

Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága
1535 Budapest, Pf. 773.

Tárgy: alkotmányjogi panasz

Alulírott, **940 FRSZ TAG**

beadványozók képviselőjében – a csatolt meghatalmazás alapján – Dr. Tordai Gábor jogtanácsos és Dr. Oláh Tamás jogtanácsos, a Független Rendőr Szakszervezet megbízott jogtanácsosa

Magyarország Alaptörvényének 24. Cikke (2) bekezdésének c) pontja és (3) bekezdésének a) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (2) bekezdése alapján **alkotmányjogi panasszal fordulok a Tisztelt Alkotmánybírósághoz** a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (1), (2), (4) bekezdéseivel összefüggésben, és

indítványozom,

hogy a T. Alkotmánybíróság állapítsa meg a 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (1), (2), (4) bekezdéseinek alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg a hivatkozott rendelkezéseket. Az indítványt a következő indokok támasztják alá.

1. Releváns alaptörvényi és törvényi rendelkezések

1.1 A korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény támadott rendelkezései 5. § (1) 2012. január 1-jétől – a 3. § (2) bekezdés c) pontja szerinti eset kivételével – az 1955. évben vagy azt követően született, szolgálati nyugdíjban részesülő személynek a szolgálati nyugdíját a (2) és (3) bekezdés szerint számított és a 2012. januári nyugdíjmelés mértékével növelt összegben szolgálati járandóságként kell továbbfolyósítani az 5. alcímben foglaltak figyelembevételével.

(2) A szolgálati járandóság továbbfolyósított összegét úgy kell meghatározni, hogy a jogosultnak 2011 decemberére járó szolgálati nyugdíj havi összegét – a (3) bekezdésben foglalt kivételekkel – csökkenteni kell a személyi jövedelemadó mértékével. A szolgálati járandóság összege nem csökkenhet a 2011. december 31-én hatályos kötelező legkisebb munkabér 150 százaléka alá, ha a jogosultnak 2011 decemberére járó szolgálati nyugdíj havi összege – a 2012. január 1-jét megelőzően hatályos szabályok alapján csökkentett mértékben folyósított szolgálati nyugdíj kivételével – ezt az összeget meghaladta.

(4) Ha a személyi jövedelemadó mértéke megváltozik, a (2) bekezdés szerint csökkentett szolgálati járandóság folyósított összegét módosítani kell.

1.2 Az Alaptörvény releváns, az előzőekben hivatkozott szabályozás következtében sérelmet szenvedett rendelkezései

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

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

XV. Cikk (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.

1.3 Kitérő: Az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdésének viszonya a hivatkozott alaptörvényhelyekhez, illetve az indítványban ismertetett, azokból levezetett sztxenderdekhez

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70/E. § (3) bekezdése értelmében *„Az ellátáshoz való jog a nyugellátás tekintetében az általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, a nyugellátás törvényi feltételeinek megfelelő személyre terjed ki. Törvény az e korhatárt be nem töltött személynek is nyugellátást állapíthat meg. Az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás törvényben meghatározottak szerint csökkenthető és szociális ellátássá alakítható, munkavégzésre való képesség esetén megszüntethető.”* A Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezéseiben található 19. cikk (5) bekezdése szerint a *„70/E. § (3) bekezdés harmadik mondatát a 2011. december 31-én hatályos szabályok szerint nyugellátásnak minősülő ellátásokra azok feltételeinek, jellegének és összegének megváltoztatása, más ellátássá alakításuk vagy megszüntetésük tekintetében 2012. december 31-éig alkalmazni kell”*.

A 70/E. § (3) bekezdésében foglalt szabály az előző alpontban (1.2.) utalt alkotmányos elvekkel ellentétes, rendkívül nehéz olyan értelmezését találni a jogállamiságnak és a tulajdonvédelemnek, amellyel összeegyeztethető az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdése. Ezért jelen indítvánnyal támadott szabályozás Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálata során két módon járhat el a T. Alkotmánybíróság.

a) Olyan értelmezését adja a 70/E. § (3) bekezdésének, amely nem ellentétes a jogállamisággal és a tulajdonjog védelmével. Az indítványozó utal arra, hogy az értelmezés során a T. Alkotmánybíróságnak az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát is irányadónak kell tekintenie a 1718/B/2010. AB határozatából következően. (A hivatkozott alkotmánybírósági határozat erről szóló megállapítását és a nyugdíjjal kapcsolatos strasbourgi joggyakorlatot az indítvány 10. pontja fejti ki részletesen.)

b) Amennyiben a) nem lehetséges, a T. Alkotmánybíróságnak abban kell döntést hoznia, hogy a 70/E. § (3) bekezdésének érvényesülése érdekében lehetővé teszi-e a jogállamiságot és a tulajdonjogot sértő törvények alkotását, és ezért a jelen indítvánnyal támadott szabályozást nem semmisíti meg ez okból. (A hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme miatt is meg kell az indítványban alább kifejtettek miatt semmisítenie,

hiszen még ha létezne is olyan legitim cél, amelynek érvényesülése érdekében a már megszerzett nyugdíjellátás összege csökkenthető, a csökkentés diszkriminatív akkor sem lehet), vagy pedig úgy dönt, hogy egyszerűen nem alkalmazza a 70/E. § (3) bekezdését. Amennyiben ugyanis a) nem áll fenn, a T. Alkotmánybíróság nem tud olyan döntést hozni, amellyel nem sérti meg az Alaptörvény valamely rendelkezését vagy rendelkezéseit.

Az alábbiakban kifejtettek szerint ugyanis a nyugdíjak megvonásával és mértékük nominális csökkentésével sérül a jogállamiság és a tulajdonhoz való jog, ezért ha az a döntés születik meg, hogy az Alkotmány 70/E.§ (3) bekezdése érvényesülhet, akkor valójában úgy dönt a T. Alkotmánybíróság, hogy lehetséges Magyarországon a nyugdíjak megvonása vagy mértékük csökkentése, s ezzel azt is kimondja, hogy a parlamenti többségnek joga van megsérteni az Alaptörvény rendelkezéseit. Ha azonban úgy dönt a T. Alkotmánybíróság, hogy a kifejezett alkotmányos felhatalmazás ellenére sem teszi lehetővé a szerzett jogok és a tulajdonhoz való jog megsértését, akkor ezzel azt implikálja, hogy az Alkotmány ezen szakasza alkotmányosértő, és ezért nem alkalmazható azzal együtt, hogy az Alkotmánybíróságnak – saját hatáskör-értelmezése szerint – nincs lehetősége az alkotmányellenes (alaptörvény-ellenes) alkotmánymódosítás megsemmisítésére. A döntés súlyos terhe a T. Alkotmánybíróság tagjainak vállán nyugszik.

2. A panasz benyújtójának személyes és közvetlen érintettségét igazoló tények, a kérelmező konkrét körülményei

(Megjegyzés: Itt kerültek felsorolásra az egyéni körülmények, melyeket a személyiségi jogok tiszteletben tartása érdekében töröltünk.)

3. Az Alkotmánybíróság hatásköre: az indítványban kifogásolt jogszabályhelyek Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálata nem esik az Alaptörvény 37. Cikk (4) bekezdésébe foglalt hatáskörszűkítő rendelkezés hatálya alá

Az Alaptörvény 37. Cikk (4) bekezdése értelmében „mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemokről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

Az azokra a jogszabályokra vonatkozó taxáció, amelyek Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát az Alkotmánybíróság csak meghatározott alapjogok sérelmével összefüggésben végezheti el, megegyezik az Alaptörvény 8. Cikk (3) bekezdésének b) pontjában található felsorolással. A 8. Cikk (3) bekezdése azokat az ügyeket tartalmazza, amelyekben nem lehet országos népszavazást tartani. A hivatkozott bekezdés b) pontjának értelmében nem tartható országos népszavazás a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról.

A 37. Cikk (4) bekezdésében található és a 8. Cikk (3) bekezdésének b) pontja által magában foglalt felsorolások azonossága miatt a 37. Cikk (4) bekezdése által tartalmazott felsorolás tekintetében is megfelelően irányadónak tekintendők azok az alkotmánybírósági megállapítások, amiket a testület a 8. Cikk (3) bekezdésének b) pontjával (az Alkotmány azonos tartalmú 28/C. § (5) a) pontjával) összefüggésben tett.

Az Alkotmány 28/C. § (5) a) pontjával kapcsolatban a testület több határozatában is értelmezte a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvények fogalmát. Az Alkotmánybíróság értelmezésének fényében adható válasz arra a kérdésre, hogy az indítványban kifogásolt szabályozás az említett fogalmi körbe tartozik-e.

3.1 Az Alkotmánybíróság értelmezése a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvények fogalmára vonatkozóan

A T. Alkotmánybíróság az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatban az említett fogalom „zárt, szoros értelmezését” fogadta el.

„A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megjelenő törvényhozási tárgykört jelenti. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés d) pontjában, valamint a 32/C. § (1) bekezdésében szereplő költségvetés és annak végrehajtása (zárszámadás) fordulat teljes egészében megegyezik az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában szereplő kifejezésekkel. A költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. A “költségvetés végrehajtásáról” fordulat pedig semmiképpen nem jelenti valamennyi, a költségvetés érvényesítését szolgáló törvény tartalmát, hanem kifejezetten a zárszámadási törvényre utal.”

Az 58/2007. (X. 1.) AB határozatában az Alkotmánybíróság tovább pontosította a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvények fogalmát.

„Az Alkotmánybíróság (...) valamely költségvetés bevételi és kiadási oldalát illetően arra hívja fel a figyelmet, hogy az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése a) pontja nem általában a költségvetésről, vagy költségvetés bevételi, kiadási oldaláról, hanem a költségvetésről szóló törvényeknek a tartalmáról tiltja a népszavazást.

A jogtudomány szempontjából a költségvetés: törvény.

A költségvetés tervezete még nem költségvetés. A költségvetés megalkotásának különféle létszakaszai vannak. Mindaddig, amíg a kormány a költségvetési törvényjavaslat tervezetét el nem fogadja, nem lehet szó még költségvetési törvényjavaslatról sem. Költségvetésről pedig csak akkor beszélhetünk — a szó közgazdasági és jogi értelmében egyaránt —, ha a költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlés elfogadta, vagyis törvénné emelte.

Az 58/2007. (X. 1.) AB határozat megerősítette továbbá az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatnak azt a megállapítását is, miszerint

„(...) az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában szereplő, a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények

megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat.”

(...)

*„Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése a) pontjának a „költségvetésről (...) szóló törvények” tartalmára, mint kizáró okra utaló részének az az értelmezése áll összhangban a 28/C. § (5) bekezdése a) pontja egyéb, népszavazást kizáró rendelkezéseivel, amely szerint valamely költségvetésben (vagy a kiadások tekintetében jövőbeli költségvetésben) szereplő **nem minden előirányzat módosulása vagy módosítása vonja maga után szükségszerűen magának a költségvetési törvénynek a módosítását. A költségvetés pénzügyi terv, amely számos okból módosulhat [...], vagy módosítható a költségvetést tartalmazó törvény módosítása nélkül is, az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény keretei között, akár a bevételi, akár a kiadási oldalát illetően is, miközben a költségvetésről szóló törvény, mint jogszabály tartalma változatlan marad. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése a) pontja nem általában a költségvetést, hanem a költségvetésről szóló törvényeket védi.**”*

3.2 Az indítványban kifogásolt szabályozás - az Alkotmánybíróság értelmezése alapján - sem formailag, sem tartalmilag nem tartozik a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvények fogalmi körébe

A hivatkozott alkotmánybírói határozatok alapján megállapítható, hogy költségvetésről szóló törvényen az Alkotmány, az indítvány elbírálásának időpontjában természetesen az Alaptörvény arra vonatkozó rendelkezései által ilyenként megjelölt költségvetési törvényt, költségvetés végrehajtásáról szóló törvényen pedig szintén az Alkotmány, vagyis az Alaptörvény megfelelő rendelkezései által szabályozott zárszámadási törvényt kell érteni. Méghozzá mindkét esetben a már elfogadott törvényt. **Az indítványban támadott szabályoknak azonban nem csak a hatályos költségvetésről szóló törvény vonatkozásában fennálló relevanciáját szükséges megvizsgálni, hanem azt is, hogy egy jövőbeli költségvetés kiadásai tekintetében meghatározó jelentőséggel bírnak-e, hiszen a T. Alkotmánybíróság a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvények fogalmi körébe tartóznak tekinti valamely jövőbeli költségvetési törvény egyes kiadásait.**

Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság 33/2007. (VI. 6.) AB határozatából a következőket szükséges idézni:

*„Az Alkotmánybíróság szerint valamely költségvetésben (vagy a kiadások tekintetében jövőbeli költségvetésben) szereplő **nem minden előirányzat módosulása vagy módosítása vonja maga után szükségszerűen magának a költségvetési törvénynek a módosítását. Ha a népszavazás eredményes, és a választópolgárok úgy döntenek, hogy a feltett kérdéssel egyetértenek, akkor a kórházi napidíjról szóló népszavazás szükségszerű következménye az lehet, hogy a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 18/A. §-át, s nem a költségvetési törvényt, kell az Országgyűlésnek módosítania. Nem az Egészségbiztosítási Alap költségvetésének egyik sora, hanem ez a törvényi szabály vonatkozik arra a kérdésre, hogy kell-e kórházi napidíjat fizetni. Ez a törvényi szabály az, amelynek következménye a költségvetésben a kórházi napidíjra vonatkozó előirányzat megjelenése. Önmagában a kórházi napidíjjal összefüggő bevétel — vagy, mint az OVB határozatában szerepel, tétel — elmaradása, az Alap költségvetésének ez a módosulása az Ebtv. módosítása következtében, a költségvetésről szóló törvényt***

nem érinti közvetlenül és jelentős módon. Eredményes népszavazásból sem következne okszerűen a költségvetési törvény módosítása.”

