

A Kúria

végzése

Az ügy száma: Knk.IV.37.164/2019/2.

A Tanács tagjai: Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke, előadó bíró, Dr. Dobó Viola bíró,

Dr. Horváth Tamás bíró

A kérelmező: Felperes1

(Cím2)

A kérelmező képviselője: Dr. Török Gyula ügyvéd

(Cím3)

Az ügy tárgya: a népszavazási ügyben hozott határozat bírósági felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: a kérelmező

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: a Nemzeti Választási Bizottság 2/2019. számú határozata

A rendelkező rész

A Kúria

– a Nemzeti Választási Bizottság 2/2019. számú határozatát helybenhagyja.

– kötelezi a kérelmezőt, hogy fizessen meg az államnak – külön felhívásra – 10.000 (tízezer) forint eljárási illetéket.

E végzés ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A népszavazásra javasolt kérdést Szervező – magánszemélyként – 2018. december 6-án nyújtotta be a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB) a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 3. § (1) bekezdése szerinti hitelesítés céljából. A Szervező a következő kérdésben kíván országos népszavazást kezdeményezni:

"Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés alkosson törvényt arról, hogy a munkaidőkeret tartama kollektív szerződés esetén legfeljebb tizenkét hónap legyen?"

[2] Az NVB a 2/2019. számú határozatában a kérdés hitelesítését megtagadta.

[3] A kérdés egyértelműsége Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt követelményének vizsgálatával összefüggésben az NVB rögzíti, hogy érvényes és eredményes népszavazás alapján az Országgyűlésnek a Munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) rendelkezéseit kellene módosítania olyan módon, hogy kollektív szerződés megléte esetén a munkaidőkeretet legfeljebb tizenkét hónapban lehessen meghatározni.

[4] Az NVB szerint a kérdés egyértelműségi vizsgálata szempontjából lényeges elem a „kollektív szerződés” felhívása. Az Mt. 277. § (1) bekezdésében – amely a kollektív szerződés által szabályozható tárgyköröket tartalmazza – foglalt általános felhatalmazás miatt az e rendelkezés hatálya alá tartozó szabályozási elemekkel kapcsolatos kérdések esetében a népszavazás eredményeként megalkotandó új szabályozásról eldönthető kell legyen, hogy a kollektív szerződések szempontjából kógens, diszpozitív, vagy relatív diszpozitív szabályozásról van-e szó, azaz a kollektív szerződés az adott kérdésben eltérhet-e a szabályozástól, és ha igen, akkor csak a munkavállaló javára vagy annak hátrányára is.

[5] Az Mt. 94. § (3) bekezdése a munkaidő-szervezéssel és a munkaerő-kölcsönzés minimális kölcsönzési díjával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2018. évi

CXVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) eredményeképpen az alábbiak szerint módosult: „a munkaidőkeret tartama, ha azt objektív vagy műszaki vagy munkaszervezéssel kapcsolatos okok indokolják, kollektív szerződés rendelkezése szerint legfeljebb harminchat hónap”. Az NVB kiemeli, hogy az Mt. 277. § (2) bekezdése – amelyet a Módtv. nem érintett – továbbra is úgy rendelkezik, hogy kollektív szerződés – eltérő rendelkezés hiányában – az Mt. Második és Harmadik Részében foglaltaktól (amelynek az Mt. 94. § (3) bekezdése is a része) eltérhet. Az NVB – az Mt. szövegéből kiindulva, továbbá figyelembe véve a jogalkotás során megfogalmazott indokokat, a szakirodalmi álláspontokat, illetve az általános szakmai gyakorlatot is – megállapította azt is, hogy az Mt. 94. § (3) bekezdésében rögzített kollektív szerződésre vonatkozó munkaidőkeret tartama olyan diszpozitív szabályként is értelmezhető, amelytől a 277. § (2) bekezdése alapján el lehet térni, tekintettel arra, hogy azt az Mt. 135. § sem zárja ki, vagy korlátozza.

[6] Mindezek alapján a népszavazási kérdés – függetlenül a kérelmező szándékától – a választópolgárok egy csoportjában azt a meggyőződést is keltheti, hogy a kezdeményezés olyan kötelező norma megalkotására irányul, amely a munkaidőkeretet úgy maximalizálná tizenkét hónapban, hogy annak felső mértékétől kollektív szerződésben nem lehet eltérni, ugyanakkor arra is alkalmas, hogy a választópolgárok arra a meggyőződésre jussanak, az új szabályozás olyan ajánlást tartalmaz majd csak, amelytől a kollektív szerződő felek egyező akaratallal eltérhetnek bármely irányba.

[7] Az NVB szerint ebből következően azonban az Országgyűlés valamilyen konkrét kötőerejű jogalkotásra egy érvényes és eredményes népszavazás esetén sem lenne köteles, hiszen a népszavazási kérdésnek mind diszpozitív, mind kógens szabály megalkotásával eleget tehetne. Ennek eredményeként pedig a kérelmező és a kezdeményezést támogató választópolgárok vélelmezhető akarata, valamint a kérdés alapján kialakítandó szabályozás jelentősen eltérő eredményre vezethet, megakadályozva a népakarat tényleges kinyilvánítását.

[8] További egyértelműség ellen ható körülménynek tekintette az NVB, hogy jelen kérdésben tartott népszavazás során nem nyilváníthatnak véleményt a fenti különbségekkel tisztában lévő választópolgárok arról, hogy csupán diszpozitív, relatív diszpozitív, vagy éppen kógens norma megalkotását szeretnék elérni.

[9] Mindezek fényében az NVB megítélése szerint a választópolgári egyértelműség követelménye akkor is sérül, ha az alapvetően szakmailag az átlagos választópolgár által is könnyen átlátható kérdéshez olyan jogtechnikai, kodifikációs szakkérdés is kapcsolódik, amely a kérdés, vagy az annak eredményeként megalkotott jogszabály értelmezésére, alkalmazhatóságára a választópolgári akaratot eltérítő, jelentős hatással bír.

[10] Az NVB rámutatott továbbá, hogy a Módtv. által nem csak a munkaidőkeret maximális időtartama módosult – 12 hónapról 36 hónapra – hanem a hosszabb munkaidőkeret alkalmazásának indoka is („ha azt objektív vagy műszaki vagy munkaszervezéssel kapcsolatos okok indokolják”). A népszavazási kérdésből azonban nem egyértelmű az NVB szerint, hogy a munkaidőkeret alkalmazásának indokait és különösen az új alkalmazási indokot érinti-e (a 2019. január 1-je előtti szabályozás teljes visszaállítására irányul az alkalmazási indokokkal együtt vagy csupán a harminchat hónap tizenkettőre való átírását kívánja elérni).

[11] A fent kifejtett okok miatt az NVB megállapította, hogy az országos népszavazásra javasolt kérdés sérti az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt népszavazási egyértelműség követelményét és az Nsztv. 11. §-ában foglalt jogkörében eljárva a kezdeményezés hitelesítését megtagadta.

A felülvizsgálati kérelem

[12] A szervező (kérelmező) felülvizsgálati kérelmet nyújtott be az NVB 2/2019. számú határozata ellen, amelyben kérte, hogy a Kúria az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján az NVB határozatát úgy változtassa meg, hogy a népszavazásra javasolt kérdést hitelesítse.

[13] 1. A kérelmező szerint a népszavazási kérdésből kiderül, hogy kógens norma megalkotására irányul, ezáltal pedig a választópolgárok egyértelmű választ adhatnak rá. A kérelmező szerint az NVB helytállóan rögzíti, hogy a kérdés az Mt. 94. § (3) bekezdésében foglalt, a munkaidőkeret tartamát maximalizáló rendelkezés módosítására irányul, azonban tévesen jut arra a következtetésre, hogy „az Mt. 94. § (3) bekezdésében rögzített kollektív munkaidőkeret tartama olyan diszpozitív szabályként is értelmezhető, amelytől a 277. § (2) bekezdése alapján el lehet térni, tekintettel arra, hogy azt a 135. § nem zárja ki, vagy korlátozza”. Az NVB érvelése hibás, mivel mind a jelenleg hatályos szabályozás kapcsán, mind pedig a kérdésből magából következően egyértelmű, hogy az kógens szabály megalkotására irányul.

[14] A kérelmező szerint az Mt. 94. § (3) bekezdésével kapcsolatban az eltérés lehetősége nem értelmezhető. Ha kollektív szerződésben el lehetne térni tőle, akkor a normának nem lenne értelme, hiszen ebben az esetben a kollektív szerződéssel szemben felállított korláttól kollektív szerződésben el lehetne térni. Amennyiben tehát diszpozitív normaként értelmeznénk, úgy kollektív szerződésben ki lehetne kötni 48 hónapos munkaidőkeretet, amellyel értelmét vesztené a hatályos szabály, amely alapján kollektív szerződéssel legfeljebb 36 hónapos munkaidőkeret köthető ki. A munkáltató javára tehát nem tud eltérni a szabálytól a kollektív szerződés. A munkavállaló javára való eltérés ugyancsak nem értelmezhető, mivel a 94. § (3) bekezdés egy maximumot állapít meg, így ha ennél rövidebb a munkaidőkeret, úgy az nem eltérés a normától, hanem a norma követése. Ezt az értelmezést erősíti az NVB által is idézett kommentár. Ugyanez vonható le a kérelmező szerint pusztán a kérdés szövege és az Mt. rendszere alapján. A kérdés megfogalmazásából következik, hogy kollektív szerződés esetére kíván maximumot szabni a munkaidőkeret tartamának. Következésképpen, ha valamely kérdés arra irányul, hogy kollektív szerződés esetén maximalizálja a munkaidőkeret tartamát, úgy bizonyosan kógens norma megalkotására irányul, hiszen az Mt. rendszerében a 277. § (3) bekezdése alapján a legnagyobb eltérést engedő instrumentumot (kollektív szerződés) kívánja korlátozni. A kérelmező szerint az NVB érveléséből e fenti rendszertani szempontok teljesen hiányoznak. Ugyancsak hibás az NVB párhuzama, amelyet az Mt. 103. § (3) bekezdéssel von az Mt. 135. § (2) bekezdésének értelmezése kapcsán.

[15] 2. A kérelmező szerint egyértelmű a kérdés, valamint a munkaidőkeret alkalmazása indokainak kapcsolata is. Az NVB vonatkozó értelmezése nincs összhangban az egyértelműség alkotmányos funkciójával, valamint a fogalmat kibontó joggyakorlattal. Minden népszavazási kérdés hagy valamilyen mértékű mozgásteret a jogalkotó részére. A kérelmező idézi a Kúria gyakorlatát is, mely szerint nem okozza „a jogalkotói egyértelműség hiányát, ha a népszavazásból eredő jogalkotási kötelezettség többféle módon teljesíthető. A jogalkotó feladata, hogy az alkotmányos követelményekre tekintettel a jogszabály koherenciáját is fenntartva a legmegfelelőbb szabályozási megoldást kiválassza.” A kérelmező szerint nem várható el a népszavazási kérdések benyújtóitól, hogy teljes jogszabályi koncepciót foglaljanak a kérdésbe, hiszen ebben az esetben a kérdéssel szemben számított egyéb feltételeknek lesz lehetetlen a megfelelés. Amennyiben a kérdés a jogalkotási kötelezettség teljesítésének minden részletszabályára ki kíván térni, úgy sérülhet a választópolgári egyértelműség, mind a kérdés egésze, mind az egyes részkérdések egymáshoz való viszonya kapcsán.

[16] A kérelmező szerint tehát, amennyiben a kérdés nem tér ki az egyes részelemekre, úgy a jogalkotónak – érvényes és eredményes népszavazás esetén – az egyéb jogszabályi

elemeket változatlanul hagyva kell teljesítenie a jogalkotási kötelezettségét. Jelen kérdés nem érinti a munkaidőkeret alkalmazásának feltételeit, mivel egyértelműen nem rendelkezik róluk. A kérdés fókuszában a munkaidő-keret tartama áll, annak módosítására irányul anélkül, hogy az egyéb feltételeket módosítani kívánná.

A Kúria döntése és jogi indokai

[17] 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 joggyakorlata (Knk.IV. 37.388/2015/3) értelmében a felülvizsgálat során a Kúria a népszavazási kérdés választói és jogalkotói egyértelműségét egyaránt mérlegeli.

[18] 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 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).

[19] 1. Az Mt. 93. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy a munkáltató a munkavállaló által teljesítendő munkaidőt munkaidő-keretben is meghatározhatja. A 94. § (3) bekezdése értelmében a munkaidőkeret tartama, ha ezt objektív vagy műszaki vagy munkaszervezéssel kapcsolatos okok indokolják, kollektív szerződés rendelkezése szerint legfeljebb harminchat hónap.

[20] Az Mt. 277. § (1) bekezdése rendelkezik a kollektív szerződés szabályozási tárgyáról. Eszerint a kollektív szerződés szabályozhatja „a) a munkaviszonyból származó vagy az ezzel kapcsolatos jogot vagy kötelezettséget, valamint b) a feleknek a kollektív szerződés megkötésével, teljesítésével, megszüntetésével, jogaik gyakorlásával, kötelezettségeik teljesítésével kapcsolatos magatartását.” Ugyanezen rendelkezés (2) bekezdése szerint „[k]ollektív szerződés – eltérő rendelkezés hiányában – a Második és a Harmadik Részben foglaltaktól eltérhet”. Az Mt. 94. § (3) bekezdése a törvény Második Részében található.

[21] Amint azt a felülvizsgálati kérelem érvelése is hangsúlyozza, az Mt. 277. § (2) bekezdése alapján az Mt. szabályaitól való eltérésnek két módja van. Az Mt. egyrészt az egyes fejezetek végén – így a 135. §-ában – rendelkezik arról, hogy kollektív szerződés mely rendelkezésektől nem térhet el, valamint mely rendelkezések esetén engedhető meg az eltérés csak a munkavállaló javára. A másik módja az eltérés korlátozásának az, ha az adott szakasz tartalmából derül ki, hogy kollektív szerződés esetére kíván korlátot felállítani. Ilyen rendelkezés az Mt. 94. § (3) bekezdése is, amely tehát ebben az értelmezésben kógensnek tekinthető. Ezt támasztja alá az – egyébként NVB által is idézett – Mt. kommentár, amely szerint, mivel a 94. § (3) bekezdés a kollektív szerződés számára kifejezett felhatalmazást ad és ennek terjedelmét is megjelöli, a helyes értelmezés szerint a 94. § (3) bekezdésben előírtnál hosszabb tartamú munkaidőkeret a kollektív szerződéses szabályozásban sem megengedett.

[22] Magából a népszavazási kérdés megfogalmazásából sem következik, hogy nem kógens, hanem esetlegesen diszpozitív szabályozás lenne a kérelmező célja. Ha így lenne, az akár a jelenlegi szabályozás szerinti harminchat hónap rögzítését is eredményezhetné a kollektív szerződésben, amit viszont pont módosítani céloz a népszavazásra feltett kérdés a

kérelmező által is elismerten. A Kúria tehát nem ért egyet az NVB azon álláspontjával, mely szerint az Mt. 94. § (3) bekezdésében rögzített kollektív szerződésre vonatkozó munkaidőkeret tartama diszpozitív szabályként is értelmezhető, és emiatt a választópolgárok számára nem egyértelmű, hogy a feltett kérdés kógens vagy diszpozitív norma megalkotására irányul.

[23] 2. A fentiek alapján nyilvánvaló, hogy a kérdés az Mt. 94. § (3) bekezdés módosítására és nem pedig – ahogy tartalmából következik – új törvény megalkotására vonatkozik. A kérdésből nem derül ki, hogy az a már hatályos Munka Törvénykönyvében szereplő rendelkezés megváltoztatását akarja elérni, így az a választópolgár, aki nem ismeri az Mt. rendszerét, önmagában a kérdésből nem kap egyértelmű utalást arra, hogy egy esetleges érvényes és eredményes népszavazás előnyére vagy hátrányára válik-e. Az NVB érvelésével összhangban maga a kérelmező is elismeri, hogy a kérdés az Mt. 94. § (3) bekezdésében foglalt, a munkaidőkeret tartamát maximalizáló rendelkezés módosítására – és nem új törvény alkotására – irányul.

[24] A Kúria megítélése szerint az a kérdés, amely szerint: *„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés alkosson törvényt arról, hogy a munkaidőkeret tartama kollektív szerződés esetén legfeljebb tizenkét hónap legyen?”* a választópolgári egyértelműség követelményeit nem teljesíti. A választópolgári egyértelműség lényegét a Knk.IV.37.457/2015/3. számú határozat foglalta össze akként, hogy nem tekinthető legitimnek az a népszavazás, amelyen a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz. A Kúria szerint a feltett kérdés alapján a választópolgárok széles körét érintően merülhet fel, hogy pontosan nem tudja milyen döntésre adja le szavazatát. A kérdés lényegében egy szakjogi törvényi rendelkezés szavaiból, az Mt. 94. § (3) bekezdésének szövegéből áll. A munkajogi terminus technikusok kérdésben szereplő tartalma a választópolgárok nagy része számára – hangsúlyozandó, hogy a népszavazás jogintézménye szempontjából – nem hordoz döntési helyzetnek megfelelő tartalmat. A Kúria a Knk.IV.37.487/2015. számú határozatában – s azóta több döntésében – rámutatott, hogy a jogszabályokban foglalt terminus technikusok használata önmagában még nem teszi egyértelművé a kérdést.

[25] 3. Az Mt. 94. § (3) bekezdésének 2019. január 1. előtt hatályos szövege értelmében „A munkaidőkeret tartama kollektív szerződés rendelkezése szerint legfeljebb tizenkét hónap vagy ötvenkét hét, ha ezt technikai vagy munkaszervezési okok indokolják.” E rendelkezés jelenleg hatályos szabályozása szerint ezzel szemben „A munkaidőkeret tartama, ha ezt objektív vagy műszaki vagy munkaszervezéssel kapcsolatos okok indokolják, kollektív szerződés rendelkezése szerint legfeljebb harminchat hónap.”

[26] Megállapítható, hogy a régi szabály esetén a maximum tizenkét hónap munkaidőkeret meghatározásához két további feltétel is járult, nevezetesen: ha azt technikai vagy munkaszervezési okok indokolják, míg az új szabályozásban a harminchat hónap mellé három további feltétel társul: ha azt objektív vagy műszaki, vagy munkaszervezési okok indokolják. A népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem új struktúrában kérdez rá, hogy a munkáltató a munkavállaló által teljesítendő munkaidőt miként határozhatja meg, hanem követi az Mt. 94. § (3) bekezdésének szövegét, quasi új normaszöveget ad. A népszavazásra szánt kérdésben sem utalásszerűen, sem az Mt. 94. § (3) bekezdésében meghatározott módon nem szerepel az a három – egyébként a munkavállalók védelmét szolgáló feltétel –, hogy a munkaidőkeret tartamának meghatározásakor, illetve a munkaidőkeret maximumának a kihasználásakor további feltételek fennállását is számon lehet kérni a munkáltatón, például azt, hogy munkaszervezési okok indokolják-e a munkaidőkeret növelését. A népszavazásra feltenni kívánt kérdés ilyen további okokra nem utal. Ezért egy esetleges érvényes és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés számára – különösen arra tekintettel, hogy a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés pontosan követi az Mt. 94. § (3) bekezdésnek

szóhasználatát – nem keletkezik egyértelmű szabályozási kötelezettség. Eldöntendő: az Országgyűlés a népszavazás eredményének magának a népszavazási kérdés törvénybe iktatásával is eleget tehet, vagy – mivel a kérdés a korábbi tizenkét hónapot fogalmazza meg – a korábbi szabályozásban fellelhető technikai, munkaszervezési okokat is mellé teheti, vagy netán az új harminchat hónapos szabályban szereplő objektív vagy műszaki, vagy munkaszervezési okokat kell szerepeltetnie az új szabályozásban? A munkavállaló számára nem közömbös, hogy az országgyűlés melyiket választja, viszont a választópolgár a népszavazásra feltenni szándékozott kérdésben erről nem tud dönteni.

[27] Azon túl tehát, hogy a fentiek az Országgyűlés számára nem teremtenek egyértelmű szabályozási kötelezettséget, az állampolgárok számára – azaz, hogy a szabály végeredményben előnyükre, vagy hátrányukra változik-e, s mennyiben – sem közömbös, hogy egy esetleges érvényes és eredményes népszavazás milyen szabályozási tartalmat eredményez. Önmagában a népszavazási kérdés törvénybe iktatása a munkavállalók számára a korábbi szabályozástól kedvezőtlenebb helyzetet teremt a munkáltatón számon kérhető indokok hiánya miatt. Ebből a szempontból nemcsak a jogalkotói, hanem a választópolgári egyértelműség – Nsztv. 9. § (1) bekezdésben foglalt – követelményét sem teljesíti a kérdés.

[28] A Kúria a Knk.VII.37.336/2017/3. számú határozatában – utalva az 26/2007. (IV. 25.) AB határozatra és az 58/2011. (VI. 30.) AB határozatra – kifejtette, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem lehet következményeiben kiszámíthatatlan. A Knk.VII.37.336/2017/3. számú ügyben a Kúria rögzítette, hogy sérül az előre láthatóság, ha a választópolgár szakmai ismeretek hiányában nem látja át döntése következményeit. A jogalkotói egyértelműség is sérül, ha a jogalkotó nem tudja pontosan miként kell eleget tenni jogalkotói kötelezettségének.

[29] A fentiek alapján a Kúria megállapította, hogy a hitelesítés megtagadása az NVB részéről az Nsztv. 11. §-ára tekintettel jogszerű volt, amelynél fogva az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján rendelkezett az NVB határozatának helybenhagyásáról.

Záró rész

[30] A Kúria az alaptalan felülvizsgálati kérelmet előterjesztő kérelmezőt kötelezte az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 45/A. § (5) bekezdése szerinti illeték megfizetésére.

[31] A Kúria e végzéséről az Nsztv. 30. § (4) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben nyolc napon belül közleményt tesz közzé.

[32] A Kúria végzése elleni további jogorvoslatot az Nsztv. 30. § (1) bekezdése zárja ki.
Budapest, 2019. április 3.

Dr. Balogh Zsolt s.k. a tanács elnöke, előadó bíró, Dr. Dobó Viola s.k. bíró, Dr. Horváth Tamás s.k. bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő

