

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3061/2015. (IV. 10.) AB HATÁROZATA**bírói kezdeményezés elutasításáról**

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezések tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény 11. §-ának (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény 11. §-ának 2012. január 1. és december 31. között hatályos (1) és (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény 11. §-ának 2013. január 1. és június 30. között hatályos (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

Indokolás

I.

[1] 1. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság (a továbbiakban: indítványozó) az előtte Mfv.III.10.133/2014. számon folyó, társadalombiztosítási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perben – az eljárás egyidejű felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján kezdeményezte a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény (a továbbiakban: Knymt.) 11. § (1) és (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását, és konkrét ügyben

történő alkalmazásának kizárását. A bírósági végzésben előadott tényállás szerint a felperes 2007. december 31-étől szolgálati nyugdíjban részesült, ám a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság (a továbbiakban: Igazgatóság) szolgálati nyugdíját 2012. január 1-jétől a Knymt. 5. § (1) és (2) bekezdése alapján szolgálati járandóságként folyósította tovább. Az Igazgatóság 2012. december 7-én kelt határozatával az ellátás szüneteltetéséről döntött a Knymt. 11. § (1) bekezdése alapján: vagyis mivel a felperes jövedelme elérte a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 83/B. § (1) bekezdésében írt keretösszeget (a kötelező legkisebb munkabér havi összegének tizennyolcszorosát), 2012. december 1. és 31. között szüneteltette az ellátás folyósítását. A felperes fellebbezése alapján eljárva a másodfokú szerv az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perben az elsőfokú bíróság a felperes keresetét jogerős ítéletével elutasította.

- [2] Az indítványozó szerint a Knymt. 11. § (1) és (2) bekezdései ellentétesek az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvével, azon belül is a jogbiztonság követelményével, a bizalomvédelemmel, a szerzett jogok védelmével. A végzésben az indítványozó kiemelte, hogy a felperes a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer keretébe tartozó ellátásra (szolgálati nyugdíj) szerzett jogosultságot, melyet 2012-től szolgálati járandóságként folyósítottak tovább. A támadott szabály a szolgálati nyugdíjból járandósággá alakított és a személyi jövedelemadó mértékével csökkentett ellátáshoz való hozzáférést tovább korlátozza, ha az érintett kereső tevékenységet folytat és az általa fizetendő nyugdíjjárulék alapja meghaladja a keretösszeget. A minimálbér tizennyolcszorosát meghaladó nyugdíjjárulék alapját képező jövedelem esetén az ellátásnak a tárgyév végéig történő elvonását jelenti, még akkor is, ha az érintettnek a szüneteltetésre alapot adó jövedelme már az év elején eléri a keretösszeget, így azt követően már semmilyen jövedelemre nem tesz szert. Az indítványozó utalt arra, hogy a nyugdíjkorhatár betöltése előtt társadalombiztosítási nyugellátás címén megállapított és folyósított ellátásokat – ha csak részben is – járulékfizetések alapozták meg, mely tény az Alkotmánybíróság is elismert a Knymt. egyes rendelkezéseinek Alaptörvénnyel való összhangját vizsgáló 23/2013. (XI. 25.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.). A járulékfizetéssel megalapozott, tehát ellenérték fejében szerzett jognak a Knymt. 11. § (1) bekezdésének utaló szabálya alapján történő elvonása – tekintettel az átmenet nélküli csökkentésre – sérti a jogbiztonság, az előreláthatóság és a kiszámíthatóság követelményét és a szerzett jogok védelmét. A Knymt. 5. § (1)–(2) bekezdései és 11. § (1)–(2) bekezdései kétszeresen szankcionálnak

egy olyan jogszerű helyzetet, amelyet kizárólag a törvényhozó hozott létre: a nyugdíjat előbb járandósággá alakította át, majd a hozzáférést is korlátozta. E kettős szankció státuszon alapul (szolgálati nyugdíjas, illetve járadékos), és ezekkel a változásokkal nyugdíjba vonulásukkor az érintettek nem számolhattak. Az indítványozó tehát a kétféle változás együttes hatását tekintette alaptörvény-ellenesnek. Hangsúlyozta, hogy nem mulasztás megállapítását kéri, hanem a támadott szabályok alaptörvény-ellenességének megállapítását és a folyamatban lévő alkalmazásuk kizárását akár úgy, hogy a *pro futuro* megsemmisítéssel a jogalkotónak lehetősége legyen differenciált szabályok kialakítására. Az alkalmazási tilalom tekintetében a felperes létfenntartását veszélyeztető helyzetre hivatkozott.

