

Magyarország Alkotmánybírósága

1015 Budapest, Donáti u. 35-45.

1535 Budapest, Pf. 773

KÚRIA		
Knk. VII. 37.392/2017		
Érkezett:		2017 SZEP 04
Példány:	Melléklet:	Állomány:
2	50	SZÜ

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott

[REDACTED] a továbbiakban: kérelmező), az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján az alábbi

alkotmányjogi panasz indítványt

nyújtom be.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: IV/1716-0/2017	
Érkezett: 2017 SZEP 05.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 3 db	

Kérem, hogy az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörében eljárva a tisztelt Alkotmánybíróság alaptörvényellenessége miatt az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés b) pontja és az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg a Kúria a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 48/2017. számú határozatát megváltoztató Knk.VII.37.392/2017/3. számú végzését, mert az sérti a kérelmező jogegyenlőséghez és egyenlő bánásmódhoz való jogát [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdések], és ily módon burkoltan az Alaptörvény módosítására irányulna.

Fentiekkel összefüggésben azt is indítványozom a tisztelt Alkotmánybíróságnál, hogy az Abtv. 61.§ (1) bekezdés a) és c) pontjában foglalt hatáskörében kivételesen a Knk.VII.37.392/2017/3. számú végzésének végrehajtásának felfüggesztésére hívja fel a Kúriát, tekintettel többek között az indítvány által felvetett, Alaptörvényben biztosított jogok sérelmére és alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésekre, valamint a Kúria kifogásolt döntése által hitelesített népszavazási kérdés kapcsán megkezdődött aláírásgyűjtés és az Alkotmánybíróság jelen indítvány által kérelmezett, párhuzamosan futó eljárására.

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

Kérelmem indokolásaként az alábbiakat adom elő:

I. Az alkotmányjogi panasz indítvány előterjesztésére rendelkezésre álló határidő igazolása

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, illetve az Abtv. 27.§ szerinti, a bírói döntéssel szemben előterjeszhető ún. „valódi alkotmányjogi panasz” benyújtására nyitva álló határidő a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan nap. [Abtv. 30.§ (1)]

A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényben (a továbbiakban: Nsztv.) foglalt „népszavazással összefüggő eljárásoknak” – Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása szempontjából – három szakasza lehet: a népszavazási kezdeményezés, a népszavazás elrendelése és a köztársasági elnöki kitűzés utáni szakasz. [3195/2014. (VII. 15.) AB végzés] Ahogy vonatkozó végzésében ezt az Alkotmánybíróság kifejtette, az Nsztv. az egyes népszavazással összefüggő eljárásokat külön szabályozza.

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

Az Alkotmánybíróság 28/2015. (IX. 24.) AB határozattal megerősítetten tehát az országos népszavazás kezdeményezésére vonatkozó eljárási-jogorvoslati rendhez dogmatikailag és logikailag is tapad az Abtv.-ben rögzített, az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló hatvan napos határidőt előíró szabály [Abtv. 30.§ (1) bekezdés], ezért jelen alkotmányjogi panasz indítvány tekintetében a benyújtási határidő megtartott.

II. További jogorvoslat hiánya

A Kúria Knk.VII.37.392/2017/3. számú végzése ellen a Nsztv. 30.§ (1) bekezdése a további jogorvoslatot kizárja, így teljesülnek az Abtv. 27.§ b) pontjában foglalt feltételek.

III. Érintettség bizonyítása

Az Abtv. 27.§-ában foglaltak bizonyítására előadom, hogy az egyedi ügyben közvetlenül érintett természetes személy vagyok, mert a Kúria Knk.VII.37.392/2017/3. számú végzésével hitelesített népszavazási kérdés, illetve az annak kapcsán lehetségesen előálló, az Országgyűlésre nézve kötelező jogalkotási aktus jogomat, jogos érdekemet és jogi helyzetemet érinti.