A kérdés tehát az, hogy az indítványban kifogásolt szabályozás, annak pénzügyi hatásai érintik-e közvetlenül és jelentős módon a hatályos költségvetésről szóló törvényt vagy egy jövőbeli költségvetésről szóló törvény kiadásait.

Ami a **közvetlen hatást** illeti, a **szolgálati nyugdíj szolgálati járandósággal történő felváltásáról, illetve a szolgálati járandóság összegének csökkentéséről nem a központi alrendszer vagy a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetésének egyik sora, vagyis nem a költségvetésről szóló törvény és nem is a jövőbeli költségvetésről szóló törvény, hanem más jogszabály, a 2011. évi CLXVII. törvény rendelkezik.**

Ezzel összefüggésben az indítványozó fontosnak tartja felhívni a figyelmet arra is, hogy a 2011. évi CLXVII. törvény 21. §-ának (1) bekezdése, mely szerint a korhatár előtti ellátás és a szolgálati járandóság költségeinek, valamint a korhatár előtti ellátással és a szolgálati járandósággal kapcsolatos végrehajtási költségek fedezetét a központi költségvetés biztosítja, semmiképpen sem jelenti azt, hogy a támadott szabályozás közvetlenül a jelenlegi vagy jövőbeli költségvetést érintené. A hivatkozott jogszabályhely vonatkozásában ugyanis igaz, hogy az a 2011. évi CLXVII. törvénynek, nem pedig a jelenlegi vagy jövőbeli költségvetésről szóló törvénynek a rendelkezése. Ugyanakkor ehelyütt is kiemelendő az az alkotmánybírói megállapítás, miszerint „a költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van”, márpedig az idézett rendelkezés csupán azt a triviális tételt mondja ki, hogy az állami kiadások egyik fajtája az állami költségvetést terheli. Amennyiben elfogadnánk azt, hogy e jogszabályi rendelkezés miatt a szolgálati nyugdíj szolgálati járandósággal való felváltása, illetve a szolgálati járandóság összegének csökkentése a költségvetésről szóló törvény fogalmi körébe tartozik, akkor arra a következtetésre kellene jutnunk, hogy az Alkotmánybíróság az elé kerülő ügyek egyikében sem járhatna el. Hiszen gyakorlatilag minden, állam által alkotott jogszabállyal kapcsolatban igaz az a megállapítás, miszerint az annak végrehajtásával kapcsolatos költségek fedezetét az állami költségvetés biztosítja, vagyis ez alapján azt kellene mondanunk, hogy áttételesen minden jogalkotó által megalkotott szabálynak van költségvetéshez való kapcsolódása. E megállapítás nyilvánvalóan tarthatatlan és hasonló megfontolásból mondta ki a T. Alkotmánybíróság is azt, hogy ahhoz, hogy adott szabályozás vagy annak hatása a költségvetésről szóló törvény fogalmi körébe tartozzon, annak közvetlenül kell érintenie a költségvetésről szóló törvényeket, illetve a jövőbeli költségvetésről szóló törvény egyes kiadásait.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a költségvetésről szóló törvénytől eltérő törvényi szabályok azok, amelyeknek a következménye lehet a jelenlegi vagy a jövőbeli költségvetésben a szolgálati nyugdíjjal, annak szolgálati járandósággal való felváltásával és a szolgálati járandóság összegének csökkentésével összefüggésben történő bármilyen előírányszat-módosulás. Így **a támadott szabályozás és annak a jelenleg hatályos vagy egy jövőbeli költségvetésre gyakorolt hatása között az összefüggés csak közvetett lehet.**

Ami az indítványozó által kifogásolt szabályozás hatásának a jelenlegi vagy egy jövőbeli költségvetés kiadási oldalára gyakorolt **jelentős** mértékét illeti, a következő megállapítások tehetők. Az azzal összefüggő hatás, hogy a támadott rendelkezések következményeként hányan térnek majd vissza a munkaerőpiacra, illetve hányan lesznek azok, akik – vagy azért, mert nem akarnak vagy azért, mert nem tudnak – nem létesítenek majd munkaviszonyt, továbbá azok, akik létesítenek, az állami vagy a magánszférában helyezkednek majd el, nem látható előre, az ezzel kapcsolatos pénzügyi hatást megbecsülni lehetetlen. Annak meghatározása pedig, hogy ez a hatás jelentős-e vagy sem, még inkább nehézségekbe ütközik.

Ezzel szoros összefüggésben mindenképpen szükséges rávilágítani arra, hogy a kifogásolt jogszabályhelyekbe foglalt szabályozás finansziális következményeivel kapcsolatos legfontosabb célkitűzés, azaz egy jövőbeli költségvetésben megjelenő számottevő mértékű kiadáscsökkenés, mint jelentős hatás megvalósulása egyáltalán nem egyértelmű. Amennyiben ugyanis a jogalkotó célja az, hogy a szolgálati járandóságra jogosultak közül a lehető legtöbben térjenek vissza a munka világába, kiemelten az állami szférába, ha ez megvalósul, könnyen belátható, hogy az az állam, a költségvetés számára kiadást fog jelenteni. Ugyanis a korábbi szolgálati járandóságra jogosultak ismételt munkába állítása, számukra – amennyiben olyan munkakört töltenek be, melyhez szükséges – felszerelés biztosítása, a munkájukért illetmény, bér folyósítása, esetleg új munkahelyek létrehozása annak érdekében, hogy legyen hol elhelyezkedniük, a költségvetés kiadási oldalát fogja terhelni. Az indítványozó ehelyütt utal a <http://www.> link alatt elérhető tanulmány megállapítására, amelynek számai megegyeznek a támadott szabályozásba foglalt hatásvizsgálat keretszámaival. A hivatkozott tanulmány értelmében a támadott szabályozás mindösszesen 0.3%, azaz három ezrelék megtakarítást jelenthet a nyugdíjkasszának (ez a számítás nincs tekintettel a felsorolt bizonytalanságokra és arra, hogy összességében ez a megtakarítás el is veszhet az említett okokból), amit jelentősnek semmiképpen nem nevezhetünk, az oly mértékben elhanyagolható, hogy annak léte vagy nem léte semmiképpen nem teszi szükségessé a költségvetési törvény majdani módosítását. **A támadott szabályozás tehát nem csak közvetlenül, de jelentős módon sem érinti a jelenlegi vagy egy jövőbeli költségvetés kiadási oldalát.**

Az indítványozó utalni kíván arra, hogy mind az Alaptörvény 37. Cikk (4) bekezdése, mind pedig annak 8. Cikk (3) bekezdésének b) pontja „a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvények” megfogalmazáson túlmenően „a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket” külön is nevesíti. Tekintettel arra, hogy ezek a jogalkotó által külön is felsorolt jogszabályok, illetve azok tartalma – az előzőekben értelmezett – költségvetés, illetve a költségvetésről szóló törvény bevételi oldalát jelentik, a költségvetéssel összefüggésben kifejtettek e vonatkozásban is irányadók. **Az indítványban kifogásolt szabályozás, annak tartalma és finansziális következményei nyilvánvalóan nem esnek sem az adó, sem az illeték, sem a járulék, sem pedig a vám fogalmi körébe.** Feltétlenül szükséges ehelyütt a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény - indítványban támadott - 5. § (2) bekezdésével kapcsolatban rámutatni arra, hogy ez a rendelkezés akkor, amikor előírja azt, hogy a szolgálati járandóság összegét úgy kell meghatározni, hogy a jogosultnak a 2011 decemberére járó szolgálati nyugdíj havi összegét csökkenteni kell a személyi jövedelemadó mértékével, nem adóztatásról rendelkezik. A személyi jövedelemadó mértéke annak meghatározásául szolgál, hogy a szolgálati járandóság összege mennyivel lesz alacsonyabb a korábban folyósított szolgálati nyugellátás összegéhez képest. Arról van tehát szó, hogy a jogalkotó ilyen módon határozza meg a csökkenés mértékét, és nem arról, hogy adófizetési kötelezettséget írna elő – amit értelemszerűen a személyi jövedelemadóról szóló törvény módosításával kellene egyébként is megtenni, a nyugdíj helyébe lépő járandóság azonban az Szja. tv. alapján továbbra sem minősül majd adóköteles jövedelemnek, így természetesen nem is adóztatható. A 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (2) bekezdése esetében is egyértelműen kijelenthető tehát, hogy az abban foglalt szabályozás nem tartozik az adó fogalmi körébe.

Előzőekben írtak alapján egyértelműen megállapítható, hogy az indítványban támadott törvényi rendelkezések nem esnek az Alaptörvény 37. Cikk (4) bekezdésébe foglalt, az Alkotmánybíróság hatáskörét szűkítő rendelkezés hatálya alá, így az Alkotmánybíróság

hatásköre az indítványozó által támadott jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát illetően teljes.

4. Kötelező biztosítási rendszer keretében nyújtott, járulékfizetés fejében járó szociális szolgáltatásokkal (nyugdíjjal) kapcsolatos sztenderdek az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az állam szociális ellátásokkal kapcsolatos változtatási lehetőségeinek, jogosítványainak alkotmányosságáról az Alkotmánybíróság a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában fejtette ki álláspontját. Kiindulópontként megerősítette a 26/1993. (IV. 29.) határozatában kimondott tételt, mely szerint

„az állam széleskörű jogosítványokkal rendelkezik a szociális ellátásokon belüli változtatásokra, átcsoportosításokra és átalakításokra a gazdasági viszonyok függvényében. A változtatások joga azonban nem minden korlátozás nélkül illeti meg az államot. (26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 196, 199, 200.)”

E korlátok a következőkben öltönek testet:

*„az egyes változtatások alkotmányossága azonban függ attól is, hogy nem ütköznek-e más alkotmányos elvekbe és jogokba, így nem ellentétesek-e a **jogbiztonság elvével, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, illetve - ha biztosítási elemet is tartalmazó szolgáltatásról van szó - a tulajdon védelmével.**”*

(...)

*„A **jogbiztonság** - amely az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja - a **szociális ellátási rendszerek stabilitása szempontjából tehát különös jelentőségű. A szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra lényegesen megváltoztatni. Az átmenet nélküli változáshoz különös indok szükséges. A kötelező biztosítási rendszer esetében a járulékok kötelező befizetése, vagyis e "vagyonelvonás" fejében a biztosított a rendszer fokozottabb stabilitását várhatja el.**”*

(...)

*„A **törvénnyel elrendelt kötelező járulékfizetést, - amely a közteherviseléstől (Alkotmány 70/I. §) lényegét tekintve eltér, mert személyes és előre meghatározott igény származik belőle, - csakis egy nagymértékű állami garanciavállalás (a másik oldalról: bizalomvédelem) legitimálhatja.***

A kötelező biztosítás elvonja ugyanis azokat az eszközöket, amelyekkel az érintett a saját kockázatára maga gondoskodhatott volna magáról és családjáról, s ezt a vagyont a társadalombiztosítás szolgálatába állítja úgy, hogy a biztosított a szolidaritás alapján másokról is gondoskodni tudjon. (...) A kötelező biztosítási rendszerben, e rendszerhez kötődve kialakult szociális ellátások védelme ezért különösen indokolt.

*A várományok annál nagyobb védelmet élveznek, minél közelebb állnak a "beteljesedéshez", vagyis a szolgáltatásra való alanyi jog megnyíltához. A **már élvezett, megszerzett szolgáltatás még inkább védendő.**”*

(...)

„A járulék fejében járó szolgáltatás megvonása vagy jogalapjának kedvezőtlen megváltoztatása az alapjogi sérelem ismérvei szerint bírálható el.

Ezt az Alkotmánybíróság az eddigiekben mint a biztosítási elem elsőbbségét vallotta a társadalombiztosítás vegyes rendszerén belül. A járulékkal fedezett időszakra feltétlenül szolgáltatni kell a nyugdíjat, különben szerzett jogtól fosztanak meg a jogosultat (11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991, 35); a biztosítás szabályai szerint számított nominális nyugdíj sérthetetlen, a biztosítás és szolidaritás arányainak önkényes megváltoztatása alkotmányosan kizárt (26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 200).

Valamely szolgáltatás átmenet nélküli megváltoztatása, vagy "lecsúsztatása" azonban a biztosításból a segélyezésbe abban is a jogi pozíció lényeges változását hozza, hogy **a bizalomvédelem szempontjából egy gyengébb kategóriába kerül az érintett (megszűnik a - tulajdonvédelem-), s ez fölér egy alapjogba való beavatkozással.**

(...)

„Mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálható el.

A tulajdon alapjogi védelmének kiterjesztése társadalombiztosítási szolgáltatásokra és várományaikra az Alkotmánybíróságnak a tulajdon funkciójáról kifejtett felfogásába illeszkedik. "Az Alkotmány a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre) " (64/1993. (XII.22.) AB határozat, ABH 1993, 380)"

45/1995. (VI. 30.) AB határozatában az előzőekben idézettekhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság megerősítette a következőket:

„A kötelező biztosítás mind az egyén cselekvési autonómiáját, mind ennek hagyományos anyagi alapját, tulajdonhoz való jogát korlátozza. (...) A társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségből a biztosítás jellegénél fogva személyes és előre meghatározott igények származnak.”

