolására és nem irányulnak a népszavazás során megnyilvánuló választói akarat befolyásolására. Az AB mindét kúriai végzés vonatkozásában megállapította, hogy a Kúria az azokban foglalt jogértelmezéssel megsértette a műsorszolgáltatónak a médiatartalom-szerkesztésre vonatkozó, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított szabadságát, ezért a végzéseket megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság határozataiban a vitatott műsorszám tartalmi értékelése során a Bizottság határozatában elfoglalt jogi állásponttal azonos következtetésre jutott és a Kúria végzéseit megsemmisítette.

A táblázat 5. és 7. pontja szerinti ügyek szintén összefüggnek egymással. A Bizottságnak egy magánszemély kifogása nyomán 118/2016. számú, 2016. szeptember 30-i határozatában arról kellett döntenie, hogy a Magyar Kétfarkú Kutya Párt (a továbbiakban: MKKP) „Szavazz Érvénytelenül App” elnevezésű alkalmazása, mellyel a párt arra hívta fel a választópolgárokat, hogy fényképezzék le a szavazólapjaikat és az applikáción keresztül osszák meg azt más választópolgárokkal, jogsértő-e. A Bizottság ülésén valamennyi Tag osztotta azt az álláspontot, mely szerint az alkalmazásban *„elérhető funkciók – különösen a fényképfelvételek feltöltése, üzenetek küldése, szavazáson való részvétel választópolgári jelzése – nyíltan a választások és a népszavazás Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésében deklarált titkosságának megsértésére irányul”*. A Bizottság úgy ítélte meg, hogy a hivatkozott alapelvvel nem összeegyeztethető az sem, ha a szavazólapról az urnába helyezés előtt felvétel készül abból a célból, hogy azt harmadik személynek bármely okból megmutassák. Összességében a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az MKKP azzal, hogy a „Szavazz Érvénytelenül App” mobiltelefon applikációval az országos népszavazás szavazólapjának lefényképezésére és az applikáción keresztül történő közzétételre (megosztásra) hívta fel a választópolgárokat, megsértette az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó, a Ve. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti választás tisztaságának az elvét, a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában meghatározott jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás elvét, és ezzel az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésében deklarált, a választások titkosságának alapelvét is. A Kúria Kvk.VI.37.942/2016/2. számú végzésével úgy változtatta meg a Bizottság határozatát, hogy az abban foglalt magatartás kizárólag a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában meghatározott rendeltetészerű joggyakorlás elvét sértette. A kúriai végzés indokolása szerint a felülvizsgálati kérelem tartalmazza az előterjesztőnek az a nyilatkozatát, mely szerint az *„alkalmazás felhasználóinak személyes adataihoz nem fér hozzá, a beküldött tartalmakat nem lehetséges adott felhasználóhoz hozzárendelni, így azok nem minősülnek személyes adatnak”*. A Kúria arra az álláspontra helyezkedett, hogy az applikációval és annak használatával nem sérült a választás titkosságának alapelve, mivel az nem ad lehetőséget arra, hogy az azt felhasználók személyes adataihoz hozzáférjenek, valamint az alkalmazással nem lehetett adott szavazatot az azt leadó személyhez kötni. A szavazólapnak a választás rendszerében betöltött szerepéből és felhasználhatóságából kiindulva azonban

megállapította, hogy a szavazólap céljával (a választópolgár a népszavazáson feltett kérdésben véleményt nyilvánítson) ellentétes az, ha arról a véleménynyilvánítást követően készített fényképfelvételt az alkalmazásra feltöltik, közzéteszik. Ebből kifolyólag a rendeltetésszerű joggyakorlás elvébe ütközőnek ítélte meg az erre alkalmas applikációt, valamint az MKKP-nak azt a magatartását, mellyel az országos népszavazás szavazólapjának lefényképezésére és az applikáción keresztül történő közzétételére hívta fel a választópolgárokat. A Bizottság a hivatkozott tényállással összefüggésben a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) és a nyomozóhatóság eljárását is kezdeményezte, melyekről részletesen jelen Beszámoló 2.4. pontjában lesz szó. Az Alkotmánybíróság az MKKP-nak a Kúria végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszát visszautasította.

