

Személyesen beadva!

Kézbesítve

Alkotmánybíróság		KÚRIA 3.	
Budapest	Ügyszám: <i>IV/2774-1/2015</i>		
Donáti u. 35-45.	Érkezett: 2015. SZEPTEMBER 01.	<i>Knk. IV. 37.467/2015</i>	
1015		Érkezett: 2015. AUG. 27.	
Tisztelt Alkotmánybíróság!	Példány: <i>1</i>	Kezelőiroda: <i>21</i>	
Alulírott,	Melléklet: <i>11 db</i>	Példány: <i>1</i>	Melléklet: <i>4 mk + 3</i>
		Köztük: <i>fu</i>	

[redacted] a továbbiakban: Indítványozó_1)

[redacted] a továbbiakban: Indítványozó_2)

[redacted] a továbbiakban: Indítványozó_3)

[redacted] a továbbiakban: Indítványozó_4)

(Indítványozó_1 - 4 alattiak a továbbiakban együtt, mint „Indítványozó”)

– a csatolt ügyvédi meghatalmazásokkal (1. sz. melléklet) igazolt közös jogi képviselőm, [redacted]

[redacted] útján – figyelemmel Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 24. cikk (2) bekezdés d.) pontjára - az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján az alábbi

alkotmányjogi panasz indítványt

terjesztem elő:

Kérem a t. Alkotmánybíróságot, hogy az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés b) pontja, valamint az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján **állapítsa meg, hogy a Kúria Nemzeti Választási Bizottság 83/2015. számú határozatát megváltoztató, Knk.IV.37.467/2015/2. számú határozata alaptörvény-ellenes.**

Kérem, hogy a t. Alkotmánybíróság a hivatkozott számú kúriai határozatot az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés b) pontja, valamint az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján **semmisítse meg.**

Indítványozó álláspontja szerint a végzés sérti Indítványozónak az esélyegyenlőség megvalósulására szolgáló külön intézkedések és fokozott védelem (az Alaptörvény XV. cikk (3) és (5) bekezdései, valamint a XIX. cikk (4) bekezdése) révén megvalósuló jogegyenlőséghez és egyenlő bánásmódhoz való jogát (Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdések), továbbá a tulajdonhoz való jogát (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése).

A Kúria hivatkozott számú határozata egyebekben - az Indítványozó álláspontja szerint - tartalmilag sérti az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének b) pontját is, továbbá a 2013. évi CCXXXVIII. törvény 9. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelménye tekintetében indoklása megalapozatlan.

Hivatkozva az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló, az Alkotmánybíróság 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozatára, az Alkotmánybíróság 1003/2013. (XII. 21.) AB Tü. határozatára, továbbá az 1001/2014. (III. 20.) AB Tü. határozatra, valamint az 1003/2015. (VII. 21.) AB Tü. határozatban történt módosításokkal egybeszerkesztett szövegre (a továbbiakban: „Ügyrend”) indítványozom, hogy a t. Alkotmánybíróság, az Ügyrend 53. §-ában foglaltakra, és a Kúria kifogásolt döntése által hitelesített népszavazási kérdés kapcsán megkezdődött aláírásgyűjtésre figyelemmel, a **jelen indítvány által kezdeményezett eljárásban** az Ügyrend 55. § (3) bekezdése alapján **soron kívüliséget**, vagy a 42. § (3) bekezdésében foglaltak szerint **rövidebb határidőket állapítson meg**.

Indítványozom továbbá, hogy a t. Alkotmánybíróság az Abtv. 61. § (1) bekezdésének a) és c) pontjában és az Ügyrend 48. §-ában foglaltak alapján **hívja fel a Kúriát** az Indítványozó által megsemmisíteni kért **Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzés végrehajtásának felfüggesztésére**, tekintettel arra, hogy a jelenlegi indítvány

- az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmére és alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésekre hivatkozik,
- valamint tekintettel arra, hogy a Kúria kifogásolt döntése által hitelesített népszavazási kérdésre - a média hírek alapján - már megkezdődött az aláírásgyűjtés, amellyel párhuzamosan folyik a t. Alkotmánybíróságnál jelen indítvány által kérelmezett eljárás.

Indítványozói jogi képviselő elérhetőségei:



Kérelme(i) indokolásaként az Indítványozó az alábbiakat adja elő:

I.

Az indítvány befogadhatóságának feltételei

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja alapján az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját.

Az Abtv. 27. §-a szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet

alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdekében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Abtv. 28. §-ában írtak szerint az Alkotmánybíróság a 27. §-ban meghatározott bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban a 26. § szerint, a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját is vizsgálhatja.

Az Abtv. 56. § (1)-(2) bekezdései értelmében az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. Vizsgálja annak törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26-27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29-31. § szerinti feltételeket.

Indítványozó az alkotmányjogi panasz indítvány befogadhatóságának fenti tartalmi feltételeinek hiánytalan meglétét a következők szerint igazolja.

1. A megsemmisíteni kért bírói döntés megnevezése és a határidő-számításhoz szükséges adatok közlése

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság („NVB”) aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése kapcsán meghozott 83/2015. számú határozatának felülvizsgálata tárgyában, nemperes eljárásban hozta meg a **Knk.IV.37.467/2015/2.** számú határozatát (végzését), amelyet a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 30. § (3) bekezdése alapján 2015. június 30. napján tett közzé a honlapján (Kvk.IV.37.467/2015/2. számon), és arról a Magyar Közlöny 2015/97. (VII.3.) számában 2015. július 3. napján jelent meg a közlemény.

Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül, írásban lehet benyújtani. A jelen alkotmányjogi **panasz indítvány benyújtása a törvényi határidőn belül történik meg** az Alkotmánybíróság és a Kúria részére.

2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetősége a Kúria népszavazási kérdést hitelesítő határozatával szemben

A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) a népszavazási kezdeményezésekkel kapcsolatos jogorvoslati fórumrendszer tekintetében a korábbi szabályozáshoz képest változást hozott. Az új törvényi szabályozás értelmében a t. Alkotmánybíróság helyett a Kúria vált az NVB határozatait felülvizsgáló fórummá.

Ez azonban nem azt jelenti, hogy a népszavazási kérdést hitelesítő kúriai határozat ne lenne megtámadható alkotmányjogi panasszal. Az alkotmányjogi panasz lehetőségét az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja ugyanis megkülönböztetés nélkül minden alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben biztosítja az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet számára, Ezt a jogot törvény nem vonhatja el. Ezt a nézetet támasztja alá az is, hogy az Alaptörvény autentikus értelmezésére egyedül az Alkotmánybíróság jogosult.

Tehát az Alaptörvény és az Abtv. valamennyi bírói döntést illetően lehetővé teszi alkotmányjogi panasz benyújtását. Nincs olyan alaptörvényi vagy törvényi előírás, amely a Kúriának az Nsztv.-n alapuló, a népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló döntését kivenné a panasszal támadható bírói döntések közül. Az Nsztv. 30. § (1) bekezdése csak a további jogorvoslatot zárja ki a hitelesítésről szóló döntést követően, az alkotmányjogi panaszt nem. Az Nsztv. rendszerében az alkotmányjogi panasz nem minősül az Nsztv. szerinti jogorvoslatnak. A kérdés hitelesítése körében a Kúria döntése az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés d) pontja és az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal támadható meg, azzal, hogy az alkotmányjogi panaszban valamely, az Alaptörvényben biztosított jog (pl. tisztességes eljáráshoz való jog, népszavazáson való részvétel joga) sérelmére kell hivatkozni (3195/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [13-21]).

A fentiekre tekintettel az Indítványozó határozott véleménye szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján **a Kúria népszavazási kérdést hitelesítő határozatával szemben az alkotmányjogi panasz benyújtható.**

3. Az Indítványozó érintettsége

Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz jogintézménye kapcsán kialakított gyakorlata alapján a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, azaz, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen sértse, azokat aktuálisan érintő rendelkezést állapítson meg, és ennek következtében a panaszos alapjogai sérüljenek.

A 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság érintettnek tekintette azokat az indítványozókat, akiknek az ügyében a támadott jogszabály alkalmazása, azaz végrehajtása megkezdődött, de rögzítette, hogy az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények ugyan még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogszélem belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik.

Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése az országos népszavazáson való részvételre vonatkozó jogot garantálja. Ez az alapjog a 31/2013. (X. 28.) AB határozat szerint a választókat azzal az alanyi joggal ruházza fel, hogy a népszavazás útján történő hatalomgyakorlásra irányuló eljárási folyamatot megindítsák, azt akaratukkal befolyásolják, lehetővé téve, hogy az eljárás – az előírt feltételek teljesítése esetén – eljuthasson a kezdeményezéstől a népszavazás megtartásáig (Indokolás [26]).

Az alkotmánybírói gyakorlat alapján tehát a népszavazási kezdeményezés során a kérdés hitelesítését megtagadó kúriai végzéssel szemben benyújtható alkotmányjogi panasz természetes érintettje lehet a népszavazást kezdeményező magánszemély vagy szervezet, akinek vagy amelynek a népszavazáshoz való alapjoga sérülhet a hitelesítés megtagadására tekintettel.

Más a helyzet ugyanakkor az olyan esetekben, amikor a Kúria végzésében helybenhagyja az NVB népszavazási kérdést hitelesítő határozatát, vagy a hitelesítést megtagadó NVB-határozatot megváltoztatva hitelesíti a kérdést. Ilyen helyzetben a népszavazást kezdeményező nyilvánvalóan nem érdekelt az Alkotmánybíróság eljárásban, és az Nsztv. 14. § (1) bekezdésének értelmében a kérdést hitelesítő döntés elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét vagy jogorvoslat esetén a Kúria hitelesítő határozatot helybenhagyó vagy a kérdést

hitelesítő döntésének a Magyar Közlönyben való közzétételét követő öt napon belül a Nemzeti Választási Iroda elnöke hitelesítési záradékkal látja el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát, majd azt átadja a szervezőnek. Ezt követően megkezdődhet az aláírásgyűjtés, amelynek sikeres lezárultát követően az Országgyűlés elrendelheti vagy – legalább kétszázezer érvényes aláírás megléte esetén – elrendeli a népszavazást.

Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozata alkotmánybíróági vizsgálatának lehetőségét az Abtv. 33. §-a rendezi. Ennek értelmében az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatát az Alkotmánybíróság az elrendelés vagy elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében bárki indítványára harminc napon belül felülvizsgálja. Az indítványnak az Országgyűlés határozatának közzétételét követő tizenöt napon belül be kell érkeznie. Az eljárásban az Alkotmánybíróság a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálja érdemben azt az indítványt, amelyben az indítványozó a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik.

A hatályos szabályozás alapján tehát az Alkotmánybíróság a népszavazási eljárás során a népszavazási kérdés tekintetében három alkalommal járhat el kérelemre:

- a) elbírálja a kérdés hitelesítése során hozott kúriai döntés kapcsán az alapjog sérelmét állító alkotmányjogi panaszt, ha azt érintett személy nyújtotta be;
- b) felülvizsgálja a népszavazás elrendeléséről szóló országgyűlési határozatot bárki kérelmére; ennek ugyanakkor korlátja, hogy a népszavazási kérdés tartalmát illető alkotmányossági aggály nem vizsgálható;
- c) a népszavazási eljárásban a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés ellen benyújtásra kerülő alkotmányjogi panaszt bírálja.

A fentiekből következően a népszavazási kérdés alapjogot sértő tartalmát az Alkotmánybíróság csak a hitelesítésről szóló kúriai határozattal szemben benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálása esetén vizsgálhatja, a népszavazási eljárás későbbi szakaszaiban erre nincs már lehetősége.

Erre tekintettel elengedhetetlen, hogy e fázisban az alkotmányjogi panaszt benyújtó személy érintettségét szélesebb körben ismerje el. A népszavazási kérdés alkotmányosságának vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz befogadhatósága kapcsán az érintettség vizsgálata során az Alkotmánybíróság által eddig alkalmazott szempontrendszer – „eljárásjogi érintettség” – ugyanis a népszavazást kezdeményezőn kívül lényegében minden más személyt kizárna. Ennek alkalmazása ugyanakkor azzal is járna, hogy az Alkotmánybíróság elzárna a lehetőséget az elől, hogy megfelelő időben megakadályozhassa az alapjogot sértő következménnyel járó népszavazási kérdés következményeit.

Előbb írtakra tekintettel, szerény álláspontunk szerint a hitelesítésről szóló kúriai határozattal szemben benyújtott alkotmányjogi panasz befogadhatóságának vizsgálata során az érintettség új szempontrendszerének megállapítására van szükség, az ún. „anyagi jogi érintettség” megállapítására.

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az állam elsőrendű kötelezettsége az ember jogainak védelme. A 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés Indokolásának [13] bekezdése úgy értelmezte az Alaptörvényt, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének elsődleges célja az egyéni, szubjektív jogvédelem, vagyis a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvoslása.

A 3149/2013. (VII. 24.) AB határozat Indokolásának [19] bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmi eszköz.

A 25/2013. (X. 4.) AB határozat Indokolásának [49] bekezdése értelmében az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz alapján folytatott eljárásokban elsősorban jogvédelmi szerepe van, mert az Abtv. 26–27. § rendelkezései értelmében az a feladata, hogy az Alaptörvényben biztosított alkotmányos alapjogoknak ténylegesen érvényt szerezzen (3065/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [26]-[28]).

Az Abtv. javaslatának 26-31. §-hoz fűzött indokolása szerint „[a] valódi alkotmányjogi panasz alapján az alapjogok közjogi alanyi jogként érvényesülnek. Ez személyhez kötött, így közelebb áll a hagyományos alanyi jogérvényesítéshez, mint a normakontroll akármelyik változata. Az érintettség fogalmának használata szélesebb alapjogvédelmi keret, minthogy pusztán az adott ügyben részes fél számára lenne ez a lehetőség nyitva. Mindez a jelenlegi hatáskör továbbvitelét jelenti, a jogerős bírói döntés utáni normakontrollt. Fontos, hogy a panaszt továbbra se csak „alapjogsérelem” esetén lehessen benyújtani, de egyéni jogvédelmi intézmény mivoltából kifolyólag bármely alaptörvényi rendelkezésre alapozva sem, hanem az „Alaptörvényben biztosított jogok” sérelme esetén lehessen az AB-hoz fordulni.”

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszokat elbíráló hatásköre tehát az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelmén keresztül az Alaptörvény védelmét biztosítja (3153/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [16]).

A népszavazással összefüggő eljárások során az Alkotmánybíróság alapjogvédő funkcióját – az Abtv. 33. §-ának korlátaira is tekintettel – kizárólag a kérdés hitelesítését elrendelő kúriai végzéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálásakor képes ellátni. Amennyiben tehát a népszavazási kérdés tartalma kapcsán alapjog sérelme merül fel, azt az Alkotmánybíróság akkor képes megfelelő időben orvosolni, ha az alapjog sérelmével járó népszavazási kérdést jóváhagyó kúriai határozatot megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság szerint a „népszavazás alkotmányos joga” a népfelség elvén alapul (987/B/1990/3. AB határozat, ABH 1991, 527, 528–529.) Az Alkotmánybíróság 2/1993. (I. 22.) AB határozatában a népszavazást érintően leszögezte, hogy az a „népszuverenitás gyakorlásának” olyan formája, amely „a parlamentáris rendszerben a hatalom képviseleti gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolásra irányul, tehát komplementer jellegű.” (ABH 1993, 33, 37.) Az Alkotmánybíróság 52/1997. (X. 14.) AB határozatában ugyanakkor azt is megállapította: „[a] közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll.” (ABH 1997, 331.)

A 29/2012. (V. 25.) AB határozat indokolása szerint az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alaptörvényben szabályozott törvényalkotási jogkörét

korlátozza, mivel az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni.

Az országos népszavazási kezdeményezés, valamint az annak alapján hozott döntés minden választópolgárt (sőt egyéb jogalanyokat is) érinthet. Az Alkotmánybíróság már az 52/1997. (X. 14.) AB határozatban leszögezte, hogy a „választópolgároknak a népszavazással kapcsolatos joga az Alkotmányban biztosított politikai alapjog, ezért a népszavazás tárgyában hozott döntés ellen biztosítani kell az Alkotmánybírósághoz irányuló alkotmányossági panasz lehetőségét”. Tekintettel arra tehát, hogy az eredményes népszavazás következményeként az Országgyűlés által kötelezően megalkotandó törvény erga omnes hatállyal bír, az annak alapjául szolgáló népszavazási kérdéssel kapcsolatban benyújtható alkotmányjogi panasz tekintetében mindenki érintettnek tekinthető, akinek alapjogsérleme ezen alapul. Ebből fakadóan a Kúria népszavazási kérdést hitelesítő végzésével szemben benyújtható alkotmányjogi panasz befogadhatósága során az érintettség vizsgálatának mércéje csak ez lehet: azaz mindenki indítványozó lehet, akinek alapjoga sérülhet a népszavazási kérdés nyomán kötelezően megalkotandó törvényi rendelkezések miatt.

Az érintettség ezzel ellentétes – ehhez képest szűkítő – értelmezése esetén az Alkotmánybíróság nem lenne képes megfelelően ellátni alapjogvédő funkcióját, mely a jogállamiság súlyos sérelméhez is vezethet. A jelen ügyben megfogalmazott kérdéshez hasonló – az Alaptörvény és az Nsztv. tiltott tárgyköreibe egyébként nem tartozó – a népszavazási kérdések hitelesítése esetén ugyanis előfordulhat, hogy azok – miként a jelen ügyben hitelesített kérdés is – az Országgyűlés jogalkotási kötelezettségére tekintettel az Alaptörvényben biztosított alapjogok – vagy egyéb alkotmányos jogok és államcéllok – csorbításához, törvényi szinten történő kiüresítéséhez vezethetnek. Ezt az alapjogok védelmezőjeként az Alkotmánybíróság csak - az Indítványozói vélemény szerint - a nyilvánvalóan alapjogsértő következménnyel járó népszavazási kérdést hitelesítő kúriai végzés megsemmisítésével akadályozhatja meg.

Indítványozói körbe tartoznak egyrészt természetes személyek, másrésztől nyilvántartásba bejegyzett civil szervezetek (egyesületek).

A természetes személy Indítványozók mindegyike nő. A nőkre lényegesen kedvezőtlen hatással lenne a kúriai végzés alapján megtartandó népszavazás lehetséges eredménye.

Közülük az Indítványozó_1 – a jelen indítványhoz csatolt, érintettséget alátámasztó dokumentummal is bizonyítottan – a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tnytv.) 18. § (2a) bekezdésében foglalt, legalább negyven év jogosultsági idővel rendelkező nőként jelenleg öregségi teljes nyugdíjra jogosult. Jelen ügyben a fentiekre tekintettel tehát a nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét igénybe vevő, jelenleg a korhatár alatti nyugdíjba vonulás szabályai alapján nyugellátásban részesülőkként való érintettsége sem lehet kérdéses.

Az Indítványozói körbe továbbá két - elsősorban nőket tömörítő - civil szervezet is tartozik, amely női szervezetek a nők érdekképviselését látják el, tagságuk körülbelül 80%-a nő, ezáltal személyes és közvetlen érdekeltiséget képviselnek. Ezek a civil szervezetek érintettségüket hiteles nyilvántartási kivonatokkal igazolt bejegyzett szervezeti céljaikkal igazolják. Nők érdekében fellépő civil szervezet esetében a nők kedvezményes öregségi nyugdíjával kapcsolatos változások tagságát közvetlenül – és adott esetben hátrányosan – érinthetik.

Az érintettséget igazoló dokumentumok az indítvány 2. sz. *mellékleteként* kerülnek csatolásra.

Az alapjogsérelem mibenlétét Indítványozó lentebb, a részletes indokolás során fejti ki.

Összegezve, az Indítványozói kör érintettsége a fentiekből következik, illetve igazolt.

