

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
v é g z é s e**

Az ügy száma: Knk.IV.37.426/2017/3.

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

A kérelmező: K. B. Á.

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 54/2017. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria

- a Nemzeti Választási Bizottság 54/2017. 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 által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés ügyében az 54/2017. számú határozatával döntött. Az NVB az

Knk.IV.37.426/2017/3.

„Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarország területén külföldi felsőoktatási intézmény attól függetlenül folytathasson oklevelet adó képzési tevékenységet, hogy a székhelye szerinti országban folytat-e ténylegesen felsőoktatási képzést?”

kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta.

- [2] Az NVB megítélése szerint a jelen eljárás tárgyául szolgáló népszavazási kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének a) pontja szerinti tiltott tárgykört érinti, így az népszavazásra nem bocsátható. A kérdésben megtartott érvényes és eredményes népszavazás eredményeként ugyanis a jogalkotó olyan szabályozás megalkotására lenne köteles, mely azonos csoportba tartozó jogalanyok – a Magyarországon működő felsőoktatási intézmények – között a hazai tevékenységre vonatkozó látszólagos egyenlőség fenntartása mellett is különbséget tenne a külföldi felsőoktatási intézmények javára a képzési tevékenység folytatása tekintetében. Ez a megkülönböztetés az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésébe ütköző, mert önkényesen, ésszerű indok nélkül különbözteti meg az egyes felsőoktatási intézményeket. Álláspontja szerint jelen népszavazási kérdés által előírányzott, a homogén csoport egyes tagjaira nézve eltérő szabályozás sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt jogegyenlőségi tételt, mely szerint „A törvény előtt mindenki egyenlő”, és ezáltal megvalósul az Alaptörvény ugyanezen cikkének (2) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmának sérelme is.
- [3] Az NVB szerint kétséges továbbá, hogy a népszavazási kérdés megfelel-e a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdése szerinti egyértelműség követelményének, ezen belül is a választópolgári egyértelműség feltételének. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 2. és 6-9. §-a szerinti fogalmi meghatározások alapján ugyanis vitatható, hogy a választópolgárok számára felsőoktatási intézménynek minősülhet-e egy olyan intézmény, amely a székhelye szerinti államban nem végez oktatási tevékenységet, azaz a hazai szabályozás szempontjából nem teljesíti a felsőoktatási intézmény fogalmi feltételeit. Ennek alapján pedig a választópolgár számára megtévesztő, hogy a hazai alkalmazásban felsőoktatási intézménynek nem minősíthető szervezetet felsőoktatási intézményként azonosít a kérdés. Felmerül tehát az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti egyértelműség sérelmének lehetősége, mivel a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz.
- [4] Mindezek alapján az NVB megállapította, hogy a kérdés népszavazásra nem bocsátható.

A felülvizsgálati kérelem

- [5] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében az NVB határozatának megváltoztatását kérte a népszavazási kérdés hitelesítése útján.
- [6] A kérelmező álláspontja szerint a kérdés nem tartozik az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja szerinti tiltott tárgykörbe, azért az NVB annak hitelesítését az Nsztv. 11. § (1) bekezdését megsértve tagadta meg. Egyrészt, a Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézmények a magyar felsőoktatási intézményekkel nincsenek – az Alaptörvény XV. cikkének értelmezésével összefüggésben kialakított következetes alkotmánybíróági gyakorlat által definiált – „összehasonlítható helyzetben”, mivel a jogalanyiságukat nem a magyar jog alapján nyerik el, illetve a felsőoktatási intézményként való elismerésük nem a magyar államtól származik. Másrészt, ha az „összehasonlítható helyzet”, mint feltétel mégis

Knk.IV.37.426/2017/3.

fennáll, a népszavazási kérdésből akkor sem következik különbségtétel közöttük, mivel a magyar intézmények esetében nem értelmezhető a „székhelye szerinti országban folytatott-e tényleges felsőoktatási képzést” feltétel. Harmadrészt, ha a különbségtétel mégis megállapítható, akkor annak ésszerű indoka lenne tárgyilagos mérlegelés szerint. Egyfelől azért, mert a székhely szerinti országban folytatott képzési tevékenység ellenőrzésére a magyar állami szervek nem is jogosultak, másfelől pedig a székhely államban folytatott tényleges képzési tevékenység nem releváns a Magyarországon folytatott képzés minőségének megítélése szempontjából. Mindezek alapján tehát nem keletkezik olyan jogalkotási kötelezettség a kérdésben eredményes népszavazás esetén, amely az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelméhez vezetne.

- [7] Az NVB határozatában foglaltakkal ellentétben a népszavazási kérdés – a kérelmező szerint – nem megtevesztő tartalmú. A választópolgár számára ugyanis magából a kérdésből kiderül, hogy léteznek a világban olyan felsőoktatási intézmények, amelyek a székhelyük szerinti országban nem folytatnak tényleges képzési tevékenységet, szavazatukat a referendumon tehát ennek az információnak az ismeretében adhatják le. A kérdés a választópolgárok számára „igennel” vagy „nemmel” megválaszolható, érthető, a hatását tekintve átlátható, így a népszavazási kérdés nem sérti az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét sem. Az NVB tehát az Nsztv. 11. § (1) bekezdését megsértve állapította meg, hogy a kérdésben nem tartható népszavazás.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [8] A Kúria szerint a felülvizsgálati kérelem megalapozatlan.
- [9] 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 értelmében felülvizsgálat során a Kúria a népszavazási kérdés választói és jogalkotói egyértelműségét egyaránt mérlegeli (Knk. IV. 37.388/2015/3.).
- [10] 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 értse. 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).
- [11] 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 a választópolgári egyértelműség szempontjából nem pontosan értelmezhető fogalmakból áll („külföldi felsőoktatási intézmény”, „oklevelet adó képzési tevékenység”, „tényleges felsőoktatási képzés”), ezek valódi jelentéstartalmával csak az Nftv., valamint a releváns nemzetközi normák terminológiáját mélyebben ismerő szakemberek lehetnek tisztában; még az érintett hallgatói társadalom tagjai tekintetében sem állapítható meg a közérthetőség kétséget kizáróan.

