



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 11/782-41/2013	
Érkezett: 2016 NOV 18. Kézbesítővel	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet:  db	

Iktatószám: XX-AJFO/173/2./2016.
Hivatkozási szám: II/782-32/2013.



Alkotmánybíróság
Budapest
Donáti utca 35-45.
1015

Tárgy: válasz az Alkotmánybíróság II/782-32/2013. számú végzésére

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

Az Alkotmánybíróság II/782-32/2013. számú végzésében az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalását kérte az alapvető jogok biztosa által 2013. május 16-án benyújtott indítvánnyal kapcsolatban. Az alapvető jogok biztosa a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 83/C. §, 102/I-102/K. §-ai alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta, mert szerinte a Tny. dupla juttatás tilalmát biztosító rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való joggal. A támadott rendelkezések 2013. július 1-től vezették be a közszférában foglalkoztatottak dupla juttatásának tilalmát. Az Alkotmánybíróság honlapja szerint a IV/1302/2015. számú alkotmányjogi panaszt és a III/1359/2016. számú bírói indítványt egyesítették jelen üggyhöz.

A megkeresésben foglalt kérdésekkel kapcsolatosan – más tárcákkal való egyeztetést követően – az alábbiakról tájékoztatom:

1. Az Alaptörvény 37. cikkének (4) bekezdésében foglalt hatáskör-korlátozás és a dupla juttatás tilalmának költségvetési kihatásai

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján, a 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. Erre figyelemmel 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 Alkotmánybíróság 28/2015. (IX. 24.) AB határozatában (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 véleményem 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.”

Fentiekre, valamint arra tekintettel hogy a szabályozás bevezetése óta a szünetelő nyugdíjak teljes összege megközelítőleg 30,6 milliárd forintra becsülhető, álláspontom szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) - e) pontjában foglalt hatáskörében a támadott szabályozás Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az Alaptörvény 37. cikkének (4) bekezdésében foglaltak szerint vizsgálhatja felül.

Tájékoztatom továbbá, hogy a Tny. 83/C. §-a 2013. július 1-jei hatálybalépése óta összesen több mint 7000 nyugdíjast érintett, 2016 augusztusában összesen 3694 nyugdíjas ellátása szünetelt.

2. A támadott szabályozás és az Alaptörvényben biztosított tulajdonhoz való jog

Az öregségi nyugdíj az idős korra tekintettel biztosít keresetpótló ellátást, amelynek célja, hogy bizonyos kor után, amikor a keresőképeség az érintettek széles körében már jelentősen csökken, a munkajövedelem helyett biztosítson megélhetést. A támadott szabályozással érintett személyek ugyanakkor (saját döntésük alapján) kereső tevékenységet folytatnak, ezért esetükben a keresetpótlás vitatható. Amennyiben az érintett a közsférában 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 részesülőktől – 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 közsférában 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 közsférában való foglalkoztatás vonzerejét az ellátásban részesülők számára oly módon, hogy ettől a lehetőségtől ne zárja el teljes körűen 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.”*

Fentiekre tekintettel a Tny. 83/C. § (1) bekezdése álláspontom szerint nem eredményezi az Alaptörvényben biztosított tulajdonhoz való jog indokolatlan korlátozását.

3. Az Alkotmánybíróság előtti indítványok és a Fábián kontra Magyarország ügy

A végzésben szereplő további három kérdés az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) előtt folyamatban lévő Fábián kontra Magyarország ügghöz kapcsolódik, kikérve az Igazságügyi Minisztérium véleményét a született ítélet kapcsán, egyben tájékoztatást kérve a szabályozással összefüggésben az öregségi nyugdíjasok egyes csoportjait érintő ésszerű és objektív megkülönböztetés okairól, továbbá felvilágosítást kérve a szabályozás vonatkozásában esetlegesen tervezett jövőbeni intézkedésekről.

3.1.A Fábián kontra Magyarország ügy jelenlegi állapota

Az ügghöz kapcsolódó három összefüggő kérdéssel összefüggésben mindenekelőtt szükségesnek mutatkozik az Alkotmánybíróság tájékoztatása az ügy jelenlegi állapotáról.

Az EJEB héttagú Kamaraként (a továbbiakban: Kamara) eljárva állapította meg, hogy Magyarország megsértette az Európai Emberi Jogi Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 14. cikkében előírt diszkrimináció tilalmát a kérelmezőnek az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkében foglalt tulajdonhoz való jogával kapcsolatban. Az EJEB a kérelmezőnek kártérítést ítélt meg, az ítélet viszont még nem végleges.

