

Magyarország kontra Magyarország

2013 SZEP 19

1-137-7/2013

SECOND SECTION

ECHR-LE4.3aR
AT/zna

12 September 2013

Dear Sir,

I enclose a copy of the Government's observations on the above application.

The President of the Section has instructed me to invite you to submit by **24 October 2013** at the latest any written observations which you may wish to make in reply on behalf of the applicant, together with any claims for just satisfaction. Before formulating your claims for just satisfaction please take note of the enclosed Practice Direction. You are requested to send me a copy of your observations and your claims for just satisfaction (together with a copy of any enclosures) by mail. I would remind you that under Rule 34 § 3 all communications with and oral and written submissions by applicants or their representatives shall as a rule be in one of the Court's official languages.

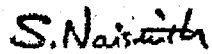
With regard to just satisfaction claims, I would draw your attention to Rule 60 and would remind you that failure to submit within the time allowed quantified claims, together with the required supporting documents, entails the consequence that the Chamber will either make no award of just satisfaction or else reject the claim in part. This applies even if the applicant has indicated his wishes concerning just satisfaction at an earlier stage of the proceedings.

The criteria established by the Court's case-law when it rules on the question of just satisfaction (Article 41 of the Convention) are: (1) pecuniary damage, that is to say losses actually sustained as a direct consequence of the alleged violation; (2) non-pecuniary damage, meaning compensation for suffering and distress occasioned by the violation; and (3) the costs and expenses incurred in order to prevent or obtain redress for the alleged violation of the Convention, both within the domestic legal system and through the Strasbourg proceedings. These costs must be itemised, and it must be established that they are reasonable and have been actually and necessarily incurred.

You must attach to your claims the necessary vouchers, such as bills of costs. The Government will then be invited to submit their comments on the matter.

These time-limits will not normally be extended.

Yours faithfully,



S. Naismith
Section Registrar

Encs: Government's observations
Practice direction on just satisfaction claims

**A Magyarország Kormányának észrevételei a ... által
benyújtott 77575/11. sz. kérelem elfogadhatóságáról és érdeméről**

1. A Magyarország Kormány (a továbbiakban: Kormány) a Bíróság 2013. május 22-én kelt, a fenti kérelemről tájékoztató levelében foglalt kérdésekre válaszolva a kérelem elfogadhatóságára és érdemére vonatkozóan az alábbiakat terjeszti elő.

Az I. rész az ügy tényállását, a II. rész a vonatkozó hazai jogszabályokat tartalmazza, a III. rész a Kormánynak az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének megsértésére vonatkozó panasz elfogadhatóságával és érdemével kapcsolatos álláspontját rögzíti, a IV. rész pedig az ügyre vonatkozó következtetéseit tartalmazza.

Az észrevételekben kifejezetten elismert tényeken és jogi kérdéseken kívül a Kormány további tényeket, illetve kérdéseket nem ismer el, egyben fenntartja azt a jogot, hogy a kérelemmel kapcsolatban további előterjesztést tegyen. Kész arra továbbá, hogy az eljárás során a Bíróság által feltett kérdésem túl a továbbiakkal kapcsolatban is észrevételt tegyen.

**I. rész
Tényállás**

Az ügy háttere

2. Magyarországon a nyugdíjrendszer felosztó-kirovó rendszerben (Pay As You Go System) működik, amelyre nézve – Európa számos országához hasonlóan – súlyos kihívást jelent a társadalom elöregedése és ennek azon következménye, hogy a nyugdíjban részesülők aránya magas a járulékfizetők arányához képest. Ezt a helyzetet Magyarországon az is súlyosbította, hogy a rendszerváltást követően számos olyan, egyes foglalkozási ágak (bányászok, katonák, rendőrök) részére biztosított privilegizált juttatási forma is fennmaradt, amelyet nyugdíj elnevezéssel illettek (hiszen korábban az időskori nyugdíjakkal együtt ezeket az ellátásokat is a központi állami költségvetésből finanszírozták), de külön járulékfizetés sem a munkáltatók, sem a munkavállalók oldaláról nem fedezte ezeket a kiadásokat a Nyugdíjbiztosítási Alapban. Továbbá a demográfiai tényezőkön túl a járulékfizetők arányát csökkentette az is, hogy a jogszabály által biztosított korai nyugdíjba vonulási lehetőségek a minél korábbi nyugdíjba vonulásra és – a kedvezőbb közteljesítés mellett – a nyugdíj melletti munkavégzésre ösztönöztek. Vagyis a nyugdíj eredeti céljával ellentétben azt már nemcsak a nyugállományba vonulók, azaz a munkaerőpiacról visszavonulók kapták, hanem a munkaerőpiacon aktívak is, így csökkentve a munkaerőpiacon a járulékfizetőkkel betölthető állások számát és a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát.

Ez a helyzet Magyarország jelentős költségvetési hiányára és eladósodottságára tekintettel – a 2008-as világgazdasági válsággal súlyosbítva – ténylegesen fenntarthatatlanná vált. 2008-tól a nyugdíjkorhatárt be nem töltött nyugdíjasok munkavállalásával kapcsolatban bevezetésre került az a korlátozás, hogy bizonyos munkajövedelem (a minimálbér tizenkétszerese, majd tizennyolcszorosa) elérése esetén szüneteltetni kellett nyugdíjuk folyósítását. Ez a korlátozás, amely akkor a szolgálati nyugdíjasokra még nem terjedt ki, nem bizonyult elégségesnek a nyugdíjrendszer fenntarthatóságának biztosításához, ezért további reformokra volt szükség.

A fenntarthatatlan és igazságtalan közteherviselési rendszer része volt az is, hogy a szolgálati nyugdíjban részesülő rendőrök és katonák szolgálati idejük alatt az általános szabályok szerint fizettek nyugdíjjárulékot az általános Nyugdíjbiztosítási Alapba, azonban a szolgálati nyugdíjat az általánoshoz képest sokkal kedvezőbb feltételekkel folyósították részükre. A szolgálati nyugdíj 25 év szolgálati viszony után korhatárra tekintet nélkül igénybe vehető volt, ráadásul a 25 év szolgálati viszony egyes szolgálatot ellátók esetében 25 évnél rövidebb idő alatt is megszerezhető volt. A nyugdíjszámítás szabályai is sokkal kedvezőbbek voltak, nem az 1988-tól (illetve a szolgálati jogviszony kezdetétől) elért nettó átlagkereset („career average scheme”), hanem az utolsó egy év keresete alapján számították („final salary scheme”), ami számos esetben a korábbi nettó keresetnél magasabb nyugdíj megállapítását eredményezte.

A Kormány által 2011 márciusában bejelentett Széll Kálmán Terv a nyugdíjrendszer fenntarthatóságának biztosításával kapcsolatban a következőket fogalmazta meg:

„Ma Magyarországon a nyugdíjassza nincs egyensúlyban. A kifizetett nyugdíjak minden harmadik forintját hitelből finanszírozzuk, ami egy fenntarthatatlan rendszert eredményezett. [...] A mai szabályok következtében sok olyan komoly munkaerőt jelentő, tapasztalt és életerős ember megy nyugdíjba, aki még nem érte el a nyugdíjkorhatárt, akinek még helye lenne az aktívak között. Az ő kifizetett nyugdíjuk is az államadósságot duzzasztja.

