



**A Kúria  
mint felülvizsgálati bíróság**

**v é g z é s e**

**Az ügy száma:** **Knk.VII.37.391/2017/3.**

**A tanács tagjai:** Dr. Kalas Tibor a tanács elnöke  
Dr. Tóth Kincső előadó bíró  
Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet bíró

**A kérelmező:** ...  
(cím)

**A kérelmező képviselője:** Dr. Czeglédy Csaba ügyvéd  
(cím)

**A kérelmezett:** Nemzeti Választási Bizottság  
(1054 Budapest, Alkotmány utca 3.)

**Az ügy tárgya:** népszavazási ügyben hozott határozat bírósági  
felülvizsgálata

**A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél:** kérelmező

**A felülvizgálni kért jogerős határozat:** Nemzeti Választási Bizottság 34/2017. számú határozata

**Rendelkező rész**

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 34/2017. számú határozatát helybenhagyja.

Kötelezi a kérelmezőt, hogy fizessen meg az Államnak - külön felhívásra - 10.000.- ( tízezer) forint eljárási illetéket.

E végzés ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

**Indokolás**

**A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás**

- [1] A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) a kérelmező magánszemély (a továbbiakban: kérelmező) által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés ügyében 34/2017. számú határozatával döntött. Az *"Egyetért-e Ön azzal, hogy a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetről (OECD) szóló szerződésben részes állam által elismert felsőoktatási intézmény*

**Knk.VII.37.391/2017/3.**

*Magyarországon bejelentés alapján folytathasson külföldi oklevelet adó képzési tevékenységet?" kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését határozatával megtagadta.*

- [2] Az NVB megállapította, hogy a népszavazási kérdés a külföldi felsőoktatási intézmények - azon belül is a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (a továbbiakban: OECD) Konvenciójában részes állam által elismert felsőoktatási intézmények - magyarországi működésének alapvető szabályait, és így az oklevelet adó képzési tevékenység folytatásának feltételeit, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 76. §-át, azon belül is d) pontját érinti. Utalt a határozat arra, hogy az Nftv. 77.§-a speciális szabályokat tartalmaz az EGT-tagállamokban székhellyel rendelkező, Magyarországon letelepedett felsőoktatási intézményekre, de a működésükhöz az Oktatási Hivatal engedélye szükséges. Ismertette a magyar felsőoktatási intézmények működésére vonatkozó szabályozást is. Megállapította, hogy a kérdés arra irányul, hogy az OECD-tagállamokban székhellyel rendelkező felsőoktatási intézményeknek a tevékenységük megkezdéséhez ne kelljen az Oktatási Hivatal engedélyének beszerzése, ehelyett elegendő legyen azon bejelentés megtétele, hogy külföldi oklevelet adó képzési tevékenységet kívánnak folytatni.
- [3] Az NVB az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésére, a jogegyenlőségi klauzulára és a jogi személyekre is alkalmazandó hátrányos megkülönböztetés tilalmára [ez utóbbi körben az Alkotmánybíróság 20/2014.(VII.3.) határozatában és a 10/2015.(V.4.) határozatában foglaltakra is] utalva rámutatott, hogy az OECD-tagállamok által elismert felsőoktatási intézmények tekintetében az akkreditációval és a nyilvántartásba vétellel kapcsolatos törvényi követelmény mellőzése olyan jogalkotási kötelezettséget keletkeztetne az Országgyűlés számára, amely az azonos csoportba tartozó jogalanyok között tenne különbséget anélkül, hogy annak észszerű indoka fennállna. Ez a jogalkotási kötelezettség ellentétes lenne a diszkrimináció tilalmával, ütközne az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével. Az ilyen kérdés eredményes népszavazás esetén az Alaptörvény módosítását feltételeznék, holott a népszavazásra bocsátott kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése értelmében nem irányulhat tiltott tárgykörre, így az Alaptörvény módosítására.
- [4] Az NVB elemezve az felsőoktatási akkreditációs rendszert arra a következtetésre jutott, hogy a népszavazási kérdés által előirányzott, az OECD-tagállamok által elismert felsőoktatási intézményekre nézve kedvezőbb működési feltételrendszer olyan - korábban sem létező - jogi helyzetet idézne elő, amely szerint Magyarországon, az OECD-tagállam által elismert felsőoktatási intézményekben nagymértékben kedvezőbb feltételekkel lenne folytatható képzési tevékenység, hiszen ezen intézmények működésének nem kellene megfelelnie azoknak a jogszabályban rögzített feltételeknek, amelyeknek más – akár Magyarországon, akár más EGT-tagállamban székhellyel rendelkező – felsőoktatási intézményeknek eleget kell tenniük.
- [5] Rámutatott arra is, hogy a népszavazás eredménye alapján megalkotandó jogszabály teljes mértékben megbontaná a felsőoktatási intézmények és ennek eredményeként az e felsőoktatási intézményekben foglalkoztatott oktatók és a hallgatók jogai közötti egyenlőséget, mert az alapján mind a hazai, mind a külföldi tevékenység tekintetében a külföldi intézmény élvezné a jogszabályok által biztosított előnyöket. Egy ilyen tartalmú szabályozás pedig az Alaptörvényben rögzített jogelvek sérelmére vezetne.
- [6] Mindezek alapján levonta azt a következtetést, hogy a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésével, továbbá ütközik a 8. cikk (3) bekezdésében foglalt követelménnyel, így az országos népszavazás tárgya nem lehet.

**Knk.VII.37.391/2017/3.**

**A felülvizsgálati kérelem**

- [7] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében az NVB határozatának megváltoztatását és a kérdés hitelesítését kérte.
- [8] A kérelmező a Kúria Knk.I.37.723/2016/3. számú határozatában foglalt elvekre figyelemmel állította érintettségét.
- [9] Álláspontja szerint az NVB jogszabálysértően állapította meg, hogy a népszavazási kérdés sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat. E körben érvelt az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatával [23/2016.(XII.12.) határozat 99. pont], amely szerint ezen alapjogi sérelem csak akkor áll fenn, ha a szabályozás azonos - homogén - csoportba tartozó (egymással összehasonlítható helyzetben lévő) jogalanyok közt tesz különbséget.
- [10] Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséhez tartozóan pedig állította, hogy e rendelkezés a nem alapjogok tekintetében megvalósuló hátrányos megkülönböztetést tilalmazza [42/2012.(XII.20.) AB határozat 40-43. pont, 3206/2014.(VII.21.) AB határozat 27-29. pont, 3116/2016.(VI.21.) AB határozat 50-52. pont], továbbá feltételezi a jogalanyok egymással összehasonlítható helyzetének meglétét, illetve nem eredményez alaptörvény-ellenességet ha az eltérő szabályozásnak van észszerű és kellő súlyú indoka [14/2014.(V.13.) Ab határozat 36. pont].
- [11] Az észszerű és kellő súlyú különbségtételt álláspontja szerint számos körülmény igazolja és így a kérdés alaptörvény-ellenessége hiányzik. Hangsúlyozta, hogy az állam a felsőoktatás szervezetének meghatározása során nagy szabadsággal rendelkezik, amíg intézményvédelmi kötelezettségének eleget téve biztosítja a művelődéshez való jogot, a tanítás és tanulás szabadságát, valamint a tudományos kutatás szabadságának érvényesülését. Elismerte, hogy a hatósági jellegű hatáskörök biztosítják az állam számára, hogy a működéshez szükséges feltételek meglétét ellenőrizze. A jogalkotó célszerűségi mérlegelésébe tartozik, hogy ezt az engedélyezéssel vagy a bejelentéssel elegendőnek tartja, az Alaptörvényből nem vezethető le az engedélyezési kötelezettség.
- [12] Rámutatott, hogy az Nftv. alkalmaz megkülönböztetést a magyar és a külföldi felsőoktatási intézmények között (pl. országgyűlési elismerés), melynek alapja a külföldi felsőoktatási intézmény létezése, honossága szerinti elismertsége. A kérdéssel elérni kívánt változtatás ugyanezen a logika mentén biztosítható, mivel a külföldi állam a felsőoktatási intézmény elismerésekor már meggyőződött arról, hogy a szükséges feltételek e képzés nyújtásához rendelkezésre állnak, így a jogalkotó a célszerűségi mérlegelés körében szabadon dönthet, előzetesen (engedélyezéssel) vagy utólag (bejelentéssel) ellenőrzi a feltételek meglétét.
- [13] A kérelmező rámutatott arra is, hogy az eltérő bánásmódnak az is észszerű indokát adja, hogy a magyar felsőoktatási intézmény magyar, a külföldi oktatási intézmény külföldi oklevelet bocsát ki, a külföldi oklevél magyarországi elismerésének sajátos szabályai vannak (2001. évi C. törvény).
- [14] Megjegyezte, hogy az Nftv. 77.§ (1) bekezdése alapján ma is van arra lehetőség, hogy külföldi felsőoktatási intézmény bejelentés alapján működjön Magyarországon, hiszen ilyen az EGT-tagállamban székhellyel rendelkező felsőoktatási intézményekre vonatkozó

**Knk.VII.37.391/2017/3.**

rendelet, mely már önmagában igazolja, hogy nem kell minden felsőoktatási intézménynek a magyarországi tevékenységéhez engedéllyel rendelkeznie.

- [15] Mindezekből levonta azt a következtetést, hogy a kérdés nem sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésében, továbbá a 8. cikk (3) bekezdésében foglaltakat, így annak hitelesítése jogszerűen nem volt megtagadható.

**A Kúria döntése és jogi indokai**

- [16] A Kúria megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem nem megalapozott. Az NVB döntése érdemben helyes, ugyanakkor a Kúria részben eltérő indokokra alapította döntését.
- [17] A Kúria mindenekelőtt az érintettség kérdését vizsgálta. Figyelemmel arra is, hogy - több korábbi határozatában kifejtettekkel összhangban – nem kívánja meg, miszerint a kérelmező saját jogaira és kötelezettségeire is közvetlenül kihasson a kezdeményezés, a jelen ügyben elfogadta a kérelmező érintettségét.
- [18] A Kúria rögzíti, hogy irányadónak tekinti azon korábbi gyakorlatát, amely szerint a népszavazásra bocsátandó kérdés vizsgálata körében az Alaptörvény és a jogrend védelmének célja megelőzi a felülvizsgálati eljárásra jellemző kérelemhez kötöttség elvét, így nem kizárt, hogy a Kúria más szempontú vizsgálatot is lefolytasson.
- [19] A Kúria meglátása szerint az NVB határozatában jól azonosította a kérdés irányultságát, kifogásolt részeit és elvi szinten egyet is ért az NVB határozatában kifejtett azon érveléssel, hogy ha a kérdés népszavazásra bocsátása nyomán az Országgyűlést olyan jogalkotási kötelezettség terheli, amely egyúttal felveti, szükségessé teszi az Alaptörvény módosítását, akkor az a népszavazási kezdeményezés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja szerinti tiltott tárgykört érinti. Indokoltan vizsgálta tehát az NVB a kérdésfelvetés nyomán a felsőoktatási intézményeket érintő szabályváltozás jogegyenlőségi következményeit, illetve a hátrányos megkülönböztetés lehetséges megnyilvánulásait.
- [20] A Kúria mindezek ellenére az NVB határozatában kifejtett érvekkel az alábbiak miatt csak részben értett egyet. A Kúria álláspontja szerint ugyan indokolt volt a felsőoktatási intézményekre vonatkozó szabályozás elemezése, azonban téves volt a felsőoktatási intézmények homogén és összehasonlításra alkalmas csoportjának határozati felállítása. A magyar felsőoktatási intézményekre, működésükre, engedélyezésükre, tevékenységük folytatására kizárólag az Nftv. vonatkozik. A külföldi felsőoktatási intézmények tevékenységét érintő szabályozást alapvető kettősség jellemzi. Egyrészt a származási országának belső joga határozza meg az alapítására, az intézményben folyó oktató és kutató munkára, valamint annak ellenőrzésére, az intézmény működésére, a felvételi feltételek meghatározására vonatkozó előírásokat [lsd. Nftv.76.§ (5) bekezdés], s emellett kell még a magyarországi tevékenységhez, működéshez további követelményeket teljesíteniük [lsd. 76-77.§]. Mindebből az következik, hogy az eltérő szabályozás okán a magyar és a külföldi felsőoktatási intézményeket engedélyezés szempontjából nem lehet azonos csoportba sorolni, mely okból a kérelmező megalapozottan kifogásolta a homogén csoport felállítását.
- [21] A fentiekén túlmenően a határozati érvelés azért is megalapozatlan, mert kérelmező elvi szinten helyesen mutatott rá a felülvizsgálati kérelmében azokra a jogegyenlőségi és alapelvi tilalmat feloldó körülményekre, amelyekre a határozat indokolása nem tért ki, holott azok az

**Knk.VII.37.391/2017/3.**

alaptörvény-ellenesség szempontjából relevanciával bírnak. A határozat nem elemzi, hogy az OECD- és az EGT-tagállamokban székhellyel rendelkező (de saját logikáját követve akár a magyar) felsőoktatási intézmények közötti különbségtételt indokolja-e valamely releváns körülmény. Megjegyzi ugyanakkor a Kúria, hogy a felülvizsgálati kérelem – a kérelmezői álláspont alátámasztásaként – tartalmaz tévedéseket és alaptalan hivatkozásokat. A jelenlegi szabályozás szerint - akár engedélyezésre, akár bejelentésen alapuló nyilvántartásba vételre kerül sor -, alapvetően a 76.§ (1) és (3) bekezdés szerinti feltételek vizsgálata szükséges, azzal, hogy az EGT-tagállamokban székhellyel rendelkező felsőoktatási intézmények esetében határon átnyúló szolgáltatásnyújtás keretében végzett felsőoktatási tevékenység esetében nem kell az egyenértékűségi feltételt vizsgálni (77.§ (2) bekezdés). Az EGT-tagállamokban székhellyel rendelkező felsőoktatási intézmények esetében két csoportot lehet felállítani aszerint, hogy letelepedtek-e vagy tevékenységüket csak átmeneti jelleggel végzik (határon átnyúló szolgáltatásnyújtás keretében). E két csoport szabályozása sem teljesen azonos, magyarországi jelenlétük alapvető különbsége miatt. Az OECD-tagállamokban székhellyel rendelkező felsőoktatási intézmények – mivel maradéktalanul az egységes európai piac előnyeit nem élvezhetik – csak letelepedve folytathatnak tevékenységet Magyarországon, rájuk az Nftv. 76.§-ának rendelkezései az irányadóak. Az OECD- és az EGT-tagállamok között további különbségtétel tehető tehát önmagában az azokat alkotó államok európai uniós tagsága és ahhoz kapcsolódó jogosítványok gyakorlása alapján. Fentiek miatt a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy bár az NVB határozata részben téves indokolású, ugyanakkor a határozat e részeinek felülvizsgálati kérelmi cáfolata még nem elegendő a kérdés hitelesítéséhez.

- [22] Azt is megállapította a Kúria, hogy a felülvizsgálati kérelem nem tartalmaz elegendő érvet annak igazolására, hogy az észszerű és kellően indokolt különbségtétel, így az OECD-tagállamokban székhellyel rendelkező felsőoktatási intézmények javára szolgáló megkülönböztető szabályozáshoz szükséges alapvető körülmények fennállását ki lehessen mondani, s így módon ki lehessen zárni az Alaptörvény tiltott módosításának lehetőségét. Ezért a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy a kérdés hitelesítéséhez a felülvizsgálati kérelemben foglalt érvek nem elegendők, az NVB határozatának megváltoztatása ezért is kizárt.
- [23] Megjegyzi a Kúria azt is, hogy olyan bejelentési eljárás, amelyre a kérelmező felülvizsgálati kérelmében utal, jelenlegi szabályozás szerint nincs is, az EGT-tagállamok felsőoktatási intézményeit és az OECD-tagállamiakat sohasem illette meg. Ez a fajta különbségtétel 2017 szeptemberétől bekövetkező változás eredményeként fog előállni, amely módosítás azonban a 2009. évi LXXVI. törvény 15.§-ára tekintettel (azaz törvényi rendelkezés folytán) és nem is minden EGT-tagállamban székhellyel rendelkező felsőoktatási intézményt illet meg.
- [24] A Kúria a felülvizsgálati kérelemtől eltérően - visszautalva a [18] pontban írtakra - indokoltnak látta a kérdésegyértelműség vizsgálatát.
- [25] A Kúria Knk.IV.37.389/2015/3. számú döntésben is hangsúlyozta, hogy az Nsztv. 9. § (1) bekezdése értelmében „[a] népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni (...)”. Az Alkotmánybíróság által 2001-ben [51/2001. (XI. 29.) AB határozat] kidolgozott egyértelműségi teszt értelmében az NVB – és a felülvizsgálat során a Kúria – mérlegeli a népszavazási kérdés választói egyértelműségét. A népszavazáshoz való jog – mint alanyi jogként érvényesíthető politikai alapjog – garanciája a felteendő kérdés egyértelműsége. Ebben a körben vizsgálandó az egyértelmű megválaszolhatóság, aminek viszont feltétele az, hogy a népszavazásra feltenni szándékozott

**Knk.VII.37.391/2017/3.**

kérdés egyféleképpen legyen érthető. A választói egyértelműség követelménye szükségképpen magában foglalja azt, hogy a kérdés feleljen meg a magyar nyelv nyelvtani szabályainak, de pusztán azzal nem azonosítható: lényege, hogy a választópolgárok jól értsek, lássák át a kérdés lényegét, érdemét és jelentőségét azért, hogy tudatosan, átgondoltan tudják leadott szavazataikkal az Országgyűlés jogalkotói munkáját meghatározni. A jogalkotói egyértelműség akkor áll fenn, amennyiben az Országgyűlés számára az érvényes és eredményes népszavazásban foglalt döntés alapján eldönthető, hogy van és milyen tartalommal törvényalkotási kötelezettség.

