

NEMZETI VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁG
ELNÖK

NVB/518/2022.

Országgyűlés Hivatala

Irományszám: 3/55

Érkezett: 2022 MÁJ 19.

**A Nemzeti Választási Bizottság elnökének beszámolója
a Nemzeti Választási Bizottság
2022. április 3. napján megtartott országos népszavazáson végzett tevékenységéről**

Előadó: dr. Téglási András

Budapest, 2022. május

A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, 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”.

E kötelezettségemnek eleget téve, kérem, fogadják a következő beszámolót a Nemzeti Választási Bizottság (NVB), a Köztársasági Elnök által a 8/2022. (I. 11.) KE határozattal 2022. április 3. napjára kitzűzött országos népszavazáson végzett munkájáról.

Az Országgyűlés Magyarország Kormánya által az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése, továbbá az Nsztv. 5. §-a alapján benyújtott

- „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek köznevelési intézményben a szülő hozzájárulása nélkül szexuális irányultságokat bemutató foglalkozást tartsanak?”
- „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekek számára nemi átalakító kezeléseket népszerűsítsenek?”
- „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek fejlődésüket befolyásoló szexuális médiatartalmakat korlátozás nélkül mutassanak be?”
- „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek a nem megváltoztatását bemutató médiatartalmakat jelenítsenek meg?”

kérdésekben az országos népszavazás elrendeléséről szóló 32/2021 (XI. 30.) OGY határozatában az országos népszavazást elrendelte. Az Alkotmánybíróság 1/2022. (I. 7.) AB határozatában az Országgyűlés 32/2021. (XI. 30.) OGY határozatát helybenhagyta.

Az országos népszavazás az országgyűlési képviselők 2022. évi általános választásával azonos napon, úgynevezett közös eljárásban került lebonyolításra. Az azonos napra kitzűzött választások megtartásának jogi lehetőségét az egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi CXVII. törvény teremtette meg. A közös eljárás lényege, hogy a választási és népszavazási eljárás azon részeit, amelyek mindkét választásra vonatkoznak (tipikusan ilyen a névjegyzékvezetés, különösen, ha az érintett választások választójogosultjainak köre megegyezik), elegendő egyszer, összevontan alkalmazni.

Bár kétségtelen tény, hogy a közös eljárás okán az eljárás valamennyi jogintézménye tekintetében az érdeklődés fókusza az országgyűlési képviselők általános választására esett, mégis fontosnak tartom rámutatni arra, hogy a 2022. április 3. napján megtartott népszavazási eljárás nem kizárólag az ún. közös eljárás okán példa nélküli az újkori választástörténetben, hanem azért is, mert először fordult elő az, hogy a választópolgárok egyidejűleg több népszavazási kérdésben nyilváníthatták ki véleményüket.

I. Az országos népszavazás kezdeményezése

A Kormány 2021. július 21-én megtartott ülésén, a 2447/2021. számú határozatában (a továbbiakban: Kormányhatározat) úgy döntött, hogy az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésében biztosított jogköre alapján országos népszavazást kezdeményez az alábbi öt kérdésben:

- „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek köznevelési intézményben a szülő hozzájárulása nélkül szexuális irányultságokat bemutató foglalkozást tartsanak?”
- „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekek számára nemi átalakító kezeléseket népszerűsítsenek?”
- „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek fejlődésüket befolyásoló szexuális médiatartalmakat korlátozás nélkül mutassanak be?”
- „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek a nem megváltoztatását bemutató médiatartalmakat jelenítsenek meg?”
- „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekek számára is elérhetőek legyenek nem-átalakító kezelése?”

A Kormányhatározatban a Kormány az igazságügyi minisztert hívta fel, hogy nevében a kérdéseket hitelesítés céljából benyújtsa a Nemzeti Választási Bizottsághoz. E felhatalmazás alapján, az Nsztv. 5. §-ában foglaltakra hivatkozva, Dr. Varga Judit igazságügyi miniszter a Kormány nevében 2021. július 21-én öt népszavazásra javasolt kérdést nyújtott be a Bizottsághoz.

A Nemzeti Választási Bizottság 2021. július 30-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 kérdéseket 14-18/2021. számú határozataival hitelesítette.

Az első négy, országos népszavazásra javasolt kérdésben beérkezett bírósági jogorvoslati kérelmek a kérdések hitelesítése tekintetében nem hoztak változást.