A nyugdíjasok pénzét, amely az aktívak járulékbefizetéseiből áll össze, csak nyugdíjakra szabad elkölteni. Nyugdíj Magyarországon ezentúl csak az a járandóság lehet, amelyet a nyugdíjkorhatárt betöltő munkavállalóknak biztosítunk. Ehhez meg kell szüntetni minden olyan jogcímet – a nők 40 éves munkaviszonya kivételével –, amely lehetővé teszi, hogy a törvény által előírt korhatár előtt munkaképes emberek nyugdíjba menjenek. Egységessé kell továbbá tenni a nyugdíjszámítás módját is. Mindenkinek, aki nyugdíjba megy, egységes, azonos elvek szerint megállapított nyugdíjkorhatárral és nyugdíjszámítási móddal kell számolnia. Azon foglalkozási csoportok esetében, amelyek eddig előnyösebb nyugdíjazási szabályokat élveztek, új életpályamodelleket kell kialakítani, amelyek más eszközökkel, nem a korai nyugdíjazással veszik figyelembe az elvégzett munka különböző sajátosságait.”

Az így kitűzött cél megvalósítása érdekében elfogadott, a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény indokolása rámutatott:

„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. [...]

Az átalakítás célja, hogy a jövőben a nyugdíjkiadások ne haladják meg a nyugdíjjárulékból 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 törvény ennek érdekében biztosítja a korábban már megállapított ellátások további, más jogcímen történő folyósítását, a jogszerezések lezárását, és a szerzett jogok érvényesítésének lehetőségét is. [...]

A korhatár előtti ellátás, a szolgálati járandóság és az átmeneti bányászjáradék társadalombiztosítási szempontból nem minősül nyugellátásnak, de sok esetben oszttja annak sorsát: pl. az ilyen ellátásban részesülő személyek egészségügyi szolgáltatásra jogosultak lesznek.

A korhatár előtti ellátás, a szolgálati járandóság és az átmeneti bányászjáradék mellett a korhatár előtti öregségi nyugdíjakra vonatkozó hatályos szabályokhoz hasonlóan lehet munkát vállalni [...].

[...]

A törvény szerint a két új ellátás, a korhatár előtti ellátás és a szolgálati járandóság megállapítására és folyósítására a külön nem szabályozott kérdésekben a nyugdíjra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. A törvény arról is rendelkezik, hogy a korhatár előtti ellátás és a szolgálati járandóság a nyugdíjemelésekkel azonos mértékben emelkedik.

[...]

Az 1955-ben vagy azt követően született [azaz a fegyveres szolgálat felső korhatárát, az 57. életévet be nem töltött] fegyveresek részére a decemberi szolgálati nyugdíjat 2012-től a nyugdíjemelés mértékével növelt, de a személyi jövedelemadó mindenkor mértékének megfelelően csökkentett összegben, szolgálati járandóságként kell tovább folyósítani, azzal, hogy a szolgálati járandóság nem csökkenhet a decemberi minimálbér másfélszerese alá. A csökkentéssel szemben érvényesíthető a családi személyi jövedelemadó kedvezmény.

Nem kell csökkenteni a szolgálati járandóságot, ha a szolgálati viszonyt egészségi, pszichikai vagy fizikai alkalmatlanság miatt szüntették meg, és az ezt megalapozó balesetnek vagy betegségnek a szolgálati kötelemekkel való összefüggését megállapították, ha a szolgálati nyugdíj nem haladta meg a minimálbér másfélszeresét, vagy ha a jogosult önkéntes tartalékos szerződést kötött. Az utóbbi mentességi ok természetesen nem csak azokra vonatkozik, akik a szerződésüket idén megkötik, hanem azokra is, akik később kerülnek önkéntes tartalékos állományba.

[...]

A korhatár előtti ellátás és a szolgálati járandóság melletti munkavégzés szabályai megegyeznek a korhatár előtti öregségi nyugdíjak jelenlegi szabályaival. E szerint, ha a nyugdíjjárulék alapja egy naptári évben meghaladja a minimálbér 18-szorosát, a korhatár előtti ellátás, illetve a szolgálati járandóság folyósítását az év végéig szüneteltetni kell. A hatályos szabályokhoz képest az a különbség, hogy a szüneteltetés szabályait a 2008. január 1-jét megelőzően korhatár előtti nyugdíjba vonult, a nyugdíjkorhatárt még be nem töltött személyek

esetében is alkalmazni kell. Annak érdekében, hogy az érintetteknek legyen elegendő felkészülési idejük, esetükben csak a 2012. június 30-át követően elért jövedelmet kell figyelembe venni.

[...]

Ha a szolgálati járandóságban részesülő személy a szolgálati viszonya idején bűncselekményt követ el, indokolt a szolgálati járandóságra való jogosultságának kizárása, szüneteltetése.

Ezt a joghátrányt azon bűncselekmények elkövetése esetére szükséges kilátásba helyezni, amelyek nem egyeztethetők össze a hivatalos személy minőségével, vagy amelyek tárgyi súlya e joghátrány alkalmazásával arányban áll.

[...]

A[...]nak érdekében, hogy ösztönözze a szolgálati nyugellátásban részesülő, de az öregségi nyugdíjkorhatárt el nem érő személyek visszatérését a munka világába, létrehozta a különleges foglalkoztatási állományt (szenior állomány). Szenior állomány létrehozására a rendőrségnél kerül sor, így az is oda jelentkezhethet, aki a szolgálati nyugállományba helyezés előtt más szervnél állt hivatásos szolgálati viszonyban vagy hivatásos katona volt.

A szabályozás szerint a szenior állomány tagja hivatásos szolgálati viszonyban áll, állományba vételére határozott idejű, az öregségi nyugdíjkorhatár eléréséig szóló szerződés alapján kerül sor, és könnyített szolgálatteljesítési feltételekkel, fegyver nélküli szolgálatot lát el. A törvény szerint szenior állományban foglalkoztatott nettó illetménye nem lehet alacsonyabb a részére folyósított szolgálati járandóság csökkentés nélkül számított összegénél, illetve a kötelező legkisebb munkabér havi összegének másfélszeresénél, az illetményemelés mértéke pedig megegyezik az öregségi nyugdíjemelés mértékével.”

Az ügy körülményei

3. A Bíróság Hivatala által készített Tényállásban feltüntetett 130000 Ft-os havi összeg nem a kérelmező korábbi szolgálati nyugdíjának összege, amelyet 2012. január 1-jétől 16 %-os levonás terhel. A kérelmező szolgálati járandóságának (nettó) összege 2012. január 1-től havi 137620 Ft volt, amelyet 2012 novemberétől 139825 Ft-ra, majd 2013. január 1-től 147100 Ft-ra emeltek (1,6 %-os, illetve 5,2 %-os emelés).

Továbbá a Kormány rámutat, hogy a Tényállásban foglaltakkal ellentétben csak a szolgálati jogviszony alatt (tehát a múltban) elkövetett bizonyos bűncselekmények miatti elítélés esetén szünetel a szolgálati járandóság folyósítása. A Kormánynak nincs arról tudomása, hogy a kérelmező ilyen bűncselekmény miatti büntetőeljárás vagy ítélet hatálya alatt áll, tehát a Kormány álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés a kérelmezőt nem érinti.