A fentiek tételesen a következőképpen foglalhatók össze:

1. Az állam által nyújtott olyan szociális ellátások, mint a nyugdíj, szolgálati nyugdíj legfontosabb jellemző vonása abban ragadható meg, hogy a foglalkoztatottól aktív időszakában az állam a kötelező járulékfizetéssel vagyont, tulajdont von el. Az Alaptörvény XIII. Cikk (1) és (2) bekezdése szigorú szabályokat tartalmaz a tulajdon, a tulajdonhoz való jog védelmével kapcsolatban. **A kötelező járulékfizetés képében történő tulajdonelvonással az állam kezelésébe, a társadalombiztosítási rendszerbe kerül az a vagyon, amely az érintett időskori megélhetését hivatott biztosítani. Ezért e tulajdonelvonást csakis egy nagymértékű állami garanciavállalás (a másik oldalról: bizalomvédelem) legitimálhatja.**

2. A kötelező járulékfizetésből személyes és előre meghatározott igény származik. **A szolgálati nyugdíj** az évekig, évtizedekig tartó vagyonelevonás és az ahhoz kapcsolódó állami garanciavállalás miatt **szerezett jogként illeti meg a jogosultat.**

3. A biztosított a biztosítási rendszer fokozottabb stabilitását várhatja el. E stabilitás azt is jelenti, hogy **az állam által nyújtott szolgáltatásokat nem lehet sem megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra lényegesen megváltoztatni.** A járulék fejében járó, illetve a már megszerzett, élvezett szolgáltatás **fokozott védelemben részesítendő.**

4. A járulék fejében járó **szolgáltatás megvonása vagy jogalapjának kedvezőtlen megváltoztatása az alapjogi sérelem ismérvei szerint bírálendő el.**

5. A szolgálati nyugdíj szabályozásának történeti áttekintése és a hivatásos állomány többletkötelezettségei

A fegyveres és rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjait megillető szolgálati nyugdíj több évtizedes múltra visszatekintő jogintézmény a magyar jogi szabályozásban. Ezzel összefüggésben arra is mindenképpen szükséges rávilágítani, hogy a fegyveres és rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjaira vonatkozó kedvezőbb nyugellátási szabályok nem jogalkotói önkény következményei, hanem a hivatásos állomány jogszabályok által előírt többletkötelezettségeit kompenzálják.

5.1 A szolgálati nyugdíj szabályozásának története, a szolgálati nyugdíjjal kapcsolatos releváns szabályozások lényeges rendelkezései

5.1.1 Az 1971. évi 10. számú törvényerejű rendelet

A fegyveres és rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak nyugellátásával kapcsolatos külön szabályozás először a fegyveres erők és fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 1971. évi 10. számú törvényerejű rendeletben (Tvr.) jelent meg, amely 1971. június 1-jén lépett hatályba. A szolgálati nyugdíjrendszer részletes szabályait a 22/1971 (VI.1.) számú kormányrendelet tartalmazta, mely személyi hatályát kiterjesztette a tűzoltóságra is.

A Tvr. a szolgálat felső korhatárát az 55. életévben határozta meg. Rendelkezései szerint azonban nyugállományba helyezésre korábban is sor kerülhetett: abban az esetben, ha a hivatásos állomány tagja legalább 25 év szolgálati idővel rendelkezett. A szolgálati időbe – a Tvr. 33. § (2) bekezdése szerint – minden társadalombiztosítási szempontból releváns jogszerző időt be kellett számítani.

Nagyrészt a jelenleg hatályos, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló –a következő alpontban ismertetett - 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) által alkalmazott elvek érvényesültek a szolgálati nyugdíj teljes vagy csökkentett összegben történő folyósítása tekintetében. Szintén a Hszt. szabályozásával mutatott hasonlóságot, hogy a szolgálati nyugdíj összegét a szolgálati jogviszony megszűnését közvetlenül megelőző 365 nap jövedelme alapján kellett megállapítani. Hasonlóan alakultak a nyugdíj összegének meghatározása során alkalmazott százalékos értékek is.

5.1.2 A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) és a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény (Hjt.)

A Hszt. 1996. szeptember 1-jén lépett hatályba, és hatályon kívül helyezte a Tvr.-t, ezzel hatályukat veszítették az ahhoz kapcsolódó jogszabályok is.

2002. január 1-jén lépett hatályba a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény (Hjt.). A Hjt. kivonta a Hszt. személyi hatálya alól a honvédség hivatásos és szerződéses állományú tagjait, szolgálati jogviszonyukat önállóan szabályozza. **A Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjainak nyugellátásra vonatkozó rendelkezéseket azonban azonos tartalommal vette át. Ennek alapján megállapítható, hogy a fegyveres és rendvédelmi szervek tagjaira vonatkozó szolgálati nyugdíjrendszer tartalmában továbbra is egységes maradt.**

A Hszt. 182. § (1) és (2) bekezdései a következőképpen szólnak.

182. § (1) A hivatásos állomány tagja szolgálati nyugdíjra jogosult 25 év tényleges szolgálati viszonyban eltöltött szolgálati idő után.

(2) A hivatásos állomány tagja szolgálati nyugdíjra jogosult 25 év tényleges szolgálati viszonyban eltöltött szolgálati idő előtt is, ha a hivatásos szolgálat 52. §-ban meghatározott felső korhatárának elérésekor tényleges szolgálati viszonyban legalább 10 évet eltöltött, és rendelkezik a társadalombiztosítási szabályok szerint számított 25 év szolgálati idővel.

A Hszt. 52. § szerint a hivatásos szolgálat felső korhatára a társadalombiztosítási nyugellátási szabályok szerint a hivatásos állomány tagjára születési éve alapján irányadó öregségi nyugdíjkorhatárnál 5 évvel alacsonyabb életkor betöltése.

Látható, hogy a Hszt. a Tvr.-nél szigorúbb rendelkezéseket tartalmaz a szolgálati nyugdíj-jogosultság megszerzéséhez szükséges 25 éves időtartamú szolgálati idő vonatkozásában, ugyanis a 182. § (1) bekezdése „tényleges szolgálati viszonyban eltöltött szolgálati időt” kíván meg. A hivatásos szolgálat felső korhatárát pedig nem valamely konkrét életkor meghatározásával, hanem az általános öregségi nyugdíjkorhatárhoz viszonyítva állapítja meg.

A Hszt. részletes szabályokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a jogosultnak mely esetekben jár teljes és mely esetekben csökkentett összegű szolgálati nyugdíj. A szolgálati nyugdíj összegének megállapítását illetően a 183. § (1) bekezdése a szolgálati jogviszony megszűnését közvetlenül megelőző 365 nap jövedelméből indul ki. Eszerint a szolgálati nyugdíj összegét a szolgálati viszony megszűnését közvetlenül megelőző 365 nap (szökőév esetén 366 nap) alatt a szolgálati viszony keretében elért, a kifizetés időpontjában hatályos jogszabályok szerint nyugdíjjárulék alapjául szolgáló illetménynek és illetmény jellegű juttatásoknak az elért jövedelemből levont egészségbiztosítási járulék, nyugdíjjárulék, magán-nyugdíjpénztári tagdíj, valamint munkavállalói járulék összegével, továbbá a fennmaradó összegre képzett személyi jövedelemadó összegével csökkentett összege havi átlaga alapján kell megállapítani. Ez kedvezőbb kiindulópontot jelent a hivatásos állomány tagjai számára a nyugdíj-megállapítást illetően, mint a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) hatálya alá tartozó személyekre vonatkozó szabályozás, amelyet a Tny. 12. §-a és az annak végrehajtásáról szóló 168/1997 Korm. rendelet 14.-17. §-ai tartalmaznak.

A szolgálati nyugdíj összegének pontos megállapításával kapcsolatban a Hszt.-ben további rendelkezések találhatók: az a társadalombiztosítás szempontjából figyelembe vehető szolgálati idő tartamától és a 183. § (1) bekezdése alapján számított illetmény és illetmény jellegű juttatások havi átlagától függ (184. §). Annak meghatározása során, hogy a szolgálati nyugdíj összege a havi átlagkereset hány százaléka, a százalékos értékek magasabbak, azaz szintén kedvezőbben alakulnak a Tny.-ben foglaltakhoz képest.

[A Hszt. 182-184.§-át a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény 58. § k) pontja 2012. január 1-jével hatályon kívül helyezte.

A 2011. évi CLXVII. törvény 49. §-a 2012. január 1-jével a Hszt. 52. §-át a következőképpen módosította: „52. § A hivatásos szolgálat felső korhatára megegyezik a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényben meghatározott öregségi nyugdíjkorhatárral.”

A Hjt. szolgálati nyugdíjra vonatkozó 203-206. §-át a 2011. évi CLXVII. törvény 2012. január 1-jével hatályon kívül helyezte.

A 2011. évi CLXVII. törvény 78. §-a a Hjt. 55. §-át 2012. január 1-jével a következőképpen módosította: „55. § A szolgálat felső korhatára megegyezik a társadalombiztosítási szabályok szerinti öregségi nyugdíjkorhatárral.”]

5.2 A hivatásos állomány többletkötelezettségei

A fegyveres és rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak nyugellátására vonatkozó, az általánoshoz (a Tny. által tartalmazottakhoz) képest kedvezőbb szabályozást a hivatásos állomány számára – a munkavégzésre irányuló más jogviszonyokhoz képest - előírt többletkötelezettségek indokolták. E többletkötelezettségek jelentős része alapjogkorlátozásban ölt testet. A legfontosabb többletkötelezettségek a következők.

1. A véleménynyilvánítás szabadsága és a politikai tevékenység folytatása a hivatásos állomány tagjainak esetében korlátozott [Hszt. 18. §, Hjt. 21. §, 1949. évi XX. tv. Alkotmány 40/B. § (4), Alaptörvény 45. Cikk (4)]

2. A hivatásos állomány tagjai nem jogosultak sztrájkolni [1989. évi VII. törvény 3. § (2)]

3. A Magyar Honvédség, a Rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjainak passzív választójoga korlátozott [1949. évi XX. tv. Alkotmány 40/B. § (4), Alaptörvény 45. Cikk (4)]

4. A hivatásos állomány tagjai a vezetői utasítást, a parancsot (kivéve, ha az bűncselekmény elkövetésére szólít fel) nem bírálhatják, akkor sem, ha az nyilvánvalóan megalázó, vagy jogszabálysértő. Jogorvoslatra, csak a parancs végrehajtását követően van lehetőségük [Hszt. 69. §, Hjt. 21. § (3)]

5. Szolgálaton kívül is kifogástalan életvitelt kell tanúsítaniuk és bele kell egyezniük, hogy bármikor ellenőrizhetik szolgálaton kívüli magatartásukat, családi, baráti és lakókörnyezeti kapcsolataikat, anyagi, jövedelmi viszonyaikat [Hszt. 37-37/B. §, Hjt. 75. § (1) g), 41. § (5)]

6. Szolgálati feladataikat életük és testi épségük veszélyeztetése árán is kötelesek ellátni [Hszt. 3. § (2), Hjt. 3. § (2)]

7. A Magyar Honvédség tényleges állományú, valamint a Rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai szolgálatuk ellátása során elkövetett hibáikért – törvény által meghatározott – számos esetben katonai büntetőeljárás keretében, azaz a civilekre (olyan személyekre, akik nem tagjai hivatásos állománynak) vonatkozóan szigorúbb jogszabályok alapján vonhatók felelősségre [1978. évi IV. törvény VIII. Fejezet]

8. A hivatásos állomány tagjának szolgálati helyét állományba vételekor az ország területén belül bárhol meghatározhatják, 3 évente 6 hónapra (rendőrök esetében 8 hónapra) beleegeyzése nélkül családjától távol eső helyre is vezényelhetik [Hszt. 15., 49., 260. §, Hjt. 18. § (1) – (2), 52. § (1), (2)]

9. A hivatásos állomány tagja köteles bejelenteni a szolgálatteljesítési időn kívüli tartózkodási helyét ahonnan értesíthető, elérhető és bármikor berendelhető munkavégzésre [Hszt. 16. § (1), Hjt. 19. § (1)]

10. Munkavégzéssel járó egyéb jogviszonyt csak szűk körben és kizárólag engedéllyel létesíthet [Hszt. 65. § (2), Hjt. 70-71. §]

11. Szolgálati viszonyát egyoldalúan csak úgy szüntetheti meg, vagyis szolgálati viszonyáról csak úgy mondhat le, hogy ezzel lemond a szolgálata során korábban már megszerzett kedvezményeiről (rendfokozat, más fegyveres szervhez való felszerelés, szolgálati nyugdíj folyósítása az öregségi korhatár előtt), a Magyar Honvédség állományának tagja meghatározott körülmények fennállása esetén, illetve a törvény által megjelölt időszakokban szolgálati jogviszonyát egyoldalúan nem szüntetheti meg [Hszt. 55. §, 182. § (8) – 2012. január 1-jével hatályon kívül, Hjt. 58. § (1) (4) – a rendelkezések szövege 2012. január 1-jével módosult]

12. Köteles tudomásul venni, hogy munkavégzése során, beleegyezése nélkül titkosszolgálati eszközökkel bármikor megfigyeljék, pártatlanságát akár bűncselekmény elkövetésével történő provokáció útján is próbára tegyék [Hszt. 37. §, Hjt. 41. § (6)]

6. A szolgálati nyugdíj szolgálati járandósággal való felváltása a tulajdonhoz való jog sérelmét eredményezi

A 43/1995. (VI. 30.) AB határozat alapján kijelenthető, hogy a szolgálati nyugdíjnak a 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (1) bekezdése alapján történő megváltoztatása a jogi pozíció lényeges megváltoztatását eredményezi, mivel **a védelem szintje minőségileg gyengébbre változik, a bizalomvédelem szempontjából egy gyengébb kategóriába kerül az érintett, ezáltal megszűnik a tulajdonvédelem, ez pedig az Alaptörvény XIII. Cikk (1) bekezdése által deklarált tulajdonhoz való jog sérelmét idézi elő.** Azáltal ugyanis, hogy a jogalkotó a jogosultat megillető szolgálati nyugdíj helyett 2012 januárjától szolgálati járandóság folyósítását írja elő, **a jogosultat megillető szolgáltatást a biztosításból a segélyezésbe csúsztatja le.** Ezt a 2011. évi CLXVII. törvény javaslatának általános indokolása is kifejezésre juttatja, amikor megállapítja, hogy „(...) a szolgálati járandóság (...) társadalombiztosítási szempontból nem minősül nyugellátásnak.” A segélyezés körébe tartozó ellátásokat gyengébb minőségű védelem illeti meg: a 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (1) bekezdése által bevezetett szolgálati járandóság az ex gratia juttatásokkal kerül azonos jogi pozícióba. E gyengébb jogvédelmi szint a tartalmi jogvédelmet kiüresíti (megszűnik a tulajdonvédelem),¹ míg a járandóság kapcsán esetlegesen megvalósuló hátrányos megkülönböztetéssel szembeni alkotmányos védelmet csökkenti, mivel a T. Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a szükségesség-arányosság teszt helyett csak az ésszerűség-teszt alapján vizsgálendő a nem-alapjogi diszkrimináció.

Ahogy az Alkotmánybíróság 56/1995. (IX. 15.) AB határozatában kijelentette:

„Valamely szolgáltatás átmenet nélküli megváltoztatása, vagy "lecsúsztatása" azonban a biztosításból a segélyezésbe abban is a jogi pozíció lényeges változását hozza, hogy a bizalomvédelem szempontjából egy gyengébb kategóriába kerül az érintett (megszűnik a - tulajdonvédelem-), s ez fölér egy alapjogba való beavatkozással.”

„a társadalombiztosítási szolgáltatásokat és várományokat nem lehet az ellenszolgáltatások érintetlenül hagyása mellett lényegesen és aránytalanul úgy megváltoztatni, hogy az már az alkotmányosan védett tulajdonosi pozíció sérelmével járjon”.

¹ Ez szükségszerűen következik a szabályozásból. Vagy megmarad a tulajdonvédelem, de akkor a T. Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján az ellátás mértéke nominálisan nem csökkenthető, vagy csökkenthető tetszőlegesen az ellátás mértéke, de akkor már nem beszélhetünk tulajdoni védelemtől.

A szolgálati nyugdíj helyett folyósított szolgálati járandóságot az előbbihez képest gyengébb minőségű védelem illeti meg a 2011. évi CLXVII. törvény 2. § (2) bekezdése alapján is. Eszerint, *„ha e törvény vagy a végrehajtására kiadott kormányrendelet másként nem rendelkezik, az igényérvényesítésre, a korhatár előtti ellátás és a szolgálati járandóság megállapítására, folyósítására, a szolgálati idő meghatározására és számítására, a korhatár előtti ellátás igénybeviteléhez szükséges, foglalkozáshoz kötött kedvezményre jogosító idő, korkedvezményes idő megállapítására, a jogorvoslatra, az eljárási költségek viselésére, a jogalap nélküli ellátás visszafizetésére és megtérítésére, a késedelmi kamat megtérítésére, a tartozás elengedésére, mérséklésére és fizetési kedvezmény engedélyezésére, a végrehajtásra, valamint az adatkezelésre az öregségi nyugdíjra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy ahol az öregségi nyugdíjra vonatkozó szabály nyugellátást vagy nyugdíjat említ, azon korhatár előtti ellátást, illetve szolgálati járandóságot kell érteni.”*

Magyarország Alaptörvényének I. Cikk (3) bekezdése értelmében „az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” A 2011. évi CLXVII. törvény 2. § (2) bekezdése azonban annak lehetőségét teremti meg, hogy a szolgálati nyugdíj-jogosultságot szerzett személyek alapvető jogait érintő szabályokat kormányrendelet is megállapíthasson vagy korlátozhat. A szolgálati idő számítására vonatkozó szabályokat törvényi szinten, a Hszt. és a Hjt. önálló fejezeteiben szabályozta a jogalkotó, s „az öregségi nyugdíjra vonatkozó szabályok” szövegrész alatt is nyilvánvalóan az öregségi nyugdíjjal kapcsolatos törvényi szabályozást kell érteni. A 2011. évi CLXVII. törvény 2. § (2) bekezdése alapján azonban a szolgálati idő meghatározása és számítása kormányrendeletben is szabályozható. Ezzel kapcsolatban fontos utalni arra, hogy „a végrehajtására kiadott” kitétel nem változtat azon a tényen, hogy a szolgálati idő számítására vonatkozó szabályok nem eljárási jellegűek, ezért ha az öregségi nyugdíjra vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezéseket kormányrendelet állapít majd meg a jövőben a szolgálati idő számítására vonatkozóan, az nem eljárási rendelkezések tekintetében, hanem a jogosultak alapvető jogait érintő szabályok tekintetében történő eltérést fog jelenteni. A szolgálati idő meghatározása és számítása ugyanis közvetlen hatással van a jogosultat megillető ellátás összegére, az ellátás mértéke pedig szorosan összefügg a nyugdíj-jogosultsággal, mint tulajdonjogi jogosultsággal. A 2. § (2) bekezdése tehát azáltal, hogy lehetőséget ad a szolgálati idő meghatározásának kormányrendeletben történő szabályozására, a jogosult alapvető jogát érintő rendelkezések kormányrendeletben való rögzítésének feltételét teremti meg.

Az előzőekben írtak fényében kijelenthető tehát, hogy a tulajdonvédelem megszűnése és a járandóság kapcsán esetlegesen megvalósuló hátrányos megkülönböztetéssel szembeni alkotmányos védelemnek csupán az ésszerűség-teszt alapján lehetséges elbírálása mellett a **jogi pozíció lényeges változását és a gyengébb jogvédelmi szintet jelenti az is, hogy a szolgálati járandósággal összefüggő, a jogosultak alapvető jogait érintő szabályokat kormányrendelet is megállapíthat.**

A szolgálati nyugdíj tulajdonjogi védelmét a kötelező járulékfizetesként történő állam általi vagyonelevonás alapozza meg. Ez indokolja a stabilitás-igényt, a fokozott állami garanciavállalás kötelezettségét és ezért okozza a szolgálati nyugdíj megvonása és szolgálati járandósággal történő felváltása a tulajdonhoz való jog sérelmét.. Hiszen amennyiben valamely jogosultság – jelen esetben a fegyveres szervek és a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjait megillető szolgálati nyugellátás – korábbi tulajdonelvonáson alapszik,

annak megvonása és más jogosultsággal, szolgáltatással való felváltása a tulajdonhoz való jog sérelmét idézi elő az ellenszolgáltatás érintetlenül hagyása mellett.

A támadott szabályozás pedig nemhogy nem ellensúlyozza az alapjog-korlátozást magasabb szolgáltatással, hanem csökkenti azt, így az AB tesztje alapján kétségkívül alaptörvény-ellenesen vonja meg a tulajdonjogi védelmet élvező nyugdíjjogosultságot.

7. A szolgálati nyugdíj szolgálati járandósággal történő felváltásának és a szolgálati járandóság csökkentésének alaptörvény-ellenessége a tulajdonvédelem ismérvei szerint

7.1 A tulajdonvédelem ismérvei szerinti elbírálás Alkotmánybíróság által kidolgozott és alkalmazott elvei

A tulajdonvédelem ismérvei szerinti elbírálhatósággal kapcsolatban kiindulópontként az Alkotmánybíróság 42/2006. (X. 5.) AB határozatában megerősített, 7/1991. (II. 28.) AB határozatában foglaltakat kell megemlíteni, **miszerint „az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jogot alapvető jognak tekinti”**. A tulajdonvédelem ismérvei szerinti elbírálhatóság tehát az alapjogok védelme során kimunkált tesztek alkalmazását jelenti.

A 42/2006. (X. 5.) AB határozatában az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban a következőket fogalmazta meg.

*„Több évvel a tulajdoni rendszer átalakulását követően az Alkotmánybíróság már szigorúbb követelmények érvényesítését tartja indokoltnak a tulajdonjog védelme érdekében, mint amit az Abh. (64/1993. (XII. 22.) AB határozat) 1993-ban megfogalmazott. (...) Az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése határozza meg az alapvető jogok korlátozásáról szóló általános szabályt. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a 8. § (2) bekezdése alapján **alapvető jog korlátozása akkor tekinthető alkotmányosnak, ha a korlátozást törvény mondja ki, a korlátozás szükséges és az elérendő célhoz viszonyítva arányos***

(...)

A korlátozás elbírálásának részletesebben meghatározott alapelve: alapjog korlátozására akkor kerülhet sor, ha másik alapjog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése más módon nem érhető el, feltéve, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog sérelmének súlya megfelelő arányban áll egymással.

(...)

A tulajdonjog korlátozása tekintetében is az Alkotmánynak az alapvető jogok korlátozására meghatározott szabályát és az ennek alapján kialakult alkotmánybírósági gyakorlatot kell alkalmazni. Ennek során figyelembe kell azonban venni az Alkotmánynak a tulajdonjogról szóló 13. §-ából származó sajátosságokat is. Ilyen sajátosság az, hogy a 13. § (2) bekezdése a tulajdonjog teljes elvonásánál a közérdeket jelöli meg egyik feltételként. Erre tekintettel a tulajdonjog korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség. (...) A vizsgálat másik szempontja itt is – az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése alapján – az arányosság. Az arányosság tekintetében a tulajdonhoz való jog Alkotmányban meghatározott szabályából nem származik sajátos követelmény. Ezért az arányosság általános vizsgálati mércéje alkalmazandó: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia.”

7.2 A szolgálati nyugdíj szolgálati járandósággal történő felváltásának és a szolgálati járandóság csökkentésének alaptörvény-ellenessége az Alkotmánybíróság által kidolgozott elvek alapján

Az Alkotmánybíróság által kidolgozott 7.1 pontban ismertetett elvek alapján tehát a 2011. évi CLXVII. törvény szolgálati nyugdíj szolgálati járandósággal való felváltását és e járandóság csökkentését kimondó szabályai alkotmányosságának (Alaptörvénnyel való összhangjának) megítélésére a 42/2006. (X. 5.) AB határozatban is kifejtett szükségesség-arányosság teszt alkalmazandó.

Az első kérdés az, hogy van-e olyan legitim cél, azaz másik alapjog vagy alkotmányos érték, amelynek érvényesüléséhez olyan alapjog-korlátozás szükséges, amely egy már megszerzett szociális szolgáltatás megvonásában és annak egy – a már megszerzethez képest - csökkentett összegű más ellátással való felváltásában ölt testet, vagy indokolja-e ezt közérdek. Amennyiben van ilyen cél, alkotmányossági követelmény, hogy az más módon nem érhető el, csak a kifogásolt szabályozás általi alapjog-korlátozás útján. Ezért a következőkben a legitim célokat vizsgáljuk meg.

7.2.1 A nyugdíjrendszer egyensúlyával kapcsolatos érv

A 2011. évi CLXVII. törvény javaslatának általános indokolása a nyugdíjrendszer egyensúlyának megteremtése érdekében tartja szükségesnek a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló törvényben foglalt szabályok megalkotását. **A nyugdíjrendszer egyensúlyának megteremtése elfogadható, mint közérdek, azonban az a követelmény, miszerint az előzőekben hivatkozott legitim cél más módon nem, csak – az előzőekben részletesen kifejtett - alapjog-korlátozás útján érhető el, nem teljesül.** A nyugdíjrendszer egyensúlyával – megjegyzendő, az indokolás e fogalom pontos tartalmát nem definiálja – kapcsolatos problémák számtalan más közgazdasági, demográfiai, munkajogi eszközzel enyhíthetők, illetve kezelhetők. Ilyenek a korhatár emelése, kötelező korhatár bevezetése, bonus és malus emelés, helyettesítési ráta csökkentése, a nyugdíj összegének kiszámításánál figyelembe vett korábbi keresetek ténylegeshez közelítése (legjobb évek helyett tényleges, vagy hosszabb időszak átlaga), egészségromlás, illetve veszélyes munkahelyek biztosításának külön kezelése a kockázatokkal arányos járulékfizetéssel. További eszköz lehet, ha a nyugdíjak indexálása a bérek helyett az inflációt vagy a kettő (bér és infláció) kombinációját követi, a munkáltatók által fizetett táppénz időtartamának növelése, a fiatal rokkantnyugdíjasok jogosultságának felülvizsgálata, az egészségromlást és a tartós munkanélküliséget vagy inaktivitást megelőző szolgáltatások fejlesztése, a munkáltatók anyagi ösztönzése a megelőzésre. Ezen eszközök egyike sem jár szerzett jogok sérelmével, és mindegyike alkalmazható nem diszkriminatív módon.² Egyértelműen kijelenthető tehát, hogy nem tartható az az érv, mely szerint a nyugdíjrendszer egyensúlya más módon nem, csakis a 2011. évi CLXVII. törvény alapjogot korlátozó rendelkezései alkalmazásával érhető el.

