



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság**

V é g z é s

Az ügy száma: Knk.VII.37.427/2017/3.

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

A kérelmező: (név)
(cím)

A kérelmező képviselője: Dr. Tordai 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 57/2017. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 57/2017. 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 57/2017. számú határozatával döntött. Az „Egyetért-e Ön azzal, hogy a Central European University

Knk.VII.37.427/2017/3.

a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 2017. április 4-én hatályos szabályozása szerinti feltételekkel működhessen Magyarország területén?” kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését határozatával megtagadta.

- [2] Az NVB megállapította, hogy a külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi működésének jelenlegi és a 2017. április 4. napján hatályos szabályai alapvetően két ponton különböznek. A jelenlegi szabályok szerint a működésüket hazánkban akkor kezdhetik meg, ha megfelelnek a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 76. § (1) bekezdés a-d) pontjaiban foglalt feltételeknek, ugyanakkor a korábbi szabályozás szerint nem volt szükség Magyarország Kormánya és a külföldi felsőoktatási intézmény székhelye szerinti állam Kormánya által kötött - föderatív állam esetében, amennyiben a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére nem a központi kormányzat jogosult, annak központi kormányzatával létrejött előzetes megállapodáson alapuló - nemzetközi szerződés kötelező hatályának a szerződő felek általi elismerésére, továbbá nem volt szükség a felsőoktatási intézményi jelleg állami elismerése mellett arra, hogy az adott intézmény a székhelye szerinti országban ténylegesen felsőoktatási képzést folytasson.
- [3] Rögzítette továbbá az NVB, hogy 2017. április 11-étől az Nftv. 76.§ (2a) és (2b) bekezdése további feltételeket állapított meg.
- [4] Mindezekből levonta azt a következtetést, hogy a kezdeményezés arra irányul, hogy a felsőoktatási intézmények az Nftv. 76.§ (1) a-d) pontja szerinti feltételek teljesítése alapján működhessenek, ugyanakkor a szintén külföldi felsőoktatási intézménynek minősülő CEU a korábban hatályos szabályok szerint tevékenykedhessen, így működésének nem képezné feltételét az Nftv. 76.§ (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti követelmény, továbbá nem kellene megfelelnie az Nftv. 76.§ (2a) és (2b) bekezdésben foglaltaknak sem.
- [5] Az NVB az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésére, a jogi személyekre is alkalmazandó hátrányos megkülönböztetés tilalmára [ez utóbbi körben az Alkotmánybíróság 42/2012.(XII.20.) határozatában foglaltakra is] utalva rámutatott, hogy a homogén csoportba tartozó jogalanyok közötti diszkrimináció alaptörvény-ellenes, kivéve ha van okszerű és észszerű indoka a különbségtételnek. Azzal, hogy a kérdés nyomán az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) és b) pontjában, valamint a 76. § (2a) és (2b) bekezdésében foglalt követelmények a külföldi felsőoktatási intézmények csak egy részénél jutnának érvényre, a CEU-nál pedig nem, megvalósul a hátrányos megkülönböztetés, mivel nem állapítható meg olyan körülmény, amely ezt indokolná. Az érvényes és eredményes népszavazás esetén a felmerülő jogalkotási kötelezettség ellentétes lenne a diszkrimináció tilalmával, ütközne az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésével. Az ilyen kérdés eredményes népszavazás esetén az Alaptörvény módosítását feltételeznél, holott a népszavazásra bocsátott kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése értelmében nem irányulhat tiltott tárgykörre, azaz az Alaptörvény módosítására.
- [6] Az NVB álláspontja szerint a kérdés a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9.§ (1) bekezdése szerinti választópolgári egyértelműség követelményének sem felel meg, mert a kérdés nem tartalmaz információt arra nézve, hogy a kérdésben szereplő hatályos szabályozásnak mi a tényleges tartalma, továbbá nem várható el a választópolgártól az, hogy a jelenleg hatályos és a hatályon kívül helyezett jogszabályok összehasonlító vizsgálatát elvégezze.

Knk.VII.37.427/2017/3.

- [7] 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) bekezdés a) pontjában foglalt követelménnyel, sérti az Nsztv. 9.§ (1) bekezdését, így az országos népszavazás tárgya nem lehet.

