

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3094/2018. (III. 26.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi eljárás megszüntetéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Salamon László, dr. Stumpf István, dr. Sulyok Tamás és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Knk.VII.37.392/2017/3. sorszámú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

- [1] 1.1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján 2017. szeptember 4-én (hétfőn) alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Kúriánál. Ebben kérte, hogy az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenessége miatt semmisítse meg a Kúriának a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 48/2017. számú határozatát megváltoztató Knk.VII.37.392/2017/3. sorszámú, 2017. július 4-én kelt végzését, mert az sérti a kérelmező jogegyenlőséghez és egyenlő bánásmódhoz való jogát [Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdések].
- [2] Indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 61.§ (1) bekezdés a) és c) pontjában foglalt hatáskörében kivételesen a Knk. VII.37. 392/2017/3. sorszámú végzésének végrehajtásának felfüggesztésére hívja fel a Kúriát. Ennek okaként arra hivatkozott, hogy az indítvány alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket vet fel, valamint a Kúria kifogásolt döntése által hitelesített népszavazási kérdés kapcsán megkezdődött aláírásgyűjtés.
- [3] Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben a Kúria az NVB határozatát megváltoztatta és az „Egyetért-e Ön azzal, hogy köztulajdonban álló gazdasági társasággal foglalkoztatási jogviszonyban álló személy onnan származó éves jövedelme a köztársasági elnök tiszteletdíjának éves összegét ne haladhassa meg?” kérdést hitelesítette.
- [4] 1.2. Az Alkotmánybíróság a panaszt a tartalma szerint bírálta el.
- [5] A panasz az érintettség körében hivatkozott arra, hogy az egyedi ügyben közvetlenül érintett természetes személy, mert a Kúria végzésével hitelesített népszavazási kérdés, illetve az annak kapcsán lehetségesen előálló, az Országgyűlésre nézve kötelező jogalkotási aktus jogát, jogos érdekeit és jogi helyzetét érinti [az indítványozó igazgatósági tag (vezető tisztségviselő) szakosított hitelintézetnél, a hitelintézet 100 %-ban állami tulajdonban áll].
- [6] Az indítványozó a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Kögtv.) szerinti, köztulajdonban álló gazdasági társasággal áll foglalkoztatási jogviszonyban, melyet a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 10. §-a szerint cégnyilvántartás kivonattal igazolt. Eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés a Kögtv. (vagy más törvény) módosításával meg kell állapítsa, hogy a köztulajdonban álló gazdasági társaságokkal foglalkoztatási jogviszonyban álló személy legfeljebb a köztársasági elnök tiszteletdíjának megfelelő összegű bérre jogosult. Ebben az esetben mindazon foglalkoztatási jogviszonyban álló személyek, akik évente bruttó 18 088 200 forint (a továbbiakban: ~ 18 millió forint) feletti jövedelemre jogosultak, a törvény erejénél fogva anyagi veszteséget szenvednének el. A kérdésben tartandó érvényes és eredményes népszavazás következtében a köztulajdonban álló gazdasági társasággal fennálló foglalkoztatási jogviszony tehát rájuk nézve hátrányosan módosulna anélkül, hogy ennek alkotmányos indoka lenne.
- [7] A hitelesített népszavazási kérdés olyan jogszabály megalkotására kényszerítené a törvényhozást, mely alkotmányellenesen különböztetné meg a köztulajdonban álló gazdasági társaságokkal foglalkoztatási jogviszonyban lévő személyeket bármely más gazdasági társaságnál foglalkoztatási jogviszonyban álló személyektől. A különbségtétel azon alapszik, hogy a köztulajdonban álló gazdasági társaságnál – tekintet nélkül a nemzetgazdasági helyzetére vagy a köztulajdonban álló gazdasági társaságok tevékenységi körére, illetve arra, hogy

