



**A Kúria
végzése**

Az ügy száma: **Knk.II.39.057/2023/3.**

A tanács tagjai: Dr. Kovács András a tanács elnöke

Dr. Szilas Judit előadó bíró

Dr. Tóth Kincső bíró

A kérelmező: kérelmező1

cím1

A kérelmező képviselője: Dr. Enyedi Krisztián ügyvéd

cím2

Az ügy tárgya: népszavazási ügyben hozott határozat bírósági felülvizsgálata

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Nemzeti Választási Bizottság 40/2023. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 40/2023. számú határozatát megváltoztatja, és az „Egyetért Ön azzal, hogy a tanuló a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 6. mellékletben meghatározott testneveléssel együtt számított heti óraszama három órával csökkenjen?” népszavazási kérdést hitelesíti.

A 10.000 (tízezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

A végzés ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) kérelmezől szervező (a továbbiakban: kérelmező) által 2023. március 14. napján benyújtott országos népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését, miszerint „Egyetért Ön azzal, hogy a tanuló a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 6. mellékletben meghatározott testneveléssel együtt számított heti óraszámát három órával csökkenjen?” a 2023. május 9. napján kelt 40/2023. számú határozatában megtagadta.

[2] A népszavazási kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdésben, 11. §-ban és az Alaptörvény 8. cikk (1)-(3) bekezdésében foglaltakat felhívva kifejtette, hogy a kérdés hitelesítésére abban az esetben kerülhet sor, ha az az Alaptörvényben és az Nsztv-ben meghatározott követelményeknek egyaránt megfelel. Kiemelte, hogy az Nsztv. 9. § (1) bekezdésben meghatározott egyértelműség követelményének a jogalkotó és a választópolgár irányában is érvényesülnie kell. Ez utóbbival összefüggésben a Kúria egyértelműség kérdésében meghozott több határozatára [Knk.IV.37.132/2016/4., Knk.IV.37.458/2015/3., Knk.IV.37.457/2015/3., Knk.IV.37.356/2015/2.], valamint a jelen ügyhöz hasonló tárgykörben feltett kérdésekben meghozott 1007-1009/2016. számú határozataira és az azokat felülvizsgáló Knk.IV.37.939/2018/2., Knk.IV.37.940/2018/2., Knk.VII.39.941/2018/2. számú, továbbá ezen utóbbi döntésekben felhívott 976/2018. számú határozatát helybenhagyó Knk.VII.37.647/2018/2. számú kúriai végzésre hivatkozott.

[3] A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 27. § (4) bekezdését, a „Gyermekek, tanulók finanszírozott heti foglalkoztatási időkeretének felső határai” meghatározására vonatkozó 6. melléklet B-E oszlopait vizsgálva kifejtette, hogy a finanszírozott heti foglalkoztatási időkeret meghatározásának tanulói szempontból és annak megállapításánál, hogy hány pedagógus foglalkoztatására és ennek megfelelően finanszírozására van szükség, egyaránt fontos szerepe van. Az időkeret felhasználásánál és ehhez kapcsolódóan a létszám megállapításánál a másik lényeges paraméter a csoportképzés, amelyhez kapcsolódik, hogy egy pedagógusnak egy tanítási héten hány tanórai foglalkozást kell megtartania.

[4] A CA oszlopban feltüntetett heti időkeret alapján a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet (a továbbiakban: NAT) 8. § (3) bekezdése határozza meg a tanuló kötelező és választható tanítási óráinak maximális összegét egy tanítási héten. Az időkeretbe a tanórákat egyszeresen, míg a csoportbontásban megtartott órákat, így például az idegen nyelv tanórákat többszörösen kell beszámítani. A heti időkeretbe kell beszámítani a sportiskola, a két tanítási nyelvű iskolai működés és az emelt szintű oktatás jogcímén járó többletórát is, azok finanszírozásának biztosítása érdekében.

[5] A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet) 7. § (1) bekezdés bb) pontra, az Nkt. 4. § (5) pontra, a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 326/2013. Korm. r.) 17. § (2) bekezdésre, valamint a NAT mellékletének II.2.1.1. és II.2.1.3. táblázataira utalva leszögezte, hogy az Nkt. 6. melléklete szerint finanszírozott foglalkoztatási időkeret és a NAT-ban meghatározott tanítási óraszámok, valamint azok tantárgyankénti felosztása között szoros kapcsolat áll fenn.

[6] A népszavazásra javasolt kérdés a tanulók heti óraszámának három órával való csökkentését, azaz az Nkt. 6. melléklet B oszlop BC oszlopban lévő óraszámok módosítását irányozza elő. Annak ellenére, hogy ezen cél látszólag hétköznapi, egyszerűnek, a kérdés pedig könnyen megválaszolhatónak tűnik, a valóságban gondos szakmai mérlegelést és előkészítést igényel, hiszen például a heti óraszámok tantárgyak szerinti felosztása a NAT részletszabályainak alkalmazásával egy összetett, kifejezetten szakpolitikai folyamat. E körben hivatkozott a Kúria Knk.IV.37.391/2017/3. és Knk.VII.37.411/2017/3. számú határozataira.

