

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 28/2015. (IX. 24.) AB HATÁROZATA**a Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Pokol Béla és dr. Salamon László* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Kiss László, dr. Lévy Miklós, dr. Stumpf István és dr. Szalay Péter* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság a társadalmi szervezet indítványozók által előterjesztett, továbbá az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét állító alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Indokolás**I.**

[1] 1. Az Alkotmánybíróság előtt IV/2774/2015., IV/2779/2015. és IV/2822/2015. ügyszámok alatt három, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz indítvány tárgyában indult eljárás.

[2] 1.1. A természetes személy és társadalmi szervezet indítványozók jogi képviselőik útján az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz. Indítványukban kérték, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzését. A bíróság támadott végzésével megváltoztatta a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 83/2015. számú határozatát, amely megtagadta egy, az országos népszavazás kitűzésére irányuló népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő

ívén szereplő kérdés hitelesítését. Az indítványozók szerint a Kúria támadott végzése sérti az Alaptörvény egyenlő bánásmódhoz való jogra vonatkozó, továbbá az esélyegyenlőség megvalósulására szolgáló külön intézkedéseket és fokozott védelmet megfogalmazó XV. cikk (1), (2), (3) és (5) bekezdését, illetve az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdését, valamint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogát. Az indítványozók álláspontja szerint a Kúria végzése sérti az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének *b)* pontját is, ezen kívül a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. számú törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdése tekintetében indokolása megalapozatlan.

- [3] 1.2. Egy további indítványozó a fenti indítványozókkal azonos jogi képviselő útján, tartalmilag megegyező indítvánnyal fordult az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. A két indítvány közti különbség az indítványozók személyében rejlik. Míg az indítványozók egyike már nyugdíjasként részesül a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. § (2a) bekezdésében foglalt nők kedvezményes öregségi nyugdíjában, addig egy másik indítványozónak a jövőben keletkezne a jelenleg ismert feltételek melletti jogosultsága a csatolt nyilatkozata értelmében.
- [4] 1.3. A harmadik, Abtv. 27. §-a szerinti indítványt két természetes személy indítványozó nyújtotta be. Az indítványozók szerint a Kúria támadott végzése sérti az Alaptörvény egyenlő bánásmódhoz való jogra vonatkozó, továbbá az esélyegyenlőség megvalósulására szolgáló külön intézkedéseket és fokozott védelmet megfogalmazó XV. cikk (1), (2), (3) és (5) bekezdését, illetve az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdését, továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jogot és a B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményét.
- [5] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló tényállás lényege az alábbiakban összegezhető. Az országos népszavazás kezdeményezője 2015. április 1-jén nyújtotta be az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a Nemzeti Választási Bizottsághoz az Nsztv. 3. § (1) bekezdése szerinti hitelesítés céljából. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a nyugdíj jogszabályok 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 a Nemzeti Választási Iroda vezetője 9/2015. számú határozatával, formai okokra hivatkozással megtagadta. Ezt követően a kezdeményező 2015. április 10-én ismételt benyújtotta hitelesítésre az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdést, azonban az NVB 2015. április 30. napján kelt 83/2015. számú határozatával a kérdés hitelesítését megtagadta.

- [6] A szervező jogi képviselője útján felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúrián, amelyet a bíróság megalapozottnak talált, és a Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzésével az NVB határozatát megváltoztatta. A támadott végzés a hitelesítés indokaként egyrészt arra hivatkozott, hogy „[a] Kúria a kérdést egyértelműnek ítélte úgy a választópolgárok, mint az Országgyűlés oldaláról”, másrészt értékelése szerint a feltenni szándékozott kérdés „csak távoli, közvetett összefüggést mutat a költségvetési törvénnyel”.
- [7] 3. Az indítványozók az indítványukban felhívott alaptörvényi rendelkezések sérelmét a támadott bírósági végzéssel összefüggésben az alábbiak szerint indokolták.
- [8] Az indítványozók mindenekelőtt arra hivatkoztak, hogy a Kúria végzésének indokolása „lényegében nem tartalmaz alapjogi érvelést”, emellett csupán egyetlen alkotmánybírósági határozatra támaszkodik, amely állításuk szerint az Alaptörvény Záró és Vegyes Rendelkezései 5. pontja értelmében nem hatályos.
- [9] Az Alaptörvény XV. cikkében foglalt általános egyenlőségi szabállyal és az egyenlő bánásmód követelményével összefüggésben az indítványozók előadták, 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, ABH 1997, 67, 69.] Megítélésük szerint jelen esetben az eltérő nyugdíjszabályok alapja a különműködés, amelynek tekintetében a nőkre vonatkozó kedvezményes szabályozás „a gyermeknevelés miatti fokozott terhelés vagy a beszámítható munkaevék csökkenésén” alapszik. Az indítványozók szerint az Alaptörvény XV. cikk (3) bekezdésében foglalt férfi és női egyenjogúságnak a tartalmi megvalósulását bontja ki a XV. cikk (5) bekezdésben szereplő kijelentő módú („nem feltételes vagy megengedő”) megfogalmazás, amely szerint Magyarország külön intézkedésekkel védi – más kiemelt csoportok mellett – a nőket. Álláspontjuk szerint ezt erősíti „a család különös védelmét rögzítő” L cikk (1) bekezdése, és ezt konkretizálja az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése, amely az állami kötelezettségvállalás keretei között és a nők fokozott védelmére

tekintettel az állami nyugdíjra való jogosultság feltételei vonatkozásában lehetővé teszi a nők számára kedvezőbb előírások megalkotását. Ezen indokok alapján a népszavazás „a nők indokolt és ésszerű pozitív diszkrimináción alapuló különös védetségét szüntetné meg.” Ezzel összefüggésben az indítvány utalt az országgyűlési biztos vizsgálatára (OBH 8068/1996.), amely szerint „az (akkori) társadalombiztosítási jogszabályok által a nők számára meghatározott alacsonyabb nyugdíjkorhatár kedvezmény a nagyobb társadalmi igazságosság megvalósítását célozza, s e célra tekintettel nem sérti az Alkotmányban kimondott diszkriminációs tilalmat.”

[10] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt tulajdonhoz való joggal összefüggésben az indítványozók előadták, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a tulajdonhoz való jog a már megszerzett tulajdon mellett a tulajdoni várományokat is védi. Ennek megfelelően kiterjed a tulajdonjogi védelem „a társadalombiztosítási szolgáltatásokra és várományaikra, [...] tehát az ellenszolgáltatás fejében szerzett, járulékfizetési kötelezettségen alapuló ellátás, mint például a saját jogú öregségi nyugdíj, az özvegyi nyugdíj és a saját jogú hozzátartozói nyugellátás a biztosítási elem miatt tulajdonvédelemben részesül {40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [28]}.” A jelen ügygel összefüggésben az indítványozók úgy látják, hogy az érvényes és eredményes népszavazást követően előálló jogalkotási kényszer többféleképpen is teljesíthető. Meglátásuk szerint bekövetkezhet az is, hogy az egyenlő szabályozást a kedvezmények teljes eltörlésével valósítja meg a jogalkotó, de bekövetkezhet az is, hogy az Országgyűlés a jelenlegi kedvezményeket terjeszti ki a férfiakra is, amely helyzet azonban az ellátandó személyek számának növekedése miatt a jelenlegi nyugellátás mértékének csökkenésével járhat. Mindez meglátásuk szerint „a társadalombiztosítási ellátások az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből levezethető, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében garantált tulajdonszerű védelmének sérelmével járna.” Ezen kívül mindez megalapozza a választói egyértelműség hiányának kételyét is, tekintve hogy az „igen” szavazatok teljesen ellentétes döntéseket eredményezhetnek.

[11] A tulajdonjog sérelmével összefüggésben az indítványozók rámutattak arra is, hogy a potenciálisan megvalósuló „Férfiak40” programszámítások szerint évente 260 milliárd forinttal terhelné meg a nyugdíjasszát. Meglátásuk szerint egy ilyen döntés „a fenntartható költségvetési gazdálkodás sérelmével egyben veszélybe sodorná a jövő nemzedékek sorsáért való felelősségvállalás Alaptörvényben megfogalmazott célját is.” Ezzel összefüggésben felrötták indítványukban azt is, hogy véleményük szerint a Kúria döntése során figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény N) cikkében foglalt kötelezettségét.

- [12] Az indítványozók a tisztességes eljárás sérelmét részben abban látták megvalósulni, hogy a Kúria nem függesztette fel eljárását és nem fordult az Alkotmánybírósághoz. Előadták, hogy az országos népszavazás tiltott tárgyköreit az Alaptörvény 8. cikke tartalmazza, amely szoros összefüggésben áll az Alaptörvény XXIII. cikkében biztosított népszavazáson való részvételhez fűződő joggal, ugyanis a tiltott népszavazási tárgykörök a népszavazás kezdeményezéséhez fűződő jog Alaptörvényben foglalt korlátaiként értelmezhetők. Meglátásuk szerint mivel a tiltott tárgyköröket az Nsztv. szabályozása nem bontja ki, ezért a Kúria nincs abban a helyzetben, hogy meg tudja ítélni, hogy egy feltenni kívánt kérdés az alaptörvényi tilalmak körébe esik-e. Az indítványozók szerint a jelenlegi szabályozási hiátus miatt mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség áll fenn, ezért a Kúriának az Alkotmánybírósághoz kellett volna fordulnia.
- [13] A tisztességes eljáráshoz való jog, és emellett az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jobbiztonság követelményének sérelmét meglátásuk szerint az is megalapozza, hogy a Kúria nem volt tekintettel a nyugdíjrendszerrel összefüggő egyéb népszavazási kérdésekben hozott alkotmánybírósági határozatokra. Ezek a határozatok a nyugdíjrendszer komplex jellegét hangsúlyozták, és azt, hogy a rendszer egyetlen elemének „kiemelése és népszavazásra bocsátása esetén nem egyértelmű, hogy az eredményes népszavazás milyen változásokat okozna”. Ennek következtében a Kúria döntésének indokolása a kérdés egyértelműségének tekintetében az indítványozók szerint hiányos, és esetenként belső ellentmondásban szenved.
- [14] 4. Az előadó alkotmánybíró az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján az előtte folyamatban lévő azonos tárgyú ügyekben elrendelte az ügyek egyesítését. Az alkotmányjogi panaszok tekintetében az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján az előadó alkotmánybíró a panaszok befogadásáról szóló döntés helyett a panaszok érdemi elbírálását tartalmazó határozattervezetet terjesztett a teljes ülés elé.

II.

- [15] Az Alaptörvénynek az indítványokkal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„L) cikk (1) Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint

a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony.”

„N) cikk (1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.

(2) Az (1) bekezdés szerinti elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős.

(3) Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

(3) A nők és a férfiak egyenjogúak.

[...]

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

„XIX. cikk (4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”

„XXIII. cikk (7) Mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított,

független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

„8. cikk (3) Nem lehet országos népszavazást tartani
[...]

b) a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról;”

III.

[16] Az indítványok részben megalapozottak.

[17] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja és az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszok befogadhatóságát vizsgálta. A befogadhatóság formai feltételeit vizsgálva az alábbi megállapításokra jutott.

[18] 1.1. Az Alkotmánybíróság a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzésében (a továbbiakban: ABv.) áttekintette a népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos kúriai végzés alkotmánybírósági felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos eljárási, jogértelmezési hatásköri szabályokat. Az ABv. azt állapította meg, hogy „a népszavazással összefüggő eljárásoknak az Alkotmánybíróság egyes, az Alaptörvényben és az Abtv.-ben rögzített hatáskörei gyakorlása szempontjából három szakasza lehet: a népszavazási kezdeményezés (választópolgári kezdeményezés, a kérdés benyújtása, hitelesítése, az aláírásgyűjtés, az aláírások ellenőrzése), a népszavazás elrendelése és a közársasági elnöki kitézés utáni szakasz.” (Indokolás [20]) Megállapította továbbá, hogy a népszavazási kérdés hitelesítése körében hozott kúriai döntés mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés *d*) pontja és az Abtv. 27. §-a alapján támadható meg alkotmányjogi panasszal” (I. ABv. Indokolás [21]).

[19] Az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdésének első fordulata értelmében a sérelmezett döntés kézhezvételétől számított 60 napon belül kell előterjeszteni. Az Abtv. 53. § (2) bekezdése értelmében az Abtv. 27. §-ában foglalt alkotmányjogi panaszt az ügyben elsőfokon eljáró bíróságnál kell az Alkotmánybírósághoz címezve benyújtani. A Kúria alkotmányjogi panasszal támadott Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzése 2015. június 30-án kelt és ugyanezen napon tették közzé a Kúria

honlapján. A vizsgált ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panaszosok a fenti törvényi határidőt valamenynyi alkotmányjogi panasz esetében betartották.

