

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1882/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

Az eljárás megindítása

A panaszos a politikai meggyőződésük miatt elbocsátott munkavállalók nyugdíjra jogosító szolgálati idejének megállapításával összefüggésben fordult hivatalomhoz. Beadványa szerint a munkaviszonyát a rendszerváltás előtt – 1979. december 31-én – politikai meggyőződése és ellenzéki aktivitása miatt megszüntették. Tíz éven keresztül nem tudott elhelyezkedni, alkalmi munkákból tartotta fenn magát, újabb munkaviszonyt csak a rendszerváltás időszakában, 1989. szeptember elsején tudott létesíteni. Az idei évben nyugdíjba kíván vonulni, azonban arról tájékoztatták, hogy a nyugdíjra jogosító szolgálati idejébe nem számítható be ezen időszak. Sérelmezte, hogy annak ellenére, hogy a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény lehetőséget biztosít arra, hogy közalkalmazotti jogviszonyban töltött időnek tekintsék a 1992. május 2-ig munkaviszonyban nem töltött időszakot, amennyiben megállapítható, hogy a munkaviszony megszüntetésére a közalkalmazott politikai vagy vallási meggyőződése miatt került sor, a nyugdíjra jogosító időtartam számítása során azt mégsem lehet figyelembe venni.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elve és az ebből levezethető jogbiztonság követelményének, valamint a szociális biztonsághoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem az Igazságügyi Minisztertől.

Érintett alkotmányos jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- Az egyenlő bánásmód követelménye, a hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdés: „*A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. 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.*”]
- A szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „*Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. (4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő.*”]

Alkalmazott jogszabályok

- Alaptörvény
- a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.)
- a társadalombiztosítási nyugellátásokról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.)
- a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.)
- a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Ktv.)
- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

A panaszos 1972. április 1-jétől szerkesztőként dolgozott a Gondolat Könyvkiadóban, azonban 1979. december 31-én munkaviszonyát politikai meggyőződése és ellenzéki aktivitása miatt megszüntették. Tíz éven keresztül állás nélkül volt, alkalmi munkákból tartotta fenn magát, mivel politikai meggyőződése miatt nem volt lehetősége elhelyezkedni. Ezt a tényt iratokkal, tanúvallomásokkal is igazolni tudja. Újabb munkaviszonyt csak a rendszerváltáskor, 1989. szeptember 1-jétől tudott létesíteni. Az idei évben betölti a hetvenedik életévét, ezért szeretne nyugdíjba vonulni, azonban az előzetes számításai szerint a szolgálati idejéből „hiányzó” évtized jelentősen csökkenti a várható nyugdíja összegét. Tudomása szerint a közalkalmazotti törvény¹ és a társadalombiztosítási nyugellátásokról szóló törvény² is lehetőséget biztosít arra, hogy ezen időszakokat szolgálati időnek tekintsék, azonban diszkriminatívnak tartja, hogy mindkét törvényhely csak a közalkalmazottakra korlátozza a rehabilitáció lehetőségét. Álláspontja szerint függetlenül attól, hogy gyári munkást, vagy termelőszövetkezeti tagot bocsátottak el politikai indokok miatt, biztosítani kell számára a rehabilitáció lehetőségét. A beadványban foglaltakkal összefüggésben *megkerestem az igazságügyi minisztert*. Arra kértem, tájékoztasson a beadványban foglalt jogértelmezési problémákkal kapcsolatos álláspontjáról, illetve – amennyiben van erre irányuló jogalkotói szándék – az azok megoldására irányuló javaslatairól, intézkedéseiről is.

