



## NEMZETI VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁG

### A Nemzeti Választási Bizottság

#### 68/2017. számú határozata

A Nemzeti Választási Bizottság Dr. Fábián Zsolt (2100 Gödöllő, Október 6. u. 3.) magánszemély (a továbbiakban: Szervező) által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés tárgyában – 11 igen és 0 nem szavazattal – meghozta a következő

#### határozatot:

A Nemzeti Választási Bizottság az

*„Egyetért-e Ön azzal, hogy a magyar Országgyűlés alkosson törvényt, amely kötelezően előírja, hogy a magyar Kormány tagja, államtitkár, országgyűlési képviselő, valamint polgármester ne lehessen olyan személy, akivel szemben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vagyonosodási vizsgálatot lezáró jogerős határozata bírság megállapítását tartalmazza?”*

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 illeték-feljegyzési 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 9 óra 22 perckor személyesen nyújtotta be 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. 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-117997/2017. 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 népszavazásnak mint a közvetlen hatalomgyakorlás eszközének kivételes jellegéből fakadóan 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. E rendelkezés korlátját az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében meghatározott kivett vagy ún. tiltott tárgykörök képezik, melyek egyike, hogy a nép csak azokban a kérdésekben nyilváníthat véleményt, lényegében az Országgyűlés helyébe lépve, amelyek nem eredményezik az Alaptörvény módosítását [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pont].

## III.

[Az Alaptörvény módosításával kapcsolatos tiltott tárgykörbe ütközés vizsgálata]

[7] A Nemzeti Választási Bizottság a kérdésben hivatkozott tisztségek betöltésére vonatkozó tilalom meghatározása miatt indokoltnak tartja az Alaptörvény módosításával kapcsolatos tiltott tárgykörbe ütközés vizsgálatát.

[8] Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése értelmében „Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők” és „a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek [...] választásán választó és választható legyen.” A (6)

bekezdés szerint „Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt”.

[9] A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 2:19. § - 2:30. §-ai tartalmazzák a nagykorú személy cselekvőképességének részleges, illetve teljes korlátozásával kapcsolatos anyagi jogi szabályokat. A Ptk. 2:19. § (1) bekezdése és a 2:21. § (1) bekezdése alapján cselekvőképességében részlegesen korlátozott, illetve cselekvőképtelen az a nagykorú, akit a bíróság ilyen hatállyal gondnokság alá helyezett. A Ptk. 2:19. § (3) bekezdése szerint „A cselekvőképességet részlegesen korlátozó ítéletben a bíróságnak meg kell határoznia azokat a személyi, illetve vagyoni jellegű ügycsoportokat, amelyekben a cselekvőképességet korlátozza”. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 13/A. § (3) bekezdése szerint „A bíróságnak a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezést kimondó, a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezést kimondó, valamint a felülvizsgálati eljárás alapján hozott ítéletében rendelkeznie kell a választójogból való kizárás kérdéséről”. A Ve. idézett szakasza alapján tehát, a bíróságnak a gondnokság alá helyező ítéletében a választójogból való kizárás kérdéséről rendelkeznie kell.

[10] A Ptk 2:29. §-a rendelkezik a gondnokság alá helyezés kötelező felülvizsgálatáról, mely a cselekvőképesség részleges korlátozása esetén nem lehet későbbi, mint az ítélet jogerőre emelkedésétől számított öt év; (...) a cselekvőképesség teljes korlátozása esetén nem lehet későbbi, mint az ítélet jogerőre emelkedésétől számított tíz év”. A Ve. 13/A. § (3) bekezdése, alapján a bíróságnak e felülvizsgálati eljárás keretében szintén rendelkeznie kell a választójogból való kizárás kérdésköréről.