4. A jogorvoslati lehetőség hiánya

Az Abtv. 27. §-ának b) pontja szerint az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Mivel a Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzése ellen a Nsztv. 30.§ (1) bekezdése a további jogorvoslatot kizárja, az Abtv. 27.§-ának b) pontjában foglalt feltétel – a hivatkozott törvényi kizáró rendelkezés következtében - teljesül. **Az ügyben nincs további jogorvoslati lehetőség.**

5. A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív (vagylagos) jellegű, így önmagában az egyik feltétel fennállása is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását (9/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [22]).

A Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzése – az alább részletesen kifejtettek szerint – sérti az Indítványozónak az esélyegyenlőség megvalósulására szolgáló külön intézkedések és fokozott védelem révén megvalósuló jogegyenlőséghez és egyenlő bánásmódhoz való jogát (Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdések), továbbá a tulajdonhoz való jogát (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése).

Jelen alkotmányjogi panasz ezen túlmenően alapvető alkotmányossági jelentőségű kérdést vet fel a népszavazási kérdés kúriai hitelesítésével szemben benyújtható alkotmányjogi panasz kapcsán az érintettség problémájával, amelyet Indítványozó jelen indítvány I. fejezetének 3. pontjában fejtett ki részletesen.

Erre tekintettel az Abtv. 29. §-a szerinti befogadási feltétel („az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be”) teljesül.

II.

Az indítványban jelzett alapjogsérelem részletes indokolása

1. Tényállás (az NVB és a Kúria döntéseinek összefoglalása)

██████████ magánszemély, mint a népszavazási kezdeményezés szervezője (a továbbiakban: Szervező) 2015. április 1 napján népszavazási kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az NVB-hez hitelesítés céljából.

A Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) elnöke a 2015. április 2. napján kelt, 9/2015. számú NSz. határozatában az Nsztv. és a 37/2013. (XII.30.) KIM rendeletben foglaltakra hivatkozva formai okok miatt a kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet elutasította, és azt nem terjesztette az NVB elé.

A Szervező 2015. április 10. napján ismételten aláírásgyűjtő ívet nyújtott be a formai hibák kiküszöbölésével. Az NVI elnöke ezt követően formai vizsgálata során megállapította, hogy a kezdeményezés a jogszabályi követelményeknek megfelel és azt az NVB elé terjesztette. **Az aláírásgyűjtő ív az alábbi népszavazási kérdést tartalmazta:**

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

A kérdés hitelesítését az NVB 2015. április 30. napján kelt, 83/2015. számú határozatában megtagadta. Az NVB megállapította, hogy a népszavazási kérdés a jövőbeli költségvetéseknek az öregségi nyugdíjra vonatkozó költségvetési előirányzatát befolyásolná. A népszavazási kérdés a nőkre vonatkozó nyugdíjkedvezményeknek a férfiakra való kiterjesztésével olyan jogszabályi módosításra kötelezné az Országgyűlést, melynek eredményeképpen az öregségi nyugdíjra jogosult személyek száma jelentősen megnövekedne. Az NVB szerint az ellátottak körének ilyen mértékű bővüléséből szükségszerűen következik a Nyugdíjbiztosítási Alap öregségi nyugdíjra vonatkozó költségvetési előirányzat emelésének kötelezettsége, illetve következik a költségvetési törvényben szereplő, a Nyugdíjbiztosítási Alapra vonatkozó kiadás meghatározása. Az NVB álláspontja szerint jelen esetben a népszavazásra feltenni kívánt kérdésből okszerűen következik a népszavazást követő évek költségvetési törvényeiben szereplő kiadások meghatározása, tehát jövőbeli költségvetési törvényben szereplő kiadásokról való döntés, mely okból kifolyólag a kezdeményezés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában foglalt tiltott tárgykörbe ütközik.

Az NVB megállapította továbbá, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő országos népszavazási kezdeményezés nem felel meg az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének sem. Az Alkotmánybíróság vonatkozó határozataiban kifejtettek figyelembe vételével az NVB megállapította, hogy a népszavazási kérdésben foglalt döntési kötelezettség következményeiben kiszámíthatatlan. A kezdeményezésben megfogalmazott, a nőkre vonatkozó nyugdíjkedvezmények férfiakra való kiterjesztésével a választópolgároknak egy rendkívül összetett és komplex rendszer módosításáról úgy kellene véleményt nyilvánítaniuk, hogy nem lennének tisztában azzal, hogy a kérdésre igen-nel vagy nem-mel szavazás esetén a döntésnek milyen pénzügyi, társadalmi vagy egyéb következményei lennének. A népszavazásra bocsátandó kérdésről tehát a választópolgároknak úgy kellene döntésüket meghozniuk, hogy nem volna egyértelmű számukra, hogy a népszavazás sikere milyen változásokkal jár a nyugdíjrendszer egészében, és e változásnak milyen társadalmi, pénzügyi és más hatásaival kellene számolniuk. Mindezek alapján az NVB megállapította, hogy a benyújtott kérdés az egyértelműség követelményének nem felel meg.

A Szervező jogi képviselője útján az NVB 83/2015. számú határozatát a Kúrián felülvizsgálati kérelemmel megtámadta, mely 2015. június 30-án kelt, Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzésében az NVB határozatát megsemmisítette, és a fenti kérdést hitelesítette.

A Kúria – hivatkozva a korábbi határozataiban foglaltakra – **megállapította**, hogy az Alaptörvényben szabályozott országos népszavazás intézményével a tiltott tárgykörökre vonatkozó rendelkezések zárt értelmezése áll összhangban. Ez azt jelenti, hogy nem minden, a költségvetési törvénnyel összefüggésbe hozható népszavazási kérdés sorolandó a tilalmazott tárgykörök közé. A népszavazás akkor tiltott, ha a kérdés a hatályos költségvetési törvény tartalmát közvetlenül, akár a fizetési kötelezettséget megállapító törvény módosításán keresztül érinti, avagy a kérdés arra irányul, hogy a választópolgár pontosan határozza meg a jövőbeli költségvetési törvény valamely kiadását. Önmagában tehát az a tény, hogy a népszavazásra feltenni szándékozott kérdésnek pénzügyi-költségvetési vonzata van, nem jelenti azt, hogy abban ne lehetne népszavazást tartani.

A Kúria szerint a hitelesíteni kért kérdés nem érinti egészében a járulékfizetési kötelezettség tartalmát, annak módját, avagy mértékét, burkoltan sem tartalmazza az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésében, illetve a 40. cikkben rögzített nyugdíjrendszer módosításának szándékát, és nem érinti egészében a nyugdíjalap, illetve a nyugdíjak mértékének megállapítását sem. A jövőbeli költségvetési törvény tervezetének, majd pedig javaslatának összeállításánál az esetleges módosítások átvezetése szükséges lehet, de a módosítások irányát, konkrét összegaszerűségét az Országgyűlés szuverén módon döntheti el. A Kúria ezért megállapította, hogy a kérdés nem a hatályos költségvetési törvény, hanem alapvetően a Tnytv. módosítására irányul, és abból nem következik az sem, hogy a választópolgár határozná meg a jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes konkrét kiadásokat. Így a kérdés csak távoli, közvetett összefüggést mutat a költségvetési törvénnyel, mivel csak a nők és a férfiak „nyugdíjba vonulásának” feltételrendszerét kívánja egységesíteni. A távoli és közvetett összefüggés a tiltott népszavazási tárgykörrel nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörűvé válását. Önmagában az a tény, hogy az érvényes és eredményes népszavazás érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazást.

Korábbi döntéseiben a Kúria a kérdés bonyolultságára, megtévesztő jellegére, mint a választói egyértelműség hiányára akkor hivatkozott, amikor a megfogalmazását tekintve egyszerű kérdés valójában több jogágot, több, egymástól eltérő céllal létrehozott jogintézményt érintett, avagy a kérdésben tartott népszavazás az állami ellátó rendszer több alrendszerének együttes átalakítását igényelte volna. A Kúria szerint jelen esetben nem ez a helyzet. A nyugdíjrendszerben jelentkező, a nőket legitim alapokon, több évtizede preferáló szabályok a választópolgárok előtt általánosságban ismertek. A kérdésben tartott népszavazás esetén a választópolgárok annak megváltoztatására szavaznának. Ugyanakkor az Alaptörvényre visszavezethető, pozitív megkülönböztetés megváltoztatásának megoldását tekintve a döntés érvényes és eredményes népszavazás esetében is az Országgyűlés kompetenciája maradna. A Kúria a kérdést egyértelműnek ítélte úgy a választópolgárok, mint az Országgyűlés oldaláról.

Indítványozó álláspontja szerint a Kúria végzésében nem ismerte fel, ennél fogva nem is értékelte az ügy alapjogi jelentőségét. A végzés indokolása lényegében nem tartalmaz érdemi alapjogi érvelést, az általa hivatkozott alkotmánybíróági gyakorlat csupán egyetlen olyan AB határozatra utal (51/2001. (XI. 29.) AB határozat), amely az Alaptörvény ZÁRÓ ÉS VEGYES RENDELKEZÉSEK 5. pontja értelmében hatályát veszítette.

A Kúria végzése miatti alapjogsérelmet Indítványozó az alábbiak szerint indokolja.

2. A jogegyenlőség és az egyenlő bánásmód sérelme

Az Alaptörvény az általános egyenlőségi szabályt, illetve az azzal összefüggő egyenlő bánásmódot előíró, illetve jogellenes diszkriminációt tiltó klauzulát egységesen a XV. cikkben fogalmazza meg.

Az Alaptörvény XV. cikkének a (3) bekezdése rögzíti, hogy a nők és férfiak egyenjogúak, (5) bekezdése ugyanakkor előírja, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi – más privilegiált csoportok mellett – a nőket.

