

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 29/2017. (X. 31.) AB HATÁROZATA

a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 83/C. §-a, valamint 102/J. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítvány, bírói kezdeményezések és alkotmányjogi panasz alapján – *dr. Szalay Péter* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Stumpf István* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 83/C. §-a, valamint a 102/J. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 83/C. §-a, valamint a 102/J. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.
3. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 102/I. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket és alkotmányjogi panaszt elutasítja.
4. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 102/K. §-a alaptörvény-ellenességének, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 2. § (3) bekezdése alkalmazásával az alapvető jogok biztosja indítványozta az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg, és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 83/C. §-át, illetve a 102/I–102/K. §-ait, mivel azok ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való joggal. Az indítványozó utalt arra, hogy 2013. év elejétől kezdve számtalan panasz érkezett a hivatalához, amelyben az érintettek az ún. kettős juttatás (öregségi nyugdíj és munkabér együttes fizetése) tilalmát kifogásolták.

- [2] 1.1. A 83/C. § és a 102/I. § értelmében azon személyek, akik öregségi nyugdíjban részesülnek és amellet közalkalmazotti jogviszony, kormányzati szolgálati jogviszony, állami vezetői szolgálati jogviszony, közszolgálati jogviszony, bírói szolgálati viszony, igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszony, ügyészségi szolgálati viszony, fegyveres szervvel hivatásos szolgálati viszony vagy a Magyar Honvédséggel szerződéses vagy hivatásos szolgálati viszony egyikében állnak 2013. január 1-jén, a jogviszony fennállásának tényét 2013. április 30-ig kötelesek bejelenteni a nyugdíjfolyósító szervnek. Ha a jogviszony továbbra is fennáll, akkor ezen személyek esetében az öregségi nyugdíj kifizetését 2013. július 1-jétől szüneteltetni kell.
- [3] Április 2-től a szabályozás kiegészült a 102/J. §-sal, amely szerint a fenti rendelkezések nem alkalmazhatóak az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló 2013. évi XX. törvény hatálybalépésétől 2022. december 31-ig a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény alapján rendelkezési állományba helyezett bíróra, valamint a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló törvény alapján rendelkezési állományba helyezett ügyészre.
- [4] Szintén a fentiek szerint kell szüneteltetni az öregségi nyugdíjat a 102/K. § értelmében a fekvőbeteg-szakellátó és egyes fekvőbeteg-szakellátókhoz kapcsolódó egészségügyi háttérszolgáltatást nyújtó, 100%-os állami tulajdonban lévő, valamint azok 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaságok által ellátott feladatok központi költségvetési szervek általi átvételéről, valamint az ezzel kapcsolatos eljárási kérdések rendezéséről szóló 2013. évi XXV. törvény rendelkezései alapján, az átvétellel érintett gazdasági társaságokkal az átvétel időpontjában munkaviszonyban álló személyekkel létesített közalkalmazotti jogviszony keretében továbbfoglalkoztatott, öregségi nyugdíjban részesülő személy esetében.
- [5] 1.2. Az indítvány érvelést tartalmaz azzal kapcsolatban, hogy a támadott szabályok miért nem tartoznak az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése hatálya alá, vagyis miért nem terjed ki a vizsgálatukra az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása adó- és költségvetési törvényekkel kapcsolatban.
- [6] Az indítványozó szerint a Tny. vonatkozó rendelkezéseinek költségvetési hatásával kapcsolatban le kell szögezni, hogy a támadott rendelkezések vélhetőleg nem érintenek olyan mértékben jelentős számú nyugdíjast, amelynek már komolyabb költségvetési kihatásai lennének, ugyanis a rendelkezések 2013. július 1-jei alkalmazását megelőzően a Kormány elrendelte a minisztériumok irányítása, illetve felügyelete alá tartozó szerveknél az öregségi teljes nyugdíjban részesülő személyek kötelező nyugdíjazását – azzal a kivétellel, hogy amennyiben a munkáltató különösen fontos érdeke vagy a költségvetési szerv alaptevékenysége indokolja, a munkáltatói jogok gyakorlója – a Kormány véleményének kikérését követően – dönthet a továbbfoglalkoztatásról [1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat]. Azok a nyugdíjkorhatárt elért egészségügyi dolgozók, akik a jogszabályban meghatározott határidőben kérelmezték további foglalkoztatásukat és az engedélyt meg is kapták, illetmény-kiegészítésben részesülhetnek. A Tny. hivatkozott rendelkezéseinek alkotmányossági felülvizsgálatából és esetleges megsemmisítéséből tehát nem következik kényszerítően a költségvetési törvény módosításának szükségessége, és az nem járna a költségvetési gazdálkodás jelentős módosulásával, így az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése nem akadályozza az indítvány érdemi elbírálását.
- [7] 2. Az indítványozó kifejtette, hogy az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági gyakorlat a nyugdíj várományokat és a nyugellátásokat az alkotmányos tulajdonvédelem szabályai alapján védte. Ezt a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat vezette be, különbséget téve a jogbiztonság, illetve a tulajdonhoz való jog által nyújtott védelem között. A biztosítással fedezett szolgáltatások esetében vásárolt jog alapú szerzett jog áll fenn, amelynek korlátozása a tulajdonvédelem szabályai szerint ítélandó meg.
- [8] Az új alkotmányos környezetben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz. Ebből következik, hogy a korábban tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket az Alaptörvény XIII. cikke védi. Ezt erősítette meg a (már az Alaptörvény hatálya alatt elfogadott) 3048/2013. (II. 28.) AB határozat is, amely rámutatott, hogy a társadalombiztosítási jogviszonyokkal összefüggő szolgáltatások esetében továbbra is fennáll az alkotmányos tulajdonvédelem, amelynek korlátozása a közérdekűségi teszt alapján állapítható meg.
- [9] A tulajdonvédelmi hivatkozás szempontjából az indítványozó hangsúlyozza, hogy ugyan az Alaptörvény nem nevesíti a nyugdíjrendszer biztosítási elemét, azonban mindaddig, amíg járulékok formájában tulajdonelvonás történik, addig e biztosítási elem fennáll. Ez akkor is igaz, ha a jogalkotó a munkáltató (kifizető) által fizetendő

járadékot 2012. január 1-jétől szociális hozzájárulási adóvá alakította át, amelynek mértéke jelentősen meghaladja a munkavállalói nyugdíjjáradék mértékét.