[7] Az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi klauzula követelményéből fakadóan a választópolgárnak a feltett kérdést lényegét, jelentőségét értenie kell annak érdekében, hogy tudatosan és átgondoltan tudja a szavazással kapcsolatos jogát gyakorolni. A jelen esetben feltenni indítványozott kérdés – figyelemmel az NVB korábbi döntéseiben kifejtettekre – már egyértelművé teszi, hogy az óraszámok csökkenését a testneveléssel együtt számítandó heti kötelező mértéke figyelembevételével indítványozza, ugyanakkor a heti óraszám meghatározása mélyen tanügyi, oktatási-szakpolitikai, illetve finanszírozási kérdés is.

[8] A feltett kérdés megtévesztő abból a szempontból, hogy látszólag annak eredményeként kizárólag a tanulók órászáma csökken, vagyis a célja a diákok tehermentesítése, de nem világít rá, hogy ennek megvalósítása számos más változást is generál, ugyanis a kevesebb foglalkozás megszervezésével a fenntartó oldaláról a finanszírozás mértékének és végső soron a nevelő-oktató munkát folytatók számának csökkenését eredményezheti. Az sem világos, hogy a tanórák számának csökkentése hogyan lenne megvalósítható, esetleg egyes tantárgyak megszüntetésével, illetve kevesebb órászámban való tanításával, ha igen, melyek legyenek ezek, vagy a tananyag, illetve a számonkérés-vizsgarendszer átalakítása által. A jogalkotó lényegében szabadon választhatna a vázolt megoldási javaslatok közül, ami egyben azt is jelenti, hogy a kezdeményezés nem ad pontos iránymutatást a népszavazás során hozott döntés végrehajtásának tartalmára.

[9] A jogalkotó számára nem dönthető el, hogy a választópolgár a kérdésben tartott népszavazás alkalmával, annak támogatása esetén valójában melyik feladatot rója rá, azaz az Nkt. 6. mellékletében végrehajtott módosítás hatását és következményét az ahhoz kapcsolódó egyéb jogszabályokon miként vezesse át, a döntés következményei így a választópolgár számára sem átláthatóak. Az egyértelműség ellen ható körülmény az is, hogy nem derül ki, hogy az egyes évfolyamonként a heti óraszám pontosan milyen értékről mire csökkenne, ugyanis a csökkenés kiindulási értéke évfolyamonként különbözik, így a három óra csökkenése évfolyamonként eltérő mértékű százalékos csökkenést eredményezhet.

[10] A finanszírozás elvi szempontú vizsgálatát elvégezve az Nkt. 88. § (1), (2), (4) bekezdés, a 6. melléklet és a 326/2013. Korm. r. 35. § (2) bekezdés alapján azt állapította meg, hogy a népszavazásra feltenni indítványozott kérdés következményeként a pedagógus munkakörben az alkalmazottak létszámának, illetőleg a köznevelési intézmények finanszírozásának csökkenése várható. Ezen túl az óraszámok csökkenésének lehetséges további következményei a választópolgár számára a szavazat leadása pillanatában szintén nem feltétlenül egyértelműek, döntésének következményeit és hatásait komplexen és egészében átlátni az adott pillanatban nem biztos, hogy képes.

[11] Összességében arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kérdés bár nyelvtanilag, logikailag megválaszolható egyetlen igennel vagy nemmel, valójában a megválaszolása olyan jogkérdésben és fogalmi rendszerben való jártasságot igényel, amellyel csak a közvetlen érintettek, vagy a szakterületen mélyebb ismeretekkel bíró szakemberek rendelkezhetnek, ahhoz az Nkt. tételes ismerete és a mögöttes szakmai koncepció átlátása szükséges. Ezért a kérdés nem felel meg a választópolgári egyértelműség követelményének.

A bírósági felülvizsgálat iránti kérelem

[12] A kérelmező a felülvizsgálati kérelmében az NVB határozatának megváltoztatását és a feltenni indítványozott népszavazási kérdés hitelesítését kérte. Állította, hogy az NVB döntése meghozatalánál jogszabálysértően jár el, és tévesen mérlegelt figyelemmel az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésben, 8. cikk (2) bekezdésben, valamint az Nsztv. 11. § (1) bekezdésben foglaltakra.

[13] Az NVB a határozatában hivatkozott ugyan a Kúria határozataiban foglaltakra, ugyanakkor figyelmen kívül hagyta a hivatkozott határozatok összefüggésrendszerét és azt, hogy a Kúria a Knk.VII.37.391/2017/3. számú határozata indokolásának [25] bekezdésében maga is rámutatott arra, hogy e döntések az Alkotmánybíróság évtizedes állandó gyakorlatán alapulnak. Hivatkozott az Alkotmánybíróság 51/2001. (XI.29.) AB határozatának (a továbbiakban: 51/2001. AB határozat) IV/3. pontjára, amelyben kifejtette, hogy „a népszavazáshoz való jog alanyi jogi jellegéből következően és e politikai jog teljesebb érvényesülése érdekében a népszavazásra szánt kérdés egyértelműségének megítélésekor, jogorvoslati eljárása során az Alkotmánybíróságnak megszorítóan kell értelmeznie a saját hatáskörét. A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség.”