[11] Fentiek alapján tehát a választójog, mint Alaptörvényben biztosított alapvető jog – az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése alapján, nagykorú személy belátási képesség korlátozottsága miatt való – korlátozásáról független és pártatlan, kizárólag a törvényeknek alárendelt bíróság rendelkezhet, mely eljárásban a Ptk.-ban foglalt anyagi, illetve a Pp.-ben és a Ve.-ben foglalt eljárásjogi garanciák (pl. kontradiktórius eljárás, pártatlanság elve, igazságügyi pszichiátriai szakértő kirendelése, jogorvoslathoz való jog) érvényesülnek oly módon, hogy a gondnokság alá helyezést kimondó ítélet indokoltságát a bíróság rendszeresen időközönként kötelezően felülvizsgálja.

[12] A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 33. § (2) bekezdése szerint „Mellékbüntetés (...) a közügyektől való eltiltás”, amelynek részletes szabályairól a 61. és 62. § rendelkezik. A Btk. 61. § (1) bekezdése szerint „A közügyek gyakorlásától el kell tiltani azt, akit szándékos bűncselekmény elkövetése miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélnék, és méltatlan arra, hogy azok gyakorlásában részt vegyen”. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint közügyektől eltiltott „a) nem rendelkezik választójoggal, nem vehet részt népszavazásban és népi kezdeményezésben, b) nem lehet hivatalos személy, c) nem lehet népképviselői szerv testületének, bizottságának tagja, azok munkájában nem vehet részt”. A Btk. 62. § (1) bekezdése szerint „A közügyektől eltiltás határozott ideig tart, annak legrövidebb tartama egy év, leghosszabb tartama tíz év”.

[13] Összefoglalva tehát az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése alapján, nagykorú személy - bűncselekmény elkövetése miatt - választójogból való kizárásáról a törvényeknek alárendelt bíróság rendelkezhet ítéletében, melyre kizárólag súlyos tárgyi súlyú – szándékos – bűncselekmény elkövetése miatt kerülhet sor akkor, ha a bíróság büntetésként

végrehajtandó szabadságvesztést szabott ki. A választójog – belátási képesség korlátozottsága miatt való – korlátozásával hasonló módon, a közügyektől eltiltás a Btk.-ban foglalt anyagi és a Be.-ben foglalt eljárásjogi garanciák (pl. vádhoz kötöttség, védelem joga, bizonyítási teher, jogorvoslathoz való jog) biztosításával valósulhat meg oly módon, hogy annak maximális időtartama tíz év.

[14] Az országos népszavazásra feltenni kívánt kérdés többek között arra irányul, hogy ne gyakorolhassa a választhatóság jogát azon személy, akire vonatkozóan az adóhatóság vagyonosodási eljárásban hozott jogerős határozata bírság megállapításáról rendelkezett. Mindezek alapján Szervező tehát olyan jogalkotási kötelezettséget kíván előírni az általa benyújtott népszavazási kezdeményezéssel, mely szerint valamely hatóság jogerős határozata jogalapot szolgáltatna a passzív választójogtól, mint alapvető jogtól való végérvényes megfosztásra.

[15] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint „Magyarország független, demokratikus jogállam”. A Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint egy olyan jogszabály-módosítás, mely az adóhatóság döntése alapján jogalapot szolgáltatna valamely személy az Alaptörvény XXIII. cikkében deklarált alapvető jogától, a passzív választójogtól való végérvényes megfosztására, sértené a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, tekintettel arra, hogy ezen eljárásban nem lennének biztosítottak azon anyagi és eljárásjogi garanciák, amelyek a jogállamiság és – az alapvető jog korlátozását maga után vonó eljárásban alapvető fontosságú – tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését garantálják (pl. a választójog meghatározott időtartamra való korlátozása, független és pártatlan bíróság eljárása, védelemhez való jog). Jelen határozat 8-12. bekezdéseiben taglalt két esetben – a gondnokság alá helyezési eljárásban, illetve a büntetőeljárásban – megvalósulhat a gondnokság alá helyezett személy, illetve a szándékos bűncselekményt elkövetett, végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt személy választójogtól való megfosztása, ugyanakkor ezen jogkorlátozás kizárólag bíróság által hozott ítélet alapján határozott időtartamra valósulhat meg, illetve gondnokság alá helyezés esetén a jogkorlátozás indokoltságának rendszeres felülvizsgálatát a törvény kötelező erővel elrendeli. Mindezek a garanciák azonban – a Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint – jelen eljárás tárgyát képező népszavazási kezdeményezéssel megvalósítani kívánt jogszabály-módosítás keretében – a kérdés megfogalmazása alapján – nem biztosítottak.

[16] Az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozatában rögzítette: „Az Alaptörvény a választójog garantálása mellett szűk körben maga is meghatároz kizáró feltételeket. [...] Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése szerint sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti. Az Alaptörvény tehát kifejezetten csak az ismertett esetekben teszi lehetővé a választójog kizárását. Az Alaptörvény a választójog más korlátozását (...) nem ismeri.”

[17] Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában megerősíti továbbá, hogy a korábbi gyakorlatát is figyelembe véve, a választójogosultságból való kizárásra vonatkozó szabályoknak az alkotmány választójogi klauzulájából kell kitűnnie. A határozatban foglaltak szerint „[a] korábbi Alkotmány 70. §-ához hasonlóan az Alaptörvény XXIII. cikkének szövege is azt az értelmezést támasztja alá, miszerint az itt meghatározott választójogi feltételek köre zárt rendszert alkot. Ebből következően a választójogból való kizárás csak a XXIII. cikkben foglalt, kifejezetten nevesített esetekben lehetséges. Az Alkotmánybíróság ezt az elvet

követte abban az ügyben, amikor a választhatóságra vonatkozóan a 70. §-on kívüli, más kizáró okot állító törvényi rendelkezés alkotmányellenességét mondta ki. Az Alkotmánybíróság kifejezetten deklarálta, hogy „nem lát alkotmányos lehetőséget arra, hogy a törvény az Alkotmány rendelkezéseiben foglaltakon túl a passzív választójogot kizáró okot állapítson meg.” Ezzel egyidejűleg pedig megállapította, hogy a törvényben foglalt további kizáró ok a választójoghoz szükséges feltételeken túl, alkotmányosan nem indokolható módon támasztana újabb feltételt a passzív választójogi jogosultsághoz. (ABH 1994, 79, 82.) Ezt az álláspontját az Alkotmánybíróság a 339/B/1994. AB határozatában is megerősítette (ABH 1994, 707, 710.)”.

[18] A fent idézetteknek megfelelően az Alaptörvénnyel ellentétes, ezért országos népszavazás útján sem kényszeríthető ki olyan új szabályozás, amely a NAV hatósági eljárásában tett – egyéb jogkövetkezményt nem feltételező – megállapításán alapulva, bűncselekmény hiányában is megvonná a választhatóságot a vizsgálatban érintett országgyűlési képviselőtől, illetve polgármestertől.

[19] A választójoghoz hasonlóan az Alaptörvény szabályozza a közhivatal viseléséhez fűződő alapjogot is. Az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdése úgy fogalmaz, hogy „[m]inden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen”.

[20] A közhivatal viseléséhez fűződő alapjoggal kapcsolatban az Alkotmánybíróság 3074/2013. (III. 14.) AB határozatában megállapította, az „Alaptörvény XXIII. cikkének (8) bekezdése az Alkotmány 70. § (6) bekezdésével azonos módon határozza meg a magyar állampolgároknak azt a jogát, hogy rátermettségüknek, képzettségüknek és szakmai tudásuknak megfelelően közhivatalt viseljenek. Így az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70. § (6) bekezdésének értelmezésével kapcsolatban kialakított gyakorlatát az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésébe foglalt alapjog értelmezésével kapcsolatosan a továbbiakban is irányadónak tekinti.”