Az Egyezmény 43. cikk 1. bekezdésének értelmében a felek három hónapon belül (2016. március 15-ig) kérhették az ügynek az EJEB Nagykamarája elé terjesztését, amely lehetőséggel a Kormány határidőn belül élt. Az Egyezmény 43. cikkének 2. bekezdése alapján a Nagykamara öt bíróból álló kollégiuma (a továbbiakban: Panel) határozatával akkor fogadja el ezt a kérelmet, ha az ügy az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek értelmezését vagy alkalmazását érintő lényeges kérdést, vagy egy egyébként általános jelentőségű lényeges kérdést vet fel. A Panel 2016. május 2-án hozott döntésével elfogadta a Nagykamara általi felülvizsgálatot kezdeményező kérelmet, az EJEB döntése erre tekintettel nem tekinthető véglegesnek.

Tájékoztatom, hogy a Fábián kontra Magyarország ügyben a Nagykamara 2016. november 9-én tart tárgyalást, az ítélethozatalra a tárgyalást követően 6-12 hónap múlva kerülhet sor.

Értesültem arról, hogy az Alkotmánybíróság a II/782/2013. számú végzésével támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárását a Fábián kontra Magyarország ügy Nagykamara előtt folyamatban lévő felülvizsgálat befejezéséig felfüggesztette. A felfüggesztéssel egyetértek, hiszen jelen ügyben az Alkotmánybíróság – Nagykamarát megelőző – döntése a nemzetközi szerződésbe ütközés téves megítélését hordozhatja magában.

3.2.A Kormány álláspontja a Fábián kontra Magyarország ügyben

A Fábián kontra Magyarország ügyben a Kormány beadványában arra hivatkozással kérte a Kamara 2015. december 15-én hozott ítéletének Nagykamara általi felülvizsgálatát, hogy az ellentétes az EJEB hasonló román szabályozást érintő Panfile kontra Románia ügyben (13902/11. sz. kérelem) 2012. március 20-án hozott elfogadhatósági határozatával, továbbá az ítélet végrehajtása jelentős költségvetési kihatásokkal járna és számos más európai ország hasonló szabályozására is hatással lehet.

Az említett Panfile kontra Románia elfogadhatósági határozatban az EJEB nyilvánvalóan alaptalannak találta a kérelmező panaszát mind a tulajdonhoz való jog, mind a diszkrimináció tilalma tekintetében. Az EJEB nem látott okot arra, hogy felülbírálja a román alkotmánybíróságnak azt a megállapítását, hogy az intézkedés közérdeket, nevezetesen a közpénzek elköltésének ésszerűsítését szolgálta a globális pénzügyi és gazdasági válság kivételes körülményei között. Az arányosság vizsgálatakor az EJEB megállapította, hogy a kérelmező választhatott a közszolgálati jogviszonya megszüntetése mellett a nyugdíja folyósítása vagy a munkavállalás mellett a nyugdíjfolyósítás felfüggesztése között. Ugyanakkor a kérelmezőt nem fosztották meg megélhetési forrásaitól, nem vesztette el jövedelmének jelentős részét. (Megjegyzendő, hogy a Panfile ügyben nem a nyugdíjfolyósítást szüneteltették a törvény alapján, hanem a kérelmező közszolgálati jogviszonyát szüntették meg. Az EJEB így azt állapította meg, hogy az arányosság azért nem sérült, mert a kérelmező jövedelme még így is jelentősen magasabb volt, mint a havi fizetése lett volna.)

A diszkrimináció tilalmával kapcsolatban az EJEB megállapította, hogy a közszférában és a magánszférában dolgozók nincsenek azonos helyzetben (így a diszkrimináció kérdése nem merülhet fel), ugyanakkor nem vizsgálta a közszférán belüli különbségtételt (a román alkotmánybíróság döntéseinek ismertetéséből kiderül, hogy az alkotmányban meghatározott közjogi tisztségekre a kettős juttatás korlátozása nem vonatkozott), mert erre a kérelmező nem hivatkozott. A kérelmező ehelyett azt a különbségtételt sérelmezte, hogy a bruttó átlagfizetésnél alacsonyabb nyugdíjban részesülők nem vonatkozott a közszférában alkalmazás korlátozása, szemben a magasabb nyugdíjban részesülőkkel. Ezt a különbségtételt az EJEB ésszerűnek találta az állam költségvetési kérdésekkel kapcsolatos széles mérlegelési jogkörének keretein belül.

3.3.Az öregségi nyugdíjasok egyes csoportjait érintő ésszerű és objektív megkülönböztetésnek okai

A szabályozás sem a közszféra-magánszféra vonatkozásában, sem a közszférán belül nem valósítja meg az Egyezmény Fábián kontra Magyarország ügyben kérelmező által állított, illetve az Alaptörvény XV. cikkének sérelmét. Az Egyezménnyel összhangban lévő – közszféra és magánszféra közötti – különbségtételre, a hivatkozott Panfile kontra Románia elfogadhatósági határozat szolgál példaként.

„A versenyszféra és a közszféra különbözősége az Alkotmánybíróság gyakorlatában is nyomon követhető.” – olvasható az Alkotmánybíróság 1/2016. (I. 29.) AB határozatának indokolásában. Ezen AB határozat a közszféra speciális helyzete kapcsán, az elhatárolás szempontjából az alábbi releváns AB határozatokat idézte: „(...) a köztisztviselői, kormánytisztviselői jogviszonyok kettős arculatú jogviszonyok. Egyrészt mivel munkavégzésre irányuló jogviszonyok, sok vonatkozásban a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival rendelkeznek. Másrészt e jogviszonyok sajátosságait meghatározza az is, hogy e munkavégzés közhatalommal rendelkező állami szervezetben történik, és a tisztviselők közhivatalt viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítének elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok. [8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 77.] A zárt közszolgálati rendszer alapvető jellemzője, hogy a közszolgálati jogviszony tartalmát, a jogviszony alanyainak jogait és kötelezettségeit nem a felek megállapodása, hanem jogszabály, törvény határozza meg. A jogviszonyt nem mellérendelt felek szerződése, hanem az állam egyoldalú aktsa hozza létre, amelyben kinevezi a köztisztviselőt, megbízva meghatározott feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával. A köztisztviselőnek nincs aktív szerepe a jogviszony tartalmának alakításában, csak arról dönthet, hogy elfogadja a törvényben meghatározott feltételek mellett a kinevezést vagy sem. {5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [23]}”. Az Alkotmánybíróság a 8/2011. (II. 18.) AB határozatában összegezve a közszolgálati jogviszony mint foglalkoztatási jogviszony főbb jellemzőit, arra is figyelemmel volt, hogy a köztisztviselői illetmények forrása az állami költségvetés.

Mindazonáltal szükséges kitérni a közszférán belül foglalkoztatott öregségi nyugdíjasok egyes csoportjainak speciális helyzetére is. Kiemelendő, hogy a támadott szabályozás a közszférát generálisan érintette, amellett hogy a dupla juttatás tilalma a jogviszony létrejöttére és specialitásaira tekintettel a választott tisztségviselőkre (pl. polgármesterek), a nemzetközi ügyekre tekintettel – a Tny. 102/J. § alapján – a rendelkezési állományban lévő bírákra és ügyészekre 2022. december 31-ig, valamint a speciális szabályozásra tekintettel a közszférában munkaszerződés keretében foglalkoztatottakra nem vonatkozik. Álláspontom szerint a felsorolt kategóriák, az említett okok miatt külön-külön homogén csoportoknak tekinthetők.

Továbbá fontos utalni arra, hogy az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény 16/B. § (1) bekezdése alapján azt a közalkalmazotti jogviszonyban vagy kormányzati szolgálati jogviszonyban álló egészségügyi dolgozót, akinek a megállapított pénzellátása folyósítását Tny. 83/C. §-a alapján szüneteltetik, a munkáltató – általa meghatározott összegű – jövedelemkiegészítésben részesítheti. Az intézkedés ésszerű okaként – a törvény indokolása – az emberi erőforrás szűkösségére hivatkozik, amelyből az is kiderül, hogy a rendelkezés hatályba lépésekor az Emberi Erőforrások Minisztériuma által felügyelt költségvetési szerveknél körülbelül 3100 öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, többségében közalkalmazott volt

érintett. Erre tekintettel álláspontom szerint a homogén csoportra nézve eltérő ágazati szabályozásnak, az egészségügyi ellátás állami biztosítását célzó ésszerű és kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes.

3.4.A Fábíán kontra Magyarország ügy kapcsán tervezett jövőbeni intézkedések

Tájékoztatatom, hogy tekintettel arra, hogy a Nagykamara előtt az ügy még folyamatban van, az ítélettel összefüggésben felmerülő esetleges jövőbeli intézkedésekkel kapcsolatos kormányzati tervekről nem tudok felvilágosítást adni.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2016. november „16”

Tisztelettel:



Dr. Trócsányi László