[14] Hivatkozott az Alkotmánybíróság a 63/2002. (XII. 3.) AB határozatára (a továbbiakban: 63/2002. AB határozat) amelyben hangsúlyozta, hogy „az Országgyűlés és más jogalkotásra jogosult szervek által kibocsátott jogszabályok a Magyar Közlönyben való kihirdetést követően mindenki számára hozzáférhetőek. A népszavazásra bocsátandó kérdést aláírásukkal támogató választópolgárok tehát megismerhetik azok tartalmát.” Kiemelte, hogy az egyértelműség követelményét a népszavazási kezdeményezés akkor sérti, ha több olyan alkérdésből áll, amelyek ellentmondanak egymásnak, amelyek egymáshoz való viszonya nem egyértelmű, vagy amelyek nem következnek egymásból, illetve amelyek tartalmilag egymáshoz nem kapcsolódnak [indokolás IV/2.2.].

[15] Mindezek alapján az állapítható meg, hogy a jelen ügyben népszavazásra feltett kérdés az Alkotmánybíróság és a Kúria joggyakorlata alapján is megfelel az egyértelműség követelményének.

[16] Álláspontja szerint a népszavazásra javasolt kérdés az NVB által is elismerten egyszerűen megfogalmazott, az Nkt. mellékletére történő hivatkozás révén minden választópolgár által könnyen azonosítható, hogy az eredményes népszavazás miként érinti az egyes évfolyamokon az óraszámot. Az óraszám csökkenés minden évfolyamon egységes, ezért az semmiképpen nem tekinthető ellentmondásosnak vagy következetlennek, a tartalmi kapcsolódás is egyértelmű.

[17] Az életkori sajátosságok éppen azáltal tükröződnek vissza, hogy a népszavazási kezdeményezés nem egységesíti az évfolyamok óraszámait, hanem évfolyamonként eltérő óraszámok egységes csökkentését irányozza elő. Az óraszám csökkenés oktatásszakmai, finanszírozási és egyéb kérdéseinek tisztázására pedig a népszavazási kampány során lefolytatott társadalmi vita hivatott.

[18] Hangsúlyozta, hogy a támadott határozatban kifejtett érvelés lényegében azt jelentené, hogy nem tartható országos népszavazási kezdeményezés olyan kérdésben, aminek érdemi társadalmi kihatása van. Ez az értelmezés nyilvánvalóan nem egyeztethető össze az országos népszavazás alkotmányos intézményével, és emiatt sérti az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdését, 8. cikk (2) bekezdését és a XXIII. cikk (7) bekezdésében deklarált népszavazáshoz való politikai alapjogot. E körben hivatkozott az Alkotmánybíróság 22/2020. (VIII.4.) AB határozatában (a továbbiakban: 22/2020. AB határozat) foglaltakra, amelyben álláspontja szerint összefoglalta a népszavazás intézményére és a népszavazáshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát.

[19] Kiemelte, hogy az objektív intézményvédelmi kötelezettségből következően a jogalkalmazó szervek, így az NVB sem alakíthat ki olyan értelmezést, amely a népszavazás kezdeményezését szükségtelenül korlátozza, vagy annak kiüresítését eredményezné. Emiatt az NVB nem tagadhatja meg népszavazási kérdés hitelesítését csupán arra alapozva, hogy az egyébként egyértelműen és világosan megfogalmazott kérdés társadalmi hatásait a választópolgárok nem tudják felmérni. Ezen értelmezés alkalmas arra, hogy kiüresítse a népszavazás intézményét és ezzel korlátozza a népszavazáshoz való politikai alapjogot.

A Kúria határozata és jogi indokai

[20] A Kúria megállapította, hogy a kérelmező felülvizsgálati kérelme alapos.

[21] Az NVB a hozzá benyújtott kérdést abban az esetben hitelesíti, ha az megfelel az Alaptörvényben és az Nsztv-ben meghatározott követelményeknek. A Kúria az NVB határozatát a felülvizsgálati kérelem tartalma alapján vizsgálja, ugyanakkor a kialakult joggyakorlat alapján a népszavazásra bocsátandó kérdés vizsgálata körében a Kúria elsősorban az Alaptörvény védelme érdekében jár el, amely megelőzi a felülvizsgálati eljárásra jellemző kérelemhez kötöttség elvét.

[22] A Kúria a kérelmező érintettségét vizsgálva megállapította, hogy a kérelmezőnek mint a népszavazás szervezőjének az érintettsége az Nsztv. 1. § (1) bekezdés alapján irányadó, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 222. § (1) bekezdése és az Nsztv. 2. § (1) bekezdése alapján fennáll.

[23] Az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése értelmében az eredményes és érvényes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. A közvetlen hatalomgyakorlás kivételességéből eredően a népszavazáshoz való jog az Alaptörvényben és az Nsztv-ben meghatározott feltételek teljesülése esetén gyakorolható. A Kúria a népszavazásra feltenni indítványozott kérdés tárgyát vizsgálva megállapította, hogy az nem ütközik az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés szerinti tiltott tárgykörbe.