[21] Az Alkotmánybíróság megállapítja, korábbi „határozataiban rámutatott arra, hogy ez az alkotmányos jog a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 275.]. Alkotmányos tartalmát tekintve ez az alapjog azt jelenti, hogy a törvényhozó minden magyar állampolgár számára egyenlő feltételekkel köteles biztosítani a közhivatalhoz való hozzáférés lehetőségét, és a közhivatal viselése az állampolgár rátermettségével, képzettségével és szakmai tudásával összefüggő feltételekhez köthető [52/2009. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2009, 396, 401–402.]. A közhivatal viseléséhez való jog védelme elsősorban arra terjed ki, hogy az állam a közhivatal betöltését nem kötheti olyan feltételhez, amely magyar állampolgárokat alkotmányos indok nélkül kizár a közhivatal elnyerésének lehetőségéből, valamely állampolgár, vagy az állampolgárok egy csoportja számára lehetetlenné teszi közhivatal betöltését. (962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627, 629.)”.

[22] A Nemzeti Választási Bizottság megállapítja, hogy bár az Alaptörvény rendelkezése és az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nincs az állampolgárnak alanyi joga a megszerzett közhivatal megtartásához, azonban a hivatalviselés jogát törvény csak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltakkal összhangban, azaz más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni

kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozhatja.

[23] A Bizottság álláspontja szerint nem tekinthető arányos korlátozásnak, ezért népszavazás útján nem érvényesíthető olyan szabályozás, amely a NAV hatósági eljárásában tett – egyéb jogkövetkezményt nem feltételező – megállapításán alapulva, bűncselekmény hiányában is megvonná a hivatalviselés jogát a Kormány tagjától, illetve az államtitkári tisztséget betöltő személytől.

[24] A kérdés fentiekben részletezett, Alaptörvénnyel össze nem egyeztethető vonulatai, egy eredményes népszavazás esetén az Alaptörvény módosítását jelentenék, nevezetesen az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében rögzített jogállamiság követelményének, a XXIII. cikk (1) bekezdésében foglalt passzív választójog, illetve a XXIII. cikk (8) bekezdésében foglalt közhivatal viseléséhez való jog garantálásának 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 Kvk.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.”

[25] 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.

#### IV.

[A népszavazási egyértelműség vizsgálata]

[26] A Nemzeti Választási Bizottság az Alaptörvénynek való megfelelésen túl indokoltnak tartotta annak vizsgálatát is, hogy a kérdés megfelel-e az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti népszavazási egyértelműség követelményének.

[27] 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”. A népszavazási egyértelműség követelménye tehát kétirányú: annak a választópolgár és a jogalkotó tekintetében is fenn kell állnia.

[28] A jogalkotói egyértelműség alapkritériuma, hogy az Országgyűlés számára világos legyen az, hogy a népszavazás eredménye pontosan mire kötelezi, valamely jogalkotástól való tartózkodásra vagy éppen ellenkezőleg, jogalkotásra. Ez utóbbinak, konkrétan és határozottnak kell lennie, azaz a törvényalkotó számára világosnak kell lennie, hogy milyen tartalmú és irányú jogalkotásra köteles annak érdekében, hogy a népszavazási kezdeményezés célba érjen.

[29] A választópolgári egyértelműség követelményével összefüggésben a Nemzeti Választási Bizottság utal a Kúria következetes joggyakorlatára (Knk.IV.37.132/2016/4., Knk.IV.37.458/2015/3., Knk.IV.37.457/2015/3., Knk.IV.37.356/2015/2., Kvk.37.300/2012/2. számú végzések), mely szerint a kérdéssel szembeni követelmény, hogy az világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, feleljen meg a magyar nyelv nyelvtani szabályainak, a választópolgárok jól értsék a kérdés lényegét, hogy tudatosan és átgondoltan tudják leadott szavazataikkal a jogaikat gyakorolni (ún. választópolgári egyértelműség). 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.

[30] Jelen népszavazási kezdeményezés olyan jogszabály megalkotását tűzi ki célul, amely szerint, ha a kérdésben megjelölt különböző pozíciókat betöltő személyek esetében a NAV vagyonosodási vizsgálatot lezáró jogerős határozata bírság kiszabásáról rendelkezik, akkor ne tölthessenek be ilyen tisztségeket.