7.2.2 A nyugdíjrendszer egységesítésével kapcsolatos érv

A 2011. évi CLXVII. törvény javaslatának általános indokolása szerint „*a Széll Kálmán Terv a Nyugdíjbiztosítási Alap egyensúlyának megteremtése és az államadósság csökkentése érdekében célként tűzi ki, hogy nyugellátást csak a nyugdíjkorhatár betöltésétől lehessen megállapítani*”. E mondat értelmében tehát a jogalkotó célja az, hogy minden jogosult

² Scharle Ágota: A kordedvezményes szolgálati nyugdíjszabályok szigorítása (http://www.budapestinstitute.eu/uploads/bi_nyugdijreformok_2011116.pdf)

azonos nyugdíjmegállapítási szabályok vonatkozzanak, amennyiben nyugellátást csak a nyugdíjkorhatár betöltésétől lehet megállapítani, vagyis a törvényalkotói szándék valamiféle egységes nyugdíjrendszer kialakításának irányába mutat. Az indokolás szerint a nyugdíjrendszer egységesítésére a nyugdíjrendszer egyensúlyának megteremtése érdekében van szükség. Bár ez utóbbi igen (részletes kifejtését a 7.2.1 pont tartalmazza), a nyugdíjrendszer egységesítése önmagában nem fogadható el, mint alkotmányos cél, hiszen semmilyen jogterület vagy társadalmi viszony egységes szabályozása önmagában nem alapoz meg alkotmányosan igazolható közérdeket (ellenkező esetben az adószabályok „sokszínűsége” alkotmányellenes lenne).

Mindazonáltal az indítványozó fontosnak tartja a következő megállapítások megtételét az indokolás előzőekben idézett részével kapcsolatban. Annak a célnak a kitűzésével, hogy nyugellátást csak a nyugdíjkorhatár betöltésétől lehessen megállapítani, a törvényalkotó lényegében elfogadhatatlannak minősíti azt, hogy létezhetnek olyan munkavállalói csoportok, amelyek nyugdíjba vonulásának feltételeit a rájuk irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően indokolt biztosítani. Ezzel összefüggésben vetődhet fel az igazságtalanság érve, miszerint elfogadhatatlan az olyan szabályozás, amely lehetővé teszi a fegyveres szervek és a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjai számára, hogy az általános öregségi nyugdíjra jogosultakhoz képest kevesebb szolgálati idő után, fiatalabb életkorban mehessenek nyugdíjba.

Mindezzel kapcsolatban arra szükséges rávilágítani, hogy a fegyveres szervek és a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjai esetében a nyugdíjjogosultság megszerzésével összefüggő kedvezmények nem jogalkotói önkény, hanem ésszerűen igazolható, a szolgálat természetéből fakadó, megalapozott okok – a munkavégzéssel járó fokozott stressz, fizikai és pszichés igénybevétel, illetve a hivatásos állomány tagjait terhelő előzőekben részletesen ismertetett többletkötelezettségek – következtében szerepelnek a nyugdíjjogosultság megszerzésének feltételeiként. Mindazonáltal az igazságtalanság – például annak felvetése, hogy elsősorban koruknál fogva aktív, életerős emberek nem maradhatnak távol a munkaerőpiactól, ezért nyugdíj-ellátásuk megvonása, illetve annak más jogcímen járó ellátással való helyettesítése indokolt – szerzett jog megvonásának alapjául nem szolgálhat érvként. **Évtizedes jogviszony alapján járó és már megszerzett jogosultságot annak tartalmi értékelés szerinti igazságtalanságra hivatkozva nem lehet megvonni, mert az szerzett jogot sért.** „A mindig részleges és szubjektív igazságosságnál a tárgyi és formális elvekre támaszkodó jogbiztonság előbbre való” – szöveg a (11/1992. (III: 5.) AB határozat. A tételmondatból legalább annyi következik, hogy egy, a jogállamiság elveinek megfelelő szabályozás alapján évtizedek során szerzett és esetleg évtizedek óta gyakorolt és élvezett jogot megvonni senkitől nem lehet.

A nyugdíjszabályoknál fokozottan igaz, hogy az igazságosságuk „részleges és szubjektív” – jó érvek szólnak például amellett, hogy nem a jogviszony fajtája (szolgálati jogviszony, munkaviszony, közalkalmazotti stb.), hanem a betöltött munkakör határozza meg azt, hogy mikor indokolt a nagyobb megterhelésre tekintettel kedvezményes nyugdíjszabályokat alkotni. Nem is beszélve arról, hogy végeláthatatlan viták tárgya az, hogy egy tűzoltó, egy traumatológiai dolgozó orvos, egy pszichiátrián dolgozó nővér, egy halottkém vagy egy harminc gyerekre felügyelő óvónő munkája megterhelőbb-e, vagy hogy a balett táncosok fokozott megterhelése és az a tény, hogy balettozni nem lehet ötvenévesen, indokolja-e a korkedvezményes nyugdíjat tekintettel arra, hogy anélkül sokan nem választanák a művészetnek ezt az ágát. Ráadásul az egyes nyugdíjkorhatárok az elmúlt évtizedek során számtalanszor változtak, megszámlálhatatlan kategóriát és csoportot hozva létre a nyugdíjasok között (ki mikor született, mikor járt iskolába és milyenbe, mikor ment nyugdíjba, esetleg rokkantnyugdíjas volt először, stb). Ezen kategóriák között utólag nem lehetséges objektíve helyes vagy igazságos elvek alapján rendet tenni – a jogállamiságból

fakadó jogbiztonság követelménye biztos, hogy erősebb, mint a tárgyalt esetben az esetleges és részleges tartalmi igazságosságosságra vonatkozó érv.³

7.2.3 Az arányosság vizsgálata

Végül, az Alkotmánybíróság által kidolgozott szükségesség-arányosság teszt alapján az arányosság kérdését kell megvizsgálni.

Ha az MNB előrejelzése szerint 2012-ben és 2013-ban is 3,9% lesz az infláció, és a szuperbruttósítás csak 2013-ban szűnik meg, akkor a szolgálati nyugdíjak megszüntetéséből várt megtakarítás (figyelembe véve, hogy a 2012-ben 57 év felettiak nyugdíja megmarad) nagyjából 12 Mrd forint lehet, ami a szolgálati járandóság összegének csökkentéséből származik. Ha a következő évben a szuper-bruttósítás ki-vezetésével az effektív szja kulcs 16%-ra csökken, a járandóság összegének csökkentéséből származó megtakarítás mai áron 9 Mrd forint lesz. Ez a nyugdíjkassza hiányának 1,5 %-a, a teljes nyugdíjkiadás 0,3 %-a.⁴

Az előzőekben ismertetett számok fényében a szolgálati nyugdíj szolgálati járandósággal való felváltása és a szolgálati járandóság összegének csökkentése nem képes érdemi hatást gyakorolni a nyugdíjkassza kiadási oldalára. Az ezekkel az intézkedésekkel elérni tervezett megtakarítás a nyugdíjkassza kiadásában elhanyagolható mértékű. Ráadásul a teljes egyensúly megteremtésének terhét az összes nyugdíjjogosult egy elhanyagolható kisebbsége viselné (még akkor is, ha a szolgálati nyugdíjasok mellett az összes korai nyugdíjjogosultat figyelembe vesszük – kivéve a rokkantnyugdíjasokat, akik eltérő kategóriába tartoznak az alább kifejtettek szerint), ami a későbbiekben idézett *Kjartan Ásmundsson v Iceland* ügy fényében az aránytalanság okán jogellenes.

Ez pedig azt jelenti, hogy amennyiben elfogadnánk azt, hogy a nyugdíjrendszer egyensúlyának megteremtése érdekében szükséges a szolgálati nyugdíj szolgálati járandósággal való felváltása és a szolgálati járandóság összegének csökkentése következtében megvalósuló alapjog-korlátozás, azaz feltételezzük, hogy a szabályozás átmegy a szükségesség tesztjén (a 7.2.1 pont egyértelműen rámutatott ennek ellenkezőjére), az ebben az alpontban kifejtettek alapján az arányosság tesztjén akkor is elbukik. Hiszen a szolgálati nyugellátásra jogosultságot szerzett személyek tulajdonhoz való jogának a 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (1), (2) és (4) bekezdései által megvalósított korlátozása nem áll arányban az e törvényi rendelkezések által elérni kívánt céllal.

8. A szolgálati nyugdíj megvonásának, szolgálati járandósággal való felváltásának és a szolgálati járandóság csökkentésének alaptörvény-ellenességét alátámasztó további érvek (a 2011. évi CLXVII. törvény indokolásának elfogadhatatlansága)

A korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény javaslatának általános indokolásában a fegyveres szervek és a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjai szolgálati nyugdíjára vonatkozó szabályozás megváltoztatásának indokaként a következők szerepelnek. *„A korhatár előtti nyugellátások járulékfizetéssel csak részben megalapozottak, folyósításuk a Nyugdíjbiztosítási Alapot terheli, amelyet a hiánnyal küzdő Nyugdíjbiztosítási Alap helyett a központi költségvetés csak az államadósság növelésével tud biztosítani. A Széll Kálmán Terv ezért a Nyugdíjbiztosítási Alap egyensúlyának megteremtése és az államadósság csökkentése érdekében célként tűzi ki, hogy nyugellátást csak a nyugdíjkorhatár betöltésétől lehessen megállapítani. Ugyanebbe az irányba mutat az*

³ A sortűzpercek elkövetőinek felelősségre vonása esetén sokkal erősebb az érv a jogbiztonsággal szemben, az Alkotmánybíróság ennek ellenére tartotta előbbre valóknak akkor is a jogbiztonságot.

⁴ Scharle Ágota: A kordedvezményes szolgálati nyugdíjszabályok szigorítása (http://www.budapestinstitute.eu/uploads/bi_nyugdijreformok_2011116.pdf)

Alkotmány 70/E. § (3) bekezdése. Az átalakítás célja, hogy a jövőben a nyugdíjkiadások ne haladják meg a nyugdíjjárueléből származó bevételeket, valamint hogy minden olyan kifizetés, amely a központi költségvetésből történik, kiadásként is ott jelenjen meg. Ezzel az igénybevevőnek is egyértelművé válik, hogy milyen ellátást kap, és az miből kerül finanszírozásra. A Törvényjavaslat ennek érdekében biztosítja a korábban már megállapított ellátások további, más jogcímen történő folyósítását, a jogszerzések lezárását, és a szerzett jogok érvényesítésének lehetőségét is.”

Azzal kapcsolatban, hogy **a korhatár előtti nyugellátások járulékfizetéssel csak részben megalapozottak**, e megállapítás leegyszerűsítő, egymástól eltérő eseteket azonosan kezelő voltára szükséges rámutatni. **A szolgálati nyugdíj esetében** a szolgálati jogviszonyba lépéskor mind az állam, mind pedig a későbbi nyugdíj-jogosult számára világos és előre kalkulálható az, hogy az államnak mikor, azaz mennyi szolgálati viszonyban eltöltött idő után keletkezik kötelezettsége, a majdani nyugdíjnak pedig jogosultsága a szolgálati nyugdíj folyósítására. Vagyis, **a törvényhozónak úgy kellett számolnia, hogy a vonatkozó szabályozás hatálya alá tartozók az abban meghatározott idő elteltével szereznek nyugdíjjogosultságot, így annyi idő alatt alapozzák meg kötelező járulékfizetéssel a szolgálati viszonyuk megszűnését követően nekik járó nyugellátásukat.** Ezzel szemben helytálló lehet a korhatár előtti nyugellátások járulékfizetéssel való részbeni megalapozottságával kapcsolatos megállapítás például a rokkantsági nyugdíj esetében, mivel a rokkantsági nyugdíj folyósítására nem várt, s a jogosult munkaviszonyának kezdetekor még fenn nem álló, előre nem kalkulálható esemény bekövetkezésekor kerül sor. Ezért lehetséges az, hogy a rokkantsági nyugdíjra jogosulttól az állam még nem vont le annyi járulékot, mely a számára e jogcímen juttatott nyugellátást teljes mértékben megalapozná.

A rokkantsági nyugellátás és a szolgálati nyugellátás vonatkozásában fennálló különbségre azok megváltoztatásával, állam általi megszüntetésével kapcsolatban is szükséges rámutatni, ezáltal is aláhúzva a szolgálati nyugdíj megvonásának és szolgálati járandósággal történő felváltásának alaptörvény-ellenességét. Az 1228/B/2010. AB határozatában az Alkotmánybíróság nem állapította meg a rokkantsági nyugdíj megszűnésére vonatkozó szabályozás alkotmányellenességét és úgy határozott, hogy a rokkantsági nyugdíj megszűnése feltételeinek változása nem sértett szerzett jogot. Hivatkozva 239/B/2009. AB határozatára ismét megállapította, hogy

„a rokkantsági nyugdíjra való jog nem alanyi alkotmányos jog, hanem meghatározott feltételek fennállása esetén az aktív korúak számára egészségkárosodásuk következtében elszenvedett munkaképesség-csökkenés miatt kiesett jövedelem pótlására szolgáló, vegyes társadalombiztosítási és szociális elemeket tartalmazó ellátás”

A rokkantsági nyugdíj tehát olyan szociális ellátás, amely olyan feltételek és egészségi állapot fennállása esetén illeti meg a jogosultat, amelyek változhatnak. Az 1228/B/2010. AB határozat alapjául szolgáló beadvány indítványozója által kifogásolt szabályok pedig pontosan azoknak az esetekben írják elő a rokkantsági nyugdíjra való jogosultság megszűnését, akik hosszabb időn át alkalmassá válnak a munkavégzésre, ezen időtartam alatt kereső tevékenységet folytatnak, amelyből származó jövedelmük meghaladja a rokkantsági nyugdíj jogcímen folyósított ellátás összegének kétszeresét. A rokkantsági nyugdíjjogosultság tehát azért szűnhet, illetve szüntethető meg, mert folyósításának olyan oka van, amely – annak természetéből következően – változhat, sőt meg is szűnhet. A munkaképesség részleges vagy teljes visszanyerését követően az addigi rokkantsági nyugdíj-jogosult kedvezőbb feltételek közé kerülhet, s ez indokolja a megszerzett nyugdíjjogosultság megvonását. Az 1228/B/2010. AB határozatban vizsgált szabályozásban - a

társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 36/D. § (1) bekezdése szerint – a rokkantsági nyugdíj megvonására abban az esetben kerülhet sor, ha a jogosult nemcsak munkavégzésre alkalmassá válik, de kereső tevékenységet is folytat, amelyből a rokkantsági nyugdíj összegét meghaladó bevétele keletkezik.

A rokkantsági nyugdíj e jellemzőivel szemben azonban az öregségi és a szolgálati nyugdíj jellegzetessége az, hogy az arra való jogosultság megszerzése meghatározott életkor eléréséhez, illetve a törvény által előírt munkaviszonyban, szolgálati viszonyban eltöltött időtartamhoz igazodik. Olyan okok vezetnek tehát a jogosultság megszerzéséhez, s az olyan feltételek mellett következik be, amelyek a jogosultság megszerzését követően nem módosulhatnak olyan irányban – az életkor nem csökkenhet, a szolgálati idő nem lehet kevesebb – amely alapján megszűnhetne az az ok, vagy feltétel, amelyre tekintettel a jogosult a nyugdíjjogosultságot megszerezte. Ezért legitim elvárás a jogosult részéről az, hogy nem fog változni az a jogosultság, amelyet ilyen természetű okok bekövetkezésére tekintettel szerzett meg. Míg tehát a rokkantsági nyugdíj nem alanyi alkotmányos jog, hanem az aktív korúak számára egészségkárosodásuk következtében elszenvedett munkaképesség-csökkenés miatt kiesett jövedelem pótlására szolgáló ellátás, addig a nyugdíj és a szolgálati nyugdíj meghatározott életkor elérése, illetve szolgálati viszonyban eltöltött időre tekintettel megszerzett jogosultság, amelyet a szerzett jogokra vonatkozó és tulajdonjogi védelem illet meg.

9. A korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény indítványban támadott rendelkezései a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköznek (a tulajdonhoz való jog sérelmével összefüggésben)

A 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (1), (2) és (4) bekezdésébe foglalt szabályozással kapcsolatban az előző pontokba foglaltak alapján kijelenthető, hogy azok a hatályuk alá tartozó személyek tulajdonhoz való jogát érintik és az Alaptörvénnyel való összhangjuk ennek megfelelően bírálendő el. A 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (1), (2) és (4) bekezdései az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe ütköznek azért, mert a tulajdonhoz való joggal kapcsolatban tartalmazznak – a hatályuk alá tartozó ellátásra jogosultságot szerzett személyekre nézve - hátrányos megkülönböztetést.

Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerint Magyarország mindenki számára – deklaráltan - az alapvető jogokat biztosítja bármely, a hivatkozott bekezdésben foglalt különbségtétel nélkül. S bár az Alkotmánybíróság a hátrányos megkülönböztetés tilalmát – az emberi méltósághoz való joggal szoros összefüggésben - az egész jogrendszerre kiterjesztette, alapvető eltérést jelent az, hogy **alapjogokkal kapcsolatos diszkrimináció esetén a különbségtétel alaptörvény-ellenességét a testület az általa kimunkált és következetesen alkalmazott szükségesség-arányosság teszt,** alapjognak nem minősülő jogokkal kapcsolatban pedig az **alapján ítéli meg,** hogy a megkülönböztetésnek van-e objektív, ésszerű indoka. (Ezzel kapcsolatos következetes gyakorlatát a T. Alkotmánybíróság a 35/1994. (VI. 24.) AB határozatában foglalta össze és a 30/1997. (IV. 29.) AB határozatában is megerősítette.)

Mindebből az következik, hogy a **2011. évi CLXVII. törvény által a szolgálati nyugdíjjal, illetve a szolgálati járandósággal összefüggésben alkalmazott különbségtétel alaptörvény-ellenessége, mivel az a tulajdonhoz való joggal kapcsolatban valósul meg, az alapjogok védelmére vonatkozó ismérvek, azaz a szükségesség-arányosság teszt** (melynek lényegét a testület fent részletesen idézett 42/2006. (X. 5.) AB határozatában is ismertette és kimondta a tulajdonhoz való jog alapvető jogi jellegét) **alapján bírálendő el.**

9.1 Az öregségi nyugdíjra jogosultak és a szolgálati nyugdíjra jogosultak közötti hátrányos megkülönböztetés

Mind a Tny. által szabályozott öregségi, mind pedig a Hszt. és a Hjt. által biztosított szolgálati nyugdíj olyan szociális szolgáltatás, amely munkaviszonyba, illetve szolgálati viszonyba lépéskor a jogviszony alanyai által tudomásul vett és elfogadott, törvény által előírt feltételek szerint, kötelező biztosítási rendszer keretében, a szolgálati viszonyban eltöltött évtizedek alatt fizetett járulék fejében illeti meg a jogosultakat. (Tekintettel arra, hogy a jogosultság lényegét adó, immanens jellemzőik megegyeznek, az Alkotmánybíróság által kidolgozott, nyugdíjjal kapcsolatos sztenderdek mindkét nyugellátási forma esetében ugyanúgy irányadók, ahogyan ezt az indítvány 5. pontjában is láthattuk.)

Vagyis **mind az általános (a társadalombiztosítási szabályok szerint rájuk irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek által megszerzett) öregségi, mind pedig a szolgálati nyugdíj-jogosultság esetében arról van szó, hogy törvényben meghatározott feltételek teljesítése esetén szerezhető meg a kötelező biztosítási rendszer keretében, állami garanciavállalás melletti járulékfizetéssel megalapozott nyugdíj-jogosultság, és a feltételek a fent kifejtettek szerint olyanok, amelyek a jogosult hátrányára nem változhatnak.** Kijelenthető tehát, hogy a nyugdíjas státusszal együtt járó alapvető jellemzők tekintetében nincs különbség az általános öregségi nyugdíj jogosultja és a szolgálati nyugdíj jogosultja között, ezért az öregségi nyugdíjra és a szolgálati nyugdíjra jogosultak homogén csoportot képeznek. Az öregségi nyugdíjra jogosultak és a szolgálati nyugdíjra jogosultak által megszerzett nyugdíj-jogosultságot – az Alkotmánybíróság által kidolgozott sztenderdek alapján – a tulajdonhoz való jognak megfelelő védelem illeti meg. A tulajdonvédelem szempontjából a két jogosultság teljesen azonos, hiszen a tulajdont és annak jogosultját megillető védelem szintje nem függ attól, hogy azt a jogosult milyen feltételek mellett vagy milyen jogcímen szerezte. Ugyanúgy tulajdonnak minősül és azonos jogi védelmet élvez például azon az ingatlanon fennálló tulajdonjog, amelyet a jogosult elbirtoklással, átruházással vagy öröklés útján szerzett meg. A tulajdont megillető jogi védelem szintje független attól is, hogy amennyiben ahhoz a tulajdonjog jogosultja visszterhesen jutott, mekkora ellenértéket fizetett érte. A közösség nem tarthat számat a tulajdoni jogosultsággal védett dologra még akkor sem, ha a dolog tulajdonát a tulajdonos ingyenesen szerezte (találta vagy éppen ajándékba kapta), ezért nem mondhatja azt, hogy most bajban vagyunk, emiatt köteles az ingyenes jogszerző diszkriminatív jogkorlátozást tűrni, mert ez valamely társadalmi igazságosságról alkotott felfogás alapján így tűnik helyesnek. Eltérő feltételek vagy jogcím mellett is szerezhető tehát azonos jog, amely azonos védelmet élvez: a védelem a megszerzett jogosultságot, nem pedig az ahhoz vezető jogcímet vagy feltételeket illeti meg. Mindebből következően a nyugdíjas státusszal együtt járó alapvető jellemzők és a nyugdíj-jogosultságot megillető tulajdonhoz való jognak megfelelő védelem tekintetében semmilyen különbség sincs az öregségi nyugdíjra jogosultak és a Hszt., illetve a Hjt. hatálya alá tartozó szolgálati nyugdíj-jogosultak között. A nyugdíj-jogosultságot megalapozó jogviszonyok eltérőségének (munkaviszony, illetve a Hszt. vagy a Hjt. hatálya alá tartozó hivatásos szolgálati jogviszony) a nyugdíjas-státuszok összehasonlíthatósága szempontjából nincs jelentősége. Az indítványozó ezért már ehelyütt – a szükségesség-arányosság teszt elvégzését megelőzően – fel kívánja hívni a figyelmet arra, hogy a jogszerzés módja vagy oka nem lehet alapja különbségtételnek. Semmilyen megkülönböztetés sem fogadható el arra hivatkozva, hogy a szolgálati nyugdíj jogosultja kevesebb szolgálati idő után vagy alacsonyabb életkorban ment nyugdíjba, ezért ő több terhet köteles viselni (már csak azért sem, mert a fent kifejtettek szerint a kedvezményes jogszerzésre a szolgálati viszonnal járó többletkötelezettségek ellentételezéseként került sor).

A 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (1) bekezdése azonban mégis különbségtételt jelent az általános öregségi nyugdíjra jogosultak és azok között a szolgálati nyugdíjra jogosultak között, akik az 1955. évben vagy azt követően születtek. Ez utóbbi csoportba tartozók esetében ugyanis az állam a szolgálati nyugdíjat megvonja, helyette szolgálati járandóságot folyósít, amely – a 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (2) és (4) bekezdése szerint – a már megszerzett jogosultság alapján járó ellátáshoz képest (előre nem látható mértékben) csökkentett összegű ellátást jelent. Ez pedig – ahogyan az a 2. - 8. pontban kifejtettek alapján egyértelműen kijelenthető – azt jelenti, hogy **a 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (1), (2) és (4) bekezdésének hatálya alá tartozó személyek tulajdonhoz való jogát a szabályozás korlátozza, míg az 1997. évi LXXXI. törvény hatálya alá tartozó általános öregségi nyugdíjra jogosultak e joga érintetlen marad.**

A 2011. évi CLXVII. törvény hivatkozott rendelkezései által a tulajdonhoz való joggal kapcsolatban tett megkülönböztetésnek a szükségesség-arányosság teszt szerinti vizsgálatával kapcsolatban az alapvető kérdés a következő. Van-e olyan legitim cél, azaz másik alapvető jog vagy alkotmányos érték, amelynek érvényre jutása más módon nem érhető el, csak úgy, hogy az általános öregségi nyugdíjra jogosultak és az 1955. évben vagy azt követően született szolgálati nyugdíj-jogosultak között – tulajdonhoz való jogukkal összefüggésben – a törvényi szabályozás különbséget tesz? S amennyiben illet ki lehet mutatni, akkor a diszkriminatív jogkorlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest arányos-e? Amennyiben a 7.2 pontban megvizsgált, az alapjog-korlátozás legitim céljaként szóba jöhető célkitűzéseket tekintjük, belátható, hogy a nyugdíj-kassza egyensúlyaként megjelölt prioritás más eszközzel is elérhető, indokolatlan a nyugdíj-jogosultságot szerettek közötti különbségtétel. A munkavégzésre „ösztönzés”-nek pedig (ha az egyáltalán felvetődhet, mint legitim cél) nem legitim módja a szerzett jogok és a tulajdonjog diszkriminatív korlátozása. Különösen akkor nem, ha a szabályozás arra sincs tekintettel, hogy az érintettek esetleg azért nem végeznek munkát, mert nincs, aki alkalmazza őket – vagyis a közösség számára hasznos munkavégzés elmaradása az érintettnek felróható-e és ha igen, milyen mértékben (pl. elvárható-e egy 10 éve nyugdíjjogosultságot szerzett személytől, hogy a lakóhelyétől akár több száz kilométerre vállaljon munkát annak érdekében, hogy ne tegye ki magát diszkriminatív jogkorlátozásnak?)

A 2011. évi CLXVII. törvény említett szabályai által megvalósított különbségtétel ebből következően hátrányos megkülönböztetést jelent az általános öregségi nyugdíj-jogosultak és a szolgálati nyugdíj-jogosultak között, ezért alaptörvény-ellenes.

9.2 Az 1955. évben vagy azt követően született és az 1955 előtt született szolgálati nyugdíj-jogosultak közötti hátrányos megkülönböztetés

A 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (1) bekezdése az 1996. évi XLIII. törvény és a 2001. évi XCV. törvény szabályai szerint szolgálati nyugdíj-jogosultságot szerzett személyek között különböztet: az a szolgálati nyugdíjas, aki 2011. december 31-ig betölti az 57. életévét, továbbra is szolgálati nyugdíj-ellátásra jogosult, ezzel szemben az, aki nem éri el 2011. december 31-ig ezt a korhatárt, a 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (2) és (4) bekezdése szerint csökkentett összegű szolgálati járandóságra válik 2012 januárjától jogosulttá.

Az 5. § (1) bekezdése szerinti, előzőekben hivatkozott különbségtétel tehát abban áll, hogy olyan személyek, akik teljesen azonos – törvényben meghatározott – feltételek mellett szereztek alapvető jellemzőit tekintve teljesen azonos jogosultságot, 2012 januárjától e megszerzett jogosultságukat illetően lényegi eltérést mutató szabályozás hatálya alá kerülnek az alapján a jogalkotó által felállított kritérium alapján, hogy az 1955. évben vagy azt követően születtek-e vagy sem, vagyis 2011. december 31-ig betöltik-e az 57. életévüket vagy sem.

A kérdés ezért az, hogy van-e olyan másik alapvető jog, szabadság vagy alkotmányos érték, amelynek érvényesüléséhez kényszerítő okként a szolgálati nyugdíj-jogosultságot szerzett személyek közötti azon az alapon történő megkülönböztetés szükséges, hogy az azonos feltételek mellett a törvény erejénél fogva azonos jogosultságot szerzett személyek közül ki az, aki 2011. december 31-ig betölti az 57. életévét. A válasz abból kiindulva adható meg, hogy maga a megkülönböztetés szempontja – az 57. életév betöltése vagy be nem töltése – *ab ovo* olyan önkényesen megszabott feltétel, amely alapján történő megkülönböztetés nem lehet tartható. Az 57. életév betöltése azért önkényesen meghatározott feltétel, mert csak azok esetében jelenti a 2011. évi CLXVII. törvény által bevezetett módosítások hatályba lépése előtti Hszt. 52. §-a, illetve Hjt. 55. §-a szerint a hivatásos állomány tagjára születési éve alapján irányadó öregségi nyugdíjkorhatárnál 5 évvel alacsonyabb életkor elérését, akikre a 62 éves öregségi nyugdíjkorhatár vonatkozna. A Tny. 18. § (1) bekezdése ugyanis születési év szerint differenciálva állapítja meg az adott személyre irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt, amelynek legmagasabb értéke a jelenleg hatályos szabályozás szerint 65 év. Az tehát, hogy az 57 éves életkor elérése lenne a hivatásos szolgálat felső korhatára, nem igaz egységesen a szolgálati nyugdíj-jogosultságot szerzett személyekre. A 2011. évi CLXVII. törvény 49. §-a által módosított Hszt. 52. §-a és a 2011. évi CLXVII. törvény 78. §-a által módosított Hjt. 55. §-a szerint pedig „a hivatásos szolgálat felső korhatára megegyezik a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényben meghatározott öregségi nyugdíjkorhatárral”, azaz a hivatásos állomány tagjai is a rájuk irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltését követően mehetnek majd nyugdíjba, e tekintetben az 57. életév betöltésének semmilyen jelentősége sincs. Önkényesen szabott feltétel alapján történő megkülönböztetés tehát nem lehet tartható, különösen akkor nem, ha a különbségtétel alapvető joggal összefüggésben történik. Ilyen önkényes jogalkotói szempont alapján történő, a tulajdonhoz való joggal kapcsolatos differenciálás esetében az a problémafelvetés, miszerint létezik-e olyan alapvető jog vagy alkotmányos érték, melynek érvényre jutásához ilyen szempont szerinti megkülönböztetés szükséges, értelmetlen. **Egy önkényes szempont szerinti különbségtétel esetében nem képzelhető el olyan legitim cél, amelynek érvényesülése érdekében egy ilyen elvi alapon álló megkülönböztetés szükséges lehet, annak nem lehet kényszerítő oka, az maga is csak önkényes és ebből következően alaptörvény-ellenes lehet.**

10. Összeütközés az Emberi Jogok Európai Bíróságának nyugdíjjal kapcsolatos joggyakorlatával

Az indítvány által támadott jogszabályhelyekbe foglalt szabályozás nem csak a magyar Alaptörvénnyel – annak B) Cikk (1), XIII. Cikk (1), (2) és XV. Cikk (2) bekezdéseivel – ellentétes, de az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogával sem áll összhangban. A strasbourgi székhelyű testület számos nyugdíjjal kapcsolatos döntést hozott, amelyekben az Emberi Jogok Európai Egyezménye által biztosított tulajdonhoz való jognak (az Egyezmény 1. Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. Cikke) és hátrányos megkülönböztetés tilalmának (az Egyezmény 14. Cikke) illetve a szerződő államok által biztosított szociális ellátásoknak, kiemelten a nyugdíjnak az összefüggéseit vizsgálta. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának e döntéseiből olyan sztenderdek rajzolódnak ki, amelyek a nyugdíjat e két, az Egyezmény által biztosított alapvető joggal kapcsolatban alapjogi védelemben részesítik. Ennek hangsúlyozása különösen fontos T. Alkotmánybíróság 1718/B/2010. AB határozatának fényében. Hivatkozott határozat a következőt tartalmazza:

„Egyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok

Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje. A pacta sunt servanda elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q. cikk (2)-(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, „precedens-határozataiból” ez kényszerűen nem következne.”

Ezzel az Alkotmánybíróság a strasbourgi székhelyű bíróság joggyakorlatának kötőerejét mondta ki saját döntéseire vonatkozóan. Hiszen azoknak az alapjogoknak az esetében, amelyekben az Alkotmány, az indítvány elbírálásának időpontjában az Alaptörvény ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint az Emberi Jogok Európai Egyezménye, az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga által meghatározott alapjogvédelmi szint. **Ez pedig azt jelenti, hogy az indítványban támadott szabályozás megítélése tekintetében a strasbourgi esetjogban kikristályosodott elvek megkerülhetetlen mérceként szolgálnak. T. Alkotmánybíróságnak – saját maga által meghatározottan – követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot.**

A tulajdonhoz való jog és a hátrányos megkülönböztetés tilalma olyan alapjogok, amelyek estében az Alaptörvény ugyanúgy fogalmazza meg azok lényegi tartalmát, ahogyan azt az Egyezmény teszi. Ez a következők alapján egyértelmű.

„Megkülönböztetés tilalma

A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

(Emberi Jogok Európai Egyezménye, 14. Cikk)

„Tulajdon védelme

Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.

Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.”

(Emberi Jogok Európai Egyezménye, 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv, 1. Cikk)

10.1 A nyugdíjnak a tulajdonhoz való joggal és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával való összefüggéseire vonatkozó alapvetések az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában

10.1.1 A nyugdíj és a tulajdonhoz való jog összefüggésével kapcsolatos alapvetések a strasbourgi esetjogban

A *Moskal v Poland* (10373/05) ügyben hozott ítéletében a Bíróság korábbi döntéseire hivatkozva kifejezésre juttatta, hogy az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke nem keletkeztet jogot a tulajdonszerzéshez és **a szerződő államok szabadon alakíthatják ki társadalombiztosítási rendszerüket. Abban az esetben azonban, ha a szerződő állam hatályos szabályozása jogot biztosít valamilyen szociális ellátásra – függetlenül attól, hogy az járulékalapú vagy sem – az, az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkének hatálya alá tartozik és tulajdoni igényt keletkeztet.**

Látható, hogy a Bíróság esetjogában még a járulékfizetéssel nem megalapozott szociális ellátások is tulajdonjogot megillető védelmet élveznek. A nyugdíj - mint járulékfizetéssel megalapozott szociális ellátás - esetében a strasbourgi székhelyű bíróság a *Kjartan Ásmundsson v Iceland* (60669/99) ügyben rámutatott **a nyugdíjalaphoz való pénzügyi hozzájárulás tulajdonjogot keletkeztető természetére** és ennek alapján arra, hogy **az alapból való kifizetés módja érintheti a tulajdonjogot.** A Bíróság hangsúlyozta, hogy az Egyezmény tulajdon védelmét biztosító cikkét nem lehet úgy értelmezni, hogy az egy meghatározott összegű ellátásra való jogosultságot alapozza meg. A konkrét ügyben a Bíróság értékelése szerint azonban **nem is arra szerzett jogot a kérelmező, hogy az alapból egy meghatározott hányadot kapjon, hanem arra, hogy nyugellátásban részesüljön meghatározott feltételek fennállása esetén – ez az, amit az Egyezmény 1. Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. Cikkét szem előtt tartva a Bíróság védelemben részesített.** E megállapítás azért fontos, mert a szolgálati nyugdíj esetén is alapvetően arról van szó, hogy a fegyveres szervek és a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjai – meghatározott, törvény által előírt feltételek szerint – nyugellátásra, annak minden jogi jellemzőjével és következményével együtt, és nem csupán egy meghatározott összeg folyósítására szereztek jogosultságot.

Ha az Emberi Jogok Európai Bírósága azt állapítja meg, hogy az előtte fekvő ügyben a támadott szabályozás a tulajdonjogba történő beavatkozásnak minősül, a továbbiakban azt vizsgálja, hogy a közérdek szolgálata, mint a tulajdonhoz való jogba történő beavatkozás legitim célja és az egyéni alapjogok védelme tekintetében méltányos mérlegelésre került-e sor (a Bíróság kimondta a *Kjartan Ásmundsson v Iceland* ügyben is). Ezzel összefüggésben a *Moskal v Poland* ügyben a Bíróság kifejezésre juttatta, hogy **annak vizsgálata során, hogy a tulajdonjog-korlátozásnak volt-e legitim célja, a kormányok szabadságot élveznek annak megítélésében, hogy mit kíván meg a közérdek. Az is a nemzeti kormányok értékelésétől függ, hogy a közérdek érvényre juttatásához a tulajdonhoz való jog korlátozása szükséges-e. Ugyanakkor e tekintetben a kormányok értékelése mégsem teljesen szabad: a határ ott húzódik, ahol a közérdek érdekében történő fellépésnek nyilvánvalóan nincs ésszerű alapja („manifestly without reasonable foundation”).**

Fontos felhívni a figyelmet a Bíróságnak arra a szintén a *Moskal v Poland* ügyben tett megállapítására, miszerint **attól, hogy valamely tulajdonjogi védelmet élvező jogosultság bizonyos törvény által meghatározott körülmények fennállása esetén megvonható, az eset még az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkének hatálya alá tartozik.**

10.1.2 A nyugdíj és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának összefüggésével kapcsolatos alapvetések a strasbourgi esetjogban - a tulajdonhoz való jog sérelmére tekintettel

A diszkrimináció-tilalmat kimondó 14. Cikknek nincs az Egyezménytől független léte, azt csak akkor lehet alkalmazni, ha valamely az Egyezmény vagy annak Kiegészítő Jegyzőkönyvei által védett jogot érint, ahogyan arra az Emberi Jogok Európai Bírósága az *Andrejeva v Latvia* (55707/00) ügyben is rámutatott (*Andrejeva v Latvia*, para 74). **A nyugdíjjal kapcsolatban – előző alpontban kifejtettek tekintetével – a hátrányos**

megkülönböztetés tilalmába ütközés vizsgálata a tulajdonhoz való jog sérelmével összefüggésben vetődik fel.

A Bíróság esetjogának megfelelően, a hátrányos megkülönböztetés ugyanabban a helyzetben lévő személyek közötti eltérő bánásmódot jelent anélkül, hogy annak objektív és ésszerű indoka lenne. Az, hogy a megkülönböztetésnek nincs objektív és ésszerű indoka azt jelenti, hogy a különbségtétel nem irányul valamilyen legitim cél érvényre juttatására vagy az elérni kívánt cél és az annak eléréséhez szükséges eszközök nem állnak arányban egymással. (*Andrejeva v Latvia*, para 81)

A Bíróság joggyakorlata alapján a szerződő államok egy bizonyos határig szabadon mérlegelhetnek azt illetően, hogy mely esetek indokolnak eltérő bánásmódot. Az, hogy hol húzódik ez a bizonyos határ, a körülményektől, a konkrét ügytől és annak hátterétől függ (*Andrejeva v Latvia*, para 82). **Az államok e mérlegelési, értékelési lehetősége széles abban az esetben, amikor gazdasági vagy szociális céljaik elérése érdekében alkalmazott eszközökről van szó. Azonban ennek is van határa.** Ez a határ addig tart, és a Bíróság addig fogadja el a szerződő államok törvényhozása által meghatározott stratégiát, politikai irányvonalat, ahol a megkülönböztetésnek még ésszerű alapja van (*Andrejeva v Latvia*, para 83). **Amikor a megkülönböztetésnek már nyilvánvalóan nincs ésszerű alapja („manifestly without reasonable foundation”), az az Egyezmény 14. Cikkének sérelmét eredményezi** – mondta ki a Bíróság a *Stec and Others* (65731/01 and 65900/01) és *Moskal v Poland* ügyekben is. Vagyis, lehetséges a megkülönböztetés az említett célok elérése érdekében, de a megkülönböztetett csoport jogaiba való beavatkozásnak az Egyezmény alapján indokolhatónak kell lennie. (*Andrejeva v Latvia*, para 83)

10.2 A nyugdíjnak a tulajdonhoz való joggal és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával való összefüggéseire vonatkozó, az indítványban megfogalmazottak szempontjából különösen releváns megállapítások az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában

10.2.1 Az indítványban támadott szabályozás nem jogszerű (lawful)

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a *The Former King of Greece and Others v Greece* ügyben (25701/94) hozott ítéletében is megerősítette azt az alapvető fontosságú elvet, mely szerint az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkével kapcsolatban az elsődleges és legfontosabb követelmény az, hogy a tulajdonhoz való jogba az állam részéről történő bármilyen beavatkozásnak jogszerűnek (*lawful*) kell lennie. Az 1. Cikk első bekezdésének második mondata a tulajdontól való megfosztást csak törvényben meghatározott feltételek esetén teszi lehetővé, a második bekezdés pedig csak abban az esetben ismeri el az államok jogát a tulajdonhoz való jogba való beavatkozásra, amennyiben az törvény által szabályozott módon történik. (*The Former King of Greece and Others v Greece*, para 79)

A Bíróság által meghatározott jogszerűség követelménye azonban az indítványban támadott szabályozás vonatkozásában nem valósul meg, az ugyanis a belső, vagyis a magyar jogba ütközik. Az eddigiekben láthattuk, hogy a 2011. évi CLXVII. törvény kifogásolt rendelkezései ellentétesek az Alkotmánybíróság határozataiban megállapított és következetesen alkalmazott elvekkel, melyek az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 39. § (1) bekezdése értelmében mindenkire nézve kötelezőek. Olyan *erga omnes* hatályú elvek említhetők itt, mint az, hogy a nyugdíj olyan jogosultság, amelynek értéke nominálisan nem csökkenthető vagy az, hogy valamely szolgáltatás lecsúsztatása a biztosításból a segélyezésbe alapjogba való beavatkozást valósít meg.

Az indítvány előző pontjai rámutattak a támadott szabályozás alaptörvény-ellenességére, a 2011. évi CLXVII. törvény kifogásolt rendelkezéseiben foglaltak tehát

ellentétesek a belső joggal, így nem felelnek meg az Emberi Jogok Európai bírósága által támasztott jogszerűség követelményének.

10.2.2 A nyugellátásra való jogosultság tulajdonjogi védelme

A *Kjartan Ásmundsson v Iceland* eset kapcsán előzőekben látható volt, hogy a Bíróság alapvetően a nyugellátásra való jogosultságot és nem valamely meghatározott összeg folyósítására vonatkozó jogot tekinti olyan jognak, amely az Egyezmény alapján a tulajdonjogot megillető védelemben részesül.

Ez az eset hangsúlyosan mutat rá arra, hogy az indítványban támadott 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (1) bekezdése, amely a fegyveres szervek és a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjait megillető szolgálati nyugdíj szolgálati járandósággal való felváltásáról rendelkezik, olyan jogsérelmet okoz a hatálya alá tartozó személyeknek, amely a jogvédelem alacsonyabb szintjét eredményezi. Érdemes ehelyütt visszautalni az Alkotmánybíróság 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában megfogalmazottakra, melyek szerint „valamely szolgáltatás átmenet nélküli megváltoztatása, vagy "lecsúsztatása" a biztosításból a segélyezésbe abban is a jogi pozíció lényeges változását hozza, hogy a bizalomvédelem szempontjából egy gyengébb kategóriába kerül az érintett (megszűnik a - tulajdonvédelem-), s ez fölér egy alapjogba való beavatkozással”.

A szolgálati nyugdíj szolgálati járandósággal történő felváltása esetében arról van szó, hogy a jogosultat szerzett jogként megillető nyugdíj egy, öt más jogcímen megillető szociális ellátássá fokozódik, „csúsztatódik” le. Ez pedig egyrészt azt jelenti, hogy sokkal könnyebben vonható meg és a 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (2) bekezdése értelmében annak összege csökkenthető is. Másrészt pedig a más jogcímen járó szociális ellátás – jelen esetben a szolgálati járandóság – nem élvez a tulajdonhoz való jognak megfelelő védelmet. Hiszen azt nem is védi alapjogként Magyarország Alaptörvénye, míg a tulajdonhoz való jogot továbbra is akként ismeri el. A hivatkozott strasbourgi esetekből is az látszik, hogy a nem nyugdíj jogcímen folyósított ellátás alacsonyabb szintű jogi védelmet élvez, mint a nyugdíj-jogcímen folyósított. Az indítványozó ennek kapcsán fel kívánja hívni a figyelmet arra is, hogy a 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (2) bekezdése nem a nyugellátás összegének csökkentéséről rendelkezik: az indítványban támadott szabályozás értelmében a szolgálati nyugdíj megvonásáról és annak más jogcímen járó ellátással való helyettesítéséről, lényegében a nyugellátás „lecsúsztatásáról” van szó és ez a más jogcímen járó ellátás az, amelynek az összege az 5. § (2) bekezdése értelmében csökken. Ez pedig azáltal is súlyos jogsérelmet okoz a kifogásolt rendelkezések hatálya alá tartozó személyeknek, hogy a jogvédelem szempontjából gyengébb kategóriába kerülnek.

10.2.3 A jogosulton kívül álló okból bekövetkező jogkorlátozás

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának nyugdíjjal kapcsolatos joggyakorlata alapján megállapítható, hogy annak **megítélése során, hogy a jogosultnak az Egyezmény által biztosított tulajdonhoz való jogát érte-e és milyen mértékű sérelem, illetve azzal összefüggésben ez az alapjogi sérelem a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik-e, jelentős súllyal esik a latba az a tény, hogy a jogosultat érő jogkorlátozás rajta kívül álló okból következett be.**

Látható ez a már idézett *Kjartan Ásmundsson v Iceland* ügyben is, amikor a Bíróság különösen fontos körülményként értékelte, hogy a jogosult a nyugdíj-jogosultságát kizárólag rajta kívül álló ok, azaz jogszabályi változás következtében veszítette el, a saját magatartásának abban semmilyen szerepe nem volt. Jogosultságának elvesztése a kérelmező

által sem előrelátható, sem elkerülhető, sem pedig befolyásolható nem volt. Megjelenik ez a szempont a már szintén hivatkozott *Moskal v Poland* eset kapcsán is.

Az *Andrejeva v Latvia* ügyben hozott ítéletében a tulajdonjog sérelmével összefüggő hátrányos megkülönböztetés vonatkozásában a Bíróság elvi élel jelentette ki, hogy abban az esetben, ha a Bíróság azon az alapon nem állapítaná meg a diszkrimináció-tilalomba ütközést, hogy a kérelmező elkerülheti az eltérő bánásmódot azáltal, hogy a 14. Cikkben felsorolt – a hátrányos megkülönböztetés alapjául szolgáló – tulajdonságok valamelyikén változtat, az a 14. Cikk lényegi tartalmát üresítené ki. Vagyis **az eljárás alá vont szerződő állam nem hivatkozhatott a megkülönböztetéssel kapcsolatban arra, hogy a kérelmező a saját döntése alapján kerülhetne olyan helyzetbe, amikor nem vonatkozik rá a hátrányos megkülönböztetés.**

Ami a szolgálati nyugdíj szolgálati járandósággal való felváltását és ez utóbbi összegének csökkentését, azaz **az indítványban kifogásolt szabályozást illeti**, egyértelműen kijelenthető, hogy az annak hatálya alá tartozó személyek jogszabályi változás következtében válnak szolgálati nyugdíj helyett szolgálati járandóságra jogosulttá és szolgálati járandóságuk összege is a 2011. évi CLXVII. törvény hatályba lépése következtében csökken korábbi szolgálati nyugdíjukhoz képest. **E változásokra – amely jogi pozíciójuk lényegi változását eredményezi – az érintetteknek semmilyen befolyásuk nem volt.**

A tulajdonjog sérelmével összefüggő diszkrimináció vonatkozásában pedig arra szükséges rámutatni, hogy **például az 57. életévüket 2011. december 31-ig betöltő és be nem töltő szolgálati nyugdíj-jogosultak közötti megkülönböztetés olyan tulajdonságon (életkor) alapul, amelyen nem is lehetséges változtatni, ez esetben a jogosult saját döntése alapján sem kerülhetne abba a helyzetbe, hogy ne vonatkozzon rá a hátrányos megkülönböztetés.** Másrészt azáltal, hogy az indítványban kifogásolt szabályozás rendelkezéseit a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell, a jogszabályi változás következtében kialakult helyzetre az érintetteknek nincs is módjuk reagálni úgy, hogy ne vonatkozzon rájuk a hátrányos megkülönböztetés. Abban az esetben ugyanis, ha a 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (1) és (2) bekezdésének hatálya alá tartozó személy úgy dönt, hogy visszatér korábbi hivatásához az állami szférába, a 2011. évi CLXVII. törvény 12. § (1) bekezdése értelmében köteles szolgálati járandósága folyósításának szüneteltetését kérni.

Szükséges még a jogosulton kívül álló okból történő jogkorlátozással kapcsolatban azt is megemlíteni, hogy a korábban hatályos szolgálati nyugellátásra vonatkozó szabályozás esetleges helytelensége sem a szolgálati nyugdíjra jogosultnak felróható körülmény. Ennek kapcsán a *Moskal v Poland* esetre érdemes utalni: az ebben az ügyben született bírósági értékelés szerint ugyanis, ha korábban jogerős döntés tévesen állapította meg a nyugdíj-jogosultságot és a tévedésben a jogosult nem játszott szerepet, az nem lehet oka jogkorlátozásnak. Vagyis az, hogy a jogosult rajta kívül álló okból valamely jogosultsághoz, ellátáshoz érdemtelenül jutott, nem vezethet ahhoz, hogy ennek következményeit neki kelljen viselnie. Fel kell ugyanakkor hívni a figyelmet ezzel összefüggésben arra is, hogy a strasbourgi bíróság által tárgyalt konkrét ügyben helytelen hatósági jogalkalmazás vezetett ahhoz, hogy a kérelmező érdemtelenül jutott nyugdíj-jogosultsághoz, nyilvánvalóan más a súlya egy olyan állítás következményeinek, miszerint maga a korábban hatályos szabályozás az, ami érdemtelenül keletkeztetett nyugellátásra való jogosultságot. Már csak azért is, mert a jogosultak jóval nagyobb körét érinti, mint egy esetleges hatósági mulasztás vagy helytelen jogértelmezés, és a hatósági téves értékelés (amennyiben annak tekintenénk a kedvezményes nyugdíjszabályokat) nem egyedi hatósági mulasztásban, hanem majd fél évszázados jogi szabályozásban ölt testet, így a jogosultak egy ötven éve fennálló szabályozás alapján szereztek jogosultságot, és nem egyedi hatósági aktus

következtében, amely különbség a joguralom és a bizalomvédelem szempontjából alapvető jelentőségű.

10.2.4 Az állam által a jogkorlátozás indokaként megfogalmazott legitim cél és annak határai

A strasbourgi bíróság joggyakorlatával kapcsolatos alapvetések áttekintése során láthattuk, hogy mind a tulajdonhoz való jogba való beavatkozás, mind pedig a megkülönböztetés tekintetében az államok viszonylag széles mérlegelési lehetőséget élveznek a tulajdonhoz való jog korlátozásának legitim céljaként a közérdek tartalmának, illetve a megkülönböztetés ésszerű indokaként gazdasági vagy szociális stratégiájuknak a meghatározásában. E széles mérlegelési lehetőség határa ott húzódik, ahol a tulajdonjog korlátozásának, illetve az eltérő bánásmódnak nyilvánvalóan nincs ésszerű alapja.

A *Kjartan Ásmundsson v Iceland* ügyben a kormány a kérelmező nyugellátásának megvonását eredményező szabályozás céljaként a nyugdíjalap egyenlegének javítását és a nyugdíjrendszer stabilitását jelölte meg. A Bíróság elfogadta mindezt legitim célként, azonban hátrányos megkülönböztetést állapított meg azzal összefüggésben, hogy az előtte fekvő ügyben vizsgált szabályozás a jogosultaknak – az összes jogosult számarányához viszonyítva – csupán egy szűk körét érintette, ezért a legitim cél az intézkedéssel nem volt igazolható. A szabályozás a cél elérésre tehát nem volt alkalmas és a hatálya alá tartozóknak – így a konkrét ügy kérelmezőjének is – a legitim céllal arányban nem álló túlzott terhet kellett viselniük, mely tulajdonhoz való jogok korlátozásában, azaz nyugellátásuk elvesztésében nyilvánult meg.

Előzőekben láthattuk, hogy a 2011. évi CLXVII. törvény javaslatának általános indokolása szintén a nyugdíjrendszer egyensúlyának megteremtésére hivatkozik az indítványban támadott szabályozás bevezetésének okaként. 2010-ben 1.939.000 fő részesült korhatár feletti nyugellátásban. A fegyveres és rendvédelmi szervek, valamint a Magyar Honvédség volt hivatásos állományú tagjai közül a korhatár alatti szolgálati nyugdíjban részesülők száma pedig 42 ezer fő volt.⁵ Amennyiben csak e két szám egymáshoz viszonyított arányát vesszük figyelembe – eltekintve attól, hogy a szolgálati nyugdíjra jogosultak körében milyen tényleges pénzügyi hatást fog kiváltani az indítványban támadott szabályozás – nyilvánvaló, hogy **a nyugdíjrendszer stabilitásának megteremtése, mint legitim cél a kifogásolt rendelkezésekkel nem igazolható és a hatálya alá tartozóknak túlzott terhet kell viselniük.**

Az *Andrejeva v Latvia* ügyben a Bíróság elfogadta azt, hogy a szerződő állam gazdasági rendszerének védelme olyan legitim cél, amely összeegyeztethető az Egyezmény általános elveivel. Mindazonáltal a Bíróság megállapította a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközést: az eljárás alá vont állam még akkor sem hivatkozhatott finanszírozási nehézségekre, ha a kérelmező saját döntése alapján kerülhetne olyan helyzetbe, amikor nem vonatkozik rá a hátrányos megkülönböztetés. Nem fogadta el továbbá azt a kormányzati érvet sem, miszerint a kérelmező a szóban forgó ügy szempontjából releváns időszakban nem az eljárás alá vont volt szovjet tagköztársaság, hanem a korábbi Szovjetunió számára fizette a nyugdíj-járulékot. Elismerve bár a rendszerváltást követő sajátos és az eljárás alá vont állam számára komoly pénzügyi terhet jelentő történelmi körülmények relevanciáját, ennek ellenére sem hivatkozhatott az ügyben a szerződő állam arra, hogy nem az ő államkasszájába folyt be az eset tárgyát képező időszakban a kérelmező által befizetett nyugdíjjárulék és a Bíróság megállapította a hátrányos megkülönböztetést.

⁵ Scharle Ágota: A kordedvezményes szolgálati nyugdíjszabályok szigorítása (http://www.budapestinstitute.eu/uploads/bi_nyugdijreformok_2011116.pdf)

Előzőekben kifejtettek alapján kijelenthető, hogy amennyiben T. Alkotmánybíróság – saját határozatában foglaltaknak megfelelően – az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a strasbourgi székhelyű emberi jogi bíróság esetjoga által meghatározott alapjogvédelmi szintet kívánja biztosítani az indítványban kifogásolt szabályozás hatálya alá tartozó személyeknek, nem tehát mást, mint hogy a támadott törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességét mondja ki.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Fentiek alapján indítványozom, hogy a T. Alkotmánybíróság állapítsa meg a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (1), (2), (4) bekezdéseinek alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg a hivatkozott rendelkezéseket.

Budapest, 2012. június 5.

Tisztelettel:

a beadványozók képviselőjében

Dr. Tordai Gábor
jogtanácsos

Dr. Oláh Tamás
jogtanácsos