

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 12/2018. (VII. 18.) AB HATÁROZATA

a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvénnyel kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Juhász Imre* és *dr. Pokol Béla* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, XIII. cikk (1) bekezdéséből és XV. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény nem ad lehetőséget az alaptörvény-ellenes, illetve az uniós jogot sértő szabályozásra visszavezethető okból nyugalmazott bírónak és ügyészeknek arra, hogy szolgálati jogviszonyuk helyreállítását követő nyugalmazásukra tekintettel öregségi nyugdíjukat kérelmükre ismételten megállapítsák úgy, mintha arra e későbbi időpontban első alkalommal került volna sor.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2018. december 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 22/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az előtte 59.M.2270/2017. számon folyamatban lévő ügyben egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján.
- [2] 1. A bírói kezdeményezésre okot adó ügy lényege a következők szerint foglalható össze.
- [3] 1.1. Az alapügy felperese 2009. december 18-án elérte az öregségi nyugdíjkorhatárt, amelynek betöltése után – nyugdíja megállapítása nélkül – továbbra is bírói szolgálati jogviszonyban dolgozott, amíg tisztségéből a Köztársasági Elnök 2012. március 29-i határozata fel nem mentette a bírák jogállásáról és javalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) határozathozatalkor hatályos 90. § *ha*) pontja, valamint 230. §-a alapján. Munkaviszonya 2012. június 30-ával megszűnt.
- [4] Az elsőfokú nyugdíjbiztosítási szerv igénybejelentés alapján eljárva az alapügy felperese számára öregségi nyugdíjat állapított meg 2012. július 1-jei folyósítási kezdettel a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) irányadó rendelkezéseinek megfelelően.
- [5] 1.2. A megállapított öregségi nyugdíj folyósításának szüneteltetését rendelték el 2013. július 1-jével a Tny. 83/C. §-a szerint. Az alapügy felperesének bírói szolgálati jogviszonyát ugyanis helyreállították azt követően, hogy az Alkotmánybíróság a 33/2012. (VII. 17.) AB határozattal (a továbbiakban: Abh.1.) alaptörvény-sértőnek, és az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EuB) a C-286/12. számú ügyben (a továbbiakban: EuB ítélete) az uniós jogba ütközőnek minősítette a nyugalmazására vonatkozó szabályozást.

- [6] 1.3. Az alapügy felperesének bírói szolgálati jogviszonya a rá – az új szabályok szerint – irányadó korhatár (69. életév) betöltésénél fogva ismételen megszűnt 2016. december 17-én; ezt követő naptól a korábban megállapított öregségi nyugdíját ismételen folyósítják.
- [7] Az alapügy felperese kérelmet terjesztett elő az elsőfokú nyugdíjbiztosítási szervnél, amelyben kérte, hogy öregségi nyugdíját úgy állapítsák meg újból, hogy nem veszik figyelembe a „kényszernyugdíjazását”, azaz a bírói jogviszonya helyreállításától kezdve eltelt időt szolgálati időként veszik figyelembe és havi átlagkeresete kiszámítása során elismerik az ezen időszak alatt szerzett, felső határ nélküli nyugdíjárulék-fizetéssel terhelt illetményét.
- [8] Kérelmét határozattal elutasították, amelynek indokolásában többek között az áll, hogy „[a] jogerősen megállapított saját jogú nyugellátásról már nem lehet lemondani, ezért a nyugellátás újbóli, illetve későbbi időponttól történő megállapítására [...] nincs jogi lehetőség. Az előzőekben megállapított és jelenleg is folyósított ellátás illeti meg.”
- [9] A másodfokú nyugdíjbiztosítási szerv az alapügy felperesének fellebbezését elutasította és az elsőfokú döntést helyben hagyta. E döntés „megokolása” azt tartalmazza, hogy az elsőfokú hatóság határozata helytálló, figyelemmel a Tny. 22/A. § 2017. január 1-jétől hatályos változatára és 83. § (1) bekezdésére.
- [10] A másodfokú határozatot keresettel támadta az alapügy felperese, amelyben azt is kérte az indítványozó bíróságtól, hogy forduljon az Alkotmánybírósághoz.
- [11] 2. A bírósági kezdeményezés elsősorban a felperes és kisebb részben az alperes érveit adta elő. A főtítkári előkészítő eljárás során hiánypótlásra került sor. A kiegészítő indítványban foglaltak szerint a Tny. 22/A. § (1)–(3) bekezdései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, II. cikkét, XIII. cikk (1) bekezdését és XV. cikk (2) bekezdését. Ezek alapján kérte az indítványozó bíróság azt, hogy az Alkotmánybíróság a támadott szabály alkalmazását zárja ki a folyamatban lévő perben.
- [12] 2.1. Az indítvány szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése azért sérül, mert „[a] saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység jogállami keretek között alkotmányosan nem korlátozható, ha az nem sérti mások jogait vagy jogos érdekeit. A nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenységhez nem fűződnek ugyanazon jogok, mint az általában vett, nyugellátás előtti keresőtevékenységhez. Ez pedig olyan korlátozás, mely jogállami elvekkel nem alátámasztott, és kifejezetten sérti a jogállamiság részét képező jogegyenlőség elvét [...]”
- [13] 2.2. Az Alaptörvény II. cikkének a sérelmére az vezet az indítványban írtak szerint, hogy alaptörvény-ellenes jogszabály folytán nyugellátás igénybevételére kényszerült az alapügy felperese, és a jogsértő állapot kiküszöbölésére megalkotott jogszabály nem hozta ugyanolyan jogi helyzetbe, mint amilyenben az alaptörvényt sértő jogszabály alkalmazása előtt volt. A jogalkotó megoldása az alapügy felperesét nyilvánvalóan méltatlan helyzetbe hozta, ami által sérült az emberi méltósága.
- [14] 2.3. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése sérelmét a kérelmező bíróság a következőkben jelölte meg: „kellő társadalmi cél és indok nélküli tulajdonkorlátozás valósul meg általa, hogy a korlátozás indok és alátámasztás nélkül fosztja meg a tevékenység gyakorlóját a munkája gyümölcsétől úgy, hogy egyúttal a tevékenységét beszolgáltatási kötelezettséggel sújtja és ezzel kettős aránytalanságot valósít meg: a saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenységet folytató felső korlát nélkül fizeti a járulékot, ugyanakkor nem jut ezzel arányos juttatáshoz, hanem csak egy erősen korlátozott kompenzációhoz [...]”
- [15] 2.4. Az indítványozó bíróság a jogállamiság részét képező jogegyenlőség elvét vezette át a hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos panaszelembe. Eszerint a támadott szabályozás „különbséget tesz az emberek két csoportja között aszerint, hogy valaki nyugellátás előtt kötelezett nyugdíjárulék fizetésére, vagy e kötelezettségnek a nyugellátása mellett tesz eleget. Mindkét csoport eleget tesz normatív módon meghatározott kötelezettségnek, de ezzel egyidejűleg negatív megkülönböztetés történik: a nyugellátáshoz az a szankció társul, hogy a felső határ nélkül járulékot fizető nem jut hozzá ahhoz a jogosultsághoz, ami a másik csoportot megilleti. Ezen hátrányos megkülönböztetés nincs semmilyen jogállami elvvel alátámasztva. [...] Az itt vázolt különbségtétel a diszkrimináció tilalmába ütközik és sérti az alapvető jogokat. Ezáltal sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését.”

II.

[16] 1. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései:

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

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„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.”

[17] 2. A Tny. sérelmezett rendelkezései:

„22/A. § (1) A saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység időtartama szolgálati időként nem vehető figyelembe. A saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenységgel szerzett, nyugdíjjárulék-alapot képező kereset, jövedelem összege az öregségi nyugdíj alapját képező havi átlagkereset kiszámítása során nem vehető figyelembe.

(2) Az öregségi nyugellátásban részesülő személy – ideértve azt a személyt is, akinek nyugellátása szünetel – nyugellátását a sajátjogú nyugdíjasként történt foglalkoztatása, illetve egyéni vagy társas vállalkozóként végzett kiegészítő tevékenysége alapján a naptári évben elért, nyugdíjjárulék-alapot képező kereset, jövedelem összege egytizenketted részének 0,5 százalékával – a jövedelem megszerzését követő naptári év január 1-től – növelni kell. A nyugdíjnövelés kiszámítása során az a nyugdíjjárulék-alapot képező kereset, jövedelem vehető figyelembe, amely után az előírt nyugdíjjárulékot megfizették.

(3) A nyugdíjnövelést a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv hivatalból állapítja meg a nyugdíjjárulék-alapot képező kereset, jövedelem megszerzését követő naptári év

a) szeptember 30-áig, ha kizárólag a Tbj. 5. § (1) bekezdés a) pontja szerinti jogviszonyból származó keresetet, jövedelmet kell figyelembe venni,

b) október 31-éig az a) pontban nem említett esetben.”

III.

[18] A bírói kezdeményezés részben alkalmas az érdemi vizsgálatra az alábbiak szerint.

[19] 1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Abtv. 25. §-ában lefektetett kritériumoknak, amelyeket már több ügyben is összefoglalt a testület {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24], 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28], 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. Ezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kezdeményező bíróság az eljárás felfüggesztése mellett végzésekben fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyek közül a kiegészítő végzésben (59.M.2270/2017/8.) konkrét, indokolt kérelmet terjesztett elő az ügyben alkalmazott Tny. 22/A. § (1) bekezdésével szemben.

[20] Az indítványozó végzés (59.M.2270/2017/6.) nem a bíróság, hanem a felek álláspontjáról szólt, ezért az abban írtakat az Alkotmánybíróság nem tudta figyelembe venni a határozottság hiánya miatt [vö.: az Abtv. 25. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés b) és e) pont]. Az Alkotmánybíróságnak alkotmányos funkciójával összefüggésben az Alaptörvényből és az Abtv.-ből fakadó feladata, hogy a bírói kezdeményezés törvényi feltételeinek a fennállását megvizsgálja, és azok nyilvánvaló hiánya esetében a hiányossággal érintett panaszlelem(ek) érdemi vizsgálatát ne folytassa le {lásd például: 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [7]; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [19]; 3195/2018. (VI. 8.) AB végzés, Indokolás [10]}.

- [21] 2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tny. 22/A. § (2)–(3) bekezdéseinek alaptörvény-ellenességét csak állította az indítványozó bíróság; ennek alátámasztása érdekében semmilyen jogi érvet nem fogalmazott meg. A kiegészítő végzés nem tartalmaz (alkotmányjogi érvekkel alátámasztott) indokolást arra nézve, hogy e két bekezdés miért ellentétes az Alaptörvénnyel. Az indokolás hiánya az ügy érdemi elbírálásnak akadályát képezi {például: 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3229/2017. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [10]}. Az előbbi kettő bekezdéssel szemben előterjesztett panaszem tehát nem alkalmas az érdemi vizsgálatra, mert nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjának.
- [22] 3. A fentieknek megfelelően az Alkotmánybíróság a Tny. 22/A. § (1) bekezdését vizsgálta felül a kiegészítő végzésben felhívott alaptörvényi rendelkezések állítólagos megsértése okán.

IV.

- [23] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.
- [24] Az Alkotmánybíróság előbb áttekintette az Abh.1.-et, az EuB ítéletét, az ezekre adott jogalkotói válaszokat, valamint a saját jogú nyugdíjasként a közszférában foglalkoztatottakkal kapcsolatos 29/2017. (X. 31.) AB határozatot (a továbbiakban: Abh.2.), az 1157/B/2008. AB határozatot (a továbbiakban: Abh.3.), majd megvizsgálta a támadott és az ahhoz szorosan kapcsolódó szabályozást, végül döntött arról, hogy a támadott szabály sérti-e a négy felhívott alaptörvényi rendelkezést az indítványban írt okokból.
- [25] 1. Az Alkotmánybíróság az Abh.1.-gyel visszamenőleges hatállyal megsemmisítette a Bjt. 90. § *ha*) pontját és 230. §-át, amelyek lényegében arra vezettek, hogy az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött bírónak a bírói szolgálati jogviszonyuk 70. életévük betöltése helyett már a 62. életévük betöltésével megszűnt.
- [26] 1.1. Az Abh.1.-ben többek között azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy „[a] bírák jogállásának lényeges eleme a személyes függetlenséggel, az elmozdíthatatlansággal összefüggésben a jogviszonyuk megszűnésének a szabályozása. [...] A bírókat illetően a nyugalomba helyezés életkora – amely elsősorban jogállási és nem nyugdíj-szakmai kérdés –, valamint a nyugellátásra való jogosultság életkora akkor válhat el, ha ez összehatásában, a következményeit illetően nem hátrányos rájuk nézve. [...] A nyugalomba helyezést lehet magasabb és alacsonyabb életkorhoz kötni, mint ami a nyugdíjkorhatár a más foglalkozást gyakorló személyeknél. Ha a korhatár változik, ennek alkotmányjogi jelentősége nem önmagában a korhatár mértékének meghatározásában, hanem az új korhatár bevezetésének módjában és határidejében, a bírókra gyakorolt hatásában lehet” (Abh.1., Indokolás [87]).
- [27] Azt is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy „a törvényes bíró garanciáját egyértelműen sérti az olyan törvény, amely viszonylag rövid időn belül eredményezi a bírói tisztség időtartamának a lerövidülését, vagyis a bíró gyors eltávolítását tisztségéből” (Abh.1., Indokolás [101]). Azt is megfogalmazta a testület, hogy „[a] bírák szolgálati viszonya felső korhatárának mértékét az alkotmányozó, vagy ennek hiányában sarkalatos törvény viszonylag szabadon állapíthatja meg. Az Alaptörvényből konkrét életkor nem vezethető le. Az azonban igen, hogy új korhatár bevezetésének, ha ez a felső korhatár csökkentését, és nem a korábbi korhatár megemelését jelenti, csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, a bíró elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül lehet helye” (Abh.1., Indokolás [106]).
- [28] Az Alkotmánybíróság rögzítette azt is, hogy „az alkotmányellenessé nyilvánított törvény alapján felmentett bírák szolgálati jogviszonya nem áll helyre az alkotmánybíróági döntés erejénél fogva” (Abh.1., Indokolás [100]).
- [29] 1.2. Az Abh.1. alapján adottnak kellett tekintenie az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben egyfelől azt, hogy az érintett bírók nyugalmazását az Alaptörvénnyel ellentétes módon szabályozta a jogalkotó. Másfelől azt, hogy az Abh.1. indokolásából egyértelműen következett: a törvényalkotónak szabályokat kell alkotnia a jogviszony jogellenes megszüntetésének orvoslása érdekében, mert az eredeti állapot nem áll helyre az Abh.1. erejénél fogva.
- [30] 2. Az EuB kötelezettségzegési eljárásban hozott ítélete megállapította: „Magyarország a bírák, ügyészek és közjegyzők szolgálati jogviszonyának 62 éves korban történő megszüntetését előíró nemzeti szabályozás elfogadásával – amely életkoron alapuló, az elérni kívánt célokkal arányban nem álló eltérő bánásmódot eredmé-

nyez – nem teljesítette a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv) 2. cikkéből és 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit” (EuB ítélete rendelkező rész).

- [31] 2.1. Az EuB ítélete indokolása szerint a magyar szabályozás közvetlenül az életkoron alapuló eltérő bánásmódot valósít meg a három jogászi hivatásrend tagjai tekintetében. Mindazonáltal az Irányelv 6. cikke (1) bekezdésének első albekezdéséből az következik, hogy az életkoron alapuló eltérő bánásmód nem jelent hátrányos megkülönböztetést, ha – a nemzeti jog keretein belül – jogszerű céllal, például jogszerű foglalkoztatáspolitikai, munkaerő-piaci, vagy szakképzési céllal, objektív és észszerű módon igazolható, valamint e cél elérésének eszközei megfelelőek és szükségesek (EuB ítélete 54–55. pontjai).
- [32] Az EuB megállapította, hogy a vitatott rendelkezések jogszerű célokkal igazolhatók. Ezek egyike a fiatal jogászok bíróvá, ügyésszé és közjegyzővé válását megkönnyítő, kiegyensúlyozottabb korstruktúrához vezető jogi környezet kialakítása volt. A másik pedig a szolgálati jogviszony kötelező megszűnésével járó korhatár közszolgálati hivatások tekintetében történő egységesítése (EuB ítélete 59–64. pontjai).
- [33] Az EuB azonban azt is megvizsgálta, hogy a vitatott nemzeti rendelkezések „az említett két cél megvalósításának megfelelő és szükséges eszközei-e”. Az EuB megállapította, hogy nem azok, mert rövid felkészülési időt követően lépett hatályba a nyugalmazási szabályozás módosítása; nem volt előre látható a módosítás; a nyugdíjkorhatár emelésével ellentétes irányú, és a nyugdíjkorhatár-emelés lépcsőzetes módszerével ellentétben azonnali hatás kiváltására irányult (EuB ítélete 65–75. pontjai).
- [34] 2.2. Az EuB ítélete alapján figyelemmel kellett lennie az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben is arra, hogy az érintett bírák szolgálati jogviszonyát az uniós joggal ellentétben álló hátrányos megkülönböztetéssel szüntette meg a jogalkotó 2012-ben. A diszkriminációt azonban nemcsak a bírók vonatkozásában állapította meg az EuB, hanem az azonos szabályozási koncepció hatálya alá tartozott közjegyzők és ügyészek tekintetében is.
- [35] 3. Az új szabályozást a jogalkotó az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló 2013. évi XX. törvénnyel (a továbbiakban: Mód.tv.) ültette a Bjt.-be és más törvényekbe annak a szándékával, hogy megfeleljen az Abh.1.-ben és az EuB ítéletében foglalt követelményeknek, ahogyan arra a Mód.tv. miniszteri indokolása rámutatott (lásd: a Mód.tv. általános indokolása).
- [36] 3.1. A törvényalkotó a Mód.tv.-vel iktatta a Bjt.-be azokat a szabályokat, amelyek kezelték a bírói szolgálati jogviszony jogellenes megszüntetése által létrejött helyzetet, különös tekintettel arra, hogy miként állítható helyre a jogviszony és miként nyerhetnek kártérítést az érintett bírák [lásd: Bjt. 145. § (3)–(7) bekezdés és 232/B.-232/K. §]. A jogellenes megszüntetéssel érintett, a szükséges nyilatkozatot megtevő 229 bíró közül 56 fő választotta az ítélkezési tevékenység folytatását. A bírók többsége az átalány-kártérítést választotta a visszahelezés helyett és elfogadta bírói jogviszonya megszűnését (az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2013. évi beszámolója, 81. oldal). A tevékenység folytatását választó bírókra az a szabály vonatkozott, hogy jogosultak az elmaradt illetményükre, egyéb járandóságukra, vezetői pótlékukra, felmentésüket megelőző beosztási helyükön kell továbbfoglalkoztatni őket és tanácselnöki tisztségükbe is vissza kell helyezni a volt tanácselnököket [lásd: Bjt. 232/J. § (2) bekezdés].
- [37] Arról is rendelkezett a törvényalkotó a bírók nyugalmazásával kapcsolatban, hogy az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésében meghatározott általános öregségi nyugdíjkorhatár a Tny.-ben meghatározott öregségi nyugdíjra jogosító legmagasabb öregségi nyugdíjkorhatár, de legalább a 65. életév és ezt a szabályt 2023. január 1-jétől kell alkalmazni. Addig a születési évszámtól függővé tett lépcsőzetes rendszer szerint csökken a nyugalmazási korhatár a 70. életévről a 65. életévre (lásd: a Bjt. Mód.tv.-vel megállapított 91. §-át és 232/C. §-át).
- [38] A Mód.tv. az ügyészek jogviszonyával kapcsolatban is azonos nyugalmazási szabályozást iktatott a jogrendszerbe és az ügyészek számára is lehetővé tette, hogy átalány-kártérítést kapjanak vagy kérelmükre visszakérüljenek tisztségükbe az elmaradt illetmény megtérítése mellett (lásd: a Mód.tv. 27–35. §-ával módosított legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény 165/A–J. §). Az érintett 101 ügyész közül 19 kérte az ügyészi tisztségbe történő visszahelyezését 2013-ban (A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2013. évi tevékenységéről, 56. oldal).
- [39] A közjegyzők nyugalmazási korhatárát az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény 45. § (4) bekezdése szállította volna le 2014. január 1-jei hatállyal, de hangsúlyozandó,

hogyan végül nem lépett hatályba a Mód.tv. 37. §-a értelmében. Helyette a bírák és az ügyészek nyugalmazására vonatkozó lépcsőzetes rendszerrel azonos szabályozás épült be a Mód.tv. 5. §-a útján a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 178. §-ába 2013. április 2-i hatálybalépéssel.

- [40] 3.2. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényalkotó célja az volt, hogy orvosolja az alaptörvény-ellenes, illetve az uniós jogot sértő jogviszony-megszüntetés a bírók, illetve az ügyészek esetében, és hogy megelőzze e megszüntetés hatályosulását a közjegyzők esetében. Lehetőséget adott ugyanis a törvényalkotó arra, hogy a bírók és az ügyészek válasszanak: jogviszonyukat helyreállítják, vagy általán-kártérítést kérnek. A törvényalkotó arra törekedett, hogy ha a jogellenes jogviszony-megszüntetéssel érintettek úgy döntenek, hogy folytatják tevékenységüket, kérelmükre olyan helyzetbe kerüljenek, mintha nem szüntették volna meg státuszukat.
- [41] Ezekon túlmenően a nyugalmazási korhatárra vonatkozó új szabályozást alakítottak ki az egységesség és a fokozatosság elve mentén haladva a bírókra, a közjegyzőkre és az ügyészekre kiterjedően.
- [42] 4. Az Alkotmánybíróság áttekintette az Abh.2.-őt és az Abh.3.-at, mert az azokban tett megállapítások szoros tárgyi összefüggésben állnak a jelen ügyben felmerült alkotmányossági kérdésekkel.
- [43] 4.1. Az Alkotmánybíróság az Abh.2.-vel a Tny. 83/C. §-ával, 102/J. §-ával, 102/I. §-ával, 102/K. §-ával szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszt bírálta el, amely a közzsférában az ún. „dupla ellátás tilalmával” volt kapcsolatos. Az indítványozó mint öregségi nyugdíjban részesülő személy egy önkormányzatnál köztisztviselőként dolgozott 2012. július 1-jétől. A Tny. 2013. január 1-jei módosítását követően felfüggesztették azoknak a személyeknek a nyugdíj-folyósítását, akiket a közzsféra meghatározott területein foglalkoztatnak, de 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. Az indítványozó azzal érvelt, hogy 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 (Abh.2., Indokolás [13] és [81]).
- [44] A támadott jogszabályokat az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJB) is megvizsgálta a javak békés élvezetéhez való jog (tulajdonhoz való jog) és a diszkrimináció tilalma szempontjából a 78117/13. számon folyamatban volt, *Fábián kontra Magyarország* ügyben. Az EJB Nagy Kamarája a kérelmet elutasította. Megállapította, hogy az állami nyugdíj felfüggesztése a közzszolgáltatásban foglalkoztatott nyugdíjas számára nem sérti a javak békés élvezetéhez való jogot. Megállapította továbbá azt, hogy nem ütközik a megkülönböztetés tilalmába, hogy a magyar szabályozás különbséget tesz a köztisztviselők és a magánszektorban foglalkoztatott nyugdíjasok nyugdíjának a folyósítása között azon az alapon, hogy az államháztartásból kapják-e a munkabéruket vagy a magánszférából (Abh.2., Indokolás [83]). Az EJB döntése alapvetően nem tér el sem a tulajdonhoz való jog, sem a hátrányos megkülönböztetés tilalma tekintetében attól az értelmezéstől, amelyet az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint kifejtett az Abh.2.-ben.
- [45] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésére alapított panaszleletet elutasította. Ennek során arra mutatott rá, hogy a vizsgált szabályozás megfelelő egyensúlyt teremt a közzség általános érdekei és az érintett személy alapvető jogainak védelme követelményei között. Kétségtelen, hogy a kétféle jövedelem (az államháztartásból származó munkabér és az öregségi nyugdíj) egyszerre nem folyósítható, ám a döntés arról, hogy a munkavégzésből származó jövedelem vagy az ennek pótlását szolgáló nyugdíj folyósítása történjen-e meg, a nyugdíjra jogosult személy saját személyes döntése (Abh.2., Indokolás [65]–[66]).
- [46] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdésével kapcsolatban is elutasította a panaszt. Azt állapította meg, hogy „nem igazolható, hogy a közzsférában alkalmazott, öregségi nyugdíjban részesülő személy hasonló vagy lényegében hasonló helyzetben van, mint a magángazdaságban foglalkoztatott, öregségi nyugdíjban részesülő személy. [...] Habár mind az állami, mind pedig a magánszektor alkalmazottai a közzszeg 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 fenn-

tartása érdekében. A szabály nem akadályozza a magángazdaságban foglalkoztatottak nyugdíjának és fizetésének együttes folyósítását” (Abh.2., Indokolás [71]–[72]).

- [47] 4.2. Az Alkotmánybíróság már ütköztette a Tny. 22/A. §-át az Alkotmánnyal az Abh.3.-ban, jóllehet a sérelmezett rendelkezés nem a jelenleg hatályos szövegezéssel volt hatályban, bár tartalmilag hasonló volt. Ezek miatt a *res iudicata* helyzet nem állapítható meg. Elvi élel mutatott rá azonban az Alkotmánybíróság a diszkriminációval összefüggésben az Abh.3.-ban a következőkre: „[a] Tny. támadott rendelkezése a foglalkoztatott nyugdíjasoknak a nyugdíj mellett elért jövedelmük után járó [...] nyugdíjemelését írja elő. E szabályt az indítványozó az aktív dolgozók várható nyugdíjának [...] számítási módjával vetette össze, és állította a nyugdíjasok hátrányos megkülönböztetését. E rendelkezés tárgya azonban eltérő – a várható nyugellátás tényezőit foglalja magában, és más személyi körre – aktív dolgozókra – vonatkozik, alanyai tehát nem alkotnak azonos csoportot, nem hasonlíthatók össze. Így a jogalkotói különbségtétel nem veti fel az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelmét, ezért az indítványt Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban is elutasította” (Abh.3., ABH 2010, 1913, 1916–1917.).
- [48] 4.3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy melyek a már kikristályosodott csoportképzési szabályok az öregségi nyugdíjjal kapcsolatos rendelkezések körében, amelyek az Alaptörvény hatálya alatt is irányadók.
- [49] Egyrészt az öregségi nyugdíjasként adó- és járulékköteles tevékenységet végző személyek nem tartoznak egy csoportba az ilyen tevékenységet végző, ám öregségi nyugdíjasnak nem minősülő aktív dolgozókkal abban az esetben, amelyben a járulékok és járadékok allokációjáról szól a szabályozás. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó szabályainak az összevetése alapján megállapította, hogy „az általános egyenlőségi szabály alkalmazásának dogmatikájában – pl. a csoportképzés vizsgálatában – a mondottak szerint változtatás nem indokolt, az Alkotmánybíróság gyakorlata továbbra is irányadó” {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [26]}. A csoportképzés előbbi logikája tehát az Alaptörvény hatálya alatt is alkalmazandó a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat indokolásának [32] bekezdésében lefektetett teszt tükrében, hiszen az Alkotmány 54. § (1) bekezdése és 70/A. §-a és az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdései között nincs olyan eltérés, amely változtatna azon, hogy miként alakítandó ki az összehasonlítható helyzetben lévő személyek köre.
- [50] Másrészt a közsférában foglalkoztatott öregségi nyugdíjasnak minősülő személyek nincsenek összehasonlítható helyzetben a magánszférában foglalkoztatott öregségi nyugdíjasnak minősülő személyekkel. Ezt a csoportképzési szabályt már az Alaptörvény hatálya alatt állította fel az Alkotmánybíróság a IV.4.1. pontban írtak szerint (Indokolás [43]–[45]).
- [51] Az indítványban állított módon nem áll fenn hátrányos megkülönböztetés. Az indítvány ugyanis a fentebb említett, különböző csoportokba tartozó személyek eltérő kezelését tette a probléma tárgyává. Diszkrimináció megállapítása azonban azt feltételezi, hogy homogén csoporton belül történjen hátrányt okozó, de nem igazolható megkülönböztetés [lásd: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]; legutóbb: 3172/2017. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [18]].
- [52] 5. Az Alkotmánybíróság röviden áttekintette a sérelmezett és az ahhoz szorosan kapcsolódó szabályozás kialakulását és tartalmát.
- [53] 5.1. A saját jogú nyugdíjas foglalkoztatott 2006. december 31-ig nem volt köteles nyugdíjjárulékot fizetni a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 25. §-a szerint. 2007. január 1. óta azonban köteles. Ezáltal megszűnt az a különbségtétel, amely a nyugdíjas és a nem nyugdíjas személyek járulékfizetési kötelezettségét érintően az addig hatályos szabályok alapján fennállt.
- [54] A törvényalkotó a Tny. módosításával kompenzálta azt, hogy a nyugdíjas foglalkoztatott is fizet nyugdíjjárulékot. A többletjárulék-fizetéshez ugyanis többletjuttatást kapcsolt a Tny. 22/A. §-ának a betűzésével, ami az eredetileg hatályos állapota szerint arról a képletről rendelkezett kettő bekezdésben, amely alapján a megállapított nyugdíj összegét emelni kellett. A Tny. 22/A. §-át a jogalkotó többször módosította.

- [55] 5.2. A Tny. 22/A. §-ának hatályos szövegét 2017. január 1-jei hatálybalépéssel a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény és egyéb törvények módosításáról szóló 2016. évi CLXVII. törvény 12. §-a állapította meg.
- [56] A Tny. 22/A. § (1) bekezdése tartalmazza azt a szabályt, amellyel szemben a kezdeményező bíróság megfogalmazta a határozott alkotmányjogi panaszát. Ez a szabály korlátozást jelent. A szolgálati idő, illetve az átlagkereset figyelembe vételének a kizárása ugyanis alacsonyabb összegű nyugdíj megállapításához vezet ahhoz képest, mintha a szolgálati időben és az átlagkeresetben benne lenne a saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység is.
- [57] A Tny. 22/A. § (2) bekezdése a kompenzációról szól, ami ellentételezi az előbbi bekezdésben lefektetett korlátozó szabályt. Ez a bekezdés tartalmazza azt a képletet, amely alapján kiszámolható a megállapított havi nyugdíj összegének a növelése. A Tny. 22/A. § (2) bekezdése szerinti kompenzáló szabály célja nem az, hogy pontosan akkora összegű nyugdíjhoz vezessen, mintha a korlátozó szabály nem létezne, hanem az, hogy számszerű egyenértékűsége törekvés nélkül elismerje a saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenységgel 2007. január 1. óta együtt járó nyugdíjjárulék-fizetési kötelezettséget ahelyett, hogy szolgálati időként, illetve az átlagkereset számításakor venné figyelembe.
- [58] A Tny. 83. § (1) bekezdése szerint „[a]z e törvény alapján megállapított nyugellátásról lemondani, azt – mint a jogosult személyéhez kötött ellátást – átruházni (engedményezni) nem lehet”. Ez a rendelkezés teremti meg az öregségi nyugdíjas státusz élethosszig tartó garanciáját.
- [59] A Tny. 83/C. § (1) bekezdése értelmében az öregségi nyugdíj folyósítását szüneteltetni kell, ha a nyugdíjas – többek között – bírói vagy ügyészségi szolgálati viszonyban áll. Ez a kötelező szüneteltetési szabály az Alaptörvényt sem és az Emberi Jogok Európai Egyezményt sem sérti, ahogyan azt az Alkotmánybíróság a IV.4.1. pontban összefoglalta (Indokolás [43]–[46]).
- [60] 5.3. A fenti szabályozás áttekintése alapján az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg a bírók és az ügyészek nyugalmazásával összefüggésben.
- [61] A nyugdíjkorhatár betöltése akkor jár együtt a nyugdíjba vonulással, ha a nyugdíjkorhatár és a nyugalmazási korhatár megegyezik. 2012-ben a jogviszonyok jogellenes megszüntetése abban nyilvánult meg, ahogyan lecsökkentette a jogalkotó a 70. életévről a nyugalmazási korhatárt a 62. életévben megjelölt nyugdíjkorhatárra. Az érintett bírók és ügyészek ekkor értelemszerűen igénybejelentést tettek öregségi nyugdíjuk megállapítása iránt, hiszen megélhetésüket biztosítaniuk kellett. Ennek következtében 2012-ben kényszerűen öregségi nyugdíjassá váltak és ezt a státuszt nem állt és nem áll módjukban megváltoztatni. Az öregségi nyugdíj megállapítása nélküli továbbfoglalkoztatás előnyét, amit a Tny. 21. § (2) bekezdése intézményesít speciális növelő tételként, sem élvezik innentől kezdve. Az Abh.1.-et és az EuB ítéletét követően a Mód.tv. alapján a jogviszonyok egy részét kérelemre helyreállították 2013-ban. A nyugalmazási korhatárt ismételten elérők – mint ahogyan az alapügy felperese is – azonban végső soron a nyugellátás szempontjából nem kerültek olyan helyzetbe, mintha jogviszonyukat nem szüntették volna meg jogellenesen. A nyugdíj ismételt megállapítása helyett azt a többször módosított szabályozást vonatkoztatják rájuk bármiféle eltérés nélkül, ami eredetileg 2007. január 1-jén lépett hatályba azon oknál fogva, hogy innentől az öregségi nyugdíjas foglalkoztatottnak is nyugdíjjárulékot kell fizetnie. Ez a szabályozás nincs tekintettel arra, hogy a saját jogú nyugdíjas foglalkoztatott személyes döntése alapján vagy a jogellenes jogviszony-megszüntetés folyamánként került a Tny. 22/A. § hatálya alá. Figyelemmel azonban arra, hogy a kompenzáló szabály nem biztosít egyenértékű ellentételezést, az érintett biztosítottak akár hátrányt is szenvedhetnek, mert nem biztosítja a szabályozás, hogy az eredetileg megállapított öregségi nyugdíjuk emelésekkel növelt összege elérje azt a szintet, amire az ismételt nyugalmazásuk időpontjában hatályos rendelkezések szerint jogosultak lennének.
- [62] 6. A fenti megfontolásokat követően az Alkotmánybíróság megvizsgálta a Tny. 22/A. § (1) bekezdését a bírói kezdeményezésben előadottakra figyelemmel.
- [63] 6.1. Az indítvány szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése azáltal sérül, hogy „a nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenységhez nem fűződnek ugyanazon jogok, mint az általában vett, nyugellátás előtti keresőtevékenységhez. Ez pedig olyan korlátozás, mely jogállami elvekkel nem alátámasztott, és kifejezetten sérti a jogállamiság részét képező jogegyenlőség elvét [...]” Az indítvány a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét tehát abban

- jelölte meg, hogy a Tny. 22/A. § (1) bekezdése egy korlátozó szabály, ami igazolhatatlan különbséget tesz a nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység és a nyugellátás előtti keresőtevékenység között.
- [64] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy „az egyenlőség végső forrása az egyenlő emberi méltóság” {lásd ebben a megfogalmazásban először: 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [23]; legutóbb: 3157/2018. (V. 16.) AB határozat Indokolás [32]}. A jogegyenlőség tehát az Alaptörvény II. cikkére vezethető vissza, jóllehet az általános egyenlőségi szabály az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére alapozható. Ez dogmatikai egyszerűsítés, miközben a szükségszerű kapcsolat az egyenlő méltóság és a törvény előtti egyenlőség között változatlanul fennáll, mert az egyenlőség végső alapja az egyenlő méltóság {lásd először: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [25]; legutóbbi megerősítő döntések: 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [48]; 3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [65] Ezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nincs érdemi alkotmányos összefüggés a Tny. 22/A. § (1) bekezdése és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése között az indítványban előadott jogegyenlőségi okból kifolyólag. Az egyenlőség egyrészt az Alaptörvény II. cikkével hozható összefüggésbe, amit a bírói kezdeményezés az egyenlőséggel kapcsolatban nem hívott fel. Másrészt az Alaptörvény XV. cikkéhez kötődik, amire önálló panaszelem vonatkozott. Utóbbi cikk sérelmének a vizsgálatokor – az indítványok tartalmi elbírálásának a jegyében – az Alkotmánybíróság kitért a B) cikk (1) bekezdése kapcsán előadott különbségtételre is.
- [66] 6.2. Az emberi méltóság (Alaptörvény II. cikk) sérelmét az indítvány abban jelölte meg, hogy a jogviszony jogellenes megsértésének a kiküszöbölésére megalkotott jogszabály nem hozta ugyanolyan jogi helyzetbe az érintetteket, mint amilyenben az alaptörvényt sértő jogszabály alkalmazása előtt voltak.
- [67] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az emberi méltóság az ember érinthetetlen lényegét juttatja kifejezésre. „Az egyén számára szubjektíve bosszúságot okozó helyzetek, esetleg célszerűtlennek tartott jogszabályi rendelkezések az emberi méltósághoz való jog alkotmányos értelemben vett tartalmával nem állnak összefüggésben” {3181/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [27]}. Az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezés vonatkozásában a bírói kérelem alapján az Alkotmánybíróság nem tudott olyan tartalmat azonosítani, amelyben az emberi méltósághoz fűződő elidegeníthetetlen jog összefüggésbe hozható lett volna az előadott sérelmmel.
- [68] 6.3. A tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése] állított sérelme az indítványban írtak szerint a következő: a Tny. 22/A. § (1) bekezdése értelmében a nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység annak ellenére nem keletkeztet szolgálati időt és nem vehető figyelembe az átlagkereset számítása során, hogy nyugdíj járulékot ugyanúgy kell fizetni utána a Tbj. 25. §-a alapján, mint a nyugellátás előtti keresőtevékenység után. Ez tehát egy ellentmondás, amely akként összegezhető, hogy a nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység után ugyanannyi nyugdíj járulékot kell fizetni, mint a nem nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység után, mégse ugyanazok a jogkövetkezmények kapcsolódnak az előbbi befizetéshez, mint az utóbbihoz.
- [69] Az Alkotmánybíróság ezt az ellentmondást már megvizsgálta. Az Alkotmány hatálya alatt a Tbj. 25. §-ának a felülvizsgálatakor arra az álláspontra helyezkedett, hogy „önmagában az a tény, hogy egyes tényállások ellentétes törvényi rendezést nyernek, még nem jelent szükségképpen alkotmányellenességet. »Az ilyen rendezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis, ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi.« [35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175, 176.]” {Abh.3., ABH 2010, 1913, 1915.}
- [70] Az előbb idézett megállapítást az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt számos döntésében megerősítette {lásd először: 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [54]; legutóbb: 3155/2018. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [23]}. Azt is kifejtette már az Alkotmánybíróság, hogy a társadalombiztosítási jogviszonyokkal összefüggő szolgáltatások alkotmányossági felülvizsgálatakor felhasználhatók az Alaptörvény negyedik módosítása előtt hozott kapcsolódó döntései, figyelemmel azokra az elvekre, amelyeket a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32] bekezdése leszögezett {lásd: 3048/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [39], 3226/2015. (XI. 23.) AB határozat, Indokolás [12]; 3237/2015. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [19]; 3238/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [58]}.
- [71] Emlékeztet az Alkotmánybíróság megerősített gyakorlatának azon releváns részére, amit egyik legutóbbi határozatában összefoglalt a társadalombiztosítási jogviszonyok alkotmányos tulajdonvédelme kapcsán. Eszerint

- a tulajdonhoz való jog sérelmére a társadalombiztosítási rendszerben ígért váromány korlátozása okán akkor lehet sikeresen hivatkozni, ha a szóban forgó ellátás biztosítási elemet is tartalmaz. A nyugdíjjárulék fizetésén alapuló öregségi nyugdíj kétség kívül ilyen, hiszen az állami nyugdíjrendszerben az ellátási jogosultság nyugdíjjárulék fizetésén alapul a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 40. § (2) bekezdése szerint. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság arra is rámutatott már, hogy a társadalombiztosításban keverednek a biztosítási és a szolidaritási elv szerint finanszírozott ellátások. Ez a megállapítás a felosztó-kirovó rendszerben működő állami nyugdíjbiztosításra kifejezetten helytálló. Emiatt a korlátozás alkotmányossága nem ítéltető meg önmagában a fizetett járulék és az ellenszolgáltatás közötti mennyiségi viszony alapján. A befizetések és az ellátások pontos egyezőségére nem terjed ki a védelem. A szolidaritási elem miatt a járulékfizetés és a társadalombiztosítási szolgáltatások pontos megfeleltetése az Alaptörvény alapján nem követelhető meg. Ez azt jelenti, hogy az állami nyugdíjalapba történő befizetések és az onnan kapott ellátások nem mérhetők közvetlenül össze egymással. A tulajdonhoz való jogot sértő csökkentés határa ott húzódik meg, ahol a járulékkal vásárolt ellátás elveszíti funkcióját {3238/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [59]–[69]}.
- [72] A Tny. 22/A. § (1) bekezdésében található korlátozó szabály felülvizsgálata során szem előtt kellett tartani azt, amit a testület a IV.5.2. pontban megállapított (Indokolás [55]–[59]). A Tny. 22/A. § (2) bekezdése egy kompenzáló szabály, amelynek célja ugyan nem az, hogy pontosan akkora összegű nyugdíjhoz vezessen, mintha a korlátozó szabály nem lenne a hatályos jog része, hanem az, hogy számszerű egyenértékűsége törekvés nélkül elismerje a saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenységgel 2007. január 1. óta együtt járó nyugdíjjárulék-fizetési kötelezettséget.
- [73] A kompenzáció pontosan azt biztosítja, hogy a járulékkal vásárolt ellátás ne veszítse el funkcióját abban a sajátos értelemben, hogy a többlet-járulékfizetés magasabb összegű nyugdíjhoz vezet a nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység esetében is. Következésképpen nem állapítható meg, hogy a felosztó-kirovó elv szerint működő állami nyugdíjbiztosítás rendszerében a támadott szabály sértene az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését.
- [74] 6.4. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének a sérelmét állító panaszelemet is, ami úgy szólt, hogy a támadott szabály „különbséget tesz az emberek két csoportja között aszerint, hogy valaki nyugellátás előtt kötelezett nyugdíjjárulék fizetésére, vagy e kötelezettségnek a nyugellátása mellett tesz eleget.” Ezt az érvelést egészítik ki a IV.6.1. pontban írtak: a nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység és a nyugellátás előtti keresőtevékenység között áll fenn diszkrimináció (Indokolás [63]–[65]).
- [75] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány fenti két állítása tulajdonképpen ugyanazt a problémát fogalmazza meg: másként kezeli a hatályos szabályozás a munkavállalók azon csoportját, akik öregségi nyugellátásban részesülnek és azokat, akik nem részesülnek ebben az ellátásban.
- [76] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában diszkrimináció összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körön belül állapítható meg. A hátrányos megkülönböztetésnek tehát homogén csoporton belül kell fennállnia fogalmilag. Nem lehet hátrányos megkülönböztetésről beszélni, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket (lásd az Alaptörvény hatálya alatt először: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]; legutóbb: 3172/2017. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [18]). Emiatt az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az indítványban megfogalmazott, fentebb ismertetett csoportképzés helyességét vizsgálta meg.
- [77] Az Alkotmánybíróság a IV.4.3. pontban rögzítette: az öregségi nyugdíjasként adó- és járulékköteles tevékenységet végző személyek nem tartoznak egy csoportba az ilyen tevékenységet végző, ám öregségi nyugdíjasként nem minősülő aktív dolgozókkal (Indokolás [48]–[50]). E csoportképzés jelen ügyben is alkalmazandó.
- [78] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványban előadott hátrányos megkülönböztetés nem áll fenn, mert két különböző csoportra vonatkozik eltérő szabályozás. Egyfajta nyugdíj-megállapítási rezsime vonatkozik az öregségi nyugellátásban nem részesülő adó- és járulékköteles tevékenységet végző személyekre és egy másik rendezi az öregségi nyugdíjasként adó- és járulékköteles tevékenységet végző személyek helyzetét a megállapított nyugdíj összegének az emelése érdekében.
- [79] 6.5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tny. 22/A. § (1) bekezdése nem sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, II. cikkét, XIII. cikk (1) bekezdését és XV. cikk (2) bekezdését az indítványban előadottakkal ellentétben.

V.

- [80] Az Alkotmánybíróság eljárása során annak a kételye merült fel, hogy nem a támadott szabályozás tartalma el-
lentétes az Alaptörvénnyel, hanem annak a hiányossága. Emiatt hivatalból vizsgálta, hogy teljesülnek-e azok
a feltételek, amelyek a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának a megállá-
pítását lehetővé teszik [lásd: Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pont]. Az Alkotmánybíróság támaszkodott azokra
a megállapításokra, amelyeket a IV. pontban tett.
- [81] 1. Az Alkotmánybíróság a mulasztás megállapítását alapozta már a hátrányos megkülönböztetés tilalmának
a megsértésére [lásd legutóbb: 17/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [36]–[44]]. Az előbbi ügyben az egyes
vallások követői minősültek homogén csoportnak, amelyen belül tett indokolatlan különbséget a sérelmezett
szabályozás [17/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [42]].
- [82] A jelen ügyben abból szükséges kiindulni, hogy diszkrimináció nemcsak akkor állapítható meg, ha a szabályo-
zás azonos csoporton belül vezet hátrányos megkülönböztetésre, hanem akkor is, ha eltérő csoportba tartozó
személyeket kezel azonos módon. A kezelésnek ez a módja is hátrányos megkülönböztetéshez vezet ugyanis
abban a sajátos értelemben, hogy a korlátozást az okozza, hogy a szabályozás nem reflektál az elkülönülő
csoport megkülönböztető jegyeire, jóllehet az Alaptörvényre visszavezethető, hogy figyelemmel kellene lennie
azokra. A diszkrimináció tilalma tehát egyfelől azt követeli meg, hogy a különbözőeket különbözően, másfelől
azt, hogy az azonosakat azonos módon kezelje a jog. Az Alkotmánybíróság mindezt úgy fogalmazta meg ko-
rábban, hogy „az egyenlő bánásmód követelményéből az fakad, hogy a hasonló eseteket hasonlóan, míg a kü-
lönöző eseteket különbözőképpen kell kezelni” [3073/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [45]]. Azt is
megállapította már a testület, hogy „[h]a az állam a különböző helyzetek között – azzal, hogy az azokban rejlő
lényeges különbözőségeket figyelmen kívül hagyja – egyenlőtlen elbánást eredményező módon azonosságot
állapít meg, az személyek közötti tilos megkülönböztetést eredményez, és ezért alkotmányellenes” [20/2014.
(VII. 3.) AB határozat, Indokolás [244]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [49]; 1/1995. (II. 8.) AB hatá-
rozat, ABH 1995, 31, 56.].
- [83] Következésképpen a lényeges és releváns szempontból különböző helyzetben lévő személyeket nem lehet
egyformán kezelni. Ebben az értelemben véve érvényesülhet a maga teljességében az Alaptörvény XV. cikk
(1) bekezdése, miszerint „[a] törvény előtt mindenki egyenlő”.
- [84] A Tny. 22/A. § (1) bekezdése minden egyes, saját jogú nyugellátás mellett keresőtevékenységet folytató személyt
azonos módon kezel: senkinek sem keletkeztet szolgálati időt és járulékalapot képező jövedelmet a járulékkö-
teles tevékenysége. Viszonzásképpen minden egyes, saját jogú nyugellátás mellett keresőtevékenységet folytató
személynek azon képlet szerint kell emelni a megállapított öregségi nyugdíja összegét, amely a Tny. 22/A. §
(2) bekezdésében szerepel (lásd: jelen határozat IV.5. pont, Indokolás [52]–[61]).
- [85] 2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a jogviszony-helyreállítással érintett, öregségi nyugdí-
jasnak minősülő bírák és ügyészek, akik saját jogú nyugellátásuk mellett keresőtevékenységet folytatnak, azo-
nos csoportba tartoznak-e a többi öregségi nyugdíjossal, akik szintén keresőtevékenységet folytatnak. Figyelem-
mel arra, hogy az Alkotmánybíróság megállapította: a közszférában foglalkoztatott öregségi nyugdíjasnak
minősülő személyek nincsenek összehasonlítható helyzetben a magánszférában foglalkoztatott öregségi nyug-
díjasnak minősülő személyekkel (lásd: jelen határozat IV.4.3. pont, Indokolás [48]–[51]), kizárólag a közszférán
belül foglalkoztatott öregségi nyugdíjasokon belüli csoportképzése volt a vizsgálat tárgya az alábbiakban.
- [86] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a jogviszony jogellenes megszüntetéssel két olyan alanyi kört érin-
tett a közszférában, akiknek státuszát a Mód.tv. alapján helyreállította a jogalkotó. Ezek a bírók és az ügyészek
voltak. A közjegyzők jogviszonyát nem kellett helyreállítani, mert a Mód.tv. alapján nem lépett hatályba
az a jogszabály, amely alapján megszűnt volna a jogviszonyuk (lásd: jelen határozat IV.3.1. pont, Indokolás
[36]–[39]).
- [87] Az érintett bírók és ügyészek vonatkozásában megkülönböztető ismérv az összes többi, nyugalmazott és a köz-
szférában keresőtevékenységet folytató személyhez képest az, hogy öregségi nyugdíjuk megállapítására végső
soron nem saját elhatározásuk alapján, hanem jogellenes szabályozásra visszavezethető kényszerű okból került
sor. Ez olyan lényeges különbséget jelent a saját jogú nyugellátás mellett a közszférában keresőtevékenységet
folytató személyeken belül, ami miatt ezen alanyi kör kettő csoportra bontandó. Az elhatárolás alapja tehát
a nyugalmazás körülménye, ami megkülönböztető ismérvnek minősül. A jogellenes szabályozással érintett,

majd a jogviszonyuk helyreállítását kérők elkülönülnek a saját jogú nyugellátás mellett a közsférában keresőtevékenységet folytató többi személytől a nyugdíjbiztosításra vonatkozó szabályozással összefüggésben.

- [88] 3. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó esetben a „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 ésszerű indoka, vagyis önkényes [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.] {l. legutóbb összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]}” {7/2015. (III. 19.) AB határozat, Indokolás [56]}.
- [89] A diszkrimináció igazolására vonatkozó kérdést úgy kell feltenni a jelen ügyben, hogy van-e tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka annak, hogy a különböző csoportba tartozókat azonos módon kezelte a jogalkotó. Az azonos csoporton belüli megkülönböztetésre vonatkozó, előbb idézett tesztet ugyanis megfelelően kell alkalmazni, azaz logikailag meg kell fordítani. Ebben az esetben a megkülönböztetés a tulajdonhoz való joggal áll összefüggésben, hiszen a társadalombiztosítási jogviszonyokra kiterjed az alkotmányos tulajdonvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint (lásd: jelen határozat IV.6.3., Indokolás [68]–[73]).
- [90] Az Alkotmánybíróság nem találta ésszerű magyarázatát annak, hogy elmaradt a speciális szabály megalkotása azokra a bírókra és ügyészekre nézve, akiknek a szolgálati jogviszonyát azzal a célkitűzéssel állították helyre, hogy a jogellenes megszüntetéssel együtt járó hátrányokat orvosolják. Ahogyan a szolgálati jogviszony is helyreállítható volt törvénymódosítások alapján, úgy a nyugdíjbiztosítási jogviszonyra is kialakítható hasonló szabályozás. Kérelemre eljárva olyan helyzetbe hozhatók az érintett bírók és ügyészek, mintha nem lett volna megszakadás nyugdíjbiztosítási jogviszonyukban. Ezzel a megoldással biztosítható, hogy saját személyes döntésük legyen a fő szabály és a jelenleg hiányzó speciális szabály közti választás. Így elérhető, hogy az érintettek mérlegre tegyék a már megállapított nyugdíj növelt összegének a megtartása, illetve az öregségi nyugdíj ismételt megállapítása mellett szóló érveket egyéni körülményeikre figyelemmel. E megoldás következménye, hogy a Tny. 22/A. § (1) bekezdése szerinti korlátozó szabályból és a számszerű egyenértékűsége törekvés nélküli kompenzáló szabályból [Tny. 22/A. § (2)] származó jogkövetkezményeket csak akkor viselik, ha maguk döntenek így.
- [91] 4. Ahhoz, hogy a különbözők azonos kezelése miatt mulasztás megállapítható legyen, nem elegendő önmagában az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére hivatkozni. Míg ugyanis az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése kifejezi, hogy a jogban minden ember egyenlő, addig a materiális életviszonyokban minden ember különböző. Nem vezethető le az Alaptörvényből, hogy egyediesíteni kellene a jogi szabályozást; ezzel ellentétben a jogi normával szemben támasztott elvárás az általánosság és a hipotetikusság. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogbiztonság és jogállamiság elvéből azonban az következik, hogy az előbb megállapított két csoportra különböző normának kell vonatkoznia. Ez az a többtelelem, amely miatt a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányosnak minősíthető a jelen ügyben.
- [92] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján „ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65-66.]” {lásd az Alaptörvény hatálya előtt először: 31/2012. (VI. 29.) AB határozat, Indokolás [25]; legutóbbi döntések például: 24/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [10]; 3098/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [93] A testület azt is megállapította már, hogy „a jogbiztonság elve többek között megköveteli a szerzett jogok védelmét, a véglegesen teljesezésbe ment jogviszonyok érintetlenül hagyását, továbbá a múltban keletkezett tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozhatóságát. Mindemellert az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint «a jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni» {515/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 976, 977., legutóbb megerősítve: 3244/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [28] és [38]}” {idézi legutóbb: 3078/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [22]; az Alaptörvény hatálya előtt először: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [114]}.

- [94] „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elvéből következik az Alaptörvényben szabályozott szerveknek az a kötelezettsége, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköreiket, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják” {18/2013. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [15]}.
- [95] Azzal, hogy jogviszonyuk helyreállítását kérték az érintett bírók és ügyészek, egyértelműen és joghatályosan kifejezésre juttatták, hogy tovább kívántak volna dolgozni; nyugdíjuk megállapítása iránti első igénybejelentésük a nyugalmazási határidő jogellenes leszállítása miatt következett be. A szükséges jogalkotási lépéseket a jogalkotónak kell azonosítania és végrehajtania jogállami keretek között. Ez következik ugyanis a törvényalkotó és az Alkotmánybíróság hatáskörgyakorlása közti interakcióból a jogállamban, amelyben a jogszabályok megalkotására és megsemmisítésére elkülönült fórumokat hatalmaz fel az Alaptörvény. Egyrészt ily módon válhat a társadalombiztosítási jog egyik kiemelkedően fontos jogintézménye (az öregségi nyugdíj) kiszámíthatóvá, másrészt ekként számolhatók fel a jogellenesnek minősített szabályozás hátrányos jogkövetkezményei. Ezek megszüntetése szintén egyike a jogállamiságból fakadó követelményeknek.
- [96] Amíg a múltban keletkezett társadalombiztosítási jogviszony tartalma alkotmányos szabályozással megváltoztatható, addig nem korlátozható azzal, hogy csak részben orvosolják a jogellenes jogviszony-megszüntetés különböző jogkövetkezményeit. A jogállamiságból levezetett előbbi elvárás mellett a nyugdíjbiztosítási jogviszonyokra vonatkozó rendelkezések stabilitása, kiszámítható működtetése is azt követeli meg, hogy a státuszváltozás helyreállítható legyen. Megjegyzendő: a Mód.tv. rendelkezéseinek az áttekintéséből az Alkotmánybíróság e következtetéssel összhangban álló jogalkotói célkitűzést állapított meg: a törvényalkotó arra törekedett, hogy ha a jogellenes jogviszony-megszüntetéssel érintettek úgy döntenek, hogy folytatják tevékenységüket, kérelmükre olyan helyzetbe kerüljenek, mintha nem szüntették volna meg jogviszonyukat (lásd: jelen határozat IV.3.2. pont, Indokolás [40]–[41]).
- [97] 5. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdéséből és a B) cikk (1) bekezdéséből levezetve az előbbieket szerint megállapította, hogy az elfogadott szabályozás hiányos. A hatályos jog ugyanis nem rendelkezik speciális szabályokkal azt a kérdést, hogy miként állítható helyre nyugdíjbiztosítási szempontból az aktív (nem öregségi nyugdíjas) státusza azoknak, akiknek szolgálati jogviszonyát kérelemre egyébként visszaállították. Tehát a kérelemnek megfelelő státuszrendezés maradt el a nyugdíjbiztosítási jogviszonyban.
- [98] A 2013-as módosítások egyik kimutatható szabályozási eleme az volt, hogy az érintett bírókat és ügyészeket választási lehetőség illette meg. Kérelmükre helyreállították szolgálati jogviszonyukat, mintha a megszüntetés nem törté volna meg a jogviszonyt. Ezzel szemben a jogellenes-jogviszony megszüntetés nyugdíjbiztosítási jogkövetkezménye mindvégig megmarad a hatályos jog alapján. Azt a korlátozó szabályt [Tny. 22/A. § (1) bekezdés] vonatkoztatják a jogviszony helyreállítását választókra is, mint mindenki másra. Ennek megfelelően ugyanazt a kompenzáló szabályt [Tny. 22/A. § (2) bekezdés] és egyéb rendelkezéseket (Tny. 83. § és 83/C. §) vonatkoztatják a jogviszony helyreállítását választókra is, mint a közszférában továbbfoglalkoztatott bármely saját jogú nyugdíjasra.
- [99] A fő szabály tehát nem ismer kivételt, jóllehet a fő szabály alkalmazási hatálya alá tartozó biztosítottak köre nem homogén, hanem lényeges szempont alapján eltérő. Mindezt jól példázza a kompenzáló szabály, amely megalkotásának az oka az volt, hogy a saját jogú nyugellátás mellett keresőtevékenységet nyugdíjárulékkal terhelte meg a jogalkotó 2007. január 1-jétől. Ez egyáltalán nincs tekintettel a bírói és ügyészségi szolgálati jogviszonyok 2012-es megszüntetésére, illetve 2013-as helyreállítására. A nyugdíjbiztosítási jogviszony kérelemre történő helyreállítása érdekében tehát nem épített speciális szabályokat a jogrendszerbe a törvényalkotó.
- [100] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság teljes ülése – az Abtv. 46. § (1) bekezdése és az Ügyrend 2. § (2) bekezdés f) pontja alapján hivatalból eljárva – megállapította: az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, XIII. cikk (1) bekezdéséből és XV. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, hogy a Tny. nem ad lehetőséget az alaptörvény-ellenes, illetve az uniós jogot sértő szabályozásra visszavezethető okból nyugalmazott bíráknak és ügyészeknek arra, hogy szolgálati jogviszonyuk helyreállítását követő nyugalmazásukra tekintettel öregségi nyugdíjukat kérelmükre ismételten megállapítsák úgy, mintha arra e későbbi időpontban első alkalommal került volna sor.
- [101] Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2018. december 31-ig tegyen eleget.

VI.

[102] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2018. július 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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

- [103] Nem tudok azonosulni a határozat rendelkező része jogalkotói mulasztás megállapítását tartalmazó részével.
- [104] Határozott álláspontom szerint, a fenti rendelkező részi döntést alátámasztó indokolási részek tekintetében a többségi határozat nem vette figyelembe az Alkotmánybíróság korábbi, az Alaptörvényen alapuló mértékadó határozatait.
- [105] A 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat indokolásának [23] bekezdése is megerősítette a korábbi határozatokban körvonalazott gondolatokat: „az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt általános egyenlőségi szabály [...], amely a jogrend valamennyi szabálya tekintetében azért biztosítja az egyenlően kezelés követelményét, mert az egyenlőség végső forrása az egyenlő emberi méltóság. A jogegyenlőség klauzulája a közhatalmat gyakorlók számára tehát azt az alkotmányos parancsot fogalmazza meg, hogy valamennyi személyt egyenlő méltóságúként kezeljenek, és szempontjaikat egyenlő mércével és méltányossággal mérjék. Ebből következik, hogy egy adott szabályozás abban az esetben nem felel meg az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos mércének, ha végső soron az emberi méltósághoz fűződő jogot sérti. Vagyis a jogegyenlőség elve nem bármifajta különbségtételt, hanem csupán az emberi méltóságot sértő megkülönböztetéseket tilalmazza.”
- [106] Ezt az értelmezést az Alkotmánybíróság számos határozatában megerősítette. Az Alkotmánybíróság – általam is támogatandónak tartott – gyakorlata az emberi méltósághoz való jogot tekinti az általános jogegyenlőség [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés] forrásának. Az Alaptörvény II. cikkének meghatározó tartalmi eleme, hogy az önkényes – tehát észszerű, kellő súlyú alkotmányos indok nélküli – megkülönböztetéstől mentesen érvényesüljön.
- [107] Az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) AB határozat indokolásának [28] bekezdésében foglalta össze az Alaptörvény alapján azokat a szempontokat, amelyeket a figyelembe kell venni az emberi méltóságot sértő megkülönböztetés esetén. Eszerint „az azonos szabályozási koncepció belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes [...]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint 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.”

[108] A fenti határozatok gondolatmenetét a többségi határozat említett rendelkező részi megállapítása, és az indokolás vonatkozó részei nem erősítik meg. Ezért a többségi határozatot nem tudtam támogatni.

Budapest, 2018. július 16.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [109] Nem tudtam elfogadni határozati rendelkező rész mulasztás megállapítását, mert ezt a törvény előtti egyenlőség általános egyenlőségi jogként kiterjesztésére alapította, és ez szemben áll e jog történetileg kialakult tartalmával.
- [110] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése kimondja a törvény előtti egyenlőséget, amely a felvilágosodás folyamán az addigi származási, vallási, vagyoni, születési, családi jogállási, nemzeti hovatartozási szempontok szerinti egyenlőtlenséggel szemben jött létre. Mivel azonban az elmúlt kétszáz évben már bővültek az embernek azok az általa változtathatatlan alapvonásai és személyiségének tartós jellemzői, melyekben a különbségeket a társadalmi közvélemény elfogadja, ezért ma már nem elégséges pusztán rögzíteni a törvény előtti egyenlőséget, hanem ennek tartalmát pontosítani szükséges. Ezt teszi a cikk (2) bekezdése, és miután az (1) bekezdés deklarálta a törvény előtti egyenlőséget ez a bekezdés rögzíti, hogy ezt az egyenlőséget az alapvető jogok vonatkozásában követeli meg, és részletesen felsorolja, hogy mely szempontok szerinti megkülönböztetéseket tilt meg. Ezek fedik a felvilágosodás idején a törvény előtti egyenlőség elvével együtt létrejött megkülönböztetések tilalmát, de ezeken túl néhány más szempontot is bevesz ez a felsorolás. Így előírja, hogy az alapvető jogokat megkülönböztetés nélkül kell biztosítani fajra, színre, nemre, fogyatékosagra, nyelvre, vallásra, politikai vagy más véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra és vagyoni helyzetre tekintet nélkül. Ezek az ember megváltoztathatatlan tulajdonságait jelentik, vagy személyiségének és körülményeinek azokat a tartósabb jellemzőit, melyek egy szabad társadalom működése szempontjából a tolerálást és a szabad megnyilvánulást követelik meg. Ám mivel ilyenekhez hasonló további jellemző is felmerülhet, az alkotmányozó követte azt a bevett szövegezési szokást, hogy egy nyitottságot hagyott a felsorolásban, és az „egyéb helyzet” szerinti megkülönböztetést is megtiltotta az alapvető jogok vonatkozásában. Az *ejusdem generis* értelmezési kánon szerint az „egyéb” szó természetesen nem tetszőleges nyitottságot iktatott be ide, hanem csak olyan bővítést enged ez meg, amely a felsoroláshoz hasonló szempontot hoz be. Vagyis az ember megváltoztathatatlan alaptulajdonságaira, vagy a személyiség tartós elemére vonatkozhat a kitágítás is. Ennek révén, miközben a mindenkori demokratikus kormánytöbbség törvényhozása az állampolgárok milliói szavazata alapján a politikai céljait tetszés szerint ültetheti át törvényekbe, és egy sor szempontból megkülönböztetéseket tehet embercsoportok, foglalkozási ágak, intézmények, lakóhely stb. szerint, addig az Alaptörvényben foglalt diszkrimináció tilalma megálljt parancsol ennél, és az alapvető jogok vonatkozásában illetve a felsorolt emberi alaptulajdonságbeli különbségeknél megtiltja minden politikai erőnek, hogy a törvényhozási többséggé válva politikai céljait ezekbe ütköző megkülönböztetésekkel próbálja megvalósítani. Ennek révén egyrészt működni tud a politikai pluralizmus adta váltógazdaság számára a szabadság a más és más megkülönböztetésekre és tagolásokra épített politikák megvalósítására, és a mindenkori kormánypártváltással új megkülönböztetésekre és tagolásokra épített politikák megvalósítása, másrészt a váltógazdaságon felül álló alkotmányos keret érinthetetlensége is biztosítást kap: az alapvető jogok és az ember alapvető tulajdonságai tekintetében egyetlen törvényhozási többség sem hozhat létre megkülönböztetéseket.
- [111] Ezzel az értelmezéssel szemben azonban a hazai alkotmánybíráskodás – különösen az első időszakának aktivista (alkotmánytól elszakadó) éveiben – egy sor tágítást hajtott végre a diszkrimináció tilalmán, és a legmélyebben sértve a politikai váltógazdaság demokratikus törvényhozási többségeit az alapvető jogokon túl az egész jogrendszerre kiterjesztette a megkülönböztetések ellenőrzését. Ezen túl a felvilágosodásban kialakult alapvető szempontokon túl bármely szempontból való megkülönböztetést az embercsoportok, foglalkozási ágak, intézmények stb. között úgy fogott fel mint a diszkrimináció tilalmába ütközőt. Az utóbbi időkből ez egy olyan elnevezést kapott, hogy ez az általános egyenlőségi jog, és alkalmanként hozzátételre kerül az ezekre vonatkozó alkotmánybírói határozatokban, hogy nem minden megkülönböztetés tilos, hanem csak azok, melyek az ember méltóságát is sértik. Azonban a méltóság-sértést úgy kitágították – az eredeti megalázás

tilalma helyett –, hogy ebbe minden belefér, amit egy tetszőleges alkotmánybírósági többség ennek akar felfogni. Ebben a felfogásban ugyanis az emberi méltóságot az sérti, ha egy megkülönböztetés – bármely – önkényes és nem észszerű. Ennek eldöntésére azonban nincsenek objektív szempontok, és a mindenkori alkotmánybírói többség véletlen állása dönti el, hogy mikor tekint egy megkülönböztetést észszerűnek, és így nem önkényesnek, vagy éppen fordítva – szemben azzal, ha az emberi méltóság sérthetlenségét a megalázás tilalmával azonosítjuk, mert erre az elterjedt társadalmi konszenzusok többé-kevésbé határozott mércéket adnak.

[112] Mivel e kitégítást nem tudom elfogadni, a mostani határozatot sem tudtam megszavazni, és különvéleményemben fejtem ki a szembenállásomat.

Budapest, 2018. július 16.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/338/2018.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2018. évi 112. számában.

• • •