[24] A Kúria – figyelemmel az NVB határozat [15] bekezdésében foglaltakra, amelyben az NVB a népszavazásra feltett kérdés tekintetében kúriai döntésre hivatkozva az Országgyűlés hatáskörének hiányára utalt – vizsgálta az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésben foglaltak teljesülését is.

[25] Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése értelmében országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Az Országgyűlés hatáskörének megállapításával összefüggő gyakorlat nem tekinthető teljes egészében egységesnek, ugyanis egyes kúriai határozatokban megjelent az az érvelés, miszerint amennyiben az adott kérdés végrehajtásának részletes szabályait már kormányrendelet vagy miniszteri rendelet tartalmazza, úgy az adott kérdés nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozik.

[26] A Kúria megítélése szerint e kérdésnél annak van elsődleges jelentősége, hogy a népszavazásra feltett kérdés tényleges hatásköri címzettjének a törvényhozó szerv tekinthető-e. Amennyiben a népszavazásra feltenni szánt kérdéssel érintett jogviszony alapvető szabályozását törvény tartalmazza, úgy az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésében foglalt feltételek teljesülnek. Ellenkező álláspont a népszavazáshoz való jog kiüresedését eredményezné, mivel a legtöbb esetben az alapvető szervezeti kereteket, jogosultságokat és kötelezettségeket a törvény, míg a törvényben meghatározott jogviszonyok részletes szabályozását már a Kormány vagy az ágazati miniszter rendelete tartalmazza, amelyek megalkotására a törvény az ún. „felhatalmazó rendelkezések”-ben az érintett közigazgatási szervet hatalmazza fel. Ezért a fenti álláspont következetes alkalmazása oda vezetne, hogy számos törvénnyel szabályozandó tárgykörben a népszavazás ellehetetlenülne kizárólag azért,

mert az adott jogviszony részletes szabályozását már nem a törvény, hanem rendelet tartalmazza.

[27] A Kúria utal továbbá a Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzésre, amelyben a Kúria az indokolás [38] pontjában kifejtette, hogy „nem képezhet tiltott népszavazási tárgykört az a kérdés, amely érinti az Országgyűlés feladat- és hatáskörét. (..) Az Országgyűlés hatáskörét illetően a magyar jog tételesen nem határozza meg az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörének elemeit és a kötelező törvényalkotási tárgyakra sem tartalmaz kimerítő felsorolást. A jogalkotás közjogi kereteit az Alaptörvény T) cikke rögzíti, az Országgyűlés alkotmányos feladatkörét pedig a 6. cikk rendelkezései tartalmazzák. E közjogi rendszerben – figyelembe véve az Alkotmánybíróság 46/2006. (X.5.) határozatában foglalt értelmezést is – egyértelműen kijelenthető, hogy az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörét bármely társadalmi viszony irányába nyitottnak kell tekinteni. Az Alaptörvény keretei között, tehát az Országgyűlés bármely szabályozást igénylő társadalmi viszonyt a törvényalkotás körébe vonhat, és ebből az is következik, hogy olyan jogszabály-alkotási tárgyakat, amelyekre más jogalkotó kerül megnevezésre, szintén szabályozási körébe vonhat.” Ugyanezt az elvet követte aztán a legújabb kúriai gyakorlat (Knk.IV.40.645/2021/9; Knk.II.39.058/2022/8).

[28] A Kúria ezen joggyakorlatra figyelemmel rögzíti, hogy az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése azt határozza meg, hogy csak Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet országos népszavazás tárgya, melyeken belül a (3) bekezdés bizonyos tiltott tárgyköröket határoz meg. Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe nem tartoznak többek között az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése szerinti helyi népszavazásra tartozó ügyek, az Európai Unió kizárólagos, illetve bizonyos körben osztott hatáskörébe tartozó ügyek, vagy például egyes nem normatív jellegű egyedi döntések, bírósági hatáskörbe tartozó ítéletek meghozatala. Ezek a tárgykörök ezért akkor sem lehetnek országos népszavazás tárgyai, ha egyébként tiltott tárgykörnek nem minősülnek, mivel az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése csak olyan tárgyköröket tilt, amelyek egyébként az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozhatnak. Ugyanakkor nem tartozik sem a tiltott tárgykörök közé, sem az Országgyűlés feladat- és hatáskörén kívül eső kérdések közé a köznevelési törvény módosítása, amely a tanulók óraterhelését heti három órával csökkenti. Az erről való döntés kifejezetten az Országgyűlés feladat- és hatásköre, akkor is, ha e döntés eredményeként adott esetben más, a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten elhelyezkedő jogszabályokat is az Országgyűlés döntésével összhangba kell hozni a jogrendszer koherenciájának fenntartása érdekében, és emiatt akár a Kormánynak is kormányrendeletet kell módosítania. E módosítási kényszer – ha egyáltalán fennáll – ugyanis nem a népszavazás eredményéből, hanem közvetlenül az Alaptörvénynek, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvénynek (a továbbiakban: Jat.), illetve az új törvényi szabályoknak való megfelelés együttes követelményeiből következik.

[29] Az Nsztv. 11. § (1) bekezdése értelmében a népszavazási kérdés hitelesítésére akkor kerülhet sor, ha az az Alaptörvényben, valamint az Nsztv-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel. Az NVB a döntését alapvetően az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt feltétel teljesülésének hiányára alapította, megállapítva, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés sem a választópolgári, sem a jogalkotói egyértelműség kritériumának nem felel meg.

[30] Az Nsztv. 9 § (1) bekezdése szerint a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás

eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles. Az NVB a határozatában az egyértelműség körében hivatkozott a korábban hasonló tárgykörben előterjesztett kérdésekkel összefüggésben született döntéseire és azok Kúria általi jóváhagyására. Mindezekből kiindulva arra a következtetésre jutott, hogy az oktatással kapcsolatosan feltenni indítványozott kérdés olyan, az adott fogalmi rendszerben való jártasságot igényel, amellyel csak a közvetlen érintettek, vagy a szakterületen mélyebb ismeretekkel bíró szakemberek rendelkeznek. A döntéshez lényegében az Nkt. tételes ismerete és a mögöttes szakmai koncepció átlátása is szükséges.

[31] A Kúria ezzel összefüggésben hangsúlyozza, hogy a feltenni indítványozott 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.II.39.058/2022/8.) az egyértelműség kérdését tágabban értelmezve igyekeztek egységesíteni a joggyakorlatot.

[32] Az egyértelműség értelmezésére vonatkozóan a gyakorlat egyébként sem tekinthető egységesnek, ugyanis a Kúria a gyakorlatában az értelmezés mikéntjével összefüggésben 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.).

[33] A választópolgári egyértelműség kérdésében a Knk.IV.37.457/2015/3. számú határozat leszögezte, hogy nem tekinthető legitimnek az a népszavazás, amelyen a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz. A Kúria álláspontja szerint a választópolgár tudattartalmának vizsgálatánál feltételezni szükséges egy átlagosan tájékozott, kompetens választópolgárt, aki általánosságban tisztában van a fennálló társadalmi-gazdasági körülményekkel és rendelkezik általános ismeretekkel.

[34] A választópolgári egyértelműség kérdésének megválaszolásánál jelentősége lehet a népszavazásra feltenni indítványozott kérdés alapját képező jogszabályi rendelkezésnek is. Ahogyan arra a Knk.IV.40.645/2021/19. számú kúriai határozat a [42] bekezdésében rámutatott, a kérdés egyértelműségének értékelése körében fontos kiindulópontot jelent a kérdést feltevő nyilatkozata és az általa megjelölt népszavazási kérdéssel érintett jogszabályi rendelkezés. A Kúria e határozatában az érintett jogszabály fogalomrendszere alapján vizsgálta a népszavazásra feltett kérdés tárgyát és alanyi körét. Ezek részletes értékelését követően jutott arra a következtetésre, hogy a feltett kérdés a választói egyértelműséget nem sérti.

[35] A Kúria a fogalmak értelmezésénél jelen ügyben is követte a Knk.II.39.058/2022/8. számú végzés [61] bekezdésében foglalt jogi álláspontot, amely a Knk.IV.40.645/2021/19. számú határozatban megfogalmazott és azt követő joggyakorlatban (Knk.III.40.647/2021/18., Knk.III.40.644/2021/15., Knk.IV.40.648/2021/23.) megerősített elvek mentén vizsgálta az egyértelműség követelményének érvényesülését. A jelen ügyben felmerült kérdés és az ún. „gyermekvédelmi népszavazásos” ügyekben feltett kérdések ugyanazon értelmezési elveket követő vizsgálatát az is lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság 1/2022. (I. 7.)

határozatának [38] bekezdésében egyértelműen rámutatott, hogy az Alaptörvényből és az Nsztv-ből nem vezethetők le különböző elbírálási elvek a Kormány és más kezdeményező által feltett népszavazási kérdés hitelesítése kapcsán.

[36] E vizsgálat alapján a Kúria arra a megállapításra jutott, hogy ezen követelmények együttes érvényesítése azt kívánja meg, hogy a népszavazásra feltett kérdés választópolgári egyértelműségének megítélésekor elsősorban a szavak általános, nyelvtanilag elfogadott jelentését kell figyelembe venni, amely alapján megállapítható egy elsődleges, hétköznapi jelentés, ahogy azt egy átlagosan tájékozott, racionális választópolgár érti (elsődleges jelentés elve).

[37] Mindez azt is jelenti, hogy a Kúria korábbi jogértelmezését, miszerint egy kérdés csak akkor egyértelmű, ha annak egy jelentés tulajdonítható, a legújabb kúriai döntésekkel szintetizálva úgy kell érteni, hogy amennyiben a kérdésnek, mondatnak kontextus nélkül, szó szerint, 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 tartalmának megállapítása körében egységes gyakorlatként érvényesíti {13/2014. (IV. 18) AB határozat, a legfrissebb kúriai gyakorlatból: Pfv.IV.20.105/2023/5. [28] pont; Pfv.IV.21.348/2019/8. [17]-[18] pontok; Bfv.I.803/2022/8. [88] pont; Bfv.I.378/2022/8. [79] pont}. A választópolgári egyértelműség vizsgálatakor tehát a Kúriának az a feladata, hogy egy átlagosan tájékozott, racionális választópolgár szempontjából vizsgálja meg a kérdés jelentését a szavak általános, hétköznapiokban használt – nyelvtani – jelentése szerint. Ez a Knk.II.39.058/2022/8. számú végzésben kifejtett „elsődleges jelentés elve” következik az Alaptörvény országos népszavazási ügyekre vonatkozó szabályozásából eredő emberképéből, a „kompetens választópolgár elvéből” is.

[38] Az Alaptörvény szerint a népszavazáshoz való joggal rendelkező, azaz nagykorú választópolgárok a tiltott tárgykörök kivételtől eltekintve minden, a politikai közösséget érintő, az Országgyűlés mint népképviselői szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben dönthetnek. Habár bizonyos tiltott tárgykörök (így például a költségvetés elfogadása, módosítása, Alaptörvény módosítása stb.) mögött a választópolgárok kompetenciájával kapcsolatos megfontolások is állhatnak, azonban az Alaptörvény nem tartalmaz sem szövegszerű, sem egyéb módon kiolvasható korlátozást e tekintetben. Nincs olyan alkotmányos szintű szabály tehát, amely egy elsődleges jelentéssel rendelkező kérdés 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 bármely elsődleges jelentéssel bíró kérdésben dönthetnek népszavazáson keresztül. Az NVB határozatában követett, választópolgári kompetenciahiányt feltételező követelmény ezért nem egyeztethető össze az alkotmányos keretekkel, akkor sem, ha a kérdésegyértelműség mint a népszavazási-döntés immanens elemén keresztül próbálja meg azt a határozat igazolni. A kérelmező felülvizsgálati kérelmében pedig kifejezetten helyesen hivatkozott arra, hogy a komplex érdemi hatással bíró döntések tiltása azt jelentené, hogy érdemi társadalmi hatásokkal járó kérdésekről egyáltalán nem lehetne népszavazást tartani.

[39] Mindezek alapján megállapítható, hogy a jelen népszavazásra feltett kérdést az Nkt. szabályozza, az a nemzeti közneveléshez, konkrétan a tanuló számára meghatározott heti óraszámhoz kapcsolódik. A népszavazásra feltett kérdésben szereplő „tanuló” kifejezés tartalmazza azt az alanyi kört, akikre a kérdés mikénti megválaszolása kihatással lehet. A kérdésben felhívott Nkt. a köznevelés és oktatás intézményrendszerét és azok alapvető működési szabályait tartalmazza. A „tanuló” kifejezés elsődlegesen (a nyelvtani rendszerben az Nkt. rendelkezéseivel összefüggésben főnév szófajú szóként értelmezve) a közoktatásban (általános, középfokú oktatásban) résztvevőket jelenti olyannyira köznapi értelemben, hogy az az Nkt. 4. §-ában a fogalmi meghatározások között külön nem is szerepel. Ez alapján megállapítható, hogy a kérdésben nevesített alanyi kör egyértelműen azonosítható, és annak elsődleges jelentése egyértelműen definiálható.

[40] A feltenni indítványozott kérdésben szereplő, az Nkt. 6. számú mellékletéhez kapcsolt „testneveléssel együtt számított heti óraszám” a megjelölt jogszabály adott melléklete alapján szintén egyértelműen meghatározható. Az Nkt. 27. § (4) bekezdése értelmében a tanuló heti kötelező tanóráinak a számát a 6. számú melléklete B oszlopa, annak testneveléssel együtt számított mértékét pedig a BC oszlopa tartalmazza. Ezen adatok a mellékletből egyértelműen megismerhetők, megállapításukhoz bármely oktatási szakkérdés mélyebb ismerete nem szükséges.

[41] A kúriai gyakorlat alapján a kérelmező által helyesen hivatkozott és jelenleg is irányadó 51/2001. (XI. 29.) AB határozat 3. pontjában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra „igen”-nel vagy „nem”-mel egyértelműen lehet-e felelni [...] nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezőkészségét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek terminus technikusait vegyék alapul. Nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe a népszavazásra szánt kérdés célszerűségi vizsgálata sem.”

[42] Az NVB határozatának [29] bekezdésében maga is megállapította, hogy a népszavazásra javasolt kérdés lényegében a tanulók heti óraszámának három órával való csökkenését, egészen pontosan az Nkt. 6. melléklet B oszlop BC oszlopban lévő óraszámok módosítását irányozza elő. Mindebből megállapítható, hogy az NVB részéről sem merült fel kétség afelől, hogy a népszavazásra feltenni indítványozott kérdés mit tartalmaz, az minnek az eldöntésére irányul. Ezzel kapcsolatban kettős vagy többes értelmezés, ellentmondásosság sem merült fel. A határozatban foglalt érveléssel szemben nem volt jelentősége a tanóraszám esetleges csökkenésének a finanszírozás mértékére, illetve a nevelő munkát folytatók számára gyakorolt következményeinek, ugyanis ez a népszavazás eredményétől függő olyan következményeket vizionál, amelyek a népszavazásra feltett kérdés közvetlen megválaszolásával nem állnak közvetlen ok-okozati kapcsolatban.