- [3] 2. A Kúria egyelőtt folyamatban lévő másik ügyben, az Mfv.III.10.489/2014. számon folyó felülvizsgálati eljárásban szintén bírói kezdeményezést terjesztett az Alkotmánybíróság elé, kérve a Knymt. 11. § (1) és (2) bekezdései Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát. A bírói végzésben előadott tényállás szerint a felperes 2007. december 31-étől szolgálati nyugdíjban részesült, szolgálati nyugdíját azonban az Igazgatóság a Knymt. 5. § (1)–(2) bekezdéseinek alkalmazásával 2012. január 1-jétől szolgálati járandósággént folyósította tovább. 2013. május 23. napján kelt határozatával az Igazgatóság a Knymt. 11. § (1) bekezdése alapján a szolgálati járandóság 2013. június 1. és december 31. közötti szüneteltetéséről döntött, mert 2013. május hónapban a felperes jövedelme elérte a Tny. 83/B. § (1) bekezdésében írt keretösszeget. A felperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú közigazgatási szerv az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A felperes a döntést bíróság előtt támadta meg, keresetét az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével elutasította.
- [4] A Kúria ezen indítványában ugyanolyan érveket terjesztett elő, mint az előző kezdeményezésében.
- [5] 3. Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezések tárgyának szoros összefüggésére figyelemmel a két ügyet az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.
- [6] 4. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a Knymt. támadott rendelkezései 2012. január 1-je óta módosultak. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése értelmében azonban az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét is megállapíthatja, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene. Mivel a bírói kezdeményezés alapjául szolgáló ügyekben a már

hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezéseket kell még alkalmazni, az Alkotmánybíróság ezekre folytatta le a vizsgálatot. Az első ügyben az Igazgatóság a határozatát 2012 decemberében hozta meg, így ebben az ügyben a Knymt. 11. § (1) és (2) bekezdéseinek eredeti, 2012. december 31-ig hatályos szövegét alkalmazták. Ezért az Alkotmánybíróság egyrészt ezen rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta. A második ügyben az Igazgatóság 2013. május 23-án hozta meg döntését. Abban a 11. § (1) bekezdésének 2013. január 1-jétől a jelen indítvány elbírálásakor is hatályos rendelkezését alkalmazták, ezért az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az (1) bekezdés tekintetében e szabályra is lefolytatta. A (2) bekezdést a törvényhozó 2013. július 1-jétől hatályon kívül helyezte [az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló 2013. évi XX. törvény 36. § (2) bekezdés], ezért a (2) bekezdésnek a 2013. január 1. és június 30. között hatályos szövegét vette figyelembe az Alkotmánybíróság.

II.

[7] 1. Az Alaptörvény indítványban hivatkozott rendelkezése:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

[8] 2. A Knymt. támadott rendelkezései:

[9] A 11. § (1) és (2) bekezdésének 2012. január 1. és december 31. közötti szövege:

„11. § (1) A korhatár előtti ellátásban vagy szolgálati járandóságban részesülő személy keresőtevékenységére a Tny. 83/B. § (1) és (2) bekezdésének rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell.

(2) Az (1) bekezdés alkalmazása során a 2012. június 30-át követően szerzett jövedelem vehető figyelembe, ha a korhatár előtti öregségi nyugdíjat 2008. január 1-jét megelőző kezdő naptól állapították meg.”

[10] A 11. § (1) bekezdésének elbíráláskor hatályos rendelkezése:

„11. § (1) A korhatár előtti ellátás és a szolgálati járandóság keresőtevékenység miatti szüneteltetésére a Tny. 83/B. § (1) és (2) bekezdését és 83/C. § (1), (2) és (4) bekezdését kell alkalmazni, azzal, hogy öregségi nyugdíj és nyugellátás alatt korhatár előtti ellátást és szolgálati járandóságot kell érteni.”