Az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése alapján az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. Az Nsztv. 31.§ (1) bekezdése alapján az Országgyűlés mindebből kifolyólag – amennyiben a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet – köteles az érvényes és eredményes népszavazás döntésének megfelelő törvényt megalkotni. Az Alaptörvény R) cikkének (2) bekezdése szerint a jogszabályok mindenkire kötelezőek. Ezzel összefüggésben a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény főszabályként kimondja, hogy egy jogszabály területi hatálya Magyarország területére, személyi hatálya Magyarország területén a természetes személyekre terjed ki. Tekintettel arra, hogy mint kérelmező a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről

szóló 2009. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Kögtv.) szerinti, köztulajdonban álló gazdasági társasággal állandó foglalkoztatási jogviszonyban, melyet a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 10. §-a szerint cégnyilvántartás igazol. A Kúria Knk.VII.37.392/2017/3. számú végzése által hitelesített, esetlegesen eredményes népszavazás következtében az Országgyűlés által megalkotandó törvény hatálya tehát rám is kiterjedne, ezért az ügyben közvetlenül érintettnek minősülök.

A Kúria Knk.VII.37.392/2017/3. számú végzése által hitelesített kérdésen alapuló népszavazás eredményes kimenetele esetén beálló jogalkotási kötelezettség háromféleképpen teljesíthető:

- a) a köztisztviselői illetményalap megemelésével, mely az országgyűlési képviselők egyszerű többsége által meghozható döntés;
- b) a köztársasági elnök tiszteletdíjának megemelésével, mely sarkalatos többséget feltételez;
- c) az Országgyűlés a Kögtv. (vagy más törvény) módosításával megállapítja, hogy a köztulajdonban álló gazdasági társaságokkal foglalkoztatási jogviszonyban álló személy legfeljebb a köztársasági elnök tiszteletdíjának megfelelő összegű bérre jogosult.

Az a) variáns költségvetési hatása miatt az Alaptörvénybe ütközne (36. cikk (4)-(5) és 37. cikk (1)-(3) bekezdései), mivel a köztulajdonban álló gazdasági társaságokkal foglalkoztatási jogviszonyban álló személyek egy csoportjának bére jelenleg a köztársasági elnök tiszteletdíjának két-háromszorosát is elérheti. A köztisztviselői illetményalaphoz a két-háromszorosára való felemelése a központi költségvetés egészéhez képest olyan mértékű kiadás volna, ami az Országgyűlés számára nem merülhet fel döntési alternatívaként.

A b) variáns megvalósítása érdekében az országgyűlési képviselők több mint kétharmadának egyhangú szavazatára lenne szükség. Az Országgyűlés összetételének ismeretében ez a módzat sem merülhet fel döntési alternatívaként (tekintettel a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CX. törvény 24. §-ára).

Az a) és b) variánsok valójában olyan módozatok, melyek jogilag adott esetben megvalósíthatóak, ám rengeteg, egymástól is független feltétel teljesülése szükséges ahhoz, hogy realizálódjanak.

A c) variáns az egyetlen mód arra, hogy az Országgyűlés a Kúria által hitelesített kérdésről tartandó érvényes és eredményes népszavazást követően meg tudjon felelni kötelezettségének (Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés). 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 rám nézve hátrányosan módosulna anélkül, hogy ennek alkotmányos indoka lenne. A Kúria Knk.VII.37.392/2017/3. számú végzése által hitelesített, esetlegesen érvényes és eredményes népszavazás eredményeként előálló jogalkotási kötelezettség sértene a jog előtti egyenlőséget és egyenlő bánásmódhoz való jogomat [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdések], így közvetve az emberi méltóságot [Alaptörvény II. cikk] is.

IV. Előzmények

1. [REDACTED] magánszemély, mint a népszavazási kezdeményezés szervezője (továbbiakban: Szervező) 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. Az aláírásgyűjtő ív az alábbi népszavazási kérdést tartalmazta:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy köztulajdonban álló gazdasági társasággal foglalkoztatási jogviszonyban álló személy onnan származó éves jövedelme a köztársasági elnök tiszteletdíjának éves összegét ne haladhatta meg?”

A kérdés hitelesítését az NVB 2017. május 2-án, 48/2017. számú határozatával megtagadta. Az NVB határozatában a kérdés nem egyértelmű mivoltára hivatkozott.

1. A kérdés egyértelműsége kapcsán az NVB utalt a Kúria gyakorlatára (Knk.IV.37.132/2016/4., Knk.IV.37.458/2015/3., Kvk.37.300/2012/2.): 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.