[31] Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) VII. fejezete tartalmaz rendelkezéseket az adóigazgatási eljárásról, melyben „az adóhatóság az adózó jogait, kötelezettségeit állapítja meg, ellenőrzi az adókötelezettségek teljesítését, a joggyakorlás törvényességét, az adózást érintő tényekről, adatokról, körülményekről nyilvántartást vezet, és adatot igazol” [Art. 85. §]. Az Art. az ellenőrzést, mint az adóhatóság hatósági tevékenységét az adóigazgatási eljárás keretében szabályozza [Art. 86. §-119/B. §]. Az adóhatóság ellenőrzési tevékenysége során rendszeresen ellenőrzi az adózókat és az adózásban részt vevő más személyeket az adóbevétel megrövidítésének, a költségvetési támogatás, adó-visszaigénylés jogosulatlan igénybevételének megakadályozása érdekében [Art. 86. §]. Az Art. 87. § (1) bekezdése szabályozza az ellenőrzés fajtáit, melyek az alábbiak:

- a) a bevallások utólagos vizsgálatára irányuló,
- b) az állami garancia beváltásához kapcsolódó,
- c) az egyes adókötelezettségek teljesítésére irányuló,
- d) az adatok gyűjtését célzó, illetőleg egyes gazdasági események valódiságának vizsgálatára irányuló,
- e) az illetékkötelezettségek teljesítésére vonatkozó,
- f) az ellenőrzéssel lezárt időszakra vonatkozó ismételt,
- g) a feltételes adómegállapítás alapjául szolgáló tényállás megvalósulására vonatkozó ellenőrzés.

[32] Ha az ellenőrzési eljárás során az adóhatóság megállapítja, hogy „az adózó vagyongyarapodásával vagy az életvitelére fordított kiadásokkal nincs arányban az adómentes, a bevallott és a bevallási kötelezettség alá nem eső, de megszerzett jövedelmének együttes összege, az adóhatóság az adó alapját is becsléssel állapítja meg” [Art. 109. § (1) bekezdés]. Az Art. 109. § (1) bekezdése értelmében a becslési eljárást kizárólag a Btk. XXXVI., XXXVIII., XXXIX., XL. és XLI. Fejezetében szabályozott bűncselekmény nyomozó hatóság részéről fennálló gyanúja esetén kell elrendelni. Ez esetben – figyelemmel az ismert és adóztatott jövedelmekre is – az adóhatóságnak azt kell

megbecsülnie, hogy a vagyongyarapodás és az életvitel fedezetéül a magánszemélynek milyen összegű jövedelemre volt szüksége. Ezen, becsléssel lefolytatott eljárást nevezi a bírói gyakorlat vagyonosodási eljárásnak [Kfv.I.35.506/2015/5, Kfv.VI.35.238/2013/5, Kfv.I.35.589/2013/4, Kfv.I.35.759/2012/6].

[33] Jelen hitelesítési eljárásban vizsgált népszavazási kérdés arra irányul, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal „vayonosodási vizsgálata” során kiszabott bírság alapján a meghatározott alanyi körrel szemben alapjogi korlátozások érvényesüljenek. A „vayonosodási vizsgálat” a mindenkori bírói gyakorlat által kimunkált tartalommal bír, mely alapján az egyértelműen az Art. 109. § (1) bekezdésében foglalt becslési eljárással azonos. Az adóigazgatási eljárást szabályozó Art. ugyanakkor a „vayonosodási vizsgálat” fogalmát nem ismeri, e helyett az ellenőrzés definícióját használja és annak nyolc fajtáját határozza meg a fent hivatkozott 87. § (1) bekezdésében, továbbá a becslést, mint bizonyítási módszert szabályozza a 108. §-109. §-ban, amely szintén a hatósági ellenőrzési eljárás része.

[34] Tekintettel a bírói joggyakorlat által kimunkált fogalomra, a Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint a kérdésben szereplő „vayonosodási vizsgálat” jogalkotói szempontból egzakt tartalommal bír, azonban a választópolgárok számára egy olyan kifejezés, amelyet az adóigazgatási eljárást szabályozó jogszabályok nem, csak a bírói gyakorlat ismer, nem tekinthető pontosan körülhatárolható fogalomnak.