[11] A 11. § (2) bekezdésének 2013. január 1. és június 30. között hatályos szövege:

„11. § (2) Nem kell a Tny. 83/C. § (1), (2) és (4) bekezdését alkalmazni, ha a szolgálati járandóságban részesülő személy fegyveres szervvel vagy a Magyar Honvédséggel hivatásos szolgálati viszonyban áll.”

III.

[12] A bírói kezdeményezések nem megalapozottak.

[13] 1. A Knymt. 11. § (1) bekezdését az indítványozó a jogbiztonságot sértőnek találta. Ennek okát a szolgálati nyugdíj szolgálati járandósággá való alakításában és meghatározott összegű egyéb jövedelem felett a hozzáférés korlátozásában jelölte meg. Az indítványozó tehát a 2012. január 1. és 2012. december 31. között, illetve a 2013. január 1-jétől hatályos szövegben is ugyanazt kifogásolta, nevezetesen, hogy meghatározott jövedelemhatár elérése esetén a szolgálati járandóságot szüneteltetni kell a Tny. 83/B. § (1) bekezdésében foglalt szabálynak megfelelően. Ezért a szövegszerű eltérés ellenére az alkotmányossági problémát a testület mindkét rendelkezés vonatkozásában együttesen vizsgálta.

[14] A Tny. hivatkozott szabálya szerint: „Ha az öregségi nyugdíjkorhatárt be nem töltött, a 18. § (2a)–(2d) bekezdése alapján megállapított, vagy a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény 3. § (2) bekezdés c) pontja alapján továbbfolyósított öregségi teljes nyugdíjban részesülő személy a tárgyévben a Tbj. 5. §-a szerinti biztosítással járó jogviszonyban áll, illetve egyéni vagy társas vállalkozóként kiegészítő tevékenységet folytat, és az általa fizetendő nyugdíjjárulék alapja meghaladja a tárgyév első napján érvényes kötelező legkisebb munkabér havi összegének tizennyolcszorosát (a továbbiakban: éves keretösszeg), az éves keretösszeg elérését követő hónap első napjától az adott tárgyév december 31-éig, de legfeljebb az öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig a nyugdíjfolyósító szervnek a nyugdíj folyósítását szüneteltetnie kell. Ha a fizetendő nyugdíjjárulék alapja az éves keretösszeget a tárgyév decemberében haladja meg, a nyugellátás szüneteltetésére nem kerül sor, de a tárgyév december havi nyugellátást – a 84. § alkalmazásával – vissza kell fizetni. E § alkalmazása során a fizetendő nyugdíjjárulék alapjába nem számít bele a 83/C. § (1) bekezdése szerinti jogviszonyból származó, a szünetelés időtartama alatt szerzett kereset, jövedelem.” A harmadik mondat szövegét 2013. április 2-ai hatállyal

az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló 2013. évi XX. törvény 10. § (1) bekezdése állapította meg. Mivel azonban ez a mondat a felvetett alkotmányossági problémát és az alapul szolgáló ügyeket nem érinti, e változásra tekintet nélkül foglalt állást a testület a bírói kezdeményezésekről. Ugyanez a helyzet a 11. § jelenleg is hatályos szövegében hivatkozott 83/C. § (1)–(2) és (4) bekezdéseivel is. E szabályok ugyanis az öregségi nyugdíj folyósításának szüneteltetéséről szólnak, 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. Mivel az alapul szolgáló ügyben e szabályok alkalmazandóságára vonatkozó adat nem merült fel, az Alkotmánybíróság a 11. § (1) bekezdése vonatkozásában az eldöntendő alkotmányjogi kérdést a Tny. 83/B. § (1) és (2) bekezdésére való hivatkozásra korlátozta a bírói kezdeményezések alapján. A 83/B. § (2) bekezdése annyiban kapcsolódik az (1) bekezdéshez, amennyiben a szüneteltetésről való hivatalbóli döntésről szól, de a szüneteltetés feltételeit, terjedelmét nem befolyásolja.

