



## FŐVÁROSI VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁG

1052 Budapest Városház u. 9-11.  
Telefon: 327-1177

### A Fővárosi Választási Bizottság

#### 9/2023. (XII. 5.) FVB határozata

A Fővárosi Választási Bizottság a Jobbik-Konzervatívok párt [székhelye 1034 Budapest, Bécsi út 120., képviseli: dr. Lukács László György] által benyújtott fővárosi szintű helyi népszavazási kezdeményezés tárgyában – kettő igen szavazattal, egyhangúlag – meghozta a következő

#### **határozatot:**

A Fővárosi Választási Bizottság az „Ön szerint a felújítás előtti forgalmi rend legyen érvényben a Lánchídon?” fővárosi szintű helyi népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését megtagadja.

A Fővárosi Választási Bizottság elrendeli ezen határozatának legkésőbb 2023. december 5-én történő közzétételét a Budapest Portál internetes honlap ([www.budapest.hu](http://www.budapest.hu)) „VÁLASZTÁS” rovatában.

A határozat ellen annak a Budapest Portálon 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 Fővárosi Választási Bizottságnál (postacím: 1840 Budapest, személyes benyújtás: 1052 Budapest V. kerület, Városház utca 9-11., e-mail: [FVB@budapest.hu](mailto:FVB@budapest.hu)). A bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb 2023. december 20-án, szerdán 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 oldalhű másolatban elektronikus okirati formába kell alakítani. A bírósági eljárásban az ügyvédi képviselet kötelező. A jogi szakvizsgálóval rendelkező személy – a szakvizsga-bizonyítvány egyszerű másolatának csatolásával – saját ügyében ügyvédi képviselet nélkül is eljárhat. A bírósági eljárás nem tárgyi illetékmentes. A felülvizsgálati kérelem benyújtóját tárgyi illetékfeljegyzési jog illeti meg.

#### **Indokolás**

##### *1. A benyújtás körülményei és a Fővárosi Választási Iroda vezetőjének előzetes vizsgálata*

[1] A Jobbik-Konzervatívok párt képviseletében eljáró dr. Lukács László György 2023. november 21-én 14 óra 23 perckor aláírásgyűjtő ívet nyújtott be a Fővárosi Választási Irodához, melyen fővárosi szintű helyi népszavazás kitűzését kezdeményezi az „Ön szerint a felújítás előtti forgalmi rend legyen érvényben a Lánchídon?” szövegű kérdéssel.

[2] A Fővárosi Választási Iroda (a továbbiakban: FVI) vezetője a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 40. § (1) bekezdésében rögzített hatáskörében eljárva a kérdés benyújtásától számított 5 napon belül elvégezte a kezdeményezés előzetes formai vizsgálatát. Az FVI vezetője az Nsztv. 36. § (4) bekezdése alapján megvizsgálta a kezdeményező párt létezését és adatainak hitelességét a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában. Az FVI vezetője megállapította, hogy a kezdeményező a nyilvántartásban a megadott adatokkal szerepel. Az aláírásgyűjtő ív a népszavazás kezdeményezése során a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatokról szóló 10/2016. (VI. 28.) IM rendelet 3. mellékletében található mintától csekély mértékben eltér. Az aláírásgyűjtő ív fejlécében a kitöltésére vonatkozó „Az ívet kék tollal kérjük kitölteni!” szövegű utasításba a kezdeményező beszúrta az „aláírásgyűjtő” szót a következők szerint: „Az aláírásgyűjtő ívet kék tollal kérjük kitölteni!”. Az eltérés csekély mértékű, az aláírásgyűjtő ív mintájának érdemét nem érinti, a kitöltésre vonatkozó utasítást nem teszi sem érthetlenné, sem értelmetlenné, az aláírásgyűjtő ív mintájának való megfelelést nem akadályozza.

[3] A Fővárosi Választási Iroda vezetője a fentiekben írtak eredményeként megállapította, hogy a népszavazási kezdeményezés benyújtása megfelelt az Nsztv. 35. §-ban, a 36. §-ban és a 38. § (1) és (2) bekezdésében foglalt feltételeknek, így azt a Fővárosi Választási Bizottság elé terjesztette

### *2. A kérdés hitelesítésére vonatkozó jogszabályi rendelkezések*

[4] Az Nsztv. 41. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel az Nsztv. 61. § (2) bekezdésére – a területi választási bizottság a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról a benyújtásától számított harminc napon belül dönt. A területi választási bizottság a kérdést akkor hitelesíti, ha az az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel.

