



**A Kúria  
mint felülvizsgálati bíróság  
végzése**

**Az ügy száma:** Knk.IV.37.425/2017/3.

**A tanács tagjai:** Dr. Kalas Tibor a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás előadó bíró,  
Dr. Balogh Zsolt bíró

**A kérelmező:** K. B. Á. magánszemély

**A kérelmező képviselője:** Dr. Tordai Csaba ügyvéd

**A kérelmezett:** Nemzeti Választási Bizottság

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

**A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél:** kérelmező

**A felülvizgálni kért jogerős határozat:** Nemzeti Választási Bizottság 53/2017. számú határozata

**Rendelkező rész**

A Kúria

- a Nemzeti Választási Bizottság 53/2017. 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) K. B. Á. ( B., V. G. utca 17.) (a továbbiakban: kérelmező) magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés ügyében 54/2017. számú határozatával döntött. Az NVB az

Knk.IV.37.425/2017/3.

*„Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarország területén külföldi felsőoktatási intézmény attól függetlenül folytathasson oklevelet adó képzési tevékenységet, hogy magyarországi működésének elvi támogatásáról szóló nemzetközi szerződés kötelező hatályát a szerződő felek elismerték?”*

kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését jelzett számú határozatával megtagadta.

- [2] Az NVB álláspontja szerint a kérdés egyrészt a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdése értelmében nem felel meg a választópolgári egyértelműség követelményének, mert annak megfogalmazása azt sugallja a választópolgárnak, hogy van olyan nemzetközi szerződés, amely rendelkezik külföldi állam felsőoktatási intézménye Magyarországon való működésének elvi támogatásáról, és a népszavazás ezen konkrét nemzetközi szerződés alkalmazásának módját befolyásolja. Ugyanakkor nem garantálható, hogy a kérdésben tartott esetleges népszavazás idején nem lesz ilyen nemzetközi szerződés, amely esetben viszont a népszavazás megtartása – a nemzetközi szerződés közvetlen érvényesülése vagy korábbi hazai kihirdetése esetén az Alaptörvény 8. § (3) bekezdés d) pontjába foglalt tilalomba ütközne. Így pedig a választópolgár számára nem lehet egyértelmű, hogy a kérdésben foglalt cél ténylegesen megvalósítható-e.
- [3] A kérdés másik lehetséges értelmezése az NVB szerint az, hogy az a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 76. § (1) bekezdés a) pontjának módosítását célozza. Az Nftv. 76. § (1) bekezdés a)–d) pontjai határozzák meg azokat a konjunktív feltételeket, amelyek teljesülése esetén külföldi felsőoktatási intézmény oklevelet adó képzési tevékenységet folytathat Magyarországon. Az NVB szerint viszont ebben az esetben, tekintettel a feltételek egymáshoz való viszonyára, nem lenne egyértelmű, hogy az Nftv. 76. § (1) bekezdés b), c) és d) pontjában rögzített további három konjunktív feltételt a népszavazás eredménye miként érintené (szükséges volna-e ezeknek a hatályon kívül helyezése, más tartalommal való módosítása vagy változatlan tartalommal hatályban maradásuk). Az NVB álláspontja szerint, mivel a kérdés a fenti jogalkotói bizonytalanságot hordozza magában, sérti az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti jogalkotói egyértelműség kritériumát.
- [4] További egyértelműségi problémát vet fel az NVB megítélése szerint, hogy a kérdés kizárólag a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséről szóló kötelezettségre vonatkozik. A jogalkotói egyértelműség hiányához vezet ugyanis, hogy az érvényes és eredményes népszavazás nem feltétlenül jelenti egyben a nemzetközi szerződés megkötésére előírt kötelezettség hatályon kívül helyezését is. Mindezek alapján nem látható át, hogy az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt hatályos jogszabályi rendelkezésnek a népszavazást követően mi lenne a jogi sorsa.
- [5] Mindezek alapján az NVB megállapította, hogy a kérdés népszavazásra nem bocsátható.

### **A felülvizsgálati kérelem**

- [6] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében az NVB határozatának megváltoztatását kérte a népszavazási kérdés hitelesítése útján.
- [7] A kérelmező álláspontja szerint a kérdés nem foglalkozik azzal, hogy ténylegesen van-e, illetve lesz-e a jövőben olyan nemzetközi szerződés, amely egy külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi működését szabályozza. A kérdés kifejezetten csak arra vonatkozik, hogy a külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi működésének ne legyen feltétele egy ilyen nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése. A kérdés tehát nem sugallja azt a választópolgárnak, hogy létezne ilyen nemzetközi szerződés, sem azt, hogy a népszavazás az esetlegesen létező

Knk.IV.37.425/2017/3.

nemzetközi szerződés alkalmazását befolyásolná. Az eredményes népszavazás tehát semmilyen hatással nem lenne a kérdés szerinti, esetlegesen létező nemzetközi szerződésre, így a döntést az Országgyűlés attól függetlenül meg tudja hozni, hogy ilyen nemzetközi szerződés jelenleg vagy a jövőben létezik-e. A kérdés minderre figyelemmel sem az Nsztv. 9. §. (1) bekezdése szerinti választópolgári egyértelműséget nem sérti, sem pedig az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjának sérelméhez nem vezet.

- [8] A kérdés a kérelmező szerint amiatt sem sérti az egyértelműség követelményét, mert kifejezetten az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontjának hatályon kívül helyezésére irányul, és semmilyen viszonyban nem áll e rendelkezés b)-d) pontjaiban foglalt követelményekkel.
- [9] Az egyértelműség követelményének sérelme amiatt sem állapítható meg a kérelmező szerint, hogy a kérdés kizárólag a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséről szóló kötelezettségre vonatkozik. A kérelmező hivatkozik az Alaptörvény és a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvényre, valamint a kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlatra is; mindezekből az következik megítélése szerint, hogy a magyar alkotmányjogi dogmatikában a „nemzetközi szerződés megkötése” a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésével azonos.
- [10] Mindezek alapján a kérelmező szerint az NVB az Nsztv. 11. §. (1) bekezdését megsértve állapította meg, hogy a kérdésben nem tartható népszavazás.

#### **A Kúria döntése és jogi indokai**

- [11] A Kúria szerint a felülvizsgálati kérelem megalapozatlan.
- [12] 1. Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése értelmében a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni (ún. *választópolgári egyértelműség*), továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles (ún. *jogalkotói egyértelműség*). Az Alkotmánybíróság 51/2001. (XI. 29.) AB határozata, valamint a Kúria következetes joggyakorlata (Knk. IV. 37.388/2015/3) értelmében felülvizsgálat során a Kúria a népszavazási kérdés választói és jogalkotói egyértelműségét egyaránt mérlegeli.
- [13] A választópolgári egyértelműség tekintetében az Nsztv. 9. § (1) bekezdése azt a követelményt támasztja a szervezővel szemben, hogy a népszavazásra javasolt kérdését úgy fogalmazza meg, hogy azt *valamennyi* választópolgár értsse. A Kúria következetes gyakorlata szerint a választói egyértelműség követelményéből következik, hogy a választópolgárok jól értsék, lássák át a kérdés lényegét, érdemét és jelentőségét azért, hogy tudatosan, átgondoltan tudják leadott szavazataikkal az Országgyűlés jogalkotói munkáját meghatározni (Knk.IV.37.487/2015).
- [14] A népszavazási kérdéssel érintett törvényi rendelkezésnek a kérdés szerinti megváltoztatása olyan jogkérdésben és fogalmi rendszerben való jártasságot igényelne, amellyel csak a közvetlen érintettek vagy e szakterületen mélyebb ismeretekkel bíró szakemberek rendelkeznek. Megállapítható, hogy a feltett kérdés többek számára nem pontosan értelmezhető fogalmakból áll („külföldi felsőoktatási intézmény”, „oklevelet adó képzési tevékenység”, „nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése”), ezek valódi jelentéstartalmával csak az Nftv., illetve a nemzetközi szerződéskötésre vonatkozó hazai jogi szabályozás, valamint a releváns nemzetközi normák terminológiáját mélyebben ismerő szakemberek lehetnek tisztában.

Knk.IV.37.425/2017/3.

- [15] Jelen esetben lényegében egy konkrét jogszabályhely bekezdésen belüli egységének (Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontja) tételes ismerete, továbbá e bekezdésen belüli egység szabályozási szerkezetben való elhelyezkedésének biztos tudata szükséges a kérdés értelmének felfogásához. Olyannyira, hogy a kérdés második tagmondatának alanya, mely az elsőétől („külföldi felsőoktatási intézmény”) különböző („szerződő felek”) mibenléte csak a jogszabályszöveghez visszamenve érthető meg, hogy ti. a szerződő felek megjelölés alatt Magyarország Kormányáról és a külföldi felsőoktatási intézmény székhelye szerinti állam Kormányáról van szó. Pusztán a kérdés alapján még az érintett hallgatói társadalom tagjai tekintetében sem állapítható meg a közérthetőség kétséget kizáróan.
- [16] A Kúria Knk.IV.38.010/2015/2. számú határozata értelmében a népszavazási kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének, amennyiben nem lehet biztosan megállapítani, hogy a kérdés által használt fogalomrendszer a kérdésről szavazó választópolgárok számára világos és érthető. A Knk.IV.37.487/2015. számú határozatában pedig arra is rámutatott, hogy a jogszabályokba foglalt terminus technicusok használata önmagában még nem teszi egyértelművé a kérdést. Jogi precizitás, terminus technicusok alkalmazása esetén figyelemmel kell lennie arra, hogy a jogi szabatoság nem minden esetben eredményezi a hétköznapi értelemben vett közérthetőséget.
- [17] 2. Az NVB határozat két fő irányt vázol fel a kérdés értelmezésére. Az egyik, hogy van olyan nemzetközi szerződés, amely rendelkezik külföldi állam felsőoktatási intézménye Magyarországon való működésének elvi támogatásáról, és a népszavazás ezen konkrét nemzetközi szerződés alkalmazásának módját befolyásolja. [Indokolás 11. pont]
- [18] A Kúria megítélése szerint – bár a kérdés egyértelműségével összefüggésben az 1. pontban kifejtett indokok fennállnak – a kérdés kellően absztrakt módon van megfogalmazva, abból nem vezethető le olyan értelmezés, amely szerint egy konkrét nemzetközi szerződésről kellene a választópolgároknak szavaznia. Az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pont szövegéből is kitűnik, hogy tipikusan kétoldalú – Magyarország Kormánya és a külföldi felsőoktatási intézmény székhelye szerinti állam Kormánya által kötött – azon nemzetközi megállapodások típusáról van szó, amelyek egyenként, a konkrét felsőoktatási intézmény vonatkozásában rögzítik a Magyarországon való működésének elvi támogatásának részletszabályait. Mivel azonban maga a népszavazási kérdés sem utal konkrét felsőoktatási intézményre – a kérdésben használt „külföldi felsőoktatási intézmény” fordulatból ez nem következik – nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy a népszavazási kérdés egy konkrét nemzetközi szerződésre, illetve abból eredő kötelezettségre vonatkozik. Ennélfogva nem releváns az a tény sem, hogy a népszavazási kérdésben tartott esetleges népszavazás idején lesz-e ilyen nemzetközi szerződés, így jelen esetben nem merül fel az Alaptörvény 8. § (3) bekezdés d) pontjába foglalt tilalomba ütközés kérdése sem.
- [19] Az NVB által meghatározott másik opció szerint, a kérdés további lehetséges narratívája, hogy az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontjának módosítását célozza. Ez esetben az NVB határozat szerint az Nsztv. 9 §. (1) bekezdésében foglalt követelmény két szempontból is sérül; egyrészt nem egyértelmű, hogy a kérdés az Nftv. 76. § (1) bekezdés b), c) és d) pontja szerinti három konjunktív feltételt miként érinti, másrészt a kérdés kizárólag a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséről szóló kötelezettségre vonatkozik. [Indokolás 15–21 pontok].
- [20] Kúria megítélése szerint a felülvizsgálati kérelem helytállóan jut arra a következtetésre, hogy az alapvetően az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontját érintő kérdés nem érinti e rendelkezés b)-d) pontjaiban foglalt, a külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi képzési tevékenységének további feltételeit meghatározó követelmények érvényesülését. A b) szerinti, a székhelyországban való működés és állami elismerés; a c) pont által megkövetelt, a képzésre és oklevélre vonatkozó magyarországi állami elismerés, valamint a d) pont értelmében az oktatási hivatal engedélyének szükségessége elválasztható attól a kérdéstől, hogy Magyarország Kormánya és a külföldi felsőoktatási intéz-