- [26] Jelen ügyben alapvetően a választópolgári egyértelműség hiánya állapítható meg, különös figyelemmel arra, hogy a feltett kérdés kapcsán a választópolgárok nem láthatják át, hogy az OECD-nek mint gazdasági együttműködési és fejlesztési szervezetnek milyen szerepe van a felsőoktatási képzésben, e szervezethez tartozó tagállamok speciális helyzetét mi indokolja, az miként értelmezendő, e tagállami kör mennyiben van összehasonlítható helyzetben az EGT-tagállamokkal, továbbá milyen különbségtétel áll fenn a működés letelepedés vagy ideiglenes, átmeneti jelenlét mellett való folytatása között, mi a különbség a tevékenység bejelentése és engedélyezése között, e szabályozás mögött milyen valós eltérések indokoltak. E kérdésekre adandó általános válaszok ismeretének hiánya már önmagukban igazolják, hogy e kérdésben a választópolgár felelősen nem képes állást foglalni, s nem tudja döntésének következményeit felmérni.
- [27] A fentiekén túlmenően a magyarországi felsőoktatási intézmények tevékenységét, annak szabályozását számos releváns és a köznapis ember számára szintén nem vagy alig ismert körülmény befolyásolja. Jelentősége van annak, hogy kizárólag az EGT-, vagy OECD-tagállamban elismeréssel rendelkező szervezetről van-e szó, mely felsőoktatási intézménynek melyik állam a származási országa, annak belső jogrendje miként szabályozza a felvétel, képzés menetét, hogyan alakul a hallgatói jogviszony a különböző együttműködési módozatokban, milyen a külföldi képzés minősége, a képzés végzettségi szintje, a programakkreditáció, stb. Ezen lényeges elemek ismerete hiányában - éppen a külföldi intézményi helyzetek összehasonlíthatóságának szükségessége miatt - szintén nem dönthető el, hogy az egyes felsőoktatási intézményekre vonatkozó szabályozás miként alakuljon. A népszavazásnak, a közvetlen hatalomgyakorlásnak is van felelősségi eleme, hiszen az érvényes és eredményes népszavazás nyomán az Országgyűlést terhelő jogalkotási kötelezettség keletkezik, adott kérdés tekintetében moratórium jön létre, azaz hosszabb időre konzerválódik egy véleményezett élethelyzet [Nsztv. 31.§]. Ezért is tulajdonít kiemelt jelentőséget a Kúria annak, hogy a választópolgároknak jelen esetben olyan kérdéstről kellene véleményt nyilvánítaniuk, amelynek lényeges összefüggéseit, elemeit nem ismerik, döntésük következményeit fel sem mérhetik, így arról megalapozottan dönteni sem tudnak.
- [28] A fentiek alapján fenntartja a Knk.IV.37.132/2016/4., a Knk.IV.37.133/2016/4. és a Knk.VII.37.997/2016/4. számú határozataiban tett korábbi megállapításait, amelyek szerint bizonyosan sérti a kérdésegyértelműség követelményét, ha a választópolgárnak a feltett kérdés alapján nincs lehetősége átlátni döntésének valamennyi érdemi következményét. Így a 34/2017. NVB határozat által elbírált kérdéssel kapcsolatban az Nsztv. 39. § (1) bekezdésbe foglalt választópolgári egyértelműség követelményének való meg nem felelés állapítható meg.
- [29] A Kúria a fentiekben rögzített okból megállapította, hogy a hitelesítés megtagadása - érdemben - az NVB részéről helytálló volt, ezért az Nsztv. 30.§ (1) bekezdése alapján rendelkezett az NVB határozatának helybenhagyásáról.

**Knk.VII.37.391/2017/3.**

- [30] A Kúria az Nsztv. 30.§ (4) bekezdése alapján a döntéséről szóló közleményt a Magyar Közlönyben 8 napon belül közzéteszi.
- [31] A Kúria az alaptalan felülvizsgálati kérelmet előterjesztő kérelmezőt kötelezte az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 43. § (7) bekezdése szerinti illeték megfizetésére.
- [32] A Kúria végzése elleni további jogorvoslatot az Nsztv. 30. § (1) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2017. június 27. napján

**Dr. Kalas Tibor s.k. a tanács elnöke, Dr. Tóth Kincső s.k. előadó bíró, Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet s.k. bíró**

A kiadmány hitelül:

tisztviselő