Továbbá a Tényállásban foglaltakkal ellentétben más jövedelem szerzése önmagában nem szünteti meg a szolgálati járandóságra jogosultságot. A kérelmező a minimálbér másfélszerese (azaz 2012-ben havi 139500 Ft, 2013-ban havi 147000 Ft) erejéig korlátozás nélkül szerzhet jövedelmet a magánszektorban a szolgálati járandósága mellett. Amennyiben jövedelme ezt meghaladja, – a nyugdíjkorhatárt be nem töltött más nyugdíjasokhoz és korhatár alatti ellátásban részesülő személyekhez hasonlóan – kérnie kell a szolgálati járandóság folyósításának szüneteltetését. Összeghatártól függetlenül csak abban

az esetben kell szüneteltetni a szolgálati járandóság folyósítását – 2013. július 1-jét követően –, ha jövedelme az állami költségvetésből finanszírozott szervezetekkel létesített jogviszonyból származik. A kérelmező beadványában nem állította, hogy a szolgálati járandóság szüneteltetésére okot adó munkaviszonnyal és jövedelemmel rendelkezik, vagy a múltban ilyen jövedelemmel rendelkezett.

A nyugdíjhoz kapcsolódó jogosultságok közül a szolgálati járandósághoz kapcsolódóan is fennmaradt az egészségügyi szolgáltatásokhoz való jogosultság és a járandóságnak a nyugdíjakéval azonos módon történő emeléséhez való jogosultság.

A nyugdíjas státushoz kapcsolódó további utazási és kulturális kedvezmények, amelyek elvesztését a kérelmező sérelmezi, nem társadalombiztosítási alapon járó kedvezmények, hanem ágazati, társadalmpolitikai megfontolások alapján vagy a szolgáltatók által nyújtott kedvezmények voltak, amelyek kiterjesztése a szolgálati járadékban részesülőkre a szolgáltatók döntésétől függ.

II. rész

A vonatkozó hazai jogszabályok

4. 2011. évi CLXVII. törvény a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról

2. § (3) A korhatár előtti ellátást és a szolgálati járandóságot a [társadalombiztosítási nyugdíjról szóló törvényben (Tny.)] foglaltak szerint kell emelni.

5. § (1) 2012. január 1-jétől [...] 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 nyugdíjemelés mértékével növelt összegben szolgálati járandóságként kell továbbfolyósítani [...].

(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

[...]

b) [...] a 2011. december 31-én hatályos kötelező legkisebb munkabér 150 százaléka alá, ha a jogosult 2011 decemberére járó szolgálati nyugdíjának havi összege ezt az összeget meghaladta.

(3) A (2) bekezdés alapján nem csökkenthető a szolgálati járandóság összege, ha

a) a szolgálati viszony megszüntetésére egészségi, pszichikai, fizikai alkalmatlanság miatt került sor és az alkalmatlanság megállapítását megalapozó baleset, betegség szolgálati kötelemmel összefüggő jellegű a jogviszony megszüntetésekor minősítő határozattal megállapították,

b) a jogosult 2011 decemberére járó szolgálati nyugdíjának összege [...] nem haladta meg a 2011. december 31-én hatályos kötelező legkisebb munkabér havi összegének 150 százalékát, vagy

c) a jogosult önkéntes tartalékos szerződést kötött, a szerződés megkötését követő hónap első napjától a szerződés megszűnése hónapjának utolsó napjáig.

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

14. § (1) A szolgálati járandóság folyósítását szüneteltetni kell, ha a jogosult a szolgálati jogviszonyának időtartama alatt [bizonyos súlyos] bűncselekményt követett el, és az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól nem mentesült.

21. § (1) 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.

5. 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról

62. § (1) A tárgyév január 1-je előtti időponttól megállapított társadalombiztosítási nyugellátást [...] a megállapítás naptári évét követően minden év január hónapjában az emelés évére tervezett fogyasztói árművekedésnek megfelelő mértékben kell emelni.

83/B. § (1) Ha az öregségi nyugdíjkorhatárt be nem töltött [...] személy a tárgyévben [munkavégzésre irányuló] jogviszonyban áll [...], és az általa fizetendő nyugdíjjárulék alapja meghaladja a tárgyév első napján érvényes kötelező legkisebb munkabér havi összegének tizennyolcszorosát (a továbbiakban: éves keretösszeg), az éves keretösszeg elérését követő hónap első napjától az adott tárgyév december 31-éig, de legfeljebb az öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig a nyugdíjfolyósító szervnek a nyugdíj folyósítását szüneteltetnie kell. [...]

83/C. § (1) Az öregségi nyugdíj folyósítását [...] szüneteltetni kell, ha a nyugdíjas közalkalmazotti jogviszonyban, kormányzati szolgálati jogviszonyban, állami vezetői szolgálati jogviszonyban, köztisztviselőként vagy közszolgálati ügykezelőként közszolgálati jogviszonyban, bírói szolgálati viszonyban, igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyban, ügyészségi szolgálati viszonyban, fegyveres szervvel hivatásos szolgálati viszonyban vagy a Magyar Honvédséggel szerződéses hivatásos szolgálati viszonyban áll.

6. 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

26. § (1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán

a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és

b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha

a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és

b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

[...]

III. rész
A Kormány álláspontja a kérelem elfogadhatóságával és érdemével kapcsolatban

7. A Bíróság a következő kérdéseket intézte a Kormányhoz:

“1. A kérelmező kimerítette-e a hazai jogorvoslatokat, ahogyan azt az Egyezmény 35. cikkének 1. bekezdése megköveteli?”

2. Történt-e beavatkozás a kérelmezőnek a tulajdon békés élvezetéhez való jogába az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke szerinti értelemben?”

3. A beavatkozás túlzott egyéni terhet ró-e a kérelmezőre (ld. *Immobiliare Saffi v. Italy*, [GC], no. 22774/93, § 59, ECHR 1999-V)?

4. Ez utóbbi összefüggésben a Bíróság felhívja a feleket az egykor szolgálati nyugdíjban részesült, valamint a szolgálati járandóságban részesülő személyek jogállása közötti különbségek pontos bemutatására, különös tekintettel a szóban forgó törvényi változást megelőzően, illetve azt követően juttatott természetbeni juttatásokra.

5. Lehet-e azt mondani, hogy a kifogásolt intézkedés annak érdekében irányult a kérelmezőhöz hasonló helyzetben lévő személyek ellen, hogy orvosolja a túlzottan magas nyugdíjakkal fémjelzett igazságtalan privilégiumok által okozott rendellenes helyzetet?”

6. Biztosított-e a jogalkotás a kérelmező számára az új szabályokhoz való alkalmazkodást lehetővé tévő átmeneti időszakot (ld. *mutatis mutandis, Lakićević and Others v. Montenegro and Serbia*, nos. 27458/06, 37205/06, 37207/06 and 33604/07, § 72, 13 December 2011)?

7. Végül, a Bíróság annak előterjesztésére kéri a Kormányt, hogy tudomása szerint a szolgálati jogviszonyban állt személyek nyugdíját illetően került-e sor hasonló törvénymódosításra az Európa Tanács valamely tagállamában.”

Az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. cikkében foglaltak szerint:

„1. 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.”

A. Elfogadhatatlanság a hazai jogorvoslatok kimerítésének elmulasztása miatt

8. A Kormány álláspontja szerint a kérelmező elmulasztotta igénybe venni a rendelkezésére álló hazai jogorvoslatokat, ezért kérelme az Egyezmény 35. cikkének 1. bekezdése értelmében elfogadhatatlan.