A felülvizsgálati kérelem

- [8] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében az NVB határozatának megváltoztatását és a kérdés hitelesítését kérte.
- [9] A kérelmező a Kúria korábbi eseti döntéseire, továbbá a határozattal érintett népszavazási kérdésre irányuló választópolgári kezdeményezés szervezőjeként jogai közvetlen érintettségére figyelemmel állította érintettségét.
- [10] Álláspontja szerint az NVB okszerűtlenül értelmezte a népszavazási kérdést, mert az nem tartalmazza azt, hogy csak a CEU működjön a korábbi engedélyezési feltételek szerint. A kérdés semmiféle utalást nem tartalmaz más külföldi felsőoktatási intézményekre, a szabályozás módjáról az Országgyűlés szabadon dönthet. A népszavazás eredménye szerinti döntéseket az Országgyűlés úgy hozhatja meg, hogy az megfeleljen az Alaptörvény rendelkezéseinek [15/2003.(IV.18.) AB határozat]. Véleménye szerint a parlamentnek kell majd mérlegelnie, hogy vannak-e olyan tárgyilagos szempontok, amelyek a CEU-ra vonatkozó speciális szabályozást alkotmányosan indokolják, illetve csak az azonos szabályok biztosítják az Alaptörvény XV. cikkében foglalt diszkriminációtilalom érvényesülését. Mindezt vitatta, hogy a kérdés tiltott tárgykört érintene, sértve az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontját.
- [11] A Kúria eseti döntéseire utalva állította, hogy a kérdésben szereplő - cím és időállapot szerinti - szabályrendszeri megjelölés megfelelő, nem sérti a választópolgári egyértelműség követelményét. Értelmezése szerint a választópolgároktól elvárható, hogy a vonatkozó jogszabályok és azok közel múltbeli módosításainak ismeretével rendelkezzenek, különös figyelemmel arra, hogy az élénk közéleti vitát váltott ki. Ez okból álláspontja szerint a kérdés az Nsztv. 9.§ (1) bekezdését sem sérti, így az hitelesíthető.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [12] A Kúria megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.
- [13] A Kúria mindenekelőtt a kérelmező érintettségének kérdését vizsgálta, figyelemmel arra is, hogy a bírói gyakorlat - a Kúria több korábbi határozatában kifejtettekkel összhangban – nem kívánja meg azt, hogy a kérelmező saját jogaira és kötelezettségeire is közvetlenül kihasson a kezdeményezés. Ez okból a jelen ügyben is elfogadta a Kúria a kérelmező érintettségét, a kérelmező által állított, a kezdeményezés szervező szerepkörre figyelemmel.
- [14] A Kúria az NVB határozatára figyelemmel külön-külön vizsgálta a két megtagadási okot, tekintve, hogy a kérelmező mindkét indokolás megalapozottságát vitatta.
- [15] A Kúria álláspontja szerint az NVB a kérdés tartalmát és irányát helyesen határozta meg, mert a feltett kérdésből logikusan az a következtetés vonható le, hogy a kezdeményezés által

Knk.VII.37.427/2017/3.

elérni kívánt cél az, hogy az Nftv. 2017. április 4. napján hatályos, kedvezőbb szabályai a jövőben kizárólag a CEU-ra vonatkozzanak, míg minden más külföldi felsőoktatási intézményre az új, módosult rendelkezések maradjanak hatályban. E körben hangsúlyozza a Kúria, hogy a kérdés egyértelműen a CEU-t emeli ki és nevesíti mint felsőoktatási intézményt (említést és utalást sem téve a többi hasonló intézményre) és csak ezen oktatási intézmény tekintetében veti fel a korábbi szabályok alkalmazásának visszaállítását. Ha és amennyiben a kezdeményezésnek a kérelmező felülvizsgálati kérelmében felvázolt értelmezését kellene elfogadni (azaz azt lehetne úgy értelmezni, hogy visszaállnak valamennyi külföldi felsőoktatási intézményre nézve a korábbi működési engedélyezési szabályok), akkor arra a következtetésre kellene jutni, hogy a népszavazásra feltett kérdés - a határozatban írtaktól eltérően - további és más okból nem egyértelmű, megtévesztő, hiszen valójában valamennyi külföldi felsőoktatási intézmény tekintetében célozza a korábban hatályos szabályozás visszaállítását alkalmazását, azaz valójában a 2017. április 4-ét követő időben elvégzett jogszabály módosítások eltörlését kéri, holott ez a feltenni szándékozott kérdésben nem szerepel célként.

- [16] Figyelemmel arra, hogy az NVB a kérdést helyesen értelmezte, ezért a Kúria e kérdéstartalom alapján bírálta el a népszavazási kezdeményezés tiltott tárgykört érintő voltát.
- [17] A Kúria álláspontja szerint helyes az NVB azon okfejtése, 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. Ez okból indokoltan vizsgálta az NVB a kérdésfelvetés nyomán a felsőoktatási intézményeket érintő szabályváltozás jogegyenlőségi következményeit, illetve a hátrányos megkülönböztetés lehetséges megnyilvánulásait.
- [18] A diszkrimináció tilalom megítélése tekintetében jelentősége van annak, hogy a vitatott és eltörölni kért szabályok értelmében van a külföldi felsőoktatási intézményeknek egy olyan homogén csoportja, amelybe beletartozik a CEU is és amely csoport tagjai az Nftv. 76.§ (1) bekezdés a)-d) pontjai és 76.§ (2a) és (2b) bekezdés szerinti követelményeket teljesítve kezdenek meg működésüket Magyarországon. Az Alaptörvénnyel összhangban akkor kerülhet sor egy intézmény homogén csoportból való kiemelésére, vele kapcsolatosan egyedi szabályok megalkotására, ha annak fennállnak a feltételei, azaz van olyan sajátos körülmény, amely a különbségtételt indokolja. Egy érvényes és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés már nem mérlegelhetné azt, hogy van-e a CEU működésének olyan sajátossága, amely a diszkriminációt igazolja, így a kérdésnek megfelelő jogalkotás a sajátosságok azonosítása nélkül vezetne a megkülönböztető jogi norma megalkotásához. Mindezekre figyelemmel a Kúria egyet értett az NVB-vel abban, hogy a kérdésfeltevés az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében, mind a (2) bekezdésében megfogalmazott elvek sérelmére vezet, egyúttal ütközik az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontjába.
- [19] A Kúria a felülvizsgálati kérelem és a határozat tükrében vizsgálta a kérdésegyértelműség kérdését.
- [20] 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.

Knk.VII.37.427/2017/3.

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 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 értsék, 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-e és milyen tartalommal törvényalkotási kötelezettsége.

- [21] A Kúria álláspontja szerint a határozatban foglalt indok alapján a kérdés választópolgári egyértelműsége nem vitatható. A választópolgároktól ugyanis elvárható a felelős és tájékozott döntés, a jogszabályok ismerete, különös tekintettel arra, hogy a jogszabályok megfelelőképpen kihirdetésre is kerülnek, és korlátozás nélkül elérhetők. Ez okból az a körülmény, hogy a kérdés egy adott jogszabály (Nftv.) meghatározott időállapotában hatályos szabályaira utal vissza, jól azonosítható és a választópolgárok által ismert szabályrendszernek tekintendő, így a választópolgárnak tudnia kell arról, hogy milyen feltételrendszer visszaállításáról kéri véleményét. Mindezen okból a Kúria egyet értett a kérelmezővel abban, hogy a kérdés nem sérti az Nsztv. 9.§ (1) bekezdésében foglaltakat, ez okból a hitelesítés megtagadásának nem volt meg az alapos indoka.
- [22] A Kúria a fentiek alapján megállapította, hogy a hitelesítés megtagadása - érdemben és a tiltott tárgykörbe ütközés okán - az NVB részéről helytálló volt, ezért az Nsztv. 30.§ (1) bekezdése alapján rendelkezett az NVB határozatának helybenhagyásáról.
- [23] A Kúria az alaptalan felülvizsgálati kérelmet előterjesztő kérelmezőt kötelezte az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 43. § (7) bekezdése szerinti illeték megfizetésére.
- [24] A Kúria e végzéséről az Nsztv. 30. § (4) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben nyolc napon belül közleményt tesz közzé.
- [25] A Kúria végzése elleni további jogorvoslatot az Nsztv. 30. § (1) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2017. szeptember 5. napján

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