Knk.IV.37.425/2017/3.

mény székhelye szerinti állam Kormánya között van-e hatályban külföldi intézmény magyarországi működésének elvi támogatását rögzítő nemzetközi szerződés.

- [21] Másrészt, az egyértelműség Nsztv. 9. §. (1) bekezdés szerinti követelményét nem befolyásolja, hogy a kérdés kizárólag a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséről szóló kötelezettségre vonatkozik. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban: 2005. évi L. tv.) 2. § f) pontja szerint nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése „a köztársasági elnöknek, a miniszterelnöknek és a külpolitikáért felelős miniszternek azon nemzetközi jogi cselekménye, amellyel [...] nemzetközi síkon a nemzetközi szerződést Magyarországra nézve kötelezőnek ismeri el. Ez a cselekmény a 2005. évi L. tv 2. § e) pontja értelmében egyértelműen elválasztható a „felhatalmazás nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére” megnevezéssel jelölt belső jogi aktustól. Ezt az értelmezést erősíti meg az Alkotmánybíróság 7/2005. (III. 31.) AB határozata is. Mindezek alapján a fenti kérdés relációjában nem indokolt és nem is értelmezhető a „nemzetközi szerződés megkötése” és a „nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése” mint két, eltérő jogi következménnyel bíró nemzetközi jogi cselekmény megkülönböztetése.
- [22] 3. A Kúria az 1. pontban kifejtettek szerint megállapította, hogy a hitelesítés megtagadása az NVB részéről az Nsztv. 11. §-ára tekintettel jogszerű volt. Ezért a Kúria az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján rendelkezett a Nemzeti Választási Bizottság 53/2017. számú határozatának helybenhagyásáról.

#### **Alkalmazott jogszabályok**

- [23] Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pont; 2011. évi CCIV. törvény 76.§ (1) bekezdés; 2013. évi CCXXXVIII. törvény 3. § (1) bekezdés, 9. § (1) bekezdés, 11. §, 30. § (1) bekezdés; 2005. évi L. törvény 2. § e) és f) pontok

#### **Záró rész**

- [24] A Kúria az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 43. § (7) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási illeték viseléséről.
- [25] A Kúria a végzéséről az Nsztv. 30. § (4) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben nyolc napon belül közleményt tesz közzé.
- [26] A Kúria végzése elleni további jogorvoslatot az Nsztv. 30. § (1) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2017. szeptember 12.

**Dr. Kalas Tibor s. k. a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás s.k. előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt s.k. bíró**

A kiadmány hitelül:

tisztviselő

Knk.IV.37.425/2017/3.