- [10] 3. Az indítványozó végezetül rámutat arra, hogy az elmúlt években a nyugdíjrendszer gyökeres változáson ment át, mely változásnak a támadott rendelkezések is részesei. Az Alkotmányhoz képest e területen megváltozott az Alaptörvény koncepciója, a változások érintették többek között a korhatár előtti, illetve a rokkantsági ellátásokat, és észlelhető, hogy a szabályozás a szociális hozzájárulási adó bevezetésével a biztosítás helyett egyre inkább a szolidaritás irányába tolódik el. E tendenciának felel meg a támadott rendelkezések által bevezetett új rendszer is. Álláspontja szerint az ilyen nagy jelentőségű, számos embert (jelenlegi, illetve jövőbeni nyugdíjasok) érintő változásoknak át kell esniük az Alkotmánybíróság vizsgálatán, mint ahogyan történt ez a rendszerváltást követő minden jelentős, nyugellátást érintő változtatás esetében is.
- [11] 4. Egy magánszemély indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a Tny. 83/C. §-át és a 102/I–102/K. §-ait, mivel azok ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikkében írt tulajdonhoz való joggal és az Alaptörvény XV. cikkében írt azon alapelvvel, amely szerint a törvény előtt mindenki egyenlő.
- [12] Kérelme indokolásként előadta, hogy 2002. szeptember 1-jétől szolgálati nyugdíjat állapítottak meg részére, ezt követően közszolgálati jogviszonyban állt; közszolgálati jogviszonya munkáltatójának 2013. szeptember 3-i intézkedése alapján szűnt meg. A Nyugdíjfolyósító Igazgatóság 2013. július 3-án kelt, 546-1190-4. számú határozatával a panaszos öregségi nyugdíjának 2013. július 1. napjától történő szüneteltetéséről döntött. E határozat ellen a kérelmező fellebbezéssel élt. A másodfokon eljáró Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Az indítványozó a közigazgatósági határozatok megsemmisítése illetve megváltoztatása iránt pert indított. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.M.3380/2014/7. sorszámú, 2015. április 9-én kézhez vett ítélete a keresetet elutasította.
- [13] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban azzal érvelt, hogy 44 évi szolgálati idő alapján részesül öregségi nyugellátásban, amely őt pusztán emiatt, tehát a megszerzett szolgálati idő alapján illeti meg, ezt tőle meg nem vonhatják, annak folyósítását fel nem függeszthetik, nem szüneteltethetik, mert ezzel a tulajdonhoz való jogát sértik meg. A hivatkozott jogszabály ezen túlmenően a köztisztviselői, illetve a Tny. 83/C. § (1) bekezdésében felsorolt jogviszonyban álló személyeket hátrányosan megkülönbözteti, mivel a már megszerzett öregségi nyugdíjak folyósítását csak ezen foglalkoztatottak esetében rendeli szüneteltetni, más esetekben ilyen korlátozást nem lát indokoltnak.
- [14] Kérte az Alkotmánybíróságot, hogy az előadottak alapján semmisítse meg a Tny. 83/C. §-át és 102/I–102/K. §-ait. Utalt arra, hogy az alapvető jogok biztosa Alaptörvénybe ütközés miatt már nyújtott be indítványt hasonló érveléssel.
- [15] Az indítvány kiegészítésében kifejtette, hogy a nyugdíjat az arra jogosult nem szociális rászorultság alapján, hanem a hosszú időn át, a munkabéréből törvényi kötelezettség alapján történő levonás által teljesített befizetések ellenértékéeként kapja, amelyet – már megszerzett vagyoni jogi igényként – megillet az alkotmányos tulajdonvédelem, amelynek korlátozása a közérdekűségi teszt alapján állapítható meg [3048/2013 (II. 28.) AB határozat]. A Tny. 83/C. §-ában foglalt, a tulajdonhoz való jog korlátozását előidéző rendelkezés, annak közérdekűségének elfogadása ellenére sem minősül arányosnak, tekintettel arra, hogy az a megszerzett tulajdont teljes mértékben elvonja, egy olyan körülmény miatt – nevezetesen, hogy a nyugdíjra jogosult személy egyébként dolgozik-e, és ha igen, akkor a Tny. 83/C. §-ában meghatározott munkakörökben – amely nem releváns kérdés a tulajdonvédelem szempontjából. A fent előadottak alapján tehát a Tny. 83/C. §-ában foglaltak sértik a panaszos részére az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdése által biztosított jogot, azáltal, hogy a tulajdon mint alkotmányos alapjog korlátozására vonatkozó szabályokat sértő módon korlátozzák az öregségi nyugdíjához való hozzáférést tekintettel arra, hogy az általa a szolgálati ideje alatt megszerzett nyugdíját – munkáltatójának személyére tekintettel – teljes mértékben, végérvényesen elvonják. A sérelmezett, Alaptörvénybe ütköző jogszabály a panaszost hátrányosan megkülönbözteti pusztán azáltal, hogy ő közszolgálati jogviszonyban áll(t), holott a foglalkoztatónak jogában áll eldönteni, hogy alkalmaz-e öregségi nyugdíjban részesülő személyt vagy sem. Nyilvánvaló, hogy a foglalkoztató nem az érintett személy életkora, nyugellátása vagy annak hiánya alapján dönt a foglalkoztatásról, hanem a betöltendő munkakörre való alkalmasságot, szakmai ismereteket és tapasztalatot veszi figyelembe. Az adott esetben ez anyagi hátrányt jelent a panaszosnak, hiszen a már megszer-

zett tulajdonát (a már megszolgált nyugdíját) a jogszabály elvonja, míg más jogviszonyban álló nyugdíjasok esetében ilyen korlátozást a jogszabály nem ír elő.

- [16] 5. Több bírói kezdeményezés indítványozta a Tny. 83/C. § (1) és (4) bekezdése, valamint 102/I. § (1)–(2) bekezdése alaptörvény-ellenessége és nemzetközi szerződésbe ütközése vizsgálatát is.
- [17] A Kúria az Mfv.III.10.403/2015/6., továbbá az Mfv.III.10.770/2016/4. sorszámú végzéseivel az előtte folyamatban lévő két ügyben fordult az Alkotmánybírósághoz. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 34.M.1578/2016/7., valamint a 24.M.755/2016/6. sorszámú végzéseivel két ügyben szintén kezdeményezte az ún. kettős juttatás tilalmáról szóló szabályok vizsgálatát.
- [18] Az Abtv. 25. §-a és 32. § (1)–(2) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezések hivatkoznak az alapvető jogok biztosa által 2013. május 16-án benyújtott, az Alkotmánybíróság előtt II/782/2013. szám alatt folyamatban lévő ügyben előterjesztett indítványra, továbbá az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) Kamarája által a 78117/13. számon folyamatban volt, *Fábián kontra Magyarország* ügyben 2015. december 15-én hozott ítéletre.
- [19] A bírói kezdeményezések szerint a mondott szabályok sértik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését, XV. cikk (1) bekezdését, valamint az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését, továbbá a *Fábián kontra Magyarország* ügyben 2015. december 15-én hozott ítélet ismeretében, a Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) Első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkében biztosított tulajdonhoz való jogot.
- [20] 6. Az Alkotmánybíróság az indítványokat – az Alkotmánybíróság Ügyrendje 34. § (1) bekezdése alapján – egyesítette és egy eljárásban, tartalmuk szerint bírálta el.
- [21] 7. Az Alkotmánybíróság 2015. április 21-én megkereste a nemzetgazdasági minisztert, hogy küldje meg az alapvető jogok biztosa indítványával kapcsolatos álláspontját, különös tekintettel annak 2. pontjára (hatáskör-korlátozás), továbbá tájékoztassa az Alkotmánybíróságot az 1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat 1.2. pontja, 1.3. pontja, és 1.7. pontja alapján 2013. július 1-jét követően foglalkoztatott személyek számáról, valamint arról, hogy az öregségi nyugdíj kifizetése szüneteltetésének a hatályvesztése milyen összefüggésben áll az államháztartással és a költségvetéssel, így különösen a nyugellátásokra a költségvetési törvényben előírt összeget 2015-ben és ezzel a költségvetési törvényt hogyan érintené.
- [22] A miniszter a megkeresésre – az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: EMMI) és az Igazságügyi Minisztérium (a továbbiakban: IM) bevonásával – írt válaszában utalt arra, hogy a kettős juttatás tilalmával kapcsolatos, EJEB előtti *Fábián kontra Magyarország* ügyben az EJEB Kamarája által 2015. december 15-én hozott döntés felülvizsgálata érdekében a Kormány a Nagykamarához fordult, az EJEB öttagú testülete pedig 2016. május 2-án hozott döntésével elfogadta a Nagykamara általi felülvizsgálatot kezdeményező kérelmet, az EJEB döntése tehát még nem vált véglegessé.
- [23] Tekintettel arra, hogy az ügyben meghozott döntés még nem volt végleges, a végleges döntés viszont a nemzetközi szerződésbe ütközés alkotmánybírói vizsgálatának előkérdése, az Alkotmánybíróság a Nagykamara eljárásának befejezéséig – az Ügyrend 41. § (3) bekezdése és 45. §-a alapján – a saját eljárását felfüggesztette. A Nagykamara 2017. szeptember 5-én döntést hozott. Ezért az Alkotmánybíróság az eljárást tovább folytatta.
- [24] 8. A Tny. 102/I. és 102/K. §-át 2017. január 1-jétől hatályon kívül helyezte a Magyarország 2017. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2016. évi LXVII. törvény 166. §-a. Ezek a szabályok a jogviszonyban állás tényének a határidőhöz kötött bejelentéséről és az öregségi nyugdíj szüneteltetéséről szóltak a módosítás hatálybalépésekor. A bírói kezdeményezésekre és az alkotmányjogi panaszra tekintettel azonban az Alkotmánybíróság a 102/I. §-át érdemben vizsgálta.
- [25] Az Alkotmánybíróság a Tny. 102/K. §-a alaptörvény-ellenességének, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszüntette; az Abtv. 24. § (2) bekezdése szerinti eljárás okafogyottá vált, hatályon kívül helyezett szabályt pedig az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben nem alkalmazták, ezért nem is támadták.

## II.

## [26] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. (2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

„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.”

„37. cikk (4) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

## [27] 2. Az Egyezmény szerint:

„Kiegészítő jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez [...]”

## 1. Cikk – Tulajdon védelme

Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.

Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.”

## [28] 3. A Tny.-nek az első indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései szerint:

„83/C. § (1) Az öregségi nyugdíj folyósítását – a jogviszony létesítésének hónapját követő hónap első napjától a jogviszony megszűnése hónapjának utolsó napjáig – szüneteltetni kell, ha a nyugdíjas közalkalmazotti jogviszonyban, kormányzati szolgálati jogviszonyban, állami vezetői szolgálati jogviszonyban, köztisztviselőként vagy közszolgálati ügykezelőként közszolgálati jogviszonyban, bírói szolgálati viszonyban, igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyban, ügyészségi szolgálati viszonyban, fegyveres szervvel hivatásos szolgálati viszonyban vagy a Magyar Honvédséggel szerződéses vagy hivatásos szolgálati viszonyban áll.