[20] 1.2. Az alkotmányjogi panaszok megfeleltek az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott – a határozott kérelemre vonatkozó – törvényi feltételeknek. Az indítványok megjelölték az indítványozók jogosultságát és az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont]; az Abtv. 27. §-ában foglalt alkotmányjogi panasz hatáskörben (valódi panasz) kérték az Alkotmánybíróság eljárását. Az Alkotmánybíróság az ABv. indokolásában már megállapította azt, hogy „[a]z Alaptörvény és az Abtv. valamennyi bírói döntést illetően lehetővé teszi alkotmányjogi panasz benyújtását. Jelenleg nincs olyan alaptörvényi vagy törvényi előírás, amely a Kúriának az Nsztv.-n alapuló, a népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló döntését kivénné a panasszal támadható bírói döntések közül. Az Nsztv. 30. § (1) bekezdése a további jogorvoslatot zárja ki a hitelesítésről szóló döntést követően, az alkotmányjogi panaszt nem.” (Indokolás [13]) Ebből következően a panaszosok az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó ügyben terjesztették elő az indítványaikat. A panaszosok megjelölték az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntést: a Kúria Knk.IV.37.467/2015. számú jogerős végzését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], valamint – az indítványismertetésben foglaltak szerint – az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. A panaszosok indokát adták az eljárás megindításának, kifejtették az Alaptörvényben foglalt és az indítványban felhívott jogok sérelmének a lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], indokolták továbbá azt is, hogy a Kúria támadott végzése miért ellentétes az Alaptörvény általuk felhívott rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. A panaszosok kifejezett kérelmet terjesztettek elő a Kúria támadott végzése alaptörvény-ellenességének a megállapítására és annak megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].

[21] 1.3. Az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében megvizsgálta az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának a törvényben előírt tartalmi feltételeit is, így különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság tartalmi vizsgálata során megállapította, hogy a természetes személy panaszosok jogosultnak és érintettnek tekinthetők, ugyanakkor a társadalmi szervezet indítványozók érintettsége nem áll fenn. Az Alkotmánybíróság a 3091/2012. (VII. 26.) AB végzés indokolásában a szakszervezetek egyedi ügyben fennálló

érintettségének a vizsgálata körében már megállapította: „[a] szakszervezet tagjai és más személyek nevében nem járhat el, a szakszervezet tagjai önállóan, saját nevükben nyújthatnak be Alaptörvényben biztosított jogaik sérelmére hivatkozással alkotmányjogi panaszt. A szakszervezet érintettsége csak akkor lenne megállapítható, ha a támadott jogszabályi rendelkezések közvetlenül a szakszervezet érdekképviseleti tevékenységével kapcsolatos jogaira vonatkoznának.” (Indokolás, [3]) A vizsgált ügyben a társadalmi szervezet indítványozók a tagjaik nevében az Alaptörvény 27. §-ában foglalt alkotmányjogi panaszt nem terjeszthetnek elő. Ezen túlmenően a társadalmi szervezet indítványozók nem a társadalmi szervezet Alaptörvényben foglalt jogainak, hanem a tagjaikat megillető Alaptörvényben foglalt jogok sérelmét állították, ezért az egyedi érintettségük nem állapítható meg. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a társadalmi szervezet indítványozók által előterjesztett alkotmányjogi panasz indítványt az Abtv. 64. § b) pontja alapján visszautasította.

- [22] A természetes személy indítványozók egyrészt olyan nők, akik a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. § (2a) bekezdésében szabályozott kedvezményes szabály mellett vonultak nyugdíjba és az indítvány előterjesztésekor is abban részesülnek. A természetes személy indítványozók másrészt olyan nők, akik a mondott törvényi rendelkezés alapján már kérték a jogosultsági feltételek eljáró nyugdíjszerv általi megállapítását, illetve nyilatkoztak arról, hogy élni kívánnak a kedvezményes nyugdíjba vonulás lehetőségével. Az Alkotmánybíróság az érintettség vizsgálatánál figyelembe vette azt, hogy a Kúria alkotmányjogi panasszal támadott jogerős végzése országos népszavazásra irányuló kérdést hitelesített, mely hitelesítő döntés nemcsak a kezdeményezőknek a népszavazáshoz való alapjogára, de a panaszosok indítványban felhívott, Alaptörvényben foglalt jogainak a gyakorlására is kihat.
- [23] Az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben megállapította, hogy a természetes személy panaszosok csatolták az egyedi érintettségüket alátámasztó okiratokat, azok tartalma az egyedi ügyben fennálló érintettségüket alátámasztotta.
- [24] Az indítványozók hivatkoztak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére. Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26–27. §-ai alapján az Alaptörvényben biztosított jogok védelmének az eszköze. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén [l. pl. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]] – lehet alapítani. A vizsgált ügyben a panaszosok nem a kellő felkészülési idő hiányát

sérelmezték, illetve nem a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmára hivatkoztak, ezért az alkotmányjogi panaszok e tekintetben nem feleltek meg az Abtv. 27. § a) pontjában foglaltaknak, erre tekintettel azokat az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

- [25] Az indítványozók az Alaptörvény több olyan rendelkezésének a sérelmére is hivatkoztak – Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés, XV. cikk (1), (2), (3), (5) bekezdés, XIX. cikk (4) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés – amelyek a panaszosok Alaptörvényben foglalt jogát képezik, illetve azzal szoros tartalmi kapcsolatban állnak. A mondott alaptörvényi rendelkezések tekintetében az alkotmányjogi panaszok megfelelnek az Abtv. 27. § a) pontjában foglalt feltételnek.
- [26] 1.4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria támadott végzésével szembeni jogorvoslatot az Nsztv. 30. § (1) bekezdése kizárja, így az Abtv. 27. § b) pontjának második fordulatában foglalt törvényi feltétel teljesült.
- [27] 1.5. Az Abtv. 29. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. A fenti törvényi feltételek vagylagosak, bármelyik törvényi feltétel fennállta megalapozhatja a fenti törvényi rendelkezésnek való megfelelést. Az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben úgy ítélte meg, hogy az alkotmányjogi panaszok alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetnek fel és egyben fennáll a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetősége is. Az indítványozók több olyan őket megillető Alaptörvényben foglalt jog, illetve ahhoz szorosan kapcsolódó, az Alaptörvény alapjogokat szabályozó „SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG” fejezetében szabályozott rendelkezés sérelmét állították, amelyeknek a sérelmét csak azok befogadását követően tudja az Alkotmánybíróság elbírálni. Az indítványozók kifogásolták azt is, hogy a Kúria hitelesítő döntése alapjogi érvelést nem tartalmaz, ebből következően a Kúria nem ismerte fel az előtte fekvő ügy alapjogi összefüggéseit. Az Alkotmánybíróság a 3/2015. (II. 2.) AB határozatában az Abtv. 27. §-a szerinti panasz tárgyát képező bírói döntés alaptörvény-ellenességét azért állapította meg, mert az egyedi ügyben eljáró bíróság nem ismerte fel az előtte fekvő ügy alapjogi vonatkozásait. Az egyedi ügy alapjogi összefüggéseinek az indítványozók által állított figyelmen kívül hagyása (az alapjogi vonatkozású indokolás állított hiánya) tehát a vizsgált esetben is felveti a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét. Az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekinti azt is, hogy a kifogásolt hitelesítő döntés az Alaptörvény

XV. cikk (2) és (3) és (5) bekezdésében foglalt rendelkezéseinek a sérelmére vezethet-e, figyelemmel az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésében foglalt rendelkezésekre is. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat befogadhatónak találta.

IV.

[28] 1. Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában is szükségesnek ítéli rögzíteni azt, hogy a Kúria alkotmányjogi panaszokkal támadott hitelesítő döntésében szereplő kérdés törvényességi szempontú vizsgálata a Kúria kizárólagos hatáskörébe tartozik. Ebből következően az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül a Kúria hitelesítő döntését, abban a törvényességi kérdésben, hogy a hitelesített kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt – választói illetve törvényalkotói – egyértelműség követelményének megfelelt-e. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy a Kúria panaszosok által támadott végzése helytállóan állapítja meg azt, hogy a Kúria az Nsztv. 30. § (1) bekezdésében – figyelemmel az Nsztv. 11. §-ára is – foglalt hatáskörében eljárva, nemperes eljárásban, az Alaptörvény védelme érdekében és elsődlegesen a felülvizsgálati kérelemben foglaltakra tekintettel vizsgálta felül az NVB döntését. Ugyancsak helytállóan hivatkozik a végzése indokolásában a Kúria arra, hogy a felülvizsgálati eljárásának, mint az Nsztv.-ben rögzített jogorvoslati eljárásnak a tárgya a hitelesíteni kért kérdés alkotmányosságának és törvényességének a vizsgálata volt. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d)* pontjában és az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörében eljárva a bírói döntés alaptörvény-ellenességének a vizsgálatára rendelkezik hatáskörrel. Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában is fenntartja és megerősíti az ABv. indokolásában kifejtett álláspontját: „[a] kérdés hitelesítése körében – ahogyan a jelen ügyben is – a Kúria döntése mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés *d)* pontja és az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal támadható meg, de az alkotmányjogi panasznak Alaptörvényben biztosított jog (pl. tisztességes eljáráshoz való jog, népszavazáson való részvétel joga) sérelmére kell hivatkoznia, a népszavazásból kizárt tárgykörök mikénti értelmezését – alapjogi sérelem állítása nélkül – önmagában nem lehet vitatni az Alkotmánybíróság előtt.” (Indokolás [21]) Az indítványozók a jelen ügyben alapjogi sérelmet állítottak és – egyebek mellett – hivatkoztak a tisztességes eljáráshoz való alapjog sérelmére – továbbá az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontjában foglalt tiltott népszavazási tárgykörön keresztül – utaltak a népszavazáshoz való alapjog sérelmére. A népszavazáshoz való alapjoghoz

kapcsolódóan állították az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt rendelkezés sérelmét is. Az Alkotmánybíróság az ABv.-ben rámutatott továbbá arra is, hogy az Alaptörvény és az Abtv. valamennyi bírói döntést illetően lehetővé teszi alkotmányjogi panasz benyújtását és nincs olyan alaptörvényi vagy törvényi előírás, amely a Kúriának az Nsztv.-n alapuló, a népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló döntését kivénné a panasszal támadható bírói döntések közül. Az Alkotmánybíróság kifejtette továbbá azt is, hogy az Nsztv. 30. § (1) bekezdése a további jogorvoslatot zárja ki a hitelesítésről szóló döntést követően, az alkotmányjogi panaszt nem, továbbá, hogy az Nsztv. rendszerében az alkotmányjogi panasz nem minősül az Nsztv. szerinti jogorvoslatnak. A fenti megállapítások mellett ugyanakkor azt is kiemelte, hogy „[m]ás kérdés, hogy ilyenkor az alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság milyen feltételekkel és terjedelemben vizsgálhatja felül a Kúria végzését mint bírói döntést, amely vagy a kérdés hitelesítésére, vagy a hitelesítés megtagadására vezet.” (Indokolás [13]) Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben figyelemmel a fent idézett megállapításaira is, nyomatékkal kíván utalni arra, hogy a Kúria hitelesítő döntését csak kivételesen, alapjogi sérelem állítása esetén, és kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja felül. A jelen ügyben ezt a kivételességet az állított alapjogi sérelmek alapoazzák meg. Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy az indítványozók által állított alapjogi sérelemmel összefüggésben felhívott hitelesítés megtagadási ok az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt tehát nem törvényi, hanem alaptörvényi tilalom. A Kúria a kifogásolt végzésében a saját hatáskörének megállapítása során maga is szükségesnek ítélte rögzíteni azt, hogy nemcsak a hitelesíteni kért kérdés törvényességét, de az Alaptörvény védelme érdekében annak alkotmányosságát is vizsgálta a felülvizsgálati kérelem keretei között. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, ami a jelen alkotmányjogi panasz eljárásban is irányadó.

- [29] 2. Ebből is következik, hogy az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszok érdemi (tartalmi) elbírálása során az is vizsgálnia kellett, hogy a Kúria hitelesítő döntésében szereplő kérdés nem ütközik-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt Alaptörvényben tiltott népszavazási tárgykörbe. Ebben az alkotmányossági kérdésben a fent jelzett kivételes feltételek teljesülése miatt az Alkotmánybíróságnak el kellett végezni a Kúria jogerős végzésében foglalt hitelesítő döntés (az ennek tárgyát képező kérdés) alkotmányossági felülvizsgálatát az Alaptörvényben biztosított, alapjogi természetű rendelkezések tükrében.

- [30] Az Alkotmánybíróság Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pontjára tekintettel úgy foglalt állást, hogy „az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [31] Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontja az előző Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a*) pontjában rögzített, népszavazásra nem bocsátható tárgykörrel állítható párhuzamba. Az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozására irányuló, T/1445. számú, 2010. október 26-án benyújtott törvényjavaslat a népszavazási kizárt tárgykörökre utalt vissza, ezek között arra a szabályra [Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a*) pontja], amely szerint nem tartható népszavazás a költségvetésről szóló törvény tartalmáról. Ezért mind a hatáskör-korlátozó klauzula költségvetési törvényre utaló részének értelmezése, mind a népszavazásból kizárt tárgykörök értelmezése az Alkotmánybíróság 2012. január 1-je előtti gyakorlatából a jelen ügyben felhasználható. A hatáskör-korlátozással kapcsolatos gyakorlatot az Alkotmánybíróság a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló törvényt érintő ügyben 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában foglalta össze. Ez a határozat az 58/2007. (X. 1.) AB határozatban (ABH 2007, 676.) kifejtettekre utal. Ez utóbbi – szintén népszavazási ügyben hozott – határozat III. 3.1. pontja megerősíti azt a gyakorlatot, amely szerint a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján 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. A határozat szerint „jövőbeli költségvetési törvényben szereplő kiadás meghatározására irányuló kérdés kizárásával a költségvetés bevételi és kiadási oldala között különbséget jövőbeli költségvetést illetően tett az Alkotmánybíróság, éppen szűkítve a szabad tárgyköröket. Ez a különbségtétel az Alkotmánnyon alapul: a bevételi oldalt illetően az Alkotmány a bevételeket meghatározó adókról, illetékekről, vámokról szóló törvényekről egyszer és mindenkorra tiltja külön a népszavazást, míg más bevételek,

illetve a kiadási oldal védelme csupán valamely, már elfogadott költségvetés időtartamára szólna, az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontja szó szerinti értelme mellett. Nyilvánvaló, hogy a népszavazás intézménye és az Országgyűlés költségvetés jóváhagyására vonatkozó hatásköre, amely az Alkotmány 19. § (3) bekezdés d) pontján alapul, akkor egyeztethető össze, ha az olyan kérdés is tiltott tárgykörbe tartozik, amely arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat." Az Alkotmánybíróság 33/2007. (VI. 6.) AB határozatában szintén megerősítette: „jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési javaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése nem tagadható meg, hacsak nem jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokról van szó.” (ABH 2007, 394, 400.) Az Alkotmánybíróság a fentiek értelmében a „költségvetési törvényre” vonatkozó szabályt az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat (ABH 2001, 392.) meghozatalától kezdve kiterjesztően értelmezi és három esetkört (a költségvetési törvény módosítását, a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatását, jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadások meghatározását) ért alatta. A népszavazási kérdés közvetlenül nem költségvetési törvényre vonatkozik. Azonban – az ismertetett gyakorlat értelmében – a költségvetési törvény, mint kizárt tárgykör nemcsak a hatályos költségvetési törvényt jelenti, hanem valamely jövőbeni kiadást is, vagy olyan kérdést, amelyből a hatályos költségvetési törvény módosítása következik. Az Alaptörvény a közpénzekekről szóló szabályok között a 36. cikk (1) bekezdésében előírja, hogy az Országgyűlés minden évre vonatkozóan törvényt alkot a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról. A közpénzekekről szóló fejezetben elhelyezkedő 40. cikk szerint „a közteljesítés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg.” Az Alaptörvény a nyugdíjrendszer alapvető szabályait közpénzügyi rendelkezésnek tartja. Az Alaptörvény a közpénzekekről szóló fejezetben utal az államháztartásra, az államháztartás gazdálkodására (43. cikk). Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény előírja, hogy a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat indokolásában mellékelni kell a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételeire és kiadásaira vonatkozó demográfiai folyamatokat, és azok hatásait figyelembe vevő előrejelzést [22. § (3) bekezdés c) pont]. A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 42. § (1) bekezdése értelmében az állami nyugdíjak kifizetésének fedezetét a Nyugdíjbiztosítási Alap biztosítja. A Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény (a továbbiakban: Költségvetési törvény) a Nyugdíjbiztosítási Alapot

fejezetként szabályozza (LXXI. Nyugdíjbiztosítási Alap). Az indítvány elbírálásakor a Költségvetési törvény 1. melléklete a LXXI. Nyugdíjbiztosítási Alap fejezetnél a 2. cím, 1. Nyugellátások alcím alatt tartalmaz előírást, kiadási előirányzatot az öregségi nyugdíjjal összefüggésben.

- [32] Az 59/2004. (XII. 4.) AB határozat – amely nyugdíjemelésre vonatkozó népszavazási kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítéséről szólt, és a költségvetési kizárt tárgykört értelmezte – abból indult ki, hogy a népszavazásra bocsátandó, nyugdíjemelésre vonatkozó kérdés szövegszerűen ugyan nem tartalmazta a költségvetési törvény módosítását, de okszerűen következett a kérdésből a tiltott tárgykörként megjelölt törvény – a költségvetési törvényben a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetése kiadási főösszege – megváltoztatása. A határozat megállapította, hogy 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 a kérdés az Alkotmányban tételesen megjelenített kizárt népszavazási tárgykörbe ütközik (ABH 2004, 834, 837.). Akkor, amikor arról kell dönteni, hogy valamely kérdésben a népszavazás kizárt a népszavazási kizárt tárgykörre vonatkozó szabály értelmében, a népszavazási kérdés tartalmát figyelembe kell venni. A Kúria támadott hitelesítő végzésében foglalt kérdés a „nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét” kiterjesztené a férfiak számára is, mert lehetővé kell tennie az Országgyűlésnek a férfiak számára is a „nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét”. Megállapítható, hogy a kérdésből eredményes népszavazás esetén olyan jogalkotás következne, amely jövőbeni költségvetési kiadási tétel meghatározására irányul. A kérdésből a nyugellátásokra a költségvetési törvényben előírt összeg emelését eredményező jogalkotás következik, ezért az az ország éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálata eredményeként megállapította, hogy a Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzése olyan kérdést hitelesített, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének *b*) pontjában foglalt tiltott tárgykörre vonatkozik. Az alkotmányjogi panasszal támadott ítélet meghozatala során a Kúria nem alkalmazta helytállóan a kizárt tárgykörbe tartozó költségvetési törvény fogalmának az Alkotmánybíróság által kialakított értelmezését, ezért döntésével olyan kérdést hitelesített, amely kizárt népszavazási tárgykörbe tartozik.

- [33] 3. Az indítványozók hivatkoztak arra, hogy a Kúria támadott végzése alapjogi érvelést nem tartalmaz, a hitelesített kérdés alapjogi összefüggéseit így különösen annak kapcsolatát az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésében és XV. cikk (5) bekezdésében foglalt rendelkezésekhez nem tárta fel, és így nem is vette figyelembe a kérdés alkotmányossági vizsgálata során. A panaszosok kiemelték azt, hogy az Alaptörvény a védett társadalmi csoportok között alaptörvényi védelem alá helyezi a nőket. Hivatkoztak arra, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése értelmében az állam külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Arra is hivatkoztak, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése tartalmilag szorosan kapcsolódik a fent idézett, az állam oldalán fennálló alkotmányos kötelezettséghez akkor, amikor kimondja azt, hogy törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja. Az indítványozók a Kúria végzésének az indokolásával összefüggésben azt is sérelmezték, hogy a Kúria a kérdés alkotmányossági szempontú vizsgálatába nem vonta be az Alaptörvény XV. cikk (1), (2), (3) és (5) bekezdéseit nem ezekkel együtt és ezekre tekintettel vizsgálta és értékelte a XIX. cikk (4) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezést. Az Alkotmánybíróságnak – tekintettel arra, hogy a Kúria a felülvizsgálati eljárás során nemcsak törvényességi, de alkotmányossági szempontból is vizsgálta a kérdést – az indítványok alapján vizsgálnia kellett azt, hogy az indítványozók által kifogásolt alapjogi szempontú vizsgálatot teljes körben elvégezte-e a kérdés hitelesítése során a Kúria. Az Alkotmánybíróság a lefolytatott vizsgálata során az alábbi megállapításokra jutott.
- [34] Ahogyan azt az Alkotmánybíróság a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában is megállapította, a korábban hatályos Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése alapján a magyar állampolgárok jogosultak voltak a megélhetésükhöz szükséges ellátásra. E rendelkezésből és az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből vezette le az Alkotmánybíróság a jogosultságot az olyan megélhetési minimum állam általi biztosítására, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához. Az előző Alkotmányhoz képest lényeges változást jelent, hogy az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikke nem jogokról, hanem jellemzően állami kötelezettségekről és államcélokról rendelkezik. A XIX. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország „törekszik” arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, és „elősegíti” az időskori megélhetés biztosítását. Jogosultságról két esetben szól az Alaptörvény XIX. cikke. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése „állami nyugdíjra való jogosultságot” említ, amelynek feltételeit törvény állapítja meg. A XIX. cikk (1) bekezdése pedig az állampolgárok anyasága, betegsége, rokkantsága, özvegysége, árvasága és

önhibáján kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a „törvényben meghatározott támogatásra” való jogosultságot. Vagyis ezek azok az élethelyzetek, amelyekre szabottan törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani. Ebből az következik, hogy jóllehet a XIX. cikk jellemzően államcélokról, és nem alapvető jogokról szól, az Alaptörvénynek ez a cikke „Alaptörvényben biztosított jogot” tartalmaz abban az értelemben, hogy törvényi jogosultságoknak (meghatározott élethelyzetekhez kötve) alaptörvényi háttérrel ad. Habár a törvényi feltételek részletei vagy a nyugdíjra jogosultság feltételei, mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér azt jelenti, hogy az elvont jogosultság mind az állami nyugdíjat, mind a nők fokozott védelmét illetően az Alaptörvényből ered. Ezt az értelmezést erősíti az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése, amikor előírja, hogy az államnak külön intézkedésekkel kell védenie egyebek között a családokat, a gyermekeket, a nőket. A XV. cikk (3) bekezdése a nők és férfiak egyenjogúságát deklarálja. A XV. cikk alapjogi rendelkezés, amely fő szabály szerint tiltja a nem szerinti különbségtételt az alapvető jogokat illetően. A nőket az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése és a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata alapján külön védelem illeti meg, és a fokozott védelem követelményére tekintettel is nyugdíjra való jogosultságuk más lehet, mint más személyeknek. Mindkét szabályból az következik, hogy a nők – a férfiakhoz képest – kedvezőbb (nem azonos) alanyi jogokra tarthatnak igényt, a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata alapján különösen az állami nyugdíjra jogosultság (a törvényben szabályozott jogosultsági feltételek meghatározása) területén. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésének feltételes megfogalmazásából szövegszerűen az következhetne, hogy a nők előnyben részesítése egyes nyugdíjszabályok vonatkozásában a törvényalkotó számára biztosított lehetőség csupán. Azt azonban feltétlenül meg lehet állapítani, és a jelen ügyben vizsgált alkotmányjogi panaszok szempontjából annak van jelentősége, hogy az Alaptörvény valamennyi, a „Szabadság és felelősség” című részben szereplő szabálya, így XV. cikk (5) bekezdése és a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata is, érvényesülhessen a törvényhozó belátása szerint. A nőknek ehhez Alaptörvényben biztosított joguk van. A hitelesített népszavazási kérdés – akár az NVB, akár a Kúria jogértelmezését kell figyelembe venni – a lényeges tartalma szerint arra irányul, hogy a nyugdíjba vonulás lehetőségét a férfiak számára is a nők számára biztosított kedvezményekkel, vagyis azonosan tegyék lehetővé. Ez azt jelenti, hogy mind a XV. cikk (5) bekezdése, mind a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata érvényesülése elé az eredményes népszavazás gátat emelne, azt lényegében kiüresítené. A fenti alapjogi összefüggéseket a Kúriának

a felülvizsgálati eljárás keretében a kérdés alkotmányossági szempontú vizsgálata során fel kellett volna tárnia és értékelnie kellett volna. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem annak van jelentősége, hogy valamely, az alapjogi fejezetben szereplő szabály alapvető jogot vagy államcél fogalmaz meg, hanem annak, hogy a nyugdíjjal összefüggésben a nőkre vonatkozó kedvezőbb szabályozás megalkotásának lehetőségét a népszavazás elvonná. Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a Kúriát a felülvizsgálati eljárásban is köti az Alaptörvény hivatkozott értelmezési szabálya, azt akkor is megfelelően figyelembe kell vennie, amikor a felülvizsgálati eljárás során a kérdés hitelesítése tárgyában dönt. A Kúria támadott végzése a kérdés alkotmányossági vizsgálata során a fenti alkotmányossági összefüggéseket és szempontokat nem vizsgálta, az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésében foglalt rendelkezést nem a XV. cikk (5) bekezdésével együttesen és arra tekintettel értelmezte ebből következően nem vizsgálta azt a kérdést, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdés hogyan hat ki az alkotmányosan védett társadalmi csoport, a nők alaptörvényi védelmére. Az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben úgy ítélte meg, hogy a felülvizsgálat során a Kúria a kérdés alkotmányossági vizsgálatát nem végezte el teljes körben.

[35] A IV.2. és IV.3. pontokban (Indokolás [29]–[34]) kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kúria Knk. IV.37.467/2015/2. számú végzését megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatának megfelelően a panaszosok által állított további alapjogi sérelmeket, illetve az Alaptörvényben foglalt és a panaszosok által megjelölt jogok sérelmét már nem vizsgálta.

[36] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján elrendelte e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét.

Budapest, 2015. szeptember 22.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Stumpf István
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [37] Egyetértek a határozat rendelkező részével és – az alábbi kivétellel – annak indokolásával. Álláspontom szerint a kúriai döntés alaptörvény-ellenességének megítélésekor az indokolás IV. részében (Indokolás [28]–[36]) nagyobb hangsúlyt kellett volna kapnia annak a ténynek, hogy a Kúria sérelmezett végzésének alaptörvény-ellenessége az Alaptörvény téves értelmezésére vezethető vissza. A Kúria ugyanis nem vette figyelembe, hogy az Alaptörvénynek az eljárásában megvizsgált rendelkezései konjunktíve együtthatóak, így alkotmányossági szempontból való megítélésük csak kölcsönhatásukban lehetséges. Ezen túlmenően a Kúria figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény N) cikkét is, miáltal megközelítése egyértelműen alaptörvény-ellenessé vált.
- [38] Következésképpen a Kúria végzése alaptörvény-ellenességének lényegét a következőkben látom.
- [39] 1. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésének utolsó fordulata nem törvényi szinten (vö.: kúriai döntés 6. pontja), hanem alkotmányosan legitimálja az állami nyugdíjra való jogosultság feltételei szempontjából a nők pozitív megkülönböztetését.
- [40] A hivatkozott rendelkezés – a nemek közötti megkülönböztetés főszabálykénti tilalma („*lex generalis*”) érvényesülése keretében alkotott „*lex specialis*” szabályként – éppenséggel a férfiak és nők valós egyenlősége biztosítása érdekében született. Mint ilyen, egyszerre fejez ki ezirányú állami cselekvési kötelezettséget és államcél egyfelől, másrészt irányoz elő feltételes, ténylegesen a gazdasági lehetőségek függvényében biztosítandó alaptörvényi jogosultságot a törvényileg szabályozott feltételeknek megfelelő nők számára. Ennek a kizárólag az államháztartás állapotától függő jogosultságnak a férfiak számára való

automatikus biztosítása kifejezetten ellentmondana a XIX. cikk (4) bekezdésében tükröződő alkotmányozói akaratnak és megjelölt államcélnek, egyúttal a nők számára nyújtott alkotmányos jogosultság sérelmével járhatna.

- [41] 2. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontját – az Nsztv. 11. §-a alkalmazásában – az NVB jogilag helytállóan, a Kúria azonban alkotmányellenesen értelmezte, önálló érvkészlet hiányában ráadásul megalapozatlanul hivatkozott az Alkotmánybíróság gyakorlatára a tiltott tárgykör szűkítő értelmezése vonatkozásában (v.ö.: kúriai döntés 3. pontja).
- [42] Közismertsége folytán nem szorul bizonyításra, hogy a nyugdíjrendszer nagy ívű és teljes körű folyamatos átalakítása az államháztartás állapotától függő gazdasági és gazdálkodási kérdés, a költségvetés jövőbeni kiadásai szempontjából annak meghatározó részét képezi.
- [43] Az Alaptörvény N) cikke értelmében ilyen körülmények között aligha vitatható, hogy az Alaptörvény XIX. cikke (4) bekezdésében a nők számára biztosított feltételes jogosultság érvényesülésének biztosíthatósága, illetőleg annak fenntarthatósága is költségvetési kérdés. Márpedig a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének érvényesítése elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelőssége, ezen elvet az állami szervek – köztük nevesítetten az Alkotmánybíróság – kötelesek tiszteletben tartani az N) cikk (2), illetve (3) cikkei alapján.

Budapest, 2015. szeptember 22.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [44] A határozatot csak az indokolás kiegészítésével tudom támogatni. A kiegészítés azért elengedhetetlen, mert az Alaptörvény 8. cikkének (3) bekezdése által tartalmazott, népszavazásra nem bocsátható tárgykörök felsorolására hivatkozás – mely az Indokolás IV. részének 2. pontjában (Indokolás [29]–[32]) található –, még nem meríti ki a tárgyra vonatkozó alaptörvényi rendelkezéseket, ami után elégséges lenne az ezt értelmező, korábbi alkotmánybíróági döntések érveit (Abh.) elemezni. E döntések egyik legfontosabb kérdése volt az eddigiekben a költségvetést érintő népszavazási kezdeményezéseknél a *jövőbeni költségvetések* bevonása az értelmezésbe, vagy inkább ennek

kihagyása, és csak a hatályos költségvetési törvényre leszűkítve megvizsgálni a népszavazási kezdeményezés erre kihatását. Ebben a kérdésben az elmúlt években – még a régi Alkotmány hatálya alatt – az e tárgyú határozatokhoz fűzött különvélemények tanúsága szerint kettészakadt az alkotmánybírói testület, és mindkét értelmezésre találhatók régi Abh.-k. A határozati indokolás jelzett pontja a korábbi alkotmánybírói döntésekre hivatkozva ezek közül azt a vonalat emeli a mostani határozat alapjává, mely a jövőbeni költségvetéseket is bevonja, mint népszavazást kizáró okot az értelmezésbe, és mivel a most tárgyalt népszavazási kezdeményezés nagymértékben érinti jövőbeni költségvetések keretszámait, a határozatunk megsemmisíti a kezdeményezést engedélyező kúriai döntést.

[45] Az érvelés korábbi alkotmánybírói precedens-döntésekre alapozása azonban megítélésem szerint nem veszi figyelembe, hogy a jelzett dilemma eldöntésére az Alaptörvényben már van egy külön rendelkezés, és ez egyértelműen kötelezővé teszi az alkotmánybírák számára – mint ahogy az összes állami szerv, így a bíróságok számára is is –, hogy döntéseit mindenkor a fenntartható költségvetés elvére kell alapoznia: „Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzati szervek és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.” [Alaptörvény N) cikk (3) bekezdés] A korábbi váltakozó értelmezés így az Alaptörvény hatálybalépése óta eldőlt, és ez az alaptörvényi rendelkezés nyilvánvalóvá teszi, hogy nem követheti az Alkotmánybíróság azt az értelmezési vonalat, mely csak a hatályos költségvetési törvény szempontjából értelmezi a költségvetési érintettséget egy-egy népszavazási kezdeményezésnél. És mivel a Kúria ezt nem vette figyelembe döntésében, így meg kellett azt semmisítenünk.

[46] Az Alaptörvény 8. cikke (3) bekezdésének *b)* pontjában található népszavazási tilalom kérdésében így mindig csak az N) cikk bevonása mellett lehet dönteni, és e bevonás a konkrét esetek megítélésénél egy további distinkció fontosságát is felveti. Ugyanis míg a hatályos költségvetés kérdésében minden ezt érintő népszavazási kezdeményezés tilosnak minősíthető, addig az N) cikk révén a jövőbeni költségvetések e tilalom alá vonása csak azokat a népszavazási kezdeményezéseket engedi megtiltani az Alkotmánybíróság számára, melyek volumene – akár több százmilliárd forintba rúgóan – valóban a költségvetés fenntarthatóságát kérdőjelezi meg. E szűkítés nélkül a jövőbeni költségvetéseket is érintő viták megtiltása a népszavazás útján a demokrácia komolyabb sérelmét is okozná. Így azonban az N) cikk parancsa és a demokrácia parancsa is érvényesülhet az Alkotmánybíróság

vonatkozó döntéseiben, és a testületnek mindig e két szembenálló alaptörvényi követelmény között egyensúlyozva kell meghozni döntését. A jelen esetben a 200-300 milliárd forint közötti összegre rúgó kihatás a jövőbeni költségvetések nyugdíjasszájának nagyságára – figyelemmel a demográfiai gondokra is – kötelezővé tette az alkotmánybírák számára e népszavazási kezdeményezés megtiltását.

- [47] A határozat indokolása nem tért ki ezekre az alaptörvényi dilemmákra, és a régi Alkotmány alapján hozott alkotmánybíróági döntések alapján – melyek ráadásul nem is egyértelműek – igyekezett megindokolni a máskülönb helyes irányban meghozott döntését. Az Alkotmánybírósnak mindenkor az Alaptörvény rendelkezéseiből kell kiindulnia egy-egy ügy elbírálásánál, és a hasonló ügyekben korábban meghozott döntései csak értelmezési segéd- eszközt jelenthetnek ehhez képest. Ez fordult át sajnálatos módon az elmúlt évtizedek alkotmánybíróági gyakorlatában, és a régi alkotmánybíróági döntések összességét a 'láthatatlan alkotmányként' felfogó nézet öntudatlan továbbélése ma is sokszor életben tartja ezt a kifogásolható indokolási gyakorlatot. (A kutatások szerint az európai alkotmánybíróóságok közül e torzulás a magyar mellett különösen a spanyol és a litván alkotmánybíróóságoknál tapasztalható, míg például a horvátok, a szlovének és a csehek esetében ez nem létezik.) Nos, lezárva e probléma exponálását, az N) cikk mellőzése és helyette a régi Abh.-k megidézése az indokolás alapjaként ezt a hibás gyakorlatot folytatja, és párhuzamos indokolásomban a mostani konkrét ügyet érintő érvelésem mellett e gyakorlat megváltoztatásának szükségességére is fel szerettem volna hívni a figyelmet.

Budapest, 2015. szeptember 22.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

A határozat rendelkező részével egyetértek, azonban indokolását szükségesnek tartom kiegészíteni, illetve egyes elemeit illetően eltérő álláspontomat kifejteni.

- [48] 1. Mind az alkotmányjogi panasz befogadása, mind az érdemi döntés szempontjából megkerülhetetlen annak az előkérdésnek a tisztázása, hogy

a jelen, népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos bírói döntéssel összefüggésben felmerülhet-e egyáltalán Alaptörvényben biztosított jog sérelme. Az indítványozók hivatkoztak az Alaptörvény egyenlő bánásmódhoz való jogra vonatkozó, továbbá az esélyegyenlőség megvalósulására szolgáló külön intézkedéseket és fokozott védelmet megfogalmazó XV. cikk (1), (2), (3) és (5) bekezdésének és XIX. cikk (4) bekezdésének a sérelmére, felvetették továbbá az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében biztosított népszavazáson való részvételhez fűződő joguk megsértését is amiatt, mert – álláspontjuk szerint – a népszavazás során alaptörvény-ellenes kérdésben kellene véleményt nyilvánítaniuk.

[49] Az Alaptörvény XV. cikk (4)–(5) bekezdésében szereplő, és a XIX. cikk (4) bekezdésében a nyugdíjjogosultság szempontjából kibontott, a nőket megillető pozitív megkülönböztetésen alapuló kedvezmények biztosításának lehetővé tétele önmagában nem Alaptörvényben biztosított jognak, hanem államcélnek (államcél előmozdító lehetőségnek) tekinthető. Az, hogy általánosságban az állam milyen intézkedésekkel segíti a nők esélyegyenlőségének megvalósulását és milyen – az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése szerinti – védelmet nyújt nekik, nem vezethető le az Alaptörvény XV. cikkéből, ez a mindenkori jogalkotó akarat-elhatározásától függ; konkrét jogok, konkrét intézkedések a XV. cikkben foglalt rendelkezésekből nem következnek. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése is csak lehetőséget ad a törvényalkotónak arra, hogy a nők vonatkozásában az állami nyugdíjra való jogosultság szempontjából részükre kedvezménysszabályokat állapítson meg (illetve tartson fenn); azonban a privilegizált szabályozás kialakítására a jogalkotó az Alaptörvény e szakaszára történő hivatkozással sem kötelezhető.

[50] A pozitív diszkriminációt realizáló szabályozás létezése azonban új helyzetet jelent. Azáltal, hogy a jogalkotó az Alaptörvény XV. cikk (4)–(5) bekezdésével, illetve XIX. cikk (4) bekezdésével harmonizáló tartalommal megalkotta a nőkre vonatkozó kedvezménysszabályokat, realizálódtak az államcél megvalósításából fakadó jogok; ennek következtében – nézetem szerint – ezek a konkrét jogok – mivel közvetlenül az Alaptörvény fenti rendelkezései kibontásának tekinthetőek – már Alaptörvényben biztosított jognak minősülnek és ilyen védelmet élveznek. Ezek a privilegiumszabályok kettős értelemben tartalmazzak jogot: megállapíthatóak egyfelől a konkrét kedvezmények, másfelől maga a már megvalósult pozitív különbségtételhez, előnyben részesítéshez való jog, amely alkotmányos alapokon nyugszik. Alaptörvényből közvetlenül levezethető, így az – alkotmányjogi panasz szempontjából – Alaptörvényben biztosított jognak csak ez utóbbi, vagyis a már megvalósult jogi pozícióhoz, az előnyben

részesítéshez való jog (és nem maga a konkrét kedvezmény szabály) minősül, ennek a sérelme vizsgálható.

- [51] A népszavazás során feltenni szándékozott kérdés megfogalmazását elemezve álláspontom szerint megállapítható, hogy egy, a kezdeményezők akaratának megfelelő népszavazási döntés esetén a jogalkotónak a már megvalósult előnyben részesítés, a már realizálódott, és ezért Alaptörvényben biztosított jognak tekinthető (a nőket megillető pozitív) különbségtétel megszüntetésére kellene kötelező erővel sort kerítenie. Az a szoros kapcsolat, ami ebben a helyzetben a kedvezményt élvezőknek a privilegizált helyzethez való joga és a bírói döntés következménye között fennáll, nézetem szerint megalapozza az Abtv. 27. §-a szerinti érintettséget. Álláspontom szerint elvi élel is kimondható, hogy a népszavazás természetéből (és annak esetleges következményéből) fakadóan az érintettség természete is sajátos jellegű, mivel a népszavazás utat nyithat – a jelen esetben utat is nyit – az Alaptörvényben biztosított jog népszavazási eljárásban már orvosolhatatlan sérelme előtt.
- [52] 2. Nézetem szerint a népszavazási kérdés önmagában is alaptörvény-ellenes irányultságú, mivel egy érvényes és a kezdeményezők szándékát tükröző eredményes népszavazás esetén az Országgyűlésnek olyan törvényt kellene hoznia, amely – legalábbis meghatározott időre – annulálná a korábbi, nőket megillető kedvezmény szabályokat. Ez a törvény – azáltal, hogy a nőkre és a férfiakra egyenlő szabályokat kellene, hogy megállapítson – nemcsak egy, az Alaptörvényben biztosított jogot (a pozitív különbségtételhez való jogot) vonna el szükségképpen a nőktől, hanem – szemben az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésében biztosított lehetőséggel – legalábbis egy időre megtiltaná a jogalkotónak a nyugdíj jogosultság feltételeinek másokhoz (vagyis a férfiakhoz) képesti kedvezőbb megállapítását.
- [53] 3. Az előbbiekből következően álláspontom szerint a konkrét, népszavazásra feltenni szándékozott kérdés az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében biztosított, a népszavazásban való részvételhez való jogot is sérti. Bár az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szövegszerűen csak a népszavazásban való részvételt biztosítja a választópolgár számára, azonban nem lehet eltekinteni attól, hogy a népszavazáson való részvétel a közvetlen hatalomgyakorlásban való részvételt jelenti, melynek célja, hogy egy, a választópolgár akaratával megegyező országgyűlési döntés szülessen meg. Ha a döntést tartalmazó törvény előreláthatóan kizárólag alaptörvény-ellenes lehet (vagyis ha a törvényhozás nem tud olyan jogszabályt megalkotni,

amely alaptörvény-ellenesség nélkül hajtja végre a népszavazási akaratot), akkor a választópolgárnak a népszavazáson, tartalmilag a közvetlen hatalomgyakorlásban való részvételi joga enyészik el. Nem születhet ugyanis olyan törvény, amely az ő, népszavazáson kinyilvánított akaratát megvalósítaná (mivel ha az Országgyűlés megalkotja a megalkotni köteles törvényt, azt az Alkotmánybíróságnak az alaptörvény-ellenesség miatt – megfelelő indítvány esetén – szükségképpen meg kell semmisítenie). A népszavazásban való részvételre jogosultak (választópolgárok) népszavazásban való részvételi jogát sérti egy olyan procedúra, amely a közhatalom gyakorlásában történő részvétel hamis illúzióját kelti, miközben a valódi döntés lehetőségét eleve kizárja az, hogy az egyik választási lehetőség (a kérdés támogatása) eleve alaptörvény-ellenes. Az 1–3. pontokból következően az indítványozó személyek érintettsége is, és a bírói döntés alaptörvény-ellenessége is megállapítható.

- [54] 4. Az, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján bírálhatja felül a Kúriának a népszavazással kapcsolatos döntését, behatárolja, hogy a testület csak azon alaptörvényi rendelkezések szempontjából vizsgálhatja meg a népszavazáson feltenni szándékozott kérdést, amely rendelkezések az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát tartalmazzák. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése az ún. „tiltott” népszavazási tárgyköröket tartalmazza, a választópolgárok részére nem állapít meg jogot. Ebből következően az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontjára (a költségvetés érintettségére) alapított indítványi elemet álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak nem lehetett volna érdemben elbírálnia.
- [55] 5. A határozat az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított indítványokat amiatt utasítja vissza, mert azok a B) cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódóan a jogbiztonságra, és nem a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára vagy a felkészülési idő hiányára hivatkoztak. Álláspontom szerint mivel az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése nem Alaptörvényben biztosított jog, ezért annak sérelmére – alkotmányjogi panasz keretében – önállóan visszaható hatályú jogalkotás vagy a felkészülési idő elégtelensége esetén sem lehet hivatkozni. Alaptörvényben biztosított joggal összefüggésben azonban nézetem szerint vizsgálható a B) cikk (1) bekezdésének a fentiekben túli elemének (így például a jogbiztonságnak) a sérelme is. Tekintettel arra, hogy az indítványozók a jelen ügyben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódóan értékelhető módon nem hivatkoztak más, az Alaptörvényben biztosított jogokra,

ezért az indítvány ezen részét álláspontom szerint is vissza kellett utasítania az Alkotmánybíróságnak.

Budapest, 2015. szeptember 22.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

- [56] 1. Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával, amely az alkotmányjogi panaszokkal támadott kúriai végzést alaptörvény-ellenesség nyilvánítja és megsemmisíti. Nézetem szerint (1) az alkotmányjogi panaszok elkésették (ebben a tekintetben csatlakozom *dr. Stumpf István* alkotmánybíró különvéleményében foglaltakhoz); (2) nem állapítható meg az ügyben olyan alapjogi sérelem, ami lehetővé tette volna az alkotmányjogi panaszok érdemi vizsgálatát; (3) hiányzik az indítványozók személyes, aktuális és tényleges érintettsége, ami alapján az alkotmányjogi panaszok befogadhatóak lettek volna, és (4) vitatom a kizárt népszavazási tárgykör többségi értelmezését is. Álláspontom szerint a fenti indokok miatt az alkotmányjogi panaszok visszautasításának lett volna helye.
- [57] 2. Egyetértek ugyanakkor a rendelkező rész második pontjába foglalt visszautasítással a következők megjegyzése mellett. A határozat többségi indokolása szerint „a társadalmi szervezet indítványozók nem a társadalmi szervezet Alaptörvényben foglalt jogainak, hanem a tagjaikat megillető Alaptörvényben foglalt jogok sérelmét állították, ezért az egyedi érintettségük nem állapítható meg”. A fenti, önrendelkezési jogot tiszteletben tartó érveléssel egyetértek, hiszen nem jogi személy (például társadalmi szervezet) saját alaptörvényi jogai érvényesítéséről van szó [lásd a 3123/2015. (VII. 9.) AB végzéshez fűzött különvéleményemet], továbbá nem olyan problémát vetnek fel az alkotmányjogi panaszok, amelyekben a közérdekű igényérvényesítéssel orvosolni kívánt jogsértés sérülékeny személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti, minthogy az állított vagy vélt diszkrimináció e tekintetben rendszerszerű [erre lásd a 3133/2013. (VII. 2.) AB végzéshez fűzött különvéleményemet]. Ez utóbbi ügy specialitása az volt, hogy az érintettek az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló személyiségi jogi perben olyanok voltak, akiktől nem várható el, hogy saját jogon eljárás

indítsanak jogaik védelme érdekében. A fenti önrendelkezés jog elve alól kivételt jelentő ismérvek, megkülönböztető körülmények a férfiak és nők nyugdíjjogosultságáról szóló népszavazási kezdeményezés esetén azonban nem állnak fenn.

I.

[58] Az alapjog-korlátozó alkotmánybírószági döntés megítélése

[59] 1. Mivel a támadott kúriai végzés alapjog-gyakorlást, a népszavazáshoz való alapjog egyik részjogosítványának gyakorlását (az aláírásgyűjtést) tette lehetővé, ezért rendkívül körültekintően kellett volna eljárnia az Alkotmánybíróságnak, hiszen a mostani alkotmánybírószági határozat eredményében és hatásában alapjog-korlátozó. Így a határozat többségi indokolásának számot kellett volna vetnie azzal, hogy – figyelembe véve az Alkotmánybíróság általános alapjogvédelmi feladatkörét – igazolható-e és ha igen, milyen alkotmányjogi érvekkel igazolható egy alapjog-korlátozó alkotmánybírószági döntés meghozatala.

[60] Hangsúlyozom, hogy a határozat többségi indokolása nem alapjogok közötti kollízióként problematizálta az alkotmányjogi panaszok által felvetett kérdéseket, hanem amellet érvel, hogy az érvényes és eredményes népszavazás kiüresítené az alaptörvény érintett esélyegyenlőségi klauzuláit (lásd a különvélemény II. pontját), továbbá az kizárt tárgykörre vonatkozik (ezt a kérdést a különvélemény III. pontjában tárgyalom). Az érintett választópolgárok alapjog-gyakorlása, a népszavazáshoz való alapjog egyik részjogosítványának (a népszavazás kezdeményezéséhez való alapjog) korlátozása – mint mérlegelési szempont – azonban nem kapott helyet a többségi határozat vizsgálatában.

[61] Előrebocsátom azonban: alapjogi kollízióról itt nem lehet szó, hiszen a „törvényhozó belátása szerint” érvényesülő esélyegyenlőségi rendelkezések esetén számomra több mint kérdéses, mire lehet a nőknek az „Alaptörvényben biztosított joguk”. Esetleg felhívható lehetett volna még az objektív intézményvédelem doktrínája, de az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége sem az alapjog-korlátozásra, hanem az alapjog-gyakorlás elősegítésére szolgálna, a népszavazáshoz való alapjog gyakorlását kellett volna lehetővé tennie, elősegítenie.

[62] Más lenne a helyzet abban az esetben, ha igazolásra került volna, hogy a kérdés alapjog-sértő vagy egyébként diszkriminatív jogalkotásra kötelezné a törvényhozót: ekkor már igazolni lehetett volna a népszavazáshoz való alapjog

korlátozását és felhívható lett volna az a dogmatikai tétel is, hogy állami intézmények nem alkalmazhatóak alkotmányellenes célokra, de ezt – álláspontom szerint – nem bizonyítja a határozat többségi indokolása.

- [63] 2. Mivel eredményében és hatásában a kúriai végzést alaptörvény-ellenessé nyilvánító és megsemmisítő, a fentiek szerint alapjog-korlátozó, ezért – mint minden állami alapjog-korlátozó döntésnek – a kúriai végzést megsemmisítő alkotmánybíróági döntésnek is meg kell felelnie az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt általános alapjogvédelmi tesztnek, a szükségesség-arányosság mércéjének az esélyegyenlőségi klauzulák tekintetében. (Más a megítélése a népszavazásból kizárt tárgyköröknek, mivel azokat maga az Alaptörvény tartalmazza a népszavazáshoz való jog korlátjaként.)
- [64] Előrebocsátom továbbá {ezt a különvélemény II. pontjában (Indokolás [65]–[69]) tárgyalom részletesen}, hogy a kúriai végzést alaptörvény-ellenessé nyilvánító és megsemmisítő alkotmánybíróági döntés szükségtelen, hiszen nincs olyan alapjog, alkotmányos cél vagy érték, amelynek a védelme elkerülhetetlenné tenné az népszavazáshoz való alapjog gyakorlásának teljes kizárását. Nem látok tehát olyan, az Alaptörvény által védett jogviszonnal, helyzettel összefüggő – jelenleg fennálló vagy okszerűen bekövetkező – kárt, sérelmet vagy hátrányt, amelynek bekövetkezését kényszerítően meg kellett volna előzni a határozattal.

II.

- [65] Eltérés az eddig gyakorlattól: az esélyegyenlőségi klauzulák és az érintettség új értelmezése
- [66] 1. A határozat többségi indokolása „alapjogi természetű” szabályokként értelmezte az Alaptörvény – ügy által érintett – esélyegyenlőségi rendelkezéseit: elsősorban a XV. cikk (5) bekezdését és a XIX. cikk (4) bekezdését. Az Alkotmánybíróóság 1990 óta töretlenül követett gyakorlata alapján az esélyegyenlőségi klauzulák eddig nem biztosítottak alanyi jogot a támogató intézkedésekre (az állami szerveknek mérlegelni kellett alkalmazásuk alkotmányos feltételeit), a támogató intézkedések korlátja pedig az volt, hogy alkalmazásuk nem eredményezhetett alapjog-sértő helyzetet. Ezt, az alanyi jogosultságokat kizáró, a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatban először kifejtett álláspontot erősítette meg – már az Alaptörvényt értelmezve – az Alkotmánybíróóság a 3217/2014. (IX. 22.) AB határozatában.

- [67] Az én olvasatomban az Alaptörvény esélyegyenlőségi rendelkezései – a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan, de egyben szűkebb hatókörben – nem alapjogi szabályok, sőt, még csak nem is alanyi jogosultságok, így azokra – nézetem szerint – nem lehet alkotmányjogi panaszt alapítani, hiszen az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának egyik feltétele, hogy Alaptörvényben biztosított jog sérelmét állítsa az indítványozó. A jelen ügynek tehát egészen egyszerűen nincsenek olyan alapjogi vonatkozásai, amelyekre tekintettel fennállt volna a Kúria 3/2015. (II. 2.) AB határozat szerinti értelmezési kötelezettsége.
- [68] 2. A fenti dogmatikai kérdésben való állásfoglalás – nézetem szerint – megelőzi az érintettség problémáját, vagyis azt, hogy a népszavazási kérdés alapján megállapítható-e az indítványozók tényleges, személyes, aktuális érintettsége és mennyiben közvetlen vagy hipotetikus az általuk állított alapjogi sérelem. Álláspontom szerint e feltételek sem állnak fenn. Az eddigi panasz-gyakorlat igen szigorúan vizsgálta, hogy ezek a konjunktív feltételek érvényesülnek-e, a többségi határozat indokolása azonban megelégszik azzal a megállapítással, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a befogadhatóság tartalmi vizsgálata során megállapította, hogy a természetes személy panaszosok jogosultnak és érintettnek tekinthetőek”, mivel jogosultak, illetve várományuk van a kedvezményes nyugdíjszabályok alkalmazására. Álláspontom szerint e tekintetben sem állnak fenn az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának feltételei, hiszen a törvényhozó számos megoldással eleget tehetett volna egy érvényes és eredményezés népszavazási kezdeményezésnek, mégpedig úgy, hogy abból kényszerítően és okszerűen nem következett volna a jelenlegi jogosultak számára hátrány. A panaszok előterjesztőinek érintettsége tehát pusztán csak potenciális és hipotetikus (ez irányadó az indítványozók által érdemben felhívott egyetlen alapjogra, a tulajdonhoz való jogra is) mivel megalkotott törvény hiányában önmagában az időmúlás [lásd a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatot] nem okozott volna a számukra jogsérelmet. Emlékeztetek ezzel összefüggésben arra is, hogy a jelenleg hatályos szabályozás szerint a nyugdíj-jogosultság komplex kategória: számos feltétel a függvénye annak, hogy ki, milyen életkorban, mennyi szolgálati idővel, milyen mértékű (saját jogú) nyugdíjra (lesz) jogosult. Tehát ha peresíthető vagy más módon kikényszeríthető alanyi jogként értelmezném az Alaptörvény kedvezményes nyugdíjra vonatkozó esélyegyenlőségi klauzuláját, akkor sem lenne megállapítható az, hogy egy érvényes és eredményes népszavazás alapján megalkotandó törvény „kiüresítette” volna ezt az alaptörvényi rendelkezést, hiszen a törvényhozó előtt számos mérlegezési lehetőség lett volna még arra, hogyan valósítja meg az abban foglalt célt.

Így például nem lett volna kifogásolható, ha nyilvánosan ellenőrizhető és észszerű indokok bemutatása után nagyobb mértékben emelkedik az érintett nők nyugdíja, mint a férfiaké.

- [69] 3. Megjegyzem, hogy mindkét tekintetben kifogásolom azt, hogy az Alkotmánybíróság úgy tért el a korábbi irányadó döntéseitől, precedenseitől, hogy az eltérést, a hallgatólagos felülbírálatot egyáltalán nem is indokolta meg. Ez – nézetem szerint ellentétes – a közhatalmi döntésekkel szemben támasztott indokolási kötelezettség követelményével. A strasbourgi gyakorlathoz [lásd *Beian kontra Románia* (30658/05), 2007. december 6.] hasonlóan az Alkotmánybíróság is a tisztességes eljáráshoz való jogból vezette le a közhatalom-gyakorlók és különösen az ítélezést végző testületek indokolási kötelezettségét, amelynek – álláspontom szerint, a strasbourgi gyakorlathoz hasonlóan – részét képezi az egységes, kiszámítható értelmezési gyakorlat is, illetve a korábbi gyakorlattól való eltérés esetén az új gyakorlat kellő súlyú alkotmányos indokkal történő igazolása. (Például annak bizonyítása, hogy az új gyakorlat alapjog-kiterjesztéssel jár, ami a jelen ügyben nem valósult meg.)

III.

- [70] A kizárt tárgykörök értelmezésének lehetősége

[71] 1. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság ugyancsak eltért a határozat többségi indokolása által hosszasan idézett ABv.-ben foglalt többségi megállapításoktól, sőt, az az általam is osztott kisebbségi állásponton is túlmegy. Az ABv. többségi álláspontja szerint izoláltan a kizárt tárgykörök értelmezését nem lehet kérni panasz eljárás keretében, míg a *dr. Bragyova András* alkotmánybíró által megfogalmazott különvélemény alapján – amelyhez csatlakoztam – a népszavazást kezdeményezők kérhetik annak vizsgálatát, hogy a kúriai értelmezés alapján sérült-e a népszavazás kezdeményezéséhez való alapvető joguk.

[72] 2. A határozat többségi indokolása azonban nem az ABv. többségi, még csak nem is a kisebbségi álláspontját teszi magáévá, hanem érdemi alapjogi összefüggések nélkül, izoláltan elemzi azt, hogy a népszavazási kérdés kizárt tárgykörbe ütközik-e (erről lásd a különvélemény III.3. pontját, Indokolás [75]–[76]). Ugyan hivatkozik a többségi indokolás arra, hogy „[a]z indítványozók a jelen ügyben alapjogi sérelmet állítottak és – egyebek mellett – hivatkoztak a tisztességes

eljáráshoz való alapjog sérelmére – továbbá az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában foglalt tiltott népszavazási tárgykörön keresztül – utaltak a népszavazáshoz való alapjog sérelmére”, de érdemben nem vizsgálja meg, miben is áll az indítványozók közelebből meg nem határozott alapjogi sérelme. Ilyen alapjogi sérelem – a leghatározottabb álláspontom szerint – az indítványozók oldalán nem áll fenn. Ahogy fentebb említettem, a népszavazási eljárás jelen szakaszában a népszavazást kezdeményezők és aláírásukkal a kezdeményezést támogatók (vagy azzal egyet nem értők: azt alá nem írók) gyakorolják az alapjogukat, tehát az indítványozók népszavazáshoz való alapjoga fogalmilag nem sérülhet.

- [73] Utal még a határozat többségi indokolása a tisztességes eljáráshoz való alapjog – ugyancsak közelebből meg nem határozott – sérelmére is: e tekintetben azonban a panaszok tartalma és a felhívott alapjog között érdemi alkotmányjogi összefüggés nem mutatható ki.
- [74] Ennek oka az, hogy senkinek sincs alanyi joga arra, hogy akár saját, akár (a bírósági ügy által érintettek önrendelkezési jogának sérelmével) más ügyében az eljáró bíróságot (itt a Kúriát) egyedi normakontrollra kötelezze. Az irányadó alkotmánybírósági esetjog alapján a bírói függetlenség részét képező bírói értelmezési szabadságba tartozik az a kérdés, hogy egyedi normakontroll-eljárást kezdeményez-e a rendesbíróság [lásd a 35/2011. (V. 6.) AB határozat rendelkező részének 3. pontját]. Ebben a tekintetben nem utasítható az eljáró bíróság a felsőbbbíróságok által és a felek sem kényszeríthetik rá a bíróságra ez irányú akaratukat – számukra ott az alkotmányjogi panasz, ha az eljárást befejező (érdemi) döntéssel szemben alkotmányjogi aggályuk van.
- [75] 3. Tekintettel arra, hogy kisebbségben maradtam azzal az álláspontommal, hogy a végső alkotmányértelmezés monopóliuma az Alkotmánybíróságé [lásd például a 12/2013. (V. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményemet], számomra nem meggyőző az a határozat többségi indokolásában megjelenő érvelés sem, miszerint abból az alaptörvényi rendelkezésből vezethető le a kizárt tárgykörökre való hivatkozással a népszavazáshoz való alapjog korlátozása, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ez az érv akkor lett volna alkalmazható, ha korábban az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenessé nyilvánítja és megsemmisíti a saját alkotmányértelmezési hatáskörét szűkítő, illetve azokat a törvényi rendelkezéseket, amelyeket az alkotmánymódosító hatalom azt követően tett az Alaptörvény részévé, hogy az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenessé nyilvánította és megsemmisítette azokat.

[76] Megjegyzem még ezzel kapcsolatban, hogy nem értek egyet azzal sem, hogy a határozat többségi indokolása alkotmányértelmezési mérceként kezel egy el nem fogadott alkotmánymódosítási törvényjavaslatot, miközben elismeri, hogy „a népszavazási kérdés közvetlenül nem költségvetési törvényre vonatkozik”. Nézetem szerint – hangsúlyozva, hogy a panasz előterjesztőinek indítványozási jogosultsága e tekintetben is hiányzik – a költségvetési törvény érintettségének vizsgálatakor precedensként – mivel szövegszerűen az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének *b*) pontja megegyezik az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésébe foglalt hatáskör-korlátozási szabály tartalmával – ez utóbbi rendelkezéshez tapadó alkotmánybírói gyakorlatot kellene volna alapul venni. Az Alaptörvény hatáskör-szűkítő szabályát márpedig eddig szűkítően értelmezte az Alkotmánybíróság, különös tekintettel arra is, hogy a 30/1992. (V. 26.) AB határozat óta az alapjog-korlátozó rendelkezéseknek nem lehet kiterjesztő értelmezést adni, hanem azokat is szűkítően kell értelmezni.

IV.

[77] Mindent egybevetve az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának feltételei nem álltak fenn, a határozat többségi indokolása pedig nem adta kellő súlyú alkotmányos indokát annak, hogy a népszavazáshoz való jog korlátozása elkerülhetetlenül szükséges. A többségi döntés hatásában alapjog-korlátozó és nem alapjog-védő, amelynek eredménye a törvényhozó szabályalkotási szabadságának a védelme a nyugdíjszabályozás területén.

Budapest, 2015. szeptember 22.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

[78] Nem értek egyet a Kúria döntésének a megsemmisítésével. A Kúria döntésével szemben benyújtott indítványokat az Alkotmánybíróság a vonatkozó törvényi szabályok értelmében köteles lett volna visszautasítani.

[79] 1. A jelen esetben az Alkotmánybíróság a kúriai döntés felülvizsgálatával és megsemmisítésével egy országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezést

állított meg, amelynek a Kúria döntése szerint nem lett volna semmilyen jogi akadály.

- [80] E határozata meghozatalakor az Alkotmánybíróságnak különös figyelemmel kellett volna lennie arra, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek (a továbbiakban: régi Ve.) az országos népszavazással kapcsolatos jogorvoslati szabályozásában 2012. január 1-jén jelentős változás következett be: az országos népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) határozata elleni kifogást már nem az Alkotmánybíróság, hanem a Kúria bírálja el. Ezt a fórumrendszert tartotta fenn a jelenleg hatályos Nsztv. és Ve. is annyi változással, hogy az OVB-t az NVB váltotta fel. A törvényalkotó tehát ilyenformán kifejezetten elvonta az országos népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos felülvizsgálati hatáskört az Alkotmánybíróságtól, s azt a Kúriára ruházta. Mindemellett a törvényhozó 2012 elejétől előírta azt is, hogy a Kúria döntése ellen „további jogorvoslatnak helye nincs”. Az Alkotmánybíróságnak az országos népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos jogorvoslati eljárásban így semmilyen speciális hatásköre nem maradt.
- [81] Az Alkotmánybíróság a fenti hatáskör-változást követően 2014-ben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Kúriának a Nemzeti Választási Bizottság népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát felülvizsgáló döntése mint bírói döntés alkotmányjogi panasszal megtámadható az Alkotmánybíróság előtt. Az Alkotmánybíróság ekkor azonban azt is megállapította: „a Kúria döntése mint bírói döntés az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés d) pontja és az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal támadható meg, de az alkotmányjogi panasznak Alaptörvényben biztosított jog (pl. tisztességes eljárásból való jog, népszavazáson való részvétel joga) sérelmére kell hivatkozni, a népszavazásból kizárt tárgykörök mikénti értelmezését – alapjogi sérelem állítása nélkül – önmagában nem lehet vitatni az Alkotmánybíróság előtt.” {3195/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [21]}
- [82] 2014-ben tehát az Alkotmánybíróság még azon az állásponton volt, hogy a Kúria népszavazási kérdést hitelesítő döntésének a felülvizsgálatára az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz keretében értelemszerűen csak azoknak a törvényi feltételeknek a teljesítése esetén van lehetőség, amelyeket az Abtv. a bírói döntéssel szembeni alkotmányjogi panasz benyújtása vonatkozásában általánosan előír. Az Alkotmánybíróság egy másik állami szerv által hozott egyedi döntést vagy jogszabályt – bármennyire is alaptörvény-ellenesnek véli azt – csak a hatásköreinek keretein belül, az arra jogosult indítványára,

a törvény által meghatározott feltételekkel és eljárásban vizsgálhatja felül. Ezt követeli meg a hatalommegosztás és a jogállamiság vastörvénye.

- [83] A jogállamiság elve [B] cikk (1) bekezdés] és a hatalom megosztásának elve [C] cikk (1) bekezdés] az Alaptörvény alapvetésében foglalt legfőbb elvek közé tartozik. Ezek védelmét az Abtv. preambuluma az Alkotmánybíróság kiemelt feladataként említi, mindamellett, hogy az Alkotmánybíróság általánosságban is az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság több mint két évtized óta folytatott joggyakorlata szerint ezek az elvek magukban foglalják azokat a követelményeket, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”, illetve „az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványait” {56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 392, 393.; 28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 142, 143.; legutóbb: 2/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [19]–[20]}.
- [84] 2. Az Abtv. 27. §-a szerinti érintettség egyetlen indítványozó tekintetében sem állt fenn, azt álláspontom szerint a többségi döntés indokolása nem igazolta, ezért az alkotmányjogi panaszokat vissza kellett volna utasítani.
- [85] Az Abtv. 27. §-a szerint alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett akkor fordulhat alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, ha a bírói döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti.
- [86] Az Alaptörvényben biztosított valamely jogra való „hivatkozás” önmagában nem teszi érdemi vizsgálatra alkalmassá a panaszt – egy ilyen felfogás a befogadhatóság vizsgálatát pusztán formai szűréssé (lényegében a határozott kérelem elemei meglétének az ellenőrzésévé) silányítaná. Az indítványozónak nem elég szimplán „bemondania”, hanem igazolnia is kell a jogsérelem bekövetkezését [Abtv. 52. § (4) bekezdés].
- [87] Az Abtv. szerinti érintettség tehát az indítványozó Alaptörvényben biztosított joga sérelmének valószínűsítése, ennek részeként – többek között – annak igazolása, hogy történt alanyi jogkorlátozás, mégpedig Alaptörvény által biztosított jogé. Ha a bírói döntés nem korlátozott jogot, vagy nem Alaptörvényben biztosított jogot korlátozott, akkor eleve kizárható az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme, ezért a 27. § szerinti alkotmányjogi panasz befogadásának és érdemi elbírálásának nincs helye.

- [88] 2.1. A többségi indokolás (IV. 2. pont, Indokolás [29]) szerint egyrészt az Alkotmánybíróságnak az indítvány elbírálása során „azt is vizsgálnia kellett, hogy a Kúria hitelesítő döntésében szereplő kérdés nem ütközik-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt Alaptörvényben tiltott népszavazási tárgykörbe”. A hivatkozott rendelkezés valóban a népszavazáshoz való alapjog egyik alaptörvényi korlátja, de ennek esetleges helytelen bírói értelmezése logikusan csak annak az alapjogát sértheti, akinek a népszavazási kezdeményezését ezen az alapon elutasítják. Aki nem kívánja az adott népszavazást (kezdeményezni, aláírásával támogatni, azon részt venni), annak a tiltott tárgykör helytelen bírói értelmezése nem fogja soha korlátozni a népszavazás kezdeményezéséhez, illetve az azon való részvételhez fűződő jogát (és mivel nem korlátozza, elvileg sem sértheti). Ezen az alapon tehát az Alkotmánybíróság a panaszokat nem fogadhatta volna be, az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontjával való összhang szempontból a Kúria döntését törvényesen nem vizsgálhatta volna felül.
- [89] 2.2. A többségi indokolás (III. 1.3. pont, Indokolás [21]–[25]) szerint másrészt az indítványozók érintettségét az támasztotta alá, hogy „az Alaptörvény több olyan rendelkezésének a sérelmére is hivatkoztak – Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés, XV. cikk (1), (2), (3), (5) bekezdés, XIX. cikk (4) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés – amelyek a panaszosok Alaptörvényben foglalt jogát képezik, illetve azzal szoros tartalmi kapcsolatban állnak” és „a Kúria [...] támadott jogerős végzése országos népszavazásra irányuló kérdést hitelesített, mely hitelesítő döntés nemcsak a kezdeményezőknek a népszavazáshoz való alapjogára, de a panaszosok indítványban felhívott, Alaptörvényben foglalt jogainak a gyakorlására is kihat”.
- [90] Az Alkotmánybíróság eddigi következetes joggyakorlata alapján az Alaptörvény által biztosított jogok gyakorlására történő valamiféle „kihatás”, illetve egy későbbi esetleges törvénymódosítás általi „érintettség” nem alapozza meg semmilyen, de végképp nem az Abtv. 27. § szerinti bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz benyújtását.
- [91] Még az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, normakontrollra irányuló alkotmányjogi panaszok esetén is legalább az szükséges az érintettséghez, hogy „jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66]}. Ilyen esetben tehát feltétel egy már létező jogszabály, konkrét jogszabályi rendelkezés, amelynek a jogsérelmet okozó – kényszerítően, pusztán az időmúlás

következtében bekövetkező – hatását az Alkotmánybíróság egyértelműen meg tudja ítélni.

- [92] Nem állapítható meg ugyanakkor az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozó alapjogát csak „potenciálisan érinti” vagy a „jogsérelem hipotetikus” [vö. 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [20]; 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [10]–[11]]. A jelen ügyben pedig pont erről van szó: az indítványozók a bírói döntéssel kapcsolatban egy olyan hipotetikus jogsérelemre hivatkoznak, amely abban az esetben fog szerintük potenciálisan bekövetkezni, ha (1) a kérdés hitelesítése nyomán a népszavazás kezdeményezője összegyűjti a 200 000 aláírást [Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés], ha (2) az Országgyűlés a népszavazást elrendeli (és az Alkotmánybíróság a körülményekben esetleg bekövetkezett lényeges változás miatt a döntést nem vizsgálja felül) (Abtv. 33. §), ha (3) az ügydöntő népszavazáson az összes választópolgár több mint fele részt vesz és érvényesen szavaz, ha (4) az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ ad [Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdés], és ha (5) az Országgyűlés a népszavazásból eredő kötelezettségének végrehajtására olyan szabályozási megoldást választ, amely valamely Alaptörvényben biztosított jogot meg talál sérteni. Öt bizonytalan feltétel. Ez már önmagában akadályát képezi annak, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikke és a XIX. cikk (4) bekezdése vonatkozásában az indítványok érdemi elbírálásra kerüljenek. Ha az előbbi feltételek együttesen bekövetkeznek, akkor majd – attól függően, hogy a problematikus jogszabályok közvetlenül vagy bírói eljáráson keresztül hatályosulnak – meg lehet támadni őket 26. § (1) bekezdése vagy (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal. Mi több, ha az Országgyűlés – feltéve, de meg nem engedve – majd kénytelen lenne mégis alaptörvény-ellenes törvényt alkotni a népszavazás nyomán, akkor az elfogadott törvényt bármely alaptörvényi rendelkezés sérelmének veszélye esetén akár az Országgyűlés – a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke indítványára –, akár a köztársasági elnök megküldhetné az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára, így elkerülhető lenne, hogy kihirdetésre kerüljön, hatályba lépjen és bárkinek akár egy napra is jogsérelmet okozzon [vö. Alaptörvény 6. cikk (2)–(3) bekezdés].

- [93] Mivel a Kúria támadott döntése a fentiek értelmében nem járhatott az indítványozók jogsérelmével, ezért csak mellékesen jegyzem meg, hogy az indítványok több elemükben – XV. cikk (3) és (5) bekezdés, XIX. cikk (4) bekezdés – még csak nem is „Alaptörvényben biztosított jog” sérelmére hivatkoztak. Az Alaptörvény „SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG” fejezetében számos olyan

államcél és kisegítő szabály van megfogalmazva, amely több-kevesebb összefüggésben van alapjogokkal (vagy más jogosultságokkal), azonban ennek ellenére nincs az Alaptörvény által meghatározott (akár negatív, akár pozitív) alanyi jogi tartalmuk, hanem konkretizálásuk (tartalommal kitöltésük) a törvényhozó mérlegelésén múlik. Ilyen alaptörvényi rendelkezésekkel összefüggésben nem beszélhetünk „Alaptörvényben biztosított jogról”, tehát alkotmányjogi panasz benyújtását ezek sérelmére hivatkozás nem alapozza meg.

- [94] 3. A többségi határozatnak az Abtv. 29. §-ával kapcsolatos fejtegetéseihez (III. 1.5. pont, Indokolás [27]) fontosnak tartom megjegyezni a következőket.
- [95] Egyrészt egyetértek azzal, hogy az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” feltétel megítélésére nyilvánvalóan kiterjed az Alkotmánybíróság mérlegelési jogköre, arra azonban nem, hogy alapjogi sérelem bekövetkezésének igazolása nélkül is diszkrecionálisan befogadjon bírói döntéssel szembeni panaszokat. Ez ellentétes lenne az alkotmányjogi panasz rendeltetésével.
- [96] Másrészt a többségi indokolás szerint „a 3/2015. (II. 2.) AB határozathoz hasonlóan (az alapjogi vonatkozású indokolás állított hiánya) tehát a vizsgált esetben is felveti a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét”. A felkínált analógiát nem tartom meggyőzőnek. A 3/2015. (II. 2.) AB határozat alapjául szolgáló ügyben az indítványozó sajtótermék (1) aktuális és konkrét sérelmet szenvedett (az MNB az általa közölt cikk miatt hárommillió forint piacfelügyeleti bírság megfizetésére kötelezte), azáltal, hogy (2) vélemény-nyilvánítási szabadságát korlátozták, és (3) ezzel kapcsolatban egyébként nem csak „hiányos” volt az alapjogi vonatkozású indokolás, hanem a bíróság – az Alaptörvény 28. cikkének parancsával ellentétesen – kifejezetten megtagadta az alkotmányos szempontok érvényesítését. Ezzel szemben a jelen ügyben a Kúria támadott döntése nyomán (1) közvetlenül semelyik indítványozónak nem keletkezett konkrét sérelme, (2) nem került korlátozásra alapvető joga, ráadásul (3) a Kúria részletesen értelmezte az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontjába foglalt tiltott népszavazási tárgykör tartalmát, majd pedig a XIX. cikk (4) bekezdésével való összefüggését. Tehát a jelen ügyben az Alaptörvény szabályai érvényesítésének tudatos mellőzéséről szó sem lehet (legfeljebb téves értelmezésről – de önmagában erre, alapjogsérelem valószínűsítése nélkül nem lehet alkotmányjogi panaszt alapozni).
- [97] Az Alkotmánybíróság tehát a jelen ügyben eltért az alkotmányjogi panasz befogadásának eddig alkalmazott kritériumaitól. Ennek a jövőre nézve többféle nem-kívánt következménye is lehet.

- [98] Egyik: ha a jövőbeli alkotmányjogi panaszok vonatkozásában általánosságban az indítványozói érintettségnek ehhez az új értelmezéshez az Alkotmánybíróság többsége következetesen ragaszkodni fog, akkor ezzel eltolja az alkotmányjogi panasz intézményét az Alaptörvény által megszüntetett *actio popularis* irányába. Ezáltal pedig megnyílik a lehetőség arra, hogy különféle potenciális és hipotetikus jogsérelemeket állító indítványokkal forduljanak a testülethez, amelyeket majd érdemben el kell bírálnia.
- [99] Másik: ha az Alkotmánybíróság az érintettségnek ezt a – ismétlem, álláspon-
tom szerint az Abtv.-vel ellentétesen – kitágított értelmezését csak a Kúriának a népszavazási kérdést hitelesítő döntését támadó alkotmányjogi panaszok esetében alkalmazza majd, akkor ezáltal a népszavazási kérdés hitelesítése vonatkozásában szinte teljes terjedelmű, harmadfokú felülvizsgálati fórummá teszi magát. Az Alkotmánybíróság tehát – néhány részletkérdéstől, például az egyértelműség követelményének megfelelés vizsgálatától eltekintve – lényegében abba a szerepbe kerül vissza, amelyben a Kúriához történt hatáskör-
áthelyezés előtt volt. Egy lényeges eltérés azonban van a körülményekben, és ez negatív: míg korábban az OVB népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntésének az alkotmánybírósági felülvizsgálataig az aláírásgyűjtést nem lehetett megkezdeni [régi Ve. 118. §], addig az Nsztv. és a Ve. hatályos szabá-
lyai és a jelen határozat többségi indokolásában foglalt értelmezés együttesen azt eredményezi, hogy a Kúriának a népszavazási kérdést hitelesítő döntését követően öt napon belül megtörténik az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal ellátása, megkezdődhet az aláírásgyűjtés [Ve. 14–15. §], de a Kúria dönté-
se ellen akár hatvan nappal később, tehát az aláírásgyűjtés százhusz napos határidejének felénél is benyújtható alkotmányjogi panasz. Ez jelentős bi-
zonytalansági tényezőt hordoz magában az országos népszavazás kezdemé-
nyezésére irányuló eljárás folyamatában. Ezért is javasoltam a jelen döntés meghozatala során annak alapos megfontolását, hogy az Nsztv. 1. § (1) be-
kezdése szerint háttérjogszabályként alkalmazandó Ve.-nek a 233. §-át – mint választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói
döntés elleni alkotmányjogi panasz esetére vonatkozó speciális szabályt – is alkalmazza az Alkotmánybíróság a népszavazási kérdést hitelesítő kúriai dön-
tésekkel kapcsolatos alkotmányjogi panasz eljárásokban. Ez alapján az alkot-
mányjogi panasz a Kúria döntésének közlésétől számított három napon belül lett volna benyújtható és az Alkotmánybíróság annak befogadásáról szintén további három, majd pedig érdemben további három munkanapon belül lett volna köteles dönteni. A legfeljebb mintegy tíz napos további jogorvoslati el-
járást lehetővé tevő értelmezés nagyban segítette volna a népszavazási eljárást

kezdeményezésének, s ezáltal a népszavazás egész jogintézményének kiszámíthatóságát. A többségi határozat ezt a szempontot nem vette figyelembe, azt lényegében hallgatólagosan elvetette.

- [100] Harmadik: ha pedig az Alkotmánybíróság a jelen határozatban kialakított érintettségi és befogadási kritériumokat a jövőben sem a Kúriának a népszavazási kérdést hitelesítő döntését támadó, sem egyéb tárgyú alkotmányjogi panaszok vonatkozásában nem alkalmazza következetesen, csak – előre pontosan nem definiált – „kivételes feltételek teljesülése” esetén, akkor a „diszkréció” és a kiszámíthatatlanság mezejére téved. „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”- szögezi le Alaptörvényünk Nemzeti Hitvallása. Az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának megítélésben viszont a világos, kiszámítható zsinórmérték helyetti „kivételezgetés” mindezen értékek ellentétének – a közérdekkel szemben partikuláris érdekek érvényesítésének, méltánytalanságnak, részlelhajlásnak – a fokozott veszélyét rejti magában.
- [101] 4. Az előbbieken leírtak alapján a jelen ügyben vizsgált alkotmányjogi panaszok nem feleltek meg az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságára vonatkozó törvényi feltételeknek. Mindemellett rá kívánok mutatni arra is, hogy korábbi precedensekre hivatkozva helytelenül állítja a többségi indokolás (IV. 2. pont, Indokolás [29]), hogy az alapügy tárgyát képező népszavazási kezdeményezés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontjába foglalt tiltott népszavazási tárgykört érint.
- [102] 4.1. Egyrészt, a többségi indokolás szerint „[m]egállapítható, hogy a kérdésből eredményes népszavazás esetén olyan jogalkotás következne, amely jövőbeni költségvetési kiadási tétel meghatározására irányul.” Ennek előzményeként többek között a 33/2007. (VI. 6.) AB határozat egy mondatára hivatkozik, amely határozat ezt az összefüggést máshol – visszautalva a többségi indokolás által szintén hivatkozott 51/2001. (XI. 29.) AB határozatra – bővebben is kifejti, hogy „a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján 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 (ABH 2001, 392, 395).”
- [103] Érdemes felidézni, hogy az adott ügyben ez alapján a mérce alapján – még a jelen ügyben vizsgálnál jóval konkrétabb – nyugdíjmelésre vonatkozó

módszert sem értékelt a költségvetési tiltott tárgykört sértőnek az Alkotmánybíróság. A kérdés a következő volt: „Akarja-e Ön, hogy az évenkénti nyugdíj-emelés módjának meghatározásakor a keresetnövekedés mellett a nyugdíjasok fogyasztása (fogyasztói kosara) alapján számított áremelkedést is figyelembe vegyék?” Az Alkotmánybíróság szerint „[a] megfogalmazott kérdés az évenkénti nyugdíj-emelés módszerének meghatározása kapcsán csupán egyetlen szempont, a nyugdíjasok fogyasztása (fogyasztói kosara) alapján számított áremelkedés figyelembe vételét célozza. Eredményes népszavazás esetén a jogalkotóra háruló kötelezettség annak kimunkálása, hogy miként, milyen részarányban és milyen jogtechnikai megoldással illeszti a fenti követelményt a nyugdíj-emelés módszerébe. A népszavazásra szánt kérdés távoli, közvetett költségvetési összefüggésű, a nyugdíj-emelés számítási módszerének esetleges megváltoztatása, annak következménye nem ütközik az Alkotmányban tételesen megjelenített kizárt népszavazási tárgykörökbe.” A precedens alapján tehát jövőbeli költségvetési törvény érintettsége esetén az abban egyes kiadási tételek pontos meghatározása tiltott, ilyen pedig a jelen ügyben vizsgált népszavazási kérdésből nem következik.

- [104] 4.2. Másrészt, a jelen többségi indokolás szerint „[a] kérdésből a nyugellátásokra a költségvetési törvényben előírt összeg emelését eredményező jogalkotás következik, ezért az az ország éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti.”
- [105] Az ezzel kapcsolatban mérvadó precedensként idézett 59/2004. (XII. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróság egy másik szempontot alkalmazott: „a kérdés szövegszerűen ugyan nem tartalmazta a költségvetési törvény módosítását, de okszerűen következett a kérdésből a tiltott tárgykörként megjelölt törvény – a költségvetési törvényben a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetése kiadási főösszege – megváltoztatása. A határozat megállapította, hogy 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 a kérdés az Alkotmányban tételesen megjelenített kizárt népszavazási tárgykörbe ütközik” [ABH 2004, 834, 837.]
- [106] A kiragadott idézetből nem feltétlenül, de a precedens teljes szövegéből kiderül, hogy abban az esetben nem egy jövőbeli, még el nem fogadott, hanem a már hatályos költségvetési törvény – és ezen keresztül a költségvetés egyensúlyának – védelme volt a tét, ugyanis a kérdés kifejezetten nem egy későbbi évre irányult: „Akarja-e Ön, hogy a minimálnyugdíj a mindenkorin nyugdíjas létminimum összegére (KSH: 35 000 Ft.) legyen felemelve és az e feletti

nyugdíjakat ennek figyelembevételével arányosan emeljék?” Az Alkotmánybíróság a döntés indokolásában az akkor hatályos 2004. évi költségvetésről szóló törvény tételes szabályait részletesen elemezve állapította meg, hogy a költségvetési törvény konkrét rendelkezéseit módosítani kellene ahhoz, hogy a nyugdíjak számításánál a népszavazási kezdeményezésben megfogalmazott kérdés szerinti szempontokat is figyelembe lehessen venni. A népszavazás tehát ebből a szempontból akkor ütközik a tiltott tárgykörbe „az ország éves költségvetéséről szóló törvény közvetlenül és jelentős módon” érintése miatt, ha a már elfogadott, nem pedig a jövőben elfogadandó költségvetési törvényről van szó.

[107] Mindezek alapján álláspontom szerint a többségi indokolás nem támasztotta alá meggyőzően, hogy a jelen ügyben vizsgált népszavazási kérdés az Alkotmánybíróság joggyakorlata szerinti bármely korábbi mérce alapján az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontjába foglalt tiltott népszavazási tárgykörbe ütközött volna, új mércét pedig nem dolgozott ki.

Budapest, 2015. szeptember 22.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Stumpf István
alkotmánybíró helyett

[108] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. szeptember 22.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter alkotmánybíró különvéleménye

[109] A határozat rendelkező részének 1. pontjában írt megsemmisítéssel nem értek egyet, véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panaszokat az indítványozók érintettségének hiánya miatt vissza kellett volna utasítania.

[110] 1. Előzetesen meg kívánom jegyezni, hogy egyetértek a határozat indokolása III. részének 1.1. alpontjában (Indokolás [18]–[19]) kifejtett azon

megállapítással, amely szerint jelen esetben alkotmányjogi panasz előterjesztésére az Abtv. 30. § (1) bekezdésének első fordulata értelmében a sérelmezett döntés közzétételétől számított 60 napon belül van lehetőség. Az alkotmányjogi panasz eljárás nem az Nsztv. hatálya alá tartozó eljárás; ezért országos népszavazás kezdeményezése esetén az NVB kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntését felülvizsgáló kúriai döntéssel szemben benyújtható alkotmányjogi panasz előterjesztési határidejére nem kell a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény külön rendelkezéseit alkalmazni. Az Abtv. 30. § (1) bekezdésének első fordulata szerinti határidőn belül benyújtott alkotmányjogi panaszok ezért nem tekinthetők elkésztettnek.

[111] 2. Nem osztom azonban a határozat indokolása III. részének 1.3. alpontjában (Indokolás [21]–[25]) szereplő azon következtetést, amely szerint a természetes személy indítványozók az Abtv. 27. §-a szerint az egyedi ügyben érintettek volnának.

[112] Amint azt a jelen határozat által is idézett ABv. is kifejtette, az országos népszavazásra javasolt kérdés hitelesítése kapcsán nincs külön speciális alkotmányjogi panasz eljárás. E körben „a Kúria döntése mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés d) pontja és az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal támadható meg, de az alkotmányjogi panaszoknak Alaptörvényben biztosított jog (pl. tisztességes eljáráshoz való jog, népszavazáson való részvétel joga) sérelmére kell hivatkozni, a népszavazásból kizárt tárgykörök mikénti értelmezését – alapjogi sérelem állítása nélkül – önmagában nem lehet vitatni az Alkotmánybíróság előtt.” (Indokolás [21]) Ezért az Abtv. 27. §-a szerinti „egyedi ügyben érintettséget”, valamint a bírói döntés által okozott, amiatt bekövetkezett Alaptörvényben biztosított jog sérelmét ilyen esetekben is vizsgálni kell.

[113] 2.1. Az indítványozók érintettségük kapcsán azt állították, hogy „mindenki indítványozó lehet, akinek alapjoga sérülhet a népszavazási kérdés nyomán kötelezően megalkotandó törvényi rendelkezések miatt”; a kedvezményes szabály mellett már nyugdíjba vonult indítványozó kapcsán az indítvány annyit tartalmaz, hogy az e „lehetőséget igénybe vevő, jelenleg a korhatár alatti nyugdíjba vonulás szabályai alapján nyugellátásban részesülőként való érintettsége sem lehet kérdéses”; a kedvezményes nyugdíjba vonulás lehetőségét igénybe venni tervező indítványozó pedig előadta, hogy a Kúria által hitelesített kérdésen alapuló népszavazás eredményes kimenetele esetén az Országgyűlésnek jogalkotási kötelezettsége keletkezik, amelyet akár úgy is teljesíthet, hogy

biztosít a férfiak számára is kedvezményes nyugdíjba vonulási lehetőséget, de nem változtat az ezen ellátások fedezetét biztosító költségvetési előirányzaton. Ebben az esetben, az indítványozó megfogalmazásában: „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”.

[114] 2.2. Az Abtv. 27. §-a alapján az indítványozóknak azt kell igazolniuk, hogy érintettként a támadott bírói döntés nekik Alaptörvényben biztosított joguk – valós vagy vélt – sérelmét okozta. E jogsérelemnek tehát személyesen az indítványozókra kihatónak (őket érintőnek), a bírói döntésből közvetlenül fakadónak, továbbá már bekövetkezettnek és jelenleg fennállónak kell lennie.

[115] 2.3. Álláspontom szerint a jelen ügyben vizsgált indítványok esetében ilyen, az Abtv. által előírt érintettség nem áll fenn. Az indítványozók ugyanis több, az országos népszavazási eljárás során feltételesen, eshetőlegesen bekövetkező körülményt – érintettségük alátámasztása érdekében – tényként kezeltek; így azt, hogy a legalább kétszázezer ellenőrzött választópolgári aláírás sikeresen összegyűlik és az Országgyűlés elrendeli a népszavazást, valamint, hogy az országos népszavazás érvényes lesz (az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavaz), azon az igen szavazatok kerülnek többségbe (eredményes népszavazás), és mindezeket követően az Országgyűlés olyan tartalmú törvényt fog alkotni, amely az indítványozók Alaptörvényben biztosított jogát sérteni fogja. Ennek kapcsán meg kívánom jegyezni, hogy az indítványozók arra nézve sem adtak elő meggyőző alkotmányjogi érvelést, hogy egy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésén, mint főszabályon, és a XIX. cikk (4) bekezdés második mondatán, mint speciális szabályon alapuló, az állam által esetlegesen adható kedvezmény másokra történő kiterjesztésének a lehetősége miatt jelentene jogsértést a kedvezményezettek eredeti körének.

[116] 2.4. Az indítványozók egy országos népszavazásra feltenni javasolt kérdés hitelesítéséről szóló kúriai döntést támadtak, amely a fent kifejtettek alapján őket direkt módon és személyesen nem érintette, Alaptörvényben biztosított jogukat közvetlenül, önmagában e döntésből fakadóan nem sértette meg. Az indítványozók által valószínűsített érdeksérelmek pusztán esetlegesek,

és a támadott bírói döntésén kívül még számos jövőbeli feltételtől függenek. Az Alkotmánybíróság az ilyen távoli és nem kényszerítően bekövetkező sérelmeket eddig nem tekintette olyan körülménynek, amely eleget tenne az érintettség törvényi kritériumának. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság a 3033/2014. (III. 3.) AB végzésben is megfogalmazta: „Az indítványozó által felvetett sérelmek a fenti, érintettségre vonatkozó kritériumoknak nem felelnek meg, mivel az alkotmányjogi panasz [...] nem aktuális, hanem hipotetikus jövőbeli, még be nem következett, potenciális sérelmeket fogalmaz meg, [...]”. (Indokolás [20])

[117] Ezen okból kifolyólag az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panaszokat – érintettség hiányában – nem kellett volna befogadnia, hanem az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján vissza kellett volna utasítania azokat.

[118] 3. Végezetül rá kívánok mutatni az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontjával összefüggésben, hogy ezt az országos népszavazásból kizárt tárgykört az Alkotmánybíróság eddig olyan módon értelmezte, amely szerint: „A jogtudomány szempontjából a költségvetés: törvény. A költségvetés tervezete még nem költségvetés. A költségvetés megalkotásának különféle létszakaszai vannak. Mindaddig, amíg a kormány a költségvetési törvényjavaslat tervezetét el nem fogadja, nem lehet szó még költségvetési törvényjavaslatról sem. Költségvetésről pedig csak akkor beszélhetünk – a szó közgazdasági és jogi értelmében egyaránt –, ha a költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlés elfogadta, vagyis törvénné emelte.” [58/2007. (X. 17.) AB határozat, ABH 2007, 676, 683.] Az Alkotmánybíróság emellett ugyancsak a kizárt tárgykörbe ütközőnek minősítette, ha a kérdés arra irányult, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat, mert „[n]yilvánvaló, hogy a népszavazás intézménye és az Országgyűlés költségvetés jóváhagyására vonatkozó hatásköre [...] akkor egyeztethető össze, ha az olyan kérdés is tiltott tárgykörbe tartozik, amely arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat.” [58/2007. (X. 17.) AB határozat, ABH 2007, 676, 683–684.] Azonban: „önmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazást.” [59/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 834, 836.] Amennyiben egy országos népszavazásra feltenni javasolt kérdés erre megfelelő mozgásteret biztosít (nem irányul költségvetési kiadások konkrét meghatározására),

a törvényhozó szabadságába tartozik annak eldöntése, hogy egy esetlegesen érvényes és eredményes országos népszavazásból fakadó jogalkotási kötelezettségének teljesítéséhez a jövőbeli költségvetések tervezése során rendelkezhető forrásokat vagy sem.

Budapest, 2015. szeptember 22.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2774/2015.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 137. számában.