Először is a Kormány rámutat, hogy a kérelmező arra hivatkozik, hogy egészségügyi alkalmatlanság miatt került sor nyugdíjazására, amely állítás megalapozottsága esetén a kérelmező a 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (3) bekezdése a) pontjának hatálya alá esik, azaz szolgálati járandóságának összege nem csökkenthető. Semmilyen adat nem utal azonban arra, hogy a kérelmező ezt a mentességét a nyugdíjfolyósító hatóságok előtt a közigazgatási eljárásról szóló törvény általános szabályai szerinti eljárásban érvényesítette volna, tehát a kérelmező elmulasztotta igénybe venni az ellátás összegének csökkentéséből eredő jogsérelem elhárítására alkalmas hazai jogorvoslat kimerítését.

Továbbá a kérelmező alkotmányjogi panaszt nyújthatott volna be az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § (2) bekezdése alapján a sérelmezett törvényi rendelkezésekkel szemben. Más személyek és szervezetek 36 ilyen tárgyú panaszt, illetve indítványt nyújtottak be, amelyek közül azokat, amelyeket a törvényi rendelkezések által közvetlenül érintett személyek nyújtottak be, az Alkotmánybíróság – a kérelmező előzetes feltevésével ellentétben – érdemben tárgyalta.

B. Elfogadhatatlanság az áldozati státus hiánya miatt

9. A Kormány álláspontja szerint a kérelemnek az a része, amely a szolgálati járandóság folyósításának a szolgálati jogviszony ideje alatt elkövetett bűncselekmény miatti elítélésre tekintettel, illetve a munkavégzésre irányuló jogviszony keretében éves szinten a minimálbér összegének tizennyolcszorosát meghaladóan szerzett jövedelemre tekintettel történő szüneteltetését sérelmezi, a kérelmezőnek az Egyezmény 34. cikke szerinti áldozati státusának hiánya miatt elfogadhatatlan, hiszen ezek a rendelkezések a kérelmező helyzetében nem alkalmazandók.

C. Elfogadhatatlanság *ratione materiae*

10. A Bíróság második kérdésével kapcsolatban a Kormány álláspontja az, hogy – a 16 %-os mértékű adójellegű elvonáson túl – nem történt beavatkozás a kérelmezőnek az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. cikkében biztosított tulajdonhoz való jogába, mert azok a kedvezmények, amelyek

elvonását a kérelmező kifogásolta, nem minősültek ezen rendelkezés által védett „javaknak”, azaz *ratione materiae* kívül estek annak hatályaán.

A kérelmező által elveszített utazási és kulturális kedvezmények (kedvezményes menetjegyek és belépőjegyek) – vagy akár az olyan foglalkoztatáspolitikai kedvezmények, mint a járulékfizetési kedvezmény, amely a kérelmezőt a gyakorlatban nem érintette – nem képezik a társadalombiztosítási nyugdíjjogviszony részét, nem képezték részét a szolgálati nyugdíjjogviszonynak sem. Nem az előzetes hozzájárulás-fizetésen alapultak, hanem társadalompolitikai megfontolásokból, illetve a szolgáltatók döntése alapján nyújtott kedvezmények voltak, amelyek nem tekinthetők vásárolt, szerzett jogoknak. Ezért ezeknek a kedvezményeknek az alanyi jogon történő élvezete csak addig tekinthető „jogos várománynak”, amíg azt törvény biztosítja. A társadalompolitikai megfontolásokból az állami költségvetés terhére nyújtott kedvezmények jövőbeni fennmaradását illető reménykedés nem tekinthető jogos várománynak, azokat az állam a társadalompolitikai célkitűzések módosulásának megfelelően megváltoztathatja, így nem minősülnek az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. cikke által védett „javaknak”.

D. Elfogadhatatlanság nyilvánvaló alaptalanság miatt

11. A szolgálati nyugdíj rendszerének átalakításával kapcsolatban az egyetlen olyan beavatkozás, amely a kérelmező „javait” érintette, az a juttatás 16 %-os mértékű csökkentése volt egy adójellegű levonás alkalmazásával. A Kormány hangsúlyozza, hogy a szolgálati nyugdíjak jövőre nézve történő megszüntetése a kérelmező ellátásra való jogosultságát nem érintette, csak az ellátás jogcíme változott – annak érdekében, hogy világossá váljon, hogy annak fedezetéül nem a nyugdíjjárulékbefizetések, hanem a központi költségvetés forrásai szolgálnak –, és megszűnt az ellátás adómentessége. Következésképpen a kérelmező által sérelmezett intézkedés valójában egy adózási intézkedés, amellyel kapcsolatban az állam a Bíróság joggyakorlata értelmében széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik.

A kérelmező lényegében azt sérelmezi, hogy ez az adózási intézkedés nem egyformán érintette a társadalombiztosítási szabályok szerint öregségi nyugdíjra jogosultakat, illetve az öregségi nyugdíjkorhatárt be nem töltött, kedvezményes szabályok szerint megállapított nyugdíjszerű ellátásokban részesülő személyeket. Ezzel kapcsolatban a Kormány rámutat, hogy sem a kérelmező, sem munkáltatója részéről nem fedezte többlet-járulékfizetés azokat a kedvezményeket, amelyek a szolgálati nyugdíj összegének az általános szabályok szerinti nyugdíjhoz képesti jóval kedvezőbb számításában, illetve hosszabb folyósítási idejében testesültek meg. Így ezeknek a kedvezményeknek a fenntartása nem tekinthető a biztosítási váromány részének. A rendőrség és a honvédség állományába tartozó személyek az általános szabályok szerint, az általános nyugdíjbiztosítási rendszerbe fizették nyugdíjjárulékuikat, és ennek megfelelően továbbra is jogosultak arra, hogy az

általános szabályok szerint részesüljenek társadalombiztosítási nyugdíjban a Nyugdíjbiztosítási Alapból a nyugdíjkorhatár betöltése után. A szolgálati nyugdíjban, illetve 2012 óta szolgálati járandóságban részesülők ellátásának fedezetét a központi költségvetés biztosította, nem a biztosítottak járulékbefizetéseiből összeadódó szolgálati nyugdíjbiztosítási alap, tehát a szolgálati nyugdíjak korábbi rendszere Magyarországon nem tekinthető az ún. foglalkoztatási nyugdíj egyik formájának („occupational pension scheme”). Mindenesetre a jogalkotó magát a juttatást – jövedelempótló ellátás jellegére tekintettel – az arra a korábbi szabályozás szerint jogosulttá váltak tekintetében, így a kérelmező tekintetében is, a szerzett jogoknak járó védelemben részesítette. De még ha a szolgálati nyugdíjakat egy kvázi foglalkoztatási nyugdíjnak tekintjük is, ebből nem következik, hogy ezekhez a rendkívül kedvező szabályok szerint megállapított ellátásokhoz ugyanazokat a további kedvezményeket is társítani kell, amelyeket a sokkal kedvezőtlenebb számítási és folyósítási feltételekkel megállapított társadalombiztosítási öregségi nyugdíjban részesülők élveznek. Vagyis a kérelmezőnek nincs a „javak” kategóriájába tartozó szerzett joga vagy jogos várománya arra nézve, hogy az állam a különböző helyzeteket egyformán kezelje, s így a szolgálati nyugdíjhoz ugyanazokat az adó-, foglalkoztatás- és társadalmpolitikai kedvezményeket társítsa, mint a társadalombiztosítási nyugdíjhoz. (A szolgálati nyugdíj elnevezésének szolgálati járandóságra változtatása erre tekintettel alapjogi szempontból irreleváns, csak jogtechnikai szempontból volt szükséges.)