- [15] 2. A Tny. jelenleg is hatályos 83/B. § (1) bekezdésének megfelelő szabályt a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 9. §-a iktatta be 2008. január 1-jei hatállyal. Az eredeti rendelkezés értelmében: „Ha a 62. életévét be nem töltött,
- a) előrehozott, csökkentett összegű előrehozott öregségi nyugdíjban,
 - b) karkedvezményes nyugdíjban,
 - c) bányásznyugdíjban,
 - d) korengedményes nyugdíjban, illetve
 - e) az egyes művészeti tevékenységet folytatók öregségi nyugdíjában
- részesülő személy a tárgyévben a Tbj. [a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény] 5. §-a szerinti biztosítással járó jogviszonyban áll, illetőleg egyéni vagy társas vállalkozóként kiegészítő tevékenységet folytat, és az ebből származó, járulékalapot képező jövedelme meghaladja a tárgyév első napján érvényes kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) összegének tizenkétszeresét (a továbbiakban: éves keretösszeg), az éves keretösszeg elérését

követő hónap első napjától az adott tárgyév december 31-éig, de legfeljebb a 62. életév betöltéséig a nyugdíjfolyósító szervnek a nyugdíj folyósítását szüneteltetni kell. Ha a járulékalapot képező jövedelem az éves keretösszeget a tárgyév decemberében haladja meg, a nyugellátás szüneteltetésére nem kerül sor, de a tárgyév december havi nyugellátást – a 84. § alkalmazásával – vissza kell fizetni.” Ugyanezen szakasz (5) bekezdése pedig úgy rendelkezett, hogy az (1) bekezdésben foglalt kötelező szüneteltetéssel összefüggő rendelkezést a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati nyugdíjára is alkalmazni kell, a rájuk vonatkozó – külön törvény szerinti – eltérő nyugdíjkorhatárra vonatkozó szabályokra figyelemmel.

- [16] E rendelkezést az Alkotmánybíróság a 19/B/2007. AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) vizsgálta – egyebek mellett – a jogállamiság (jogbiztonság) elve alapján, kifejezetten a katonákkal és rendvédelmi szervek, illetve a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állomány tagjai vonatkozásában. A szerzett jogok védelmének sérelmére alapított indítványt a testület elutasította azon az alapon, hogy a szabály nem eredményezte az ellátás elvonását. A határozat indokolása kifejtette: „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. Ez a fizikai, vagy pszichikai állapot a katonák, a hivatásos állomány tagjai esetében a törvényi vélelem szerint hamarabb bekövetkezik, a fegyveres szolgálattal járó speciális fizikai és pszichikai terhelésekre tekintettel. Ezért nyílik meg az igényük az általánostól eltérő életkor elérése és alacsonyabb szolgálati idő megszerzése után a – teljes összegű – nyugellátásra, amely mindaddig folyósításra kerül, amíg a nyugdíjazást megalapozó helyzet fennáll.
- [17] Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza, hogy a jelenlegi nyugdíjrendszer nem tisztán biztosítási elv alapján működik, vagyis a biztosított a vásárolt jog alapján nem tarthat igényt a feltételek bekövetkezése esetén a folyamatos szolgáltatásra. Az Alkotmánybíróság a korábbi társadalombiztosítási jogszabályokkal összefüggésben, illetőleg a Tny. egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálata során utalt arra, hogy a vegyes rendszerű társadalombiztosításban nem választható szét a biztosítási és a szolidaritási elem. Bár az új szabályozásban a társadalombiztosítási nyugdíjon belül is egyre dominánsabbá válik a nyugdíj biztosítási jellege a szociális elemekkel szemben, változatlanul jellemzője a vegyes rendszerű nyugdíj. [39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 333.; 37/2007. (VI. 12.) AB határozat, ABH 2007, 457, 461.] 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. [26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 198.] Irányadó a jelen nyugdíjrendszerre az Alkotmánybíróság 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában tett megállapítás, mely szerint a 2013-tól alkalmazható új típusú törvények célkitűzései, elvei, szabályai úgy valósulnak meg, ahogy a különböző korosztályok belépnek az új rendszerbe. Ezért az új szabályozásból eredő alkotmányossági követelmények nem vetíthetők ki azokra a nyugdíjasokra, akik nem e szabályok alapján szereztek nyugdíjjogosultságukat. (ABH 1999, 325, 335.) Azt a katonát, aki nyugdíjjogosultságot szerzett, az ellátás megilleti, átmenetileg – rászorultsága hiányában – nem kerül a nyugdíj folyósításra, ha mégis képes teljes értékű jövedelemszerző foglalkozás folytatására.” (ABH 2008, 2603, 2617.)