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. A Munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) kimerítően felsorolja a gazdasági társaság és valamely személy közötti munkaviszonyra irányuló jogviszony lehetséges formáit, teljes körű meghatározást ad arra vonatkozóan, hogy a felek között munkavégzés okán milyen jogviszony hozható létre. Az NVB álláspontja szerint nem egyértelmű, hogy a népszavazásra szánt kérdésben szereplő „foglalkoztatási jogviszony” és az Mt. által definiált „munkavégzésre irányuló jogviszony” azonos tartalmú fogalmak-e. Az NVB emellett úgy vélte, hogy 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 egy eredményes népszavazás milyen jogviszonyok tekintetében jelentene korlátozást: a munkaviszonyon kívül beleértendő-e abba a vállalkozás és a megbízási szerződés alapján létesített jogviszony is.

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.

Nem tűnt egyértelműnek a kérdésben használt „jövedelem” fordulat sem. Kétséges volt az NVB számára, 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. Mindezek alapján az NVB azt állapította meg, hogy a Szervező által benyújtott kérdés az egyértelműség követelményének nem felelt meg.

2. A Szervező az NVB 48/2017. számú határozatát a Kúrián felülvizsgálati kérelemmel megtámadta, mely 2017. július 4-én kelt, Knk.VII.37.392/2017/3. számú végzésében az NVB határozatát megsemmisítette és a kérdést hitelesítette.

2.1. A Kúria úgy véli, hogy az Alkotmánybíróság 51/2001. (XI. 29.) AB határozatában foglaltak szerint nem támasztható olyan követelmény a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezőkészségét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek terminus technicusait vegyék alapul. A kérdésben foglalt „foglalkoztatási jogviszony” a választópolgári egyértelműség megítélésénél nem mint jogi terminus technicus értékelendő. A kifejezés akár hétköznapi értelemben, akár jogi fogalomként a felek között munkavégzés okán létrejövő jogviszonyként értendő, amely a választópolgárok számára egyértelmű és egyféleképpen értelmezhető.

A Kúria jelen ügyben eljáró tanácsa szerint a népszavazásra szánt kérdésben foglalt „foglalkoztatási jogviszony” egyértelműsége jogalkotói szempontból sem kétséges. A kérdésben szereplő „foglalkoztatási jogviszony” a gazdasági tevékenységet végző társasághoz kapcsolódóan valamely munkavégzést, a társaság működéséhez kapcsolódó tevékenység folytatását jelenti, illetve annak jogi alapját, amelyet gyűjtő fogalomként használ a kérdés. Mt. kimerítően felsorolja a gazdasági társaság és valamely személy közötti munkavégzésre irányuló jogviszony lehetséges formáit, tehát teljes körű meghatározást ad arra vonatkozóan, hogy a felek között munkavégzés okán milyen jogviszony hozható létre. A 2010. évi LXXV. törvény az egyszerűsített foglalkoztatást az egyszerűsített módon létesíthető munkaviszony szinonimájának tekinti, mely értelmezés is az Mt. szerinti értelmezés továbbvitelét igazolja. Ebből következően a gazdasági társaság és valamely személy között fennálló foglalkoztatásra irányuló jogviszony kizárólag az Mt. rendelkezéseivel összhangban is értelmezhető. A népszavazási kérdésben foglalt „jövedelem” kifejezés a választópolgárok számára szintén egyértelmű, az hétköznapi és jogi értelemben is a foglalkoztatási jogviszonyra tekintettel kapott ellenértéket jelenti.

A Kúria végül a jogalkotói egyértelműség kapcsán hangsúlyozta, hogy 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 ezáltal a kérdés nem egyértelmű. A „foglalkoztatási jogviszony” és a „jövedelem” számos jogszabályban, további értelmezés nélkül is használt kifejezések, amelyből következően népszavazási kérdésben való szerepeltetésük az egyértelműség követelményét nem sértheti.

2.2. A Kúria ugyanakkor nem vette figyelembe azt a saját magával szemben is támasztott elvet, mely szerint a felülvizsgálat terjedelmét illetően figyelembe kell venni az Alaptörvényen alapuló jogrend védelmét is (Knk.IV.37.361/2015/3., Knk.IV.37.300/2012/4., Knk.IV.37.340/2015/3.). Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének a) pontja szerint nem lehet országos népszavazást tartani az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről, az Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdésébe ütköző kérdés hitelesítését tehát meg kellett volna tagadni.

Mivel a Kúria a népszavazási kezdeményezés Alaptörvénybe ütközését nem vizsgálta, így a fenti érvek mentén megalapozottnak látta a felülvizsgálati kérelmet, és a Szervező kérdését hitelesítette.