12. A sérelmezett adózási intézkedés bevezetését Magyarország kedvezőtlen gazdasági helyzete, eladósodottsága és különösen a költségvetés fenntarthatatlan hiánya indokolta (ld. fenti 2. bekezdés). Az igazságosabb közteherviselés megvalósítását célozta az az intézkedés, amely a korábban aránytalan költségvetési előnyökben részesülő társadalmi csoportot, a szolgálati nyugdíjban részesülőket is bevonta a közteherviselés rendszerébe, az adó- és járulékfizetők körébe. Ennek során azonban a jogalkotó arra is tekintettel volt, hogy biztosítsa, hogy ez az intézkedés ne jelentsen az érintettek nézvé aránytalan egyéni terhet. Ezért mentesítette a járandóság adójellegű csökkentése alól azokat a személyeket, akik ténylegesen a szolgálat ellátásából eredően megromlott egészségi állapotukra tekintettel kényszerültek visszavonulni, illetve akiknek juttatása olyan alacsony volt, hogy nem érte el a minimálbér másfélszeresének összegét (117000 Ft-ot), így csökkentése a megélhetést aránytalanul veszélyeztette volna. Ez az összeg egyben a magasabb juttatások csökkentésének a korlátját is jelentette. Továbbá – bár a 16 %-os adójellegű levonás az adminisztrációs terhek enyhítése érdekében adózástechnikai szempontból (pl. adóbevallási kötelezettség) nem minősül személyi jövedelemadónak – a levonással szemben a személyi jövedelemadót és az adó alapját csökkentő kedvezmények (pl. családi kedvezmény) utólagosan érvényesíthetők.

13. A kérelmező a 25 éves szolgálati időt ténylegesen 17,5 évnyi szolgálattal szerezte meg, így 40 éves korától, 2008. február 20-tól részesült a kedvező feltételekkel megállapított szolgálati nyugdíjban, melynek összege 2011-ben

(nettó) 156435 Ft volt. Járandósága 2012. január 1-től 163825 Ft-ra emelkedett (4,2 %-os emelés), amelyet 16%, azaz 26205 Ft közteher terhelt, így a kérelmező (nettó) 137620 Ft-ot kapott kézhez. Járandóságának nettó összege 2013. január 1-től 147100 Ft-ra emelkedett (6,8 %-os emelés). Tehát a kérelmező nettó jövedelmének csökkenése egy év elteltével már csak 3%-os, vagyis nem állítható, hogy a közteherviselés új szabályai tartós és aránytalan jövedelemcsökkenést eredményeztek a kérelmező számára.

Az új adózási intézkedés a kérelmező megélhetését sem veszélyeztette, hiszen 2012-ben az aktív korú felnőttek megélhetési minimuma (létminimum) 85960 Ft volt. Ugyanebben az időszakban a minimálbér bruttó 93000 Ft volt, amelyet 34,5 % adó- és járulékteher terhelt (tehát adókedvezmények nélkül kb. nettó 61000 Ft volt), az átlagnyugdíj nettó 93615 Ft volt, az átlagkereset pedig a közszférában bruttó 214900 Ft (nettó kb. 140000 Ft) volt. Az öregségi nyugdíj legkisebb összege (statutory minimum pension) jelenleg 28500 Ft.

A kérelmező helyzete tehát a korábbi privilegizált helyzetének köszönhetően még az új szabályozás hatálybalépést követően is sokkal kedvezőbb mind a társadalombiztosítási nyugdíjban részesülő, mind a közszférában foglalkoztatott személyek helyzetéhez képest. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a társadalombiztosítási öregségi nyugdíjhoz kapcsolódó adó-, foglalkoztatás- és társadalompolitikai kedvezmények elvonása csak átmeneti, ideiglenes jellegű, az öregségi nyugdíjkorhatár betöltése után a kérelmező a privilegizált szabályok szerint számított, magasabb összegű ellátásra való jogosultság megtartása mellett élvezheti a társadalombiztosítási öregségi nyugdíjhoz kapcsolódó kedvezményeket, tehát ismét visszaáll a kérelmező korábbi kettős privilegizált helyzete. Ha időközben további, társadalombiztosítási nyugdíjra jogosító szolgálati időt szerez, akkor – amennyiben ez számára kedvezőbb – kérheti nyugdíja összegének újbóli megállapítását.

A fentiekre tekintettel tehát a Kormány álláspontja szerint a kifogásolt intézkedés bevezetése nem jelentett túlzott egyéni terhet a kérelmezőre nézve.

14. A Bíróság negyedik kérdésével kapcsolatban a Kormány előadja, hogy a szolgálati nyugdíjasként korábban élvezett **társadalombiztosítási jellegű kedvezmények**, azaz az egészségügyi ellátásra való jogosultság, valamint az ellátás összegének nyugdíjakéval azonos módon történő emeléséhez való jog, a kérelmezőt **továbbra is megilletik**.

A kérelmező a nem társadalombiztosítási jellegű kedvezmények közül elvesztette az adómentesség kedvezményét, aminek következtében – korábbi nyugdíjához, mint a Bíróság kérdésében megjelölt viszonyítási alaphoz képest – 2012-ben 11,8 %-kal csökkent ellátásának összege. Elvesztette továbbá a nyugdíjasok munkavállalásához, illetve vállalkozási tevékenységéhez kapcsolódó járulékfizetési kedvezményben megnyilvánuló foglalkoztatás-politikai

kedvezményt – amelyet a kérelmező saját bevallása szerint korábban sem vett igénybe.

A hatályos szabályozás szerint a saját jogú nyugdíjas foglalkoztatott a járulékalapot képező jövedelme után természetbeni egészségbiztosítási járulékot (4%) és nyugdíjjárulékot (10%) fizet. Ha a nyugdíj folyósítása szünetel, a saját jogú nyugdíjas foglalkoztatott pénzbeli egészségbiztosítási járulékot (3%) is köteles fizetni. A munkaviszonyban álló, szolgálati járandóságban részesülő személy a járulékalapot képező jövedelme után egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulékot (8,5%), valamint nyugdíjjárulékot (10%) fizet. A szolgálati járandóságban részesülő személyek a nyugdíjjárulék megfizetésével további szolgálati időre szereznek jogosultságot, így az öregségi nyugdíjkorhatár elérésekor kérhetik a szolgálati idő újbóli megállapítását. Amennyiben az újonnan szerzett szolgálati idő figyelembevételével megállapított nyugdíj összege magasabb, mint a korhatár előtti ellátás összege, úgy a kedvezőbb összegű ellátást folyósítják.

A nyugdíjasként vállalkozó kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vagy társas vállalkozónak minősül, aki után a vállalkozás egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésére kötelezett, melynek havi összege 6660 forint (napi összege 222 forint). A szolgálati járandóságban részesülő személy vállalkozóként nem minősül kiegészítő tevékenységet végző vállalkozónak, ezért meg kell fizetnie a szociális hozzájárulási adót (27%) és az egyéni járulékokat (18,5%).

A kérelmező a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet módosításáról szóló 44/2012. (III. 20.) Korm. rendelet nyomán 2012. május 1-jét követően vesztette el a tömegközlekedési utazási kedvezményeit.