Knk.IV.37.426/2017/3.

- [12] 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 szabotosság nem minden esetben eredményezi a hétköznapi értelemben vett közérthetőséget.
- [13] A Kúria következetes gyakorlata szerint (Knk.IV.37.338/2015/3., Knk.IV.37.357/2015/2., Knk.IV. 37.457/2015/3, Kvk.IV.37.388/2015/3.) a hitelesíteni kért kérdés megtévesztő tartalma szintén a választópolgári egyértelműség hiányának megállapítására okot adó körülmény. Összefüggésben a fent kifejtettekkel, az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti egyértelműség sérelmének lehetősége arra tekintettel is felmerül, hogy a választópolgár nem tudja pontosan, miről szavaz. A Kúria tehát egyetért az NVB érvelésével abban, hogy a választópolgár számára – figyelembe véve az Nftv. fogalmi és szabályozási rendszerét is – megtévesztő, hogy a hazai alkalmazásban felsőoktatási intézmény jogszabályi feltételeit nem teljesítő szervezetet felsőoktatási intézményként azonosít a kérdés [Indokolás 31].
- [14] 2. Az NVB határozat indokolása szerint sikeres népszavazás esetén a kérdésnek megfelelően módosított jogszabály a Magyarországon működő felsőoktatási intézmények között – a hazai tevékenységre vonatkozó látszólagos egyenlőség fenntartása mellett is – különbséget tenne a külföldi felsőoktatási intézmények javára a képzési tevékenység folytatása tekintetében. A felülvizsgálati kérelemben is idézett alkotmánybírósági gyakorlat értelmében „Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelme miatti alaptörvény-ellenesség akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos – homogén – csoportba tartozó (egymással összehasonlítható helyzetben lévő) jogalanyok között tesz különbséget, és a különbségtétel nem igazolható: az eltérő szabályozásnak nincs ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes.” (3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54], 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41], 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32], 23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [99]).
- [15] Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése védett tulajdonságokat sorol fel (faj, szín, nem, fogyatékoság stb.), s elsődlegesen e tulajdonságok közötti hátrányos megkülönböztetést tiltja. A népszavazásra feltenni szándékozott kérdés megvalósulása ilyen diszkriminációs helyzetet nem teremt. A XV. cikk (2) bekezdés a védett tulajdonságok felsorolását követően az egyéb helyzet szerinti különbségtétel tilalmát is megfogalmazza. Az NVB által is idézett alkotmánybírósági gyakorlat szerint az egyéb helyzet szerinti különbségtétel csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tesz a szabályozás (vagy joggyakorlat) ésszerű indok nélküli különbséget (az egyéb helyzet szerinti különbségtétel lényegében a nem alkotmányos jogok szerinti különbségtételt tiltja).
- [16] A Kúria megítélése szerint nem állapítható meg, hogy alaptörvény-ellenes helyzet állt fenn mindaddig, amíg a felsőoktatási törvény – ezen népszavazási kérdéssel semlegesítendő – módosítása nem történt meg, azaz nem állapítható meg, hogy a jelen ügy tárgyát képező érvényes és eredményes népszavazás újra előhozná az alaptörvény-ellenes helyzetet. Magyarország területén működő valamennyi felsőoktatási intézmény összehasonlítható helyzetben áll, azonos szabályozási koncepció, az Nftv. vonatkozik rájuk. Ugyanakkor a felsőoktatási intézmények többféle formában működhetnek, s a különbségek mögött ésszerű indokok húzódnak

Knk.IV.37.426/2017/3.

meg. A Kúria megítélése szerint ugyan úgy lehet ésszerű indokot felsorakoztatni az Nftv. jelenleg hatályos szabályai mellé, mint ésszerű indokot találni a népszavazásra feltett kérdés szerinti szabályozáshoz. Ezért a Kúria úgy ítélte meg, hogy az Alaptörvény XV. cikkének sérelme az ügyben nem áll fenn.

- [17] 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 54/2017. számú határozatának helybenhagyásáról.

Alkalmazott jogszabályok

- [18] Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pont, XV. cikkének (1) bekezdés,
2011. évi CCIV. törvény 2.§-án, 6-9.§, 76.§ (1) bekezdés
2013. évi CCXXXVIII. törvény 3. § (1) bekezdés, 9. § (1) bekezdése, a 11. § 30. § (1) bekezdés

Záró rész

- [19] A Kúria az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 37. § (1) bekezdésén, a 43. § (7) bekezdésén, valamint a 62. § (1) bekezdés s) pontja alapján rendelkezett az eljárási illeték viseléséről.
- [20] A Kúria a végzéséről az Nsztv. 30. § (4) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben nyolc napon belül közleményt tesz közzé.
- [21] 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. Balogh Zsolt s. k. előadó bíró, Dr. Horváth Tamás s. k. bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő