

Kruzslicz Péter Pál

Közérdek vs. magántulajdon: egyres nemzeti válságkezelő intézkedések az európai bíróságok ítélkezési gyakorlatában

**Háttér és elemzés az Emberi Jogok Európai Bíróságának
a 78117/13. sz. panasz alapján, valamint az Európai Unió Bíróságának
a C-258/14. és C-64/16. sz. ügyekben hozott ítéleteihez**

Public Interest vs. Private Property: Some National Austerity Measures in the Jurisprudence of European Courts

**Background and analysis to the judgments of the European Court
of Human Rights application no. 78117/13 and of the CJEU in cases
C-285/14 and C-64/16.**

A tanulmány az Emberi Jogok Európai Bíróságának a 78117/13. sz. panasz alapján, a Fábán kontra Magyarország ügyben a magyar kormány fellebbezését követően hozott nagykamari ítélete, valamint az Európai Unió Bíróságának a C-258/14. sz. és a C-64/16. sz. ügyekben hozott ítéleteinek összehasonlító elemzésén keresztül vizsgálja, hogy a gazdasági és pénzügyi válságot követő szűk pénzügyi és ezzel párhuzamosan az uniós jogrendszerben előírt kötelezettségvállalások és rendelkezések alapján szűkülő jogi mozgásterükben a költségvetési egyensúly visszaállítását célzó intézkedéseket elfogadó tagállamoknak, nevezetesen amikor ezek az intézkedések a nyugdíj mellett a közsférában munkát vállaló személyek nyugdíjának

és munkabérének együttes folyósítását tiltják, milyen külső alapjogi korlátoknak kell egyúttal megfelelniük.

Az elemzés az általános jogi háttér, így egyrészt a pénzügyi válságkezelés jogi kereteinek, másrészt az egyes személyek érdekét védő jogi eszközöknek, az összefoglaló bemutatását követően, vizsgálja a bírói döntések általános következtetéseit, majd az összehasonlító módszertan szempontjából fontos különbözőségeik és hasonlóságai kiemelését követően tér rá az egyes ítéletek részletes elemzésére.

Mind az eljárás, mind a jogalapok kapcsán részben a bíróságok előtti eljárásrend, részben az ítéletek alapjául szolgáló jogrendek közötti különbségek miatt lényeges eltérések mutatkoznak. A tényállások hasonlósága, tudniillik a költségvetési egyensúly visszaállítása érdekében a nyugdíjak és a közsférában megkeresett munkabérek halmozásának korlátozása folytán érdemes összegezni, hogy a nem csupán a jogterület – nevezetesen az alapjogvédelem –, hanem a védett jogok – a tulajdonhoz való jog védelme és az egyenlő bánásmód elve – tekintetében hasonló jogalapon támadott állami intézkedések milyen indokok alapján minősülnek jogszerűnek az európai bíróságok előtt.

Összességében az elemzés eredménye azt mutatja, hogy bár különösen a strasbourgi ítélkezési gyakorlatban az egyenlő bánásmód elve kapcsán jogi érvek valós ütközését látjuk, az intézkedések alapjául szolgáló közérdek, tudniillik a költségvetési hiány csökkentése, megfelelő alapja az alapjogi korlátozásnak. Előbbi azonban korlátozottan vizsgálható a bíróságok előtt, utóbbi kapcsán elsősorban az intézkedések időszakos jellegét emelik ki a bírói fórumok.

Kulcsszavak: tulajdonhoz való jog, egyenlő bánásmód, szerzett jogok, nyugdíj, nemzeti válságkezelő intézkedések, pénzügyi válság, pénzügyi szuverenitás, alapjogvédelem

Through the comparative analysis of the ECHR Grand Chamber Judgment reached upon the appeal of the Hungarian Government in Fábíán v. Hungary (app. no. 78117/13) and CJEU judgments C-258/14. and. C-64/16., this paper examines that in the aftermath of the economic and financial crisis what kind of external fundamental rights barriers should be observed by those states that intend to adopt measures restoring budgetary balance but have a limited legal room for maneuver based on scarce financial means and, in parallel, on the obligations and measures prescribed in the EU legal system. This is especially interesting in cases where – in addition to the pension – these measures prohibit the joint payment of wages and pensions for people working in the public sector.

Following the summary introduction of the general legal background, i.e. firstly the legal frames of financial crisis management, and secondly the legal means for the protection of individual rights, this analysis will examine the general conclusions of the judicial decisions at hand, then turns to the detailed analysis of each of the decisions upon underlining important differences and similarities significant from the standpoint of a comparative methodology.

While there are substantial discrepancies regarding procedure and legal basis between the procedural rules of the respective courts and between the legal systems underlying the judgments, by reason of the similarity of the facts of these cases



(i.e. limiting the accumulation of pensions and wages earned in the public sector with an eye on restoring budgetary balance) it is worthwhile to summarize what are the legal grounds in the European courts that qualify such state measures as lawful, which are attacked based on similar legal grounds in terms of the field of law concerned (protection of fundamental rights) and of the rights protected (property and equal treatment).

All in all, the results of the analysis show that albeit we see clashes between the legal arguments regarding the principle of equal treatment especially in the Strasbourg jurisprudence, the public policy (i.e. reduction of budgetary deficit), on which the measures are based is a sufficient basis for the limitation of fundamental rights, if the necessity (subject to a restricted scrutiny in front of these courts) and proportionality (primarily regarding their temporary nature) of these measures can be determined.

Keywords: right to property, equal treatment, acquired rights, pension, national austerity measures, financial crisis, financial sovereignty, fundamental rights protection

A válságkezelés jogi keretei

A pénzügyi majd az azt követő gazdasági válság önmagában is nehéz döntések meghozatalára kényszerítette az egyes tagállamokat – anélkül, hogy kitérnénk az ahhoz kapcsolódó általános bizalmi válságra és annak következményeire. Az állami válságkezelő intézkedések elsősorban az állami költségvetés egyensúlyának visszaállítására törekedtek olyan pénzügyi környezetben, amelyben a költségvetési hiány miatt a finanszírozás egyre nehezebbé vált, és olyan politikai környezetben, ahol egyébként a válságkezeléshez szükséges intézkedések egyre nehezebben fogadhatók és fogadtathatók el. A tagállamok ezen intézkedések meghozatalakor jogi kötelezettségeikre, azaz az intézkedések meghozatalát szintén nem feltétlenül támogató jogi környezetre is tekintettel kellett hogy legyenek, miközben azok elfogadására is sok esetben éppen jogi kötelezettségváltásaik miatt volt szükség.

A költségvetési hiány finanszírozásának, és általában a költségvetési egyensúly visszaállításának feladata természetesen éppen azokban a tagállamokban okozta a legnagyobb nehézséget, amelyek már egyébként is gazdasági nehézségekkel küzdöttek. A helyzet ismét rámutatott az európai térség államai közötti jelentős gazdasági különbségekre, amelyek nem csupán a gazdasági teljesítőképesség, hanem a gazdaság szerkezeté alapján is fennmaradtak még az európai gazdasági, sőt akár pénzügyi integrációban részes államok között is. Miközben ezekre a tagállamokra értelemszerűen ugyanazok a szabályok vonatkoznak, amelyek elsősorban éppen a költségvetési hiány kapcsán állítanak szigorú határokat,¹ de egyébként az intézkedések meghozatalának jogi kereteit is szabályozzák.

¹ Lásd különösen az úgynevezett maastrichti kritériumokat, amelyeket a Maastrichti Szerződés 121. cikkében fektettek eredetileg le.



A költségvetési hiány csökkentésének, bár mind a szakértők, mind az európai és nemzetközi intézmények, szervek a strukturális, szerkezeti reformok szükségességét hangsúlyozzák,² elsősorban az állami kiadások csökkentése volt a leghatékonyabb eszköze. A szerkezeti reformok ugyanis, jóllehet egyedül képesek valós és hosszú távú megoldást kínálni a költségvetési egyensúly kialakítására, egyrészt nehézkesek, hiszen számtalan érdeket sértenek, és végrehajtásukhoz szükséges az állami szféra általános elkötelezettsége az alapvető változtatások mellett, másrészt hatásuk nem azonnali és nehezen kiszámítható. Ezzel szemben a kiadáscsökkentés ugyan szintén fájdalmas érdeksérelmekkel járhat, azonnali hatással bír, viszonylag egyszerűen végrehajtható.

Az egyébként is gazdasági nehézségekkel küzdő államok jogilag is kötelezettek voltak a költségvetési hiány csökkentésére. Ez elsősorban nem nemzeti, hanem éppen nemzetközi, európai kötelezettségvállalásaikból fakadt. Egyrészt az uniós országok esetében a bizottsági eljárások kötelezték a tagállamokat a költségvetési egyensúly visszaállítására vagy elérésére,³ hiszen az erre vonatkozó uniós szabály – az úgynevezett maastrichti kritériumok – betartásához szigorú eljárás kapcsolódik, másrészt pedig éppen a hiány finanszírozását célzó megállapodások tartalmaztak kifejezetten részletes kikötéseket a hiány csökkentése kapcsán. Mind az uniós jog, mind a bizottsági eljárások, mind pedig a hitelezői megállapodások tehát jogilag is válságkezelő, elsősorban költségcsökkentő intézkedések meghozatalára, illetve egyes ágazatokra kivetett különadók által többletbevétel generálására kényszerítették a tagállamokat. (Brisse–Kecsmár, 2013:355–357)

Miközben azonban a jogi kötelezettségvállalások, ugyan elsősorban a hitelezői megállapodások formájában többször kifejezetten részletes kikötésekkel, de mégis általánosan kötelezték a tagállamokat a költségvetés kiadási oldalának csökkentésére, az államok jogi értelemben vett önállósága és függetlensége megmaradt. Utóbbi következménye, hogy az államok széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkeztek az intézkedések meghozatala során. Nyilvánvaló az ellentmondás egyrészt a válságkezelésre vonatkozó jogi kötelezettség és a széles körű mérlegelési jog, másrészt a szűk pénzügyi mozgástér és a széles körű mérlegelési jog között. Az ellentmondás, amely meglátásunk szerint elméleti szinten sem oldható fel, a gyakorlatban a tagállamok szuverenitásának – legalábbis pénzügyi és gazdasági értelemben – a jelentős korlátozásához vezetett.

Kétségtelen tény, hogy a nemzetközi vállalások és uniós rendelkezések célt, jelen esetben hiánycélt jelöltek meg, ennek elérését tették kötelezővé.⁴ Formailag tehát a tagállamok önállósága és függetlensége megmarad: az állami intézmények az azokat létrehozó demokratikus felhatalmazás alapján, és az adott állam helyzetének, gazdasági

² Lásd ezzel kapcsolatban a Structural Reform Support Programme Európai Unión belül kidolgozott terveit, és azok megalapozását célzó anyagokat a Bizottság honlapján, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_en (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)

³ Lásd az Unió Stabilitási és Növekedési Paktumában részletesen is szabályozott úgynevezett túlzottdeficit-eljárást összefoglalva: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/excessive_deficit_procedure.html?locale=hu (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)

⁴ Az állítás árnyalásaként megjegyezzük, hogy mind az államok által benyújtott konvergenciaprogramok, mind az esetleges uniós részvétellel történő finanszírozás, azaz kölcsönös támogatás esetén az erről szóló megállapodások a vonatkozó szerződéses szabályok szerint a cél elérésére vonatkozó részleteket is megjelölnék.



és társadalmi környezetének valós ismeretében dönthettek az adott intézkedések meghozataláról. Sőt maguknak az intézkedéseknek a hatékonysága ugyan közvetetten megmértetik a jogi kötelezettségvállalások mércéjén, tudniillik el kell tudni érniük a kitűzött célt,⁵ ez alapvetően nem jogi mérlegelés tárgya akár a korlátok vizsgálatánál. Egyértelmű azonban az is, hogy ezek az intézkedések érdek- és jogsérelemhez vezethetnek, amelyekre nézve szintén nemzetközi és európai korlátok alkalmazandók.

Annak ellenére tehát, hogy nemzetközi és európai kötelezettségvállalás kényszeríti jogi értelemben is az egyébként szűkös pénzügyi és általános gazdasági mozgástérrel rendelkező és kockázatos politikai környezetben cselekvő államokat jobb választás hiányában költségcsökkentő, azaz megszorító intézkedések meghozatalára a válságkezelés során, ezen intézkedésekért nem csupán a politikai, de a jogi felelősséget is vállalniuk kell, nem kizárólag nemzeti, de európai szinten is. Ugyanis mint minden állami intézkedés esetében ezen intézkedések meghozatala során is tiszteletben kell az államoknak tartaniuk az elsősorban a magánfeleket, személyeket védő jogi korlátokat, akár az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: Egyezmény) akár az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) a rendelkezései szerint.

Az állami mozgástér tehát a fentebb bemutatott keret ellenére, amelyben formálisan a demokratikus felhatalmazás és a helyzet valós ismerete és egyébként az állami szuverenitás megmarad, egészen leszűkül. Részben a gazdasági, részben azonban a jogi környezet miatt. Utóbbi esetében pedig nem csupán az intézkedéseket előíró kötelezettségek, hanem az intézkedések meghozatalát korlátozó kötelezettségvállalások is ebbe az irányba hatnak. Kiemelendő, hogy éppen az teszi lehetővé a Charta alkalmazását ezen intézkedések vonatkozásában, hogy a tagállamok uniós jogot hajtanak végre az intézkedések meghozatalakor.⁶

A magánérdek sérelmének jogi védelme

Nyilvánvaló, hogy a költségvetési hiány csökkentését célzó intézkedések a fentebb vázolt környezetben, ahol tehát egyrészt elméleti szinten megmarad az államok szuverenitása, azaz széles körű politikai mérlegelés mellett a gazdasági és pénzügyi helyzet valós ismeretében azok hoznak intézkedéseket, másrészt valós mozgástérük mind gazdasági és pénzügyi mind pedig politikai sőt jogi körülményekre tekintettel leszűkül, intézkedéseik meghozatalával az államok magánérdeket sértenek. A magánérdekek jogi védelme pedig az Egyezmény és a Charta alapján is biztosított, azok alkalmazása éppen az állami szuverenitás alapján hozott intézkedések vonatkozásában indokolt, így tehát a tagállamok jogi mozgástere, miközben – ismét hangsúlyozzuk – éppen jogi kötelezettségeiknek kívánnak eleget tenni, tovább szűkül.

Akár a nyugdíjak, akár a jövedelmek csökkenését okozzák az intézkedések a szerzett jog sérelme kapcsán, felmerül a tulajdonvédelem kérdése. A tulajdonjog tekintetében hangsúlyozandó, hogy az erre való hivatkozás önmagában nem elegendő ahhoz, hogy

⁵ Alapjogkorlátozás esetén pedig jogi értelemben vizsgálendő, ahogyan látni fogjuk, szükségességük, alkalmasságuk és arányosságuk is.

⁶ Lásd a Charta 51. cikkét.



ezeket az állami intézkedéseket jogellenesnek minősítsük. A tulajdonjog ugyanis nem abszolút alapjog, védelme ugyan a modern jogállam alappillére, azonban a jog korlátozható, annak gyakorlása pedig általában is feltételekhez kötött. A közérdek éppen a törvényesség és az arányosság feltételeinek tiszteletben tartása mellett lehet indoka a tulajdonjog korlátozásának. Másrészt a hátrányos megkülönböztetés állít további korlátot az állami intézkedésekkel szemben – ez viszont kizárólag a tulajdonjoggal együttesen, hiszen ezen intézkedések kapcsán önmagában nem értelmezhető. (Téglási, 2010)

Az Egyezmény tehát kiemelt védelmet biztosít az erre vonatkozó jegyzőkönyv alapján a tulajdonjog számára. A tulajdonjog a modern alkotmányos állam alappillére, hiszen a politikai szabadságjogok és egyenlőség mellett éppen a magántulajdon adja mind jogi, mind gazdasági és társadalmi szempontból is alapját annak az alkotmányos állammodellnek,⁷ amelynek védelmére az Egyezmény hivatott. A tulajdonjog viszont a fentiek alapján önállóan nem lehet korlátja bármely, a szerzett jogot, jövedelmet vagy éppen nyugdíjat csökkentő állami intézkedésnek. Ebben a körben a közérdek indokoltsága mellett a törvényesség feltételének fenntartásával elegendő az arányosság egy átfogó mércéjének megfelelnie az adott intézkedésnek ahhoz, hogy az jogszerű lehessen.

Ugyanakkor az Egyezmény a hátrányos megkülönböztetés tilalma kapcsán különösen magas küszöböt szab az állami intézkedések jogszerűségének fenntartásához. Valamennyi szabályozott jog, így a tulajdonjog sérelme kapcsán is elvárás ugyanis, hogy az állami intézkedések ne tartalmazzanak hátrányos megkülönböztetést. Márpedig az Egyezmény és a kapcsolódó ítélkezési gyakorlat alapján megállapítható a megkülönböztetés, ha az egyes, az intézkedés alapján eltérően érintett személyi körök vonatkozásában az ő helyzetük közötti hasonlóság fennáll, és hiányzik a törvényes indok, vagy az eltérés nem felel meg az arányosság követelményének. A más helyzet miatti megkülönböztetés esete folytán ugyanis nem szükséges, hogy a megkülönböztetés egy önállóan nevesített különbözőségen alapuljon.

Ahogy korábban említettük a fenti ellentmondásos helyzetben további ellentmondást hordozó módon lép be a Charta jogos és indokolt alkalmazása. Hiszen éppen az indokolja a Charta alkalmazását a költségvetési hiányt csökkentő tagállami intézkedésekkel szemben, hogy azokat a tagállamok uniós előírások végrehajtására hozták. Az ellentmondástól eltekintve önmagában is érdekes kérdés a Charta alkalmazása, amely közismerten csak uniós joggal szemben állapít meg korlátokat, az unió hatásköreit tehát nem gazdagítja. Mindazonáltal önmagában az a tény, hogy a költségvetési egyensúly visszaállítását, azaz a hiánycsökkentést uniós jog írja elő, elegendő alap a Charta alkalmazásához, az abban foglalt magánérdeket, illetve alapjogokat védő rendelkezések tehát alkalmazandók.

A Charta szintén védi a tulajdonhoz való jogot. A strasbourgi ítélkezési gyakorlat-hoz hasonlóan a szerzett jogok, azaz a jövedelem vagy a nyugdíj védelme szintén a tulajdonjog védelmének körébe tartozik. A tulajdonjog magától értetődő módon azonban az uniós alapjogvédelem rendszerében is korlátozható. Hasonlóan a strasbourgi követelményekhez a korlátozó állami intézkedésnek közérdeken kell alapulnia, továbbá itt is fennáll a törvényesség és az arányosság feltétele. A luxembourgi ítélkezési gyakorlat

⁷ A tulajdonjog védelme mint a modern állam egyik alappillére például már Jean Bodinnél megjelenik. (Bodin, 1576)



különösen hangsúlyosan veszi figyelembe az intézkedés jogszerűségének megítélésekor annak esetlegesen feltételes vagy időleges jellegét, amely az arányosság kapcsán mutathatja az intézkedés jogszerűségét.

Szintén az Egyezményhez hasonlóan az uniós jog is megköveteli az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartását. Az egyenlő elbánás itt is más alapjog korlátozásának megítélésénél nyerhet ahogy jelen esetben is különösen fontos szerepet. Egy adott intézkedés az egyenlő bánásmódot sértő jellegének megállapításánál az uniós jog alkalmazásában is egyrészt vizsgálni kell, hogy a megkülönböztetett személyi körök valóban hasonló helyzetben vannak-e, továbbá, hogy a megkülönböztetés törvényes és arányos-e, azaz törvényes indok alapján az adott cél eléréséhez szükséges mértékű. Viszont jelentős eltérés, hogy az uniós jog esetében, az egyenlő elbánás kapcsán különös szabályként alkalmazandó 2000/78 irányelvben⁸ a megkülönböztetés alapjául szolgáló kategóriák teljes körű felsorolását találjuk, azaz csak az ott felsorolt alapokon nyugvó megkülönböztetés jogellenes, nem szerepel a tágitó, egyéb helyzet kategória.

Végül szintén az uniós jog vonatkozásában merült fel az egyik jogesetben⁹ a bírói függetlenség védelme is, a bírákat vagy bírói jellegű testületek munkatársait érintő jövedelemcsökkentő intézkedésekkel szemben. Ebben az esetben is megjelenik az uniós jog, azaz a Szerződés és a Charta ilyen összefüggésben történő alkalmazhatóságának a kérdése, hiszen a fentebb leírtakhoz hasonlóan csupán az uniós jog által érintett testületek esetében biztosítja a függetlenség védelmét. Mivel azonban a nemzeti bírák feladata az uniós jog alkalmazásának és tiszteletben tartásának biztosítása, így a bírák és más, bírói jellegű testületek munkatársainak függetlensége az uniós jog alapján is védelmet élvez.

A bírói függetlenségnek alapvető eleme a bírák személyes függetlenségének vetületében az illetmény, annak mértéke és állandósága. Ugyanakkor mivel az éppen a személyes függetlenséghez kapcsolódóan fontos a bírói függetlenség védelmében az illetmény mértéke és állandósága, kérdéses, hogy annak általános és időleges csökkentése, hiszen a vonatkozó állami intézkedések erre irányultak, valós sérelmét jelenti-e a bírói függetlenségnek. Az intézkedésnek tehát továbbra is közérdeken kell alapulnia, törvényessége és arányossága is vizsgálható, ugyanakkor általános és időleges jellege folytán az egyes bírák, bírói jellegű testületek munkatársai esetében a bírói függetlenséget alapvetően nem sértik, hiszen a személyeket általános kategóriába tartozásuk folytán, egységesen érintik.

A bírói döntések általános következtetései

A vizsgált európai bírósági döntések tehát egy az ellentmondásos jellege miatt különösen érdekes helyzetben igazolják a különleges pénzügyi, gazdasági és politikai környezetben hozott állami intézkedéseket. Miközben az európai jogrendek térnyerése miatt

⁸ A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.

⁹ A Bíróság C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2018:117.



az államok mozgásteret leszűkül, hiszen valódi cselekvőképességük nem csupán a kedvezőtlen nemzetközi pénzügyi környezet, de nemzetközi és európai szinten megjelenő mind a költségvetési egyensúly visszaállítására mint közérdekre, mind pedig a személyt és annak jogain keresztül magánérdeket védő alapjogokra vonatkozó jogi előírások miatt korlátozódik, elméleti szinten fennmaradó szuverenitásuk és éppen az uniós jog végrehajtása miatt az államok jogi felelősséggel tartoznak mind az Egyezmény, mind a Charta vonatkozásában az általuk meghozott intézkedésekért.

Az európai bíróságok a vizsgált bírói döntésekben meghatározott feltételek tiszteletben tartása mellett viszont nem akadályozzák az állami költségvetési egyensúly visszaállítását célzó intézkedések végrehajtását, azok jogszerűségét állapítják meg. Egyértelműen arra a következtetésre jutnak, hogy a költségvetési hiány csökkentésére vonatkozó közérdek megfelelő indok az állami cselekvésre. Mindeközben pedig az állami intézkedések tényleges hatékonyságát nem vizsgálják, hiszen az a széles politikai mérlegelési jogkörrel és a helyzet valós ismeretével rendelkező államok hatásköre eldönteni, hogy milyen eszközökkel és következőképpen mekkora hatékonysággal érik el az adott célt, még akkor is, ha egyébként az arányosság kapcsán az intézkedés tartalmának vizsgálata indokolt.

Egyedül az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartása kapcsán merülhet tehát fel valós alap a magánérdek sérelmének kiküszöbölésére, illetve a magánérdeket sértő intézkedés jogszerűségének megkérdőjelezésére. Ebben az esetben azonban – éppen ez az indoka annak, hogy csak az Egyezmény alkalmazásában merül fel ténylegesen a kérdés, és az uniós jog alkalmazásában már nem alapozható meg ilyen jogalap – szükséges, hogy az elvet védő rendelkezés széles körben biztosítsa, az Egyezmény esetében az egyéb helyzetre való utalással, a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépést megalapozó személyi körök közötti különbségtételt. Ha ennek nem meghatározott indokokon kell alapulnia, akkor az elv megsértése valóban érdemben vizsgálható.

Az uniós bírói döntések kapcsán különösen érdekes a Charta alkalmazásának megalapozása, (Jacqué) hiszen ehhez szükséges bizonyítani, hogy éppen az uniós jog végrehajtása a célja az elfogadott állami intézkedéseknek. A Charta alkalmazásával kapcsolatban általában óvatos ítélkezési gyakorlatot követő uniós bíróság ebben az esetben viszonylag könnyen elfogadja¹⁰ a feltétel teljesülését. Ezáltal a bíróság azt is egyértelműen belátja, hogy a költségvetési egyensúly visszaállítását célzó állami intézkedések alapja az uniós jog, azaz az Európai Unió által hozott döntések teszik a tagállamok számára kötelezővé ezen intézkedések meghozatalát. A Charta alkalmazása így akkor is indokolt, ha egyébként magának az állami intézkedésnek a tartalmát nem írja elő az uniós jog, az tagállami mérlegelés tárgya marad.

A tagállami mérlegelést követően pedig olyan különösen védett körre is hozhatók és alkalmazhatók az ilyen, a költségvetési hiány csökkentésre meghatározott uniós célt végrehajtó tagállami intézkedések, mint a bírák vagy a bíróságokhoz hasonló testületek munkatársai. Miközben a bírói függetlenség védelme esetén is bizonyítandó, hogy az adott bírák uniós jog alkalmazásában érintettek, a tagállam döntése lehet, hogy az ő személyes illetményüket csökkentse az indokolt közérdek alapján, ha ezek

¹⁰ A Bíróság C-258/14. sz. Florescu és társai ügyben, 2017. június 13-án hozott ítéletének 44. bekezdése, ECLI:EU:C:2017:448.



az intézkedések a törvényesség és arányosság feltételeinek megfelelnek. Ebben az esetben az intézkedések általános és időleges jellege segít abban, hogy azok jogszerűségét a bíróság megállapítsa. A döntő szempont azonban mindenképpen az, hogy az intézkedések általános jellegűek, azaz a bírák személyes függetlenségét valójában nem sértik.

A vizsgált esetek alapján világosan körvonalazódó ítélkezési gyakorlat nyomán, amellyel tehát az európai bíróságok a költségvetési hiány csökkentését indokolt közérdeknek fogadják el, és így jogszerűnek ítélik az ezt célzó nemzeti, tagállami intézkedéseket, felmerül a kérdés: vajon a piaci liberalizmusnak az alapjogi liberalizmussal szembeni győzelmét bizonyítják-e a vizsgált bírói döntések. Elemzésünkben ugyan szükségesnek tartjuk felvetni e kérdést, amelyre azonban egyértelmű választ a vizsgált jogesetek kapcsán nem tudunk adni. Annyi bizonyos, hogy az egyébként összetett és részleteiben jogi elemzésnek tárgyát semmiképpen sem képező piaci mechanizmusok által kialakított gazdasági környezetben vált szükségessé a vonatkozó jogi kötelezettségek alapján ezen intézkedések meghozatala.

Az adott pénzügyi piacok alakulása mint körülmény által nagyban meghatározott környezetben kell aztán az egyébként jogi értelemben továbbra is szuverén, de kötelezettségvállalásaikkal a piaci környezet kényszerén túl jogi értelemben is kötött mozgástérrel rendelkező államoknak meghozni intézkedéseiket. Ezek alapjogot korlátozó jellege nem elkerülhető, és így, bár az államok széles körű mérlegelési jogköre mellett is arányosságuk akárcsak törvényességük vizsgálандó, alapvetően egyedül az indokolt közérdeken alapuló jellegük teheti jogszerűvé az intézkedéseket. A klasszikus értelemben vett liberalizmus három alappillére: a piac, a tulajdon szabadsága és a jogállamiság kerül tehát olyan – bár lehet csak látszólagos –ellentmondásba, amelyet a bírói döntéseknek kell feloldaniuk.

A vizsgált jogesetek közötti hasonlóságok és különbözőségek

A három vizsgált jogesetben közös, hogy mindhárom alapjogokra hivatkozva támadja a nyugdíj, illetve az azzal való halmozás tilalmára és a bércsökkentésre irányuló költségvetési hiány redukálását célzó állami intézkedéseket. Szintén közös mindhárom jogesetben, hogy az azonos célt hasonló eszközzel elérni szándékozó állami intézkedésekkel szemben ugyanazon vagy hasonló alapjogokra hivatkoznak az érintett személyek: a jogesetekben a tulajdonhoz való jog, és ezzel együtt az egyenlő bánásmód védelme merül fel. Végül közös a három bírói döntésben, hogy azok a fent vázolt jogi környezetben, a védett jogok biztosítására szolgáló rendelkezések értelmezését és alkalmazását követően az állami intézkedések jogszerűsége mellett döntenek.

Lényeges különbség ugyanakkor, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma kapcsán csak az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) tudja lefolytatni a tényleges vizsgálatot. Ennek indoka elsősorban, hogy a megkülönböztetés alapjául szolgáló indokok között található, egyéb helyzet ad lehetőséget arra, hogy gyakorlatilag bármilyen alapon megkülönböztetett kör esetében vizsgálható legyen a legitim indok, az összehasonlíthatóság, ahogyan a törvényesség és az arányosság is. Mivel az uniós



jog a felmerült helyzetben kimerítő felsorolását adja a megkülönböztetés alapjául szolgáló indokoknak, és az adott esetekben egyértelmű, hogy egyik ilyen indok sem érvényes az itt szereplő kategóriákra, az egyenlő bánásmód tiszteletben tartásának kérdése ugyan felmerül, de mint jogalap nem megalapozott.

A luxembourgi bírák esetében további eltérés, hogy ahogyan ezt fentebb már többször jeleztük, a Charta és az uniós jog által biztosított védelem alkalmazásához alapvető kérdés az uniós jogrenddel való kapcsolat, amelyet az uniós jog végrehajtásán, illetve a bírák esetében az uniós jog alkalmazásán keresztül vizsgál a bíróság. Az előtűk megfordult két eset között a jogalapok kapcsán is van különbség, hiszen az egyik a strasbourgi esethez hasonlóan a tulajdonjog és az egyenlő bánásmód sérelmével kapcsolatos, míg a másikban a bírói függetlenség kérdése merül fel éppen az uniós jog alkalmazása és tiszteletben tartása miatt. Miközben tehát a két luxembourgi eset egymással és a strasbourgi esettel is jól indokoltan összehasonlítható, ezeket az előzetes kérdések és jogalapok kapcsán mutatkozó különbözőségeket is érdemes figyelembe venni.

A strasbourgi bírói döntés kapcsán végül – ahol valódi kérdésként merül fel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése –, az első fokon eljáró tanács megállapította a jogsértést, különösen érdekes a témában egyébként kifejezetten gazdag ítélkezési gyakorlattal is összevetni a végül a jogszerűség mellett érvelő nagytanácsi, többségi döntést. Itt egyrészt az összehasonlíthatóság kapcsán a tény, hogy az a múltbéli állapot számít-e, amikor az adott személyek nyugdíjjogosultságot szereztek, vagy az a későbbi helyzet, amelyben az adott személyek vagy a köz- vagy a magánszférában dolgoznak; másrészt magának a legitim indoknak a megítélése kapcsán a hiánycsökkentő intézkedések tárgyilagossága és észszerűsége a vonatkozó szabályok alkalmazásában kifejezett bírói mérlegelést kívántak meg.

Az egyes jogesetek részletes vizsgálata

A Fábíán kontra Magyarország ügyben hozott ítélet vizsgálata

Az EJEB előtt a 78117/13. sz. panaszával Fábíán Gyula indított eljárást. A panasz 2013. év végén érkezett az EJEB-hez, a panaszos az Egyezmény 34. cikke alapján kérte Magyarország marasztalását ügyében. Az Egyezmény 1. sz. Jegyzőkönyvének első cikke és az Egyezmény 14. cikke alapján tartotta jogsértőnek, hogy miután a közszférában vállalt munkát, a vonatkozó nemzeti jogszabály alapján szünetelt nyugdíjának folyósítása. A magyar kormány észrevételeit 2014. év végén, a panaszos írásbeli észrevételeit 2015. év elején vette kézhez az eljáró tanács, amely első fokon Magyarországra nézve elmarasztaló határozatot hozott 2015. december 15-én.

Az első fokon eljáró bírói tanács, míg az önállóan a tulajdonjog védelmére alapított jogalapot nem, a tulajdonjog és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának együttes alkalmazására hivatkozó jogi érvelést megalapozottnak találta, miután a magán- és közszférában dolgozó nyugdíjjogosultak közötti eltérő bánásmódot jogsértőnek ítélte. A határozat ellen az Egyezmény 43. cikke szerinti fellebbezéssel élt a magyar kormány. A Nagykamara előtti eljárásban mind a magyar kormány, mind a panaszos írásbeli észrevételeket terjesztett elő. A jelentéstevő bíró kérésére ebben mindkét fél kitért



annak kérdésére is, hogy az Egyezmény 35. cikkének első bekezdésében előírt hat hónapos határidőt tiszteletben tartotta-e a panaszos, amikor az állam által foglalkoztatott tisztviselők két csoportja közötti eltérő bánásmód kapcsán érvelt.¹¹

Miután a korábban rendőrként dolgozó panaszos elérte az ehhez előírt korhatárt, szolgálati nyugdíjban részesült 2000. január 1-től, amikor is közel negyvenhét éves volt. A szolgálati nyugdíjjogosultság megszerzését követően továbbra is munkát vállalt, 2000 és 2012 között a magánszférában, majd 2012. július 1-től 2015. március 31-ig a közszférában. Nyugdíjárulékot munkába állásától kezdve egészen az utolsó munkaviszonya megszűntéig, azaz 1972-től 2015-ig folyamatosan fizetett. Jogszabályi¹² változást követően a panaszos szolgálati nyugdíja nyugdíjjá változott, miközben az 1955-ben és azután születettek esetében a szolgálati nyugdíj szolgálati járandósággá alakult át.

Újabb jogszabályi¹³ változást követően, 2013. július 1-től felfüggesztik a nyugdíjfolyósítást azon személyek esetében, akik a közszféra bizonyos munkaköreiben vállaltak munkát, a munkavállalás teljes időtartamára. A rendelkezés a magánszférában munkát vállaló személyek esetében nem érintette a nyugdíjfolyósítás állandóságát. A törvényt módosítás végrehajtásában az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság 2013 februárjában tájékoztatással élt a panaszos felé, aki áprilisban válaszul bejelentette a folyó munkaviszonyát, ezt követően a nyugdíjának folyósítása a vonatkozó jogszabályi előírásoknak megfelelően 2013. július 1-től szünetelt.

A nyugdíjfolyósítás szüneteltetéséről hozott határozat kézhezvételét követően a panaszos írásban kért közigazgatási jogorvoslatot, kérelmében a közszférában és a magánszférában alkalmazott nyugdíjban részesülők közötti megkülönböztetés jogellenes voltára hivatkozott. A kérelmet befogadó nyugdíjbiztosító a kérelem kiegészítését kérte írásban, erre adott válaszában a panaszos hivatkozott az állampolgári jogok biztosa által éppen az általa is sérelmezett megkülönböztetés miatt indított alkotmánybírói eljárásra is.¹⁴ A kiegészítést azonban nem tartotta elegendőnek a nyugdíjbiztosító, így a jogorvoslati eljárást megszüntette. A panaszos munkaviszonya a közszférában 2015. március 31-én megszűnt, ezt követően ismét folyósították a nyugdíját.

A Nagykamara a hatályos nemzeti szabályozás vizsgálata során külön kiemelte, hogy Magyarország egymást követően fogadott el olyan intézkedéseket, amelyekkel igyekezett kiküszöbölni, hogy egy adott személy egyszerre részesüljön nyugdíjban és állami költségvetésből fizetett munkabérben.¹⁵ Először kormányrendelet tiltotta meg, hogy a központi közigazgatásban megüresedő állásokat nyugdíjasok tölthessék be,¹⁶ majd törvényt módosítással rendelte szüneteltetni a nyugdíj folyósítását azon személyek széles köre esetében, akik az állami költségvetésből részesülnek jövedelemben. Miközben ez a törvényt módosítás vonatkozott többek között a panaszoshoz hasonlóan a helyi önkormányzatoknál foglalkoztatott személyekre, továbbra is folyósították a nyugdíjat

¹¹ Lásd az ítélet indokolásának 45. bekezdését.

¹² A 2011. november 28-án elfogadott, 2012. július 1-én hatályba lépett 2011. évi CLXVII. törvény.

¹³ A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. CLXXXI. törvény 2013. január 1-i hatályba lépett módosítása.

¹⁴ AJB-726/2013. sz. indítvány.

¹⁵ Lásd az ítélet indokolásának 23. bekezdését.

¹⁶ 1700/2012. (XII. 29.) sz. kormányrendelet.



az országgyűlési képviselők, a polgármesterek, a bírák és ügyészek, valamint a Munka Törvénykönyve alapján közhatalmat nem gyakorló foglalkoztatottak számára.

A nyugdíjfolyósítás felfüggesztésére vonatkozó rendelkezés figyelmen kívül hagyta a nyugdíjak mértékét. A magyar kormány által bemutatott adatok alapján a rendelkezés 2013 és 2016 között négy- és ötezer fő közötti kört érintett, és összesen közel százmillió eurós megtakarítással járt. Ugyanakkor mivel az egészségügyben foglalkoztatottak esetében az egészségbiztosítási alaphól a nyugdíjjal azonos mértékű havi kompenzáció illetve meg a foglalkoztatottakat, az állami költségvetés egészére nézve a megtakarítás csupán 17 millió eurós nagyságrendet ért el valójában. Ezzel párhuzamosan egyébként a jogalkotó eltörölte a nyugdíjárulékkel érintett jövedelem felső határát, és megemelte a nyugdíjkorhatárt is, amely intézkedések a nyugdíjrendszer kiegyensúlyozását szolgálták.

A Nagykamara az ügyben összehasonlította az Európa Tanács részes államainak jogát a közpénzből finanszírozott nyugdíj és a munkabér halmozásának tekintetében, különösen a korengedményes nyugdíjasok, a közszférában foglalkoztatottak és a rokkantnyugdíjasok körére vonatkozóan, továbbá szintén vizsgálta a részes országok szabályozását a magán- és a közszférában foglalkoztatottak nyugdíjfolyósítása közötti eltérő bánásmód kapcsán. A Nagykamara ezen vizsgálata eredményeként megállapította, hogy egészen eltérő jogi szabályozások vannak hatályban az egyes államokban, ezen szabályozások esetében valamennyi megoldásra lehet élő, hatályos példát találni.

A felek érveinek rövid összefoglalásában a Nagykamara kitér arra, hogy a panaszos a vonatkozó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a nyugdíjat a tulajdonjog védelmére vonatkozó rendelkezés által védett, szerzett jognak tekinti, ugyan elismeri az állam jogosultságát ennek közérdek alapján való korlátozására, miközben annak jelen esetben legitim voltát megkérdőjelezi, hiszen a vonatkozó állami intézkedéseket a pénzügyi válság valódi krízispontját követően hozták, és azok egyébként sem jártak jelentős vagy akár csak érdemleges hatással a költségvetési hiány csökkentésére. A magyar kormány szintén elismeri a nyugdíj tulajdonjog általi védelmét, ugyanakkor az állami beavatkozást indokoltnak, törvényesnek és arányosnak tartja, álláspontja szerint egy olyan intézkedéssorba illeszthető szabályról van szó, amely szolgálja a pénzügyi egyensúly fenntartását.

A Nagykamara érvelése ebben a vonatkozásában egészen egyértelmű. Miután a tulajdonjog védelmével kapcsolatos szabályrendszer három részszabálya közül a nyugdíjak esetében az első és harmadik szabály, azaz az általános védelem elve, és a beavatkozásra vonatkozó törvényességi és arányossági követelmények alkalmazandók, ezek fényében vizsgálható az esetleges jogsértés, értelemszerűen a nyugdíjjogosultság szüneteltetése kapcsán a tulajdonjogtól való megfosztás esete nem áll fenn. A beavatkozás törvényessége egyértelműen bizonyított, ahogyan egyébként a közérdek fennállta is, amint ezt fentebb részletesen is jeleztük. Egyedül az arányosság kérdése igényel részletesebb vizsgálatot.

Az arányosság kérdésének vizsgálatakor a Nagykamara a társadalmi szolidaritáson alapuló nyugdíjrendszerek általános céljának és működésének bemutatásával kiemeli, hogy azok célja elsősorban az időskorú és már nem munkaképes személyek számára, a megélhetésükhöz szükséges jövedelem biztosítása.¹⁷ A vonatkozó ítélkezési

¹⁷ Lásd az ítélet indokolásának 70. bekezdését.



gyakorlatának megfelelően ezt követően vizsgálja az elveszített juttatások mértékét, a valós választás lehetőségét és a megélhetési források elvesztésének mértékét. E vizsgálat során megállapítja, hogy a nyugdíjjogosultságot a panaszos nem vesztette el, csupán a folyósítást függesztették fel, hogy egyébként éppen emiatt, valós választása volt a nyugdíj és a munkavállalás között, továbbá, hogy a folyósítás felfüggesztése nem fenyegette alapvető megélhetését.

A fentieknél sokkal mélyebb és talán érdekesebb elemzést kíván az indokolatlan és az Egyezmény 14. cikkével ellentétes eltérő bánásmód kérdése a tulajdonjog védelmével együttes olvasatban. Egyrészt egy különös előzetes kérdés merült fel, amennyiben a panaszos a panasz benyújtására rendelkezésre álló hat hónapos határidőt lényegesen meghaladva, 2015 elején hivatkozik először arra, hogy a közszféra egyes csoportjai vonatkozásában is hátrányos megkülönböztetést észlel, így kérdéses, hogy egyébként ez az első fokon befogadott érvrendszer egyáltalán vizsgálható-e, miközben a magyar kormány ezzel kapcsolatban nem élt kifogással. Így már önmagában az is kérdés, hogy a Nagykamara vizsgálhatja-e az előzetes kifogást; másrészt ahogyan fentebb is említettünk, és ahogyan erre a párhuzamos indokolások és a kisebbségi vélemény is utal, itt a tartalmi szempontok is nehezebben ítélhetők meg.

Az előzetes kérdésre már a magyar kormány azzal érvel, hogy a közszférában dolgozók közötti hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó érv benyújtásakor a panaszos valóban nem tartotta be a hat hónapos határidőt, amely a közigazgatási jogorvoslat iránti kérelmének elutasításától számítandó, így ez az érvrendszer az Egyezmény 35. cikkének első és negyedik bekezdése alapján nem befogadható. Ezzel szemben a panaszos szerint nem új évről van szó, hanem jogkérdésről, és ő a jogsértést követően egyébként tiszteletben tartotta a hat hónapos határidőt. A Nagykamara álláspontja egyértelműen az, hogy egy ilyen újabb kategóriák közötti megkülönböztetés új jogalpnak minősül, amelynek benyújtásával azonban nem tartotta tiszteletben a hat hónapos határidőt a panaszos, így az nem vizsgálható, még akkor sem, ha ezt az érvet az első fokon eljáró tanács befogadta.

Ezzel tehát az érdemi, tartalmi vizsgálat a magán- és a közszférában foglalkoztatottak közötti hátrányos megkülönböztetésre korlátozódik. Ezzel kapcsolatban a Nagykamara emlékeztet arra, hogy az első fokon eljáró Kamara megállapította, hogy alkalmazható az „egyéb helyzet” alapján az egyenlő bánásmód elve, hogy a magán- és a közszférában foglalkoztatottak összehasonlítható, hasonló helyzetbe tartoznak, és ugyan elfogadta a költségvetési egyensúly csökkentését, mint közérdeket, de az intézkedés tárgyilagos és észszerű voltát már nem ismerte el, hiszen a két szférában foglalkoztatottak közötti megkülönböztetés egyik feltételt sem meríti ki az elérni kívánt cél vonatkozásában.

Az Egyezmény 14. cikkének általános bemutatását követően, amelyben a Nagykamara a más jogokkal együttes olvasat kérdésén túl, már itt az összehasonlíthatóság problémakörét tárgyalja részletesebben kiemelve az államok széles mérlegelési jogkörét a helyzet valós ismeretére is tekintettel, valamint ismertette a bizonyítás terhére vonatkozó szabályokat: míg a hátrányos megkülönböztetés tényét a panaszosnak, a megkülönböztetés indokolt jellegét a magyar kormánynak kell bizonyítania; megállapítja, hogy jelen ügyben a 14. cikk alkalmazható. Az alapvető kérdés a többségi álláspont szerint ezzel kapcsolatban az összehasonlíthatóság a közszférában és a magán-szférában



munkát vállaló személyek között, miközben a nyugdíj folyósítását az intézkedés csak előbbiek esetében függeszti fel.

Az összehasonlíthatóság kérdésének vitatható voltát jól bizonyítja az éppen ezzel kapcsolatban általános tájékozottság hiányára utaló első párhuzamos vélemény,¹⁸ valamint az ebben eltérő álláspontra helyezkedő Ranzoni bíró által jegyzett, második párhuzamos vélemény és a Sajó, Vehabovic, Turkovic, Lubarda, Grozey és Mourou-Visktróm bírák által adott különvélemény. A felek között is eltérő az ezzel kapcsolatos álláspont, hiszen míg a panaszos számára egyértelmű, hogy a magán- és a közszférában munkát vállalók köre egymással összehasonlítható, a magyar kormány ezzel ellentétesen azt állítja, hogy az ítélkezési gyakorlat fényében¹⁹ az összehasonlíthatóság nem áll fenn. A Nagykamara szükségesnek látta, hogy a kérdésben összefoglalja az általános gyakorlatot.

Először is az összehasonlíthatóság kérdése még az adott terület és különösen a támadott állami intézkedés célja alapján vizsgálendő. Továbbá a részes államok mozgásterét széles az állami foglalkoztatás feltételeinek meghatározása vonatkozásában, a közszférában munkát vállalók esetében, különösen, ha ezek a személyek a közhatalom gyakorlásában is részt vesznek, eltérő szabályok alkalmazhatók, mindezzel pedig egyértelmű, hogy elviekben nem összehasonlítható a két csoport a szociális és nyugellátások alkalmazása kapcsán. Ezeket a megállapításokat a Nagykamara a vonatkozó ítélkezési gyakorlat számos példájával támasztja alá.²⁰ További elemként tartja vizsgálandónak az államnak mint munkáltatónak a megjelenését, amelyet ebben a helyzetben különleges munkáltatónak tekint.

A fentiek jelen ügyre történő alkalmazásában a Nagykamara megállapítja, hogy ugyan a nyugdíjrendszer és így a nyugdíjjogosultság megszerzése kapcsán a magán- és közszférában dolgozók azonos helyzetbe tartoznak, ez nem jelenti azt, hogy a nyugdíjra jogosultak későbbi munkavállalásakor a magán- vagy a közszférában munkát vállalók esetében ne lenne lehetőség a különbségtételre. Az indokoltság kapcsán kiemelendő, hogy a költségvetési egyensúly fenntartását szolgáló általános cél, a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát célzó intézkedésekkel való megvalósításakor éppen a költségek forrása az, amely különösen érdekes, tudniillik, hogy az állami költségvetés finanszírozza mind a nyugdíjakat, mind pedig a közszférában dolgozók bérét. Továbbá a közszférában dolgozók esetében az állam mint munkáltató is megjelenik, és egyébként a nemzeti jogban eltérő szabályokat alkalmaz úgy általában a foglalkoztatásuk tekintetében is.

Mindezekre tekintettel tehát a többségi vélemény az, hogy a panaszos nem bizonyította, hogy összehasonlítható a magán- és a közszférában munkát vállaló nyugdíj-jogosultak köre. Ezzel ellentétes álláspontra helyezkednek az összehasonlíthatóság tekintetében az eltérő véleményre jutó bírák érveléseikben. Ahogyan jeleztük magának a célnak az indokoltságát ezen bírák sem kérdőjelezték meg, azaz a költségvetési és a nyugdíjrendszeri egyensúlyt közérdeknek fogadják el, ugyanakkor kérdésesnek tartják, hogy a magán- és közszférában dolgozók közötti különbségtétel nem alapozza-e

¹⁸ Lásd O'Leary és Koskelo bírák párhuzamos véleményét.

¹⁹ Lásd az ítélet indokolásában többször hivatkozott Panfile-ügyet (decision of 20 March 2012, Panfile v. Romania, Appeldául no. 13902/11).

²⁰ Lásd az ítélet indokolásának 124., 125. és 126. bekezdéseit.



meg a hátrányos megkülönböztetést. Míg tehát két bíró szerint az összehasonlíthatóság megállapításához nem áll elegendő információ rendelkezésre, addig hét bíró szerint a két csoport összehasonlítható, közülük egy szerint a megkülönböztetés jogszerű, míg hat másik annak jogsértő jellege mellett érvel.

A strasbourgi ítélet, amely tehát az első fokon eljáró tanáccsal ellentétes álláspontra helyezkedik, két ponton is fontos következménnyel jár meglátásunk szerint. Egyrészt világosan kimondja a költségvetési hiányt csökkentő intézkedések közérdekű jellegét: akár a költségvetési egyensúly, akár a nyugdíjalap fenntarthatóságának biztosítása egyértelműen olyan közérdek, amely alapjog korlátozását indokolhatja. Ennek alátámasztására jelen ügyben a Nagykamara részletesen is bemutatja, hogy maga az intézkedés hogyan illeszkedik egy, az átfogó célt szolgáló intézkedéssorozatba. Ugyanakkor a Nagykamara, bár vizsgálja az intézkedés arányosságát, annak valódi gazdasági hatásait, azaz hatékonyságát nem tekinti olyan szempontnak, amely döntő fontosságú lehet a jogszerűség megítélésében.

Másrészt fontos, bár jelen elemzésünk tárgyához nem közvetlenül kapcsolódó hozadéka az ítéletnek az egyenlő bánásmód kapcsán az összehasonlíthatóság kérdésének részletes és átfogó elemzésében található. Joggal merül fel az a kérdés, hogy ha a panaszos időben hivatkozik a közszférában munkát vállalók különböző csoportjaira alkalmazott eltérő szabályok általi megkülönböztetésre, annak lett volna-e hatása az ügy végső kimenetelére. Azonban a feltételes kérdésnél is fontosabb, hogy a Nagykamara a Panfile-ügyben meghatározott vonalon maradva a jövedelem és nyugdíj halmozása kapcsán valós különbséget állapít meg a jövedelem forrása alapján, amely tehát kizárja a csoportok összehasonlíthatóságát, sőt további elemként tartja fontosnak kiemelni az állam munkáltatóként történő megjelenését mint indokát az eltérő bánásmódnak.

Összességében tehát az ítélet, miközben csupán a tulajdonjog védelmének jelen ügyre való önálló jogalként történő megalapozottságának elutasításában egységes a Nagykamara, meglátásunk szerint jelentős következményt hordoz a strasbourgi ítélezési gyakorlat egészére nézve is. A pénzügyi, gazdasági körülményekre adott állami intézkedések mint közérdeken alapuló, széles körű politikai mérlegeléssel a helyzet valós ismeretében megalkotott rendelkezések akkor is jogszerűen korlátozzák a magánérdeket védő tulajdonhoz való jogot, anélkül, hogy valódi jogfosztással járnának, hiszen csupán felfüggesztik a nyugdíj folyósítását, ha azok kivételekkel de egyéb korlátozások nélkül, egyszerűen megtiltják a közpénzből fizetett jövedelmek nyugdíjjal való halmozódását.

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) elé mindkét esetben előzetes döntéshozatali eljárásban megjelent két jogeset közül az egyik kifejezetten a fentebb bemutatott üggyhöz hasonló, hiszen az állami öregségi nyugdíj és valamely közintézményben folytatott tevékenység után kapott munkabér halmozódását tiltó nemzeti szabályozás uniós joggal való összhangja az a kérdés, amelyben a Bíróság Nagytanácsának döntenie kellett. Témájában azonban a másik jogeset is szorosan kapcsolódik jelen tanulmány első felében tárgyalt kérdésekhez, hiszen az a nemzeti közszolgáltatásban az illetmények csökkentését célzó tagállami intézkedések és az uniós jog közötti esetleges ellentétre kérdez rá. Mindkettő esetében tehát a közszférában foglalkoztatottak magánérdeket sértő az állami fizetési mérleg egyensúlyát célzó, költségvetési megszorító intézkedésekről van szó.



A Florescu és társai ügyben hozott ítélet elemzése

A strasbourgi jogesethez rendkívül hasonló, korábbi, C-258/14. sz. ügyben²¹ egy, a peres felek és a hivatkozott jogalapok magas száma miatt viszonylag összetett jogvitában terjesztett elő szintén összetett módon és jelentős számú uniós jogi rendelkezés értelmezését kérve tíz kérdésből álló előzetes döntéshozatali kérelmét a Gyulafehérvári Fellebbviteli Bíróság. Az alapeljárás tényállása azonban viszonylag egyszerű: három bíró a bírói tevékenységével párhuzamosan egyetemi oktatói tevékenységet is folytatott, miután elérték a szolgálati nyugdíjkorhatárt, az akkori szabályozás szerint nyugdíjukat oktatóként kapott fizetésükkel halmozták, miután a jogi szabályozás változott, az oktatói jövedelmük megtartása mellett döntöttek, számukra a nyugdíj folyósítását felfüggesztették.

Ezt követően indult meg a már összetettebb eljárásorozat, amelynek első elemeként, ugyan nem az alapeljárás felpereseire vonatkozóan, de az alkalmazandó jogi szabályozás kapcsán kiemelendő, hogy a vonatkozó új jogszabályt a román alkotmánybíróság elfogadhatónak találta, mivel a halmozódás tilalma nem vonatkozik azokra a személyekre, akik jogalkotási vagy végrehajtási állami hatáskört gyakorolnak, vagy akik a legfelső bírói testületek tagjai; ezt követően indítottak a felperesek peres eljárást, amelyben a kezdetektől hivatkoztak arra, hogy szerintük a román nemzeti szabályozás uniós joggal ellentétes, azonban mind első- mind pedig másodfokon elveszítették a pert; így az alapeljárás valójában egy perújítással indult, amelynek indoka éppen az volt, hogy a korábbi eljárás során az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztése nem történt meg.

Az előzetes döntéshozatali eljárásban előterjesztett tíz kérdés háromban foglalható össze. Az első arra vonatkozik, hogy az az egyetértési megállapodás (a továbbiakban: megállapodás), amely alapján a román kormány vállalta a fizetési mérlege egyensúlyának visszaállításához szükséges intézkedések meghozatalát, uniós jogi aktusnak minősül-e, amelynek értelmezésére a Bíróság hatáskörrel rendelkezik. A második kérdéscsoport arra vonatkozik, hogy a fentebb említett egyetértési megállapodást úgy kell-e értelmezni, hogy az előírja a halmozódást tiltó román jogszabályhoz hasonló jogszabály elfogadását. Végül a harmadik kérdéscsoportból négy a román nemzeti jogszabálynak a tulajdonjog védelmével, egy pedig az egyenlő bánásmód elvével való összhangjára kérdez rá. Az ötödik kérdés, amely a román eljárásrend és az elsőbbség elvének összhangjára kérdez rá, a többi kérdésre adott válaszok miatt nem lesz releváns.

Az előzetes döntéshozatalban előterjesztett kérdések alapján tehát egyértelmű, hogy a korábban bemutatott strasbourgi jogesetben vizsgált magyar intézkedéshez hasonló román szabályozás uniós joggal való összhangja a kérdés, amelynek megállapításához hasonló jogkérdéseket – tulajdonjog védelme, hátrányos megkülönböztetés tilalma – kell ezúttal a luxembourgi bíróságnak megválaszolnia. A szabályozás kapcsán eltérést az jelent, hogy a román jogszabály esetében a halmozódás tilalma összehatározott: a közsférában végzett tevékenység után járó nettó öregségi nyugdíj és a közintézményben folytatott tevékenység után kapott munkabér halmozódása akkor tilos,

²¹ A Bíróság C-258/14. sz. Florescu és társai ügyben, 2017. június 13-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:448.



ha a nyugdíj összege meghaladja az állami társadalombiztosítási költségvetés megállapításának alapját képező országos bruttó átlagbér szintjét.²²

Az első kérdésre adott válasz egyértelmű: az egyetértési megállapodás olyan uniós jogi aktusnak minősül, amely a Bíróság által értelmezhető. Az előzetes döntéshozatalra vonatkozó szerződéses rendelkezés²³ a Bíróság számára az uniós intézmények által hozott aktusok érvényességének és értelmezésének kérdéséről való döntésre biztosít hatáskört. Az egyetértési megállapodás az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) által képviselt Európai Közösség és Románia között jött létre az EUMSZ 143. cikke alapján, amely hatáskört biztosít az unió számára ahhoz, hogy azon tagállamnak, amelynek fizetőeszköze nem az euró, és fizetési mérlegével kapcsolatos nehézségekkel küzd vagy ilyen nehézségek bekövetkeztetése fenyegeti, azoknak kölcsönös támogatást nyújtson. Az ilyen segítségnyújtási eljárás részletes szabályait a 332/2002 rendelet²⁴ állapítja meg, amely szerint tanácsi felhatalmazással a Bizottság kölcsönt vehet fel.

Ennek megfelelően a Tanács két egymást követő határozatot fogadott el Romániának az EUMSZ 143. cikk alapján nyújtandó kölcsönös támogatásról.²⁵ A Tanács ezekben a határozatokban írja elő, hogy az unió által nyújtott pénzügyi támogatás gazdaságpolitikai feltételeit egyetértési megállapodásba kell foglalni. Az egyetértési megállapodást tehát uniós intézmény, nevezetesen a Bizottság fogadta el, az EUMSZ 143. cikkében meghatározott hatáskör és az annak végrehajtására vonatkozó rendelet, valamint az arra felhatalmazást adó határozatok alapján. Az EU képviselőiben uniós hatáskörök és az azok gyakorlására vonatkozó szabályok, valamint uniós intézményi felhatalmazás alapján uniós intézmény által elfogadott tehát egyértelműen uniós jogi aktusról van szó.

Ezt követően vizsgálható, illetve értelmezhető az immár egyértelműen uniós jogi aktusnak minősülő megállapodás. A kérdés az, hogy ez a megállapodás előírja-e Románia számára olyan, az alapeljárásban szereplőhöz hasonló nemzeti jogszabály elfogadását, amely tiltja a nyugdíj és a közintézményekben folytatott tevékenység után kapott munkabér halmozódását. Miután egyetértési megállapodásról van szó, az a felek által közösen megállapított rendelkezésekből áll. Ezen rendelkezések elfogadása feltétele annak, hogy az adott állam – jelen esetben Románia – kölcsönös támogatásban részesüljön. A pénzügyi támogatás feltételül szabott rendelkezések pedig gazdaságpolitikai követelményeket hivatottak megállapítani.

A követelmények betartására a megállapodás nagy hangsúlyt fektet, az egyes részletek folyósítását a gazdasági program végrehajtásának feltételéhez köti. A megállapodás ugyanakkor e gazdasági program részleteit nem határozza meg, viszont tartalmazza azokat a célokat, amelyeket a Bizottság Romániával közösen állapított meg. A költségvetési konszolidáció mellett így kitér a megállapodás a költségvetési irányítás, a monetáris

²² Lásd az ítélet indoklásában részletesen idézett, 2009. november 5-én elfogadott legea n° 329/2009 privind reorganizarea unor autoritati si institutii publice, rationalizare cheltuielilor publice, sustinerea mediului de afaceri si respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeana si Fondul Monetar International rendelkezéseit.

²³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 267. cikke.

²⁴ A 2009. május 18-i 431/2009/EK tanácsi rendelettel (HL 2009. L 128., 1. o.) módosított, a tagállamok fizetési mérlegéhez középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus eszköz létrehozásáról szóló, 2002. február 18-i 332/2002/EK tanácsi rendelet (HL 2002. L 53., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 10. fejezet, 3. kötet, 81. o.; helyesbítés: HL 2009. L 14., 12. o.).

²⁵ 2009/458 és 2009/459 határozatok.



politika, a pénzügyi szabályozás és a strukturális reformok kérdésére, a nyugdíjreform szükségességét a megállapodás külön is említi. A megállapodás tehát kötelező erejű, a benne meghatározott célok végrehajtását szankció mellett teszi kötelezővé Románia számára, de részletes és pontos előírást a szóban forgó nemzeti jogszabály elfogadására nem tartalmaz.

E két kérdéscsoport megválaszolása után foglalkozik a Bíróság érdemben a jelen tanulmányban vizsgált témakörrel, tudniillik a megszorító intézkedések és az alapjogok összhangjával. Ahogyan korábban jeleztük először a Charta alkalmazhatóságának kérdésében kellett a Bíróságnak állást foglalnia, hiszen az új uniós hatáskört nem keletkeztet, a benne foglalt jogok tiszteletben tartását az uniós jogrend kapcsán teszi kötelezővé. Mivel a jelen ügyben – ahogyan az imént bizonyítást nyert – ugyan a konkrét nemzeti intézkedést nem írja elő az uniós jog, az uniós jogi aktusnak minősülő egyetértési megállapodás határozza meg azokat a célokat, amelyeket az végrehajt, magyarán az elfogadott román jogszabály formailag és tartalmilag is az egyetértési megállapodásban Románia által tett kötelezettségvállalások végrehajtására irányul.

Ezt igazolja formailag, hogy a román jogszabály az egyetértési megállapodásból eredő kötelezettségek teljesítését jelöli meg szövegében céljaként, tartalmilag pedig, hogy mind a közzsféra bértömegének csökkentése, mind a nyugdíjrendszer reformja kifejezetten szerepel az egyetértési megállapodásban. Miközben tehát az egyetértési megállapodás mozgásteret biztosít Románia számára az egyes intézkedések meghozatalakor, és nem írja elő konkrétan az adott intézkedés elfogadását, az egyértelműen az uniós jog végrehajtását szolgálja. Ilyen módon pedig a Bíróságnak hatásköre van arra, hogy az adott nemzeti jogszabály és a Charta összhangját vizsgálja.²⁶

Miután hatáskörét megállapította a tulajdonjog védelme kapcsán a Bíróság a strasbourgi ítélkezési gyakorlatra utal, amelynek alkalmazása mind saját ítélkezési gyakorlata mind pedig a Charta vonatkozó rendelkezése alapján az alapjogok terjedelmének megítélésakor bevett gyakorlat. Így megállapítja, hogy összhangban a többi gyakorlattal az automatikusan nyújtható szociális ellátás vagyoni érdeket teremt, mivel járulékfizetés alapján fennálló jogosultságot keletkeztet, a szerzett vagyoni jog pedig védendő, de a védelem nem egy meghatározott összegű nyugdíj folyósítására biztosít alanyi jogot. Szintén megállapítja, hogy nem abszolút, hanem közérdek alapján korlátozható jogról van szó, ahol jogfosztásról nem beszélhetünk, hiszen a jogosultság fennáll, csupán a folyósítás szünetel.

Ezek alapján tehát az adott ügyben a korlátozás törvényességét és arányosságát kell vizsgálni amellet, hogy annak közérdeken kell alapulnia, szükségesnek kell lennie, és tiszteletben kell tartania a jog lényeges tartalmát. Utóbbi kapcsán – miután jól meghatározott, kivételes és ideiglenes korlátozásról van szó, utóbbi feltétel hangsúlyosan jelenik meg a következő vizsgált esetben is²⁷ – így azonnal egyértelművé tehető, hogy nem sérül a tulajdonjog lényeges tartalma a halmozás tilalmával. A közérdeken alapult jellege is fennáll a korlátozásnak, ahogyan ezt fentebb részletesen is tárgyaltuk, a luxembourgi

²⁶ A Bíróság C-258/14. sz. Florescu és társai ügyben, 2017. június 13-án hozott ítéletének 44. bekezdése, ECLI:EU:C:2017:448.

²⁷ A Bíróság C-64/16. sz. Associacao Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítéletének 50. bekezdése, ECLI:EU:C:2018:117.



bíróság szemében is közérdekű cél a fizetési mérleggel kapcsolatos nehézségek enyhítése. Végül az alkalmasság és szükségesség kapcsán megállapítja, hogy az egyébként korlátot is tartalmazó nemzeti szabályozás nem aránytalan, és alkalmas, valamint szükséges a kitűzött közérdekű cél eléréséhez.

Az utolsó tárgyalandó kérdés, ahogy a strasbourgi ítélet esetében is, az egyenlő bánásmód elvének megsértésével kapcsolatos, hiszen a román nemzeti szabályozás bizonyos kivételeket tartalmaz. Noha a bírák esetében tiltja a nettó öregségi nyugdíj és a közintézményekben folytatott tevékenység után kapott munkabér halmozódását – ahogyan azt fentebb jeleztük –, a törvényhozási és jogalkotási közhatalmat gyakorló személyek, valamint bizonyos legfelső bírói testületek tagjaira, azaz a nemzeti alkotmány által előírt megbízatással felruházott személyek körére alkotmánybírói határozattal megkövetelt módon nem ír elő ilyen tilalmat. Mivel az uniós munkáltatói jogban az egyenlő elbánást előíró szabály²⁸ csak a hátrányos megkülönböztetés taxatív meghatározott fajtái vonatkozásában állít tilalmat, márpedig ilyen indokú megkülönböztetés jelen esetben nem ismert, így ez a jogszerűen nem megalapozott.

Az Associacao Sindical dos Juizes Portugueses ügyben hozott ítélet elemzése

A másik luxembourgi jogeset ugyan hasonló kérdést vet fel, de az előző kettőtől, ahogyan ezt már említettük, több ponton is eltér. A C-64/16. sz. ügyben²⁹ ugyanis nem nyugdíj és bérjövedelem halmozódásáról van szó, hanem szintén költségvetési megszorító intézkedésekkel megállapított, de illetménycsökkenésről a közszférában. Ezzel kapcsolatban pedig az uniós joggal való esetleges ellentét kapcsán ugyan a Chartában is meghatározott alapjog, de értelemszerűen nem a tulajdonjog és az egyenlő elbánás elve, hanem az igazságszolgáltatás függetlenségének alapelvére vonatkozó kérdéssel élt az előzetes döntéshozatali kérdést előterjesztő bíróság. Végül, bár uniós kötelezettség a költségvetési egyensúly fenntartása, jelen esetben nem az uniós kötelezettség végrehajtása, hanem a bírák vagy bírósághoz hasonló testületek tagjainak az uniós jog alkalmazásában játszott szerepe alapozza meg az uniós jogrendhez fűződő, az uniós jogvédelem alkalmazásához szükséges kapcsolatot.

Az alapeljárás oka, hogy a portugál jogalkotó törvénnyel³⁰ csökkentette időszakosan bizonyos köztisztviselők és a közszférában dolgozók illetményét, köztük a *Tribunal de Contas* (számvevőszék) bíráinak illetménye is csökkent a törvény értelmében hozott közigazgatási aktusok alapján. Ezt követően az ASJP, azaz a portugál bírák szakszervezete kérte a legfelsőbb közigazgatási bíróságot, hogy az semmisítse meg a számvevőszéki bírák vonatkozásában ezeket a közigazgatási aktusokat. Keresetében arra hivatkozott, hogy az illetménycsökkentésre irányuló intézkedések sértik a bírói függetlenség

²⁸ 2000/78 irányelv 2. cikkének (2) bekezdése.

²⁹ A Bíróság C-64/16. sz. *Associacao Sindical dos Juizes Portugueses* kontra *Tribunal de Contas* ügyben 2018. február 27-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2018:117.

³⁰ 75/2014. sz. törvény.



elvét, amelyet a portugál alkotmány és az uniós jog is véd. Utóbbi kapcsán terjesztett elő előzetes döntéshozatali kérdést a legfelsőbb közigazgatási bíróság.

A kérdést előterjesztő bíróság fontosnak tartotta kifejtetni, hogy az illetménycsökkentésre vonatkozó állami intézkedéseket a portugál költségvetés túlzott hiányának csökkentésére irányuló követelmények igazolták, amely úgynevezett feltétlenül érvényesítő követelményeket a portugál kormány számára a Portugália számára pénzügyi támogatást nyújtó uniós határozatok írták elő. Ugyanakkor – bár ilyenformán uniós eredetűek ezek az intézkedések – azok meghozatala során az uniós jog általános elveit, így a bírói függetlenség elvét tiszteletben kell tartani. Márpedig a bírói függetlenség uniós védelme az uniós jog tiszteletben tartására és alkalmazására hivatott nemzeti bíróságokra, bírói szervekre is vonatkozik. Mivel pedig a bírák illetménye a személyes függetlenség vetületében eleme a bírói függetlenségnek, kérdése arra vonatkozik, hogy közhatalmi hatóságok vagy szervek által egyoldalúan és folyamatos jelleggel előírt bércsökkentő intézkedések ellentétesek-e a bírói függetlenség elvével.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elfogadhatóságával kapcsolatban emelt kifogások elutasítását követően, érdemi vizsgálata során a bírói függetlenség védelmének alapjául a Bíróság az Európai Unióról szóló szerződés 19. cikke (1) bekezdésének második albekezdését jelöli meg, amely a 2. cikkben alapértékként meghatározott jogállamiság elvén alapul. Utóbbi egyrészt megalapozza a tagállamok bíróságai közötti bizalmat, másrészt biztosítja, hogy az unió valódi jogi unióként jogot biztosítson a jogalanyok számára a valódi bírói jogorvoslathoz. Előbbi rendelkezés tehát konkretizálja az utóbbiban meghatározott érték megvalósulását. A bíróságok pedig különösen fontos szerepet töltenek be e követelmény gyakorlati megvalósulásában, így különös jogi védelmet érdemelnek, amelyet egyébként a tagállami lojalitás elve is megerősít, amely alapján a tagállamok kötelesek biztosítani az uniós jog alkalmazását és tiszteletben tartását. A Bíróság a hatékony bírói jogorvoslat és a bírói függetlenség kapcsán emlékeztet a jogállamisággal kapcsolatos további összefüggéseken túl mind a tagállami közös alkotmányos hagyományok, mind az Egyezmény és a Charta szabályaira is.

Ezt követően a Bíróság meghatározása kapcsán emlékeztet az állandó ítélkezési gyakorlatában kifejtett feltételekre, amelyek nyomán a rendelkezésre álló információk szerint a számvevőszék bíróságnak minősül, hiszen a testülethez az unió saját forrásaira és az azokból eredő pénzügyi forrásokra vonatkozó kérdésekkel lehet fordulni, e kérdések pedig az uniós jog alkalmazására és tiszteletben tartására vonatkozhatnak. Márpedig ha a számvevőszék bíróság, akkor a tagállamnak biztosítania kell, hogy vele kapcsolatban fennálljanak a hatékony bírói jogvédelem megvalósításához szükséges feltételek. A hatékony jogorvoslathoz való jognak pedig része a bírói függetlenség,³¹ amelyet tehát a tagállamnak szintén biztosítania kell. A bírák elmozdithatatlanságára

³¹ Korábbi ítélkezési gyakorlatára hivatkozással a Bíróság jelen ügyben a bírói függetlenség fogalmát az alábbiak szerint foglalja össze: „A függetlenség fogalma többek között azt feltételezi, hogy az érintett fórum teljesen autonóm módon gyakorolja bírói feladatkörét anélkül, hogy bármilyen hierarchikus kapcsolatban lenne, vagy bárkinek alá lenne rendelve, és anélkül, hogy bárhonnán utasításokat kapna, így védett az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja.”, a Bíróság C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítéletének 44. bekezdése, ECLI:EU:C:2018:117.



és a feladatuk jelentőségéhez mért illetmény biztosítására vonatkozó követelmény pedig része a bírói függetlenségnek.

A jelen ügyben viszont a Bíróság kiemeli, hogy az adott bércsökkenő intézkedés a túlzott költségvetési hiány megszüntetését célzó, úgynevezett feltétlenül érvényesítendő követelményekből ered. Az intézkedés általános és arányosan meghatározott. Éppen utóbbi jellemzője alapján – hogy tudniillik, azt nem kifejezetten a számvevőszék bírái vonatkozásában fogadták el – nem tekinthető úgy, hogy sértené azok személyes bírói függetlenségét. Éppen ellenkezőleg egyenlő és arányos mértékben igyekezett az intézkedés megosztani a költségvetési hiánycsökkentés céljából viselendő terhet a közszolgáltatásban foglalkoztatottak között. Végül ahogyan az előző esetben is hangsúlyos elem az intézkedés időszakos jellege. Ezen megfontolások alapján pedig a számvevőszéki bírák függetlensége – bármennyire is védett alapelv a függetlenség a fent hivatkozott összefüggések miatt – és így az uniós jog nem sérült.

A két luxembourgi ítélet alapján, amelyek közül a korábban bemutatott alapjául szolgáló ügy szinte minden lényeges pontján hasonlít a vizsgálatunk tárgyát képező strasbourgi ítéletben ismertetett ügyre, megállapítható, hogy az egyébként az alapjogok alkalmazásában kellően visszafogott uniós bíróság, kifejezetten határozottan foglalkozik hatáskörének kellő indokolását követően az alapjogok és alapelvek védelmével. A korábbi ügyben – jól látható módon a strasbourgi ítélkezési gyakorlatot is ismerve és használva (e tekintetben is érdemes összevetni a két ítéletet) – alapos vizsgálatot végez. Ennek eredményeként azonban a költségvetési egyensúly visszaállítását célzó rendelkezéseket, amelyeket célként, hatáskörét is indokolva éppen az uniós jog jelöl meg, a korlátozás indokának megfelelő közérdeknek fogadja el, az állami mozgásteret kiemelve, uniós szempontból pedig végül arányosnak, alkalmasnak tartja a nemzeti szabályozást.

Felhasznált irodalom

BODIN, Jean (1576): *Six livres de la République*.

BRISSE, Mathieu – KECSMÁR, Krisztián (2013): Arrêt Commission c. France: quelles taxes pour le secteur des communications électroniques? *Journal de droit européen*. 355–357.

JACQUÉ, Jean-Paul: *Champ d'application, un rappel de la situation, Le champ d'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*. www.droit-union-europeenne.be/435107837 (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)

TÉGLÁSI András (2010): A Tulajdonhoz való jog védelme Európában – az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében. *Kül-Világ*, 7. évf. 4. sz. 22–47

Jogforrások

1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat a közszférában alkalmazandó nyugdíjpolitikai elvekről.

2014. évi LXXV. törvény az európai területi társulásról.



- A 2009. május 18-i 431/2009/EK tanácsi rendelettel módosított, a tagállamok fizetési mérlegéhez középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus eszköz létrehozásáról szóló, 2002. február 18-i 332/2002/EK tanácsi rendelet.
- A 2011. november 28-án elfogadott, 2012. július 1-én hatályba lépett 2011. évi CLXVII. törvény.
- A Bíróság C-258/14. sz. Florescu és társai ügyben, 2017. június 13-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:448.
- A Bíróság C-64/16. sz. Associacao Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2018:117.
- A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.
- A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. CLXXXI. törvény 2013. január 1-i hatályba lépett módosítása.
- AJB-726/2013. sz. indítvány.
- Decision of 20 March 2012, Panfile v. Romania, Appéldául no. 13902/11.
- Legea n° 329/2009 privind reorganizarea unor autoritati si institutii publice, rationalizare cheltuielilor publice, sustinerea mediului de afaceri si respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeana si Fondul Monetar International.

Internetes forrás

https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/excessive_deficit_procedure.html?locale=hu (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)

https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_en (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)

