

NEMZETGAZDASÁGI
MINISZTERIUM
MINISZTER

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	II/782-33/2013
Érkezett:	2016 AUG 09.
Példány:	1 Kiszábróga
Melléklet:	↔
Iktatószám: NGM/24018/1/2016.	

Hiv. szám: II/782-13/2013.

Tárgy: megkeresés a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárással kapcsolatosan

Alkotmánybíróság

1535 Budapest
Pf. 773.

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

Az alapvető jogok biztosa a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 83/C. §-a és 102/I-102/K. §-ai alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta, tekintettel arra, hogy a Tny. hivatkozott rendelkezései 2013. július 1-jétől bevezették a közszférában foglalkoztatottak kettős juttatásának (öregségi nyugdíj és illetmény együttes fizetése) tilalmát.

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) az alapvető jogok biztosának indítványával kapcsolatosan 2015-ben két előkérdést tett fel a Nemzetgazdasági Minisztérium részére, amelyek késedelmes megválaszolásáért szíves elnézését kérem. A válasz elhúzódásának elsődleges oka a dupla juttatás tilalmával kapcsolatos Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) előtti Fábián kontra Magyarország ügy, amely alapján az EJEB 2015. december 15-én hozott döntése megállapította a dupla juttatás tilalmának diszkriminatív jellegét. A 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.

A feltett kérdésekkel kapcsolatosan az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: EMMI) és az Igazságügyi Minisztérium (a továbbiakban: IM) bevonásával az alábbi tájékoztatást adom.

1. A Tny. módosítása a központi költségvetés egyensúly közeli állapotának megteremtése érdekében a közszféra egészére nézve az általános nyugdíjkorhatár betöltéséhez és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati idő megszerzéséhez kapcsolódó abszolút megszűnési okokat vezetett be. A módosítás kapcsán az együttfolyósítási tilalom összeférhetlenségi szabályként került meghatározásra, továbbá bevezetésre került az a szabály, hogy az öregségi nyugdíjkorhatárt elérő személyek nem foglalkoztathatóak költségvetési szerveknél.

A Tny. 83/C. §-a 2013. július 1-jei hatálybalépése óta összesen 7170 nyugdíjast érintett, a szünetelő nyugdíjak teljes összege pedig megközelítőleg 25,9 milliárd forintra becsülhető. 2015 decemberében összesen 3987 nyugdíjas ellátása szünetelt.

2. Arra vonatkozóan, hogy a Tny. 83/C. §-a és 102/I-102/K. §-ai az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének hatálya alá tartoznak-e, bekértem az IM véleményét, levelem további részében alapvetően figyelembe veszem az esethez kapcsolódó alkotmányjogi típusú érveket, szempontokat.

Véleményünk, valamint az AB eddig követett gyakorlatának ismerete alapján az AB e fenti hatáskör-korlátozás megítélésekor – tekintettel arra, hogy a korlátozás gyakorlatilag szó szerint megegyezik a 2011. december 31-ig hatályban lévő Alkotmány 32/A. § (2) és (3) bekezdésében foglaltakkal – továbbra is irányadónak tartja a hatáskör-korlátozó szabályt értelmező korábbi döntéseiben foglaltakat. Éppen ezért az irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat szerint [összefoglaló jelleggel a 40/2012. (XII. 6.) AB határozat alapján]: *„az Alkotmánybíróságnak ez a hatáskör-értelmezése azt a korábbi joggyakorlatot követi, amely kibontotta, mi tartozik a „kötségvetési törvény” fogalmába. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában ugyanis a népszavazás tiltott tárgykörei között sorolta fel a költségvetésről (...) szóló törvényeket. Szinte szó szerint ugyanez a korlát található az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában is, amely szerint nem lehet országos népszavazást tartani a központi költségvetésről (...). Ez a megfogalmazás érdemben nem különbözik az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésétől, ezért az Alkotmánybíróság annak megválaszolásakor, hogy mi vonható a költségvetési törvény fogalma alá, a népszavazással kapcsolatos határozatokban foglaltakat is figyelembe vette*”. Az idézett AB határozat alapján a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat.