Az ötödik, a „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekek számára is elérhetőek legyenek nem-átalakító kezelése?” népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését a Kúria első ízben Knk.II.40.646/2021/9. számú határozatával, majd tekintettel arra, hogy azt az Alkotmánybíróság 33/2021. (XII. 22.) számú határozatával megsemmisítette, másodízben a Knk.II.39.058/2022/8. számú határozatával is megtagadta.

Fentiekre tekintettel a benyújtott öt kérdésből négy esetén az országos népszavazás megtartásának jogi akadálya nem volt, így az Országgyűlés 32/2021 (XI. 30.) OGY határozatában a

- „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek köznevelési intézményben a szülő hozzájárulása nélkül szexuális irányultságokat bemutató foglalkozást tartsanak?”
- „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekek számára nemi átalakító kezeléseket népszerűsítsenek?”
- „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek fejlődésüket befolyásoló szexuális médiatartalmakat korlátozás nélkül mutassanak be?”
- „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek a nem megváltoztatását bemutató médiatartalmakat jelenítsenek meg?”

kérdésekben az országos népszavazás elrendelte.

A határozat megsemmisítése iránt benyújtott indítványokat az Alkotmánybíróság 1/2022. (I. 7.) AB határozatában elutasította és az Országgyűlés 32/2021. (XI.30.) OGY határozatát helybenhagyta.

A Köztársasági Elnök – az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés e) pontja, az Nsztv. 67. § (1) bekezdése, a Ve. 1/A. és 6. §-a, továbbá a 1/2022. (I. 7.) AB határozat alapján – az Országgyűlés 32/2021. (XI. 30.) OGY határozatával elrendelt országos népszavazást 8/2022. (I. 11.) KE határozatában 2022. április 3. napjára tűzte ki.

II. Az országos népszavazási eljárás

Az országos népszavazási eljárás 2022. január 11-től, az országos népszavazás időpontjának kitűzésétől az országos népszavazások eredményének jogerőssé válásáig, azaz a Nemzeti Választási Bizottság 376-379/2022. számú határozatai 2022. április 28. napján történt jogerőre emelkedéséig tartott.

1. Döntéshozatali szintek az országos népszavazási eljárásban

Az országos népszavazási eljárásban, tekintettel arra, hogy az közös eljárás keretében került lebonyolításra, a választási szervek fórumrendszere az országgyűlési képviselők választásának fórumrendszeréhez igazodott.

A választási bizottságok strukturális felépítését az Nsztv. 65. § (2) bekezdése alapvetően meghatározta. Az idézett szakasz kimondja, hogy közös eljárás esetén nem alkalmazandó az Nsztv. 68. §-a, amely jogtechnikai megoldással a jogalkotó kiiktatta annak a lehetőségét, hogy a választási bizottságba való tag-delegálás két, párhuzamos jogalapon nyugodjon. Ennélfogva a választási bizottságba tagot a népszavazást kezdeményező Kormány, továbbá az országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok nem bízhattak meg, a megbízás egyedüli jogalapja a Ve. 27. § (2) bekezdése volt, azonban a megbízás terjedelmét tekintve mind a népszavazási eljárásra, mind az országgyűlési képviselők választására kiterjedt.

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 határozza meg. Eszerint az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság hatáskörébe tartozik minden olyan kifogásról történő döntéshozatal, amely csak az egyéni választókerület területén fejti ki hatását, továbbá a körzeti és helyi, illetve lekérhető médiaszolgáltatással vagy nem országosan terjesztett sajtótermékkel kapcsolatos kifogást a médiatartalom-szolgáltató székhelye vagy lakóhelye szerint illetékes országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság bírálja el.

A Nemzeti Választási Bizottság dönt minden egyéb kifogásról; a médiaszolgáltatók és a sajtó, illetve a filmszínházak választási kampányban való részvételével kapcsolatos kifogásról, továbbá az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság döntése elleni fellebbezést a Nemzeti Választási Bizottság bírálta 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, valamint az országgyűlési képviselők

választásán országos listát állítók által, a Ve. 27. § (2) bekezdése alapján megbízott tagokkal működött.

A 6 pártlistát állító jelölő szervezetek és a nemzetiségi listát állító 12 országos nemzetiségi önkormányzat közül a Ve. 27. § (2) bekezdésében foglalt jogával a Ve. 30. § (2) bekezdésében meghatározott jogvesztő határidőig a pártlistát állítók és 5 országos nemzetiségi önkormányzat élt, így a Bizottság a népszavazási eljárás időtartama alatt 18 taggal működött.

A Nemzeti Választási Bizottság a népszavazási eljárás időtartama alatt (2022. január 11-től 2022. április 28-ig) 43 ülést tartott.

Az országgyűlési képviselők általános választását, valamint a népszavazási eljárást érintő ügyek tárgyalására egy ülés keretein belül került sor. A Nemzeti Választási Bizottság ülésein több esetben felmerült, hogy a közös eljárás keretében az országos nemzetiségi önkormányzat által megbízott tagok pontosan milyen ügyek tekintetében élhetnek szavazati jogukkal. A Nemzeti Választási Bizottság következetes joggyakorlata e kérdésben az volt, hogy a nemzetiségeknek mindvégig megadta a lehetőséget a szavazásra a népszavazási kérdésekkel összefüggő ügyekben. Az egyértelmű jogi helyzet megteremtése érdekében e kérdésben a népszavazást szabályozó törvényi rendelkezések pontosítása, módosítása lehet indokolt.

2.1. Határozathozatal

Az országos népszavazási eljárásban a Nemzeti Választási Bizottság által meghozott határozatok egy része vegyes jellegű volt, azaz érintette az országgyűlési képviselők választását és a népszavazási eljárást is, másik része viszont tisztán népszavazási természetű volt.

Mint már korábban említésre került, a közös eljárásban a hangsúly az országgyűlési képviselők választása irányába tolódott el, ezért kifejezetten a népszavazási eljárást illetően viszonylag kevés, összesen 16 döntés született, amelyből 13 határozat jogorvoslati kérelem elbírálása alapján került meghozatalra. A fennmaradó 3 döntés adminisztratív jellegű volt, ide sorolható az országos népszavazás szavazólapjai adattartalmának jóváhagyása, továbbá a politikai reklámok közzététele időtartamának meghatározása a közszolgálati és nem közszolgálati médiaszolgáltató országos lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásában.

A korábban hivatkozott hatásköri szabályok következménye, hogy a 13 határozat mindegyike kifogás elbírálása tárgyában született, vagyis ezekben az ügyekben a Nemzeti Választási Bizottság első fokon járt el.

A Nemzeti Választási Bizottsághoz benyújtott jogorvoslati kérelmek alapvetően a népszavazási kampányra vonatkozó jogszabályok vélt vagy valós megsértésének megállapítását indítványozták. A jogorvoslati kérelmek a következők szerint tematizálhatók:

- a népszavazási és az országgyűlési képviselők választásával kapcsolatos plakátok kölcsönhatása,
- a politikai hirdetés és a politikai reklám közzététele a médiatartalom-szolgáltató részéről,
- a népszavazási eljárásban érvénytelen szavazásra buzdító kampánytevékenység jogi megítélése.

A Bizottság népszavazási eljárási joggyakorlatának bemutatását az adminisztratív jellegű döntések közül az Nsztv. 69. § (2) bekezdése szerinti döntéshozatallal kezdem. Mint korábban

már említésre került, az Nsztv. alapján a 2022. április 3. napján megtartott népszavazás volt az első olyan voksolás, amikor a választópolgárok egyszerre több kérdésben nyilváníthatták ki véleményüket. Az Nsztv. 69. § (2) bekezdése szerint a politikai reklámoknak a közszolgálati médiaszolgáltató médiaszolgáltatásaiban való közzétételére rendelkezésre álló időtartam összesen háromszáz perc, amelyet a jogosultak között egyenlő arányban kell felosztani. A Bizottságnak tárgyi döntéshozatala során elsődlegesen abban kellett állást foglalnia, hogy az Nsztv. 69. § (2) bekezdésében meghatározott háromszáz perces időtartam a politikai reklám közzétételére jogosultakat kérdésenként illeti-e meg, vagy a háromszáz perces időtartam független a kérdések számától, tehát a háromszáz percet egyszer, valamennyi kérdésre vonatkozóan kell felosztania. Figyelemmel arra, hogy a kérdés pusztán nyelvtani értelmezés alapján nem volt eldönthető, a Bizottság döntését az Nsztv. és a mögöttes jogszabályként alkalmazandó Ve. szabályainak logikai, rendszertani értelmezésére alapította. Az NVB végül arra a megállapításra jutott, hogy ahol a jogalkotó a népszavazásokhoz kötődő kötelezettségeket, illetve jogosultságokat kérdésenként külön-külön kívánja előírni, illetve biztosítani, azt kifejezetten megjeleníti az adott jogszabályi rendelkezés szövegében. Így például az Nsztv. 66. §-a értelmében a szavazás, az eredmény megállapítása és a jogorvoslat során a népszavazásra feltett minden kérdést külön-külön kell figyelembe venni. A Bizottság az Nsztv. rendszeréből, logikai felépítéséből következő szabályozási elvek figyelembevételével megvizsgálta az Nsztv.-t, és rögzítette, hogy az azonos kezdeményező/szervező esetén, azonos időpontban – egyidejűleg több kérdésről – tartott népszavazás során az Nsztv. 69. § (2) bekezdése szerinti jogosultság nem értelmezhető kérdésenként, azaz a politikai reklámok közzétételére rendelkezésre álló időtartam független a népszavazásra bocsátott kérdések számától.

Több esetben került a Bizottság elé olyan jogorvoslati kérelem, amelynek tárgya Magyarország Kormánya, valamint a Civil Összefogás Fórum (CÖF) és a Civil Összefogás Közhasznú Alapítvány (CÖKA) által alapított Kövess Minket 2022. Kft. megbízásából kihelyezett plakátok kifogásolása nemzetközi egyezmények, az Alaptörvény, valamint Ve.-alapelvek megsértése okán. A beadványok több okból tartották jogellenesnek a kihelyezett plakátokat. Az egyik ok kapcsán a Bizottság megállapította, hogy a Kormány nem a választási kampány lényegét illetően fogalmazott meg kampányüzenetet, hanem közéleti kérdésben nyilvánult meg, amely az ismert háborús körülmények okán éppen kampányidőszakra esett. Mindezek alapján a Kormánynak a kifogásban hivatkozott plakátokkal kapcsolatos magatartása a Bizottság meglátása szerint nem sértette a Ve. alapelveit. A Kifogástevő által felhívott további okokra alapított kifogást a Bizottság érdemi vizsgálat nélkül elutasította.

A joggyakorlat szempontjából elvi élű megállapításokat tett a Kúria Kvk.II.39.355/2022/3. és Kvk.V.39.374/2022/3. számú döntéseiben. Az ügyek tényállása szerint a médiatartalom-szolgáltató a 2022. április 3-ai népszavazáshoz kapcsolódóan politikai hirdetés közzétételét bár vállalta, mégis kérelmező politikai hirdetését nem tette közzé. A médiatartalom-szolgáltató eljárása miatt a kérelmező az NVB-hez fordult. A kúriai gyakorlat szerint a médiatartalom-szolgáltató vizsgálhatja, sőt, vizsgálni köteles a politikai hirdetésnek az Nsztv. alapján alkalmazandó Ve.-nek való megfelelését, tekintve, hogy a médiatartalom-szolgáltató – azzal, hogy vállalta a politikai hirdetés megjelenítését népszavazási kampányban – a Ve. rendelkezései hatálya alá került, magatartását köteles e szabályokhoz igazítani. A leírt okfejtésből adódóan a médiatartalom-szolgáltató vizsgálhatja a politikai hirdetés Ve. 148. § (2) bekezdésének való megfelelését, és amennyiben úgy ítéli meg, hogy a politikai hirdetés a Ve. 148. § (2) bekezdése szerinti tartalomnak nem felel meg, megtagadhatja annak közzétételét.

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 12 végzést hozott, amelynek keretében a Nemzeti Választási Bizottság határozatát és az azt megelőző eljárást vizsgálta. 4 esetben a felülvizsgálat iránti kérelem nem felelt meg az érdemi elbírálás törvényben rögzített feltételeinek, ezért azokat a Kúria érdemi vizsgálat nélkül utasította el. 6 végzés a Nemzeti Választási Bizottság határozata megváltoztatásáról rendelkezett, 2 pedig annak helybenhagyásáról. A Nemzeti Választási Bizottság által meghozott, összes döntéshez (16) viszonyítva a Kúria az ügyek 37,5 %-ban változtatta meg a Nemzeti Választási Bizottság döntését.