[35] A Nemzeti Választási Bizottság e körben hivatkozik az 1456/2014. számú döntésében elbírált népszavazási kérdésre, mely szintén a vagyonosodási vizsgálat témakörét érintette, ugyanakkor a Szervező – a kérdés megfogalmazása alapján – e fogalom alatt nem a bírói gyakorlat által meghatározott, az Art. 109. § (1) bekezdésében lévő jogintézményre, hanem a 87. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt adóigazgatási ellenőrzés egyik altípusára, a bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzésre utalt.

[36] A fent részletezett oknál fogva a kezdeményezés nem felel meg a választópolgári egyértelműség követelményének. A választópolgártól bár elvárható, hogy egy országos népszavazással összefüggésben a vonatkozó jogszabályokat ismerje, és ennek megfelelően adja le szavazatát, ez az ismeret azonban nyilvánvalóan csak a hatályos jogszabályi környezetre vonatkozhat [31/2017. sz., 55/2017. sz., 57/2017. sz. NVB döntések]. Semmiképpen nem várható el azonban, hogy a választópolgár a bíróságok által kimunkált joggyakorlatot figyelemmel kísérje, annak tartalmát ismerje.

[37] Mindezek alapján a választópolgár egy meghatározatlan tartalmú vizsgálat alapján – amelynek csak a további joghatás kiváltásához szükséges szankcióját konkretizálja a népszavazási kérdés – döntene a népszavazáson a választhatóság és a hivatalviselés kérdésében. Ezért a népszavazáshoz való jog jelen kérdésben tartott országos népszavazás esetén – tudatos döntés hiányában – csak formálisan érvényesülhet.

[38] 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”.

[39] A Nemzeti Választási Bizottság megítélése szerint az a tény, hogy a kérdés nem tesz különbséget a különböző hivatali tisztségeket betöltő személyek között, – a nyilvánvaló méltánytalanságon kívül – azt is eredményezné, hogy a választópolgároknak a népszavazás alkalmával olyan tág személyi kör vagyonosodási vizsgálat alapján történő súlyos jogkorlátozásában is döntenüik 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.

[40] 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 jogszabálymódosítás 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.

[41] Mindezek alapján a Nemzeti Választási Bizottság megállapítja, hogy jelen hitelesítési eljárásban vizsgált népszavazási kérdés ezen okból sem teljesíti az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében rögzített – választópolgári – egyértelműség követelményét.

[42] A fentiekben részletesen kifejtettek alapján a Nemzeti Választási Bizottság megállapítja, hogy a Szervező által benyújtott népszavazási kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében rögzített egyértelműség követelményét nem teljesíti, ezért a kérdés hitelesítését – az Nsztv. 11. §-ában foglalt jogkörében eljárva – megtagadta.

## V.

[A jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás vizsgálata]

[43] 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”.

[44] 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 alapelvével – összhangban van-e [56/2013. számú és 113/2015. számú NVB határozat].

[45] A Bizottság e körben kíván utalni az Alkotmánybíróság – jelen eljárás szempontjából irányadónak tekintett, 18/2008. (III. 12.) AB számú határozatában kifejtett – jogi érvelésére, amely 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.

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

[47] 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.

[48] A Nemzeti Választási Bizottság rávilágít 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.

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

## VI.

[A határozat indokolásának összegzése]



[50] 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, a Nemzeti Választási Bizottság annak hitelesítését – az Nsztv. 11. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörében eljárva – megtagadta.

## VII.

[A határozat alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezések]

[51] A határozat az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén, XXIII. cikk (6) és (8) bekezdésein, 8. cikk (3) bekezdésének a) pontján, az Nsztv. 1. § (1) bekezdésén, 9. § (1) bekezdésén, 11. §-án, az Art. 87. §-án, 108-109. §-ain, a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontján, a jogorvoslatról szóló tájékoztatás az Nsztv. 29. §-ának (1) bekezdésén és Ve. 223-225. §-ain, 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**