Az igazságügyi miniszter arról tájékoztattott, hogy a panaszlevélben foglalt kérdések kapcsán – az érintettség okán – kikérte a Nemzetgazdasági Minisztérium és az Emberi Erőforrások Minisztériuma szakmai véleményét, amely alapján a következő álláspontot alakította ki. A társadalombiztosítási nyugellátás alapvetően a biztosítási elvre épül, amelyben a jogosultságot járulékfizetéssel kell megalapozni. Ennek megfelelően a megállapított nyugdíj összege – a biztosítási elvvel összhangban, és a rendszer felosztó-kirovó működési elvére tekintettel – az aktív életszakasz biztosítási teljesítményével áll arányban. A jelenlegi nyugdíjrendszer a biztosítási teljesítmény mérésekor azt vizsgálja, hogy az igénylő mennyi ideig és milyen mértékben járult hozzá a nyugdíjrendszer fenntartásához, az idősebb korosztályok jogosultjai nyugdíjának finanszírozásához. Az igazságügyi miniszter ugyanakkor szükségesnek tartotta kiemelni, hogy a Tny. nem tartalmaz külön szabályt a politikai, vallási meggyőződés miatt megszüntetett jogviszonyok szolgálati időként történő elismerésére. Általános szabályként mindössze azt rögzíti, hogy a jogellenesen megszüntetett jogviszony időtartama szolgálati időként elismerhető. Ebbe a körbe – az EMMI álláspontja szerint – jellemzően azok az esetek tartoznak, amikor a munkaügyi bíróság utólag megállapítja, hogy a biztosított munkaviszonyát vagy más hasonló jogviszonyát a munkáltató jogellenesen szüntette meg. Ebben az esetben azonban a kieső időre járó munkabért legalább részben meg kell téríteni, amely után nyugdíjjárulékot is kell fizetni. A közalkalmazotti törvény 87/A. § (2) bekezdésével kapcsolatban a miniszter arról tájékoztattott, hogy az ezen rendelkezésben szereplő időtartam nem számít biztosítási jogviszonynak és szolgálati időnek, tekintettel arra, hogy ilyet sem a Kjt., sem a Tny. nem rögzít. A Kjt. 87/A. § (2) szerinti időtartam csupán közalkalmazotti jogviszonyban töltött időként vehető figyelembe, így például a fizetési fokozat, a jubileumi jutalom, vagy a végkielégítés összegének megállapítása szempontjából. A rendelkezés célja feltehetően arra irányult, hogy a közalkalmazott e jogosultságok esetében – mivel azokat a szabályozás a közalkalmazotti jogviszonyban töltött időtartamtól teszi függővé – a korábbi politikai vagy egyéb meghatározott okból történt munkaviszony megszüntetése miatt ne kerüljön hátrányba. Mindezek alapján, mivel a Kjt. 87/A. § (2) szerinti idő a közalkalmazottak esetében sem kerül elismerésre szolgálati időként, ezért diszkriminatív helyzet fennállásáról – a miniszter álláspontja szerint – nem beszélhetünk.

¹Kjt. 87/A. § (2) Ha jogszabály, kormányhatározat vagy a bíróság jogerős ítélete alapján megállapítható, hogy a munkaviszony megszüntetésére a közalkalmazott politikai vagy vallási meggyőződése, továbbá munkavállalói érdek-képviselői szervezethez való tartozása, illetve ezzel összefüggő tevékenysége miatt került sor, a munkaviszony megszüntetésétől 1990. május 2-áig a munkaviszonyban nem töltött időtartamot az (1) bekezdésben foglaltakon túlmenően a közalkalmazotti jogviszonyban töltött időbe be kell számítani.

²Tny. 40. § Szolgálati időként kell figyelembe venni azt az időt is, amely a munkaviszony (közalkalmazotti, köztisztviselői jogviszony) jogellenes megszűnésétől annak helyreállításáig, vagy az utóbbi mellőzése esetén a jogviszony jogellenes megszüntetésének jogerős megállapításáig telt el.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *a*) pontja szerint a vizsgálat tárgya hatóság tevékenysége lehet, hatóságnak minősül a közigazgatási szerv. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (1) bekezdés *d*) pontja alapján a minisztérium központi államigazgatási szervnek minősül, így az Igazságügyi Minisztérium tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

A vizsgálat kapcsán indokolt rámutatni arra is, hogy a biztos vizsgálata során a hatósági jogalkalmazói tevékenység mellett azt is vizsgálja, hogy a tevékenységet szabályozó, azok alapjául szolgáló egyes jogszabályok összhangban állnak-e az alkotmányos alapjogokkal, valamint követelményekkel. *A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelem megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével* tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentések volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi éllal azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróáságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye*

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróóság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróóság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróóság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. *A hátrányos megkülönböztetés tilalma*

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint 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.

Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybíróági gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróóság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alaptörvény – szövegszerűen – csak az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróóság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alkotmánybíróóság korábbi álláspontja szerint alkotmányellenes megkülönböztetésről lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. A megkülönböztetés csak akkor alkotmányellenes, ha alapjogsérelmet okoz, illetőleg az alanyi jogok tekintetében az egyenlő méltóság követelményét sérti, illetve önkényes jogalkalmazásra ad lehetőséget.

3. *A szociális biztonsághoz való jog*

Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében a szociális biztonságra való jog megteremtésére való törekvés fogalmazódik meg, Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson.

Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. A (4) bekezdés értelmében Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő.

A nyugdíjszabályok, a nyugdíjszámítási szabályok megállapítása a jogalkotó hatáskörébe tartozik, ezért az Alkotmánybíróság több ízben kifejtette azon álláspontját, hogy a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalmpolitikai céljait. A jogalkotónak széles körű, alkotmányos mérlegelési lehetősége van a nyugdíjak rendszerének kialakításával összefüggésben.³

Az Alkotmánybíróság emellett több határozatában kifejtette a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben, hogy az nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. *A közalkalmazotti törvény hivatkozott szakasza*

A beadvány alapján először a panaszban hivatkozott jogszabályokat tekintetem át, amelyek – a beadványozó álláspontja szerint – a politikai okok miatt elbocsátott közalkalmazottak számára rehabilitációra adnak lehetőséget. A Kjt. 87/A. § (2) bekezdése szerint, ha jogszabály, kormányhatározat vagy a bíróság jogerős ítélete alapján megállapítható, hogy a munkaviszony megszüntetésére a közalkalmazott politikai vagy vallási meggyőződése, továbbá munkavállalói érdekképviselői szervezethez való tartozása, illetve ezzel összefüggő tevékenysége miatt került sor, a munkaviszony megszüntetésétől 1990. május 2-áig a munkaviszonyban nem töltött időtartamot az (1) bekezdésben foglaltakon túlmenően a közalkalmazotti jogviszonyban töltött időbe be kell számítani.

A fenti szakasz azokkal a rendelkezésekkel együtt lépett hatályba – a közalkalmazotti törvény hatályba lépését, 1992. július elsejét követően, 1993. december 19-től – amelyek meghatározták, hogy mely időtartamok tekinthetők közalkalmazotti jogviszonyban töltött időnek. A rendelkezéseket hatályba léptető, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1993. évi C. törvény indokolása szerint ennek meghatározására azért volt szükség, mivel az 1992. július 1-jét megelőzően fennállt munkaviszony teljes időtartamát közalkalmazotti jogviszonyban töltött időnek kellett elismerni, hiszen méltánytalan lett volna, ha azt várták volna el a munkavállalóktól, hogy egy korábban nem létezett törvény elvárásainak az elmúlt évtizedekben eleget tegyenek.⁴

A hivatkozott szakasz valóban rehabilitációs jellegű, azonban kizárólag a közalkalmazotti jogviszony fennállásának időtartamára, illetve az azokhoz kötődő juttatásokra – fizetési besorolás, jubileumi jutalom, végkielégítés – vonatkozik. Ez alapján tehát – amennyiben a jogviszony megszüntetésére a munkavállaló politikai meggyőződése miatt került sor és azt megfelelően igazolni tudta⁵ –, az ezen ok miatt munka nélkül töltött időtartamot, közalkalmazotti jogviszonyban töltött időnek kell tekinteni. Így a közalkalmazott „hamarabb vált jogosulttá” a közalkalmazotti jogviszonyban töltött idő alapján járó juttatásokra, így például a közalkalmazotti bértábla szerint magasabb fizetési fokozatba tartozó bért kellett számára megállapítani, illetve ezen időtartam is beszámított a jubileumi jutalomra, vagy a végkielégítésre jogosító időbe. Ezen – munka nélkül töltött – időszak alatt azonban valójában járulékfizetés nem történt, ezért nem minősül nyugdíjra jogosító szolgálati időnek.

³ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat

⁴ A hatályba lépett normaszöveg egyébként – a számozásától eltekintve – szó szerint megegyezik a jelenleg is hatályos szövegezéssel.

⁵ Ld! Elvi Bírósági Határozat, EBH.2000.256

2. *A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény érintett rendelkezése*

A Kjt. szabályával szemben a Tny. nem tartalmaz ilyen, rehabilitációs jellegű rendelkezést. A panaszos által hivatkozott szakasz⁶ ugyanis, mely szerint szolgálati időként kell figyelembe venni azt az időt is, amely a munkaviszony (közalkalmazotti, köztisztviselői jogviszony) jogellenes megszűnésétől annak helyreállításáig, vagy az utóbbi mellőzése esetén a jogviszony jogellenes megszüntetésének jogerős megállapításáig telt el, – ilyen értelemben – nem tekinthető rehabilitációs jellegűnek.

Ez a rendelkezés valójában arra vonatkozóan tartalmaz előírást, hogy amennyiben valamely munkavégzésre irányuló jogviszonyt a munkáltató jogellenesen szüntetett meg, és ezt a tényt a bíróság jogerősen megállapította, úgy a jogviszony helyreállításáig, vagy ha erre nem került sor, a jogellenes megszüntetés jogerős megállapításáig eltelt időtartamot, nyugdíjra jogosító szolgálati időként kell elismerni.

Hasonlóan rendelkezik a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 58. § (1) bekezdése is, amely szerint szolgálati időként kell figyelembe venni azt az időt, amely a munkaviszony jogellenes megszüntetésétől annak helyreállításáig, vagy utóbbi mellőzése esetén a munkaviszony jogellenes megszüntetésének megállapításáig telt el.⁷

A jogalkotó szándéka azonban ezen szakaszoknál kizárólag arra irányult, hogy a jogellenesen megszüntetett jogviszonyok esetében – és jelen esetben a normaszöveg nem csak a közalkalmazotti, hanem a köztisztviselői jogviszonyt, sőt a munkaviszonyt és a szövetkezeti tagsági viszonyt is nevesíti – az ezen ok miatt „kiesett” időtartamokat szolgálati időként ismerje el. Ezek a rendelkezések azonban a rendszerváltás előtti, politikai okok miatt történt jogellenes jogviszony megszüntetésekre nem alkalmazhatóak.

3. *A társadalombiztosítási nyugellátás rendszere*

A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény az Alapelvek között, a 2. § (3) bekezdésében rögzíti, hogy a kötelező társadalombiztosítás rendszerében a biztosított – e törvény vagy társadalombiztosítási ellátást megállapító törvény eltérő rendelkezése hiányában – az egyéni felelősség elvének megfelelően, *az e törvényben meghatározott járulékfizetési kötelezettség alapján szerezhet jogot saját maga és törvényben meghatározott hozzátartozója javára az egyes társadalombiztosítási ellátásokra. A pénzügyi társadalombiztosítási ellátás összege – ha törvény kivételt nem tesz – arányban áll a biztosítottak az ellátás fedezetére szolgáló járulék alapjául szolgáló jövedelmével.*