3. Az országos népszavazás eredménye

A Nemzeti Választási Bizottság az Nsztv. 76–78. §-ában biztosított hatásköre alapján az országos népszavazás eredményéről 2022. április 25-ei ülésén, a 376-379/2022. számú határozataiban döntött.

A Bizottság a népszavazás eredményét – a közös eljárásra való tekintettel az Nsztv. 65. § (3) bekezdése alapján az Nsztv. 77. § (2) bekezdés b) pontjának figyelmen kívül hagyása mellett – a szavazóköri jegyzőkönyvek és a levélben leadott szavazatok megszámlálásának eredményét megállapító jegyzőkönyv alapján állapítja meg.

Az országos népszavazáson 8.215.304 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 2022. április 3. napjára kitűzött országos népszavazás eredményét a következő oldalon található táblázat foglalja össze, amelyből megállapítható, hogy a 2022. április 3. napjára kitűzött országos népszavazáson az összes választópolgár kevesebb mint fele szavazott érvényesen a feltett kérdésekre, ezért az Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdése alapján az országos népszavazás valamennyi kérdés tekintetében érvénytelen volt.

A Nemzeti Választási Bizottság az országos népszavazás eredményét egyhangúlag, vita nélkül,¹ 16 igen szavazattal fogadta el. A Bizottság döntésével szemben nem nyújtottak be bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet, így az eredményt megállapító határozatok 2022. április 28-án jogerőre emelkedtek.

A Bizottság az országos népszavazás jogerős eredményéről szóló tájékoztató közleményét, amelynek kiadására az Nsztv. 65. §-a alapján alkalmazni rendelt Ve. 298. §-a hatalmazta fel, 2022. május 11-i ülésén fogadta el szintén egyhangú szavazással. A közlemény a Magyar Közlönyben és a választások hivatalos oldalán került közzétételre.

¹ Az elrendelt népszavazási kérdések eredményének megállapításáról szóló bizottsági döntés meghozatala során a határozattervezetről nem volt vita a Bizottságban, viszont annak kapcsán, hogy a nemzetiségi delegált tagok részt vehetnek-e a döntés meghozatala során a szavazásban, vita bontakozott ki (lásd: a Beszámoló II. 2. pontjának bevezetőjét az 5. oldalon).

Népszavazási kérdés	Érvényesen szavazó választópolgárok száma	Érvényesen szavazó választópolgárok száma a szavazásra jogosultakhoz viszonyítva %-os arányban	Érvényesen szavazó választópolgárok közül „IGEN”-nel szavazó	Az „IGEN” szavazatok %-os aránya	Érvényesen szavazó választópolgárok közül „NEM”-nel szavazó	A „NEM” szavazatok %-os aránya
„Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek köznevelési intézményben a szülő hozzájárulása nélkül szexuális irányultságokat bemutató foglalkozást tartsanak?”	3.910.436	47,59%	300.282	7,68%	3.610.154	92,32%
„Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekek számára nemi átalakító kezeléseket népszerűsítsenek?”	3.880.381	47,23%	158.447	4,08%	3.721.934	95,92%
„Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek fejlődésüket befolyásoló szexuális médiatartalmakat korlátozás nélkül mutassanak be?”	3.872.161	47,13%	180.785	4,67%	3.691.376	95,33%
„Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek a nem megváltoztatását bemutató médiatartalmakat jelenítsenek meg?”	3.870.042	47,10%	186.938	4,83%	3.683.104	95,17%

III. Zárszó

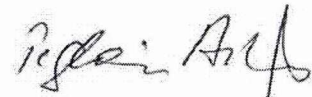
A Kormány által kezdeményezett kérdésekben a 2022. április 3. napjára kitűzött és megtartott országos népszavazás a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően zajlott le.

Az eljárásban részt vevő választási szervek tagjai a népszavazás lebonyolítása során hozzáértő, lelkiismeretes munkáról és magas fokú szakmai hozzáértésről tettek tanúbizonyságot. Közös eljárás lebonyolítására 2022. április 3. napja előtt még nem került sor, amely azzal a kihívással járt, hogy folyó eljárásban kellett kimunkálni azt a joggyakorlatot, amely később támpontul szolgálhat a jogalkalmazó szervek számára.

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 2022. április 3. napján gyakorolhatták.

Kérem a Tisztelt Országgyűlést, hogy beszámolómat elfogadni szíveskedjen!

Budapest, 2022. május 13.



Dr. Téglási András

