

Népszavazási kérdések

Alkotmánybírósági döntés a férfiak karkedvezményes nyugdíjba vonulásának lehetőségéről

Bár amikor szóba kerül a népszavazás lehetősége, a közvéleményt napjainkban a vasárnapi zárva/nyitva tartásról szóló kérdések tartják lázban, a közelmúltban egy másik fontos kérdésben, a karkedvezményes nyugdíj kérdésének népszavazásra bocsáthatóságának ügyében is döntés született.

A népszavazásra bocsátani szándékozott kérdés így hangzott:

„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?”

Az Alkotmánybíróság döntése¹ értelmében a Kúriának a kérdést elbíráló döntése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette. Ezzel az Alkotmánybíróság végső soron megakadályozta a kérdés népszavazásra bocsátását.

Az ügy körülményei

A szervező 2015. április 15-én nyújtotta be a kérdést hitelesítésre a Nemzeti Választási Bizottságnak (a továbbiakban: NVB). Azonban a testület úgy találta,² hogy az két okból sem felel meg a hitelesítés követelményeinek. Egyrészt, a testület érvelése szerint a népszavazás potenciálisan a nyugdíjra jogosultak ellátotti körének bővüléséhez vezetne azáltal, hogy a karkedvezményes nyugdíjra jogosultak körét a férfiakra is kiterjesztené. Ez pedig az NVB érvelése szerint ellentétes az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjával, amelynek értelmében nem lehet országos népszavazást tartani „a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról”. Továbbá, az NVB azt is megállapította, hogy a feltenni szándékozott kérdés az egyértelműség követelményébe ütközik, ugyanis a választópolgárok szavazatuk leadása során nem lehetnek tisztában azzal, hogy döntésük milyen következményekkel járhat a nyugdíjrendszer egésze vonatkozásában.

A szervezők felülvizsgálati kérelemmel fordultak a Kúriához, amely a Választási Bizottság határozatát megváltoztatta. A Kúria okfejtése³ szerint az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából következően „nem minden, a költségvetési törvénnyel összefüggésbe hozható népszavazási kérdés sorolandó a tilalmazott tárgykörök közé. ... 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 a kérdéssel kapcsolatban azt is kifejtette, hogy az csak közvetett, távoli összefüggésben van egy majdani költségvetési törvénnyel. „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.”

A panasz

Az Alkotmánybírósághoz négy indítványozó fordult az Abtv.⁴ 27.§-a szerinti (valódi) panaszeljárást kezdeményezve. A panaszosok részben természetes személy indítványozók voltak, mindegyikük nő, közöttük a kedvezményes nyugdíjbavonulás szabályai szerint már nyugdíjban részesülők, illetve azzal élni kívánók. A panaszosok másik része két, elsősorban nőket tömörítő civil szervezet volt, amelyek érintettségüket azzal kívánták megalapozni, hogy tagságuk körülbelül 80%-a nő.

Az indítványozók hosszan érveltek a Kúriának a népszavazási kérdést hitelesítő határozatával szembeni alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetősége mellett. Előadták, hogy a népszavazásról szóló törvény⁵ (a továbbiakban: Nsztv.) vonatkozó rendelkezése⁶ csupán a további jogorvoslatot zárja ki, az alkotmányjogi panasz lehetőségét nem. Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltételei az érintettség; az, hogy a döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sértse, továbbá a további jogorvoslati lehetőség hiánya, illetve a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés fennállta.⁷

A panaszosok az *érintettség* tekintetében úgy érveltek, hogy a népszavazásról döntő bírósági határozat ellen benyújtható alkotmányjogi panasz esetében az Alkotmánybíróságnak el kell tekintenie a panaszeljárások során a befogadhatóság tekintetében eddig kialakított „eljárásjogi érintettség” követelményétől. A panaszosok érvelése szerint ugyanis ennek szempontrendszere a népszavazás kezdeményezőin túl mindenki más kizárna a kezdeményezésre jogosultak köréből. Ezért – így az indítványozók – az érintettség megállapításának új szempontrendszere vált szükségessé, mégpedig az úgynevezett „anyagi jogi érintettség”. Az „anyagi jogi érintettség” érvelésük szerint országos népszavazási kezdeményezést elbíráló kúriai döntés tekintetében úgy írható le, hogy „mindenki indítványozó lehet, akinek alapjoga sérülhet a népszavazási kérdés nyomán kötelezően megalkotandó törvényi rendelkezések miatt.” A panaszosok szerint ugyanis csak így biztosítható, hogy alkotmányjogi panaszt továbbra se csak alapjogsérelem esetén, hanem az *Alaptörvényben biztosított jogok* sérelme esetén lehessen benyújtani.

