

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 15/2018. (X. 8.) AB HATÁROZATA

a Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a szociális ellátás területén való együttműködés tárgyában Budapesten, az 1962. december 20-án kötött egyezmény kihirdetéséről szóló 1963. évi 16. törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 7/1964. (VIII. 30.) MüM rendelet 6. § (2) bekezdés első mondata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint a Kúria előtt folyamatban lévő Mfv.III.10.476/2017. számú ügyben történő alkalmazásának kizárásáról

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a szociális ellátás területén való együttműködés tárgyában Budapesten, az 1962. december 20-án kötött egyezmény kihirdetéséről szóló 1963. évi 16. törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 7/1964. (VIII. 30.) MüM rendelet 6. § (2) bekezdés első mondata alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a szociális ellátás területén való együttműködés tárgyában Budapesten, az 1962. december 20-án kötött egyezmény kihirdetéséről szóló 1963. évi 16. törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 7/1964. (VIII. 30.) MüM rendelet 6. § (2) bekezdés első mondata a Kúria előtt folyamatban lévő Mfv.III.10.476/2017. számú ügyben, valamint bármely folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Kúria – az Mfv.III.10.476/2017. számú perben, annak felfüggesztése mellett – 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] A bírói kezdeményezésre okot adó ügy lényege szerint a felperes Ukrajnából Magyarországra települt át 2012. november 20-án. 2009. április 14-től 2015. június 30-ig az ukrán társadalombiztosítási szerv által megállapított öregségi nyugdíjban részesült. A magyar társadalombiztosítási szervnél 2015. július 1-jétől öregségi nyugdíj megállapítását kérte 2015. július 3-án előterjesztett igénybejelentésével.
- [3] 1.1. Az elsőfokú társadalombiztosítási szerv a 2015. december 30-án kelt határozatában 2015. július 1-jétől öregségi nyugdíjat állapított meg a felperes részére, akire a Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a szociális ellátás területén való együttműködés tárgyában Budapesten, az 1962. december 20-án kötött egyezmény kihirdetéséről szóló 1963. évi 16. törvényerejű rendelet (a továb-

biakban: Egyezmény) rendelkezései, továbbá az Egyezmény végrehajtásáról szóló 7/1964. (VIII. 30.) MüM rendelet (a továbbiakban: MüMr.) szabályai is vonatkoznak.

- [4] Az elsőfokú határozat indokolása szerint az irányadó rendelkezésekből – így különösen az Egyezmény 9. cikk (1)–(2) bekezdéséből, az MüMr. 6. § (2) bekezdéséből, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) releváns rendelkezéseiből és a Tny. végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tnyvhr.) 14. § (10) bekezdéséből – az következik, hogy felperes esetében a szakmai átlagkereset összegét az általa leghosszabb ideig betöltött, szolgálati időként figyelembe vételre kerülő kereskedelmi szakértő (FEOR 3622) munkakörben foglalkoztatottak átlagkeresete alapján kell megállapítani. A 167 700 forintban megállapított átlagkereset alapulvételével számítva 147 010 forint öregségi nyugdíjra jogosult a felperes 2015. július 1-jétől.
- [5] A másodfokú társadalombiztosítási szerv az elsőfokú határozatot megváltoztatta és a felperes részére azonos időponttól 121 720 forint öregségi nyugdíjat állapított meg a következők miatt. A másodfokú szerv – az elsőfokú szerv álláspontjával egyezően – a felperes legutolsó munkakörére irányadó átlagkereset figyelembevételére nem látott lehetőséget, mivel a Tnyvhr. 2015. január 1-jétől alkalmazandó 14. § (10) bekezdése a nyugdíjigénylő által leghosszabb ideig betöltött munkakör alapulvételét írja elő. A másodfokú szerv azonban a felperes által a leghosszabb ideig betöltött munkakört egyéb hatósági ügyintéző (FEOR 3659) kategóriába sorolta és ez alapján állapította meg az ellátást alacsonyabb összegben.
- [6] 1.2. A felperes keresetében a társadalombiztosítási határozatok felülvizsgálatát azért kérte, mert előadása szerint öregségi nyugdíja összegét az MüMr. 6. § (2) bekezdése alapján a külföldi szerv nyugdíj-megállapítása időpontjában, vagyis a 2009. április 14-én hatályos magyar jogszabályok alkalmazásával kellett volna megállapítani. A Tnyvhr. 2015. január 1. előtt nem a leghosszabb ideig betöltött, hanem a legutolsó munkakörre irányadó átlagkereset figyelembevételét írta elő, ami a felperesi érvelés szerint külkereskedelmi igazgatói munkakör volt.
- [7] A munkaügyi bíróság a társadalombiztosítási határozatokat hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárásra kötelezte azzal, hogy az alperes a megismételt eljárásban a felperes igényét a MüMr. 6. § (2) bekezdése szerint, a Tnyvhr. 2009. április 14-én hatályos 14. § (10) bekezdése alapján köteles elbírálni.
- [8] 1.3. A jogerős ítélettel szemben az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet a Tnyvhr. 2015. január 1-jétől hatályos 14. § (10) bekezdése, 93. § (1) bekezdése és a Tny. 64. § (2) bekezdése megsértése miatt. Az alperesi érvelés szerint a felperes az ellátás iránti igényét 2015. július 2-án terjesztette elő, a folyósítás kezdő időpontja 2015. július 1. napja volt, ezért az ellátás megállapításának kezdő időpontja mindenképpen 2015. január 1-jét követő időpontra esik. A Tnyvhr. és a Tny. előbbi rendelkezései összhangban vannak az Egyezmény 9. cikkével. Az MüMr. 6. § (2) bekezdése csupán az ellátás mértékének meghatározásánál bír jelentőséggel. A számítás módját a Magyarországon benyújtott nyugdíjigény elbírálásakor hatályos jogszabályok határozzák meg.
- [9] 2. A Kúria eljáró tanácsa az Alkotmánybírósághoz fordult. Az alaptörvény-sértés megállapítása mellett a Kúria kezdeményezte a támadott szabály megsemmisítését és elsődlegesen valamennyi folyamatban lévő ügyben, másodlagosan a Kúria előtt Mfv.III.10.476/2017. számon folyamatban lévő perben való alkalmazásának a kizárását.
- [10] A bírói indítvány szerint az MüMr. 6. § (2) bekezdés első mondata Alaptörvénybe ütköző módon ellentétes a Tny. 64. § (2) bekezdés második mondatával a következők miatt.
- [11] 2.1. A Kúria rámutatott arra, hogy a felek között folyamatban lévő perben a vita tárgyát az képezi, hogy az öregségi nyugdíj összegét a Tnyvhr. 14. § (10) bekezdésének melyik időpontban hatályos rendelkezései szerint szükséges megállapítani: a 2015. január 1-jétől hatályos vagy az azt megelőző szabályt kell-e alkalmazni az ügyben. Előbbi hatályossági állapot a Tny. 64. § (2) bekezdés második mondatából következik, hiszen a magyar ellátást 2015. július 1-jével állapították meg a felperes számára. Utóbbi az MüMr. 6. § (2) bekezdés első mondatából következik, hiszen az ukrán nyugdíjmegállapító határozatot jóval 2015 előtt hozták. Tehát a két jogszabályi rendelkezésből a jogalkalmazó számára eltérő következtetések adódnak.
- [12] A Kúria rögzítette azt is, hogy a két szabály [Tny. 64. § (2) bekezdése és MüMr. 6. § (2) bekezdése] közti ellentmondás jogalkalmazói jogszabály-értelmezéssel nem oldható fel. A Kúria – az indítványban írtak szerint – egyik norma alkalmazásától sem tekinthet el ez irányú jogszabályi felhatalmazás hiányában. Az ügyben irányadó

normát – az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet megállapító, a normának a konkrét vagy valamennyi ügyben való alkalmazását kizáró határozata nélkül – nem mellőzheti (BH2018. 59.), ezért az Alkotmánybírósághoz fordult.

- [13] 2.2. A bírói kezdeményezés értelmében az MüMr. 6. § (2) bekezdés első mondata sérti az Alaptörvény 18. § (3) bekezdését és T) cikk (3) bekezdését, mert ellentétes a jogforrási hierarchiában magasabb helyen álló Tny. 64. § (2) bekezdéssel. A Kúria felhívta a 21/2017. (IX. 11.) AB határozat tartalmát és az abban hivatkozott döntéseket annak érdekében, hogy indítványát alkotmányjogi érvekkel támassza alá.

II.

- [14] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

„18. cikk (3) A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.”

- [15] 2. A Tny. érintett rendelkezése:

„64. § (2) [...] Az igényt az ellátás megállapításának kezdő időpontjában hatályos jogszabályok alapján kell elbírálni.”

- [16] 3. Az MüMr. sérelmezett rendelkezése:

„6. § (2) Ha jogosult személy részére a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége illetékes szerve nyugellátást már megállapított, a nyugellátást és annak összegét a szovjet nyugdíjmegállapító határozat hozatalának időpontjában érvényben volt magyar jogszabályok szerinti feltételekkel és mértékben kell megállapítani, figyelembe véve a nyugellátásoknak időközben történt felemelését.”

III.

- [17] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Abtv.-ben 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]}.
- [18] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen ügyben a Kúria az eljárás felfüggesztése mellett végzésben fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben konkrét, részletesen indokolt kérelmet terjesztett elő az előtte folyamatban lévő perben alkalmazandó jogszabályi rendelkezés Alaptörvénybe ütközésével kapcsolatban. Ezért nem volt akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésben foglaltakat érdemben megvizsgálja.

IV.

- [19] A bírói kezdeményezés megalapozott.
- [20] Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az MüMr. támadott szabálya sérti-e az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdését és ezen keresztül a T) cikk (3) bekezdését. Ennek érdekében előbb megvizsgálta, hogy valóban fenn áll-e a normák közti ellentmondás, majd azt, hogy az állítólagosan fennálló ütközés sérti-e az indítványban felhívott alaptörvényi szabályokat.

- [21] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a sérelmezett, miniszteri rendeletbe foglalt, jelenleg is hatályos szabály úgy szól, hogy „a nyugellátást és annak összegét a szovjet nyugdíjmegállapító határozat hozatalának időpontjában érvényben volt magyar jogszabályok szerinti feltételekkel és mértékben kell megállapítani.” [MüMr. 6. § (2) bekezdés első mondat]. Az ukrán nyugdíjmegállapító határozatot – a rendelkezésre álló adatok szerint – 2009. április 14. napján hozták meg. Az ekkor (2009-ben) hatályos magyar szabály szerint a szakmai átlagkereset összegét a nyugdíjigénylő nyugdíjazását megelőzően betöltött munkakör keresetének országos átlaga alapján kellett meghatározni [lásd: Tnyvhr. 14. § (10) bekezdés 2009-ben hatályos állapota].
- [22] Ezzel ellentétben a társadalombiztosítási nyugellátás törvényi rendelkezései között az a hatályos, szintén releváns szabály található, hogy „[a]z igényt az ellátás megállapításának kezdő időpontjában hatályos jogszabályok alapján kell elbírálni” [Tny. 64. § (2) bekezdése]. Az ekkor (2015-ben) hatályos magyar szabály szerint a szakmai átlagkereset összegét a nyugdíjigénylő által leghosszabb ideig betöltött munkakör keresetének országos átlaga alapján kell meghatározni [lásd: Tnyvhr. 14. § (10) bekezdés 2015-ben hatályos állapota].
- [23] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egyaránt hatályos és releváns nemzeti (belső) jogi szabályok eltérő eredményre vezetnek a fentiek szerint. Míg az MüMr. 6. § (2) bekezdés első mondata alapján a nyugdíjazást megelőzően betöltött munkakör keresetét kell figyelembe venni, addig a Tny. 64. § (2) bekezdés második mondata a nyugdíjigénylő által leghosszabb ideig betöltött munkakör keresetének a figyelembevételéhez vezet, amikor az átlagkereset összegét állapítja meg a nyugdíjbiztosítási szerv. A normák közti ellentmondás tehát fennáll.
- [24] 2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a támadott szabály és a Tny. 64. § (2) bekezdése közötti, az előbbiekben megállapított ütközés sérti-e az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezéseit.
- [25] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy állandó gyakorlata szerint „a jogállamiság [B] cikk (1) bekezdés] alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrási hierarchia érvényesülése. A jogforrási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel {3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [42]; 3152/2016. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [14]}. A jogszabályoknak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét az Alaptörvény rögzíti [15. cikk (4) bekezdés, 18. cikk (3) bekezdés, 32. cikk (3) bekezdés, 41. cikk (5) bekezdés], a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes szabályozás ezért egyúttal az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésének a sérelmét is jelenti, amely szerint jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel” {3019/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [26]}.
- [26] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdése a normahierarchia részeként írja elő azt, hogy a Kormány tagja által alkotott rendelet törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is utal arra, hogy „[a]z Alaptörvény juttatja kifejezésre a hierarchikus rendet, a jogszabályok egymáshoz és az Alaptörvényhez való viszonyát” {21/2017. (IX. 11.) AB határozat, Indokolás [22]}. Az Alaptörvény előbb hivatkozott bekezdése többek között azt biztosítja, hogy az Országgyűlés által megalkotott törvény tartalmát a miniszter rendeleti formát öltő döntése ne ronthassa le.
- [27] A munkaügyi miniszter az Egyezmény 3. §-ában kapott felhatalmazás alapján – az egészségügyi miniszterrel és a Szakszervezetek Országos Tanácsával egyetértésben – alkotta meg a MüMr.-t. Úgy a Tny. 64. § (2) bekezdés második mondata, mint az MüMr. 6. § (2) bekezdés első mondata a nyugdíj-megállapításra vonatkozó szabályok időbeli hatályát jelöli ki és ekként meghatározza az alkalmazandó anyagi jogot. E két rendelkezés között azonban az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdésének sérelmére vezető ellentét áll fenn, ami egyúttal sérti azt a tilalmat is, miszerint jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel [Alaptörvény T) cikk (3) bekezdés]. Emiatt az Alkotmánybíróság – az Abtv. 50. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva – megsemmisítette az MüMr. 6. § (2) bekezdésének első mondatát.
- [28] Az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján a megsemmisített jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság eljárására okot adó perben nem alkalmazható. Ebből az következik, hogy a Kúria az előtte folyamatban lévő ügyben a Tny. 64. § (2) bekezdését alkalmazhatja. Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján – elrendelte továbbá a jogbiztonság védelme érdekében a megsemmisített jogszabályi rendelkezés folyamatban lévő ügyekben való általános alkalmazási tilalmát a rendelkező részben foglaltak szerint.

V.

[29] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2018. október 2.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1204/2018.

Megjelent a Magyar Közlöny 2018. évi 154. számában