a nevezett gazdasági társaságok versengő piacon állnak helyt – foglalkoztatási jogviszonyban álló személyek legfeljebb évente bruttó ~ 18 millió forint jövedelemre lennének jogosultak, függetlenül attól, hogy ugyanazon tevékenységet egy másik, nem a Kögtv. hatálya alá tartozó gazdasági társaságnál ennél magasabb jövedelemért is végezhetnének. A gazdasági társaságoknál léteznek olyan pozíciók, feladatkörök, melyek ellátásáért tipikusan a köztársasági elnök a jog jelenlegi állása szerinti tiszteletdíjának éves összegénél többet szükséges kifizetni foglalkoztatási jogviszonyban álló személyeknek ahhoz, hogy a nevezett feladatkört ellássák, az adott pozíciót betöltsék. Természetesen elképzelhető, hogy valamely más személy is elláthatná ezeket a feladatokat, ám ezek a személyek bizonyosan azért vállalnák el alacsonyabb összegért is a feladat ellátását, mivel nem megfelelő a végzettségük, esetleg nincs ahhoz tapasztalatuk vagy készségük. Az adott feladat ellátásával járó felelősség és munkateher ellenértéke a foglalkoztatási jogviszonyban álló személy jövedelme: ha a munka elvégzésével járó terheket a köztulajdonban álló gazdasági társaság nem kompenzálhatja, úgy az adott feladatkört nem fogja olyan képzettségű és tapasztalatú személy ellátni, aki arra alkalmas és képes.

- [8] A népszavazási kezdeményezés nem disztigvál: nem azt küszöböli ki, hogy a köztulajdonban lévő gazdasági társaságok vezető tisztségviselői évente bruttó ~18 millió forint feletti jövedelmet szerezhessenek, hanem azt éri el, hogy minden alkalmazott számára tilalmazott lesz ennél magasabb éves jövedelmet biztosítani. Egy szervezeten belül ugyanis, mint amilyen egy gazdasági társaság, annak kiterjedésétől függően hierarchiát, valamilyen belső rendet is szükséges kialakítani. A felelősségi viszonyok és az elvégzendő feladatok összességében kijelölik azokat a pénzügyi kereteket is, amelyen belül az adott feladatot ellátó és az ahhoz kapcsolódó felelősséget viselő személy tapasztalatától függően a piaci viszonyok ismeretében jövedelemre számíthat. Ez a piacgazdaság velejárója, melyet ideális, tökéletes formájában nem lehet megfigyelni, ugyanakkor minden hasonló gazdasági társaság működési modellje ez, s ettől érdemben eltérni nem lehet. A gazdasági társaságon belüli jövedelmi hierarchia kialakítása sok – nem a jog területére tartozó – szempont alapján lehetséges, ám néhány alapvető funkcióban nem látszik eltérés.
- [9] A vezető tisztségviselők jövedelme és a legalacsonyabb jövedelmű foglalkoztatási jogviszonyban lévő személy jövedelme között akár több, mint tízszeres különbség is kialakulhat, ha a gazdasági társaság üzemmérete, vagy más okok ezt lehetővé teszik. Ez a különbség magasabb is lehet, ám alacsonyabbá nagyon ritkán válik: ellenkező esetben elveszne a jövedelmi hierarchia jelentősége, nem nyílna tér kellő distinkcióra a foglalkoztatási jogviszonyban lévő személyek között teljesítményük, eredményeik alapján. Amennyiben azt feltételezzük, hogy a vezető tisztségviselők jövedelmének leszorításával a többi foglalkoztatási jogviszonyban lévő személy jövedelme érintetlen marad, különösen azon nem vezető tisztségviselő személyek jövedelme is, amely meghaladja a szervező által megjelölt mértéket, akkor lényegében a vezető tisztségviselői pozíció devalválódna. A kérdéssel látszólag nem érintett, foglalkoztatási jogviszonyban álló személyek helyzete változna meg gyökeresen.
- [10] A panasz szerint a Kúria Kvk.VII.37.392/2017/3. sorszámú végzése által hitelesített kérdésből olyan jogalkotási kötelezettség keletkezne, amely sérti az indítványozó jog előtti egyenlőségét és az egyenlő bánásmódhoz való jogát [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdések], így közvetve az emberi méltóságot (Alaptörvény II. cikk) is. Utalt arra is, hogy a kérdés az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdése módosítására irányul.
- [11] 1.3. Magánszemély mint a népszavazási kezdeményezés szervezője 2017. április 10-én népszavazási kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az NVB-hez hitelesítés céljából. A Nemzeti Választási Iroda elnöke formai vizsgálata során megállapította, hogy a kezdeményezés a jogszabályi követelményeknek megfelel és azt az NVB elé terjesztette. A kérdés hitelesítését az NVB 2017. május 2-án, 48/2017. számú határozatával megtagadta. Az NVB a határozatában a kérdés nem egyértelmű mivoltára hivatkozott.
- [12] A kérdés egyértelműsége kapcsán az NVB utalt a Kúria gyakorlatára: eszerint a kérdéssel szembeni követelmény, hogy az világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, feleljen meg a magyar nyelv nyelvtani szabályainak, a választópolgárok jól értsék a kérdés lényegét, hogy tudatosan és átgondoltan tudják leadott szavazataikkal a jogaikat gyakorolni.
- [13] Az NVB szerint a „foglalkoztatási jogviszony” kifejezés számos törvényben szerepel, ennek ellenére nincs az egész jogrendszerben egységesen használt definíciója, a különböző meghatározások mindig csak az adott törvény alkalmazásában értelmezhetőek. Az NVB szerint a „foglalkoztatási jogviszony” fogalma nem felel meg a hétköznapi közérthetőség kritériumának, mivel annak a jogrendszer egésze tekintetében nincs egységes meghatározása, és a meglévő törvényi meghatározások sem fedik egymást. A választópolgár számára tehát nem derül ki egyértelműen, hogy egyeredményes népszavazás milyen jogviszonyok tekintetében jelentene korláto-

- zást: a munkaviszonyon kívül beleértendő-e abba a vállalkozás és a megbízási szerződés alapján létesített jogviszony is.
- [14] Az NVB határozata szerint a kérdés a jogalkotói egyértelműség kritériumának sem felel meg, mivel nem világos, hogy a jogalkotónak definiálni kellene-e a foglalkoztatási jogviszony tartalmát a köztulajdonban álló gazdasági társaságra vonatkozóan, vagy a „foglalkoztatási jogviszony” megfeleltethető az Mt. szerinti „munkavégzésre irányuló jogviszony” fogalmának.
- [15] Nem egyértelmű a kérdésben használt „jövedelem” fordulat sem. Kétséges, hogy e fogalom alatt az Mt. szerinti munkabér fogalma értendő, vagy azon a munkabéren kívül juttatott pénzbeli, természetbeni és egyéb egyszeri juttatásokat, a költségtérítést is érteni kell-e.
- [16] Mindezek alapján az NVB azt állapította meg, hogy a szervező által benyújtott kérdés az egyértelműség követelményének nem felelt meg.
- [17] 1.4. A szervező az NVB 48/2017. számú határozatát a Kúrián felülvizsgálati kérelemmel megtámadta. A Kúria az NVB határozatát megsemmisítette és a kérdést hitelesítette. A döntés szerint, ha egy adott fogalmat jogszabály külön meghatározás vagy más jogszabályi definícióra utalás nélkül használ, akkor annak a fogalomnak létezik egy általános, mindenki által ismert jelentéstartalma. Ha a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés ilyen fogalmat tartalmaz megfelelő szövegösszefüggésben, akkor alaptalan az arra történő hivatkozás, hogy az adott fogalom, illetve ez által a kérdés nem egyértelmű.
- [18] 2. Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálata során észlelte, hogy az aláírásgyűjtésre nyitva álló határidő – a 2017. július 12-i közzététellel (Magyar Közlöny 2017/115.) hitelesített kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív legkésőbb öt napon belüli átadását követő százhusz nap – eltelt. A népszavazás kitzűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés aláírásgyűjtő íveit – a Nemzeti Választási Iroda elnökének tájékoztatása szerint – a Nemzeti Választási Irodához 2017. november 21-én az aláírások ellenőrzése céljából benyújtották. A tájékoztatás szerint a benyújtott aláírások ellenőrzése tárgyában a Nemzeti Választási Bizottság 2017. december 15-én megállapította, hogy az érvényes aláírások száma százezer alatt maradt (138/2017. NVB határozat).
- [19] Az Abtv. 59. §-a szerint az Alkotmánybíróság – ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan okafoggyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti. Az indítvány okafoggyottá válásának egyes indokait az Ügyrend 67. § (2) bekezdése tartalmazza. Ennek a)–d) pontja a jelen ügyben nem alkalmazható. Az e) pont szerint okafoggyottá válik az indítvány akkor is, ha „az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgyalanná vált”.
- [20] A jelen alkotmányjogi panasz tárgya annak eldöntése, hogy összhangban van-e az Alaptörvénnyel az a konkrét népszavazási kérdés, amely a panasz érvelése szerint észszerű indok nélkül különbséget tesz a köztulajdonban álló és a nem ilyen gazdasági társasággal jogviszonyban álló személyek között a rendszeres jövedelmüket illetően.
- [21] Habár a népszavazás kivételességének mikénti értelmezése az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése és a 8. cikk (2)–(3) bekezdése tükrében, és a személyek meghatározott körére jogfosztó hatásra irányuló népszavazási kérdések alkotmányjogi megítélése általános, a konkrét ügyön túlmutató jelentőségű a népszavazási kezdeményezés azzal, hogy az érvényes aláírások száma százezer alatt maradt, lezárult. Az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn.
- [22] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást – az Abtv. 59. §-a és az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2018. március 20.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [23] Egyetértek a rendelkező részben foglaltakkal, vagyis azzal, hogy az adott ügyben az eljárás okafigyottság miatti megszüntetésének volt helye. Fontosnak tartom ugyanakkor kiemelni, hogy nem értek egyet az indokolásnak azzal a megállapításával, miszerint „a népszavazás kivételességének mikénti értelmezése az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése és a 8. cikk (2)–(3) bekezdése tükrében, és a személyek meghatározott körére jogfosztó hatásra irányuló népszavazási kérdések alkotmányjogi megítélése általános, a konkrét ügyön túlmutató jelentőségű”.
- [24] Véleményem szerint az adott ügyben az Alkotmánybíróság kizárólag az Abtv. 59. §-ában és az Ügyrend 67. §-ában meghatározott szempontokat mérlegelhetette annak vizsgálata során, hogy az ügyben fennállnak-e az indítvány okafigyottá válásának körülményei. Nem tartozik ugyanakkor ebbe a vizsgálódási szempontrendszerbe annak mérlegelése, hogy a népszavazási kérdés az indítványozóra nézve hátrányos jogalkotást célzó – „jogfosztó” – hatású-e, illetve hogy az ilyen népszavazási kérdések alkotmányjogi megítélése a konkrét ügyön túlmutató jelentőségű-e. E kérdéseket az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadására irányuló eljárásban – az Abtv. 29. §-ában foglalt szempontok alapulvételével – vizsgálhatta volna.
- [25] Az adott esetben ugyanakkor az Alkotmánybíróság az indítvány befogadásának a feltételeit, és így azt, hogy az abban foglaltak „alkotmányjogi megítélése általános, a konkrét ügyön túlmutató jelentőségű” kérdésnek minősül-e, nem vizsgálta, mert az indítvány okafigyottá vált. Erre tekintettel, úgy gondolom, hogy az indokolás sem tartalmazhat erre vonatkozó megállapítást.

Budapest, 2018. március 20.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2018. március 20.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [26] Az eljárás okafigyottság miatti megszüntetésével egyetértek, az indokolásban azonban szerepel egy állítás, amely – későbbi félreértések, félremagyarázások elkerülése érdekében – kommentárt kíván: „a népszavazás kivételességének mikénti értelmezése az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése és a 8. cikk (2)–(3) bekezdése tükrében, és a személyek meghatározott körére jogfosztó hatásra irányuló népszavazási kérdések alkotmányjogi megítélése általános, a konkrét ügyön túlmutató jelentőségű” – írja a többségi végzés indokolása.
- [27] Ez a megfogalmazás akár úgy is érthető, hogy ha nem állt volna elő okafigyottság, akkor az indítvány érdemben elbírálható lett volna. Mindenekelőtt rögzítendő, hogy a jelen ügyben az indítvány befogadására nem került sor. Ha nem állapítottuk volna meg az okafigyottságot, álláspontom szerint a panasz akkor sem lett volna befogadható, vissza kellett volna utasítani. Egy valakire nézve hátrányos jogalkotást célzó népszavazási kezdeményezést megengedő bírósági döntés ugyanis önmagában nem okoz alapjog-sérelmet közvetlenül senkinek. Az egy hónappal ezelőtt meghozott 3054/2018. (II. 20.) AB végzésben (helyi népszavazási ügy, vigalmi negyed, nyitva tartás) sem fogadtuk el a panaszos érintettségét pusztán azon az alapon, hogy az eljárásban korábban

részt vett, a népszavazás jövőbeli eredménye érinteni fogja és az eredményes népszavazás alapján megalkotandó jogszabály esetleg alaptörvény-ellenes lehet. Ebből következően az indítványozó érintettségét a jelen ügyben sem lehetett volna megállapítani.

- [28] Aggályosnak tartom azt is, hogy a többségi indokolás egy valakire nézve hátrányos jogalkotást célzó népszavazási kezdeményezést különösebb indokolás nélkül „jogfosztó”-nak titulál. Ez a kifejezés ugyanis értékítélettel telített, azt sejteti, hogy a jogkorlátozás alaptörvény-sértő. Érdemi vizsgálat hiányában az alkotmánybíróági döntés nem minősítheti burkoltan egy népszavazási kezdeményezés Alaptörvénnyel való összhangját, megengedhetőségét.

Budapest, 2018. március 20.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2018. március 20.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [29] Az Alkotmánybíróság eljárását okafogyottság miatt megszüntette. Erre az Abtv. 59. §-a lehetőséget biztosít, ezért a végzés nem kifogásolható. Az Abtv. 59. §-a azonban csak lehetővé, de nem kötelezővé teszi az eljárás megszüntetését, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben is elbírálhatta volna, és erre lett volna elegendő ok. Az indítvány ugyanis megfelelt az Abtv. formai és tartalmi előírásainak, és alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként merült fel, hogy a népszavazás kivételességét hogyan kell értelmezni az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése és a 8. cikk (2)–(3) bekezdése tükrében.
- [30] Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése népszavazásból kizárt tárgyköröket határoz meg, tartalmi felsorolással. Ez a rendelkezés tehát nem azt határozza meg, hogy miről lehet országos népszavazást tartani, hanem azt, hogy miről nem. A kizárt tárgykörökön túl népszavazási kérdés tárgya ezért formálisan, önmagában e rendelkezés alapján bármi lehet, ami az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik. A népszavazás kivételességéből (B) cikk (4) bekezdés), amely az Alaptörvényben megjelent új korlát, közvetlenül következik, hogy az Alaptörvényből a taxatív módon felsorolt tiltott tárgykörökön kívül a népszavazásnak más korlátai is levezethetők. Álláspontom szerint ilyen korlát, hogy csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, mely nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével: az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésére kell irányulnia. A népszavazás alkotmányos szerepével összeegyeztethetetlen ennek az intézménynek a felhasználása abszurd, a társadalom kisebb részét érintő, vagy a személyek meghatározott körére jogfosztó hatásra irányuló kérdések felvetésére.
- [31] A kivételesség szabálya megköveteli, hogy az ország sorsát nem érintő, nem fontos ügyek népszavazás tárgyává ne váljanak. Az, hogy egy kérdés milyen feltételek mellett minősíthető az ország sorsát érintően fontosnak, kimerítően, általánosságban nem határozható meg. Erről az NVB-nek, a bíróságnak, végső soron az Alkotmánybíróságnak esetenként kell döntenie, miként az a korábbi esetekben is történt. Jelen ügyben ezeket a körülményeket vizsgálni kellett volna.

Budapest, 2018. március 20.

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

Alkotmánybíróági ügyszám: IV/1716/2017.