- [18] A Módtv. 19. § (5) bekezdése külön rendelkezést tartalmazott azokra, akik 2007. december 31-én már a Tny.-nek a Módtv. 9. §-ával megállapított 83/B. § (1) bekezdése szerinti ellátásban részesültek. A nyugellátást az ő vonatkozásukban ugyanis csak a 2009. december 31-e után végzett jövedelemszerző tevékenység időtartamára kellett szüneteltetni. E szabály azonban ténylegesen mégsem érvényesült, miután 2008. január 1-jét követően a Tny. 83/B. § (1) bekezdése módosult (2010. január 1-jei hatállyal, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény módosításáról szóló 2009. évi CXXVII. törvény 1. §), melynek következtében a 2007. december 31-ig kedvezményes nyugdíjba vonultak számára a jogalkotó törölte a szüneteltetést, emellett az éves keretösszeget a minimálbér tizennyolcszorosára emelte.
- [19] A következő lényeges változást a Knymt. 67. §-a vezette be, amely oly módon változtatta meg a Tny. 83/B. §-át, hogy az összhangban álljon a korhatár előtti nyugdíjak megszüntetésével. Ezzel függ össze a Knymt. 11. §-a, mely a korábban korhatár előtti nyugdíjban részesülők teljes körére kiterjesztette a szüneteltetési szabályt, tehát azokra is, akik ez alól korábban azért mentesültek, mert 2008. január 1-jét megelőzően szereztek korhatár előtti nyugdíjat. A Knymt. 11. § (2) bekezdése az ő vonatkozásukban – felkészülési időt biztosítva – úgy rendelkezett, hogy csak a 2012. június 30-át követően szerzett jövedelmet lehet figyelembe venni.
- [20] A 2008. január 1-jét megelőzően korhatár előtti nyugdíjban részesülő személyek számára tehát ténylegesen a Knymt. támadott rendelkezése vezette be a nyugdíj helyébe lépő ellátás, illetve járandóság szüneteltetését a keretösszeget meghaladó nyugdíjjáruled-alap megszerzése esetén. Azok számára, akik 2008. január 1-jétől szereztek korhatár előtti nyugdíjat, a Knymt. 11. §-a

tulajdonképpen nem hozott változást, vonatkozásukban a 11. § a régi (Tny. 83/B. §-ban foglalt) szabályok továbbélését biztosította, illetve biztosítja, most már nem a nyugdíjuk, hanem a korhatár előtti ellátásuk, illetve szolgálati járandóságuk tekintetében. A kúriai végzésben említett „kettős szankció” – mint a nyugdíjba vonuláskor előre nem látható, új szankció – tehát a 2008. január 1-jét megelőzően korhatár előtti öregségi nyugdíjat szerzett személyek vonatkozásában áll fenn: egyrészt a nyugdíjuk ellátásá, illetve járandósággá alakult át és csökkent annak összege, másrészt belépett a szüneteltetési szabály. Azoknál, akik 2007. december 31. után szereztek szolgálati nyugdíjat, csak a járandósággá alakítás és a csökkentés nem volt előre látható, őket nyugdíjuk megszerzésétől kezdődően érinti a szüneteltetési rendelkezés, 2012-től pedig a nyugdíjuk járandósággá alakítása, illetve összegének csökkenése.

- [21] 3. A „kettős szankció” első elemével, vagyis a nyugdíj korhatár előtti ellátásá, illetve szolgálati járandósággá történő alakításának és csökkentésének alkotmányosságával az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben foglalkozott. Ebben a testület a panaszosoknak és az alapvető jogok biztosának a Knymt. 5. § (1)–(2) bekezdéseinek megsemmisítésére irányuló, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított kérelmeit elutasította. Az Alkotmánybíróság e döntésének indokolásában áttekintette korhatár előtti nyugdíjak átalakítását megelőző és annak alapul szolgáló alkotmányos rendelkezéseket. Az Alaptörvény N) cikkét kiemelve értékelte az Alkotmánybíróság a korhatár előtti nyugdíjakat érintő kényszerű paradigma-váltást. A határozat rámutatott, hogy: „A nyugdíjrendszer 2010-ben megkezdett folyamatos átalakításának egyik vezérlő elve és egyúttal főszabálya az lett, hogy nyugellátás az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyeket illetheti meg, az »*ex gratia*« jellegű juttatások a megváltozott helyzetben nem vagy csak korlátozottan tarthatók fenn.” (Indokolás [48]) A döntés szerint a korábban megállapított korengedményes nyugdíjak csökkentése, megszüntetése, illetőleg szociális járadékká történő átalakítása fenntartható, átlátható és kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás és a szociális biztonság új alkotmányos alapelveire támaszkodó alaptörvényi szándékon nyugodott. (Indokolás [59]) A testület megállapította, hogy az új rendszernek a Knymt. 5. § (1) és (2) bekezdéseivel, illetőleg az ezekhez kapcsolódó további törvényi rendelkezésekkel megállapított juttatásai az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 19. § (5) bekezdésében adott felhatalmazása végrehajtását szolgálták, így az Alkotmánybíróság nem találta e rendelkezéseket az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésével (sem) ellentétesnek. (Indokolás [74])

- [22] E határozatában azonban a testület nem foglalkozott a szolgálati járandóság szüneteltetésének kérdésével.
- [23] E tekintetben az Alkotmánybíróság visszautal arra, hogy a korhatár előtti nyugellátás átalakításának alaptörvényi felhatalmazását még az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdése adta meg. Erről a rendelkezésről az Abh1. a következő megállapításokat tette: „Az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdése három mondatba foglalva, tartalmilag jól elkülöníthetően három különböző rendelkezést tartalmazott:
- deklarálta, hogy főszabályként nyugellátás az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyeknek jár;
 - törvényhozási tárgykorbe utalta a nyugdíjkorhatárt be nem töltött személyek részére történő nyugellátás megállapíthatóságát;
 - lehetővé tette, hogy »törvényben meghatározottak szerint« a már korábban megállapított nyugellátást csökkenthessék, szociális ellátássá alakíthassák vagy akár meg is szüntethessék.” (Indokolás [50]–[53]).
- [24] A szüneteltetés következtében az ellátást időlegesen nem folyósítják. Ez felfogható ideiglenes „megszüntetésként”, melyre a törvényhozó a fenti alkotmányos szabályban felhatalmazást kapott. Ugyanakkor, miként arra az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság már hivatkozott, a nyugellátás átalakítása korhatár előtti ellátássá, illetve szolgálati járandósággá nem eredményezte a korábbi jogcímen szerzett jogosulti váromány elenyészését. Az öregségi nyugdíjkorhatár elérésével az érintett személyek korhatár előtti ellátásukat (szolgálati járandóságukat) immáron teljes összegben, csökkentés nélkül öregségi nyugdíjként kapják meg. (Indokolás [103]) Ugyanez igaz a szüneteltetésre: a teljes összegű öregségi nyugdíjra vonatkozó váromány a szüneteltetésre tekintet nélkül fennmarad, az öregségi nyugdíjkorhatár elérésével az érintettek teljes összegű nyugdíjat kapnak, szüneteltetés nélkül.
- [25] Másik oldalról, mind az Abh2.-ből, mind az Abh1.-ből kivehetően a nyugellátások – beleértve az öregségi nyugdíjakat is – egyrészt ugyan a biztosítási elv alapján működnek, másrészt azonban ez az elv nem érvényesül tisztán: vegyes rendszerű társadalombiztosítási rendszerben a szolidaritási elem is megjelenik. (ABH 2008, 2603, 2617.) A nyugdíjrendszert érintő átalakításoknak, különösen pedig a korhatár előtti nyugellátások megszüntetésének az egyik indoka épp az volt, hogy a jövőben a nyugdíjkiadások ne haladják meg a nyugdíjárulékból származó bevételeket. Márpedig a korhatár előtti nyugellátások járulékfizetéssel csak részben voltak megalapozottak, a Nyugdíjbiztosítási Alapot terhelő folyósítások növelték annak hiányát, a hiány pótlása pedig a központi költségvetésből történt, illetve történik (Indokolás [57]–[58]). A szolidaritási elem megjelenik magában az Alaptörvényben is: a XIX. cikk (4) bekezdése szerint

Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő.

- [26] Az Abh2. indokolásából kitűnik, hogy a szolidaritási és a biztosítási elem keveredése folytán nem dönthető el teljes pontossággal, hogy mely ellátás mögött áll ellenszolgáltatás, és melyik mögött nem. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül az, hogy a nyugdíj célja az, 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. (ABH 2008, 2603, 2617.) Nemcsak a korhatár előtti nyugdíjakra, de a szolgálati nyugdíjra is igaz az az Abh1.-ben megfogalmazott tétel, mely szerint a nyugdíjrendszer Alaptörvény XIX. cikkével összhangban történő átalakításának a célja az volt, hogy a nyugdíj valóban csak az időskorú megélhetést biztosítsa. (Indokolás [93]) A korábbi törvényi vélelem szerint a hivatásos állomány tagjai esetében az idős korból fakadó rászorultság hamarabb bekövetkezett a fegyveres szolgálattal járó különleges fizikai és lelki terhelés miatt. Ezt a Knymt.-vel bevezetett (és módosított) új rendszer már nem tette megáévá. Figyelemmel az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésére is, mely – a jogalkotónak meghagyott széles mozgástér mellett – egységes állami nyugdíjrendszer fenntartását irányozza elő, a törvényhozó egységes öregségi nyugdíjkorhatárt határozott meg, a katonákra és a hivatásos állomány tagjaira is kiterjedően. Egyúttal a korábbi szolgálati nyugdíjakat az – egyébként fokozatosan emelkedő – öregségi nyugdíjkorhatárt be nem töltött személyeknél szociális ellátássá alakította. A szolgálati járandóságot az állam – miként a többi korhatár előtti ellátást is – az Alaptörvény XIX. cikkéből fakadó intézményvédelmi kötelezettségének eleget téve, az állampolgárok biztonságát megeremelve, a társadalom mindenkori teherviselő képességéhez igazodóan nyújtja a rászorulóknak (lásd: Abh1. Indokolás [93]–[103]). Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben a szolgálati nyugdíjak szüneteltetését nem találta a szerzett jogok védelmével ellentétben állónak, mivel a katonákat és a hivatásos állomány tagjait megillette ugyan a nyugdíj, de rászorultság hiányában azt átmenetileg nem folyósították. Ugyanezen érv még inkább igaz a szociális ellátásnak minősülő szolgálati járandóság vonatkozásában. Ha a szolgálati járandóságban részesülő személy képes más módon megélhetéséről gondoskodni, vagyis egyéb jövedelme is van, akkor róla az államnak gondoskodni szükségtelen, hiszen nem rászoruló.
- [27] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a fentiek miatt a szolgálati nyugdíj szolgálati járandósággá történő alakítása, összegének csökkentése és a szüneteltetési szabály együttes hatásában sem ellentétes a B) cikk (1) bekezdésével.