A korábbi szabályozás szerint a szolgálati nyugdíjasok jövedelemhatárra tekintet nélkül, korlátlanul vállalhattak munkát, amely lehetőséggel a kérelmező nem élt, így esetében nem tekinthető a korábbi státushoz képesti visszalépésnek az, hogy a szolgálati járandóságban részesülőknek – az egyéb korhatár alatti nyugdíjasok tekintetében, akik nem rendelkeztek a szolgálati nyugdíjasokéhoz hasonlóan hatékony érdekképviseléssel, 2008 óta alkalmazott szabálynak megfelelően – a minimálbér tizennyolcszorosát meghaladó éves többletjövedelem esetén szüneteltetniük kell járandóságuk folyósítását. Ez összhangban van az ellátás jövedelempótló jellegével, azaz értelemszerűen csak azoknak jár, akik nem rendelkeznek megfelelő munkajövedelemmel egy tisztességes életszínvonal biztosításához.

A bejelentés nélkül végzett munkával (feketemunka) kapcsolatos szankciót illetően a Kormány előadja, hogy az egyrészt nem csak a szolgálati járandóságban részesülőkre, hanem valamennyi korhatár alatti ellátásban részesülőre vonatkozik, vagyis mindazokra, akik az előző bekezdésben említett szabály hatálya alá tartoznak. A feketemunkában megnyilvánuló jogsértés elkövetésére természetesen

a nyugdíjasok sem „jogosultak”, amint arra a szolgálati nyugdíjasok sem voltak jogosultak, a jogsértés súlya azonban értelemszerűen különbözik abban az esetben, ha a feketemunka már nemcsak a járulékfizetés elkerülését, hanem az ellátás szüneteltetésére vonatkozó szabályok kijátszását is szolgálja. Ezért fűz a jogalkotó a szolgálati járandóságban részesülők feketemunka végzéséhez olyan szankciót, amely a nyugdíjasok bejelentetlen munkavégzéséhez nem kapcsolódik. Megjegyzendő, hogy ez a szankció a korhatár elérésekor megállapítandó öregségi nyugdíj folyósítását nem befolyásolja.

A foglalkoztatással összefüggő fenti hátrányok mellett azonban megemlítendő, hogy ezek ellensúlyozására a foglalkoztatás területén előnyök is társulnak ahhoz, hogy a szolgálati járandóságban részesülők nem minősülnek nyugdíjasnak: a munkáltató nem mondhat fel nekik indoklás és végkielégítés nélkül. Emellett a járulékfizetéssel további szolgálati időt szerezhettek, amely előnyös lehet számukra a nyugdíjkorhatár betöltésekor a társadalombiztosítási nyugellátás összegének megállapításakor.

15. A Bíróság ötödik kérdésében foglaltakkal kapcsolatban a Kormány előadja, hogy a kérelmező által sérelmezett intézkedés célja az igazságosabb közteherviselés megvalósítása volt. A szolgálati nyugdíjasok – ugyanolyan járulékfizetési feltételek mellett – az ellátás összegének megállapítására és a folyósítás idejére vonatkozó rendkívül kedvező szabályok következtében sokkal kedvezőbb helyzetbe kerültek, mint a társadalombiztosítási nyugdíjban részesülő „civiliek”. Az intézkedéssel rendezni kívánt anomália tehát nem egyszerűen és önmagában a kiemelkedően magas összegű nyugdíjakban testesült meg, hanem ennél összetettebb társadalmi jelenség. Az ilyen komplex társadalom-politikai intézkedés szükségességének és célszerűségének megítélésében a Kormány jobb helyzetben van, mint a Bíróság, s minthogy – nyilvánvaló ésszerűtlenség híján – a Kormány nem lépte túl mérlegelési jogkörét, az intézkedés felülvizsgálata a szubszidiaritás elvére tekintettel kívül esik a Bíróság hatáskörén. Az állam mérlegelési jogkörének határait illetően a Kormány utal a Bíróságnak a *Koufaki és Adedy kontra Görögország* ügyben (57665/12. és 57657/12. sz. kérelmek) 2013. május 7-én hozott elfogadhatósági határozatának 31., 39. és 48. bekezdésében hivatkozott esetjogban meghatározott elvekre.

Ugyanakkor a Kormány álláspontja szerint – a *Cichopek és társai kontra Lengyelország* (15189/10. sz. kérelem, 2013. május 14-én kelt elfogadhatósági határozat) ügyhöz hasonlóan – az állam akkor sem lépte túl mérlegelési jogkörét, ha az intézkedés célja csak egyszerűen a kiemelkedően magas nyugdíjakban megtestesülő igazságtalan előnyök megvonása lett volna, hiszen a „25-30 %-ot meg nem haladó” csökkentés után a kérelmező még mindig az átlagnyugdíj feletti költségvetési juttatásban részesül.

Ezzel összefüggésben a Kormány rámutat, hogy a szolgálati nyugdíj rendszere a fegyveres erők és testületek tagjai részére a kommunista rendszerben biztosított privilégiumok továbbélését testesítette meg, amely az érintettek szervezett és

hatékony érdekérvényesítésének köszönhetően maradhatott fenn. Amint a Bíróság a fent idézett *Cichopek és társai* ügyben rámutatott: "Közismert, hogy a posztkommunista országokban a politikai átalakulás számos összetett, messze ható következményekkel járó és ellentmondásos reformmal járt, amelyek szükségszerűen időben elnyúlóak voltak. A kommunista örökség szétbontására fokozatosan kerül sor, mindegyik országnak a maga – néha lassú – tempójában biztosítja a múltbéli igazságtalanságok helyrehozását és a számlák rendezését. Bár az önkényuralmi rendszerek összeomlása nyomán ezen országok hasonló problémákkal szembesültek, politikai, jog- és szociális rendszereik újjáépítése tekintetében nincs és nem is lehet közös minta. Határidőt vagy sebességet sem lehet megszabni a folyamat befejezésére." (143. bek.)

Bár a kérelmező szolgálati idejének jelentős részét a rendszerváltás után szerezte, maga a szolgálati nyugdíj intézményében megtestesülő privilégium – a lengyel példához hasonlóan – a kommunista állami berendezkedés terméke volt, amelynek igazságtalansága valójában csak Magyarország nemrégiben bekövetkezett gazdasági és költségvetési válsága fényében vált nyilvánvalóvá a társadalom számára, s amelynek felszámolásához csak a jelenlegi kormány rendelkezett megfelelő társadalmi támogatással, hogy az érdekképviseleti szervezetek nyomásának ellen tudjon állni. Erre tekintettel a Kormány álláspontja szerint az idézett lengyel példához hasonlóan "az állam jogosan járt el, amikor az igazságosabb nyugdíjrendszer biztosítása érdekében a nyugdíjak terén fennálló, indokolatlannak vagy igazságtalanul szerzettnek tekintett előnyök megszüntetését célzó intézkedéseket tett." (144. bek.)

16. A Bíróság hatodik kérdésével kapcsolatban, az alkalmazkodáshoz szükséges időt illetően a Kormánynak az az álláspontja, hogy a kérelmezőt érintően nem történt olyan intézkedés, amelyhez hosszabb alkalmazkodási időt kellett volna biztosítani.

A törvénynek a hosszabb alkalmazkodási időt igénylő intézkedései csak azokat érintették, akiknek ellátási jogosultságát – a megfelelő szolgálati idő megszerzése ellenére – még nem állapították meg, vagy akik még nem szereztek az ellátás megállapításához elégséges szolgálati időt. Őket érintően a törvény számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely hosszabb távon biztosítja az új szabályozáshoz alkalmazkodás lehetőségét (nyugdíjrögzítés, könnyített szolgálat, nyugdíj előtti tartalékos szolgálat). Sőt olyan lehetőségeket is szabályoz a törvény, amelyekkel a már nyugállományba vonultak is élhetnek annak érdekében, hogy kedvezőbb jövedelmi helyzetbe kerüljenek (önkéntes tartalékos szerződés, különleges foglalkoztatási állomány [senior állomány] létrehozása). Ezeknek a lehetőségeknek a megteremtéséhez szükséges volt a törvény mielőbbi hatályba lépése.

A kérelmezőt – egy hónapos alkalmazkodási idővel – csak egy adózási intézkedés érintette, illetve – öt hónapos alkalmazkodási idővel – a tömegközlekedési utazási

kedvezményének elvesztése. A Kormány álláspontja szerint az ezen két intézkedéshez való alkalmazkodási idő hossza nem volt ésszerűtlenül rövid.

Az alkalmazkodási idő hosszával kapcsolatban a Kormány rámutat arra is, hogy a szolgálati nyugdíjasok jogállásának átalakítására irányuló kormányzati szándék már 2011 márciusától, a Széll Kálmán Terv bejelentésétől kezdve közismert volt, azt széles körű társadalmi vita övezte, így a 2011 novemberében elfogadott törvény rendelkezései nem érték váratlanul az érintetteket.

17. A Bíróságnak az Európa Tanács más országaiban végrehajtott hasonló reformokkal kapcsolatos kérdésével kapcsolatban a Kormány először is megjegyzi, hogy az érintett társadalmpolitikai kérdések komplexitására tekintettel egy teljes és alapos összehasonlító jogi elemzés a nyugdíjrendszerekkel és azok átalakításával kapcsolatban a jelen ügyben nem kivitelezhető. Minthogy a kérelmezőt a reformnak lényegében csak az adózási eleme, illetve az ebből eredő jövedelemcsökkenés érintette, az összehasonlító jogi elemzésben célszerű erre az aspektusra összpontosítani. Ebből a szempontból a magyar szabályozás összehasonlítható a fent idézett *Cichopek és társai kontra Lengyelország* ügyből ismert megoldással, hiszen mind a két szabályozás nettó jövedelemcsökkenést eredményezett az érintettek számára. Lengyelországban, ahol a nyugdíjakat egyébként is személyi jövedelemadó terhelve, a jogalkotó azt a megoldást választotta, hogy az igazságtalanul előnyös szabályok alapján megállapított szolgálati nyugdíjakat kedvezőtlenebb szorzókat alkalmazva újra kellett számítani, s ezáltal az érintettek átlagosan 25-30 %-os jövedelemcsökkenést szenvedtek el. Magyarországon a jogalkotó az érintettek nézve kevésbé kedvezőtlen szabályozást választott: a kedvező szabályok szerint megállapított ellátások összegét érintetlenül hagyva, azokat átmenetileg, a nyugdíjkorhatár betöltéséig egy kisebb jövedelemcsökkenést eredményező, a személyi jövedelemadó általános mértékével megegyező 16 %-os adóval sújtotta. A két szabályozás közös eleme, hogy egyik sem eliminálta teljes mértékben a korábbi privilégiumokból eredő jövedelmi előnyöket, és a privilegizált szabályok szerinti ellátásban részesülők jövedelme továbbra is meghaladja az általános szabályok szerinti nyugdíjban részesülők átlagos jövedelmét.

A reform egyéb, a már megállapított ellátásokat és így a kérelmezőt nem érintő, tehát a jelen ügyben irreleváns aspektusait illetően általános jelleggel utal a Kormány arra, hogy az Európa Tanács tagállamaiban általános tendencia a nyugdíjkorhatár emelése (pl. Németország, Lengyelország, Görögország, Izland), az indexálás felfüggesztésével a nyugdíjak befagyasztása (pl. Ciprus, Lettország, Románia, Szlovénia). A rendvédelmi erők nyugdíjrendszerét – a korábbi kedvezmények szigorításával – Lengyelországon kívül Szlovákiában és Csehországban is átalakították, s hasonló átalakítások vannak folyamatban Belgiumban, illetve az Egyesült Királyságban. A reformok olyan elemekből állnak, mint a korhatár emelése, a szükséges szolgálati idő növelése, illetve áttérés az ellátás összegének az utolsó egy év keresete alapján történő számítása („final

salary scheme”) helyett a korábbi összes jövedelem alapján történő számítására („career average scheme”).

18. A fentiekre tekintettel tehát a Kormány álláspontja szerint a kifogásolt beavatkozás nem sértette a kérelmezőnek az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. cikkében foglalt jogait. A beavatkozás közérdekű célból történt és törvényen alapult, amely méltányos egyensúlyt teremtett a közérdek és az egyén alapjogainak védelme között (lásd. *Beyeler kontra Olaszország* (GC), no. 33202/96, ECHR 2000-I. 107.§). A kérelmező „javaiba” történt beavatkozás egy adózási intézkedéssel történt, amelynek alkalmazása során a Bíróság esetjoga szerint az Egyezményben részes államoknak széles mérlegelési jogköre van, s adott esetben a magyar jogalkotó nem lépte túl ennek a mérlegelési jogkörnek a kereteit.

A fent ismertetett körülményekre tekintettel a Kormány véleménye szerint a kiszabott adó mértéke – megélhetési költségeinek az egyéb kedvezmények elvesztése miatt bekövetkezett csekély mértékű emelkedése mellett sem – volt olyan nagyságú, amely a kérelmezőre számára – figyelemmel az átlagos magyar jövedelmi viszonyokra, társadalmi és gazdasági helyzetre, továbbá a kézhez kapott összegre – megélhetését veszélyeztette volna és így aránytalan terhet jelentett volna.

Ezért a Kormány álláspontja szerint a kérelmezőnek az Egyezmény Első Jegyzőkönyvének 1. cikkére alapozott panaszja nyilvánvalóan alaptalan az Egyezmény 35. cikke 3. bekezdésének (a) pontja értelmében, ezért az Egyezmény 35. cikkének 4. bekezdése alapján elfogadhatatlannak kell nyilvánítani.


V. rész Következtetések

19. A fentiek alapján a Kormány kéri a Bíróságot, hogy

- a) a kérelmet nyilvánítsa elfogadhatatlannak
 - az Egyezmény 35. cikke 1. bekezdése értelmében a hazai jogorvoslatok kimerítésének elmulasztása miatt; vagy
 - részben az Egyezmény 34. cikke értelmében a kérelmező áldozati státusának hiánya miatt, részben a 35. cikk 3. bekezdésének (a) pontja alapján a kérelemnek *ratione materiae* az Egyezmény tárgyi hatályán kívül esése miatt; vagy
 - az Egyezmény 35. cikk 3. bekezdésének (a) pontja alapján nyilvánvalóan alaptalanként; illetve

b) állapítsa meg, hogy a kérelmezőnek az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. cikkében biztosított jogai nem sérültek.

Budapest, 2013. szeptember 11.



Dr. Tallódi Zoltán
Magyarország Kormányképviselője

PRACTICE DIRECTION¹
JUST SATISFACTION CLAIMS

I. Introduction

1. The award of just satisfaction is not an automatic consequence of a finding by the European Court of Human Rights that there has been a violation of a right guaranteed by the European Convention on Human Rights or its Protocols. The wording of Article 41, which provides that the Court shall award just satisfaction only if domestic law does not allow complete reparation to be made, and even then only "if necessary" (*s'il y a lieu* in the French text), makes this clear.

2. Furthermore, the Court will only award such satisfaction as is considered to be "just" (*équitable* in the French text) in the circumstances. Consequently, regard will be had to the particular features of each case. The Court may decide that for some heads of alleged prejudice the finding of violation in itself constitutes adequate just satisfaction, without there being any call to afford financial compensation. It may also find reasons of equity to award less than the value of the actual damage sustained or the costs and expenses actually incurred, or even not to make any award at all. This may be the case, for example, if the situation complained of, the amount of damage or the level of the costs is due to the applicant's own fault. In setting the amount of an award, the Court may also consider the respective positions of the applicant as the party injured by a violation and the Contracting State as responsible for the public interest. Finally, the Court will normally take into account the local economic circumstances.

3. When it makes an award under Article 41, the Court may decide to take guidance from domestic standards. It is, however, never bound by them.

4. Claimants are warned that compliance with the formal and substantive requirements deriving from the Convention and the Rules of Court is a condition for the award of just satisfaction.

II. Submitting claims for just satisfaction: formal requirements

5. Time-limits and other formal requirements for submitting claims for just satisfaction are laid down in Rule 60 of the Rules of Court, which, in relevant part, provides as follows:

1. An applicant who wishes to obtain an award of just satisfaction under Article 41 of the Convention in the event of the Court finding a violation of his or her Convention rights must make a specific claim to that effect.
2. The applicant must submit itemised particulars of all claims, together with any relevant supporting documents, within the time-limit fixed for the submission of the applicant's observations on the merits unless the President of the Chamber directs otherwise.

¹ Issued by the President of the Court in accordance with Rule 32 of the Rules of Court on 28 March 2007.

3. If the applicant fails to comply with the requirements set out in the preceding paragraphs the Chamber may reject the claims in whole or in part.

Thus, the Court requires specific claims supported by appropriate documentary evidence, failing which it may make no award. The Court will also reject claims set out on the application form but not resubmitted at the appropriate stage of the proceedings and claims lodged out of time.

III. Submitting claims for just satisfaction: substantive requirements

6. Just satisfaction may be afforded under Article 41 of the Convention in respect of:

- a) pecuniary damage;
- b) non-pecuniary damage; and
- c) costs and expenses.

1. Damage in general

7. A clear causal link must be established between the damage claimed and the violation alleged. The Court will not be satisfied by a merely tenuous connection between the alleged violation and the damage, nor by mere speculation as to what might have been.

8. Compensation for damage can be awarded in so far as the damage is the result of a violation found. No award can be made for damage caused by events or situations that have not been found to constitute a violation of the Convention, or for damage related to complaints declared inadmissible at an earlier stage of the proceedings.

9. The purpose of the Court's award in respect of damage is to compensate the applicant for the actual harmful consequences of a violation. It is not intended to punish the Contracting State responsible. The Court has therefore, until now, considered it inappropriate to accept claims for damages with labels such as "punitive", "aggravated" or "exemplary".

2. Pecuniary damage

10. The principle with regard to pecuniary damage is that the applicant should be placed, as far as possible, in the position in which he or she would have been had the violation found not taken place – in other words, *restitutio in integrum*. This can involve compensation for both loss actually suffered (*damnum emergens*) and loss, or diminished gain, to be expected in the future (*lucrum cessans*).

11. It is for the applicant to show that pecuniary damage has resulted from the violation or violations alleged. The applicant should submit relevant documents to prove, as far as possible, not only the existence but also the amount or value of the damage.

12. Normally, the Court's award will reflect the full calculated amount of the damage. However, if the actual damage cannot be precisely calculated, the Court will make an estimate based on the facts at its disposal. As pointed out in § 2 above, it is also possible that the Court may find reasons in equity to award less than the full amount of the loss.

3. Non-pecuniary damage

13. The Court's award in respect of non-pecuniary damage is intended to provide financial compensation for non-material harm, for example mental or physical suffering.

14. It is in the nature of non-pecuniary damage that it does not lend itself to precise calculation. If the existence of such damage is established, and if the Court considers that an award in money is necessary, it will make an assessment on an equitable basis, having regard to the standards which emerge from its case-law.

15. Applicants who wish to be compensated for non-pecuniary damage are invited to specify a sum which in their view would be equitable. Applicants who consider themselves victims of more than one violation may claim either a single lump sum covering all alleged violations or a separate sum in respect of each alleged violation.

4. Costs and expenses

16. The Court can order the reimbursement to the applicant of costs and expenses which he or she has incurred – first at the domestic level, and subsequently in the proceedings before the Court itself – in trying to prevent the violation from occurring, or in trying to obtain redress therefor. Such costs and expenses will typically include the cost of legal assistance, court registration fees and suchlike. They may also include travel and subsistence expenses, in particular if these have been incurred by attendance at a hearing of the Court.

17. The Court will uphold claims for costs and expenses only in so far as they are referable to the violations it has found. It will reject them in so far as they relate to complaints that have not led to the finding of a violation, or to complaints declared inadmissible. This being so, applicants may wish to link separate claim items to particular complaints.

18. Costs and expenses must have been actually incurred. That is, the applicant must have paid them, or be bound to pay them, pursuant to a legal or contractual obligation. Any sums paid or payable by domestic authorities or by the Council of Europe by way of legal aid will be deducted.

19. Costs and expenses must have been necessarily incurred. That is, they must have become unavoidable in order to prevent the violation or obtain redress therefor.

20. They must be reasonable as to quantum. If the Court finds them to be excessive, it will award a sum which, on its own estimate, is reasonable.

21. The Court requires evidence, such as itemised bills and invoices. These must be sufficiently detailed to enable the Court to determine to what extent the above requirements have been met.

5. Payment information

22. Applicants are invited to identify a bank account into which they wish any sums awarded to be paid. If they wish particular amounts, for example the sums awarded in respect

of costs and expenses, to be paid separately, for example directly into the bank account of their representative, they should so specify.

IV. The form of the Court's awards

23. The Court's awards, if any, will normally be in the form of a sum of money to be paid by the respondent Government to the victim or victims of the violations found. Only in extremely rare cases can the Court consider a consequential order aimed at putting an end or remedying the violation in question. The Court may, however, decide at its discretion to offer guidance for the execution of its judgment (Article 46 of the Convention).

24. Any monetary award under Article 41 will normally be in euros (EUR, €) irrespective of the currency in which the applicant expresses his or her claims. If the applicant is to receive payment in a currency other than the euro, the Court will order the sums awarded to be converted into that other currency at the exchange rate applicable on the date of payment. When formulating their claims applicants should, where appropriate, consider the implications of this policy in light of the effects of converting sums expressed in a different currency into euros or contrariwise.

25. The Court will of its own motion set a time-limit for any payments that may need to be made, which will normally be three months from the date on which its judgment becomes final and binding. The Court will also order default interest to be paid in the event that that time-limit is exceeded, normally at a simple rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points.