[5] Az Nsztv. 32. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete helyi népszavazást rendelhet el a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben.

[6] Az Nsztv. 32. § (2) bekezdése szerint nem lehet helyi népszavazást tartani

- a) a költségvetésről és zárszámadásról,
- b) a helyi adókról,
- c) a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalkítási kérdéssről,
- d) a képviselő-testület feloszlásának kimondásáról.

[7] Az Nsztv. 39. § (1) bekezdése szerint a helyi népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a helyi népszavazás eredménye alapján a képviselő-testület el tudja dönteni, hogy terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen döntés meghozatalára köteles. Az Nsztv. 39. § (2) bekezdése szerint a helyi népszavazásra javasolt kérdés nem tartalmazhat szeméremértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést.

[8] Az Nsztv. 41. § (2) bekezdése alapján a szervező által benyújtott kérdés csak abban az esetben hitelesíthető, ha az aláírásgyűjtő ív is megfelel a jogszabályban foglalt előírásoknak.

### *3. A kérdés hitelesítésének vizsgálata*

[9] A Fővárosi Választási Bizottság elsőként a kérdésre vonatkozó formai feltételeket vizsgálta meg. Az FVI által elvégzett vizsgálat eredményével egyetértve, a határozat [2] bekezdésében bemutatott eltéréseket csekély mértékűnek, a minta érdemétől való eltérést nem jelentősnek minősítve a kérdést formai szempontból hitelesíthetőnek találta.

[10] Ezt követően a bizottság vizsgálta, hogy a benyújtott kérdés megfelel-e a helyi népszavazási kérdésre vonatkozó tartalmi feltételeknek. Ennek körében elsőként Budapest Főváros Önkormányzata hatáskörébe tartozást, valamint a tiltott tárgykörökre vonatkozó tilalomba ütközést vizsgálta meg.

[11] A bizottság megállapította, hogy a forgalmi rend meghatározása a Széchenyi Lánchídon a fővárosi önkormányzat feladatkörébe tartozik, azt jelenleg a fővárosi helyi közutak kezelésének és üzemeltetésének szakmai szabályairól, továbbá az útépítések, a közterületet érintő közmű-, vasút- és egyéb építések és az útburkolatbontások szabályozásáról szóló 34/2008. (VII. 15.) önkormányzati rendelet 4. §-a alapján a fővárosi önkormányzat a Budapest Közút Zrt. útján látja el. A kérdés nem ütközik az Nsztv. 32. § (2) bekezdésében meghatározott tiltott tárgykörökre sem, így a kérdés az Nsztv. 32. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott követelményeknek megfelel.

[12] A bizottság megállapította, hogy a kérdés nem tartalmaz szeméremértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést, így az Nsztv. 39. § (2) bekezdésében meghatározott tilalmat nem sérti.

[13] Ezt követően a bizottság a kérdésre vonatkozó egyértelműségi követelmény teljesülését vizsgálta meg. A népszavazásra javasolt kérdéssel szemben elvárás, hogy tegyen eleget a népszavazási egyértelműség kétirányú, a választópolgár és a döntéshozó irányába fennálló követelményének is. Az egyértelműség tartalmát az Nsztv. 39. § (1) bekezdése az alábbiak szerint határozza meg: „a helyi népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a helyi népszavazás eredménye alapján a képviselő-testület el tudja dönteni, hogy terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen döntés meghozatalára köteles.” A népszavazási egyértelműség követelménye tehát kétirányú: annak a választópolgár és a döntéshozó tekintetében is fenn kell állnia.

[14] A választópolgári egyértelműség kérdéséhez tartozóan a Kúria a Knk.37.457/2015/3. számú határozatában rögzítette, hogy nem tekinthető legitimnek az a népszavazás, amelyen a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz. A választópolgár tudattartalmának vizsgálatánál feltételezni

szükséges egy átlagosan tájékozott választópolgárt, aki általánosságban tisztában van a fennálló társadalmi-gazdasági körülményekkel és rendelkezik általános ismeretekkel, ismeri a jogszabályokat.

