

Készenlével
Személyesen beadva!

Magyarország Alkotmánybírósága

1015 Budapest, Donáti u. 35-45.

1535 Budapest, Pf. 773

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Dokszám: *IV/2779-1/2015*

Érkezett: 2015. SZEPT. 01.

Példány: 1

Készítőiroda: *41*

Melléklet: 5

Tisztelt Alkotmánybíróság!

KÚRIA

13.

Előzetes: 2015. AUG. 28.

Példány: 1

Melléklet: 2x1 db

Készítő: *Cy1*

Alulírott

valamint alulírott

(a továbbiakban: „kérelmező I”),

(a továbbiakban: „kérelmező

II”) – a továbbiakban együttesen: kérelmezők – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján az alábbi

alkotmányjogi panasz indítványt

nyújtjuk be.

Kérjük, hogy az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörében eljárva a tisztelt Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenessége miatt az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés b) pontja és az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg a Kúria Nemzeti Választási Bizottság (NVB) 83/2015. számú határozatát megváltoztató Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzését, mert az sérti a kérelmező Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése által biztosított, a jogállamiságból is levezethető [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] tisztességes eljáráshoz való jogát, valamint a nők – esélyegyenlőség megvalósulására szolgáló külön intézkedések és fokozott védelem [Alaptörvény XV. cikk (3), (5) bekezdések, valamint XIX. cikk (4) bekezdés] révén megvalósuló – jogegyenlőséghez és egyenlő bánásmódhoz való jogát [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdések].

Fentiekkel összefüggésben azt is indítványozzuk a tisztelt Alkotmánybíróságnál, hogy az Abtv. 61.§ (1) bekezdés a) és c) pontjában foglalt hatáskörében kivételesen a Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzésének végrehajtásának felfüggesztésére hívja fel a Kúriát, tekintettel többek között az indítvány által felvetett, Alaptörvényben biztosított jogok sérelmére és alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésekre, valamint a Kúria kifogásolt döntése által hitelesített népszavazási kérdés kapcsán megkezdődött aláírásgyűjtés és az Alkotmánybíróság jelen indítvány által kérelmezett, párhuzamosan futó eljárására.

Fentiekén túlmenően azt is indítványozzuk a tisztelt Alkotmánybíróságnál, hogy – tekintettel az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. Határozata (Ügyrend) 53.§-ában foglaltakra –, jelen indítvány által kezdeményezett eljárásban az Ügyrend 55.§ (3) bekezdésében meghatározott soron kívüliséget vagy a 42.§ (3) bekezdésében meghatározottak szerint rövidebb határidőket állapítson meg.

Kérelmünk indokolásaként az alábbiakat adjuk elő:

I. Az alkotmányjogi panasz indítvány előterjesztésére rendelkezésre álló határidő igazolása

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, illetve az Abtv. 27.§ szerinti, a bírói döntéssel – ide értve az Nsztv. 30.§ (1) bekezdése alapján az NVB népszavazási kérdés hitelesítése kapcsán hozott határozatát felülvizsgálati kérelem folytán helybenhagyó vagy megváltoztató kúriai határozatokat is – szemben előterjeszhető ún. „valódi alkotmányjogi panasz” benyújtására nyitva álló határidő a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan nap. [Abtv. 30.§ (1)]

Az Nsztv-ben foglalt „népszavazással összefüggő eljárásoknak” – Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása szempontjából – három szakasza lehet: a népszavazási kezdeményezés (így pl. a kérdés hitelesítése), a népszavazás elrendelése és a köztársasági elnöki kitűzés utáni szakasz. [3195/2014. (VII. 15.) AB végzés] Ahogy vonatkozó végzésében ezt az Alkotmánybíróság kifejtette, az Nsztv. az egyes népszavazással összefüggő eljárásokat külön szabályozza, „az Nsztv-ben az országos népszavazás kezdeményezése és az országos népszavazási eljárás külön fejezet (II. és V. fejezet)”.

Az Nsztv. az országos népszavazás kezdeményezésére – így a kérdés hitelesítésére – vonatkozó jogorvoslatok (28-30.§§) között nem utal külön a valódi alkotmányjogi panaszra. Ahogy azonban azt az Alkotmánybíróság 3195/2014. (VII. 15.) AB végzése megállapította: a népszavazási „kérdés hitelesítése körében a Kúria döntése mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés d) pontja és az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal támadható meg”.

Ezen értelmezéssel összhangban áll, hogy az Nsztv. 28-30.§§-ban rögzített „jogorvoslatok” c. fejezet nem tesz említést a „valódi alkotmányjogi panaszról”, tehát – az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatának megfelelően – az említett jogintézményt nem mint egy „újabb” jogorvoslati lehetőséget kezeli, hanem mint a bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának eszközét.

Így az Nsztv-ben rögzített, az országos népszavazás kezdeményezésére – így a kérdés hitelesítésére – vonatkozó eljárási-jogorvoslati rendhez dogmatikailag és logikailag is tapad az Abtv-ben rögzített, az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló hatvan napos határidőt előíró „általános” szabály [Abtv. 30.§ (1)], ezért jelen alkotmányjogi panasz indítvány tekintetében is ezt szükséges figyelembe venni. A hatvan napos határidő kezdődátuma jelen esetben nem a kézbesítéshez, hanem a közzétételhez, azaz a végzés Kúria honlapján történt megjelentetéséhez kötődik, hiszen a Kúria eljárásában a panasztevő nem szerepelt félként. Az Nsztv. 30.§ (3) szerint pedig a Kúria határozatát a döntés meghozatalának napján – jelen esetben 2015. június 30-án – a honlapján közzéteszi.

II. További jogorvoslat hiánya

A Kúria Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzése ellen a Nsztv. 30.§ (1) bekezdése a további jogorvoslatot kizárja, így teljesülnek az Abtv. 27.§ b) pontjában foglalt feltételek.

III. Érintettség bizonyítása

Az Abtv. 27.§-ában foglaltak bizonyítására előadjuk, hogy az egyedi ügyben közvetlenül érintett természetes személyek vagyunk, mert a Kúria Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzésével – tehát a bírósági eljárással – hitelesített népszavazási kérdés, illetve az annak kapcsán lehetségesen előálló, az Országgyűlésre nézve kötelező jogalkotási aktus jogomat, jogos érdekünket és jogi helyzetünket érinti.

Az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése alapján ugyanis az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. Az Nsztv. 31.§ (1) bekezdése alapján az Országgyűlés mindebből kifolyólag – amennyiben a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet – köteles az érvényes és eredményes népszavazás döntésének megfelelő törvényt megalkotni. Az Alaptörvény R) cikkének (2) bekezdése szerint a jogszabályok – így a fentiekben kifejtett törvényalkotási kötelezettségből következő törvény is – mindenkre kötelezőek. Ezzel összefüggésben a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) főszabályként kimondja, hogy egy jogszabály – így adott esetben egy törvény – területi hatálya Magyarország területére, személyi hatálya Magyarország területén a természetes személyekre terjed ki. Tekintettel arra, hogy mint kérelmezők Magyarország területén lakcímmel rendelkező magyar állampolgárok vagyunk, így Kúria Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzése által hitelesített, esetlegesen eredményes népszavazás(i) kezdeményezés) eredményeként az Országgyűlés által megalkotandó törvény hatálya ránk is kiterjedhet, ezért az ügyben közvetlenül érintettnek minősülünk.