(2) A nyugdíjfolyósító szerv az öregségi nyugdíj folyósításának szüneteltetéséről és a jogalap nélkül felvett öregségi nyugdíj visszafizetéséről – a nyugellátásban részesülő személynek a 97. § (5) bekezdése szerint tett bejelentése, illetve az állami adóhatóság által közölt adatok alapján – hivatalból dönt.

(3) Az öregségi nyugdíj szüneteltetésének időtartama alatt az érintett nyugdíjasnak minősül.

(4) Az öregségi nyugdíj a nyugdíjas kérelmére akkor folyósítható újból, ha a jogosult igazolja az (1) bekezdés szerinti jogviszony megszűnését.

(5) Az öregségi nyugdíj újbóli folyósítása során a 83/A. § (3) bekezdésében foglaltakat kell alkalmazni.”

„102/I. § (1) A 2013. január 1-jén a 83/C. § (1) bekezdése szerinti jogviszonyban álló, öregségi nyugdíjban részesülő személy a 83/C. § (1) bekezdése szerinti jogviszony fennállásának tényét 2013. április 30-áig köteles bejelenteni a nyugdíjfolyósító szervnek.

(2) A 2013. január 1-jén a 83/C. § (1) bekezdése szerinti jogviszonyban álló személy öregségi nyugdíját – ha a 83/C. § (1) bekezdése szerinti jogviszonya továbbra is fennáll – 2013. július 1-jétől kell szüneteltetni.

102/J. § A 18. § (2) bekezdés c) pontja, (2a) bekezdés b) pontja, a 83/C. § és a 102/I. § a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény alapján rendelkezési állományba helyezett bíróra, valamint a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyési életpályáról szóló törvény alapján rendelkezési állományba helyezett ügyészre nem alkalmazható az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló 2013. évi XX. törvény hatálybalépésétől 2022. december 31-ig.

102/K. § (1) A fekvőbeteg-szakellátó és egyes fekvőbeteg-szakellátókhoz kapcsolódó egészségügyi háttérszolgáltatást nyújtó, 100%-os állami tulajdonban lévő, valamint azok 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaságok által ellátott feladatok központi költségvetési szervek általi átvételéről, valamint az ezzel kapcsolatos eljárási kérdések rendezéséről szóló 2013. évi XXV. törvény rendelkezései alapján, az átvétellel érintett gazdasági társaságokkal az átvétel időpontjában munkaviszonyban álló személyekkel létesített közalkalmazotti jogviszony keretében továbbfoglalkoztatott, öregségi nyugdíjban részesülő személy a közalkalmazotti jogviszony létesülésének tényét 2013. június 1-jéig köteles bejelenteni a nyugdíjfolyósító szervnek.

(2) Az (1) bekezdés szerinti személy öregségi nyugdíját – ha közalkalmazotti jogviszonya továbbra is fennáll – a 83/C. § szerint 2013. július 1-jétől kell szüneteltetni.”

[29] 4. A Tny. 83/C. § (1) bekezdésének az indítványok elbírálásakor hatályos szabályai szerint:

„83/C. § (1) Az öregségi nyugdíj folyósítását – a jogviszony létesítésének hónapját követő hónap első napjától a jogviszony megszűnése hónapjának utolsó napjáig – szüneteltetni kell, ha a nyugdíjas közalkalmazotti jogviszonyban, kormányzati szolgálati jogviszonyban, állami szolgálati jogviszonyban, állami vezetői szolgálati jogviszonyban, köztisztviselőként vagy közszolgálati ügykezelőként közszolgálati jogviszonyban, bírói szolgálati viszonyban, igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyban, ügyészségi szolgálati viszonyban, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény szerinti hivatásos szolgálati jogviszonyban vagy a Magyar Honvédséggel szerződéses vagy hivatásos szolgálati viszonyban áll.”

### III.

[30] 1. Az Alkotmánybíróság Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 5. pontjára tekintettel úgy foglalt állást, hogy „az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]}.

[31] 2. Az indítványok kapcsán előkérdés volt, hogy a Tny. 83/C. §, illetve 102/I., 102/J., 102/K. §-ai érdemi elbírálását akadályozza-e az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében rögzített hatáskör-korlátozó szabály, vagyis a korhatárt betöltött személyek öregségi nyugdíja szüneteltetéséről szóló szabály „központi költségvetésről” szóló törvénynek minősül-e.

[32] Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg.

- [33] E szabály az előző Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában rögzített, népszavazásra nem bocsátható tárgykörrel állítható párhuzamba. Az Alkotmánybíróság korábbi álláspontja szerint a népszavazási tiltott tárgykörben kifejtettek az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének értelmezése során is irányadóak. Az ún. szociális népszavazásos (vizitdíj, kórházi napidíj, tandíj) ügyekben az Alkotmánybíróság következetesen fenntartotta, hogy a kizárt tárgyköröket megszorítóan kell értelmezni, továbbá a költségvetési törvény tartalma mint kizárt tárgykör azt jelenti, hogy hatályos költségvetési törvényről vagy jövőbeni kiadásról vagy olyan kérdéstről, amelyből a hatályos költségvetési törvény módosítása következik, nem tartható népszavazás [15/2007. (III. 9.) AB határozat, 16/2007. (III. 9.) AB határozat, 32/2007. (VI. 6.) AB határozat, 33/2007. (VI. 6.) AB határozat, 34/2007. (VI. 6.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság a magánnyugdíjjal, magánnyugdíj-pénztárakkal kapcsolatos döntéseiben (pl. 98/B/2007. AB végzés), valamint az özvegyi nyugdíjjogosultsággal kapcsolatos döntésében (482/B/2004. AB végzés) is arra az álláspontra helyezkedett, hogy azok nem tartoznak a (népszavazással kapcsolatos) tilalom hatálya alá.
- [34] Mindezekon túl egy, a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló törvényt érintő újabb ügyben is arra a következtetésre jutott az Alkotmánybíróság, hogy központi költségvetési törvénynek egyedül a költségvetési előirányzatokat meghatározó, és az államszervezeten belüli pénzfelhasználási felhatalmazást tartalmazó törvény tekinthető [40/2012. (XII. 6.) AB határozat].
- [35] Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése a céljára tekintettel sem értelmezhető másként, mint eddig. Az indoklása szerint „[A]z államadósság mértékének legalább a teljes hazai össztermék felére történő szorítása annyira fontos követelmény, hogy ennek megvalósítása érdekében az Alaptörvény még az Alkotmánybíróság hatáskörét is korlátozta az általános szabályokhoz képest. Meghatározott tárgykörű törvények, így a központi költségvetésről és egyes közterhekről szóló jogszabályok esetében csak az Alaptörvény e cikkében konkrétan felsorolt alapjogok esetén van helye megsemmisítésnek.” Az Alaptörvény hatáskört korlátozó szabályáról is azt kell feltételezni, hogy az a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgál [28. cikk]. Ezzel az az értelmezés van összhangban, ha a kivételszabályt az Alkotmánybíróság a jelen ügyben sem értelmezi eddigi gyakorlatától eltérően, jelentős mértékben kiterjesztően, és nem azonosít valamely költségvetést magával a költségvetési törvénnyel.
- [36] Az Alaptörvény „központi költségvetésről” több helyen szól [1. cikk (2) bekezdés c) pont, 3. cikk (3) bekezdés b) pont, (5) bekezdés, 8. cikk (3) bekezdés b) pont, 36. cikk, 37. cikk (1)–(4) és (6) bekezdés, 39. cikk (1) bekezdés, 44. cikk (1)–(3) bekezdés]. Nyilvánvaló, hogy a „központi költségvetés” kifejezésnek csak olyan jelentést tartalmazhat lehet adni, amely megfelel az említett alkotmányi rendelkezések céljának és tartalmának. E rendelkezésekkel az az értelmezés áll összhangban, amely szerint „központi költségvetésről” az a törvény szól, amelynek elfogadásával „az Országgyűlés felhatalmazza a Kormányt az abban meghatározott bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére.” [36. cikk (3) bekezdés].
- [37] A Tny. nem költségvetési törvény. A Tny. vizsgált rendelkezései nem irányulnak jövőbeni költségvetési kiadási tétel meghatározására. A Tny. e rendelkezései hatályvesztése nem eredményezné nyugellátások összegének emelését. A Tny. hivatkozott rendelkezéseinek alkotmányossági felülvizsgálatából és esetleges megsemmisítéséből tehát nem következne kényszerítően a költségvetési törvény módosításának szükségessége, és az nem járna a költségvetési gazdálkodás jelentős módosulásával, így az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése nem akadályozza az indítvány érdemi elbírálását.
- [38] 3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz – a Tny. 83/C. §-át és 102/I. §-át illetően – megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott – a határozott kérelemre vonatkozó – törvényi feltételeknek. Az indítvány megjelölte az indítványozó jogosultságát és az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont]; az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. A panaszos megjelölte továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálandó törvényi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], valamint az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. A panaszos indokát adta az eljárás megindításának, kifejtette az Alaptörvényben foglalt és az indítványban felhívott jogok sérelmének a lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], indokolta továbbá azt is, hogy a támadott törvényi rendelkezés miatt ellentétes az Alaptörvény általa felhívott rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. A panaszos kifejezett kérelmet terjesztett elő a támadott törvényi rendelkezés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].