A társadalombiztosítási nyugellátás tehát alapvetően a biztosítási elvre épül, amelyben a jogosultságot járulékfizetéssel kell megalapozni. Ennek megfelelően a jelenlegi nyugdíjrendszer a nyugdíjra való jogosultság és a nyugdíj összegének megállapításakor azt vizsgálja, hogy az igénylő mennyi ideig (milyen hosszú szolgálati idővel) és milyen mértékben (a nyugdíjjárulék fizetés alapjául szolgáló kereseteinek mértéke) járult hozzá a nyugdíjrendszer fenntartásához. A nyugdíj alapjául szolgáló jogszerzés vizsgálatakor így először *a biztosításban töltött napokat kell figyelembe venni*, ezek összessége jelenti ugyanis a szolgálati időt. Az igénylő az elismert szolgálati idő alapján szerez jogosultságot az öregségi teljes (legalább 20 év szolgálati idő esetén), vagy az öregségi résznyugdíjhoz (legalább 15 év szolgálati idő esetén).

A szolgálati idő a továbbiakban a nyugdíj összegét befolyásolja, mert minél hosszabb a szolgálati idő, a nyugdíj alapjául szolgáló keresetnek annál magasabb mértéke jár nyugdíjként. Szolgálati időként azonban kizárólag az az időtartam vehető figyelembe, amely alatt a biztosítási jogviszony – így a járulékfizetési kötelezettség – ténylegesen fennállt.

⁶ Tny. 40. §

⁷ 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 58. § (2) Az (1) bekezdés rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell a szövetkezeti tagsági viszony jogellenes megszüntetése esetén is. Arra az időre, amely alatt a mezőgazdasági szövetkezeti tag tagsági viszonyának a jogellenes megszüntetése miatt munkát nem végezhetett, annyi munkaegységet, illetőleg munkanapot kell naptári évenként figyelembe venni, amennyit ezalatt az idő alatt a vele azonos vagy hasonló munkakörben dolgozó tagok a szövetkezetben átlagosan teljesítettek.

Meg kell említeni ugyanakkor, hogy az elmúlt időszakban, de napjainkban is számos olyan egyéni élethelyzet adódik, amikor az aktív életszakaszban, a társadalombiztosítási szempontból biztosítási kötelezettséget eredményező munkavégzésre irányuló jogviszony létesítése nem lehetséges, vagy olyan munkavégzés történik, amely kívül esik a társadalombiztosítási jogszerzésen. Kiesett az ellátásból például az a személyi kör, akik hosszabb ideig – évekig vagy akár évtizedekig – olyan ellátásban részesültek (pl. tartósan beteg hozzátartozó otthoni ápolása miatt ápolási díjban), amelyből nem voltak egészségbiztosítási járulékot, így az ellátás folyósítási ideje nem minősül biztosítási jogviszonynak.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 23/2013. (IX.25.) AB határozatában részletesen kifejtette, hogy az Alaptörvény XIX. cikkével összhangban *a törvényhozó joga meghatározni az időskori megélhetést biztosító nyugdíjra való jogosultság feltételeit. Ennek során nagyfokú mérlegelési szabadsággal rendelkeznek, figyelembe véve a társadalom teherbíró képességét, és érvényre juttatva a különféle preferenciáit.* Elsődlegesen a törvényhozó mérlegelési körébe tartozó szakmai-politikai kérdés az is, hogy egységes vagy szerteágazó rendszert épít-e ki.

A 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában pedig az Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozta, hogy az Országgyűlés által 2011. április 18-án elfogadott Alaptörvény, a szociális biztonság korábbtól eltérő felfogását képviseli. Az O) cikk első fordulata szerint ugyanis mindenki felelős önmagáért, amely szakasz jelzi a nyugellátások rendszerének módosítására vonatkozó szociálpolitikai törekvést.

A vizsgálatom eredményeként összességében megállapítottam, hogy a panaszban hivatkozott jogszabályi rendelkezések nem tartalmazzak diszkriminatív előírást. A közalkalmazotti törvénybe beépített, rehabilitációs jellegű normaszöveg viszonylag csekély számú közalkalmazott számára és kizárólag a közalkalmazotti jogviszonyban töltött idő számítására vonatkozóan biztosított többlet jogosítványokat, a nyugdíjra jogosító szolgálati időbe azonban ezen időszak nem számítható be. A Tny.-ben található reparációs szabály pedig nem csak a közalkalmazotti, hanem az egyéb jellegű jogviszonyokban foglalkoztatottak számára is lehetőséget ad a jogellenes munkáltatói felmondás miatt „kiesett” biztosítási, szolgálati idő beszámítására. Ez a szakasz azonban nem alkalmazható a panaszolt esetre.

A politikai meggyőződésük miatt elbocsátott munkavállalók nyugdíjra jogosító szolgálati idejével összefüggésben sem a Kjt. sem a Tny. sem más jogszabály nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely lehetőséget biztosítana az ezen ok miatt „kiesett” biztosítási jogszerző idő beszámítására. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer hosszú távú fenntartása érdekében ugyanis a nyugdíjrendszerből a járulékfizetés nélkül elismerhető szolgálati időket az elmúlt években ki kellett vezetni. Ennek megfelelően *a hatályos jogszabályok értelmében társadalombiztosítási nyugellátásra mindenki kizárólag járulékfizetéssel fedezett biztosítási jogviszonnyal szerezhethet jogosultságot.* Ez felel meg az Alaptörvényben rögzített, az öngondoskodás elvét előtérbe helyező jogelvnek.

Az Alaptörvény rendelkezései értelmében ugyanakkor a jogalkotó a nyugdíjra való jogosultság szabályainak megállapítása körében nagyfokú szabadságot élvez. Nyugdíjpolitikai szempontok alapján meghatározhat bizonyos kedvezményeket az általános öregségi nyugdíjra vonatkozó szabályokhoz képest, azonban erre nincsen kötelezettsége. Ennek megfelelően önmagában az a tény, hogy az ellenzéki aktivitásuk miatt állásukat elveszítették számára nem biztosít rehabilitációs lehetőséget, nem veti fel az alapjogsérelem gyanúját.

Mind ezek alapján összességében megállapítom, hogy a közalkalmazotti és a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény érintett rendelkezései, a rendszerváltás előtt, politikai meggyőződésük miatt elbocsátott munkavállalók nyugdíjra jogosító szolgálati idejének megállapításával összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, valamint a jogállamiságból levezethető jogbiztonsággal összefüggő alapjogi visszátérítés gyanúját nem vetik fel.

Végezetül a beadvány azon részével összefüggésben, mely szerint a „kieső” évtized miatt a várható nyugdíj összege jelentősen csökkenni fog, a következő megállapításokat kívánom tenni. A nyugdíj alapjául szolgáló átlagkeresetet az 1988. január 1-jét követően, a nyugdíjazás napját megelőző napig elért, a nyugdíjjárulék fizetés alapját képező keresetekből kell kiszámítani. A panaszolt „kieső évtized” így elsősorban a szolgálati idő mértékében és nem az elért keresetek összegében jelenthet „hiányt”.

A nyugdíj összegét a nyugdíj alapjául szolgáló átlagkereset, szolgálati idő szerinti mértéke alapján kell megállapítani. 40 év szolgálati idő felett évi 2%-kal emelkedik a mértékskála – az alacsonyabb szolgálati idő tartományban 2% alatti a szolgálati idő szerinti évenkénti növekedés –, így a kiesett 10 évet is szolgálati időként tekintve, 50 év szolgálati idő esetén 20%-kal alacsonyabb mértékkel kellene számolni (40 év esetén az átlagkereset 80%-a jár nyugdíjként, 50 év után pedig a 100%-a). A becsült, havi 82.000 forintos veszteség tehát több mint 400.000 forintos havi várható nyugdíj összeget feltételez.

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy a nyugdíjra jogosító szolgálati idők megállapításával összefüggésben vizsgálatom nem tárt fel alapjogi visszasságot, a konkrét ügyvel kapcsolatban további intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2016. április

Székely László sk.