Az indítványozók állították azt is, hogy a Kúria döntésében nem ismerte fel az ügy alapjogi jelentőségét. Ezalatt értették egyrészt a jogegyenlőség és az egyenlő bánásmód sérelmét. Álláspontjuk szerint a nők alapjogsérelméhez vezetne, ha „a velük azonos életkori csoportba tartozó férfiakat ugyanolyan helyzetbe hozná a jogalkotó.” Ennek alátámasztására felhívták az AB azon érvelését, amely szerint hátrányos megkülönböztetés valósul meg, ha a szabályozás lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonosan vonatkozik.

Állították továbbá a tulajdonhoz való jog sérelmét. Kifejtették, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem körébe tartoznak bizonyos feltételek fennállta esetén egyes közjogi várományok is, így az ellenszolgáltatás fejében szerzett, járulékfizetési kötelezettségen alapuló ellátások, mint a saját jogú öregségi nyugdíj is. A panaszindítvány szerint a népszavazás sikere minden valószínűség szerint a társadalombiztosítási ellátások csökkenéséhez vezetne, amely megvalósítaná a tulajdonhoz való jog sérelmét az öregségi nyugdíj összegének csökkenése miatt.

Az Alkotmánybíróság döntése

Az Alkotmánybíróság 2015. szeptember 22-én kelt határozatában megsemmisítette a Kúria végzését. A testület döntésében első lépésként a befogadhatóságot vizsgálta. Ebben a tekintetben az érintettségre vonatkozóan kifejtett érvelés figyelemreméltó, hiszen a bírák valóban eltekintettek az eddig alkalmazott szigorú feltételektől. A döntés indokolása szerint a természetes személy panaszosok *jogosultnak és érintettnek tekinthetők*, ugyanis ők részben olyan nők, akik már a kedvezményes jogszabályok mellett nyugdíjba vonultak, részben pedig olyanok, akik már kérték e törvényi feltételek mellett a jogosultságuk megállapítását. Ezért a Kúria hitelesítő döntése kihat a panaszosoknak a népszavazáshoz való alapjogán túl az indítványban felhívott, Alaptörvényben foglalt jogaiknak gyakorlására is.⁸

Az Alkotmánybírósági érvelés középpontjában azonban elsősorban nem az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének vizsgálata állt. Hanem annak eldöntése, hogy „a Kúria hitelesítő döntésében szereplő kérdés nem ütközik-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában foglalt Alaptörvényben *tiltott népszavazási tárgykörbe*.”⁹ Erre a testület érvelése szerint azért volt szükség, mert a bírának az Alaptörvény védelme érdekében nem csak a hitelesíteni kért kérdés törvényességét, hanem annak alkotmányosságát is vizsgálnia kell. A konkrét esetben az Alkotmánybíróság tehát azt vette górcső alá, hogy a kérdés költségvetésről szóló törvény tartalmára irányul-e. A bírák visszautaltak az 51/2001 (XI. 29.) AB határozatban foglaltakra, s úgy érveltek, hogy a költségvetési törvényre vonatkozó tilalmat attól fogva a testület kiterjesztően értelmezi, és három esetkört, nevezetesen a költségvetési törvény módosítását, a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatását, illetve jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadások meghatározását érti alatta. Ezért a költségvetési törvény mint kizárt tárgykör magában foglalja nem csupán a hatályos költségvetési törvényt, „hanem valamely jövőbeli kiadást is.” A bírák szerint azokban az esetekben, amikor arról kell dönteni, hogy a népszavazási kezdeményezés kizárt tárgykörre vonatkozik-e, a népszavazási kérdés tartalmára kell tekintettel lenni. A konkrét esetben az Alkotmánybíróság szerint megállapítható, hogy eredményes népszavazás esetén olyan jogalkotáshoz vezetne a kérdés, amely „jövőbeni költségvetési tétel meghatározására irányul.” A kérdés tehát az éves költségvetést közvetlenül és jelentősen érinti, így megállapítható, hogy az tiltott tárgykörre vonatkozik.¹⁰

A továbbiakban az Alkotmánybíróság a panaszokban is kért alapjogi szempontú vizsgálatot végzett. A bírák ennek során az Alaptörvénynek a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó XV. cikkében¹¹ foglaltakra, és a szociális biztonságot mint államcélként deklaráló XIX. cikk egyes rendelkezéseire voltak tekintettel. Ezzel kapcsolatosan a testület megállapította, hogy bár a XIX. cikk¹² elsősorban nem alapvető jogokról, hanem államcélokról szól, azonban egyes törvényi jogosultságoknak Alaptörvényben biztosított háttérrel ad, ezáltal „Alaptörvényben biztosított jogot” tartalmaz. Azt a bírák is elismerték, hogy a XIX. cikk (4) bekezdésében foglalt második mondat („*Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.*”) feltételes módjából következően a nők előnyben részesítése a nyugdíjszabályok megállapítása során csupán lehetőség a törvényhozó számára. Azonban érvelésükben úgy fogalmaztak: „Azt azonban feltétlenül meg lehet állapítani, és a jelen ügyben vizsgált alkotmányjogi panaszok szempontjából annak van jelentősége, hogy az