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

A megkülönböztetések alkotmányosságának megítélésére alkalmazott teszteket az Alkotmánybíróság már számos korábbi döntésében rögzítette. Az Alkotmánybíróság más mércét alkalmaz az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségesség/arányosság tesztjét –, és más mércét arra az esetre, ha a diszkrimináció-tilalmat az alapjogokon kívüli egyéb jogok tekintetében vizsgálja. Itt akkor állapít meg az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes (ld. különösen: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54]; 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [166]; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41]; 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [89]; 3087/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [37]; 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [87]; 3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [56]). Az Alkotmánybíróság azt is több határozatában megerősítette, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni (3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [53]; 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [96]–[97]). Kifejtette továbbá azt is, hogy nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket. Az egyenlőség követelménye a jog általi egyenlőként való kezelésre irányuló alkotmányos elv, amely az azonos (homogén) szabályozási körbe vont jogalanyoknak a jogokból való egyenlő részesedését védi. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy akkor alaptörvény-ellenes a megkülönböztetés, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne (ld. különösen: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54]; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41]).

Nem jelent tiltott diszkriminációt a különböző státusú csoportok jogállásának eltérő szabályozása, mivel ez az eltérés a különböző státus következménye (1181/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 551, 552- 553.; 269/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 747, 749-750.; 719/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 769, 775.). Sőt, az Alkotmánybíróság 1997-ben arra is elvi élel mutatott rá, hogy „hátrányos megkülönböztetés az is, ha az adott szabályozási koncepció alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonosan vonatkozik” (6/1997. (II. 7.) AB határozat).

Az egyebek mellett a nők egyenjogúságának alapjogát biztosítani hivatott, államcélként megfogalmazott alaptörvényi klauzula (Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés) nem feltételes vagy megengedő, hanem kijelentő módon fogalmaz: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”. Erre tekintettel ez nem csupán lehetőséget teremt az itt felsorolt társadalmi csoportok kiemelt védelme kapcsán, hanem kötelezettséget ró az államra, hogy jogszabályi rendelkezésekkel (és azok Alaptörvénykonform végrehajtásával) valósítsa meg az itt megfogalmazottakat. Ezt bontja ki részben maga az Alaptörvény XIX. cikkének (4) bekezdése is, amikor – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában számos alkalommal elemzett – szociális biztonságra törekvés, mint állami kötelezettségvállalás részeként rögzíti, hogy törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja. Utóbbi – tehát adott esetben az alacsonyabb női nyugdíjkorhatárra vonatkozó törvényi rendelkezés – az előbbiekkal összefüggésben az egyenlő bánásmódot (az egyenlőséget) elősegítő pozitív megkülönböztetések egyik eszközének tekintendő.

Az Alaptörvény XIX. cikkének (4) bekezdését végrehajtó jogszabályi rendelkezések – a jelen ügy tekintetében releváns a Tnytv. 18.§ (2a) bekezdése, valamint az ezzel összefüggő költségvetési előirányzat – a nők alapjogának érvényesülését segíti elő az alkotmányos, ésszerű és indokolt megkülönböztetés révén, hiszen adott esetben a gyermeknevelés miatti fokozott terhelés vagy a beszámítható munkaévek csökkenése alkotmányjogilag releváns indokként szolgál. A Tnytv. 18. § (2a) bekezdésének törvényhozói indokolása szerint a nők kedvezményes nyugdíjba vonulásának lehetőségét megteremtő szabály legfontosabb célja a hosszú munkaviszonnyal rendelkező nők nyugdíjkedvezményének megteremtése, a nők kettős – családi és munkahelyi – szerepvállalásának, a családi helytállás mellett elért hosszú munkaviszonyának elismerése volt. Az indoklás aláhúzta azt is, hogy a nyugdíjkedvezmény a fiatalabb korban megadott nyugdíjazási lehetőség révén elősegíti az érintett nők további családi szerepvállalását, ezáltal a fiatalabb gyermekes anyák munkaerő-piaci részvételi feltételei is javulhatnak.

E körben a Tnytv. 18. § (2a) bekezdés értékelésekor nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az Alaptörvény a XV. és a XIX. cikkeken túlmenően is számos helyen utal a nők, a gyermekvállalás és a család kiemelt fontosságára és különös védelmének szükségességére.

A Nemzeti hitvallás deklarálja, hogy a magyar nemzet felelősséget visel utódaiért, „ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezi az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit”. Leszögezi továbbá, hogy „együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet.” Ezt kibontva az L) cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy 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. A (2) bekezdés államcélként fogalmazza meg, hogy Magyarország támogatja a gyermekvállalást.

A Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzésében hitelesített népszavazási kérdés által érintett jelenleg hatályos, „a nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét” biztosító jogszabályi rendelkezések tehát az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésének külön intézkedéseket előíró rendelkezését hajtják végre azzal, hogy a nők bizonyos csoportja a formálisan (az életkor alapján) hasonló helyzetben lévő férfiakétól eltérő, kedvezőbb szabályok alapján vonulhat nyugdíjba. Ez az alkotmányos különbségtétel, valójában pozitív diszkrimináció, azon alapszik, hogy a nők egy adott csoportját a jogalkotó – a speciális, védett helyzetükből fakadó hátrányok enyhítésére vagy az előbb említett, alkotmányjogilag releváns indokok miatt, tehát az esélyegyenlőség előmozdítására – többletjogokban részesíti. Valójában ez esetben éppen az okozna alapjogsérelmet – ebben az esetben az érintett nők alapjog-sérelmét és az alkotmányos cél sérelmét –, ha a velük azonos életkori csoportba tartozó férfiakat ugyanolyan helyzetbe hozná a jogalkotó. Könnyen belátható ugyanis, hogy éppen a nők speciális, az Alaptörvényben rögzített védett helyzetének biztosítására alkották meg a korai nyugdíjba vonulás lehetőségét, melynek férfiakra történő kiterjesztése esetén visszaállna a nők „eredeti”, a most hatályos rendelkezések megalkotása előtti „hátrányos” helyzete.

A fentiekből következően az indokolt, arányos, ésszerű és az alkotmányos cél eléréséhez alkalmas megkülönböztetés alapja az eltérő nyugdíjszabályok esetében tehát nem az életkor, hanem a különleműség, ami fogalmilag – és biológiailag – is kizárja, hogy az érintettek azonos csoportba tartozzanak a szabályozás szempontjából. Abban az esetben pedig, ha a szabályozással érintettek a szabályozás szempontjából nem minősülnek azonos helyzetben lévő jogalanyoknak, közöttük a megkülönböztetés nem alkotmányellenes.

Hangsúlyozandó továbbá, hogy alkotmányellenességhez nem csak az vezet, ha adott szabályozási koncepción belül valamely (azonos helyzetben lévő) csoportra – alkotmányos indok nélkül – eltérő szabályozás vonatkozik, hanem hátrányos megkülönböztetés az is, ha az adott szabályozási koncepció alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonosan vonatkozik, vagyis e körülményt figyelmen kívül hagyja (6/1997. (II. 7.) AB határozat). Nemcsak a hátrányos megkülönböztetés, hanem az igazságtalanul társadalmi hátrányt szenvedők esélykiegyenlítésének elmaradása is az egyenlő méltóság sérelmével jár, ezt az Alaptörvény explicitté teszi, amikor az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó követelményt az egyenlőségi klauzula részének tekinti (40/2012. (XII. 6.) AB határozat).

A nők számára biztosított, kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetősége – mint az érintett csoport fokozott védelmének eszköze – tehát közvetlenül az Alaptörvény XV. cikkében foglaltak megvalósulását segíti elő, ugyanakkor a nők és a család különös védelmét rögzítő egyéb alaptörvényi rendelkezések (Nemzeti hitvallás, L) cikk), valamint az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésének érvényesülését is szolgálják. A Kúria által hitelesített népszavazási kérdésből esetlegesen következő jogalkotási kötelezettség – azaz, hogy a férfiakra is ugyanazon szabályok vonatkozzanak – alkotmányellenesen vonna azonos szabályozás alá két eltérő helyzetben lévő csoportot. Ezáltal éppen a nők indokolt és ésszerű pozitív diszkrimináción alapuló különös védeltségét szüntetné meg, így a XV. cikk sérelmén túlmenően törvényi szinten kiüresítené az Alaptörvény Nemzeti hitvallásban, L) cikkben és XIX. cikk (4) bekezdésében foglalt államcélokat is.

Minderre tekintettel a Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzése **alaptörvény-ellenes, sérti az Indítványozó Alaptörvényben biztosított védett helyzetén alapuló pozitív diszkrimináció által biztosított egyenlő bánásmódhoz való jogát.**

3. A tulajdonhoz való jog sérelme

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése alapján tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

Az Alkotmánybíróság a 26/2013. (X. 4.) AB határozatában (Indokolás [161]) összefoglalta a tulajdonhoz való alapjogra vonatkozó gyakorlatát: „Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában a következőket állapította meg: az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más. (ld. ABH 1993, 373, 380., legutóbb idézi: 3219/2012. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [6]). Ugyanez az AB határozat kimondja: „Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. A tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések beleilleszkedése adott gazdaságpolitikai feladatokba, egyébként is sokkal nehezebbé teszi a szükségesség vagy elkerülhetetlenség megállapítását, mint más alapjogok esetében, ahol inkább lehetséges általános érvényű viszonyítás (ABH 1993, 381.).”

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikke tekintetében tehát fenntartotta azt a gyakorlatát, amelynek értelmében a tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a védelem tehát nemcsak a polgári jogi tulajdon fogalmának tartalmi elemeire terjed ki, hanem az azokkal összefüggő minden vagyoni jog biztosítására is vonatkozik. Tulajdonvédelem alá tartoznak bizonyos feltételek esetén egyes ún. közjogi várományok is. A tulajdon alapjogi védelmének kiterjesztése társadalombiztosítási szolgáltatásokra és várományaikra az Alkotmánybíróságnak a tulajdon funkciójából kifejtett felfogásába illeszkedik. Mivel az állam tulajdoni kérdésekbe avatkozik be akkor, amikor a társadalombiztosítás alrendszere számára kötelező elvonással teremt bevételt, ezzel szemben a járulékfizetők oldaláról a tulajdonvédelmi igény keletkezik az állammal szemben (ld. 43/1995. (VI.30.) AB határozat).