Az MKKP az applikációt a népszavazás napján aktiválta, melyet sérelmező kifogás alapján a Bizottság 144/2016. számú határozatában – a korábbi döntésével egyező érvek alapján – megállapította, hogy ezzel a párt megsértette a választás titkosságának elvét, valamint a Ve. 2. § (1) bekezdés a) és e) pontjában foglalt alapelveket. A Bizottság az alkalmazásnak a választás napján való működtetését és elérhetővé tételét kampánytevékenységként értékelte, ezért a kampány szabályainak megsértése miatt középértékű, 832.500 Ft bírságot szabott ki az MKKP-ra. Megjegyzendő, hogy a Bizottság kizárólag ebben az egy ügyben szabott ki bírságot a népszavazási eljárás során. A Kúria korábbi döntésében foglalt érvelés alapján a Bizottság határozatát felülvizsgáló Kvk.II.37.967/2016/2. számú határozatában a Bizottság döntését részben megváltoztatta és megállapította, hogy az MKKP a „Szavazz Érvénytelenül App” elnevezésű applikáció 2016. október 2-án történő működtetésével csak a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét sértette meg. A kiszabott bírságot 100.000 Ft-ra leszállította. A bírság összegének rendkívül jelentős, 88%-os csökkentésének indoka az volt, hogy mindössze egy jogsértés elkövetése volt bizonyított. A Kúria e döntése ellen is előterjesztett alkotmányjogi panaszt az MKKP, mely a korábbival egyezően visszautasításra került.

Álláspontom szerint a fentiekben bemutatott két ügyben alapvető jelentőségű kérdés, hogy a népszavazási eljárásra is jellemző sommás eljárás keretein belül teljes bizonyossággal meg lehetett-e bizonyosodni arról, hogy az alkalmazás valóban nem adott lehetőséget a felhasználók személyes adatai hozzáféréséhez, a személyes visszakövetésre, azaz a titkosság megsértésére. Ennek a kérdésnek a hitelt érdemlő megválaszolásához, megítélésem szerint, nem elegendő az ezt állító kérelmezői nyilatkozat, illetve nem válaszolható meg a hatályos jogszabályok értelmezésével sem. Erre csak szakszerű, tételes és kimerítő informatikai vizsgálat alapján kerülhetett volna sor, ami mindenképp indokolt lett volna annak alátámasztására, hogy az applikáció valóban nem volt alkalmas a szavazás Alaptörvényben deklarált titkosságának megsértésére.

A táblázat 8. pontja szerinti ügyben a Bizottságnak abban kellett állást foglalnia, hogy annak a szavazókörnek a berendezése, ahol csak papírból készült szavazófülkéket biztosítottak a választópolgárok részére, alkalmas lehet-e a szavazás titkosságának biztosítására. A Bizottság a konkrét ügyben úgy ítélte meg, hogy a papírból készült, három oldalról zárt szavazófülkék köznapi értelemben is a szavazóköri egy három oldalról jól lehatárolt, elkülönült részét alkotják. A fülkék három oldalról megfelelő védelmet biztosítanak a titkos szavazáshoz, a negyedik oldalról pedig az azt használó választópolgár maga takarja a szavazólapot. Ezért a Bizottság többsége úgy döntött, hogy a papírból készült, mobil

szavazófülkék alkalmasak voltak a szavazás jogszerű lebonyolítására, azok használata önmagában nem sértette a szavazás titkosságát. Ezzel szemben a Kúria Kvk.III.37.981/2016/3. számú határozatában rögzítette, hogy a szavazófülke fogalmának meghatározásánál nem lehet eltekinteni a Ve. 180. § (2) bekezdésében foglalt azon előírástól, mely a választópolgárnak a szavazófülkében való tartózkodását feltételezi. A Kúria szerint a háromoldalú papírdobozszerű, asztalra kitett szerkezet nem alkalmas arra, hogy egyrészt abban a választópolgár tartózkodjon, másrészt, hogy a szavazólap minden befolyástól mentesen kerülhessen kitöltésre, ezért az nem biztosítja az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése szerinti szavazás titkosságát.

Elfogadva a Kúria, mint a Nemzeti Választási Bizottság határozatai felülvizsgálatára jogosult bíróság döntését, indokoltnak tartom egy a mobil, papírból készült szavazófülkékkel kapcsolatos releváns szempont rögzítését. A hatályos Ve. alapelvei között új elemként kapott helyet a fogyatékossgal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítése [Ve. 2. § (1) bekezdés d) pont]. A három oldalú szavazófülke elsődlegesen ennek az alapelvnek az érvényre juttatását szolgálta, az ugyanis akadálymentes szavazófülkéként is funkcionált, segítve ezzel a mozgásában korlátozott választópolgárok titkos szavazásának biztosítását. A Kúria végzésében foglaltak kapcsán felmerül a kérdés, hogy az minden esetben végrehajtható lesz-e a szavazóhelyiségek berendezése során, illetve, hogy a helyi választási irodák milyen akadálymentes szavazófülkét fognak kialakítani és biztosítani a továbbiakban a fogyatékkal élő választópolgárok részére.

A fentiekben részletesen bemutatott döntések alapján levonható az a következtetés, hogy a Nemzeti Választási Bizottság határozatai viszonylag magas számú – az AB 19/2016. (X. 28.) és 20/2016. (X. 28.) AB határozataival hatra csökkenő, azaz 22%-os, illetve csak az érdemi döntésekhez viszonyítva 26,1%-os – megváltoztatásának az oka az lehetett, hogy elsőként került sor az Alaptörvény, az Nsztv. és a Ve. alapján a Kormány által kezdeményezett népszavazás lebonyolítására. Bár a népszavazási és a választási eljárás szabályozása sok tekintetben azonos, a jogszabályi rendelkezések alkalmazása soha nem történthetett rutinszerűen, automatikusan, hiszen a két eljárás célja teljesen különböző. Emellett a 2014. évben lezajlott általános választások alkalmával kimunkált joggyakorlat alkalmazására is csak a népszavazásnak a választástól való eltérő célja és jellege figyelembe vételével történhetett. Mindehhez társult az, hogy új, korábban a jogalkalmazó szervek által meg nem ítélt problémák merültek fel, valamint olyan kérdésekben kellett állást foglalnia a jogalkalmazó szerveknek (pl. társadalmi célú reklám – politikai reklám közötti különbség), melyek rendkívül komplex jogértelmezést és jogalkalmazást kívántak meg.

2.3. Alkotmányjogi panasz az országos népszavazási eljárásban

Az Nsztv. 79. § (3) bekezdése utalva – a Ve. 233. §-ára – biztosítja annak lehetőségét, hogy a Nemzeti Választási Bizottság határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszt nyújtson be az arra jogosult az Alkotmánybírósághoz.

Az Alkotmánybírósághoz négy, a Bizottság határozatának felülvizsgálata tárgyában hozott kúriai döntés kapcsán nyújtottak be alkotmányjogi panaszt. További egy esetben a Ve. konkrét – a 145. § (1) bekezdés második mondata – rendelkezése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az indítványozó, mely rendelkezést alkalmazva az NVB 93/2016. számú határozata és az azt helybenhagyó kúriai döntés –

Kvk.III.37.931/2016/2. – jogsértést állapított meg. Két alkotmányjogi panasz visszautasításra, a Ve. 145. § (1) bekezdés második mondata Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz pedig elutasításra került. Az Alkotmánybíróság a Kúria két döntését, a Kvk.IV.37.934/2016/2. és a Kvk.IV.37.935/2016/4. számú végzéseit semmisítette meg, melyek a Bizottság határozatainak megváltoztatásáról rendelkeztek.

2.4. Más szerv eljárásának kezdeményezése

A Nemzeti Választási Bizottság két kifogás elbírálása kacsán tartotta indokoltnak, hogy a Ve. 44. § (2) bekezdésében foglalt jogkörét gyakorolva a nyomozóhatóság eljárását kezdeményezze. A Nemzeti Választási Bizottság 93. számú jegyzőkönyvi döntése alapján a „Szavazz Érvénytelenül App” mobiltelefon applikációval összefüggésben kezdeményeztem a Bizottság nevében az Országos Rendőrfőkapitány eljárását. A feljelentésben annak vizsgálatát indítványoztam, hogy az alkalmazás kifejlesztése, elérhetővé tétele, az elérés folyamatos fenntartása, valamint a használhatóság biztosítása kimerítette-e a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 350. § (1) bekezdés f) pontja szerinti, a választás, népszavazás és európai polgári kezdeményezés rendje elleni bűncselekmény törvényi tényállását, mely szerint büntettet követ el az, aki a választási eljárásról szóló törvény vagy a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó választás, népszavazás és európai polgári kezdeményezés során megsérti a választás vagy a népszavazás titkosságát.

A büntetőfeljelentéssel egyidejűleg kezdeményeztem az ügyben a NAIH eljárását is, figyelemmel a Hivatalnak a személyes adatok védelméhez fűződő jog érvényesülésére és elősegítésére vonatkozó feladatára. A NAIH vizsgálatát arra hivatkozással kértem, hogy nincs az applikáció műszaki tartalmáról és informatikai megoldásairól olyan dokumentáció, mely bizonyítja, hogy az gondoskodik a személyes adatok védelméről. Kértem annak kivizsgálását is, hogy az applikáció kifejlesztése, elérhetővé tétele, illetve használata alkalmas lehetett-e a szavazás titkosságának megsértésére, valamint sérülhettek-e a felhasználóknak a politikai véleményére vagy pártállására utaló, különleges személyes adatai. A NAIH hivatkozva a folyamatban lévő büntetőeljárásra, nem indított vizsgálatot az ügyben.

A fentiekén túl a Nemzeti Választási Bizottság 2016. október 5-én tartott ülésén, a 135/2016. számú határozata meghozatalát követően szintén arról döntött, hogy a határozat jogerőre emelkedése után büntetőfeljelentést tesz. A Bizottság nevében megtett feljelentés tárgya az volt, hogy ismeretlen személy Hatvan város polgármestere nevében az országos népszavazási kampány utolsó hetében hamis tartalmú leveleket juttatott el a választópolgárokhoz. A levél tartalma egyértelmű összefüggést mutatott a 2016. október 2. napjára kitűzött országos népszavazással. A feljelentésben kezdeményeztem annak kivizsgálását, hogy ismeretlen tettes a hamis tartalmú levelek megírásával és a választópolgárok részére való eljuttatásával megvalósította-e a Btk. 350. § (1) bekezdés e) pontja szerinti bűncselekmény törvényi tényállását, mely szerint büntettet követ el, aki az arra jogosultat a népszavazásban megtévesztéssel befolyásolni törekszik. A Heves Megyei Rendőr - főkapitányság a feljelentést elutasította, arra való hivatkozással, hogy a cselekmény a népszavazás rendje elleni bűncselekményt nem valósított meg. A határozatban foglalt

érvelés szerint a levél tartalma, amit a Bizottság kampányeszköznek, ennél fogva pedig a választópolgári akarat befolyásolására alkalmasnak tekintett, nem áll közvetlen összefüggésben a népszavazás során feltett kérdéssel. A határozat kapcsán megkereséssel éltem a Heves Megyei Főügyész felé, az ügy további vizsgálatát indítványozva.

3. Az országos népszavazás eredménye

A Nemzeti Választási Bizottság az Nsztv. 77. §-ában biztosított hatásköre alapján az országos népszavazás eredményéről 2016. október 11-i ülésén, 150/2016. számú határozatában döntött. A Bizottság a népszavazás eredményét a szavazóköri jegyzőkönyvek, a külképviseleti szavazás eredményét megállapító jegyzőkönyv és a levélben leadott szavazatok megszámlálásának eredményét megállapító jegyzőkönyv alapján állapította meg. Az országos népszavazáson 8.272.625 választópolgár volt jogosult szavazni. Az Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdése az országos népszavazás érvényességéhez az összes választópolgár több mint felének érvényes szavazatát kívánja meg. A népszavazás pedig akkor eredményes, ha az érvényesen szavazók több mint fele azonos választ adott a népszavazáson feltett kérdésre.

A 2016. október 2. napjára kitűzött országos népszavazáson a választópolgárok közül 3.418.387-en, azaz a szavazásra jogosultak 41,32 %-a adott le érvényes szavazatot. Ebből kifolyólag az *„Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”* kérdésben 2016. október 2. napjára kitűzött és megtartott országos népszavazás érvénytelen volt.

A 3.418.387 érvényesen szavazó választópolgár közül 56.163-an, azaz 1,64 %-uk szavazott igennel a Kormány által megfogalmazott kérdésre. 3.362.224 választópolgár, vagyis az érvényesen szavazók 98,36 %-a nemmel szavazott.

A Nemzeti Választási Bizottság az országos népszavazás eredményét vita nélkül, 11 egyhangú szavazattal fogadta el. A Bizottság döntésével szemben nem nyújtottak be bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet, így az 2016. október 17-én jogerőre emelkedett.

A Bizottság az országos népszavazás jogerős eredményéről szóló tájékoztató közleményét, melynek kiadására az Nsztv. 65. §-a alapján alkalmazni rendelt Ve. 298. §-a hatalmazta fel, 2016. október 20-i ülésén fogadta el szintén egyhangú szavazással. A közlemény a Magyar Közlönyben és a választások hivatalos oldalán került közzétételre.

4. A jogalkalmazás gyakorlati tapasztalatai

Az országos népszavazási eljárásban hangsúlyosan jelent meg annak kérdése, hogy a helyi önkormányzatok, amelyek az Alaptörvény 31. cikke (1) bekezdése értelmében a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek, jogosultak-e kampánytevékenység folytatására. A Kúria korábbi, 2014-ben hozott döntéseiben egyértelműen állást foglalt abban, hogy egy tevékenység megítélése során, nevezetesen, hogy az kampánytevékenységnek minősül-e, nem annak van jelentősége, hogy ki végezte az adott cselekményt, hanem annak, hogy az alkalmas-e a választói akarat befolyásolására. A hatályos Ve. ugyanis a kampánytevékenység körébe von minden olyan tevékenységet, amely alkalmas a választói akarat befolyásolására, függetlenül a tevékenységet folytató

személyétől. A 2014-ben megtartott általános választások alkalmával kialakított és követendő joggyakorlat szerint az önkormányzat – mint közhatalommal bíró szervezet – a választási eljárásban semlegességre kötelezett, nem vehet részt a pártok, jelöltek, jelölő szervezetek mandátumért folytatott küzdelmében.

Ezzel szemben a Kormány, mint a közhatalom egyik és kiemelkedően fontos szereplője, illetve gyakorlója által kezdeményezett országos népszavazás eljárásában nem volt jogi akadálya annak, hogy a helyi önkormányzatok, mint a közhatalom önálló szereplői részt vegyenek a véleménybefolyásoló versengésben. A Kormány által kezdeményezett népszavazásban a népszavazás intézményének rendeltetésszerű működéséhez szükséges is volt annak ismerete, hogy a helyi önkormányzatok hogyan foglalnak állást a Kormány népszavazási kezdeményezéséről, támogatják-e vagy sem a Kormány álláspontját. [Kvk.III.37.891/2016/3. számú végzés]

A Nemzeti Választási Bizottság eljárásában két olyan kérdés jelent meg, melynek kapcsán felmerülhet a népszavazást szabályozó törvényi rendelkezések módosításának szükségessége.