Alaptörvény valamennyi, a „Szabadság és felelősség” című részben szereplő szabálya, így XV. cikk (5) bekezdése és a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata is, érvényesülhessen a törvényhozó belátása szerint. A nőknek ehhez Alaptörvényben biztosított joguk van.” Az Alkotmánybíróság ebből fakadóan arra a következtetésre jutott, hogy *a konkrét ügy elbírálása során nem annak van jelentősége, hogy a szabály alapvető jogot, vagy államcél fogalmaz-e meg, hanem annak, hogy egy sikeres népszavazás elvonná a törvényhozó lehetőségét a nőkre vonatkozó kedvezőbb szabályozás megállapítására.*

Mindebből következően a testület azt is megállapította, hogy a Kúria nem végezte el annak teljeskörű vizsgálatát, hogy a kezdeményezés hogyan hathat a védett társadalmi csoport, azaz a nők alaptörvényi védelmére.¹³ A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Kúria végzését, és más, a panaszosok által megjelölt jogok sérelmét már nem vizsgálta.

Különvélemények

A határozathoz három alkotmánybíró fűzött különvéleményt.

Kiss László álláspontja szerint (1) az alkotmányjogi panaszok elkésettek; (2) nem állapítható meg olyan alapjogi sérelem, amely megalapozta volna a panaszok érdemi vizsgálatát; (3) hiányzik az indítványozók érintettsége; (4) nem helytálló a kizárt népszavazási tárgykör többségi értelmezése.

Kiss abból indult ki, hogy a konkrét ügyben egy konkrét alapjog, nevezetesen a népszavazáshoz való alapjogot lehetővé tevő kúriai végzés megsemmisítésére került sor, ezért a „határozat eredményében és hatásában alapjog-korlátozó.”¹⁴

A különvéleményben részletesen foglalkozott az esélyegyenlőségi klauzulák új értelmezésével. Ezzel összefüggésben fejtette ki, hogy a testület következetes gyakorlata szerint soha nem tulajdonított az esélyegyenlőségi klauzuláknak alanyi jogot a támogató intézkedésekhez. Véleménye szerint ezek nem alapjogi szabályok, ezért nincsenek olyan alapjogi vonatkozásaik, amelyekre tekintettel a Kúria értelmezési kötelezettsége fennállt volna.

Másrészt, Kiss kifejtette azt is, hogy mivel a törvényhozó egy érvényes és eredményes népszavazásból származó jogalkotói kötelezettségének számos módon eleget tehetett volna, az alaptörvényi rendelkezése kiüresítése egy megalkotandó törvény által nem állapítható meg előzetesen, ezért *a panaszosok érintettsége is csupán potenciális és hipotetikus.*

Problémásnak találta azt is, hogy a testület érdemi alapjogi összefüggés nélkül vizsgálta azt, hogy a kérdés kizárt tárgykörbe ütközik-e. Hiszen – ahogyan rámutatott – nehezen és kevésbé meggyőzően vezethető le az eljárás az Alaptörvénynek azon rendelkezéséből, amely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Különösen azután, hogy a testület ezt az érvet nem alkalmazta a saját hatáskörét szűkítő szabályok, illetve a „felülalkotmányozási gyakorlat” kapcsán sem. Különvéleményének konklúziója szerint *a „többségi döntés hatásában alapjog-korlátozó és nem alapjog-védő, amelynek eredménye a törvényhozó szabályalkotási szabadságának a védelme a nyugdíjszabályozás területén.”*¹⁵

Stumpf István alkotmánybíró különvéleményében – amelyhez Lévay Miklós alkotmánybíró is csatlakozott – három ponton helyezkedett szembe a többségi indokolással. Egyrészt vitatta a panasz befogadhatóságát, különösen aggályosnak találta az érintettség

kiterjesztő értelmezését, másrészt álláspontja szerint nem állt fent az „Alaptörvényben biztosított jog” sérelme, harmadrészt nem értett egyet a tiltott tárgykörökre vonatkozóan a határozatban kifejtett értelmezéssel.

A befogadhatóság megítélése során Stumpf István állásfoglalása szerint a testületnek különös figyelemmel kellett volna lennie arra, hogy az új eljárási szabályok szerint a törvényalkotó döntésének eredményeként az NVB döntésével szembeni felülvizsgálati hatáskör kifejezetten a Kúriához került. Az Alkotmánybíróságnak a befogadhatóság vizsgálata során már csak erre is figyelemmel kellett volna eljárnia.

Stumpf vitatta az érintettség fennállását is. Úgy vélekedett, hogy a konkrét ügyben kifejezetten hipotetikus jogsérelemlről és potenciális érintettségről lehetett csak szó. Ez következik abból is, hogy a panaszosok az Alaptörvény olyan rendelkezéseinek sérelmét állították, amelyeknek nincsen alanyi jogi tartalmuk. Érvelése szerint „a jelen ügyben a Kúria támadott döntése nyomán (1) közvetlenül semelyik indítványozónak nem keletkezett konkrét sérelme, (2) nem került korlátozásra alapvető joga, ráadásul (3) a Kúria részletesen értelmezte az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjába foglalt tiltott népszavazási tárgykör tartalmát, majd pedig a XIX. cikk (4) bekezdésével való összefüggését. Tehát a jelen ügyben az Alaptörvény szabályai érvényesítésének tudatos mellőzéséről szó sem lehet (legfeljebb téves értelmezésről – de önmagában erre, alapjogsérelem valószínűsítése nélkül nem lehet alkotmányjogi panaszt alapozni).”¹⁶

A befogadhatóság kritériumainak ilyen kiterjesztő értelmezése álláspontja szerint több veszélyt is magában hordoz: egyrészt eltolhatja az alkotmányjogi panaszt az *actio popularis* irányába; másrészt amennyiben az Alkotmánybíróság az érintettség ilyen új értelmezését csak népszavazási ügyekben fogja alkalmazni, azzal tulajdonképpen harmadfokú felülvizsgálati fórummá válhat. Érvelésének konklúziója szerint az „*alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának megítélésben viszont a világos, kiszámítható zsinórmérték helyetti „kivételezgetés” ... – a közérdekkel szemben partikuláris érdekek érvényesítésének, méltánytalanságnak, részleghajlásnak – a fokozott veszélyét rejti magában.*”¹⁷

Szalay Péter különvéleményében szintén amellet foglalt állást, hogy a panaszokat az érintettség hiánya miatt vissza kellett volna utasítani. Ezzel összefüggésben részletesen kifejtette, hogy *a jogsérelemnek személyesen az indítványozókra kihatónak, a bírói döntésből közvetlenül fakadónak, valamint már bekövetkezettnek és jelenleg fennállóknak kellene lennie.* Azonban az indítványozók több, a jövőben csupán feltételesen és eshetőlegesen bekövetkező körülményt is tényként kezeltek panaszukban. „Az indítványozók egy országos népszavazásra feltenni javasolt kérdés hitelesítéséről szóló kúriai döntést támadtak, amely a fent kifejtettek alapján őket direkt módon és személyesen nem érintette, Alaptörvényben biztosított jogukat közvetlenül, önmagában e döntésből fakadóan nem sértette meg.” Az alkotmányjogi panaszokat tehát érintettség hiányában vissza kellett volna utasítani.¹⁸

Szalay Péter sem értett egyet a költségvetési törvény olyan értelmezésével, amely egy majdani, egyelőre még tervezeti szakaszban lévő költségvetésre terjeszti ki a tiltott tárgykör fogalmát.

Szilágyi Emese

(tudományos segédmunkatárs, MTA TK JTI)

¹ 28/2015. (IX. 24.) AB határozat.

² A Nemzeti Választási Bizottság 83/2015. számú határozata.

³ A Kúria Kvk.IV.37.467/2015/2. számú határozata.

⁴ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.

⁵ 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról.

⁶ Az Nsztv. 30. § (1) bek. szerint „A Kúria a felülvizsgálati kérelmet kilencven napon belül bírálja el. A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság határozatát helybenhagyja, vagy azt megváltoztatja. A Kúria döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.”

⁷ Abtv. 27. §; 29. §.

⁸ 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [21] – [25]

⁹ 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [29]. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében felsorolt tiltott tárgykörök: az Alaptörvény módosítására irányuló kérdés; a központi költségvetés, a központi költségvetés végrehajtása, központi adónem, illeték, járulék, vám, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalma; az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalma; nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség; az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdés; f) az Országgyűlés feloszlása; képviselő-testület feloszlata; hadiállapot kinyilvánítása, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetése, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetése és meghosszabbítása; katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos kérdés; közkegyelem gyakorlása.

¹⁰ 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [31] – [32]

¹¹ „XV. cikk

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

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

(3) A nők és a férfiak egyenjogúak.

(4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

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

¹² „XIX. cikk

(1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

(2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

(3) Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.

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

¹³ 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [33] – [35]

¹⁴ Kiss László alkotmánybíró különvéleménye [59]

¹⁵ Kiss László alkotmánybíró különvéleménye [77]

¹⁶ Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye [96]

¹⁷ Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye [100]

¹⁸ Szalay Péter alkotmánybíró különvéleménye [116]