[15] A Kúria legújabb gyakorlatában [Knk.II.39.103/2023/2. számú határozat] hangsúlyozza, a kérdés egyértelműsége megítélésénél a korábbiakban a Kúriának volt egy szigorú, szűkítő értelmezése (pl. Knk.IV.37.939/2018/2.), ugyanakkor a népszavazási ügyekben újabban meghozott kúriai határozatok (Knk.IV.40.645/2021/19., Knk.III.40.647/2021/18., Knk.III.40.644/2021/15., Knk.IV.40.648/2021/23., Knk.II.39.058/2022/8.) az egyértelműség kérdését tágabban értelmezve igyekeztek egységesíteni. Az egyértelműséggel kapcsolatos gyakorlat körében – egyik oldalról – rögzíthető az, hogy az értelmezés mikéntjével összefüggésben a Kúria különféle okokra, többek között a választópolgár kompetenciájára, az adott szakkérdésre vonatkozó ismerete hiányára, az adott jogkérdésben, az adott jogszabállyal érintett szakág fogalmi rendszerében való jártasság szükségességére, a kérdésben szereplő fogalmak értelmezésének nehézségére hivatkozott [Knk.IV.37.425/2017/3., Knk.IV.37.458/2015/3., Kvk.I.37.300/2012/2., Knk.IV.37.356/2015/2.]. Ezzel a Kúria az egyértelműség kérdését a szakmai ismeretekkel, szaktudással összefüggésben vizsgálta. A másik oldalról a Kúria Knk.IV.39.645/2021/19. számú határozatának [48] bekezdése és az azt követő Knk.II.39.059/2022/8. számú határozata [60] bekezdése kiemelte, hogy az egységes és következetes gyakorlat szerint kidolgozott egyértelműség követelményét nem lehet akként értelmezni és érvényesíteni, hogy ezáltal teljesíthetetlen következményeket fogalmazzon meg a Kúria, és ezáltal egyes tárgyköröket kizárjon a népszavazásra feltehető kérdések köréből. Ezen végzések szerint amennyiben megállapítható a kérdés jelentése, és a kérdés további magyarázatra nem szorul, nem sérül a választópolgári egyértelműség követelménye.

[16] A Kúria Knk.II.39.103/2023/2. számú határozatában megállapította, hogy nincs olyan alkotmányos szintű szabály, amely a kérdés – egyértelműséget nem érintő – komplexitása, vagy jelentős hatása miatt elvonna tárgyköröket a közvetlen hatalomgyakorlás köréből, éppen ellenkezőleg, mind a tiltott tárgykörök taxációjából, mind a tág hatásköri meghatározásból, mind pedig az alapjogi jellegből következik, hogy a választópolgárok széles körben dönthetnek népszavazáson keresztül. A Kúria Knk.II.39.103/2023/2. számú határozatában azt is rögzítette, hogy a komplex, érdemi hatással bíró döntések tiltása azt jelentené, hogy érdemi társadalmi hatásokkal járó kérdésekről egyáltalán nem lehetne népszavazást tartani.

[17] Egy kérdés csak akkor egyértelmű, ha annak egy jelentés tulajdonítható. Ezt a legújabb kúriai gyakorlatnak megfelelően úgy kell érteni, hogy amennyiben a kérdésnek, mondatnak a kontextus (azaz további, a jelentést befolyásoló tényezők ismerete) nélkül, csak a szó szerinti jelentéstartalmát vizsgálva, nyelvtanilag több jelentése van, akkor az nem egyértelmű. Ez következik abból, hogy egy mondat jelentése szükségszerűen függ – többek között – az értelmező ismereteitől, azaz a szöveg (mondat, kérdés) kontextusától, ahogy azt mind az Alkotmánybíróság, mind a büntető és polgári kúriai joggyakorlat a közügyekben való megszólalások értelmezése, vagy egy adott kijelentés emberi minőséget megkérdőjelező tartalom megállapítása körében egységes gyakorlatként érvényesíti. (IV.18.) AB határozat, a legfrissebb kúriai gyakorlatból: Pfv.IV.20.305/2022/5. [22]-[26] bekezdés; Pfv.IV.21.348/2019/8. [17] és [18] bekezdés; Bfv.I.803/2022/8. [88] bekezdés; Bfv.I.378/2022/8. [79] bekezdés). A Kúria arra a megállapításra jutott, hogy fenti követelmények együttes érvényesítése azt kívánja meg, hogy a népszavazásra feltett kérdés választópolgári egyértelműségének megítélésénél elsősorban a szavak általános, nyelvtanilag elfogadott jelentését kell figyelembe venni, mely alapján megállapítható egy elsődleges, hétköznapi jelentés, ahogyan azt egy átlagosan tájékozott választópolgár érti.

[18] A bizottság a választópolgári egyértelműség vizsgálatakor a kérdés elemeiként a felújítás és a forgalmi rend fogalmak egyértelműségét, valamint a felújítás előtti forgalmi rend kifejezés egyértelműségét vizsgálta meg.

[19] A kérdés nem határozza meg kellő pontossággal, mit ért „a felújítás” alatt. Ugyan köznyelvi értelemben vélelmezhető, hogy melyik eljárásra irányul a kérdés, de teljes bizonyossággal, és az átlagos választót figyelembe véve biztos egységességgel nem állapítható meg, hogy a szervező mely cselekményeket tekinti a „felújításnak”, ezekhez képest pedig melyik az azt megelőző forgalmi rend. Az utóbbi években a híd felújítása folyamatosan zajlott, annak során a hídon és környezetében – a felújítási folyamathoz igazodóan – ideiglenes forgalmi rend kialakítására került sor. A kérdésben szereplő felújítás kifejezés nem határozza meg kellő pontossággal, hogy a szervező a közlekedés rendjének mely állapotára kívánja a kérdést vonatkoztatni, ahogy az sem, hogy a változtatás a jelenlegi forgalmi rendtől milyen jellegű eltérést jelentene.

[20] A forgalmi rend egyfelől a vonatkozó jogszabályokban, másrészt a közlekedés megszervezésével kapcsolatban általában használt fogalom, amely konkrét forgalomtechnikai szabályokat is, de akár a forgalomszervezés tágabb körébe, például a közösségi közlekedés megszervezésének mikéntjére

vonatkozó intézkedéseket is felöllelhet. A „forgalmi rend” fogalom konkrét, forgalomtechnikai, forgalomszervezési tartalmának ismerete nem elvárás az általánosan tájékozott választópolgár felé. A kérdés – háttérismeretek nélküli – értelmezése nehézségekbe ütközhet a választópolgár számára. A „forgalmi rend” fogalom pontos mibenlétének ismerete nem elvárható az átlagosan tájékozott választópolgár részéről, azzal kapcsolatos közvetlen ismeretei nincsenek. Ugyan a Kúria a fent idézett gyakorlatában is megállapítja, hogy a kérdés egyértelműségének a vizsgálatakor nincs jelentősége a kérdés komplexitásának, valamint a kérdésről tartott népszavazás esetleges továbbgyűrűző hatásainak [Kvk.II.39.103/2023/2. számú határozat [38]], de megállapítja azt is, hogy a követelmény „[...]a feltett kérdésre adott válasz közvetlen következményének az átláthatóságára, vagyis arra vonatkozik, hogy az igennel, vagy nemmel történő válasz milyen konkrét következményt eredményez.” A szervező által benyújtott kérdés megszövegezéséből nem derül ki egyértelműen az, hogy a kérdésről való népszavazás esetén annak eredményeként megváltozó forgalmi rend milyen közvetlen következményekkel jár a Lánchíd közlekedésére nézve, hiszen a kérdés nem tartalmaz semmilyen, a változtatásra vonatkozó, a kérdésnek kontextust teremtő meghatározást sem a jelenlegi, sem a „felújítás előtti” forgalmi rend vonatkozásában. A „forgalmi rend” önmagában a kontextus ismeretének figyelembevétele nélkül sem egyértelmű, a kifejezés nyelvtani értelme sem magától értetődően egyféle.

[21] A benyújtott kérdés nem határozza meg egyértelműen, ezért a választópolgárok számára nem egyértelmű, hogy a döntésük „forgalmi rendként” pontosan a forgalom milyen jellegű állapotára, illetve megváltoztatására irányul.