Az AB 28/2015. (IX. 24.) AB határozata (nők és férfiak egyenlő nyugdíjkorhatárára vonatkozó népszavazási kezdeményezés) megállapította ugyan, hogy a népszavazási kérdés közvetlenül nem költségvetési törvényre vonatkozik, azonban az alkotmánybírói gyakorlat alapján levezette, hogy a költségvetési törvény, mint kizárt tárgykör nemcsak a hatályos költségvetési törvényt jelenti, hanem valamely jövőbeni kiadást is, vagy olyan kérdést, amelyből a hatályos költségvetési törvény módosítása következik. Éppen ezért ennek eldöntésénél a népszavazási kérdés tartalmát figyelembe kell venni. A Kúria támadott hitelesítő végzésében foglalt kérdés a „nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét” kiterjesztette volna a férfiak számára is, mert lehetővé kell tennie az Országgyűlésnek a férfiak számára is a „nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét”. Az Alkotmánybíróság szerint megállapítható, hogy a kérdésből eredményes népszavazás esetén olyan jogalkotás következne, amely jövőbeni költségvetési kiadási tétel meghatározására irányul. Ez egyben azt is jelenti, hogy a kérdésből a nyugellátásokra a költségvetési törvényben előírt összeg emelését eredményező jogalkotás következik, ezért az az ország éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti.

A 28/2015. (IX. 24.) AB határozat jelen ügygel összefüggésben véleményünk szerint azért is releváns, mert bemutatta a költségvetés és a nyugdíjrendszer összefüggését: *„Az Alaptörvény a közpénzekekről szóló szabályok között a 36. cikk (1) bekezdésében előírja, hogy az Országgyűlés minden évre vonatkozóan törvényt alkot a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról. A közpénzekekről szóló fejezetben elhelyezkedő 40. cikk szerint „a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg.” Az Alaptörvény a nyugdíjrendszer alapvető szabályait közpénzügyi rendelkezésnek tartja. Az Alaptörvény a közpénzekekről szóló fejezetben utal az államháztartásra, az államháztartás gazdálkodására (43. cikk). Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény előírja, hogy a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat indokolásában mellékelni kell a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételeire és kiadásaira vonatkozó demográfiai folyamatokat, és azok hatásait figyelembe*

vevő előrejelzést [22. § (3) bekezdés c) pont]. A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 42. § (1) bekezdése értelmében az állami nyugdíjak kifizetésének fedezetét a Nyugdíjbiztosítási Alap biztosítja. A Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény (a továbbiakban: Költségvetési törvény) a Nyugdíjbiztosítási Alapot fejezetként szabályozza (LXXI. Nyugdíjbiztosítási Alap). Az indítvány elbírálásakor a Költségvetési törvény 1. melléklete a LXXI. Nyugdíjbiztosítási Alap fejezetnél a 2. cím, 1. Nyugellátások alcím alatt tartalmaz előírást, kiadási előirányzatot az öregségi nyugdíjjal összefüggésben.”

Abban a kérdésben, hogy a Tny. 83/C. §-a és 102/I-102/K. §-ai az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének hatálya alá tartoznak-e, ezeket a megállapításokat feltétlenül relevánsnak tartom.

A kérdéskörben az EMMI álláspontját is bekértem, ennek alapján az alábbiakról tájékoztatom.

A tárca megítélése szerint a Tny. 2013. január 1-jétől hatályos 83/C. § (1) bekezdése nem eredményezi az Alaptörvényben biztosított tulajdonhoz való jog indokolatlan korlátozását. Álláspontjának alátámasztásaként kifejtette, hogy az öregségi nyugdíj az idős korra tekintettel biztosított keresetpótló ellátás, amelynek célja, hogy bizonyos kor után, amikor a keresőképeség az érintettek széles körében már jelentősen csökken, a munkajövedelem helyett biztosítson megélhetést. A vitatott szabályozással érintett személyek ugyanakkor kereső tevékenységet folytatnak, ezért esetükben keresetpótlásra nincs szükség.

A nyugellátás folyósítása mellett közszolgálati jogviszonyban álló személyek már a nyugdíj igénybevételeét követően, nyugdíjasként létesítik e jogviszonyukat. A szabályozás az érintetteknek választási lehetőséget biztosít, miszerint ők dönthetik el, tovább dolgoznak-e a közszférában valamely foglalkoztatási jogviszonyban, esetleg más, nem a közszférában létesített jogviszonyból szereznek kiegészítő jövedelmet, vagy egyáltalán nem folytatnak kereső tevékenységet. Amennyiben az érintett a közszférában történő foglalkoztatását választja, egyúttal vállalja, hogy nyugellátásának folyósítása biztosítási jogviszonyának fennállása alatt szünetel.

Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése alapján Magyarországon a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer az időskori megélhetés biztosítását szolgálja olyan esetekben, amikor az ellátásban részesülőtől – életkorára tekintettel – társadalmilag már nem várható el, hogy keresetéből tartsa el magát és családját. A Tny. 83/C. §-ának hatálya alá tartozó személyek ugyanakkor jövedelemmel rendelkeznek, ezért a nyugdíj folyósításának szüneteltetése nem veszélyezteti az időskori megélhetést sem. A jövedelem és a nyugdíj összegét, valamint arányát nem a szabályozónak, hanem az érintett nyugdíjasnak kell mérlegelnie, amikor meghozza a döntését, hogy az ismert feltételek mellett kíván-e a közszférában dolgozni.

A folyósítás korlátozására vonatkozó rendelkezések célja nem annak a lehetőségnek a kizárása volt, hogy az ellátás összegét a nyugdíjasként elért keresetével bárki kiegészíthesse, vagy aktivitásának a munka világában történő kifejtését korlátozza. A szabályozás célja arra irányul, hogy csökkentse a központi költségvetésből finanszírozásra kerülő közszférában való foglalkoztatás vonzerejét az ellátásban részesülők számára oly módon, hogy ettől a lehetőségtől ne zárja el teljesen a már megállapított nyugellátásban részesülőket. Tekintettel azonban arra, hogy a közszolgálati jogviszonyban álló személy az adott jogviszonyra vonatkozó jogszabály alapján megállapított illetményben részesül, nem aránytalan megvonás számára a keresetpótló funkciót betöltő nyugellátás folyósításának szüneteltetése a jogviszony időtartamára. Ez a szabályozás tehát nem lépi túl az arányosság szükséges mértékét a tulajdon köz érdekében történő korlátozásának.



Az Alkotmánybíróság a 3061/2015 (IV.10.) AB határozatban megerősítette a 19/B/2007. AB határozatban kimondottakat és a szerzett jogok védelmének sérelmére alapított indítványt a testület elutasította azon az alapon, hogy a szabály nem eredményezte az ellátás elvonását. A határozat

indoklása alapján „A nyugdíj célja, hogy meghatározott szolgálati időre és a biztosított életkorára tekintettel ellátását biztosítsa akkor, amikor kereső tevékenység folytatására már nem, vagy korlátozottan képes, vagyis rászorul az ellátásra.”

A szabályozás az ellátás folyósításának kötelező szüneteltetésére való felkészüléshez megfelelő, hat hónapos átmeneti időszakot biztosított azok számára, akik a Tny. 83/C. § 2013. januári 1-jei hatálybalépését megelőzően létesítettek nyugdíjasként közszolgálati jellegű jogviszonyt (Tny. 102/I. §) azzal, hogy az átmeneti időszak alatt a nyugellátás a közszolgálati jogviszony mellett is folyósításra került. A változás tehát nem rövid időn belül történt, és nem vonta meg teljes mértékben a jogosultságot: csak átmeneti szünetelésre kerül sor, ha az érintett a közszférában történő foglalkoztatási jogviszony fenntartása mellett döntött.

Budapest, 2016. július „*M*”

Üdvözlettel:



Varga Mihály