[39] 4. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontjában foglalt felhatalmazás alapján az Abtv. 25. § (1) bekezdés szerinti bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály összhangját az Alaptörvénnyel. Ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezések megfelelnek-e az Abtv. 25. §-a szerinti feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a önálló címként – „Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt” – meghatározza az ügytípusra vonatkozó különös szabályokat, amelyeket az Abtv. 51–52. §-ai az indítványra vonatkozó további formai és tartalmi feltételekkel egészítenek ki. Ezeket az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már értelmezte {összefoglalóan a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésben, Indokolás [8]–[23]}. A jelen eseten a bírói kezdeményezések ezeknek a követelményeknek megfelelnek.

#### IV.

[40] Az indítványok nem megalapozottak.

[41] 1. A Tny. támadott szabálya nem csak a hatálybalépését követően megszerzett öregségi nyugdíjakra vonatkozik. A Tny. 83/C. §-sal érintett öregségi nyugdíjak mindegyike 2012. január 1-je előtt keletkezett közjogi várományon, jelentős része pedig 2012. január 1-je előtt megszerzett nyugdíjjogosultságon alapul. A 83/C. § azokra vonatkozik, akik a nyugdíjkorhatárt betöltötték, az öregségi nyugdíjhoz szükséges legkevesebb húsz év szolgálati időt megszerezték, az öregségi nyugdíjra jogosulttá váltak. Erre a hosszú jogszerző időre, és az időközben bekövetkezett alkotmányi és törvényi változásokra tekintettel jelentősége van annak, hogy az előző Alkotmány, az Alaptörvény átmeneti rendelkezései és az Alaptörvény miként rendezi ezt a nyugdíjjogi helyzetet. Ez nem jelenti a 2012. január 1-je előtti alkotmánybírói határozatok egyes megállapításainak mechanikus átvételét, de azt igen, hogy vizsgálni kell: az Alaptörvény tulajdonjogra vonatkozó szabályai a történeti múlt alkotmányjogi elemei fényében hogyan értelmezhetők.

[42] 1.1. A társadalombiztosítási jogalkotást vizsgáló alkotmánybírói gyakorlat visszatérő megállapítása, hogy a szerzett jogok megvonása sérti a jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvét [elsőként: 11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991, 34, 35.]. Az Alkotmány szerint a társadalombiztosítás az ellátáshoz való jog megvalósításának egyik eszköze, vagyis a társadalombiztosításnak a szerzett jogok garantálását az ellátáshoz való alkotmányos jog megvalósítására figyelemmel kell biztosítania [26/1993. (II. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 199.].

[43] A vásárolt jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában eleinte a szerzett jog szinonimájaként szerepelt [pl. 26/1993. (II. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 199.], ami arra utal, hogy a járulékfizetéssel ellentételezett szolgáltatások állnak alkotmányos védelem alatt. Ugyanakkor e határozataiban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a egyes rendszerű társadalombiztosításban nem választható el élesen a biztosítási és a szolidaritási elem. A „vásárolt jogra” azonban csak a biztosítással fedezett szolgáltatások esetében lehet sikerrel hivatkozni, viszont az elemek keveredése miatt nem dönthető el teljes pontossággal, hogy melyik mögött áll ellenszolgáltatás, és melyik mögött nem. Ugyanakkor lényeges megállapítása a határozatnak, hogy a „nyugdíj – az Alkotmány rendelkezéséből következően – szerzett, vagy »vásárolt« jog annyiban feltétlenül, hogy annak nominális mértékét az állam alkotmányosan nem csökkentheti.” [ABH 1993, 196, 198.].

[44] Később – a jogállamon alapuló szerzett jog mint általános kategória és a vásárolt jog használata helyett – az Alkotmánybíróság bevezette a tulajdonvédelem szempontjainak alkalmazhatóságát a társadalombiztosítás egyes területein [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188.]. E határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság elvi éllel állapítja meg, hogy a jogbiztonság mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű. E megállapítás alátámasztására a határozat indokolása kifejtette, hogy „a szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra megváltoztatni. Az átmenet nélküli változáshoz különös indok szükséges. A kötelező biztosítási rendszer esetében a járulékok kötelező befizetése, vagyis e vagyonelevonás fejében a biztosított a rendszer fokozottabb stabilitását várhatja el [...]. Mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem ismervei szerint bírálható el” (ABH 1995, 188, 193–195.). A határozat hozzátette, hogy a szolgáltatás megvonása vagy jogalapjának kedvezőtlen megváltoztatása az alapjogi sérelem ismervei szerint bírálható el (ABH 1995, 188, 196.). Azokban az esetekben tehát, amelyekben a biztosítási elemnek van szerepe, a tulajdonvédelem alapján,



azokban pedig, ahol a biztosítási elemnek nincs szerepe, a jogbiztonság alapján kell megítélni a szociális ellátásokba való beavatkozás alkotmányosságát.

- [45] 1.2. Az a kérdés, hogy egyes társadalombiztosítási szolgáltatások vagy a másik oldalról nézve a személyek közjogi követelése milyen mértékben esnek tulajdonvédelem alá, illetve egyáltalán oda tartoznak-e, vitatott.
- [46] A magyar alkotmánybíráskodásra jelentős hatást gyakorló német joggyakorlat bizonyos feltételek teljesülése esetén a közjogi követeléseket, várományokat a tulajdonhoz hasonló módon védi. A Szövetségi Bíróság már 1952. június 10-én abból indult ki, hogy a német Alaptörvény (*Grundgesetz*) 14. cikkében rögzített tulajdonvédelemnek alkotmányjogi értelemben vett tárgya minden vagyoni értékű jog, attól függetlenül, hogy az polgári jogi vagy közjogi jellegű.
- [47] A német alkotmánybíróság is osztja ezt a véleményt. 1980. február 20-i határozata szerint a biztosítottak nyugdíjai és a biztosítottak kötelező nyugdíjbiztosításból eredő várományai a tulajdongarancia (alaptörvény 14. cikk) védelmét élvezik (BVerfGE 53, 257 [289 ff.]; 55, 114 [131]). A tulajdon állagára vonatkozó garancia konkrét terjedelme a tulajdon tartalmától és korlátaival függ, aminek meghatározása a törvényhozóra tartozik (BVerfGE 37, 132 [140]; 50, 290 [339 ff.]; 53, 257 [292]). Ha a jogalkotó csak a jövőben keletkező biztosítási viszonyokra kiterjedően változtat, akkor ez semmilyen alkotmányjogi problémát nem vet fel. Amennyiben egyidejűleg már fennálló várományokba avatkozik be, figyelemmel kell lennie arra, hogy a változtatások lehetősége csak bizonyos keretek között lehetséges. Ugyanakkor a keletkezőben lévő igényekre vonatkozó feltételek megváltoztathatatlansága ellentmondana a nyugdíjbiztosítási viszonyoknak, amely – szemben a magánbiztosítási jogviszonnyal – kezdetől fogva nem tisztán biztosítási elven alapul, hanem a szolidaritás és szociális kiegyenlítés gondolatán nyugszik (BVerfGE 11, 221 [226]; 22, 241 [253]). A törvényhozói beavatkozásnak azonban megfelelő indokokon kell nyugodnia (BVerfGE 31, 275 [290]). Ilyen ok lehet a kötelező nyugdíjbiztosítási rendszer működésének és teljesítőképességének a megőrzése, javítása mindenki érdekében vagy a megváltozott gazdasági feltételekhez való igazodás (BVerfGE 53, 257 [293]). A német alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a közjogi igények védelme tulajdonként a kötelező nyugdíjbiztosításból származó szolgáltatásokra támasztott követelésekre vonatkozik, valamint a nyugdíjbiztosítási viszony alapján a biztosított egyes olyan jogállásaira, amelyek további feltételek teljesítése esetén, pl. a várakozási idő leteltével vagy a biztosításra okot adó esemény bekövetkeztével, teljes joggá (*Vollrecht*) erősödhetnek.
- [48] 2. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezései külön szabályozást tartalmaztak a nyugdíjakkal kapcsolatban.
- [49] Az előző Alkotmány 2011. június 15-től hatályos 70/E. § (3) bekezdése – amelynek első mondata kimondta, hogy az ellátáshoz való jog a nyugellátás tekintetében az általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, a nyugellátás törvényi feltételeinek megfelelő személyre terjed ki, a harmadik mondata szerint pedig az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás törvényben meghatározottak szerint csökkenthető és szociális ellátássá alakítható, munkavégzésre való képesség esetén megszüntethető – megegyezte az ellátások egy részének a csökkentését és átalakítását, bizonyos esetben a megszüntetését is. Ez a szabály 2012. január 1-jéig volt hatályban.
- [50] Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (a továbbiakban: Ár.) 19. cikk (5) bekezdése ugyanakkor úgy szólt, hogy „A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2011. december 31-én hatályos 70/E. § (3) bekezdés harmadik mondatát a 2011. december 31-én hatályos szabályok szerint nyugellátásnak minősülő ellátásokra azok feltételeinek, jellegének és összegének megváltoztatása, más ellátássá alakításuk vagy megszüntetésük tekintetében 2012. december 31-éig alkalmazni kell” [az Alaptörvény negyedik módosítása után ugyanezt tartalmazza az Alaptörvény 19. pont (5) bekezdése].
- [51] Az Ár. 19. cikk (5) bekezdése az előző Alkotmány egy rendelkezésének további alkalmazását írta elő. Az előző Alkotmány 70/E. § (3) bekezdése – az indokolása szerint – „azt teszi lehetővé, hogy az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátást a törvényben meghatározottak szerint csökkentsék, és szociális ellátássá alakítsák vagy munkavégzésre való képesség esetén megszüntessék. Az előző Alkotmányba ezt a módosítást a 2011. évi LXI. törvény illesztette be, amely 2011. június 15. napjától lépett hatályba. Ezen szabályok megalkotásával a jogalkotó a jövő generációk védelme érdekében annak a jogi lehetőségét teremtette meg, hogy kizárólag az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek részesüljenek nyugellátásban. Az említett szabályok 2012. december 31-ig alkalmazhatóak. Az államnak ezen időpontig nyílik lehetősége a nyugellátások átalakításáról rendelkezni, amely után a szabály továbbhatása már nem szükséges. Ilyen szabályokat tartalmaz