Az egyik a Kormány, illetve a köztársasági elnök szervezői státuszának egyértelmű törvényi definiálása az általuk kezdeményezett országos népszavazás kapcsán. Az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése alapján az Országgyűlés választópolgári kezdeményezésre, valamint a köztársasági elnök és a Kormány kezdeményezésére rendel, illetve rendelhet el országos népszavazást. Ezzel összhangban határozza meg az Nsztv. 2. § (1) bekezdése azt, hogy ki szervezhet választópolgári kezdeményezést, 5. §-a pedig rögzíti, hogy a köztársasági elnöknek és a Kormánynak az általuk kezdeményezett országos népszavazási kezdeményezést a választópolgári kezdeményezéssel egyezően hitelesítés céljából a Nemzeti Választási Bizottsághoz kell benyújtania. Az, hogy az országos népszavazási kezdeményezés esetén ki minősül szervezőnek, a jogintézmény egyik legalapvetőbb jogállási kérdése, egyaránt jelentősége van a népszavazás kezdeményezésének és az elrendelt népszavazás eljárási szakaszában. Ennek ellenére az Nsztv. hatályos rendelkezése néhány esetben szervező alatt csak a választópolgári kezdeményezés szervezőjét érti, melyet jól példáz a 8. § (2) bekezdése, ahol eltérő szabályozást ír elő a választópolgári kezdeményezés szervezője és a Kormány, valamint a köztársasági elnök részére. Ezzel szemben más rendelkezések – a törvény logikai és rendszertani értelmezése alapján is – általános, egyfajta gyűjtőfogalomként használják a szervező fogalmát [7. §, 11. § (3) bekezdés, 68-70. §], beleértve az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése, valamint az Nsztv. 2. § és 5. §-a szerinti teljes alanyi kört, azaz a köztársasági elnököt és a Kormányt is. A szabályozás pontosítása kapcsán felmerülő igénynek külön nyomatékot ad, hogy az Nsztv. 68-70. §-ai a szervezőt megillető jogosultságokat szabályozza. Fontosnak tartom rögzíteni, hogy jelen beszámoló tárgyát képező, 2016. október 2. napján megtartott országos népszavazás esetében sem az országos népszavazás kezdeményezése során, sem az országos népszavazási eljárásban nem merült fel vita a jogalkalmazó szervek – Nemzeti Választási Bizottság, Kúria, Alkotmánybíróság – között abban a tekintetben, hogy a Kormány az általa kezdeményezett országos népszavazási eljárásban az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés és az Nsztv. 5. §-a értelmében szervezőként jár el. Az egységes jogértelmezés azonban nem mindenben pótolhatja a szervező jogállására vonatkozó, egyértelmű törvényi rendelkezést.

A Bizottsághoz benyújtott jogorvoslati kérelem és a Kúria Kvk.I.37.888/2016/3. számú végzésében foglaltak hívták fel a figyelmet arra, hogy indokolt lehet a hatályos szabályozás abból a szempontból való felülvizsgálata is, hogy milyen feltételek mentén lehetne annak törvényi lehetőségét megteremteni, hogy az országos népszavazási eljárás azon szereplői, akik jogosultak politikai reklám közzétételére és a szavazóköri névjegyzék igénylésére, közvetlen kampányeszköz segítségével megszólíthassák az országos népszavazáson szavazati joggal rendelkező, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárokat is.

III. Zárszó

Megítélésem szerint a Kormány által kezdeményezett „*Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?*” kérdésben – az Országgyűlés 8/2016. (V. 10.) OGY határozatával elrendelt és a 233/2016. (VII. 5.) KE határozattal – 2016. október 2. napjára kitűzött és megtartott országos népszavazás a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően, rendben zajlott le.


Az eljárásban részt vevő választási szervek tagjai a népszavazás lebonyolítása során hozzáértő, lelkiismeretes munkáról és magas fokú szakmai hozzáértésről tettek tanúbizonyságot. Országos népszavazás lebonyolítására a 2014. január 18-án hatályba lépett Nsztv. alapján még nem került sor. Mindez a jogalkalmazók tekintetében azzal a kihívással járt, hogy ebben az eljárásban kellett kimunkálni azt a joggyakorlatot, amely egy későbbi népszavazás során már támpontot és irányt jelenthet a jogalkalmazásban.

Köszönetemet fejezem ki valamennyi választási bizottsági tag és a választási irodák vezetői és tagjai részére, akik hozzájárultak ahhoz, hogy a választópolgárok Alaptörvényben biztosított jogukat, a közvetlen hatalomgyakorlás e formáját 2016. október 2. napján gyakorolhatták.

Kérem a Tisztelt Országgyűlést, hogy beszámolómat elfogadni szíveskedjék.

Budapest, 2016. november 9.




Prof. Dr. Patyi András
a Nemzeti Választási Bizottság
elnöke