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

Figyelembe véve, hogy az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint az Abtv. 27.§ alapján eljárva nem ténybíróság és nem is egy rendkívüli jogorvoslati fórum, szükséges hangsúlyozni, hogy a Kúria Knk.VII.37.392/2017/3. számú végzésében hitelesített népszavazási kérdés, illetve az annak következtében lehetségesen előálló, az Országgyűlésre nézve kötelező jogalkotási – ezzel összefüggésben pedig a fentiekben bemutatottak szerint potenciálisan mindenkire, így a kérelmezőre is kiterjedő hatályú – aktus alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket érint.

1. Az Alaptörvény 8. cikke rendelkezik az országos népszavazás tiltott tárgyköreiből, mely szerint nem lehet országos népszavazást tartani „*az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről*”. [Alaptörvény 8. cikk a) pont]. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerint „*[a] törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.*” Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint pedig „*Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.*” A Kúria Knk.VII.37.392/2017/3. számú végzésével 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.

1.1 Az Alkotmánybíróság korábban többször értelmezte az Alkotmány jogegyenlőségre és egyenlő bánásmódra vonatkozó rendelkezéseit, az Alkotmánybíróság pedig az Alaptörvény előírásaival összhangban maga deklarálta, hogy korábbi határozatait az Alkotmány és az Alaptörvény egyes szakaszainak azonos vagy hasonló tartalmú rendelkezései és értelmezési szabályai esetén felhasználhatja (13/2013. (VI. 17.) AB határozat).

1.2. Az Alaptörvény biztosítja az országgyűlési választásokon választójoggal rendelkező állampolgárok számára a népszavazáson való részvétel jogát [Alaptörvény XXIII. cikk]. Ezzel szoros összefüggésben áll az országos népszavazás kiírása kezdeményezésének joga, amely szintén valamennyi, az országgyűlési választásokon választási joggal rendelkező választópolgárt is megillet [Nsztv. 2. § (1) bekezdés a) pont]. Megállapítható tehát, hogy az országos népszavazás kiírása kezdeményezésének joga az arra jogosult magánszemélyek tekintetében a választójog része. Természetesen az említett alapjogok korlátozhatóak, a korlátokat részben az Alaptörvény, részben pedig a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) és az Nsztv. határozzák meg. Ezeken túl a népszavazás kezdeményezéséhez fűződő jog korlátai között külön kategóriát alkotnak az Alaptörvény által meghatározott ún. tiltott népszavazási tárgykörök [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a)-j) pontjai]. Az Alaptörvény értelmében „*Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható*” [Alaptörvény I. cikk (3)]. A népszavazáson való részvétel joga konfliktusba kerülhet más alapjogokkal, jelen esetben a XV. cikkben foglaltakkal is.

Mivel maga az Alaptörvény tiltja tételesen az Alaptörvény megváltoztatására irányuló népszavazási kezdeményezéseket, ezért a XXIII. cikk sérelme a Kúria végzésének megsemmisítése esetén nem kimutatható.

2. Az Alaptörvény az általános egyenlőségi szabályt, illetve az azzal összefüggő egyenlő bánásmódot előíró, illetve jogellenes diszkriminációt tiltó klauzulát a korábbi Alkotmányhoz képest közel azonos tartalommal, de immáron egységesen, egy helyen tartalmazza [vö. Alaptörvény XV. cikk, illetve a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 56.§, 57.§ (1) bekezdés, 66.§ (1) bekezdés, 70/A. §]. Az általános egyenlőségi szabály, illetve azzal szorosan összefüggő, a jogellenes megkülönböztetést tiltó előírás [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés] nem pusztán alapvető, az Alaptörvényben biztosított jog, hanem az egész alkotmányos szabályozást átható alapelv.

2.1. A Kúria Knk.VII.37.392/2017/3. számú végzésében hitelesített népszavazási kérdés által bevezetni óhajtott korlátozás alkotmányellenes különbségtételt alakítana ki. Ez a különbségtétel azon alapszik, hogy a köztulajdonban álló gazdasági társaságnál – tekintet nélkül a nemzetgazdaság 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.

2.2. Ezzel összefüggésben szükséges rámutatni a megkülönböztetés alkotmányosságának vizsgálatára. Az Alkotmány 70/A. §-ában foglaltak kapcsán született alkotmánybírósági gyakorlat megállapította a diszkrimináció tilalmának alkotmányos határát és a pozitív diszkrimináció mércéjét. Megállapításra került az is, hogy az egyenjogúság sérelmének vizsgálati mércéje az azonos csoport, vagyis az azonos szabályozási koncepcióval érintettek, az összehasonlítható helyzetben lévő személyek köre. Kikristályosodott az ún. „*egyenjogúsági értelmezés*” is, mely szerint az alapjog alatti alanyi jogok, az egyenlő emberi méltóság jogán nyernek alapjogi védelmet. Az azonos helyzetben lévők alapjogi tekintetében a megkülönböztetés alkotmányosságának vizsgálata az általános alapjogi teszten, az alapjog alatti alanyi jogok esetében a „*másodlagos*” alapjogi teszten alapulnak.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelvként kapott és kap értelmezést, ennek az érvényesülését szolgálja a „*szükségesség-arányosság*” és az „*ésszerűség*” mérce. Alkotmányellenes megkülönböztetésről akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. A megkülönböztetés csak akkor alkotmányellenes, ha alapjogsérelmet okoz, illetve az alanyi jogok tekintetében az egyenlő méltóság követelményét sérti. Az Alkotmánybíróság által kimunkált „*homogén-csoportteszt*”, amint azt a testület összefoglalta 104/B/2003. AB határozatában, „*az a személyi kör, amelyben a diszkrimináció esetleges alkotmányellenes volta értelmezhető.*” A „*diszkrimináció csak az azonos helyzetben lévők által alkotott körön belül, e csoport tagjai egymáshoz viszonyított helyzetére vonatkozó jogi szabályozás tekintetében vizsgálható.*”

2.3. Az Alaptörvény XV. cikke egyaránt tartalmazza az általános egyenlőségi szabályt, és az alapjogok egyenlőségét, illetve a diszkrimináció tilalmát. A „XV. cikk (2) bekezdésben foglalt tilalom kiterjeszthető a teljes jogrendszerre, mert az ott felsorolt diszkriminatív megkülönböztetésnek nemcsak az alapvető jogok védelmi körébe tartozó jogszabályokban, hanem bármely jogszabályban előfordulhatnak. Joggal feltételezhető, hogy az Alaptörvény értékrendje szerint ezek a megkülönböztetések akkor is tilosak, ha nem az alapvető jogok védelmi körébe eső tárgyakat szabályozó jogszabályok tartalmazzák. A tilalom nem az alapvető jogok egyenlőségét szolgálja, amelyet az I. cikk és az Alaptörvény más rendelkezései különben is biztosítanak, hanem épp az ott megjelölt tulajdonságok szerinti megkülönböztetést tiltja.” (42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [42])

A 14/2014. (V. 13.) AB határozat szerint az Alkotmánybíróság „[m]ás mércét alkalmaz az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra, s más mércét arra az esetre, ha a diszkrimináció-tilalmat az alapjogokon kívüli egyéb jogok tekintetében vizsgálja. Itt akkor állapít meg alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes.” A hátrányos megkülönböztetés tilalma ugyanis arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként 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]) Ahogy az már az Alaptörvény hatályba lépése előtt is világos volt, „az emberek közötti hátrányos megkülönböztetés egyszersmind méltóságsérelmet is okoz.” (1132/D/2007. AB határozat) „Az Alkotmány 54. § (1) bekezdésben biztosított emberi méltóság joga szükségképpen magában foglalja az egyenlően kezelés követelményét a jogrendszer minden normájával szemben”. (42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [22])

2.4. A 9/2016. (IV. 6.) AB határozat szerint a csoportképzéshez „meg kell jelölni az alkalmazott megkülönböztetést, hogy a jogszabály célja beazonosítható legyen. Ahhoz viszont, hogy megállapítható legyen, kik között tett különbséget a jogalkotó, már ismernünk kell az elérendő célt. Az Alkotmánybíróság a csoportképzés során nem kötheti magát a törvényhozó által választott megoldáshoz, hiszen vizsgálata során éppen arra keresi a választ, hogy a törvényhozó csoportképzése megfelel-e az Alaptörvénynek. (...) Személyek közötti, alkotmányosértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon.” (9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [19], [21] és [22])

3. 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. Az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdése szerint *„[m]inden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.”* Amennyiben a köztulajdonban álló gazdasági társaság egy bizonyos feladat elvégzéséért nem a feladat nehézségével és a munka elvégzéséért viselt felelősséggel járó jövedelmet biztosít a vele foglalkoztatási jogviszonyban álló személy számára, úgy a nevezett személy méltósága szenved sérelmet.

3.1. Elsődlegesen tehát a gazdasági társaságoknál foglalkoztatási jogviszonyban állókat szükséges homogén csoportnak tekinteni, melyen belül indokolatlanul diszkriminálná a Szervező azokat, akik a köztulajdonban álló gazdasági társaságoknál állnak foglalkoztatási jogviszonyban. A népszavazási kezdeményezés ugyanis nem disztíngvál: 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. 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, ami visszavezetne a 3. pontban felvetett problémához. Amennyiben nem a Szervező értelmezését fogadjuk el, akkor a Szervező kérdésével látszólag nem érintett, foglalkoztatási jogviszonyban álló személyek helyzete változna meg gyökeresen.

3.2. Az Alaptörvény XXVI. cikke szerint az *„állam - a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében - törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására.”* A technika, a technológia fejlődése napjainkban nem egyszerűen tény, hanem egyben kényszer is. Az alkotmányozó hatalom nem hagyta figyelmen kívül ezeket a fejleményeket, és azok jó hasznosítása érdekében úgy döntött, hogy a jó állam, mint mögöttes cél kialakításának szolgálatába állítja a modern technikát és technológiát. Ugyanúgy tény azonban az is, hogy a technika és a technológia fejlődése

egyre nagyobb anyagi erőforrásokat igényel, amiből az következik, hogy a kapcsolódó szakterületeken tevékenykedő szakemberek jövedelmének is le kell képeznie ezt. Ezen személyek jelenléte ma már nemcsak lehetőség, hanem kényszer is, mert az állami feladatok ellátása nagyban függ a számítástechnikától és más technológiáktól. Magyarország polgárainak mindennapi létét határozza meg az, hogy a közszolgáltatások, állami nyilvántartások, ügykezelő rendszerek felügyeletét, biztonságának őrzését olyan foglalkoztatási jogviszonyban álló személyek látják-e el, akik magabiztos tudással és tapasztalattal felvértezve végzik feladataikat, vagy olyanok, akik a Szervező szándéka szerinti alacsonyabb jövedelemért is hajlandók a fentiekre. Az utóbbi személyek tevékenységéből fakadó károkat azonban az államnak, és végeredményben pedig a választópolgároknak is viselnie kell.

Tipikusan az olyan éves jövedelemmel honorált feladatok ellátása során beszélhetünk a köztulajdonban álló gazdasági társaság működését érdemben érintő feladatkörökről, mint amelyek esetében a foglalkoztatási jogviszonyban álló személy a köztulajdonban álló gazdasági társaságtól évente több mint bruttó ~ 18 millió forint jövedelemre jogosult. Az Alaptörvény azt is világosan leszögezi azonban, hogy az állam a nemzeti vagyon tekintetében korlátok közé szorítva végzi tevékenységét.

38. cikk (1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. (...)

(5) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.

Felelős gazdálkodást csak akkor várhat el az állam a nemzeti vagyon részét képező köztulajdonban álló gazdasági társaságoktól, ha a nevezett társaságok számára megnyílik a lehetőség arra, hogy az eredményesség elérése érdekében megfizessék azokat a szakembereket, akik a népszavazási kezdeményezéssel érintettek. Az Alaptörvény O) cikke szerint „mindenki felelős önmagáért”, azonban nem feltételezheti az állam illetve a jogalkotó sem azt, hogy a Szervező által kitűzött jövedelmi plafon ellenére a köztulajdonban álló gazdasági társaságnál elhelyezkednének az érintett szakemberek, már csak a meglévő jövedelmi különbség mértéke miatt sem. A Szervező vélhetően azt feltételezi, hogy éppen az Alaptörvény 38. cikke szerinti célok teljesüléséhez járul hozzá a jövedelemp plafon, de ez a gondolat a fenti szempontok alapján nem minősíthető alaposnak.

3.3. Felvetődik emellett az a kérdés is, hogy piacgazdaság keretei között arányos és szükséges-e egy olyan szabályozás, aminek a megalkotására a Szervező kérdése irányul. A 21/1994. (IV. 16.) AB határozat szerint „[az] Alkotmány hatálybalépésével a piacgazdaság alkotmányjogilag tényvé vált és program maradt. A piacgazdaság fenntartása és védelme egyben folyamatos alkotmányos feladat is, amelyet egyrészt a gazdasági versenynek az Alkotmányban is előírt »támogatásával«, de mindenekelőtt az egyes alapjogok érvényesítésével és védelmével lehet és kell az államnak megvalósítania.” Magyarországon a piacgazdaság léte alapvetően ténykérdés, le kell szögezni, hogy e kérdésben az Alaptörvény sem hozott változást. Az Alkotmánybíróság szerint az „Alaptörvény az Alkotmány 9. § (1) bekezdésben megfogalmazott piacgazdaságra utalást kifejezett módon nem tartalmazza. E szövegszerű változás azonban nem jelenti azt, hogy a szerződési szabadság (...) ne

élvezné a továbbiakban az Alaptörvény védelmét. A piacgazdaságra való utalás mellőzése annak következményeként értékelhető, hogy e körülmény külön hangsúlyozása napjainkra szükségtelenné vált.” (3192/2012. (VII. 26.) AB [18])

A piacgazdasággal összefüggésben érvényesül a foglalkozás szabad megválasztásához való jog is, mely az Alkotmánybíróság szerint *„az egyén autonómiájának kifejezésére, végső soron emberi méltóságának kiteljesítésére szolgáló eszköz.”* A Szervező kérdése csak arra irányulna, hogy az érintettek elhelyezkedési lehetőségét a magánszférára szűkítse, ám kétségtávol aláássa a piacgazdaság fundamentumait az olyan intézkedés, mely bizonyos foglalkozások gyakorlói számára a gazdasági társaság tulajdoni viszonyaitól függően állapítana meg aránytalanul alacsony jövedelmi limitet. Alapjog sérelme e kérdésben kizárólag azért nem merül fel, mert a foglalkozás szabad megválasztásához való jog *„a tulajdonvédelemmel, a piacgazdasággal és a gazdaságpolitikával való összefüggései következtében korlátozható.”* (20/2013. (VII. 19.) AB [25]).

3.4. Végül, de nem utolsósorban alkotmányellenes lenne, ha a népszavazási kérdéssel érintett szakembereket (a köztulajdonban álló gazdasági társaságnál évi bruttó ~ 18 millió forintnál magasabb jövedelemre foglalkoztatási jogviszony alapján jogosult személyeket) aszerint különböztetné meg a jogalkotó, hogy feladatukat olyan szervezetben végzik, mely nem tartozik a Kögtv. hatálya alá. Rendszerint hasonló tevékenységet végző személyek jövedelmének megállapítása tekintetében kényszerítene ki egy diszkriminatív szabályozást a Szervező, megfosztva az érintetteket foglalkoztatási jogviszonyuk alapján járó jövedelmüktől, mely az Alaptörvény XIII. cikkének a sérelmét is felveti.

4. Fentiekből az is kitűnik, hogy a bírósági döntés, illetve az általa hitelesített népszavazási kérdés önmagán túlmutató jelentőséggel bír, az egyenlő bánásmódhoz fűződő jog (XV. cikk (2) bekezdés) – melynek forrása az Alaptörvény II. cikkében rögzített, emberi méltósághoz való jog – sérelme az Abtv. 29.§-ában rögzített, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességnek, egyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek is minősül. A Kúria által hitelesített népszavazási kezdeményezés azt a kérdést veti fel, hogy a Szervező tételezése szerinti cél, vagyis a nemzeti vagyon részét képező köztulajdonban álló gazdasági társaságok alaptörvényi követelmények szerinti működése ésszerű célnak minősül-e a XV. cikkben foglaltak sérelme esetén.

A fentiek következtében a Kúria Kvk.VII.37.392/2017/3. számú végzése az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének a) pontjába ütközik, mert a végzés által hitelesített kérdés egyértelműen az Alaptörvény módosítására irányul. Az alaptörvény-ellenességre tekintettel sérül a kérelmező jog előtt egyenlőséghez és egyenlő bánásmódhoz (XV. cikk (1)-(2) bekezdés) való, fentiekben részletesen kifejtett joga.

Kérem végül a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy – tekintettel arra, hogy személyes adataim nyilvánosságra hozatalához nem járulok hozzá -, az indítvány kezelését ennek megfelelően kezelje.

Budapest, 2017. szeptember 4.