Kifejtem továbbá, hogy mint „kérelmező I” a nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét igénybe venni tervezem, ennek megfelelően kértem nyugdíjam a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. § (2a) bekezdése szerintikorhatár alatti megállapítását, és a jövő évtől várhatóan az kedvezményes jogosultsági időn alapuló nyugdíjba vonulás szabályai alapján részesülhetek nyugellátásban. A Kúria Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzése által hitelesített kérdésen alapuló népszavazás eredményes kimenetele esetén beálló jogalkotási kötelezettség önmagában úgy is teljesíthető, hogy az Országgyűlés a kedvezményes nyugdíjba vonulás szabályait módosítja, de az ellátás fedezetét biztosító költségvetési előirányzatot nem. Vagy e kötelezettség akár úgy is teljesíthető, hogy a költségvetési előirányzatot nem úgy módosítja a törvényalkotó, hogy az valamennyi, az esetleges új szabályozás hatálya alá tartozó férfi számára olyan mértékben biztosítsa az ellátás költségvetési fedezetéhez szükséges összeget, mint amilyen mértékben azt a jelenlegi szabályozás alapján a nők számára teszi. Ezáltal azonban a változatlan vagy nem arányos mértékben módosított – akár jövőbeli – költségvetési előirányzat összege lényegesen több ellátandó személy korhatár alatti nyugdíjellátást fedezné, ami szükségszerűen magával hozza, hogy a jelenlegi szabályok alapján ilyen ellátásban

részesülő nők – mint amilyen kérelmezőként én is leszek – vonatkozó nyugdíjának összege csökkenhet. Tehát a népszavazási kérdés következtében lehetségesen előálló jogalkotási kötelezettség megvalósulhat úgy is, hogy az én megállapított nyugellátásom csökken, ezzel a tulajdonhoz való jogom sérül [Alaptörvény XIII. cikk (1)] – tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság korábban kialakított gyakorlata alapján a társadalombiztosítási ellátásokra is kiterjesztette a tulajdon alkotmányos védelmét [64/1993. (XII.22.) és 43/1995. (VI.30.) AB határozatok]. Emellett ebben a tekintetben sem felel meg a kérdés a jogalkotói egyértelműség követelményének [Nsztv. 9.§ (1)], hiszen adott esetben éppen, hogy a választói akarattal ellentétes jogalkotással (nők vonatkozó, kedvezményes nyugdíjának csökkenése) is elérhető lenne vagy érhető el a jogalkotási kötelezettség (adott esetben akár úgy is, hogy a nők számára biztosított, jelenlegi kedvezményeket megvonják, ezáltal teremtve azonos helyzetet férfiak és nők között), ezáltal a Kúria Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzése (ill. az abban hitelesített kérdés) sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogomat is [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése], így az ügyben közvetlenül érintettnek minősülök.

Továbbiakban, mint „kérelmező II” előadom, hogy a nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét igénybe véve jelenleg a korhatár alatti nyugdíjba vonulás szabályai alapján részesülök nyugellátásban, ebből fakadóan az előző bekezdésben előadott jogsérelmek az én tekintetemben is kivétel nélkül is fennállnak, illetve a jogalkotási kötelezettség teljesítése esetén fennállhatnak.

Fentiekkel összefüggésben, jelen indítvány további részeiben még részletesen kifejtve előadjuk továbbá, hogy mint kérelmezők közvetlenül azért is érintettek vagyunk, mert Kúria Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzése által hitelesített, esetlegesen érvényes és eredményes népszavazás eredményeként előálló jogalkotási kötelezettség sérti a nők – esélyegyenlőség megvalósulására szolgáló külön intézkedések és fokozott védelem [Alaptörvény XV. cikk (3),(5) bekezdések, valamint XIX. cikk (4) bekezdés] révén megvalósuló – jogegyenlőségét és egyenlő bánásmódhoz való jogát [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdések], így közvetve az emberi méltóságot [Alaptörvény II. cikk].

Tekintettel arra pedig, hogy a Kúria Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzése, illetve az abban foglalt népszavazási kérdés következtében lehetségesen előálló jogalkotási kötelezettség *erga omnes* hatályú, viszont a későbbiekben kifejtettek szerint a Kúria a vonatkozó eljárásban nem észlelte, hogy az Nsztv. Alaptörvény 8. cikk (3) b) pontjából levezethető lényeges tartalma hiányos és emiatt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja, valamint az Abtv. 25.§-a alapján nem függesztette fel az eljárást és nem fordult egyidejűleg az Alkotmánybírósághoz alaptörvény-ellenesség megállapítása végett, ezért a jogállamiságból is levezethető tisztességes eljáráshoz való jogunk is sérült [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés].

Mindezekon túlmenően mint kérelmezők azért is érintettnek minősülünk, mert a Kúria által hitelesített népszavazási kérdés az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés, valamint XIX. cikk (4) bekezdés és a XXVIII. cikk (1) bekezdésének megsértése miatt alaptörvény-ellenes, így népszavazáshoz való

alapjogunk sérül azáltal, hogy alaptörvénytörő kérdésre adott válasszal kellene gyakorolnunk alapjogunkat.

IV. Előzmények (eljárástörténet)

1. [REDACTED] magánszemély, mint a népszavazási kezdeményezés szervezője (továbbiakban: Szervező) 2015. április 1-jén népszavazási kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az NVB-hez hitelesítés céljából. A Nemzeti Választási Iroda elnöke 2015. április 2-án kelt, 9/2015. számú NSz. határozatában az Nstvt-ben és a 37/2013. (XII.30.) KIM rendeletben foglaltakra hivatkozva formai okok miatt a kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet elutasította és azt nem terjesztette a Nemzeti Választási Bizottság elé. A Szervező 2015. április 10-én ismételten aláírásgyűjtő ívet nyújtott be a formai hibák kiküszöbölésével. Az NVI elnöke ezt követően formai vizsgálata során megállapította, hogy a kezdeményezés a jogszabályi követelményeknek megfelel és azt az NVB elé terjesztette. Az aláírásgyűjtő ív az alábbi népszavazási kérdést tartalmazta:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a nyugdíjjogszabályok megfelelő módosításával a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1.-től a férfiak számára is tegye lehetővé Magyarországon a nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét?”

A kérdés hitelesítését az NVB 2015. április 30-án, 83/2015. számú határozatában megtagadta. Az NVB határozatában hivatkozott egyrészről a tiltott népszavazási tárgykörökre, másrészről a kérdés nem egyértelmű mivoltára.

1.1. Az NVB indoklásában előbbi kapcsán hivatkozott az Alkotmánybíróság kialakult joggyakorlatára, miszerint „a tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezése áll összhangban az alkotmányos szabályozás kiemelkedő jelentőségével”, azonban hivatkozott arra is, hogy „valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat”. [51/2001. (XI.29.) és 58/2007. (X.17.) AB határozatok]. Az NVB utalt arra is, hogy „az Alkotmánybíróság 33/2007. (VI. 6.) AB határozatában – megerősítve az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatában kifejtett indokolást – kimondta, hogy >>jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési javaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése nem tagadható meg, hacsak nem jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokról van szó.<<”.

Mindezekre tekintettel az NVB azt állapította meg, hogy a szóban forgó „népszavazási kérdés – mely a nyugdíjjogosultságra vonatkozó jogszabályok módosítását kezdeményezi – jövőbeli költségvetéseknek az öregségi nyugdíjra vonatkozó költségvetési előirányzatát befolyásolná”.

1.2. A kérdés egyértelműsége kapcsán az NVB szintén utalt az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára:

„Az Alkotmánybíróság az 58/2011. (VI. 30.) számú és a 9/2011. (III.1.) AB határozatában a választópolgári egyértelműségi követelmény részének tekintette, hogy a választópolgárok a kérdés

megválaszolásának lehetséges következményeit világosan lássák. >>Az egyértelműség követelményének lényege, hogy a népszavazási kérdésnek döntésre alkalmasnak kell lennie, aminek a jogalkotói és a választópolgári egyértelműség feltétlenül szükséges, de nem egyetlen feltétele. Az egyértelműség részének tekinti az Alkotmánybíróság azt is, hogy a népszavazási kérdésben foglalt döntési kötelezettség ne legyen kivitelezhetetlen, végrehajthatatlan, következményeiben kiszámíthatatlan<< (ABH 2011, 883, 886, ABH 2011, 980, 986.). A fentiekben idézett AB határozatok indokolásában kifejtettek figyelembe vételével a Nemzeti Választási Bizottság megállapítja, hogy a népszavazási kérdésben foglalt döntési kötelezettség következményeiben kiszámíthatatlan. A kezdeményezésben megfogalmazott, a nőkre vonatkozó nyugdíjkedvezmények férfiakra való kiterjesztésével a választópolgároknak egy rendkívül összetett és komplex rendszer – a nyugdíjrendszer – módosításáról úgy kellene véleményt nyilvánítaniuk, hogy nem lennének tisztában azzal, hogy a kérdésre igen-nel vagy nem-mel szavazás esetén a döntésnek milyen pénzügyi, társadalmi vagy egyéb következményei lennének. A népszavazásra bocsátandó kérdésről tehát a választópolgároknak úgy kellene döntésüket meghozniuk, hogy nem volna egyértelmű számukra, hogy a népszavazás sikere milyen változásokkal jár a nyugdíjrendszer egészében, és e változásnak milyen társadalmi, pénzügyi és más hatásaival kellene számolniuk”.

Mindezek alapján az NVB azt állapította meg, hogy a Szervező által benyújtott kérdés az egyértelműség követelményének sem felelt meg.

2. A Szervező az NVB 83/2015. számú határozatát a Kúrián – hibásan, az Nsztv. 30.§ (2) bekezdésére hivatkozva – felülvizsgálati kérelemmel megtámadta, mely 2015. június 30-án kelt, Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzésében az NVB határozatát megsemmisítette és fenti kérdést hitelesítette.

2.1. A Kúria a tiltott népszavazási tárgykör kapcsán – de egy, a „minimálnyugdíj” felemelésével összefüggésben hozott 59/2004. (XII. 14.) AB határozatban foglaltakat figyelmen kívül hagyva – kifejtette, hogy „nem minden, a költségvetési törvénnyel összefüggésbe hozható népszavazási kérdés sorolandó a tilalmazott tárgykörök közé. A népszavazás akkor tiltott, ha a kérdés a hatályos költségvetési törvény tartalmát közvetlenül, akár a fizetési kötelezettséget megállapító törvény módosításán keresztül érinti, avagy a kérdés arra irányul, hogy a választópolgár pontosan határozza meg a jövőbeli költségvetési törvény valamely kiadását. Önmagában tehát az a tény, hogy a népszavazásra feltenni szándékozott kérdésnek pénzügyi-költségvetési vonzata van, nem jelenti azt, hogy abban ne lehetne népszavazást tartani”. Mindezzel összefüggésben a Kúria utalt arra is, hogy „a hitelesíteni kért kérdés nem érinti egészében a járulékfizetési kötelezettség tartalmát, annak módját, avagy mértékét, burkoltan sem tartalmazza az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésében, illetve a 40. cikkben rögzített nyugdíjrendszer módosításának szándékát, és nem érinti egészében a nyugdíjalap, illetve a nyugdíjak mértékének megállapítását sem”. A Kúria azt is megállapította, hogy „a kérdés nem a hatályos költségvetési törvény, hanem alapvetően a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény módosítására irányul, és abból nem következik az sem, hogy a választópolgár határozná meg a jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes konkrét kiadásokat. Így a kérdés csak távoli, közvetett összefüggést mutat a költségvetési törvénnyel”.

A Kúria a fenti érvek mentén megalapozottnak látta a felülvizsgálati kérelmet.

Mindezzel szemben az Alkotmánybíróság egy, szintén a nyugdíjakhoz kapcsolódó népszavazási kérdés hitelesítése kapcsán hozott, 59/2004. (XII. 14.) AB határozatban („Akarja-e Ön, hogy a minimálnyugdíj a mindenkor nyugdíjas létminimum összegére (KSH:35.000,-Ft.) legyen felemelve és az e feletti nyugdíjakat ennek figyelembevételével arányosan emeljék?”) részletesen kifejtette, hogy „a jelen esetben a népszavazásra bocsátandó kérdés szövegszerűen ugyan nem tartalmazza az idézett költségvetési törvény módosítását, de okszerűen következik a kérdésből a tiltott tárgykörként megjelölt törvény – a költségvetési törvényben a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetése kiadási főösszege – megváltoztatása. A népszavazásra szánt kérdésből eredményes népszavazás esetén szükségszerűen következik a nyugdíjak emelése, a költségvetési törvényben meghatározottaktól eltérő mértékben. A népszavazásra szánt kérdés közvetlenül a költségvetésre vonatkozik, így az Alkotmányban tételesen megjelenített kizárt népszavazási tárgykörbe ütközik”.

2.2. A Kúria a kérdés egyértelműsége kapcsán szintén nem osztotta az NVB érvelését. Kifejtette, hogy a kérdés a választói és jogalkotói egyértelműség alkotmányos követelményeinek megfelel, ezért nem látta megalapozottnak az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglaltak sérelmét.

Azt maga a Kúria rögzítette szóban forgó, Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzésének II.8. pont hetedik bekezdése, hogy „a jogalkotói egyértelműség akkor áll fenn, amennyiben az Országgyűlés számára az érvényes és eredményes népszavazásban foglalt döntés alapján eldönthető, hogy van és milyen tartalommal törvényalkotási kötelezettség”. Mindezekkel ellentétben azonban a végzés Indokolásának I.4. pont második bekezdésében éppen azt mondta ki a Kúria, hogy a kérdés „nem jár automatikusan pénzügyi hatásokkal, mert a jogalkotó maga dönti el, hogy a nemek közötti esélyegyenlőséget hogyan, milyen irányban kívánja megteremteni a nyugdíjrendszerben”, valamint a II.9. pont 3. bekezdésében, hogy a megoldást „tekintve a döntés érvényes és eredményes népszavazás esetében is az Országgyűlés kompetenciája maradna”.

A választói egyértelműség kapcsán fentiekben idézett NVB határozatnak a kérdés kiszámíthatatlan következményeire és a nyugdíjrendszer komplexitására vonatkozó részei kapcsán utalt rá a Kúria, hogy „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, érdekét és jelentőségét azért, hogy tudatosan, átgondoltan tudják leadott szavazataikkal az Országgyűlés jogalkotói munkáját meghatározni”. A Kúria ezek alapján a kérdést – az NVB-vel szemben – egyértelműnek találta, figyelmen kívül hagyva a 58/2011. (VI. 30.) AB határozat tartalmát, mely egy, a Kúria Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzésével hitelesített kérdéshez hasonló ügyben („Egyetért-e Ön azzal, hogy 40 év szolgálati idő megléte után az öregségi nyugdíj – az öregségi nyugdíjkorhatárra tekintet nélkül – a nyugdíj csökkentése nélkül, az eredményes népszavazást követő év januárjának 1. napjától igénybe vehető legyen?”) az alábbiakat rögzítette:

„A 26/2007. (IV. 25.) AB határozat alapján a választópolgári egyértelműség követelményének része, hogy a választópolgárok a kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit világosan lássák.

>>Az egyértelműség követelményének lényege, hogy a népszavazási kérdésnek döntésre alkalmasnak kell lennie, aminek a jogalkotói és a választópolgári egyértelműség feltétlenül szükséges, de nem egyetlen feltétele. Az egyértelműség részének tekinti az Alkotmánybíróság azt is, hogy a népszavazási kérdésben foglalt döntési kötelezettség ne legyen kivitelezhetetlen, végrehajthatatlan, következményeiben kiszámíthatatlan<<. A Tny. 18. § (1) bekezdés a)-g) pontjai az öregségi nyugdíjra való jogosultság megállapításakor a biztosítottak születési idejéhez kapcsolódóan különböző életévben határozzák meg az öregségi nyugdíjra jogosító korhatárt. A Tny. 18. § (2) bekezdése a nyugdíjjogosultság további feltételeit is meghatározza, többek között a meghatározott idejű szolgálati időt. A szolgálati idő azonban a komplex nyugdíjjogosultsági feltételrendszernek csupán az egyik elme. A 9/2011. (III. 1.) AB határozatban megfogalmazottak ezért a mostani népszavazási kérdés esetében is alkalmazandók. A népszavazásra bocsátandó kérdés ugyanis a szolgálati időt kívánja rögzíteni, >>anélkül azonban, hogy a választópolgár számára világossá tenné, hogy ez jár-e, és ha igen, milyen hatással, változással az öregségi nyugdíj megszerzésének további feltételeire nézve. Így a választópolgár döntése meghozatalakor nem lehetne tisztában azzal, hogy a kérdésre igen-nel vagy nem-mel szavazás esetén döntésének milyen pénzügyi vagy egyéb következményei lennének<<. A népszavazásra bocsátandó kérdésről tehát a választópolgároknak úgy kellene döntést hozniuk, hogy nem volna egyértelmű, az eredményes népszavazás milyen változásokat okozna a nyugdíjrendszerben, és ennek milyen társadalmi, pénzügyi és egyéb hatásaival kellene számolniuk. A népszavazásra szánt kérdés ezért nem felel meg a választópolgári egyértelműség követelményének”.

V. A bírói döntés alaptörvény-ellenessége és az Alaptörvényben biztosított jog sérelme 1. (valamint az Abtv. 29.§-ában meghatározottak indokolása)

1. Az Alaptörvény 8. cikke rendelkezik az országos népszavazás tiltott tárgyköreiből, mely szerint nem lehet országos népszavazást tartani „a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról”. [Alaptörvény 8. cikk b) pont].

1.1 Az Alkotmánybíróság korábban többször értelmezte az Alkotmány népszavazásra vonatkozó rendelkezéseit, köztük a tiltott népszavazási tárgykörökre vonatkozó szakaszokat is (az Alkotmánybíróság pedig az Alaptörvény előírásaival összhangban maga deklarálta, hogy korábbi határozatait az Alkotmány és az Alaptörvény egyes szakaszainak azonos vagy hasonló tartalmú rendelkezései és értelmezési szabályai esetén felhasználhatja [22/2012. (V. 11.) és 13/2013. (VI. 17.) AB határozatok]). A testület többek között megállapította, hogy jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése nem tagadható meg, hacsak nem jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokról van szó. [51/2001.(XI. 29.)]. Mindebből kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság korábban is élesen elválasztotta a jövőbeli költségvetésre vonatkozó törvényjavaslatokat a már elfogadott törvényektől. A Kúria által hitelesített népszavazási kérdés nyelvtani és logikai értelmezése is egyértelművé teszi, hogy egy annak folyamatként kiírandó és eredményes népszavazás már a 2016. évi költségvetést is érinthetné. Mivel a Magyar Országgyűlés 2015. június 23-án elfogadta a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvényt, a fentiekből kiindulva egy esetleges eredményes népszavazás értelmében a jogalkotónak nem egy jövőbeli törvényjavaslatot, hanem a már elfogadott,

kihirdetett, tehát érvényes, de még nem hatályos költségvetési törvényt kellene módosítania. Hangsúlyozandó, hogy a jelen beadvány tárgyát képező ügyben a Kúria nem vizsgálta meg kellő alaposággal az általa hitelesített kérdés költségvetési vonatkozásait, holott az említett költségvetési törvény „Nyugdíjbiztosítási Alap” című fejezetének kiadási előirányzata tartalmazza az öregségi nyugdíjra, valamint a nők korhatár alatti nyugellátására vonatkozó kiadásokat is. Ezzel szemben a Kúria érdemi indoklás nélkül mondta ki, hogy a kérdés nem a költségvetési törvényt érinti, hanem a nyugdíjbiztosítási költségvetési alrendszerre vonatkozó szabályozást. Mindezekkel szemben tény, hogy a nyugdíjjellegű kiadásokra vonatkozó előirányzatokat a költségvetési törvényhozás gyakorlata alapján a mindenkorai költségvetési törvény(javaslat) melléklete tartalmazza, tehát ezen előirányzat konzekvensen mindig részét képezte, képezi és valószínűsíthetően képezni is fogja a vonatkozó előterjesztéseknek.

1.2. Az Alaptörvény biztosítja az országgyűlési választásokon választójoggal rendelkező állampolgárok számára a népszavazáson való részvétel jogát [Alaptörvény XXIII. cikk]. Ezzel szoros összefüggésben áll az országos népszavazás kiírása kezdeményezésének joga, amely szintén valamennyi, az országgyűlési választásokon választási joggal rendelkező választópolgárt is megillet [Nsztv. 2§ (1) a)]. Mindezek alapján megállapítható tehát, hogy az országos népszavazás kiírása kezdeményezésének joga az arra jogosult magánszemélyek tekintetében a fentebb említett alapjog (a választójog) része. Természetesen az említett alapjogok korlátozhatóak, a korlátokat részben az Alaptörvény, részben pedig a Ve. és az Nsztv. határozzák meg: ezek többek között a részvétel személyi feltételei, illetve a részvétel eljárási feltételei. Ezekén túl a népszavazás kezdeményezéséhez fűződő jog korlátai között külön kategóriát alkotnak az Alaptörvény által meghatározott ún. tiltott népszavazási tárgykörök [Alaptörvény 8. cikk (3) a)-j)]. Az Alaptörvény értelmében „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható” [Alaptörvény I. cikk (3)].

Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság törtetlen gyakorlata értelmében tehát a korlátozásra minden esetben csak törvényben kerülhet sor. Ennek ellenére, mivel az Nsztv. szabályai között nincs olyan, amelyik kibontaná az Alaptörvény alapjog-korlátozásra vonatkozó rendelkezését – „Nem lehet országos népszavazást tartani (...) a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról” [Alaptörvény 8. cikk (3) b)] –, a jogalkotó a vonatkozó Nsztv. szabály megalkotásának elmulasztásával alkotmány sértő állapotot idézett elő. Mindennek következtében a jogkorlátozás tartalmának meghatározása a jogalkalmazóként eljáró Nemzeti Választási Bizottságra, illetve Kúriára hárul. A jogalkotó ezen, Alaptörvényből eredő feladatának jogalkalmazóra történő „szubdelegációja” ellentétes az Alaptörvény fentebb már idézett, alapjog-korlátozás követelményeit meghatározó szabályaival, mert az nem jogalkalmazói, hanem törvényi szinten rendeli meghatározni az adott korlátokat, illetve annak részleteit.

A fentiek alapján megállapítható, hogy bár az Alaptörvény rendelkezik a tiltott népszavazási tárgykörökről, az Nsztv. nem tartalmaz megfelelő értelmező rendelkezéseket az alaptörvényi tilalmak

kibontásaként, holott a jogalkotónak Alaptörvényből eredő kötelezettsége lett volna egy ilyen rendelkezés megalkotása. Belátható tehát, hogy az Nsztv. szabályozása, illetve annak az Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. A 2013-ban elfogadott törvény nem fekteti le azokat a szempontokat, amelyek alapján az eljáró Nemzeti Választási Bizottság és Kúria el tudná dönteni, hogy egy adott népszavazási kérdés az Alaptörvény 8. cikk b) pontban felállított tilalom körébe esik-e. Mindebből az következik, hogy az Nsztv. hatálybalépése óta mulasztásos alkotmányértés áll fent [Abtv. 46.§ (2) c)].

1.3 A Kúriának mindezek alapján – mivel nem vizsgálta és a szabályozási hiányosság miatt nem is vizsgálhatta pontosan a kérdés költségvetési aspektusait, de észlelnie kellett volna az alkotmányellenes állapotot – az Alaptörvény 24. cikk (2) b) pontjában és az Abtv. 25.§-ban foglaltak alapján fel kellett volna függesztenie az eljárást és az Alkotmánybírósághoz kellett volna fordulnia a fentebb részletezett (mulasztásban megnyilvánuló) alaptörvény-ellenesség miatt. Mind az Alaptörvény, mind pedig az Abtv. előbbi rendelkezéseiből egyértelmű, hogy valamennyi bíróságnak kötelessége az Alkotmánybírósághoz fordulnia, amennyiben eljárása során alaptörvény-ellenes jogszabályt kellene alkalmaznia. Mivel a Kúria elmulasztott eleget tenni ezen alaptörvényi kötelezettségének, Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzése alkotmányellenes.

2. A tisztességes eljáráshoz való jog a jogtudomány álláspontja és az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján is egyike azon alapjogoknak, amelyeknek korlátozása fogalmilag alkotmányellenes. Bár a tisztességes eljárás alapjogát legtöbbször a büntetőeljárással összefüggésben említik, az Alkotmánybíróság többször is rámutatott már, hogy ezen alapjogot kiterjesztően kell értelmezni [9/1992. (I. 30.) AB és 59/1993. (XI. 29.) AB határozatok]. A tisztességes eljáráshoz való jogot Magyarország Alaptörvényének XXVIII. cikke biztosítja, de azt az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában a demokratikus jogállam fogalmából is levezette [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából az következik tehát, hogy a tisztességes eljáráshoz való jognak valamennyi bírósági eljárásban érvényesülnie kell, ennek a követelménynek pedig semmiképpen sem felel meg a Kúria jelen beadvány tárgyát képező eljárása, melynek eredményeként a fentiekben részletezettek alapján alaptörvény-ellenes határozat született. A Kúria eljárása – és végzése – tehát megsértette a tisztességes eljáráshoz való alapjogot, mert a bíróság alkotmányos kötelezettsége ellenére nem fordult az Alkotmánybírósághoz.

Tekintettel arra, hogy a fentebb már kifejtettek szerint az Alaptörvény, az Nsztv. és a Jat. vonatkozó szabályainak értelmében a Kúria jelen beadvány tárgyát képező határozata folyamánként esetlegesen kiírandó és eredményes népszavazás következtében megalkotott törvény hatálya a kérelmezőkre is kiterjedhet, a Kúria vonatkozó eljárása során a kérelmezők tekintetében is sérült a tisztességes eljáráshoz való jog.

3. Mindezek alapján, a bírói döntés alaptörvény-ellenessége és az alapjogsérelem mellett az Alkotmánybíróság azt is mérlegelheti, hogy az Nsztv. hatálybalépése óta az Abtv. 46.§ (2) c) pontja szerinti, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés áll-e fent.

4. Az Abtv. 29.§-ban foglaltak szerint a Kúria jelen beadvány tárgyát képező határozatának alaptörvény-ellenessége érdemben befolyásolta a döntést, hiszen ha a Kúria az Alaptörvényből eredő kötelezettségeinek megfelelően jár el, akkor nem is kerülhetett volna sor a határozat meghozatalára ilyen formában. Mivel a Kúria eljárása a tisztességes eljáráshoz fűződő korlátozhatatlan alapjogot sértette meg, továbbá mivel a népszavazás tiltott tárgyköreire vonatkozó részletes szabály hiánya a népszavazás kiírása kezdeményezéséhez fűződő alapvető jog lényeges tartalmát érinti, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésről is szó van. [Abtv. 29.§]

VI. A bírói döntés alaptörvény-ellenessége és az Alaptörvényben biztosított jog sérelme 2. (valamint az Abtv. 29.§-ában meghatározottak indokolása)

Figyelembe véve, hogy az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint az Abtv. 27.§ alapján eljárva nem ténybíróság és nem is egy rendkívüli jogorvoslati fórum, szükséges hangsúlyozni, hogy a Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzésében hitelesített népszavazási kérdés, illetve az annak következtében lehetségesen előálló, az Országgyűlésre nézve kötelező jogalkotási – ezzel összefüggésben pedig a fentiekben bemutatottak szerint potenciálisan mindenkire, így a kérelmezőkre is kiterjedő hatályú – aktus más tekintetben is alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket érint.

1. Magyarország Alaptörvénye az általános egyenlőségi szabályt, illetve az azzal összefüggő egyenlő bánásmódot előíró, illetve jogellenes diszkriminációt tiltó klauzulát a korábbi Alkotmányhoz képest közel azonos tartalommal, de immáron egységesen, egy helyen tartalmazza [vö. Alaptörvény XV. cikk, illetve a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 56.§, 57.§ (1), 66.§ (1), 70/A.§].

Az Alaptörvény XV. cikkének (5) bekezdése az EU Alapjogi Chartájának 24-26. cikkeire támaszkodva előírja, hogy „Magyarország külön intézkedésekkel védi (...) a nőket (...)”, a (3) cikk pedig rögzíti, hogy „a nők és férfiak egyenlőek”. Mivel az általános egyenlőségi szabály, illetve azzal szorosan összefüggő – valójában annak másik oldalát megtestesítő –, a jogellenes megkülönböztetést tiltó előírás [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés] nem pusztán alapvető, az Alaptörvényben biztosított jog, hanem az egész alkotmányos szabályozást átható alapelv, ezért az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésében meghatározottak szerint speciálisan kezelendő csoportok – így a nők – egyenlőséghez, egyenlő bánásmódhoz való joga is speciális szerkezetű és többpólusú [hasonlatosan a gyermekek védelemhez való jogához, 14/2014. (V. 13.) AB határozat]. A férfiak és a nők egyenlőségét kimondó szabály mellett az Alaptörvény tartalmazza az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekre való általános felhatalmazást [Alaptörvény XV. cikk (4)], és a külön intézkedésekkel védendő kör megjelölése során kifejezetten kiemeli a nőket. Hangsúlyozandó tehát, hogy esetükben az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. [17/2014. (V. 30.) AB határozat]

A nyelvtani értelmezés szempontjából szintén lényeges, hogy a nők egyenjogúságát biztosítani hivatott, valójában államcélként – azonban az alapjogot biztosítani hivatott államcélként – megfogalmazott klauzula nem feltételes vagy megengedő, hanem kijelentő módon fogalmaz [„külön

intézkedésekkel segíti”]. A XV. cikk (5) bekezdésében megfogalmazottakat bontja ki részben az Alaptörvény XIX. cikkének (4) bekezdése, amikor – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában számos alkalommal elemzett – szociális biztonságra törekvés, mint állami kötelezettségvállalás részeként rögzíti: „Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja”. Utóbbi – tehát adott esetben az alacsonyabb női nyugdíjkorhatárra vonatkozó törvényi rendelkezés – az előbbiekkal összefüggésben az egyenlő bánásmódot (az egyenlőséget) elősegítő pozitív megkülönböztetések egyik eszközének tekintendő. Tehát amennyiben az Alaptörvény XIX. cikkének (4) bekezdésében foglalt, vonatkozó jogalkotás megvalósul – adott esetben például a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) 18.§ (2a) bekezdése, valamint az ezzel összefüggő költségvetési előirányzat által –, az éppen, hogy a nők alapjogának érvényesülését segíti elő az alkotmányos, ésszerű és indokolt megkülönböztetés révén, hiszen adott esetben a gyermeknevelés miatti fokozott terhelés vagy a beszámítható munkaévek csökkenése alkotmányjogilag releváns indokként szolgál.

2. A Kúria Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzésében hitelesített népszavazási kérdés által említett, „a nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét” biztosító szabályok tehát azon alapulnak, hogy a nőket speciális, „védett” helyzetüknél fogva Magyarország külön intézkedésekkel védi, így például egy bizonyos csoportjuk a formálisan – de csak formálisan, az életkor alapján – hasonló helyzetben lévő férfiakétól eltérő, kedvezőbb szabályok alapján vonulhat nyugdíjba. Ez az alkotmányos különbségtétel, valójában pozitív diszkrimináció, azon alapszik, hogy a nők egy adott csoportját a jogalkotó – a speciális, „védett” helyzetükből fakadó hátrányok enyhítésére vagy az előbb említett, alkotmányjogilag releváns indokok miatt, tehát az esélyegyenlőség előmozdítására – „plusz jogokban” részesíti. Valójában ez esetben éppen az okozna alapjogsérelmet – ebben az esetben az érintett nők alapjog-sérelmét és az alkotmányos cél sérelmét –, ha a velük azonos életkori csoportba tartozó férfiakat, akiket alkotmányos alapon nem illet meg ebből a szempontból a pozitív diszkrimináció, ugyanolyan helyzetbe hozná a jogalkotó. Könnyen belátható ugyanis, hogy éppen a nők speciális, „védett” helyzetének kompenzálására alkották meg a korai nyugdíjba vonulás lehetőségét, mely ha járna a férfiaknak is, akkor visszaállna a nők „eredeti”, a szabályok megalkotása előtti „hátrányos” helyzete.

2.1 Ezzel összefüggésben szükséges rámutatni a megkülönböztetés alkotmányosságának vizsgálatára, az Alkotmánybíróság által kimunkált ún. „homogén-csoporttesztre” is. Ahogy azt a testület összefoglalta 104/B/2003. AB határozatában: „az a személyi kör, amelyben a diszkrimináció esetleges alkotmányellenes volta értelmezhető, csak homogén csoport lehet, így a diszkrimináció csak az azonos helyzetben lévők által alkotott körön belül, e csoport tagjai egymáshoz viszonyított helyzetére vonatkozó jogi szabályozás tekintetében vizsgálható. >>Nem jelent tiltott diszkriminációt a különböző státusú csoportok [...] jogállásának eltérő szabályozása, mivel ez az eltérés a különböző státus következménye.<< [1181/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 551, 552- 553.; 269/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 747, 749-750.; 719/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 769, 775.]”. Sőt, az Alkotmánybíróság 1997-ben arra is elvi élel mutatott rá, hogy „hátrányos megkülönböztetés az is, ha az adott szabályozási koncepció alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonosan vonatkozik”. [6/1997. (II. 7.) AB határozat]

Mindezek alapján arra kell rámutatni, hogy ún. „homogén-csoportteszt”, tehát az indokolt, arányos, ésszerű és az alkotmányos cél eléréséhez alkalmas megkülönböztetés alapja jelen esetben – tehát az eltérő nyugdíjszabályok esetében – nem az életkor, hanem a különleműség, ami fogalmilag – és biológiailag – is kizárja, hogy az érintettek azonos csoportba tartozzanak a szabályozás szempontjából. Abban az esetben pedig, ha a szabályozással érintettek a szabályozás szempontjából nem minősülnek azonos helyzetben lévő jogalanyoknak, közöttük a megkülönböztetés nem alkotmányellenes. Sőt, az 6/1997. (II. 7.) AB határozat alapján éppen az teremtené alkotmányellenes helyzetet, ha jól behatárolható és egyértelmű szempontok alapján lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra (az adott nyugdíjjogosultság szempontjából releváns nők és férfiak) a kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás szempontjából azonos szabályok vonatkoznának.

3. A nők számára biztosított, kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetősége – mint az érintett csoport fokozott védelmének eszköze – tehát az Alaptörvény XV. cikkében foglaltak megvalósulását segíti elő. A Kúria által hitelesített népszavazási kérdésből esetlegesen következő jogalkotási kötelezettség – ti. hogy a férfiakra is ugyanazon szabályok vonatkozzanak – azonban a nők ezen, indokolt és ésszerű pozitív diszkrimináción alapuló védettségét szüntetné meg, alkotmányellenesen vonna azonos szabályozás alá két eltérő helyzetben lévő csoportot, ezért a Kúria Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzése alaptörvény-ellenes, sérti a kérelmezők Alaptörvényben biztosított, ez esetben a védett helyzetén alapuló pozitív diszkrimináció által biztosított egyenlő bánásmódhoz való jogát. Sőt, már maga a népszavazási kérdés is ebbe az irányba mutat, amikor egyenlőként kezeli az egyenlőtlen helyzetben lévőket, azonosan kezel két, eltérő helyzetben lévő csoportot. Továbbá abban az esetben, ha esetleg a jogalkotó úgy tenné eleget az amúgy az egyértelműség követelményét ki nem elégítő népszavazási kérdésből következő jogalkotási kötelezettségének, hogy a nőket megfosztaná a kedvezményes nyugdíjba vonulás lehetőségétől (mellyel formálisan ugyanabban a „kedvezményben” - tehát semmilyen kedvezményben sem - részesítené a nőket és a férfiakat), akkor sérülne a korábbi Alkotmány 70/E.§ (1), illetve a hatályos Alaptörvény XIX. Cikk (1) bekezdéséből levezethető, a társadalombiztosítási ellátások tulajdonszerű védelme a jelenleg e kedvezménnyel rendelkező nők tekintetében, tekintettel arra, hogy a kérdés által érintett ellátás természetszerűleg tartalmaz biztosítási elemet. [64/1993. (XII.22.) és 43/1995. (VI.30.) AB határozatok].

4. Fentiekből az is kitűnik, hogy a bírósági döntés, illetve az általa hitelesített népszavazási kérdés önmagán túlmutató jelentőséggel bír, az egyenlő bánásmódhoz fűződő jog – melynek forrása az Alaptörvény II. cikkében rögzített, emberi méltósághoz való jog – sérelme az Abtv. 29.§-ában rögzített, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességnek, egyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek is minősül.

VII. Az egyértelműség kérdése

Továbbra is hangsúlyozva és fenntartva, hogy az Alkotmánybíróság nem ténybíróság, nem rendkívüli jogorvoslati vagy (újabb) bizonyítást felvevő fórum és népszavazási kérdés hitelesítésének tartalmi vizsgálata kapcsán az új szabályozás által teremtett hatáskörét szűken értelmezi [3195/2014. (VII.15.) AB végzés], szükséges rámutatni arra, hogy a Kúria a Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzésében

hitelesített népszavazási kérdés egyértelműségét nem a megfelelő eljárásban vizsgálta. A fentebb bemutatottak szerint a Kúria úgy a választói, mint a jogalkotói egyértelműség követelményét megalapozottnak tekintette.

A választói egyértelműség tekintetében a Kúria korábbi döntéseit citálva rögzítette, hogy a „kérdés bonyolultságára, megtévesztő jellegére, mint a választói egyértelműség hiányára akkor hivatkozott [a Kúria], amikor a megfogalmazását tekintve egyszerű kérdés valójában több jogágot, több, egymástól eltérő céllal létrehozott jogintézményt érintett, avagy a kérdésben tartott népszavazás az állami ellátó rendszer több alrendszerének együttes átalakítását igényelte volna (...) A Kúria előtt jelenleg döntésre váró esetben nem ez a helyzet”. Nem vette azonban figyelembe a Kúria a hasonló, nyugdíjrendszerrel és jogosultságokkal összefüggő népszavazási kérdésekben alkalmazott alkotmánybíróági gyakorlatot, mely több alkalommal is rámutatott arra, hogy a társadalombiztosítási, azon belül is a nyugdíjrendszer egy olyan komplex, összetett rendszer, melyek közül egy elem kiemelése és népszavazásra bocsátása esetén nem egyértelmű, hogy az eredményes népszavazás milyen változásokat okozna a nyugdíjrendszerben, és ennek milyen társadalmi, pénzügyi és egyéb hatásaival kellene számolni. [9/2011. (III.1.), 26/2007. (IV. 25.) és 58/2011. (VI. 30.) számú AB határozatok]

A Kúria ezek mellett megalapozottnak látta a jogalkotói egyértelműség követelményét – melynek lényege, hogy a jogalkotó számára egyértelműen eldönthető legyen, hogy keletkezik-e jogalkotási kötelezettsége, és ha igen, akkor milyen –, miközben ugyanazon határozatában ennek ellentmondva maga állapította meg, hogy az adott kérdés kapcsán esetlegesen előálló jogalkotási kötelezettség kapcsán „a jogalkotó maga dönti el, hogy a nemek közötti esélyegyenlőséget hogyan, milyen irányban kívánja megteremteni”, illetve, hogy a „megkülönböztetés megváltoztatásának megoldását tekintve a döntés (...) az Országgyűlés kompetenciája maradna”.

A Kúria indokolásában nem vizsgálta, hogy kellően egyértelmű-e a népszavazási kérdés a „nők számára biztosított kedvezmények” fogalma kapcsán. Az egyértelműséget megkérdőjelezheti ugyanis annak felvetése, hogy e kedvezményeket mely időállapotukban és ennek megfelelően milyen – esetlegesen változó – tartalom szerint kell az összehasonlítás alapjává tenni. Nem világos ugyanis az, hogy a népszavazás kezdeményezésének, a kérdés hitelesítésének időpontjára, a népszavazás időpontjára, vagy a kérdés kapcsán esetlegesen előálló jogalkotási kötelezettség teljesítésének időpontjára vonatkozik-e a népszavazási kérdésben szereplő fogalom.

Fentieken túlmenően a Kúria nem végezte el a kérdés pontos nyelvtani értelmezését, ezen belül azt sem, hogy az esetlegesen lehetővé tesz-e a választói akarattal ellentétes jogalkotást? A kérdés kapcsán esetlegesen előálló jogalkotási kötelezettség ugyanis – természetesen – többféle lehetőséget kínál az Országgyűlésnek, azonban ezen belül van olyan is, mely formailag eleget tesz a kérdésben foglaltaknak, tartalmilag azonban éppen, hogy a választói akarattal ellentétes lehet. Adott esetben például a jogalkotási kötelezettség úgy is megvalósítható, hogy a nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét eltörölnék, mely formailag valóban azt eredményezné, hogy a férfiak számára is biztosítva lenne e „kedvezmény” (azaz semmilyen kedvezmény), a valóságban viszont azt, hogy egyik csoportnak se járna semmilyen kedvezmény. Ezen

felül azzal, hogy a kérdésben foglaltakat formálisan teljesítő jogalkotás a nők érintett csoportját megfosztaná a kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségétől, sérülne a korábbi Alkotmány 70/E.§ (1), illetve a hatályos Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből levezethető, a társadalombiztosítási ellátások tulajdonszerű védelme, tekintettel arra, hogy a kérdés által érintett ellátás természetszerűleg tartalmaz biztosítási elemet. [64/1993. (XII.22.) és 43/1995. (VI.30.) AB határozatok).

A Kúria Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzésében emellett nem vette figyelembe, hogy a népszavazási kérdés kapcsán esetlegesen előálló jogalkotási kötelezettség teljesítése Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményének részét képező kellő felkészülési idő követelményét sértené. Ugyanis a nők a már elfogadott, érvényes, de még nem hatályos, a jövő évre vonatkozó költségvetési törvény (Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. C. törvény) alapján joggal bízhattak és bízhatnak nyugdíjuk meghatározott összegében és szabályozásában (lásd különösen érvelésünk VI. pontját), amelyet – egy érvényes és eredményes népszavazás esetén, a népszavazás várható időpontját is figyelembe véve – a népszavazásból fakadó jogalkotási kötelezettség teljesítése, a módosítások 2016. január elseji hatályba lépése szükségképpen érintene.

Mindemellett a Kúria által hozott döntés indoklása olyan súlyos logikai ellentmondást is tartalmaz, amelyek kétségesse teszik az indokolási kötelezettség teljesítését is. Ilyen ellentmondás, hogy bár maga a Kúria rögzítette szóban forgó, Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzésének II.8. pontjában, hogy „a jogalkotói egyértelműség akkor áll fenn, amennyiben az Országgyűlés számára az érvényes és eredményes népszavazásban foglalt döntés alapján eldönthető, hogy van és milyen tartalommal törvényalkotási kötelezettség”, ennek ellentmondva azonban a végzés Indokolásának I.4. pontjában éppen azt mondta ki, hogy a kérdés „nem jár automatikusan pénzügyi hatásokkal, mert a jogalkotó maga dönti el, hogy a nemek közötti esélyegyenlőséget hogyan, milyen irányban kívánja megteremteni a nyugdíjrendszerben”, valamint a II.9. pontjában, hogy a megoldást „tekintve a döntés érvényes és eredményes népszavazás esetében is az Országgyűlés kompetenciája maradna”. A törvényalkotási kötelezettséget illetően tehát az indoklás egyik pontja a jogalkotási tartalom egyértelműségét, két másik pontja azonban a tartalom jelentős bizonytalanságát támasztja alá.

Mindennek következtében a Kúria Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzése nem vette figyelembe az Nsztv. 9. § (1) által az egyértelműség kapcsán támasztott követelményeket, továbbá sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét, valamint sérti az egyedi ügyben érintett kérelmezők tisztesség eljáráshoz való jogát is [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése].

VIII. A tiltott tárgykör kérdése

Jelen alkotmányjogi panasz indítvány fentebb bizonyítja, hogy a Kúria Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzése sérti a kérelmezők tisztességes eljáráshoz való jogát, mert a Kúria – annak ellenére, hogy észlelte vagy észlelnie kellett volna a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértést – az eljárás felfüggesztése mellett nem fordult az Alkotmánybírósághoz.

Mindazonáltal arra is szükséges rámutatni, hogy a Kúriának a tiltott népszavazási tárgykörökre, azon belül is a költségvetési tárgyú tárgykörökre vonatkozó indokolása nem csak, hogy nem vizsgálta elég alaposan a kérdéskört, de sommás indokolásában téves következtetésre is jutott. A Kúria ugyanis arra alapozva sem látta megalapozottnak az NVB-nek a kérdés hitelesítését megtagadó határozatát, hogy a „döntésre váró ügyben a hitelesíteni kért kérdés nem érinti egészében a járulékfizetési kötelezettség tartalmát, annak módját, avagy mértékét, burkoltan sem tartalmazza az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésében, illetve a 40. cikkben rögzített nyugdíjrendszer módosításának szándékát, és nem érinti egészében a nyugdíjalap, illetve a nyugdíjak mértékének megállapítását sem. A jövőbeli költségvetési törvény tervezetének, majd pedig javaslatának összeállításánál az esetleges módosítások átvezetése szükséges lehet, de a módosítások irányát, konkrét összecszerúságát az Országgyűlés szuverén módon döntheti el (...) A kifejtettek értelmében a Kúria megállapította, hogy a kérdés nem a hatályos költségvetési törvény, hanem alapvetően a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény módosítására irányul”.

Egyrészt a Kúria nem megfelelően tett fogalmi különbséget a már elfogadott, érvényes és hatályos költségvetési törvény (jelen esetben Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. Cl. törvény), valamint a már elfogadott, érvényes, de még nem hatályos, a jövő évre vonatkozó költségvetési törvény (Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. C. törvény) között. Azonban az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének b) pontjában foglalt „központi költségvetés” kitétel alatt a joggyakorlat és az Alkotmánybíróság következetes jogértelmezésre is úgy a folyó évi; az Országgyűlés előtt aktuális törvényjavaslatként szereplő, mint a már elfogadott, de hatályba nem lépett költségvetéseket is érti.

Bár az Alkotmánybíróság eddig is a tiltott tárgykörök zárt értelmezését vallotta, azonban szoros és közvetlen összefüggés esetén a vonatkozó népszavazási kérdéseket több esetben is elutasította. Így például egy 2007-es, minimálnyugdíjjal összefüggő határozatában kimondta: „A jelen esetben a népszavazásra bocsátandó kérdés szövegszerűen ugyan nem tartalmazza az idézett költségvetési törvény módosítását, de okszerűen következik a kérdésből a tiltott tárgykörként megjelölt törvény – a költségvetési törvényben a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetése kiadási főösszege – megváltoztatása. A népszavazásra szánt kérdésből eredményes népszavazás esetén szükségszerűen következik a nyugdíjak emelése, a költségvetési törvényben meghatározottaktól eltérő mértékben. A népszavazásra szánt kérdés közvetlenül a költségvetésre vonatkozik, így az Alkotmányban tételesen megjelölt kizárt népszavazási tárgykörbe ütközik”. [59/2004. (XII. 14.) AB határozat]. Ezzel összhangban 2008-ban szintén a kérdés alkotmányellenességét állapította meg a testület, kifejtve, hogy „A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvény 1. számú melléklete Országgyűlés című fejezetének 7. és 8. címe tartalmaz pártok és pártalapítványok támogatására kiadási előirányzatot. Jelen esetben a népszavazási kezdeményezés kifejezetten ennek a kiadási előirányzatnak egy jövőbeli költségvetési törvényben szereplő meghatározására irányul; arra, hogy a költségvetési törvény a jövőben ne juttathasson a pártoknak és alapítványaiknak támogatást. Emiatt a kérdésben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének a) pontja alapján nem tartható népszavazás”. [46/2008. (IV. 17.) AB határozat]

A Kúria Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzése által hitelesített népszavazási kérdés, illetve az annak kapcsán előálló jogalkotási kötelezettség következtében mindenképpen módosulna Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény 1. sz. mellékletének „NYUGDÍJBIZTOSÍTÁSI ALAP” c., LXXI. sz. fejezetének kiadási előirányzata, azon belül is legnagyobb valószínűséggel a „Nyugdíjbiztosítási ellátásokhoz kapcsolódó kiadások” c., 2.sz. cím, tekintettel arra, hogy az tartalmazza a nyugellátások, így az öregségi nyugdíj, azon belül a korhatár feletti öregségi nyugdíja, valamint a nők korhatár alatti nyugellátására vonatkozó költségvetési kiadási előirányzatokat. Az Alkotmánybíróság fentebbi határozataiban is említett, a rendszer komplexitását hangsúlyozó érvelését is alátámasztja az a tény, hogy fentiek mellett a költségvetésnek számolnia kellene a jelenleg aktív férfiaknak a kérdés által javasolt szabályozás megvalósulása esetén a munkaerőpiacról történő kiesésével, mely természetesen egyéb, a jövő évi költségvetési törvényben lefektetett bevételi előirányzatokat érintene.

Mindennek következtében a Kúria jelen beadvány által támadott végzése egyértelműen az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének b) pontjába ütközik, mert a végzés által hitelesített kérdés – jelen, kivételes esetben a törvényi részletszabályok hiányában is – egyértelműen érinti a költségvetést, ezért alaptörvény-ellenes, ebből fakadóan pedig sérti kérelmezők tisztességes eljáráshoz való, fentiekben részletesen kifejtett jogát.

Budapest, 2015. augusztus 27.


Kérelmező I


Kérelmező II

Ellenjegyzem:

Budapest, 2015. augusztus 27.