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint 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 Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzése által hitelesített kérdésen alapuló népszavazás eredményes kimenetele esetén beálló jogalkotási kötelezettség önmagában úgy is teljesíthető,

hogy az Országgyűlés a korhatár alatti nyugdíjba vonulás szabályait módosítja, de az ellátás fedezetét biztosító költségvetési előirányzatot nem. E kötelezettség akár úgy is teljesíthető, hogy a költségvetési előirányzatot nem úgy módosítja a törvényalkotó, hogy az valamennyi, az esetleges új szabályozás hatálya alá tartozó férfi számára olyan mértékben biztosítsa az ellátás költségvetési fedezetéhez szükséges összeget, mint amilyen mértékben azt a jelenlegi szabályozás alapján a nők számára teszi. Ezáltal azonban a változatlan vagy nem arányos mértékben módosított – akár jövőbeli – költségvetési előirányzat összege lényegesen több ellátandó személy korhatár alatti nyugdíjellátást fedezné, amiből szükségszerűen következne, hogy a jelenlegi szabályok alapján ilyen ellátásban részesülő nők nyugdíjának összege csökkenhet.

A népszavazási kérdés következtében lehetségesen előálló jogalkotási kötelezettség tehát megvalósulhat úgy is, hogy a jelenleg öregségi teljes nyugdíjra a Tnytv. 18. § (2a) bekezdése alapján jogosult nők nyugellátása csökken. Ez kétséget kizáróan a társadalombiztosítási ellátások Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből levezethető, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében garantált tulajdonszerű védelmének sérelmével járna. Az Országgyűlés ilyen irányú döntése esetében tehát – a nők indokolt és ésszerű pozitív diszkrimináción alapuló különös védettségének fentebb megszüntetésén és annak fentebb elemzett hatásain túlmenően – az Indítványozónak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint garantált tulajdonjoga sérelme következne be öregségi nyugdíjuk összegének csökkenése miatt.

A jogalkotó úgy is eleget tehetne az esetlegesen eredményes népszavazásból fakadó kötelezettségének, hogy hatályon kívül helyezi a Tnytv. 18. § (2a) bekezdését, valamint a már korábban erre alapított jogcímen teljes öregségi teljes nyugdíjban részesülő, de a társadalombiztosítási öregségi nyugdíjra jogosító öregségi nyugdíjkorhatárt még be nem töltött nők esetében is megszüntetné az öregségi teljes nyugdíjra jogosultságot; így formálisan ugyanabban a „kedvezményben” – tehát semmilyen kedvezményben sem – részesítené a nőket és a férfiakat. Egy ilyen törvényhozói döntés szintén kétséget kizáróan a társadalombiztosítási ellátások Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből levezethető, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében garantált tulajdonszerű védelmének sérelmével járna. Az Országgyűlés ilyen irányú döntése következtében tehát – a nők indokolt és ésszerű pozitív diszkrimináción alapuló különös védettségének fentebb megszüntetésén és annak fentebb elemzett hatásain túlmenően – szintén az Indítványozónak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint garantált tulajdonjoga sérelme következne be öregségi nyugdíjuk összegének csökkenése miatt.

Minderre tekintettel a Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzése alaptörvény-ellenes, sérti az Indítványozónak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogát.

Az Alaptörvényben biztosított tulajdonjog sérelmével összefüggésben Indítványozó hangsúlyozni kívánja továbbá az alábbiakat is.

A Kúria az NVB határozatának felülvizsgálata során hozott végzésében teljes mértékben figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény N) cikk (3) bekezdésében foglalt kötelezettségét. Az N) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. A (3) bekezdés értelmében az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.

Az Alaptörvény javaslatához benyújtott indokolás az N) cikk kapcsán leszögezi, hogy az abban foglalt rendelkezés „tekintetbe veszi azt a körülményt, hogy az alapvető jogok érvényesülése, az állam demokratikus és hatékony működése, a Magyarországon élő személyek és az itt tevékenykedő szervezetek biztonsága megfelelőképpen csak akkor garantálható, ha az ország társadalmi és gazdasági egyensúlyát komoly államháztartási problémák nem veszélyeztetik. Az N) cikkben megfogalmazott elvek közül „a kiegyensúlyozottság a kiszámítható állami működést, az átláthatóság a tájékozott és felelős polgárok részvételével zajló demokratikus közéletet, a fenntarthatóság pedig a jövőendő nemzedékek sorsáért való felelősségvállalást is szolgálja az elsődleges pénzügyi célok mellett”.

A sajtóban is elérhető információk, számszaki adatok szerint (http://www.portfolio.hu/gazdasag/nyugdijrendszer/egyetlen_mondat_amivel_kinyirhatjuk_a_nyugdijunkat.217423.html) az elmúlt 5 év alatt 130 ezer nő használta ki a Tnytv. 18. § (2a) bekezdésében foglalt lehetőséget, mely eddig 615 milliárd forintos költséggel járt. A legutolsó teljes költségvetési évben, 2014-ben 120 ezren vették igénybe a 40 év jogosultsági idő alapján járó nyugdíjat, átlagosan havi 115 ezer forintot kaptak az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság adatai szerint. A 2016. évi költségvetésbe a „Nők korhatár alatti nyugellátása” előirányzat soron 195 milliárd forintos kiadás van betervezve. Érdemes azt is kiemelni, hogy 2011-ben a kormány 60 milliárd forintot tervezett be ezen a soron a 2012-es költségvetésbe, ezzel szemben lett 105 milliárd forintos kiadás. Az elmúlt években pedig néhány milliárd forintos felülteljesítés volt tapasztalható. Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság tájékoztatása szerint már a bevezetés első évében 150 ezer férfi lenne jogosult a 40 év szolgálati viszony utáni korai nyugdíjba vonulásra. Az intézkedés 120 milliárd forinttal növelné az éves nyugdíjkiadásokat és 140 milliárd forinttal csökkentené a járulékbefizetéseket. Így a 3000 milliárd forintból gazdálkodó nyugdíjasszát évente 260 milliárd forinttal terhelné meg a „Férfiak40” program.

Az N) cikk (2) bekezdése elsődlegesen az Országgyűlés (és a Kormány) felelőségeként határozza meg az (1) cikk szerinti kiegyensúlyozott és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének érvényesítését. Amennyiben az Országgyűlés az esetlegesen eredményes népszavazásból fakadóan úgy tesz eleget az abban foglalt döntésnek, hogy a Tnytv. 18. § (2a) bekezdésében az öregségi teljes nyugdíjra jogosultság jelenleg csak nők számára biztosított kedvezményes lehetőségét kiterjeszti férfiakra is, az költségvetési szempontból a következő években a fenti adatok alapján fenntarthatatlan hiányhoz vezethet. Tekintettel az eredményes népszavazáson hozott döntés Országgyűlést kötő mivoltára, a törvényhozás ilyen esetben óhatatlanul – noha adott esetben szándékán kívül – megsértené az N) cikk (2) bekezdése szerinti kötelezettségét. Az ilyen országgyűlési döntés a fenntartható költségvetési gazdálkodás sérelmével egyben veszélybe sodorná a jövőendő nemzedékek sorsáért való felelősségvállalás Alaptörvényben megfogalmazott célját is.

Az N) cikkben foglalt alaptörvényi rendelkezés – a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesítése – a jelen indítvány elbírálásában eljáró Alkotmánybíróságot is köti.

IV.

A nők fokozott védelme nemzetközi kitekintésben, a kúriai döntésből eredő jogi és gazdasági következtetések

Indítványozó az alapjogsérelem részletes indokainak bemutatása után, a nőkkel szemben alkalmazott kedvezményes elbánás kérdéseit ismerteti a t. Alkotmánybíróság számára

alkotmányos és nemzetközi kitekintésben, értékelve és levonva a Kúria végzéséből következően jelentkező gazdasági és jogi következtetéseket, amelyek szorosan kapcsolódnak a III. fejezetben írt alapjogsérelmekhez, így a t. Alkotmánybíróság határozathozatalánál lényeges körülménynek tekinthetők.

1. Nőkkel szembeni kedvezményes elbánás alkotmányos logikája és szociológiai háttere

Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése értelmében „Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” E rendelkezés alaptörvényi szinten rögzíti, hogy **a nők külön védelemre jogosultak**, többre, mint az aktív korú férfiak.

Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése szerint „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.”

Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése értelmében tehát **a nők fokozott védelme** nem csak lehetőség, hanem **követelmény**. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése pedig ennek a követelménynek az állami nyugdíjra való jogosultság tekintetében történő megvalósítási lehetőségére vonatkozik, az Alaptörvényben rögzített módon. Az Alaptörvény idézett rendelkezése ugyanakkor az állami nyugdíjrendszerben a nők javára szolgáló - kedvezményesebb elbánást biztosító - eltérő nyugdíjjogosultsági feltételek megteremtésének lehetőségét összeköti a **nők külön védelmének alkotmányos követelményével**.

Indítványozó rámutat arra, hogy a 2010. évi CLXX. törvény egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról indokolása (T/1745. számú törvényjavaslat indokolása), amely a Tnytv. tárgyra vonatkozó módosítását elrendelte, kifejezésre juttatta a jogalkotónak a nők fokozott védelmére, kedvezményes elbánásban való részesítésre irányuló szándékát. A módosítás általános indokolása szerint:

„ (...) A törvényjavaslat legfontosabb célja a hosszú munkaviszonnyal rendelkező nők nyugdíjkedvezményének megteremtése, a nők kettős - családi és munkahelyi - szerepvállalásának, a családi helytállás mellett elért hosszú munkaviszonyának elismerése. A nyugdíjkedvezmény a fiatalabb korban megadott nyugdíjazási lehetőség révén elősegíti az érintett nők további családi szerepvállalását, ezáltal a fiatalabb gyermekes anyák munkaerőpiaci részvételi feltételei is javulhatnak.”

A módosítás 1. §-ának részletes indokolása szerint: „ (...) A törvényjavaslat szabályozza a hosszú munkaviszonnyal rendelkező nők kedvezményes nyugdíjba vonulását. A kedvezményes konstrukció alapja a nők munkaviszonyban (továbbá közalkalmazotti, közszolgálati, kormánytisztviselői jogviszonyban stb.), egyéni vagy társas vállalkozóként, illetve más kereső tevékenységgel eltöltött hosszú életpályája, és a nők kettős, családi és munkahelyi szerepvállalásának elismerése érdekében a gyermekneveléssel összefüggő időszakok (terhességi gyermekágyi segély, gyermekgondozási díj, gyermekgondozási segély, gyermeknevelési támogatás ideje) beszámítása. Az a nő, aki az említett kereső tevékenységgel és a gyermekneveléssel összesen legalább 40 év jogosultsági időt szerzett, az életkorától függetlenül nyugdíjba vonulhat. Annak érdekében, hogy a munkában töltött idő meghatározó jellege ne csökkenjen, a kedvezmény igénybevételének további feltétele a minimum 32 év kereső tevékenységgel szerzett jogosultsági idő. A szabályozás más szolgálati időt, mint pl. a tanulmányi időt, a munkanélküli ellátást és a megállapodás alapján fizetett nyugdíjjárulékot a

kedvezményre való jogosultság szempontjából nem veszi figyelembe. A nyugdíj igénybevételekor az általános szabályoknak megfelelően meg kell szüntetni a biztosítással járó jogviszonyt. (...)."

A Tnytv. normaszövegéből és a jogalkotói szándékból is az következik, hogy ez a fokozott védelem kiteljesítése az állami nyugdíjrendszerben a nők esetében az általános szabályokhoz képest ugyan alacsonyabb életkorban jelentkezik, viszont nem elszakítható a jogosultsági idő elvárt jelentékeny hosszától (amely 40 év, abból alapesetben 32 év kereső tevékenység). Az általános szabályok szerint, aki 1957-ben vagy azt követően született, annak a betöltött 65. életév az öregségi nyugdíjkorhatár, viszont az öregségi teljes nyugdíjhoz elegendő húsz év szolgálati idővel szerezhető jogosultság.

Hangsúlyozni szükséges, hogy a jelenlegi magyar nyugdíjrendszer egyebekben a nemek szerint teljes jogegyenlőséget biztosít, ennek feltételei azonban fokozatosan alakultak ki. A 90-es évek elejétől a férfiak is jogosultak özvegyi nyugdíjra, illetve gyermekgondozás miatti távollét esetén rájuk is ugyanazok a kedvezményes szabályok vonatkoznak, mint a nőkre. Társadalomtudományi kutatások szerint találhatók kimutathatóan jelentős eltérések a férfiak és nők helyzetében, így az Alaptörvényben elismert, kedvezőbb elbánás biztosítandó a nőknek. A nyugdíj összege egyre nagyobb mértékben függ a biztosítási idő hosszától, ebben a foglalkoztatottság alakulásának kiemelt szerepe van. Jellemző az a tendencia, hogy míg a rendszerváltást megelőzően nem mutatkozott lényeges különbség a foglalkoztatottság kiterjedtségét tekintve, a rendszerváltást követően a nők alacsonyabb, a férfiakétól tartósan több mint 10 %-kal elmaradó foglalkoztatása nagyobb eltéréseket eredményezhet a nyugdíjak színvonalában a nők hátrányára. Az ún. nem fizetett munka arányait tekintve is jelentős eltérések mutatkoznak a két nem között, aminek messzemenő hatásai vannak a nyugdíjak színvonalára. A nem fizetett munka gyakorlatilag a háztartás és a család fenntartásával kapcsolatos tevékenységek, ahol nagy eltérés mutatkozik a nemek között. Az időmérleg-vizsgálatok azt jelezték, hogy az ilyen jellegű munkákat jóval nagyobb arányban a nők végzik. A magyar nők és férfiak napi átlagos időbeosztását vizsgálva, a nők csaknem kétszer annyi időt fordítanak háztartási munkavégzésre és jóval kevesebb időt töltenek fizetett munkavégzéssel. Az előbbi tényezővel függ össze, hogy a család és munkavállalás szerepeinek összehangolásában a nők érintettsége jóval erősebb az inkább rájuk háruló dupla teherviselés következtében (ld. Lukács Erika: A nemek egyenlőségének érvényesülése a társadalombiztosítási rendszerekben és hatása a nők foglalkoztatására).

A női diszkriminációt a korábbi Alkotmány alapján már vizsgálta az országgyűlési biztos az OBH 8068/1996. számú ügyben. A vizsgálat megállapította, hogy 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.

2. Nemzetközi kitekintés a nőkkel szemben alkalmazott kedvezményes elbánás igazolhatósága és az öregségi nyugdíjra való jogosultság tekintetében az Emberi Jogok Európai Egyezménye, illetve az uniós jog alapján

Ismert, hogy a nőkkel és férfiakkal szembeni egyenlő elbánás biztosítása, a megkülönböztetés tilalma, olyan alapelv, amelyik mind az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJE), mind az uniós jognak meghatározó eleme.

Hagyományosan e rendelkezések célja a nők számára a férfiakkal azonos elbánás biztosítása volt. Az EJEE 14. cikke mondja ki a megkülönböztetés tilalmát az Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok tekintetében, míg az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 2. cikke a nők és férfiak közötti egyenlőség társadalmát a tagállamok olyan közös értékének tartja, melyen az Unió alapul, vagy a 3. cikk, amely az Unió céljai között határozza meg a nők és a férfiak közötti egyenlőség előmozdítását.

Az egyenlő elbánás biztosításának kötelezettsége azonban nem zárja ki, hogy az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében az egyes államok pozitív intézkedéseket hozzanak a hátrányosabb helyzetben lévő nem javára, amennyiben ezek az intézkedések igazolhatóak és arányosak.

Az Európai Unió alapértékeit meghatározó Alapjogi Charta 23. cikke külön rendelkezik a nők és férfiak közötti egyenlőségről, de a hivatkozott cikk második bekezdése azt is kimondja, hogy az egyenlőség elve nem akadályozza, hogy az alulreprezentált nem számára különleges előnyöket biztosító rendelkezéseket hozzanak meg vagy tartsanak fenn. Az ilyen pozitív intézkedések elsősorban a nők és férfiak közötti hagyományos szereposztás megváltoztatására, illetve a nők reprezentáltságának egyes munkakörökben való növelésére vonatkoznak, vagyis alapvetően rövid-, illetve középtávú jövőbeli hatások kiváltását célozzák.

Az öregségi nyugdíj esetében a nők számára biztosított kedvezmények (tipikusan korkedvezmény) ezzel szemben nem jövőbeli hatásúak, hanem a múltban a nők által társadalmi szerepüknek fogva viselt kettős teher (teljes értékű részvétel a munkában, valamint a háztartásban, gyermeknevelésben) kompenzálására szolgálnak.

Az Európai Bizottság által 2015-ben kiadott „Gender Equality Law in 33 countries” című kiadványa (Gender equality in 33 European countries – How are EU rules transposed into national law? - European Commission, Directorate General for Justice, 2015., 27.o.) is megjegyzi, hogy a nők kedvezményes elbárást az öregségi nyugdíj tekintetében elsősorban a volt szocialista országok alkalmazzák, amelyekben ez a nők korábbi egyenlőtlen helyzetének kompenzálására szolgál.

Összegzésül, a releváns európai uniós és nemzetközi szabályozás, kiindulva az egyenlő bánásmód elvéből, lehetővé teszi és elismeri, hogy az alulreprezentált nem jogait védeni kell, olyan formában is, hogy az a korábbi egyenlőtlen társadalmi szerepvállalás kompenzálását szolgálja.

Ezt teszi az Alaptörvény is, amelyet a Kúria fentiekben hivatkozott számú határozata sért, amikor a népszavazási kérdés hitelesítésén keresztül megvonja a nők azon védelmét, melyet - jelen esetben a kedvezményes nyugdíjkorhatárt illetően - az Alaptörvény a nők számára lehetővé tesz, sőt az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése követelményként állít fel.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) az Andrieu kontra Cseh Köztársaság ügyében (6268/08. sz. ügy) – amely egyébként elfogad egy, a nők számára biztosított pozitív diszkriminációt – a bíróság aláhúzta ugyanakkor azt is, hogy az államok igen széles mozgástérrel rendelkeznek gazdasági és szociális politikájuk meghatározására, mivel ezek rendelkeznek közvetlen ráhatással a társadalmukról és annak igényeiről. Különösen érzékenynek minősítette az EJEB e tekintetben a nyugdíjrendszert, amit a stabilitás és kiszámíthatóság kell, hogy jellemezzen, és ami csak fokozatos, óvatos és mértéktartó módon változtatható meg, ellenkező esetben veszélybe kerülne a szociális béke, sérülne a

nyugdíjrendszer előreláthatósága és a jogbiztonság. Az EJEB ítéletét megelőzően hasonló álláspontra jutott a Cseh Alkotmánybíróság is. Németországban a nők tekintetében alkalmazott nyugdíj kordedvezmények tekintetében a Német Alkotmánybíróság 1987-ben foglalt állást (74 BVerf GE 163 (1987)). Az EJEB későbbi ítéletéhez hasonlóan a megkülönböztetést a nők korábbi kettős szerepvállalásából fakadó hátrányok kompenzálása eszközeként tekintette nemcsak igazolhatónak, de szükségesnek is. Németországban a nőket érintő kordedvezmény a nyugdíjkorhatár általános emelésével együtt 2018-ig szűnik meg fokozatosan.

Indítványozó hivatkozik még a Tanács 79/7/EGK irányelvére (1978. december 19.), amely a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének a szociális biztonság területén történő fokozatos megvalósításáról szól, és amely irányelv 7. cikke (1) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az irányelv nem érinti a tagállamoknak azt a jogát, hogy az irányelv hatálya alól kizárják az öregségi és egyéb nyugdíjjogosultság szempontjából a nyugdíjkorhatár, illetve a nyugdíjkorhatárnak az egyéb juttatásokra vonatkozó esetleges következményeinek a meghatározását. Ennek értelmében a törvényileg szabályozott nyugdíjak tekintetében a tagállamok szabadságot élveznek és a nyugdíjkorhatárt szabadon, a nemek tekintetében eltérően határozzák meg. Ezt az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) joggyakorlata is megerősíti (ld. a 151/84. sz. Roberts-ügyben 1986. február 26-án hozott ítéletet, valamint ebben az értelemben a C-303/02. sz. Haackert-ügyben 2004. március 4-én hozott ítélet). A törvényen alapuló, eltérő nyugdíj korhatárok alkalmazása akkor ütközik az uniós jogba, ha az gátját képezi a rendes nyugdíjkorhatárhoz kötődő, uniós jogon alapuló támogatások (mint a gazdálkodók korai nyugdíjazásához kötődő támogatások) nők általi igénybevétele, akik az irányadó korhatárt hamarabb érik el (C-401/11. sz. Soukupová ügyben 2013. április 13-án hozott ítélet).

Ez a lehetőség a korai nyugdíjazás tekintetében alkalmazott megkülönböztetésre is vonatkozik, akkor is, ha abból az következik, hogy ugyanabban az életkorban a nők rendes nyugdíjra válnak jogosulttá, míg a férfiak csak csökkentett összegű előrehozott nyugdíjban részesülhetnek (ld. C-172/02. sz. Bourgard ügyben 2004. április 30-án hozott végzés. Az EUB kifejtette, hogy mivel a tagállamok számára a korai nyugdíjazás jelentős pénzügyi terhet jelent, a tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a megfelelő mechanizmusok kialakítására, pénzügyi egyensúly fenntartása érdekében (ld. a Bourgard ügyben hozott végzés 43-45. pontját).

A tagállami szabályok változását áttekintve és az uniós tagállamok szabályozását vizsgálva megfigyelhető, hogy a nyugdíjkorhatárok közelítése fokozatosan, több évtizedre előremutató tervezéssel valósul meg, a nyugdíjkorhatár általános emelésével összekötve, melynek során a nőknek korábban biztosított kedvezmények megszűnnek. A szabályozások azonban egy ország esetében sem vezettek a nőket megillető kedvezményeknek a férfiakra való kiterjesztésére, hanem az ilyen kedvezmények teljes felszámolását, illetve éppen a férfiakra irányadó szabályzás nőkre való kiterjesztését jelentette.

Egyebekben az általános tendenciák azt mutatják, hogy a kedvezményes, korai nyugdíjba vonulás tendenciái szigorodnak, illetve az ilyen lehetőségek megszüntetésre kerülnek.

E körben megemlítené az osztrák Alkotmánybíróság 1990-ben hozott ítélete (12568/1990 sz. ügy), amely alkotmányellenesnek minősítette a férfiak nőktől eltérő nyugdíjkorhatárának alkalmazását, ennek ellenére a korhatár egységesítése és a nőket érintő kedvezmények megszűnése csak fokozatosan, 2024 és 2033 között következik be. Lengyelországban a férfiak és nők nyugdíjkorhatárának közelítése a párhuzamos korhatári növeléssel együtt, csak 2040-re alakul ki. Szlovéniában a fokozatos kiegyenlítés és emelés (65 év) 2023 után történik meg.

3. A kúriai végzésből eredő jogi következtetések

A jelenlegi jogszabályok alapján az öregségi nyugdíjkorhatárhoz közeledő nők esetében szinte kizárólag csak a Tnytv., illetve annak végrehajtási rendelete alapján látszik teljesítettnek az Alaptörvény korábban hivatkozott rendelkezései alapján a nőket megillető fokozott védelem. (Más – nem az öregségi nyugdíjkorhatárra vonatkozó – jogszabályok alapján ugyanis az öregségi nyugdíjkorhatárhoz közeledő férfiak – hacsak nem a nemek közötti biológiai különbözőségek miatti megkülönböztetésről van szó – a nőkhez hasonló védelemben részesülnek, azaz más területeken szinte nem mutatható ki a nők fokozott védelme).

Ennélfogva a nők Alaptörvényben biztosított, fokozott védelemhez való jogának érvényesülése – a jelenlegi jogszabályi környezetben – törvényi szinten szinte csak a nyugellátásra vonatkozó jogszabályokban, kizárólag a nők 40 éves szolgálati időhöz kötött kedvezményes nyugdíjjogosultságánál mutatható ki.

E szabályok olyan módon történő megváltoztatása, hogy a nők a kedvezményes öregségi nyugdíjra való jogosultságukat elveszítsék, illetve az bármilyen módon a jelenlegi szabályozáshoz képest sérelmet szenvedjen, vagy akár ezt a jogot a nők úgy veszítsék el, hogy a férfiak is hozzájuk hasonló nyugdíjkezelésben részesüljenek, **azt eredményezheti, hogy sérül a nők** (különösen az öregségi nyugdíjkorhatárhoz közeledő korú nők) **Alaptörvényben biztosított egyik joga.**

A Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzése a hitelesíteni kért kérdést akként értelmezte, hogy

(i) „A hitelesíteni kért kérdés tartalma szerint annak a megkülönböztetésnek a jövőbeli – „a népszavazást követő január 1.-től” történő - megszüntetésére irányul, amely a hatályos nyugdíjszabályozásban a feltételrendszereket illetően a női és a férfi biztosítottak között tetten érhető.” (Kúriai végzés II./4. pontja), továbbá

(ii) „Így a kérdés csak távoli, közvetett összefüggést mutat a költségvetési törvénnyel, mivel csak a nők és a férfiak „nyugdíjba vonulásának” feltételrendszerét kívánja egységesíteni.” (Kúriai végzés II./7. pontja),

Megállapítható tehát, hogy a Kúria fenti, az NVB kérdés hitelesítést megtagadó határozatát megváltoztató végzése **olyan értelmezést ad a kérdésnek, amely alapján a népszavazás eredményessége esetén az Országgyűlés kétféleképpen tehetne eleget a nők és a férfiak öregségi nyugdíjra való jogosultsága közötti eltérés megszüntetésének:**

- a) a férfiak számára **is** lehetővé teszi a nők kedvezményes öregségi nyugdíját, vagy
- b) a nők számára **sem** teszi lehetővé a továbbiakban a kedvezményes öregségi nyugdíjat, egyúttal - esetlegesen kevésbé kedvezményes formában, az esélyegyenlőséget szem előtt tartva a jogalkotó még biztosíthat kedvezményes egyéb feltételeket a nők és férfiak számára egyenlően - a nők azonban feltétlenül kedvezőtlenebb helyzetbe kerülnek, vagyis az Alaptörvényben biztosított védelmüket elvesztik.

Maga a Szervező is így fogalmaz a beadványában, amikor arra hivatkozik, hogy a kérdés az esélyegyenlőség megteremtéséről szól a nyugdíjbavonulás kapcsán, és maga a Kúria is átveszi ezt az értelmezést, amikor a végzés indoklása II./4. pontjában azt fejti ki, hogy a hitelesíteni

kért kérdés tartalma szerint annak a megkülönböztetésnek a jövőbeni – a népszavazást követő január 1-től történő – megszüntetésére irányul, amely a hatályos nyugdíjszabályozásban a feltételrendszereket illetően a női és férfi biztosítottakat között tetten érhető.

Egy érvényes és az „igen” válaszok tekintetében eredményes népszavazás esetén tehát minden esetben előáll egy olyan helyzet, hogy a nők Alaptörvényben biztosított fokozott védelme sérelmet szenved. Így az Indítványozó álláspontja szerint a Kúria ennek lehetőségét megteremtő határozata ellentétes az Alaptörvénnyel, és a korábban írtak szerint alapjogsérelemhez vezet.

4. A kúriai végzés végrehajtásának lehetséges gazdasági hatása, költségvetési következményei

Indítványozói álláspontja szerint továbbá, a fenti a) pont megvalósulása esetén („Férfiak 40” bevezetése) közvetlenül következik be a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetési előirányzatának növelése, amelynek már 2016. év elejétől, tehát rendkívül rövid időn belül kellene bekövetkeznie.

Ezzel kapcsolatban a Szervező álláspontja szerint csak esélyegyenlőségről van szó, amely nem jár automatikusan pénzügyi hatásokkal, hiszen a jogalkotó maga dönti el, hogy az esélyegyenlőséget hogyan, milyen irányban kívánja megteremteni, csak közvetetten érintheti a költségvetés tartalmát.

Ehhez csatlakozik a Kúria határozatának II./5. pontja is, amelynek értelmében a költségvetési törvény tervezetének majd javaslatának összeállításánál az esetleges módosítások átvezetése szükséges lehet, de a módosítások irányát, konkrétösszezszerűségét az Országgyűlés szuverén módon dönti el. Majd a II./7. pontban a Kúria újra kifejti, hogy így a kérdés csak távoli összefüggést mutat a költségvetési törvénnyel, mivel csak a nők és férfiak nyugdíjba vonulásának feltételrendszerét kívánja egységesíteni.

Összegzőként, a **népszavazás igenlő kimenetelének eredménye az lehet, hogy:**

- a) az olyan irányú egységesítéssel, amely szerint a férfiak is megkapják a nőket megillető kedvezményeket, súlyosan sérül az Alaptörvénynek nők védelmére írt intézkedése, egyúttal az állampolgárok döntöttek a költségvetés tartalmáról is, mert annak azonnali költségvetési kihatása van, amely egyebekben ellentétes minden tagállami szabályozással és gyakorlattal, vagy
- b) a feltételrendszerek egységesítése oly módon történik meg, hogy a feltételrendszerek egységesítésével a nők elvesztik jelenlegi védett jogaikat, vagy azokat csökkentett formában élvezhetik a jövőben, tehát ugyancsak alaptörvényi alapjogsértéssel, és bizonytalan, jelenleg nem egyértelműen megítélhető következményekkel néz szembe Magyarország.

5. Az „egyértelműség” kérdése

Az Nsztv 9. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműség követelménye tekintetében az Indítványozó felhívja a figyelmet az alábbiakra.

Az egyértelműséggel kapcsolatban a Kúria álláspontja az alábbi volt:

- a) „A jogalkotói egyértelműség akkor áll fenn, amennyiben az Országgyűlés számára az érvényes és eredményes népszavazásban foglalt döntés alapján eldönthető, hogy van és milyen tartalommal törvényalkotási kötelezettség.” (Kúria végzésének II./8. pontja), és
- b) „A nyugdíjrendszerben jelentkező, a nőket legitim alapokon, több évtizede preferáló szabályok a választópolgárok előtt általánosságban ismertek. A kérdésben tartott népszavazás esetén a választópolgárok annak megváltoztatására szavaznának.” (Kúria végzésének II./9. pontja).

Indítványozó kiemelten rá kíván mutatni arra, hogy egy „igen” válaszok tekintetében **eredményes népszavazás pont a fentiekre tekintettel egy bizonytalan, a választópolgárok által előre nem látható eredményre is vezethet**, amely adott esetben nem azonos azzal, mint amit a választópolgárok szavazatukkal kifejezésre szerettek volna juttatni. Ugyanis hiába vélik úgy a választópolgárok, hogy „igen” szavazatuk esetén egy eredményes népszavazás következtében a férfiak számára is elérhetővé válik a kedvezményes öregségi nyugdíj, a Kúria határozata értelmében lehetséges, hogy nemcsak hogy a férfiak nem kapják meg a kedvezményes öregségi nyugdíj lehetőségét, hanem még a nők számára is megszűnik ez a lehetőség, vagy a férfiak is megkapják ezt a kedvezményt változatlan költségvetési keret mellett. Ez utóbbi pedig nem szükségszerűen áll összhangban a választói akarattal. Megállapítható tehát, hogy mivel két teljesen eltérő kimenetele is lehet egy „igen” válaszok tekintetében eredményes népszavazásnak, ezért Indítványozó álláspont szerint a kérdésfeltevés nem tesz eleget sem a választói egyértelműség, sem pedig a jogalkotói egyértelműség követelményének, így a megváltoztatott NVB határozat ebben a vonatkozásban (is) alapos, a kúriai döntés pedig, véleményünk szerint alaptalan volt.

Ez a megállapítás – hatását tekintve – visszacsatolást jelent az alapjogsérelem jelen indítványban korábban már részletesen kifejtett indokaihoz.

V.

Eljárási indítványok

A kúriai végzés végrehajtása felfüggesztésének és a soronkívüliség elrendelésének szükségessége

A megsemmisíteni kért végzés végrehajtásának felfüggesztését és a t. Alkotmánybíróság soron kívüli eljárását/rövidített határidők alkalmazását Indítványozó különösen a következő körülmények alapján látja indokoltnak.

Az Abtv. 61. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárásában kivételesen a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére hívja fel a bíróságot, ha az az alkotmánybíróági eljárás várható tartamára vagy a várható döntésre tekintettel, súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése érdekében, vagy más fontos okból indokolt, és a bíróság az Abtv. 53. § (4) bekezdése alapján a döntés végrehajtását nem függesztette fel.

Az Nsztv. 14. § (1) bekezdése szerint a kérdést hitelesítő döntés elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét vagy jogorvoslat esetén a Kúria hitelesítő határozatot helybenhagyó vagy a kérdést hitelesítő döntésének a Magyar Közlönyben való közzétételét követő öt napon belül a Nemzeti Választási Iroda elnöke hitelesítési záradékkal látja el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát, és azt átadja a szervezőnek. A Nsztv. 19. § (1) értelmében a szervező az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítési záradékkal történő ellátását követő százhusz napon belül, egy alkalommal nyújthatja be a népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári

kezdemenyezés aláírásgyűjtő íveit a Nemzeti Választási Bizottsághoz az aláírások ellenőrzése céljából. Ha az érvényes aláírások száma legalább százezer, az aláírások ellenőrzésének eredményéről a Nemzeti Választási Bizottság elnöke tájékoztatja az Országgyűlés elnökét az azt megállapító határozat jogerőre emelkedésétől számított nyolc napon belül. Az Országgyűlés elnöke a kezdeményezést a 14. § (2) bekezdése vagy a 23. § szerinti tájékoztatás kézhezvételét követő legközelebbi ülésnapon bejelenti. A népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezésről az Országgyűlés elnöke által a fenti tájékoztatás kézhezvételét követő legközelebbi ülésnapon történő bejelentést követő harminc napon belül dönt az Országgyűlés. Az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése alapján legalább kétszázezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés köteles elrendelni az országos népszavazást.

Indítványozói álláspont szerint jelen helyzetben az Abtv. 61. § (1) bekezdése szerinti felfüggesztés indokai fennállnak. A jelen indítványban felvetett alapjogi sérelem az Indítványozói kör érintettségével kapcsolatos indokolásban is kifejtettek alapján kizárólag jelen eljárás során orvosolható. Amennyiben a már megkezdődött aláírásgyűjtés eredményeképpen esetlegesen összegyűjtött kétszázezer érvényes aláírás nyomán kiírt népszavazás eredményes, az Országgyűlés a feltett kérdés fentiekben bemutatott alapjogsértő tartalma és következményei miatt köteles lenne nyilvánvalóan alaptörvény-ellenes törvényi szabályokat megalkotni, melyek egyben az Alaptörvénynek a nők kiemelt védelmére vonatkozó célkitűzéseinek megvalósítását is lehetetlenné tennék. Ezt a jogállamiságot súlyosan veszélyeztető helyzetet csak az Alkotmánybíróság kúriai határozatot megsemmisítő döntése tudja megakadályozni.

A folyamatban lévő aláírásgyűjtésre és az azt követő, a népszavazási eljárást meghatározó szoros törvényi határidőkre vonatkozó rendelkezésekből következően elengedhetetlen, hogy az Alkotmánybíróság a Kúria végzésének végrehajtását felfüggeszse. Ellenkező esetben az aláírásgyűjtés sikere (legalább kétszázezer érvényes aláírás) esetén az alaptörvény-ellenes jogalkotási kötelezettségben kicsúcsosodó folyamat megállíthatatlan, hiszen az Abtv. 33. § (1) bekezdése szerint az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozatának alkotmánybírósági felülvizsgálatára nem kerülhet sor, ha az indítványozó a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik.

Az Alkotmánybíróság alapjogvédő szerepe és funkciója megköveteli tehát, hogy a Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzésének végrehajtását felfüggeszse.

A fentebb ismertetett népszavazási eljárási határidőkre és az Abtv. 33. § (1) bekezdésben foglalt tilalomra tekintettel indokolt az is, hogy az Alkotmánybíróság jelen indítvány által kezdeményezett eljárásban az Ügyrend 55. § (1) és (3) bekezdésében meghatározott soron kívüliséget vagy a 42. § (3) bekezdésében meghatározottak szerint rövidebb határidőket állapítson meg. Az Ügyrend 53. §-a értelmében ugyanis az Alkotmánybíróság a főtítkárának az indítványozót indítványa nyilvántartásba vételéről történő tájékoztatásától számított százhusz napon belül dönt az indítvány befogadhatóságáról. Az előadó alkotmánybíró az első tervezetet a befogadást követően száznyolcvan napon belül terjeszti az ügy eldöntésére jogosult testület elé. Ezen határidőket az előadó alkotmánybíró javaslatára az elnök meghosszabbíthatja.

Amennyiben a soron kívüliség vagy a rövidebb határidők megállapítása nem történik meg – és különösen, ha a Kúria végzése végrehajtásának felfüggesztésére sem kerül sor – a kúriai végzés végrehajtása felfüggesztésének szükségessége kapcsán hivatkozottak alapján a jogállamiság súlyos sérelme következne be azáltal, hogy az Alkotmánybíróság nem tudott időben eleget tenni alapjogvédő funkciójának.

Indítványozó azt is megjegyzi, hogy amint azt az Alkotmánybíróság 52/1997. (X. 14.) AB határozatában is kifejtette, a közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll. Eredményes népszavazás esetében tehát a közvetlen (választáson alapuló) legitimációval rendelkező Országgyűlésnek is meg kell hajolnia a népakarat előtt. Amennyiben az ez alapján elfogadott törvényi szabályozást megtámadnák, azt az átruházott, épp az Országgyűléstől származó legitimáció alapján működő Alkotmánybíróság vizsgálná.

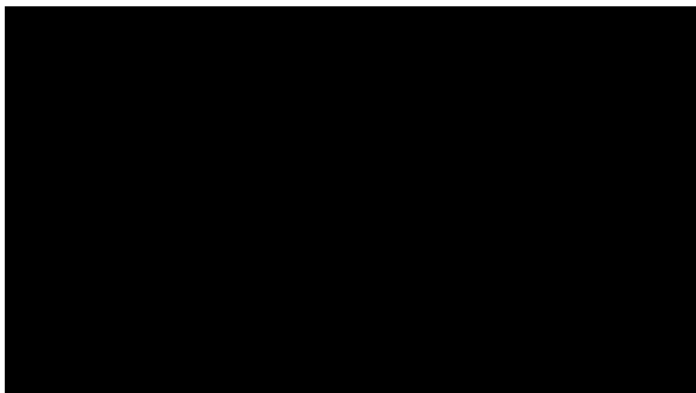
VI. Adatkezelési nyilatkozat

„Nemleges” nyilatkozat az indítvány és a személyes adatok nyilvánosságra hozhatóságáról

Az Abtv. 52. § (5) bekezdésére és 57. § (1a) bekezdésére hivatkozással – az Ügyrend 36. § (2) bekezdésében és 56. § (1)-(2) bekezdésében foglaltakra is figyelemmel – Indítványozói kör **nem járul hozzá** az indítványban és mellékleteiben szereplő személyes adatok nyilvánosságra hozatalához.

Kelt: Budapesten, 2015. augusztus 27. napján

Indítványozó képviseletében:



Mellékletek:

1. Ügyvédi meghatalmazások
2. Érintettséget alátámasztó dokumentumok (nyilatkozat és kivonat a szervezetek törvényszéki nyilvántartásban fennálló adatairól)