például a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény.”

- [52] Az előző Alkotmány és az Alaptörvény átmeneti rendelkezései különbséget tettek, az Alaptörvény különbséget tesz az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás és az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek nyugellátása alkotmányjogi kezelését illetően. Az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás átalakítására és csökkentésére a törvényhozó alkotmányi felhatalmazást kapott, az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek nyugellátása vonatkozásban ezt a lehetőséget sem az előző Alkotmány, sem az Alaptörvény átmeneti rendelkezései nem nyitották meg.
- [53] A Tny. 83/C. §-a hatálybalépése időpontjának – amely a korhatár alatti nyugellátások átalakítására nyitva álló határidő utáni, vagyis 2013. január 1-je – a jelen ügyben nincs jelentősége, mert a Tny. említett szabálya a korhatárt elérte, és a már átalakított, az átalakítás után öregségi nyugdíjnak minősülő ellátás folyósítására vonatkozik.
- [54] 3. Az Alaptörvény a szociális biztonság körében szövegszerű változásokat vezetett be. A társadalombiztosítás fogalom nem szerepel az Alaptörvény XIX. cikkben. A XIX. cikk (4) bekezdése annyit rögzít, hogy Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Mindezt kiegészíti a 40. cikk, amely szerint a „nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg”.
- [55] A jelen ügyben jelentősége van annak, hogy az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek jogszerzése személyes hozzájáruláshoz van-e kötve.
- [56] Az Alaptörvényben előírt sarkalatos törvényt a „Magyarország gazdasági stabilitásáról” szóló 2011. évi CXCV. törvényként (a továbbiakban: Gst.) alkotta meg az Országgyűlés. A Gst. VI. Fejezete a nyugdíjrendszer alapvető szabályairól, a 9. pont a nyugdíjrendszer alapelveiről szól. Az alapelvek között a 40. § (2) bekezdése kimondja: „Az állami nyugdíjrendszerben az ellátási jogosultság nyugdíjjáruelék fizetésén alapul.” A (3) bekezdés szerint „Az állam garantálja az állami nyugdíjak kifizetését.” Megállapítható tehát, hogy a nyugdíjjogosultságot változatlanul személyes hozzájárulás, járulékfizetés alapozza meg.
- [57] Az új alkotmányos környezetben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz. Ebből következik, hogy a tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket az Alaptörvény XIII. cikke véd. Ezt erősítette meg a (már az Alaptörvény hatálya alatt elfogadott) 3048/2013. (II. 28.) AB határozat is, amely rámutatott arra, hogy a társadalombiztosítási jogviszonyokkal összefüggő szolgáltatások esetében továbbra is fennáll az alkotmányos tulajdonvédelem, amelynek korlátozása a közérdekűségi teszt alapján állapítható meg.
- [58] A jogosultsági feltételeket teljesítve megszerzett, a ténylegesen folyósított nyugdíjra való jogosultság vagyoni értékű jog, melyet az Alaptörvény XIII. cikke véd. E jogosultság feltételhez kötése, a jelen esetben az öregségi nyugdíj folyósításának átmeneti szüneteltetése az Alaptörvény XIII. cikke szerinti „tulajdon” korlátozását jelenti, amelyre csak törvényben, közérdekből és azzal arányosan van lehetőség. Ezért vizsgálni kell, hogy a szabályozás megfelelő egyensúlyt teremt-e a közösség általános érdekei és az érintett személy alapvető jogainak védelme követelményei között.
- [59] 4. A Tny. 83/C. §-a törvény. A korlátozás formális szempontból ezért jogszerű. Tartalmi szempontból a közérdek szolgálata mint a tulajdonhoz való jogba történő beavatkozás legitim célja és az egyéni alapjogok védelme tekintetében méltányos mérlegelésre van szükség. Ezt fejezi ki az Alaptörvénynek az az előírása, hogy a jogos tulajdon is társadalmi felelősséggel jár, illetve azt kivételesen, közérdekből el lehet vonni.
- [60] Annak vizsgálata során, hogy a tulajdonjog-korlátozásnak volt-e legitim célja, az állam szabadságot élvez annak megítélésében, hogy mit kíván meg a közérdek. Az is a törvényhozó értékelésétől függ, hogy a közérdek érvényre juttatásához a tulajdonhoz való jog korlátozása szükséges-e. Ugyanakkor e tekintetben a törvényhozó értékelése mégsem teljesen szabad: a határ ott húzódik, ahol a közérdek érdekében történő fellépésnek nyilvánvalóan nincs észszerű alapja.
- [61] A Tny. 83/C. §-át beiktató szabály az „egyes törvényeknek a központi költségvetésről szóló törvény megalapozásával összefüggő, valamint egyéb célú módosításáról” szóló 2012. évi CCVIII. törvényben szerepel. A módosítás célja a nyugdíjrendszer fenntarthatóságával függ össze, és a társadalmi szolidaritás kifejezését szolgálja.

- [62] Minden társadalom fenntartásához hozzátartozik a múlt, a jelen és a jövő generációjának egymás iránti szolidaritása, amely a számok nyelvére lefordítva részben a társadalombiztosítási jogban jelenik meg. A nyugdíjrendszert illetően a feltételek megváltoztathatatlansága ellentmondana a nyugdíjbiztosítási viszonynak, amely, szemben a magánbiztosítási jogviszonnyal, kezdetől fogva nem tisztán biztosítási elven alapul, hanem a szolidaritás és szociális kiegyenlítés gondolatán nyugszik; a törvényhozói beavatkozásnak azonban megfelelő indokokon kell nyugodnia. Alkotmányjogi szempontból azt sem nem lehet eleve kizárni, hogy a törvényhozó olyan szabályozást alkothasson, amely szükség esetén szolidaritás közösségbe vonja az öregségi nyugdíjra már jogot szerzett személyeket is, ha ennek megfelelő indoka van.
- [63] A nyugdíjrendszer egyensúlyának megteremtésére való törekvés észszerű indoka a szabályozásnak. Az indítványokra okot adó jogszabályban a havi nyugdíj szüneteltetéséről van szó, és nem a nyugdíjjogosultság végleges, teljes elvesztéséről. A korlátozás átmeneti jellegű, a nyugdíj folyósítása folytatódik, amikor az érintett személy elhagyja az állami foglalkoztatást. Ezért a korlátozás nem a jogának lényegét érinti, és a jog lényege nem sérül. Miután a szóban forgó szabályozás hatálybalépett, az érintett személy választhatta meg munkaviszonyának megszüntetését, nyugdíja folyósításának folytatását, vagy a munkaviszonyban maradást és a nyugdíjának szüneteltetését. A jelenlegi állami nyugdíjrendszerben az ellátás nem teljesen biztosítási alapú. Az Alaptörvény alapján Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával segíti elő.
- [64] Az állami nyugdíjrendszerben az állami nyugdíj funkciója a megélhetés biztosítása. A vizsgált szabályok alkalmazása során, az érintett személy nyugdíja folyósításának szüneteltetése arra tekintettel történik, hogy számára az állami költségvetés terhére munkajövedelmet (munkabért, illetményt) folyósítanak. Vagyis egyrészt (átmenetileg) megszűnik a nyugdíj-fizetés célja, a munkaviszony hiányában kieső jövedelem pótlása, másrészt az érintett személy ténylegesen és kivételt nem engedően nem marad a megélhetést biztosító jövedelem nélkül.
- [65] A nyugdíj folyósításának szüneteltetése nem jelenti sem a nyugdíj-jogosultság megszüntetését (elvonását), sem a nyugdíj összegének nominális csökkentését, mivel a munkavégzésre irányuló jogviszony megszűnését követően a nyugdíj folyósítása ismét elkezdődik. Kétségtelen, hogy a kétféle jövedelem egy időben nem folyósítható, ám a döntés, hogy a munkavégzésből származó jövedelem vagy az ennek pótlását szolgáló nyugdíj folyósítása történik-e, a nyugdíj-jogosult személy saját személyes döntése.
- [66] A vizsgált szabályozás a fentiek szerint megfelelő egyensúlyt teremt a közösség általános érdekei és az érintett személy alapvető jogainak védelme követelményei között. A Tny. 83/C. §-a ezért nem áll ellentétben az Alaptörvény XIII. cikkével.
- [67] 5. Az Alaptörvény XV. cikke alapján a törvény előtt mindenki egyenlő, Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nélkül biztosítja. A hátrányos megkülönböztetés tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát, a tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Személyek közötti, alaptörvény-sértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alaptörvény-ellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis önkényes (lásd összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]). Az Alaptörvény XV. cikke (1) és (2) bekezdésének ezt az értelmezését követte a 32/2015. (XI. 19.) AB határozat is (Indokolás [78]–[80] és [91] bekezdései).
- [68] 5.1. A 83/C. §-hoz fűzött indokolás alapján ez a szabály az ún. „dupla ellátás” tilalmának mint közérdeknek az érvényre juttatására irányul a közszférában. Az indokolás szerint a közszférában „bevezetésre kerül a dupla ellátás tilalma. Ennek értelmében az e jogviszonyban álló személyek illetményük mellett öregségi nyugdíjban, korhatár előtti ellátásban és szolgálati járandóságban, átmeneti bányászjáradékban és a balettművészeti életjáradékban nem részesülhetnek, azokat a nyugdíjfolyósító a jogviszony fennállásának időtartamára hivatalból szünetelteti.” A kettős kifizetés kizárása általában az olyan szociális ellátásokra jellemző, amelyeknél az ellátási jogosultságot a természetes személy elnehezült élethelyzete vagy rászorultsága indokolja; ilyen esetben az egyes

ellátások közül a kettős kifizetés kizárása érdekében a jogosultnak választania kell. Szociális ellátások körében alkalmazott az a további korlátozás is, hogy ha az ellátásra jogosult keresőtevékenységet folytat, és ebből eredő jövedelme egy meghatározott összeghatárt meghalad, ellátását megszüntetik. A kettős kifizetés kizárása elvére, illetve a rászorultság megszűnésére épülő e szabályok kétséget kizáróan összhangban vannak az Alaptörvény ama rendelkezéseivel, amelyek az állam szociális intézkedését élethelyzethez és rászorultsághoz kötik [XIX. cikk (1)–(2) bekezdés].

- [69] Ugyanakkor a Tny. 83/C. §-ában szereplő ellátások egyike sem minősül szociális intézkedésnek. Az Alaptörvény XIX. cikke elválasztja egymástól a szociális biztonság nyújtására való törekvést [XIX. cikk (1) bekezdés] és az állami nyugdíjra való jogosultságot [XIX. cikk (4) bekezdés], amelynek feltételeit törvény állapíthatja meg. Sem az öregségi nyugdíj, sem a jogállási törvények szerinti jogviszonyokban járó illetmény nem rászorultságon alapul.
- [70] 5.2. A hátrányos megkülönböztetés tilalma az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan, alkotmányos indok nélkül tett különbségtételre vonatkozik, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Nem tekinthető viszont hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges {például: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [168], 3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [46]–[47]}. Az Alkotmánybíróság a jogalkotó által megjelölt céltól függetlenül vizsgálja, hogy a megkülönböztetésnek van-e megfelelő indoka.
- [71] Nem igazolható, hogy a közszférában alkalmazott, öregségi nyugdíjban részesülő személy hasonló vagy lényegében hasonló helyzetben van, mint a magángazdaságban foglalkoztatott, öregségi nyugdíjban részesülő személy. A Tny. 83/C. §-a nemcsak nyugdíj-szabály, hanem foglalkoztatáspolitikai és fiskális előírás is.
- [72] A jogalkotó viszonylag szabadon alakíthatja a közszférában a foglalkoztatáshoz hozzáférés szabályait, ennek feltételeit. Az államháztartási forrásból, vagy a magángazdaságban való foglalkoztatás között jelentős jogi és ténybeli különbségek vannak. Az állam mint munkáltató helyzete nem azonos a magángazdaság munkáltatóival. Az állam jellemzően állami feladatot, költségvetési szervek útján, haszonszerzésre törekvés nélkül lát el, a magángazdaság munkaadói más szervezeti és pénzügyi feltételek között tevékenykednek. Habár mind az állami, mind pedig a magánszektor alkalmazottai a kötelező társadalombiztosítási nyugdíjrendszerhez kapcsolódnak, amelyhez hasonlóan, és ugyanolyan mértékben járulnak hozzá, ez önmagában nem jelenti azt, hogy hasonló helyzetben vannak. Az államháztartásból eredő forrással való gazdálkodásra lehet eltérő szabályt alkotni különösen az államháztartási pénzügyi egyensúly fenntartása érdekében. A szabály nem akadályozza a magángazdaságban foglalkoztatottak nyugdíjának és fizetésének együttes folyósítását.
- [73] Az Alkotmánybíróság a fentiekre figyelemmel a jelen esetben úgy találta, hogy az Alaptörvény XV. cikkével nem áll ellentétben a Tny. 83/C. §-a, valamint ezzel szoros tartalmi összefüggésben a Tny. 102/I–102/J. §-a.
- [74] 5.3. Habár a közszférában azon személyek jogviszonyának megszüntetése, akik a rájuk irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötték, és a szükséges szolgálati időt megszerezték, fő szabály szerint kötelező, a közszférában alkalmazandó nyugdíjpolitikai elvekről szóló 1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat számos kivételt tett lehetővé; pl. a munkáltató különösen fontos érdeke vagy a költségvetési szerv alaptevékenysége a továbbfoglalkoztatást indokolhatja. A Tny. 83/C. §-a ama személyekre hatályosulhat, akiknek a továbbfoglalkoztatásáról döntött a munkáltató.
- [75] Az érintett személyek valamennyien korhatárt betöltött, öregségi nyugdíjra jogosult személyek, akiknek a kereső tevékenysége öregségi nyugdíjra való jogosultságukra figyelemmel bármikor megszüntethető foglalkoztatójuk által vagy azt bármikor ők maguk is megszüntethetik.
- [76] A törvény hatálybalépését megelőzően, 2012. december hónapban az öregségi nyugdíjknál a létszám az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság szerint 1 995 922 fő volt. A Tny. 83/C. §-a alkalmazásával a nyugdíj folyósító kimutatása alapján 6840 esetben kellene szüneteltetni a nyugdíjat. Továbbfoglalkoztatást 2013. április 30-ig 4547 személy kezdeményezett; az egészségügyben 1906 továbbfoglalkoztatási kérelemből 1848-at a kormány támogatott.
- [77] A Tny. szabályozásából kitűnik, hogy az nem vonatkozik minden, az állam szolgálatában álló személyre, hanem csak a tételiesen megjelölt, jogállási törvények hatálya alá tartozó személyekre.
- [78] Nem vonatkozik példának okáért egyes választott közjogi tisztségviselőkre, valamint a munkaviszony keretében foglalkoztatottakra, ez utóbbiakra akkor sem, ha költségvetési szerv alkalmazásában állnak. Noha a szabályo-

zás kiterjeszhető lenne valamennyi munkaviszonyra és tisztségviselőre, a kivételeknek észszerű indoka az, hogy az egyrészt a passzív választójoggal függ össze, másrészt egyes kinevezett tisztségviselők sajátos jogállásán alapul (102/J. §).

- [79] A nyugdíjrendszer egyensúlyának megteremtésére való törekvés mellett ennek a megkülönböztető szabályozásnak felismerhető, tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka van, ezért az nem áll ellentétben az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével.
- [80] 6. Ami a Tny. 83/C. §-a, valamint ezzel szoros tartalmi összefüggésben [Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése] a Tny. 102/I–102/J. §-ai nemzetközi egyezménybe ütközését állító indítványokat illeti, az Alkotmánybíróság figyelembe vette a Bíróság Nagykarájának döntését.
- [81] Az EJEK Kamarája 2015. december 15-én a 78117/13 (*Fábián kontra Magyarország*) számú ügyben határozatot hozott a Tny. 83/C. és 102/I. §-ai alkalmazásával kapcsolatban. Az ügy lényeges elemei szerint a felperes mint öregségi nyugdíjban részesülő személy önkormányzatnál köztisztviselőként dolgozott 2012. július 1-jétől. A Tny. 2013. január 1-jei módosítását követően (Tny. 83/C. §) felfüggesztették azoknak a személyeknek a nyugdíj-folyósítását, akiket a közsféra meghatározott területein foglalkoztatnak; nem lépett hatályba ilyen korlátozás azoknak az öregségi nyugdíjára, akiket a magánszektorban foglalkoztatnak. Az új szabály alkalmazásával a kérelmező nyugdíjának folyósítását 2013. július 2-án felfüggesztették. A felperes által benyújtott fellebbezés az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatósághoz eredménytelen volt.
- [82] A Kamara a határozatban megállapította, hogy a Kormány által felhozott érvek alapján az a különbségtétel, amelyet a panaszos köztisztviselő sérelmezett a nyugdíjasok különféle csoportjai között az öregségi nyugdíjra illetően, nem alapul semmilyen objektív és észszerű okon, ezért sérti az Egyezmény 14. cikkét az első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével összefüggésben (33. és 34. bekezdés). A Kamara nem vizsgálta az első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének (tulajdon védelme) önálló sérelmét.
- [83] Az ügy a Nagykarára elé került. A Nagykarára 2017. szeptember 5-én hozott döntést. Megállapította, hogy az állami nyugdíj felfüggesztése a közszolgálatban foglalkoztatott nyugdíjas számára nem sérti a javak békés élvezetéhez való jogot. Megállapította azt is, hogy a köztisztviselők és a magánszektorban foglalkoztatott nyugdíjasok nyugdíjainak állami nyugdíj folyósítására való jogosultság különbsége nem jelenti a megkülönböztetés tilalmának sérelmét.
- [84] A Nagykarára döntése értelmében az első kérdés az volt, hogy a felperes mint a közszolgálatban alkalmazott öregségi nyugdíjban részesülő személy, hasonló vagy lényegében hasonló helyzetben volt-e, mint a magánszektorban foglalkoztatott öregségi nyugdíjban részesülő személy. A különböző helyzeteket jellemző és az összehasonlíthatóságukat meghatározó elemeket a szóban forgó különbségtételre vonatkozó intézkedés tárgyának és céljának fényében kellett értékelni.
- [85] A figyelembe veendő elemek közül három az EJEK-nek abból az ítélezési gyakorlatából ered, amely elismerte a köztisztviselők és a magánszemélyek közötti különbségtételt. Először is, a Szerződő Felek szükségszerűen széleskörű szabadságot élveznek, amikor a közszférában a foglalkoztatáshoz való hozzáférést szabályozzák, valamint az ilyen foglalkoztatást szabályozó feltételek meghatározásánál is. Másodszor intézményes és funkcionális okokból az állami szektorban és a magánszektorban történő foglalkoztatás között jellemzően jelentős jogi és ténybeli különbségek vannak, különösen a szuverén állami hatalom gyakorlásával és az alapvető közszolgáltatások nyújtásával járó területeken. Harmadszor nem lehet feltételezni, hogy a foglalkoztatással kapcsolatos feltételek, beleértve a pénzügyi feltételeket is vagy a foglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális ellátásokra való jogosultság hasonló lenne a közszolgálatban és a magánszektorban, és ezért nem feltételezhető, hogy az alkalmazottak e kategóriái ebben a vonatkozásban hasonló helyzetben lennének. A felperes ügye feltárta, hogy figyelembe kell venni egy negyedik tényezőt, nevezetesen az állam szerepét, amikor munkáltatóként jár el. Mint munkaadók az állam és szervei nem állnak hasonló helyzetben a magánszektorbeli szervezetekkel, ami az intézményi kereteket és tevékenységük pénzügyi és gazdasági alapjait illeti, jelentősen eltérő a finanszírozás, a pénzügyi nehézségek és válságok elleni intézkedések meghozatala.
- [86] Mind az állami, mind pedig a magánszektor alkalmazottai a kötelező társadalombiztosítási nyugdíjrendszerhez kapcsolódtak, amelyhez hasonlóan és ugyanolyan mértékben járultak hozzá. Ez azonban önmagában nem elegendő annak megállapításához, hogy lényegében hasonló helyzetben vannak. A felperes köztisztviselőként olyan államháztartási illetményt kapott, amely összeegyeztethetetlen az ugyanazon forrásból származó öregségi nyugdíj egyidejű folyósításával. A pénzügyi, szociális és foglalkoztatáspolitikai vonatkozásában az államháztartásból származó nyugdíj és a fizetés egyidejű felhalmozására vonatkozó korlátozó szabályt olyan jogal-

kotási intézkedések részeként vezették be, amelyek célja a pénzügyi kiegyenlítés az állam nyugdíjrendszerében. A szabály nem akadályozta meg a magánszektorban foglalkoztatottak nyugdíjának és fizetésének együttes folyósítását, amelyet nem az állam, hanem a költségvetésen kívüli magánháztartások finanszíroznak.

[87] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az EJB Nagykamarája egyrészt egyedi ügyben a nyugdíj-folyósítás szüneteltetését nem találta az Egyezménybe ütközőnek, másrészt a döntés indokolása alapvetően nem tér el sem a tulajdonhoz való jog, sem a hátrányos megkülönböztetés tilalma tekintetében attól az értelmezéstől, amelyet az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtett. Ezért – a Nagykamara 2017. szeptember 5-i döntésére is figyelemmel – az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására irányuló indítványokat – ideértve a Q) cikkre hivatkozó indítványokat is – elutasította.

[88] 7. Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben az Abtv. 44. § (1) bekezdése alapján rendelte el.

Budapest, 2017. október 16.

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

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Imre*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Pokol Béla 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. Varga Zs. András s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

[89] Támogatom az indítványnak a határozat rendelkező részében foglalt elutasítását; ugyanakkor úgy vélem, hogy azok az érvek, amelyeket a többségi indokolás annak kapcsán hoz fel, hogy a Tny. vizsgált rendelkezései miatt nem sértik az Alaptörvény XV. cikkében deklarált hátrányos megkülönböztetés tilalmát, további alátámasztásra szorúlnának ahhoz, hogy a végkövetkeztetés kellőképpen meggyőző lehessen.

[90] A határozat indokolása a IV. rész 5. pontjában (Indokolás [67]) precízen bemutatja, hogy milyen tartalommal bontotta ki az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata a hátrányos megkülönböztetés alaptörvényi tilalmát. Ezt követően, az 5.2. alpontban (Indokolás [70]–[73]) azt a megállapítást teszi, hogy a közszférában alkalmazott, öregségi nyugdíjban részesülő személy nincs hasonló vagy lényegében hasonló helyzetben, mint a magángazdaságban foglalkoztatott, öregségi nyugdíjban részesülő személy, ezért e két alanyi kör eltérően szabályozható; hiszen a hátrányos megkülönböztetés tilalma csak az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan, alkotmányos indok nélkül tett különbségtételre vonatkozik, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Annak igazolásaként, hogy a közszférában és a magánszférában dolgozók ne tartoznának homogén csoportba, a határozat azzal érvel, hogy munkáltatóik helyzete nem azonos, más-más szervezeti és pénzügyi feltételek között tevékenykednek, az államháztartásból eredő forrással való gazdálkodásra pedig egyébként is alkothatók eltérő szabályok, különösen az államháztartási pénzügyi egyensúly fenntartása érdekében.

[91] Nem kétségbe vonva ezen megállapítások helytálló voltát, meglátásom szerint más szempontra lett volna indokolt alapítani a homogén csoport meghatározását vagy pedig további alkotmányjogi érveket felhívni annak igazolásaként, hogy ez az említett – a foglalkoztató személyéből és tevékenységéből kiinduló – csoportképzés a vizsgált szabályozás szempontjából miért releváns. A hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos al-

kormánybíróági gyakorlatnak, alkotmányos mércének ugyanis fontos eleme, hogy ez a tilalom (amint erre a többségi Indokolás [67] bekezdése maga is utal) „a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó” jogalanyok között érvényesül. Ahhoz tehát, hogy elbírállható legyen, hogy a vizsgált jogszabály beleütközik-e a hátrányos megkülönböztetés tilalmába vagy sem, az Alkotmánybíróságnak a szabályozással érintett jogalanyok különféle tulajdonságai közül azt kell kiválasztania és a homogén csoportképzés alapjaként figyelembe vennie, amely a szabályozás szempontjából releváns. A Tny. jelen ügyben vizsgált rendelkezései szempontjából pedig – lévén azok az öregségi nyugdíj folyósításának szüneteltetésével függnek össze – az a csoportképző ismérv, hogy az érintett jogalanyok munkáltatóinak helyzete bizonyos szempontokból nem azonos, kevésbé tűnik relevánsnak ahhoz az ismérvhez képest, hogy mind a közszférában, mind a magángazdaságban foglalkoztatott, öregségi nyugdíjban részesülő személyek egyazon kötelező társadalombiztosítási nyugdíjrendszerhez kapcsolódnak: oda fizettek be ugyanolyan mérték szerinti nyugdíjjárulékot, az ott előírt szolgálati időt kitöltötték, nyugdíjjogosultságukat megállapították, és ezt követően az öregségi nyugdíjüket is onnan kapják. Ebből a szempontból – amelyet véleményem szerint a szabályozás tárgya alapján relevánsnak kell tekinteni – az érintett jogalanyok mindaddig homogén csoportba tartozóknak minősíthetők, amíg minden járulékfizető részére csak egy egységes, kötelező állami nyugdíjrendszer létezik, nem pedig külön egy a közszférában foglalkoztatottak, és egy másik a magángazdaságban foglalkoztatottak számára. A csoportképzés ezen lehetőségét a határozat indokolása is számba veszi a IV. rész 5.2. alpontjában (Indokolás [70]–[73]) – de rögtön el is veti, anélkül, hogy ennek az indokait részletesen kibontaná. Hasonlóképpen nem részletezi a határozat azt sem, hogy ha a többségi indokolásban elfogadott csoportképzést vesszük alapul – amelyben külön homogén csoportot alkotnak a magánszférában foglalkoztatottak, és egy másik homogén csoportot a közszférában foglalkoztatottak –, akkor miért nem jelent a közszférában foglalkoztatottak csoportján belül önkényes megkülönböztetést az, hogy a Tny. csak egyes, a tételesen megjelölt jogállási törvények hatálya alá tartozó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyekre írja elő a nyugdíjuk szüneteltetését, de nem vonatkozik ez a „dupla ellátás tilalma” mindenkire, aki államháztartási forrásból kapja az illetményét. Ez pedig a határozat által alkalmazott, egyébként is vitatható homogén csoportképzés helytállóságát és következetességét illetően további kételyeket ébreszt.

- [92] Úgy vélem, e kételyeket a határozat kétféle módon oszlathatta volna el: vagy úgy, hogy a szabályozás szempontjából homogén csoportba tartozónak minősít minden öregségi nyugdíjban részesülő személyt, és ezzel párhuzamosan rámutat olyan alapjogokra vagy alkotmányos értékekre, amelyekre tekintettel a homogén csoporton belüli megkülönböztetés nem minősül alaptörvény-ellenesnek; vagy pedig úgy, hogy megalapozottabb és bővebben kifejtett érvekkel támasztja alá (pl. az Indokolás [71] bekezdésében) csak az említés szintjén megjelenő foglalkoztatáspolitikai és fiskális szempontok részletezésével), miért lehet indokoltabb mégis külön-külön szabályozási csoportba tartozóknak tekinteni a közszférában és a magángazdaságban foglalkoztatott, öregségi nyugdíjban részesülő személyeket. Ezekkel az érvekkel azonban – véleményem szerint – a határozat adós maradt.

Budapest, 2017. október 16.

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* alkotmánybíró különvéleménye

- [93] A határozattal nem értek egyet. Álláspontom szerint a Tny. 83/C. §-a, valamint ezzel szoros tartalmi összefüggésben a Tny. 102/I–102/J. §-a alaptörvény-ellenes. Ezért e rendelkezéseket mint alaptörvény-ellenes normákat az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján meg kellett volna semmisíteni. Ennélfogva az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának megfelelően az indítványban felvetett további szempontokra, így különösen a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására irányuló vizsgálatot már nem is lett volna szükséges lefolytatni, illetve ezt érintően határozni {lásd például: 27/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [47]}.
- [94] A Tny. 83/C. §-át (valamint ezzel szoros tartalmi összefüggésben a Tny. 102/I–102/J. §-át) a törvény előtti egyenlőség alaptörvényi biztosításával tartom ellentétesnek. Érveim *dr. Szalay Péter* párhuzamos indokolásának argumentációjához hasonlóak. Kétségbe vonom azt, hogy helyesen végezte el a többségi határozat a hátrányos megkülönböztetés vizsgálatához szükséges csoportképzést. Nem lehet a nyugdíj folyósításának kogens szüneteltetéséről rendelkező, s ekként a nyugdíjjogosult személyt hátrányosan érintő norma kapcsán azt tekinteni

csoportképző ismérvnek, hogy ki a munkáltató. Ennek felismeréséhez elegendő lett volna annak a mikrokozmosznak a világában körbetekinteni, amelyben a többségi határozat megszületett. Egy a munkáltató, mégis az adott, közszférához tartozó szerven belül három, a szabályozás által egymástól megkülönböztetett és eltérően kezelt személyi kör található: 1. alkotmánybíró, 2. a közszférához tartozó tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény alapján foglalkoztatott, 3. a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény alapján foglalkoztatott. Miként lehetne akkor megalapozottan állítani azt, hogy az adott szabályozás szerinti megkülönböztetésnél az azonos szervhez tartozók alkotnak homogén csoportot?

- [95] *Dr. Szalay Péter* alkotmánybíró kollégám érvelésével egyetérték abban, hogy a nyugdíj folyósításának kógens szüneteltetéséről szóló rendelkezés kapcsán azért sem releváns, s ekként nem csoportképző ismérv, hogy a foglalkoztatásra közszférában vagy magánszférában kerül-e sor, mert „mind a közszférában, mind a magángazdaságban foglalkoztatott, öregségi nyugdíjban részesülő személyek egyazon kötelező társadalombiztosítási nyugdíjrendszerhez kapcsolódnak: oda fizettek be ugyanolyan mérték szerinti nyugdíjjárulékot, az ott előírt szolgálati időt kitöltötték, nyugdíjjogosultságukat megállapították, és ezt követően az öregségi nyugdíjüket is onnan kapják. Ebből a szempontból – amelyet véleményem szerint a szabályozás tárgya alapján relevánsnak kell tekinteni – az érintett jogalanyok mindaddig homogén csoportba tartozóknak minősíthetők, amíg minden járulékfizető részére csak egy egységes, kötelező állami nyugdíjrendszer létezik, nem pedig külön egy a közszférában foglalkoztatottak, és egy másik a magángazdaságban foglalkoztatottak számára.”
- [96] Magam is úgy gondolom, hogy „a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó”, a szabályozással érintett jogalanyok (munkavállalók) különféle tulajdonságai közül kellett volna kiválasztani és a homogén csoportképzés alapjaként figyelembe venni azt, ami a szabályozás szempontjából relevánsnak számít. Úgy ítélem meg, hogy az adott szabályozás alapján relevánsnak a nyugdíjjogosultság és a munkavállalás számít. Az e két szempontból azonos csoportba tartozó személyek között tett törvényi megkülönböztetésre pedig nem látok tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indokot, ilyet a többségi határozat sem tudott megjelölni. Ezért a vizsgált szabályozásnak a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközését meg kellett volna állapítani, s azt meg kellett volna semmisíteni.

Budapest, 2017. október 16.

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/782/2013.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 175. számában.