[43] A választópolgárnak nem feladata meghatározni az adott népszavazási döntéssel összefüggő törvényalkotói metódust és az annak végrehajtása során teendő intézkedéseket sem. A feltett kérdés egyértelműsége pedig elsősorban a feltett kérdésre adott válasz közvetlen következményének az átláthatóságára, vagyis arra vonatkozik, hogy az igennel vagy nemmel történő válasz milyen konkrét következményt eredményez. A feltenni

indítványozott népszavazási kérdésre adott többségi igen válasz valamennyi évfolyamon egységesen a testneveléssel együtt számított heti óraszám hárommal való csökkenését, ellenkezője pedig ezen óraszámok változatlanul hagyását eredményezi.

[44] A Kúria az NVB által hivatkozott gyakorlathoz képest újabb határozataiban, így Knk.IV.40.645/2021/19. számú határozatának [48] bekezdésében és az azt követő Knk.II.39.059/2022/8. számú határozatának [60] bekezdésében is kiemelte, hogy az egységes és következetes gyakorlat szerint kidolgozott egyértelműség követelményét nem lehet akként értelmezni és érvényesíteni, hogy ezáltal teljesíthetetlen követelményeket fogalmazzon meg a Kúria, és ezáltal egyes tárgyköröket kizárjon a népszavazásra feltehető kérdések köréből. Előbbi végzés szerint amennyiben megállapítható a kérdés jelentése, további magyarázatra nem szorul, nem sérül a választópolgári egyértelműség követelménye.

[45] Az NVB határozatában foglaltakkal szemben a választópolgár számára eldöntendő kérdés a tanuló heti óraszámcsökkenésével összefüggésben egyértelműen meghatározható, hiszen abból megállapítható, hogy az évfolyamonként jelenleg előírt tanórai számhoz képest a testneveléssel együtt számított óraszám három órával való csökkenését eredményezheti, így ennek értelmezhetősége szempontjából nem volt jelentősége azoknak az oktatásminőségi és munkaerő-piaci prognosztizációknak, amelyeket az NVB a határozatában szerepeltetett.

[46] Az NVB határozatának [37] bekezdésében foglaltakkal szemben a kérdés egyértelmű volta nem kérdőjeleződik meg azáltal, hogy az egyes évfolyamokon jelenleg is különböző mértékű a kötelezően előírt heti óraszám, mivel a kérdés egységesen három órával kívánja csökkenteni az aktuális évfolyam szerinti testneveléssel együtt számított órák számát. Az egyértelműség ellen ható körülményként nem értékelhető az sem, hogy a jelenlegi kiindulási pontként figyelembe veendő tanórák száma az egyes évfolyamokon eltérő, és ebből következően a három óra csökkenéssel eltérő a csökkenés százalékos mértéke, ugyanis ez az egyes évfolyamokon meghatározott (és szakmai szempontok mentén differenciált) tanórák eltérő kiinduló számának a következménye. Ezek az egyértelműség kérdésével össze nem függő, így irreleváns matematikai szükségszerűségek, amelyek mint matematikai összefüggések, egyebekben egyértelműek és nyilvánvalóak is.

[47] A határozatban szereplő állásponttal szemben nem volt jelentősége e kérdés eldöntésénél annak sem, hogy ténylegesen a népszavazásra indítványozott kérdés esetleges teljesítése esetén az a finanszírozásra és pedagógus álláshelyekre milyen hatással van, mert ezek csak az NVB által feltételezett, közvetett, és csak lehetséges, de egyáltalán nem szükségszerű hatások. A népszavazási kérdésre adott igenlő válasz esetén sem feltétlen következnek be ezek a hatások, vagy ha be is következnek valamely hatások, ezek olyan további közpolitikai kérdések, amelyek nem a népszavazás kényszerítő ereje folytán döntendők majd el az arra jogosult állami szervek részéről.

[48] Fontos rámutatni arra is e körben, hogy bár alkotmányos szinten a népszavazási kampányról nem esik szó, ugyanakkor mind a kommunikációs alapjogok rendszeréből, mind pedig az Nsztv. törvényi szabályozásból következik, hogy a népszavazást kampányidőszak előzi meg, amely során a szabad véleménynyilvánítással élve a politikai közösség egyes, gyakran alkotmányos szinten is említett szereplői – pártok, a tudományos szféra képviselői, civil szervezetek, stb. – kifejtik a kérdéssel kapcsolatos álláspontjukat, a parlamenti pártok és