[22] A döntéshozói egyértelműség alapkritériuma, hogy a képviselő-testület számára világos legyen az, hogy a népszavazás eredménye pontosan mire kötelezi, valamely döntéstől való tartózkodásra vagy éppen ellenkezőleg, valamilyen tartalmú döntésre, esetleg a már meghozott korábbi döntéstől eltérő típusú döntés meghozatalára. Utóbbi kettőnek konkrétan és határozottnak kell lennie, azaz a döntéshozó számára világosnak kell lennie, hogy milyen tartalmú és irányú jogalkotásra vagy döntéshozatalra köteles annak érdekében, hogy a népszavazási kezdeményezés célt érjen. A döntéshozói egyértelműség követelménye nem teljesül, ha érvényes és eredményes népszavazás esetén a kérdés megszövegezése miatt nem biztosított az, hogy a döntéshozó a – fentiek alapján nem egyértelműen meghatározható – vélelmezett választói akarat alapján hozza meg a szükséges döntéseket. Mivel a kérdés a „felújítás előtti” forgalmi rendre irányul, ezért a döntéshozó eleget tehet a kötelezettségének – formálisan, és a vélelmezett választói akarat figyelmen kívül hagyásával – úgy is, hogy a felújítás előtt közvetlenül, vagy azt megelőzően a Lánchíd megépítésétől számítva bármikor érvényes forgalmi rend alkalmazását írja elő. Ráadásul a kérdésnek a „forgalmi rendre” vonatkozó bizonytalan értelmezése a döntéshozói egyértelműségre szintén kihat, hiszen a döntéshozó hatáskörébe eleve többféle közlekedés- illetve forgalomszervezési döntés tartozhat, így az sem egyértelmű, hogy egy adott időpillanatra vetítve ezek közül melyikre is irányul a kezdeményezés.

[23] Mindezek alapján viszont sem a választópolgár, sem a döntéshozó számára nem világos, hogy a kérdésnek a választópolgárok általi támogatása pontosan milyen következményekkel járna. Sem a választópolgár, sem a jogalkotó számára nem világos, hogy a kérdés pontosan milyen változást kíván eszközölni, mert nem derül ki egyértelműen a kérdésből, hogy a Lánchíd melyik felújítása, és ahhoz képest azt megelőző melyik forgalmi rendre (közlekedési állapotra) irányul. A Kúria Kvk.VII.37.371/2017/2. számú határozatában az egyértelműség vonatkozásában arra mutatott rá, hogy a választópolgárnak tudatában kell lennie, hogy mi a népszavazási kérdés valódi tartalma, annak milyen tényleges hatása lehet, és az esetlegesen eredményes népszavazást követően a kérdéshez kapcsolódó (jog)viszonyok hogyan változhatnak.

[24] Amiatt, hogy a kezdeményezésnek többféle értelmezési lehetősége van, illetve abból számos olyan közvetlen következmény származhat, amely a választópolgár számára rejtve marad, azt tudata nem fogja át, a döntéshozatal szempontjából pedig az eltérő értelmezési lehetőségek különböző eredményre vezető megoldási lehetőségeket foglalnak magukba, a kérdés nem felel meg az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében foglalt jogalkotói és választópolgári egyértelműség követelményének sem.

[25] A fentiekre tekintettel a bizottság – a választó egyértelműségnek a „felújítás előtti forgalmi rend” kifejezés több értelmezést biztosító volta, valamint a döntéshozói egyértelműségnek a vélelmezett választói akarattól elképzelhető elszakadása miatt – a kérdés hitelesítésének a rendelkező részben foglaltak szerinti megtagadása mellett döntött.

#### 4. Egyéb rendelkezések

[26] Az Nsztv. 1. § (1) bekezdése a hatálya alá tartozó eljárásokra – így a területi szintű helyi népszavazási kezdeményezés valamennyi eljárási szakaszára is – a választási eljárásról szóló

2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) Általános részét is alkalmazni rendeli, az Nsztv.-ben foglalt eltérésekkel.

[27] A bizottság a Ve. 44. § (1) bekezdése alapján az ügy érdemében határozatot hoz, a határozatra a Ve. 46-50. §-t kell megfelelően alkalmazni. A határozat közzététele az Nsztv. 42. §-án alapul.

[28] A Fővárosi Választási Bizottság népszavazási kérdés hitelesítése tárgyában született határozatával szemben jogorvoslatnak – az Nsztv. 61. §-ára figyelemmel – az Nsztv. 57. § (1) bekezdése alapján van helye. A jogorvoslatról szóló tájékoztatás az Nsztv. 57. § (1) bekezdésén, 61. § (3) bekezdésén és a Ve. 223-225. §-án alapul.

[29] Az illetékekről szóló tájékoztatás az 1990. évi XCIII. törvény 37. § (1) bekezdésén, valamint 62. § (1) bekezdés s) pontján alapul.

Budapest, 2023. december 5.

**Dr. Fazekas János s.k.**  
a Fővárosi Választási Bizottság  
elnöke