Nem vitatott, hogy a nyugdíjrendszer – mely hosszú időszakon keresztül átívelő viszonyokra épül (mind a járulékfizetés, mind a nyugellátás folyósítása tekintetében) – nem maradhat változatlan, a rá vonatkozó szabályok a társadalmi (demográfiai), és gazdasági (költségvetési) körülmények alakulását követve folyamatosan módosulnak. E változásnak a kereteit az alkotmányos szabályok, egyebek mellett a jogbiztonság, a szerzett jogok védelme jelöli ki. A kiszámíthatóság és az előreláthatóság ilyen hosszú távú viszonyoknál mindenképpen relatív, az összes körülmény alapos mérlegelését igényli. A bizalomvédelem a nyugdíjra vonatkozó váromány fennmaradásában továbbra is érvényesül. Az érintettek pedig korábbi ellátásukhoz igazodóan – bár kétségtelenül csökkentett összegben – ellátásban részesülnek. Ettől időlegesen csak akkor esnek el, ha a minimálbér tizennyolcszorosát (vagyis az egy évre vetített minimálbér 150%-át) meghaladó, nyugdíjjárulék alapját képező jövedelmük keletkezik az adott évben, és ezért az állami gondoskodásra nem szorulnak rá. Az Alaptörvény O) cikke szerint mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni. Ennek fényében is értékelendő a kúriai végzés azon felvetése, mely arra utal, hogy a szüneteltetés akkor is érvényesül, ha a keretösszeget a járandóságra jogosult az év első felében éri el. A naptári évre vonatkoztatott adó- és járulékfizetési kötelezettség talaján ez a fajta szüneteltetés nem vezet a jogbiztonság, a bizalomvédelem elvének, illetve a szerzett jogoknak a sérelmére. A jogalkotó azonban olyan rendszert is kialakíthat, mely nagyobb figyelemmel van arra, hogy a nyugdíjjárulék alapját képező jövedelem az éves keretösszeget mikor (melyik hónapban) éri el, és így hány hónapon keresztül kap az érintett szolgálati járandóságot.

- [28] 4. A Knymt. 11. §-ának 2012. január 1. és 2012. december 31. között hatályos (2) bekezdése a 2008. január 1-je előtt szolgálati nyugdíjat szerzettekkel annyiban érintette, hogy féléves felkészülési időt biztosított számukra a járandóság szüneteltetése vonatkozásában. Mivel a korábbi előírások értelmében az ő szolgálati nyugdíjukat szüneteltetni nem kellett nyugdíjjárulék alapjuknak az éves keretösszeg elérése esetén sem, a törvényhozó ezzel az átmeneti idővel kívánta biztosítani azt, hogy az érintettek a megváltozott feltételekhez igazíthatassák magatartásukat: azaz eldönthessék, a továbbiakban milyen forrásból kívánják megélhetésüket biztosítani, illetve a nyugdíj rövid időn belüli kiesése ne okozhasson aránytalan terhet a számukra. Az indítványozó e szabály alaptörvény-ellenességével összefüggésben külön érvelést nem fogalmazott meg, a felkészülési idő rövidegét nem kifogásolta. Kifejezetten csak annyiban tért

ki rá, amennyiben megítélése szerint a szerzett jogok védelmének sérelmét e felkészülési idő nem képes ellensúlyozni. Vagyis lényegében az (1) bekezdéssel összefüggésben, szorosan ahhoz kapcsolódóan értékelte a (2) bekezdést is alaptörvény-ellenesnek. Mivel az Alkotmánybíróság a 11. § (1) bekezdését önmagában az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésével összhangban állónak találta, külön a (2) bekezdés – mely a felkészülési idő biztosításával épp a jogbiztonság érvényesülését volt hivatva szolgálni – alaptörvény-ellenességét sem állapíthatta meg.

[29] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezéseket elutasította.

[30] 5. Az Alkotmánybíróság a Knymt. 2013. január 1-jétől 2013. június 30-ig hatályos 11. § (2) bekezdése tekintetben arra a következtetésre jutott, hogy azzal kapcsolatosan az indítványozó a második kezdeményezésben külön érvelést nem terjesztett elő, a konkrét ügy körülményeiből kitűnően pedig a folyamatban lévő eljárásban nem is kell alkalmazni. Ezért e rendelkezés tekintetében – figyelemmel az Abtv. 25. § (1) bekezdésére, illetve 64. § d) pontjára – az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést visszautasította.

Budapest, 2015. március 30.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/355/2015.