a kezdeményezés szervezői pedig politikai reklámokat tehetnek közzé. Tehát az Alaptörvény IX. cikke és az Nsztv. 1.§ (1) bekezdése, illetve 69.§-ának szabályozása alapján a népszavazást a választással hasonló módon szabályozott, ötven napos kampányidőszak előzi meg, melyből az következik, hogy a népszavazás egy folyamat, amelyben megfelelő időt kell biztosítani arra, hogy a kérdést az egyes szereplők magyarázzák, annak hatásaira rámutassanak (érdemi diskurzus alapelve). Az érdemi diskurzus alapelvéből következik, hogy egyrészt nem lenne alkotmányos az, ha a kérdés hitelesítést követően nagyon rövid időn belül tartanák meg a szavazást (hiszen nem volna így idő az érdemi diskurzus lefolytatására), valamint az is következik, hogy a kérdés hitelesítése során sem azt kell vizsgálni, hogy a választópolgárok értenék-e a kérdést, és átlátnák annak hatásait, ha most vasárnap lenne a népszavazás, hanem hogy egy intenzív és érdemi kampányidőszakot követően értenék-e azt, és átlátnák-e hatásait. Ebből a Kúria álláspontja szerint – figyelemmel a kompetens választópolgár alapelveire is – az következik, hogy az Országgyűlés feladat- és hatáskörét érintő és nem tiltott tárgykörbe tartozó bármely komplex hatású kérdés, amennyiben a kérdésnek megállapítható az elsődleges jelentése (elsődleges jelentés elve), a választópolgári egyértelműség követelményét teljesíti.

[49] Miután a népszavazásra feltett kérdés által használt fogalmak elsődleges, nyelvtani értelme a kérdésben meghatározott Nkt. rendelkezéseivel összefüggésben is egyértelműen meghatározható volt, a Kúria megállapította, hogy a népszavazásra feltett kérdés nem sérti a választópolgári egyértelműség követelményét.

[50] A jogalkotói egyértelműség követelménye azt jelenti, hogy a népszavazásra bocsátott kérdés eredménye alapján az Országgyűlés egyértelműen el tudja dönteni, hogy a népszavazás eredményéhez képest milyen jogalkotási kötelezettség terheli. Ezzel összefüggésben az NVB határozatában kifejtettekkel szemben nem a döntés végrehajtása részszempontjainak, hanem annak van jelentősége, hogy megállapítható-e a kérdésre adott igen vagy nem válasz többsége esetén a népszavazással érintett törvény módosításának iránya és tartalma.

[51] A kérdés alapján ugyanis leszögezhető, hogy az az Nkt. 27. § (4) bekezdésében meghatározott 6. mellékletben szereplő testneveléssel együtt számított óraszám hárommal való csökkenését célozza, ezért az egyértelműen megfogalmazott és egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó tárgykör. Az NVB álláspontjával szemben a kérdés egyértelmű voltát nem cáfolja az a tény, hogy adott esetben a törvény módosítása az ahhoz kapcsolódó – végrehajtásával összefüggő – alacsonyabb szintű jogszabályok (kormányrendelet, miniszteri rendelet) módosítását is magával vonhatja. Ez a végrehajtás olyan következménye, amely a kérdés egyértelműségét nem érinti, figyelemmel jelen határozat [28] pontjában kifejtett érvelésre.

[52] A Kúria megjegyzi azt is, hogy a népszavazásra feltett kérdés alapján kiírt népszavazás lefolytatását követően, amennyiben annak eredményeként az Országgyűlésnek jogalkotási kötelezettsége keletkezik, a hitelesítésről döntő határozat jogerőssé (véglegessé) válásának időpontjában hatályos törvényi rendelkezésekhez képest kell a népszavazásból következő jogalkotásnak eleget tenni.

[53] A Kúria mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy az NVB határozatában foglaltakkal szemben a népszavazásra feltett kérdés az Alaptörvény és az Nsztv. rendelkezéseinek egyaránt megfelel, az nem ütközik a jogalkotói és választópolgári egyértelműség követelményébe, ezért az NVB határozatát az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján megváltoztatta, és a népszavazásra feltenni indítványozott kérdést hitelesítette.

A határozat elvi tartalma

[54] *A népszavazásra javasolt kérdés egyértelműségi vizsgálatánál a szavak általános jelentése alapján annak elsődleges értelmezéséből kell kiindulni, ahogyan azt egy átlagosan tájékozott, társadalmi-gazdasági ismeretekkel rendelkező racionális választópolgár a mondat nyelvtani értelme szerint érthette (elsődleges jelentés elve).*

[55] *Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó, tiltott tárgykörnek nem minősülő ügyekben választópolgárt kompetensnek kell tekinteni az adott kérdés vonatkozásában (kompetens választópolgár alapelve). A népszavazás hatásainak ismertetése elsődlegesen a népszavazást megelőző kampány során lefolytatandó párbeszéd feladata (érdemi diskurzus alapelve).*

Záró rész

[56] Tekintettel arra, hogy a Kúria a felülvizsgálati kérelemnek helyt adott, megállapította, hogy az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 45/A. § (5) bekezdése szerinti eljárási illetéket az állam viseli.

[57] A Kúria végzése elleni további jogorvoslatot az Nsztv. 30. § (1) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2023. június 28.

Dr. Kovács András s.k. a tanács elnöke, Dr. Szilas Judit s.k. előadó bíró,
Dr. Tóth Kincső s.k. bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő