A nyugdíjrendszer 2010-2012-es átalakítása

Jelige: „Mind”

2014

"Jaj azonban annak a segítségnek, mely gátak építése helyett örökké csak a düledező házakat akarja megtámasztani, s mikor a válság állandósulását látja, nem a társadalom szerkezetében rejlő okokat keresi és küszöböli ki, hanem (…) a bajok tüneti kezelésére való állandó készséget fejleszti ki magában."

Bibó István[1]

Lezárás dátuma:2014. november 3.

[1] Bibó István: Elit és szociális érzék; In: Bibó István: Válogatott tanulmányok 1935-1944 (Magvető Kiadó, Budapest, 1986) 238. o.

1. Bevezető gondolatok

A nyugdíjrendszer, azaz a társadalmi ellátórendszer azon alrendszere, mely arra hivatott, hogy a társadalom jövedelemtermelő munkára (már) nem vagy csak korlátozottan képes[2] tagjait – a társadalmi szolidaritás és a biztosítási elv[3] jegyében – ellássa, a fejlett világ országaiban mindenhol komoly kihívásokkal néz szembe, és reformokra szorul.

A reformkényszer adott. Nem mindegy azonban, hogy a változtatás milyen irányba tolja el a rendszert, valamint lényeges a reformok jogi kivitelezése, megvalósítása is, jelesül a születő új szabályok alkotmányosságának a követelménye. Dolgozatom ez utóbbi kritériumra koncentrál. Jogunk van-e nyugdíjunkhoz? Tulajdonjogi természetű-e ez a jog? A biztosítási, avagy a szociális elem játszik-e inkább szerepet a nyugdíjjogosultság megalapozásánál? Ilyen és ehhez hasonló kérdésekre keresi dolgozatom egy konkrét szituáció, a 2010-ben megindult magyarországi nyugdíjrendszer-átalakítás kapcsán a válaszokat. Nem vállalkozhatok azonban a téma minden részterületét átfogó, holisztikus mű megírására. Dolgozatom csupán az öregségi nyugdíj rendszerének átalakítására fókuszál.[4]

A reformfolyamatnak ezidáig kétszer – nagyrészt ellentétes iránnyal és célkitűzésekkel – látott neki Magyarország. Jelen munkámban az öregségi nyugdíj rendszerét célzó, 2010-ben kezdődő magyarországi reformfolyamatokkal, azoknak is kiemelten az alkotmányjogi, alapjogi és szociális jogi vonatkozásaival foglalkozom.

A szociális jog – mint a közigazgatási jog különös részétől a rendszerváltás után frissen elkülönült, immáron sui generis jogterület[5] – a szociális ellátások jogi szabályozásával összefüggő kérdésekkel foglalkozik. Czúcz Ottó szociális ellátásnak tekinti a társadalom keretei között megszervezett összes olyan tevékenységet, melynek az a rendeltetése, hogy a társadalom tagjai által megtermelt anyagi javak egy részének elvonásával képzett alapból támogatást adjanak mindazon személyeknek, akik nem tudnak saját megélhetésükről gondoskodni.[6]

A 2010-ben elindult átalakítási folyamat megértéséhez röviden ki kell térnünk arra, hogy mi volt az a kiindulóhelyzet, status quo, melyet a megelőző, kilencvenes évek végén végbement

[2] E munkaképesség elvesztése például a rokkantsági nyugdíj esetében egyértelmű: azt szakember, orvos igazolja. Az öregségi nyugdíj kapcsán e körülményt a jogrendszer a nyugdíjkorhatár betöltésének az időpontjával vélelmezi.
[3] 26/1993. (IV. 28.) AB határozat
[4] Nem tekintem át a társadalombiztosítás egész rendszerét, annak csupán egy szegmensét, az öregségi nyugdíjrendszer reformját vizsgálom. Elemzésem jogi szempontokra épül, a téma közgazdaságtani vonatkozásainak feltárására sem vállalkozik dolgozatom. Dolgozatom nem vizsgálja a társadalombiztosítás igazgatási rendszerének hatékonyságára, célszerűségére vonatkozó kérdéseket sem.
[5] Juhász Gábor – Tausz Katalin: Szociális jog (ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest, 2012) 6. o.
[6] Czúcz Ottó: Szociális jog 1. (Unió Kiadó, Budapest, 2003), Idézi: Juhász Gábor – Tausz Katalin: Szociális jog (ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest, 2012) 6. o.

reformfolyamat hozott létre. Mindez azért szükséges, hogy bemutatásra kerüljön az a rendszer, mely megváltoztatására a 2010-ben elkezdődött átalakítás vállalkozott.

1997-ben kötelezte el magát az akkori kormány a három pilléren álló nyugdíjrendszer mellett.[7] Az első pillért az állami (társadalombiztosítási) nyugdíjrendszer adta, mely felosztó-kirovó elven működött, azaz az aktív, dolgozó járulékfizetők befizetéseiből fedezte az állam a folyó nyugdíjkifizetéseket.

A második pillért a magán-nyugdíjpénztári rendszer jelentette, mely a reform beindulásának időpontjában már munkában állók számára választható opcióként jelentkezett (az állami rendszerből át lehetett lépni), a pályakezdők számára viszont kötelező volt. Felmenő rendszerben így ez vált volna a fő pillérévé a magyar nyugdíjrendszernek. A magánnyugdíjpénztárak működési elve az állami nyugdíjrendszerrel szemben nem a felosztó-kirovó elv, hanem a tőkefedezet elve. Tagjaik nyugdíjjárulékát a pénztárak befektetik, e vagyonon hozamot realizálnak, így biztosítva tagjaik számára az öregségi nyugdíjat.

A harmadik pillér törzsét az önkéntes nyugdíjpénztárak képezték, ide sorolhatjuk azonban a másik két önkéntes nyugdíj-előtakarékossági formát, az önkéntes nyugdíjbiztosítást és a nyugdíj-előtakarékossági számlát. A harmadik pillér funkciója, szerepe az első kettő pillér kiegészítése, a járulékfizetők tudatos öngondoskodásának az előmozdítása volt.

E három pillér alkotta tehát azt a kiindulási alapot, melyről a 2010-ben megkezdődött átalakítás elmozdult.

Dolgozatom a továbbiakban nem csupán a nyugdíj-átalakítás egyes állomásait mutatja be, fontosnak tartom az átalakítással kapcsolatos tényeket kiegészíteni azoknak a releváns eljárásoknak a bemutatásával (az Alkotmánybíróság és strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának eljárásaira gondolok itt), melyek az alkotmányjog szemüvegén keresztül vizsgálták a 2010-ben elindult magyar nyugdíjreform egyes stációit megtestesítő jogszabályokat. Ezen eljárások végkövetkeztetései, sikerei és kudarcai támpontot jelenthetnek, illetve egyfajta keretrendszert is adhatnak dolgozatom negyedik részéhez, melyben a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának tükrében, továbbá az általános alkotmányjogi dogmatika és a szociális jogi szempontrendszer alapján értékelem a magyar nyugdíjreform egyes intézkedéseit.

[7] E rendszer gerincét a következő három, egymást követően kihirdetett törvény alkotta: a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról , valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény; a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény; a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény.

2. A magyar nyugdíjrendszer előtt álló kihívások

A nyugdíjrendszert érintő rizikófaktorok, kihívások, melyekkel a fejlett világ kormányainak (és lakosságának) a kétezres évek első évszázadában szembe kell, avagy kellett[8] nézniük, kétségkívül súlyosak. Az alábbi fejezetben a főbb szempontokat megvilágítva, szociális jogi nézőpontok beépítésével elemzem a magyar nyugdíjrendszer legfontosabb kihívásait. Mindenekelőtt azért tartom fontosnak e kockázati tényezők áttekintését, mert ezek kapcsán érthető meg az a környezet, szituáció, mely a 2010-ben megindult magyar nyugdíj-átalakítások legfontosabb ösztönzőjeként szolgált.

A magyar nyugdíjrendszert szorító legfontosabb anomáliákat vizsgálva elsődlegesen a romló demográfiai adatokat kell megjelenítenünk[9] (gondolok itt az európai és angolszász világ elöregedő társadalmaira).[10]

A felosztó-kirovó rendszer logikájából következően amennyiben a születések száma tartósan a halálozások száma alatt marad – ezt a trendet figyelhetjük meg Magyarországon[11] –, akkor szükségképpen csökken a rendszerben az aktív járulékfizetők száma. A Közép-Kelet-Európában felerősödő migrációs folyamatok szintén negatívan hatnak az aktív járulékbefizetők számára Magyarországon.[12]

E kényszerhelyzetben rövid távú válasz lehet a nyugdíjrendszer egyes paramétereinek megváltoztatása, mely jelentheti egyrészt az öregségi nyugdíjkorhatár további felemelését, az indexálás[13] szabályainak megváltoztatását, avagy a nyugdíjjárulék-kulcsok módosítását.

Magyarországon fontos kihívást jelent a nyugdíjrendszer számára az európai összehasonlításban alacsony foglalkoztatottság is.[14] Ez a jelenség egyrészt az aktív járulékfizetők számának csökkenése miatt jelent problémát, másrészt pedig a nyugdíjkorhatár emelésének is gátat szab, hiszen a korhatáremelésből kifolyólag tovább foglalkoztatott idősek kiszoríthatják a munkaerőpiacról az oda belépni vágyó fiatalokat.

A gyertya a két végéről ég: egyrészt az egészségtelen szerkezetű korfa okán az egyre növekvő számú nyugdíjasra egyre kevesebb aktív járulékfizető jut. Másrészt ezzel párhuzamos társadalmi

[8] Fenntartható nyugdíjrendszer működik például Ausztráliában, Svédországban vagy Új-Zélandon. Vö. Pension Sustainability Index, (Allianz SE, München, 2014) Forrás: https://www.allianz.com/v_1396002521000/media/press/document/2014_PSI_ES_final.pdf; letöltve: 2014.11.03.

[9] Vö.: Cseh-Szombathy László – Tóth Pál Péter: Népesség és népesedéspolitika, In: Köz-politika, 2001/7, 53. o.

[10] Lásd: Spéder Zsolt (szerk.): Demográfiai jövőkép (Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, Budapest, 2011) Forrás: http://www.nfft.hu/dynamic/NFFT_muhelytanulmanyok_1_KSH_NKI_demografia_2011.pdf; letöltve: 2014.11.03.

[11] http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_wdsd001a.html; letöltve: 2014.11.03.

[12] A legfrissebb kutatások az országot 1989 után elhagyók számát 350 ezer főre becsülik. Lásd: http://www.ksh.hu/docs/szolgaltatasok/sajtoszoba/seemig_sajto_reszletes.pdf; letöltve: 2014.11.03.

[13] Az indexálás a nyugdíj törvényileg meghatározott értékkövetési rendszere.

[14] Magyarország, 2013 (KSH, Budapest, 2014) 33. o.; Forrás: http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2013.pdf; letöltve: 2014.11.03.

folyamat a várható életkor kitolódása, a jogosultak így nem ritkán akár több évtizedig is igénybe veszik a nyugellátást, komoly terhet rakva így a rendszerre.[15]

A járulékbefizetések mértékére negatív hatást gyakorolnak az ún. rejtett gazdasági tevékenységek (fekete- vagy szürkegazdaság), melyek becsült értéke Magyarországon akár a bruttó nemzeti össztermék egy hatodát is elérheti.[16]

*

Az egykori szocialista országok további tehertétele az államszocializmus örökségeként hátrahagyott, piacgazdasági körülmények között fenntarthatatlan és ellentmondásokkal terhelt nyugdíjrendszer. Beszédes adat például, hogy a rendszerváltás előtti, szocialista Magyarország következetesen kitartott amellett a hipotézis mellett, hogy pénze értékálló, ennek következtében nem volt hajlandó figyelembe venni a pénzromlást, az inflációt. Mivel az állam a fenti tévhitből kiindulva a nyugdíj értékét csak nominálisan garantálta, a juttatás egyre kevésbé volt alkalmas a szociális minimum biztosítására.[17]

Súlyos terhet rótt továbbá a rendszerváltás utáni időszak költségvetéseire az a tény, hogy a szocializmus időszakának legnagyobb, 1975-ben végrehajtott nyugdíjreformja[18] nélkülözte az előzetes modellszámításokat. A nyugdíjkifizetések ígéretét anélkül foglalták törvénybe, hogy a gazdaság várható teljesítőképességével és teherbíró képességével összevetették volna.[19]

Az államszocialista rendszer felelőtlen gazdaságpolitikájának következtében a rendszerváltást jelentős gazdasági visszaesés kísérte. A kilencvenes évek elején az áremelkedés rendkívül gyors üteművé vált, 1991-ben az infláció elérte a 35%-ot.[20] Az 1990-1997-ig tartó időszakban az egy főre jutó reáljövedelem 17%-al csökkent[21], a teljes foglalkoztatottság megszűnésével megjelent a munkanélküliség jelensége. A szocialista rendszer máig ható s egyik legsúlyosabb öröksége továbbá a hazánkra nehezedő államadósság-teher.[22]

E folyamatok aláásták az egész államháztartás stabilitását és részben máig ható kihívások elé állítják a mindenkori gazdasági kormányzatot.

*

[15] https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd008.html; letöltve: 2014.11.03.
[16] Belyó Pál: A rejtett gazdaság nagysága és jellemzői, In: Statisztikai Szemle, 2008/2, 115. o.
[17] Erről bővebben dr. Szabó András és dr. Zlinszky János alkotmánybírók írnak a 26/1993. (IV. 28.) AB határozathoz fűzött különvéleményükben.
[18] E reformfolyamat – melynek feldolgozása jelen írásom témáját nem képezi – gerincét a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény képezte.
[19] Bod Péter Ákos: Mennyibe kerül egy társadalombiztosítási nyugdíjrendszer működtetése? I. rész, In: Közgazdasági Szemle, 1992/2, 123-145. o.
[20] Magyarország 1989-2009 (Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2010), 15. o.; Forrás: http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo1989_2009.pdf; letöltve: 2014.11.03.
[21] Magyarország 1989-2009 (Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2010), 14. o.; Forrás: http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo1989_2009.pdf; letöltve: 2014.11.03.
[22] Magyarország 1989-2009 (Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2010), 36. o.; Forrás: http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo1989_2009.pdf; letöltve: 2014.11.03.

A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatóságát is vizsgálta az Allianz gondozásában 2014-ben megjelent fenntarthatósági jelentés.[23] A vizsgált ötven országból hazánk a 32. helyet foglalja el, tehát nyugdíjrendszerünket a jelentés a kockázatosabb, kevésbé fenntartható rendszerek közé sorolta. A jelentés egy PSI-nek nevezett nyugdíj-fenntarthatósági index segítségével kategorizálja az országokat, mely mutatót az adott országra jellemző demográfiai folyamatok, gazdasági helyzet, nyugdíjrendszer-szerkezeti adottságok és egyéb társadalmi-gazdasági jellemzők alapján határoz meg.

Magyarország kapcsán a jelentés kiemeli, hogy a 2011-es vizsgálathoz képest hazánk három helyet lépett előre, a visegrádi országok közül azonban továbbra is csupán Szlovákia áll mögöttünk.

A jelentés tárgyalja, hogy a bruttó hazai össztermék (GDP) hány százalékát fordítják az egyes államok nyugdíjkifizetésekre. A GDP-ráfordítások aránya növekedő tendenciát mutat. Míg 1975-ben Magyarország a bruttó nemzeti össztermékének csupán 3,5%-át fordította nyugdíjkifizetésekre, a rendszerváltás idejére, 1990-re ez a szám 8,8%-ra emelkedett.[24] A jelentés 2010-es adatai alapján Magyarország (Lengyelországhoz hasonlóan közel 12%) az európai átlag (11,3%) felett költ nyugdíjcélú kifizetésekre. A visegrádi országok közül Szlovákia (8%) és Csehország (9%) is jóval kevesebbet fordít GDP-arányosan nyugdíjkiadásokra.

Kockázati tényezőként jelzi a jelentés, hogy Magyarország kimerítette a második, magánnyugdíj-pillérben felhalmozott forrásokat. A magán-nyugdíjpénztári reform jelentőségét érzékelteti, hogy az átalakítás megindulása előtt, 2010 második negyedévében a magán-nyugdíjpénztári tagok száma meghaladta a hárommillió főt.[25]

*

A fent bemutatott problémákra, kihívásokra a szakmai közvélemény évtizedek óta keresi a megoldást, a tartalmi reform, átalakítás azonban továbbra is várat magára. A rendszerváltás óta eltelt évtizedekben számos reformjavaslat látott napvilágot. E javaslatok közül csupán hármat emelek ki, melyek az utóbbi években fokozottan foglalkoztatták a szakmai közvéleményt.

A névleges egyéni számlás rendszeren alapuló[26] ún. svéd modell is felosztó-kirovó rendszerű, csakúgy, mint a jelenlegi magyar nyugdíjrendszer. Lényege, hogy egy egyéni számlán tartják nyilván minden járulékfizető befizetett járulékait, amit folyamatosan növelnek egy kamattal. A rendszer tartalmaz egy automatikus kiegyenlítő mechanizmust, mely magasabb

[23] Pension Sustainability Index, (Allianz SE, München, 2014); Forrás: https://www.allianz.com/v_1396002521000/media/press/document/2014_PSI_ES_final.pdf; letöltve: 2014.11.03.
[24] Augusztinovics Mária – Gál Róbert Iván – Matits Ágnes – Máté Levente – Simonovits András –Stahl János: A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után, In: Közgazdasági Szemle, 2002/6, 475. o.
[25] A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének 2010. évi harmadik kockázati jelentése, 79. o.; Forrás: http://felugyelet.mnb.hu/data/cms2252144/kockazati_jelentes_2010_III.pdf; letöltve: 2014.11.03.
[26] Notion Defined Contribution, NDC

nyugdíjkorhatárral, avagy alacsonyabb nyugdíjjal kompenzálja a várható csökkenő járulékfizetést. A rendszer előnye a saját nyugdíjváromány követhetősége, az átláthatóság. [27]

A második modellt Botos Katalin és Botos József dolgozták ki a Németországban működő, ún. pontrendszer alapú nyugdíjrendszer alapulvételével.[28] A modellben a befizetett nyugdíjjárulék után pontokat kap a járulékfizető, meghatározott szolgálati idő leteltével – nyugdíjba vonuláskor – pedig ezen pontok alapján számítják ki a nettó átlagbér figyelembevételével az adott járulékfizető nyugdíját. Összegyűjtött teljes pontszámát azonban csak akkor kapná meg a járulékfizető szülőpár a javaslat értelmében, ha legalább kettő gyermekük van. E fölötti gyermekszámnál a pontok növekednek, ez alatt pedig csökkennek. Magyarországon a termékenységi ráta 1,34[29], a társadalmi reprodukcióhoz viszont legalább 2,1 szükséges. Ezt a problémát kívánja orvosolni a Botos házaspár javaslata, mely azonban több fontos és releváns kérdésre nem ad választ[30], valamint elvi aggályok is megfogalmazhatók a termékenységi ráta és a nyugdíjügy ilyen konkrét és közvetlen összekötésével kapcsolatban.

Holtzer Péter, aki 2007-2010 között a Nyugdíj és Időskor Kerekasztal elnöke volt, a nyugdíjrendszeren belül az öngondoskodási elem megerősítésére tett javaslatot.[31] Holtzer a nyugdíjjárulék mértékének csökkentése mellett az ennek ellenében folyósított állami nyugdíj radikális csökkentését javasolja. Ezt egészítené ki egy alapnyugdíj, mely mindenkinek, aki Magyarországon járulékfizetőnek számít, egy meghatározott kor felett járna. Az előző két „pillérhez" társulna az öngondoskodási elem, mely állami ösztönzőkkel támogatná a magán-megtakarítást, valamint a családi, avagy kisközösségi szolidaritást.

[27] Scherman: The Swedish Pension Reform: a good model for other countries? In: NFT 2003/4, 304-318. o.; Forrás: http://www.forsakringsforeningen.se/files/2003403.pdf; letöltve: 2014.11.03.

[28] Modelljüket a Pénzügyi Szemle honlapján mutatták be ötrészes cikksorozatban. Lásd: http://www.penzugyiszemle.hu/vitaforum/a-nyugdijreform-alapkerdesei-5-egy-uj-magyar-nyugdijrendszer-alapjai; letöltve: 2014.11.03.

[29] Az adat 2012-es. Forrás: https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsdde220.html; letöltve: 2014.11.03.

[30] Mi történik például, ha a gyermek meghal, vagy hogyan kezeli a rendszer a meddőség problémáját?

[31] http://www.vdsz.hu/files/1/25/tezisek_yugdij.pdf; letöltve: 2014.11.03.

3. A 2010-es nyugdíjreform egyes intézkedéseinek bemutatása

2010 októberében vette kezdetét az a folyamat, melynek eredményeként Magyarországon de facto megszűnt a három pillérre építő nyugdíjrendszer második, magán-nyugdíjpénztári pillére. Az alábbiakban a folyamat egyes stációit, valamint azok jogi manifesztációját jelentő jogszabályokat mutatom be.

3.1 A nyugdíjpénztár-választás szabadsága és a magán-nyugdíjpénztári befizetések

Az Országgyűlés a 2010. október 25-i ülésnapján elfogadta a nyugdíjrendszer reformjának első lépését jelentő két törvényt. A nyugdíjpénztár-választás szabadságáról szóló 2010. évi C. törvény (a továbbiakban: Tv1.) megszüntette a kötelező magán-nyugdíjpénztári rendszert. A pályakezdők számára tehát a törvény hatálybalépését[32] követően megnyitotta a lehetőséget annak eldöntésére, hogy az állami kockázatközösségben vagy a magán-nyugdíjpénztári rendszerben kívánnak-e részt venni.[33]

A másik jelentős, október 25-én elfogadott és november 2-án Magyar Közlönybe került törvény, a magán-nyugdíjpénztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 2010. évi CI. törvény (a továbbiakban: Tv2.) jelentőségének a megértéséhez rövid kitérőt kell tennünk. A bérre rakódó nyugdíjhoz kapcsolódó terhek rendszere 2010 novembere előtt a következőképpen nézett ki: a bruttó munkabér 24%-át vonta el az állam a munkáltatótól, ez képezte a munkáltatói nyugdíjjárulékot. Ezen kívül a munkavállaló befizette még a bruttó munkabérének 9,5%-át egyéni nyugdíjjárulékként, melyből – amennyiben az adott személy magán-nyugdíjpénztári tag volt – 8% a magánnyugdíjpénztárba került tagdíjként befizetésre, a fennmaradó 1,5% pedig az államkasszát illette nyugdíjjárulékként.[34] Ennek fejében a nyugdíjjogosult nyugdíját – a nyugdíjba vonulást követően – 75%-ban az állam, 25%-ban pedig magánnyugdíjpénztára fizette.

E rendszerben hajtott végre módosítást a Tv2. azon rendelkezése, melynek értelmében a 2010. november 1-je és 2011. december 31-e közötti időszakban esedékes, a magán-nyugdíjpénztári tag által fizetendő nyugdíjjárulék mértéke 9,5 százalékra módosult.[35] Ezzel párhuzamosan pedig a fent jelzett időszakban esedékes tagdíj mértéke 0 százalékra változott.[36]

[32] 2010. november 3.
[33] Tv1. 1. és 4. §
[34] Amennyiben az adott személy nem volt magán-nyugdíjpénztári tag, a teljes 9,5% az állami nyugdíjkasszába került.
[35] Tv2. 1. §
[36] Tv2. 2. §

Praktikusan tehát az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalhoz (APEH)[37] érkező 8%-os tagdíjat – mely csupán technikai okokból futott keresztül állami szerven – az állam magánál tartotta (a Nyugdíjbiztosítási Alapnak[38] kellett utalni), így a törvényben szereplő 14 hónapos időszakban ez az összeg nem gyarapíthatta a magán-nyugdíjpénztári tagok pénztárak által vezetett egyéni számláját. A Kormány ígéretet tett e veszteség kompenzálására.

3.2 A második lépés: az állami nyugdíjrendszerbe való átlépés megnyitása

A második pillér, azaz a magánnyugdíjpénztárak fokozatos kivezetését célzó reformfolyamat következő, második stációja a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvényben (a továbbiakban: Tv3.) testesült meg. A törvényt az Országgyűlés a 2010. december 13-i ülésnapján fogadta el. Rendelkezései – jelentőségükhöz képest rendkívüli gyorsasággal - a kihirdetést követő napon, 2010. december 22-én léptek hatályba.[39]

A törvény[40] értelmében a magán-nyugdíjpénztári tagoknak főszabály szerint 2011. január 31-ig[41] "személyazonosságuk ellenőrzése céljából", a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervnél személyesen nyilatkozniuk kellett tagságuk fenntartásáról. Amennyiben ezt elmulasztották, 2011. március 1-i hatállyal tagságuk megszűnt, és így az állami nyugdíjrendszer részesévé váltak.

A személyes megjelenés kötelezettsége alól kivételt képezett az a magán-nyugdíjpénztári tag, aki a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv előtti nyilatkozattételben testi fogyatékossága, egyéb *egészségügyi ok* miatt, vagy azért akadályoztatott, mert személyi szabadságát korlátozó büntetés vagy intézkedés hatálya alatt áll. Esetében nyilatkozattételének lehetővé tétele érdekében – kérésére – a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv felkereste az adott személyt. E lehetőséget a magán-nyugdíjpénztári tag 2011. január 21-éig írásban kérhette a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervtől.

A főszabály alóli második kivételt azoknak a magán-nyugdíjpénztári tagoknak a csoportja képezte, akik a nyilatkozattételre rendelkezésre álló időtartam alatt tartósan külföldön foglalkoztatott, tartós külföldi szolgálatot teljesítő, vagy külföldi tanulmányokat folytató (*külföldön tartózkodók*) magán-nyugdíjpénztári tagok. Ők külképviseleten is tehettek nyilatkozatot. E személyekkel bizonyos szempontból hasonlóan kezelte a törvény azon személyeknek a körét, akik

[37] 2011. január elsejétől az adóhatóság megnevezése Nemzeti Adó- és Vámhivatalra (NAV) módosult.
[38] A Nyugdíjbiztosítási Alapról a 1992. évi LXXXIV. törvény rendelkezik. A törvény 4. § (1) bekezdése értelmében a Nyugdíjbiztosítási Alap az öregségi nyugdíj, egyes hozzátartozói nyugellátások, az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek rokkantsági nyugdíja, baleseti nyugellátása kiadásainak a fedezetére szolgál.
[39] Kivéve a törvény 34. §-át, mely a többi szakaszhoz képest később, csupán 2011. december 1-jén lépett hatályba.
[40] Tv3. 18. § és 28. §
[41] Ez alól két kivétel van: ha valaki időközben megrokkan, eldöntheti, visszalép-e az állami rendszerbe; ha pedig valaki megözvegyül, akkor azt döntheti el, hogy az állami özvegyi nyugdíjat választja-e, vagy elhunyt hozzátartozója magán-nyugdíjpénztárától kéri-e a juttatást.

valamilyen rajtuk kívülálló okból nem tudták határidőre megtenni nyilatkozatukat (*akadályoztatottak*). E két csoport tagjai – tehát az akadályoztatott és a külföldön tartózkodó magán-nyugdíjpénztári tagok – igazolási kérelmet nyújthattak be. Erre szubjektív határidőként (akadály megszűnésétől számítva) a törvény 8 napot határozott meg, objektív határidőként pedig a 2011. február 28-át rögzítette.

*

Akik a fenti nyilatkozatot 2011. január 31-ig nem tették meg, automatikusan az állami nyugdíjrendszer részévé váltak. Az átlépő tag magán-nyugdíjpénztári portfólióját képező eszközöket a törvény által létrehozott Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapnak[42] kellett átadni.[43]

A jogi szabályozás szerint az állami rendszerben e portfólió értéke a kialakításra kerülő egyéni nyugdíjszámlákon lesz nyilvántartva, mely számla – a kormányzat ígérete szerint – a házastárs részére örökölhető lesz.[44] Ezen az egyéni számlán lenne nyilvántartva a továbbiakban az állami rendszerbe befizetett egyéni nyugdíjjárulék is. Az egyéni számla kialakításának határidejét a törvény 2011. július 30-ában állapította meg.[45]

Aki a magán-nyugdíjpénztári tagsága fenntartása mellett döntött, avagy 2011. január 31-e után létesített magán-nyugdíjpénztári tagságot, a Tv3. rendelkezései szerint 10% egyéni hozzájárulást fizet a pénztárnak,[46] és a törvény 36. §-ának értelmében 2011. december 1-jétől kezdődően a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben további szolgálati időt nem szerez, valamint az ezt követően szerzett keresete a társadalombiztosítási nyugellátások megállapítása során nem vehető figyelembe. Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy aki magán-nyugdíjpénztári tag marad, elveszíti a nyugdíja 75%-át adó ún. szolidaritási, avagy állami nyugdíjat, melyet csupán kiegészített a magán-nyugdíjpénztári tagok esetében a 25%-os, pénztár által fizetett rész (a továbbiakban: „kiszerződés" jogintézménye). E tagok után azonban munkáltatójuknak továbbra is be kell fizetnie bruttó bérük 24%-át, melynek elnevezése a törvény hatálybalépésével munkáltatói járulékról

[42] Az Alap jogállásáról röviden a következőket érdemes megjegyeznünk: az Alap jogi személy, székhelye Budapest, kezelője az Államadósság Kezelő Központ Zrt. Az Alap legfőbb döntéshozó szerve az Alap Irányító Testülete. A Testület öt tagból áll. A Testület elnökét és egy tagját az államháztartásért felelős miniszter, további egy-egy tagját a szociálpolitikáért- és nyugdíjpolitikáért felelős miniszter, valamint a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter jelöli ki. A Testület tagja továbbá a Nyugdíjbiztosítási Alap kezeléséért felelős nyugdíjbiztosítási szerv vezetője. Az elnök és a miniszterek által jelölt tag kijelölése határozatlan időre szól.

[43] Tv3. 1. §; E tranzakció határidejeként a 2011. május 15-én hatályba lépő, a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi XLIII. törvény 2012. június 12-ét határozta meg.

[44] Tv3. 25. §

[45] Tv3. 30. §

[46] Tv3. 34. § (2) bekezdés

“nyugdíj-hozzájárulás”-ra változott, ezzel is kifejezve, hogy e pénz befizetése jogosultságot nem alapoz meg, ezen összeg csupán az állami nyugdíjrendszer fenntartásához való hozzájárulás.[47]

A 24%-os “nyugdíj-hozzájárulás” 2012. január elsejei hatállyal az egészségügyi és a munkaerő-piaci járulékkal összevonva egy új adófajtává, a 27%-os szociális hozzájárulási adóvá alakult.[48]

Az állami rendszerbe visszalépő tag jogosult portfóliója reálhozamának, illetve a munkáltató által a tagdíj felett esetlegesen fizetett ún. önkéntes tagdíj-kiegészítés összegével a törvény keretei között rendelkezni. Az állami rendszerbe visszalépő tag dönthet arról, hogy ezt a pénzt adómentesen, egy összegben felveszi, önkéntes pénztárába utalja, tehát a harmadik pillérbe csoportosítja át, vagy az állami Nyugdíjbiztosítási Alapba továbbítja, ahol a létrejövő egyéni nyugdíjszámláján kerül jóváírásra.[49]

E visszalépő tagi kifizetéseket az adott magánnyugdíjpénztárnak legkésőbb 2011. augusztus 31-ig kell teljesítenie.[50]

3.3 Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény

A nyugdíjügyi átalakítás következő lépéseként 2011. december 23-án fogadta el az Országgyűlés Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvényt (a továbbiakban: Tv4.), mely rendelkezései főszabály szerint – a törvény súlyához képest szintén meglepő gyorsasággal – december 31-én léptek hatályba.

Az első, témánk szempontjából releváns módosítás, melyet a törvény tartalmaz, a magán-nyugdíjpénztári tagdíj eltörlése.[51] A törvény rögzíti: természetes személy nyugellátás fedezetére, törvényi kötelezettség alapján fizetett járuléka kizárólag a Nyugdíjbiztosítási Alapot illeti meg. E rendelkezés a gyakorlatban azt jelenti, hogy a Tv2.-vel elterelt – időközben 10%-osra növelt – magán-nyugdíjpénztári tagdíjak a Tv2.-ben meghatározott 2011. december 31-én lejáró határidő után is a Nyugdíjbiztosítási Alap részére kerülnek befizetésre. A törvényjavaslathoz érkező, az Országgyűlés költségvetési bizottsága által jegyzett módosító javaslat[52] indokolása egészen nyíltan fogalmaz, amikor leszögezi, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer hosszú távú fenntarthatósága, pénzügyi stabilitása és a hatálya alatt álló biztosítottak nyugdíj várományainak

[47] Tv3. 34. § (1) bekezdés
[48] 2011. évi CLVI. törvény az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról, 453-467. §
[49] Tv3. 16. §
[50] a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény végrehajtásáról szóló 87/2011. (V. 31.) Korm. rendelet 19. § (3) bekezdés
[51] Tv4. 42. § (2) bekezdés
[52] T/5130/29. módosító javaslat

biztosítása érdekében a javaslat megszünteti a kötelező magán-nyugdíjpénztári tagdíjfizetést.[53] A tagdíj megszüntetése után a magánnyugdíjpénztárak már csupán önkéntes hozzájárulásokat kérhetnek tagjaiktól. Ahogy a törvényszöveg fogalmaz: a tagdíj a pénztár szolgáltatásainak fedezetére, valamint a pénztárszervezet működtetésére a pénztártagok által önkéntesen vállalt, rendszeresen fizetett pénzbeli hozzájárulás. A tagdíj minden pénztártagra kötelező, legkisebb mértékét a pénztár alapszabálya határozza meg.[54]

A másik fontos rendelkezése a törvénynek, hogy a magán-nyugdíjpénztári tagdíj megszüntetésével összefüggésben eltörli a Tv3. által bevezetett ún. "kiszerződés" jogintézményét.[55] Azt a sokat vitatott jogintézményt tehát, melynek értelmében aki magán-nyugdíjpénztári tagsága fenntartása mellett döntött, csupán az általa befizetett 10%-os tagdíj után számíthat nyugdíjra (annak ellenére, hogy munkáltatója utána is fizeti a 2010. december 22-ével nyugdíj-hozzájárulássá, majd 2012. január elsejével szociális hozzájárulási adóvá keresztelt munkáltatói nyugdíjjárulékot). A törvényjavaslathoz az alkotmányügyi bizottság által benyújtott zárószavazás előtti módosító javaslat[56] így érvel a változtatás mellett: "A kötelező tagdíjfizetés megszüntetésével (…) egyidejűleg a kiszerződés jogintézménye (…) hatályon kívül helyezésre kerül, mivel a 10% egyéni járulékfizetés a továbbiakban nyugdíj-jogosultságot keletkeztet."

A „kiszerződés" jogintézményének értelmében[57] a magán-nyugdíjpénztári tagok 2011. december elsejétől nem szerezhetnek az állami nyugdíjrendszerben szolgálati időt, és e dátumot követően szerzett keresetük/jövedelmük sem szolgálhat a társadalombiztosítási nyugellátás megállapításának alapjaként. E szabályt a Tv4. annulálta[58], így tulajdonképpen a magán-nyugdíjpénztári tagságukat fenntartókat csupán egy hónapig – 2011 decemberében – érintette a jogintézmény.

Problémaként merül fel továbbá, hogy bár a későbbiekben módosításra került a magán-nyugdíjpénztári tagok állami nyugdíjának kiszámítására vonatkozó képlet[59], a törvény[60] továbbra is külön szabályok szerint határozza meg a magán-nyugdíjpénztári tagok nyugdíjának kiszámításához szükséges szorzószámot a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer tagjainak szorzószámához képest. E különbségtétel addig volt indokolt, míg az állami rendszer által biztosított, a jogosult nyugdíjának 75%-át kitevő szociális nyugdíj mellé a magánnyugdíjpénztárak mellé tudták tenni a 25%-os

[53] Ezzel a módosítással a magán-nyugdíjpénztárak funkcionálisan az önkéntes nyugdíjpénztárakkal lettek azonosak, működésükre azonban továbbra is az önkéntes kasszák működési szabályainál sokkal szigorúbb rendelkezéseket tartalmazó 1997. évi LXXXII. törvény az irányadó.
[54] Tv4. 49. § (7) bekezdés
[55] Tv4. 49. § (9) bekezdés
[56] T/5130/43. zárószavazás előtti módosító javaslat
[57] Tv3. 36. §
[58] 2012. január 1-i hatállyal
[59] 2012. évi CXII. törvény az Európai Unió tisztségviselőinek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és visszautalásáról, valamint az egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról
[60] A képletet az 1997. évi LXXXI. törvény I. melléklete tartalmazza.

magán-nyugdíjpénztári részt. E résznek azonban a magán-nyugdíjpénztári tagdíjak megszüntetése óta a pénztárak nyilvánvalóan csupán töredékét tudják szolgáltatni. Az Országgyűlés a magánnyugdíjpénztárak 1998-as indulása óta adós annak a szabályozásával, hogy a magánnyugdíjpénztár a felhalmozott vagyonból milyen kalkulációs szabály alapján fizessen nyugdíjat. Így előre nem lehet kiszámolni, mennyivel fogják nyugdíjba vonuláskor a kasszák kiegészíteni a 75%-os állami nyugdíjrészt.

A harmadik, a nyugdíjrendszer átalakítását célzó releváns rendelkezése a törvénynek, hogy 2012. március 31-i határidővel ismét megnyitotta az állami rendszerbe való átlépés lehetőségét a megmaradt magán-nyugdíjpénztári tagok előtt.[61] Az átlépés szabályai hasonlóak a korábbi törvény által megnyitott első időszakra érvényes feltételekhez, annyi eltéréssel, hogy a nyilatkozási kötelezettség logikája megfordult: míg a 2011. január 31-ig tartó időszakban annak a magán-nyugdíjpénztári tagnak kellett nyilatkoznia, aki tagságát fenn kívánta tartani, a Tv4. szabályai szerint immár annak kell nyilatkozatot tenni, aki át kíván lépni az állami rendszerbe. Míg az első átlépési időszakban a nyilatkozat megtételéhez "személyazonosságának ellenőrzése céljából" személyesen, a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervnél kellett megjelennie a magán-nyugdíjpénztári tagnak, addig a 2012. március 31-el lezáródó átlépési időszak alkalmával elég egy formanyomtatványt kitöltenie átlépési szándékáról, és ezt eljuttatnia a magánnyugdíjpénztárához – akár személyesen, akár postai úton. Amennyiben a magán-nyugdíjpénztári tag átlép az állami rendszerbe, portfóliójának reálhozamát és az önkéntes tagdíj-kiegészítés összegét felveheti, önkéntes pénztárba, vagy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben létrejövő egyéni számlájára utalhatja – lényegében ugyanúgy, ahogy arra az első átlépési időszakban lehetőség volt.

3.4 Az egyéni nyugdíjszámlák kérdése

Az egyéni nyugdíjszámlák ügye azért kiemelt jelentőségű, mert ez volt a kormány az egykori magán-nyugdíjpénztári tagok felé tett – törvényi kötelezettségként is vállalt – a személyes nyugdíjvagyon nyilvántartását garantáló ígérete. Ezen intézmény létrehozása biztosítaná tulajdonképpen az állami nyugdíjkasszába átkerült magán-nyugdíjpénztári vagyon egyénre lebontott nyilvántartását, nyomonkövethetővé tételét.

Az egyéni nyugdíjszámlák rendszere lehetne a kulcsmomentuma a tartalmi értelemben vett nyugdíjreformnak, mely túlmutat a magán-nyugdíjpénztári rendszer öncélú ellehetetlenítésén.

A kormány több dokumentumban s jogszabályban tett ígéretet az egyéni számlás rendszer kialakítására és azon az átlépő magán-nyugdíjpénztári tagok által hozott vagyonnak a jóváírására.

[61] Tv4. 49. § (6) bekezdés

Ahogy fentebb írtam, a Tv3. rendelkezik[62] az egyéni számlás rendszer kialakításának feltételeiről, és előírja a rendszer kialakításának a kötelezettségét.[63] A törvény nem nevezi meg konkrétan a kötelezettség alanyát, csupán a homályos az "adatok nyilvántartását 2011. június 30-ig kell kialakítani" formulát alkalmazza.[64]

A nyugdíjreform koncepcionális irányairól és a szabad nyugdíjpénztár választással összefüggő feladatokról szóló 1281/2010 (XII. 15.) Korm. határozat az egyéni nyugdíjszámlák kapcsán rögzíti azt, hogy „a Kormány egyetért azzal, hogy (…) a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe átlépő magán-nyugdíjpénztári tag egyéni számlán nyilvántartott felhalmozott nyugdíjcélú megtakarítása az átlépést követően egyéni számlán kerüljön nyilvántartásra".

A Kormány mellett az Országgyűlés is hitet tett az egyéni nyugdíjszámlák kialakítása mellett. A kötelező magán-nyugdíjpénztári tagok védelméről szóló 2/2010. (XII. 22.) OGY politikai nyilatkozatban olvasható: „az Országgyűlés (…) kinyilvánítja, hogy (…) garantálni kell az egyéni számlavezetés intézményét az állami nyugdíjrendszerbe átlépő, korábbi kötelező magán-nyugdíjpénztári tagoknak", illetve „az állami rendszerbe átlépőknek az egyéni számlára történő befizetések értékállóságát".

2012. április végén a Kormány által kiadott második Széll Kálmán-tervben is az áll: „ki kell alakítani a nyugdíjrendszerben az egyéni számlavezetést, illetve az egyéni várómány-nyilvántartást".[65]

Az állami egyéni nyugdíjszámla kialakítása – minden részletre kiterjedő formában – azonban a határidők folyamatos elmulasztása és kitolása mellett a mai napig várat magára.

Törvény[66] kötelezte az egyéni számlához szükséges adatok átadására a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét (PSZÁF). Az adatszolgáltatást "a társadalombiztosítási egyéni számla vezetéséért felelős államigazgatási szerv részére" kellett volna megtenni. E szervezetet a Kormánynak rendeletben kellett volna kijelölnie.[67] Az adatok átadásának határidejét 2012. március 31-ében határozta meg a törvény. A PSZÁF elő is készítette a kért adatokat, a határidő lejártáig

[62] 25. §
[63] 30. §
[64] Az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése értelmében azonban a Kormány feladat- és hatáskörébe tartozik mindaz, amit jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. Figyelembe kell vennünk azonban, hogy az Alaptörvény csupán 2012. január elsején lépett hatályba, tehát a kérdéses törvény hatályba lépése után. A fenti hatásköri szabályt a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény nem tartalmazta.
[65] Forrás: http://www.kormany.hu/download/3/e8/80000/1-A_következő_lépés%20%28SzKT%2020%29.pdf; letöltve: 2014.11.03.
[66] 2011. évi XIII. törvény a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alappal, valamint a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő módosításokról 5. §
[67] 12. §

azonban nem került kijelölésre a társadalombiztosítási egyéni számla vezetéséért felelős államigazgatási szerv.[68]

Az egyéni nyugdíjszámlákat a 2013. évi XL. törvény[69] hozta létre azzal, hogy a számla csupán a 2012. december 31-et követő időszakra tartalmazza a bevallott nyugdíjjárulék összegére vonatkozó adatokat, a magán-nyugdíjpénztári pénzek tehát nem kerültek a számlán jóváírásra.[70]

E projekt a megvalósítására a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség[71] írt ki pályázatot[72] azzal, hogy a feladat megvalósításában az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságnak "bevont partnerként" részt kell vennie.

A pályázat első részprojektje egy, a befizetések nyomonkövethetőségét lehetővé tevő, Ügyfélkapun keresztül működő kormányzati weboldal[73] 2013. június elsejei kezdettel indult el. A kivonat tartalmazza az ügyfél egyéni számláján szereplő egyes jogviszonyokat 2013. január 1-től kezdődően, havonkénti bontásban. Megtekinthető a jogosult biztosítási idejének kezdete és vége, valamint a bevallott nyugdíjjárulék. A honlapot azonban csupán 2013 végéig aktualizálták, a 2014-es adatok – feltehetően a kormányzati szándék szerint hamarosan[74] beinduló valódi egyéni nyugdíjszámlák[75] miatt – már nem kerültek fel a weboldalra.

[68] E szerv kijelölésére csupán az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságról szóló 289/2006. (XII. 29.) Korm. rendelet módosításáról szóló 123/2013. (IV. 26.) Korm. rendeletben került sor. A rendelet 1. §-a az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságot jelöli ki a társadalombiztosítási egyéni számla vezetésére.

[69] 2013. évi XL. törvény az egészségügyet érintő egyes törvényeknek az egészségügyi szakellátási felelősséggel kapcsolatos, valamint egyes közszférában foglalkoztatott egészségügyi dolgozók foglalkoztatási helyzetével összefüggő módosításáról

[70] 2013. évi XL. törvény 2. § (2) bekezdés.

[71] A Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget 2006-ban hozta létre az akkori kormányzat a Nemzeti Fejlesztési Hivatal és a Nemzeti Fejlesztési Tervet végrehajtó szervezetek összevonásával. Az NFÜ központi hivatali jogállással jött létre, feladata az európai uniós támogatások felhasználásának irányítása volt. Az Ügynökség 2014 január elsejéig létezett.

[72] http://palyazat.gov.hu/doc/4147; (letöltve: 2014.11.03.)

[73] https://egyeniszamla.onyf.hu; (letöltve: 2014.11.03.)

[74] Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság a nyugdíjszámla felállításának végső határidejeként először a 2014. júliusi, majd a 2014. szeptember 30-i dátumot jelölte meg.

[75] Az 72. lábjegyzetben hivatkozott pályázati kiírás szerint az egyéni nyugdíjszámláknak tartalmazniuk kell mind az jogosultakkal egyeztetett adatokat, mind a társszervezetektől (NAV, PSZÁF) átvett adatokat.
A rendszer "egyszerűsíti a nyugdíj-megállapítás/elbírálás ügyintézését", valamint gyorsabban képes lesz a változó jogszabályokhoz való alkalmazkodásra.

4. A magyar nyugdíjrendszer átalakításának elemzése

4.1 A nyugdíjreform és a jogorvoslat

Az alábbiakban a nyugdíjreform jogszerűségét és alkotmányosságát vizsgáló eljárásoknak a bemutatására vállalkozom, melyek hazai, avagy nemzetközi intézmények előtt zajlottak. Azért tartom fontosnak ezen eljárások ismertetését, mivel számos alkotmányjogi problémával, ami a nyugdíjreform megvalósítása kapcsán felmerült, e fórumok már foglalkoztak. Megállapításaik, határozataik rendelkezései és jogi indokolásuk fontos kiindulópontként, háttérként szolgálhat dolgozatom jogi érvrendszerének a felépítéséhez.

4.1.1 Az Alkotmánybíróság eljárása

A fentebb vázolt, a nyugdíjreformot megvalósító törvények megszületésével párhuzamosan folyt az Alkotmánybíróság hatáskörének és szervezetének átalakítása. 2010 novemberében az Országgyűlés a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) és az (akkor hatályos) Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) olyan módosítását[76] fogadta el, melynek értelmében – míg az államadósság nemzeti össztermékhez viszonyított aránya 50% alá nem csökken – az Alkotmánybíróság a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket csak akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó egyes jogok[77] sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb indokot.

E módosítások témánk szempontjából azért relevánsak, mert az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett eldöntenie, hogy a fentiek értelmében van-e hatásköre a nyugdíjreformhoz kapcsolódó egyes törvények elleni normakontroll indítványok elbírálására.

Az Alaptörvény 2012. január elsején lépett hatályba, így az ezen időpont előtti folyamatok, események ismertetéséhez, elemzéséhez az Alkotmány normaszövege az irányadó.

[76] A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXX. törvény

[77] Lsd. 1949. évi XX. törvény 69. § (1) A Magyar Köztársaságban senkit nem lehet magyar állampolgárságától önkényesen megfosztani, vagy magyar állampolgárt a Magyar Köztársaság területéről kiutasítani. (2) Magyar állampolgár külföldről bármikor hazatérhet. (3) Minden magyar állampolgár jogosult arra, hogy törvényes külföldi tartózkodásának ideje alatt a Magyar Köztársaság védelmét élvezze.

Az ún. "actio popularis"-t az Alkotmány 32/A. § (3) bekezdése deklarálta, a régi Abtv. 21. § (2) bekezdése erősítette meg, bontotta ki annak tartalmát. E jogintézmény értelmében valamely jogszabály egyes rendelkezései alkotmányellenességének utólagos megállapítása céljából bárki az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezhette.

A magánnyugdíjpénztárak ügyében megközelítőleg 190 indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz.[78] A testület először 2011. február 28-i és március 1-i teljes ülésén tűzte napirendjére a magánnyugdíjpénztárak ügyét.[79] A testület a saját hatáskörének értelmezésével foglalkozott, azt vizsgálta, hogy a fent bemutatott hatáskör-korlátozás értelmében van-e joga a magánnyugdíjpénztárak ügyét elbírálni. A testület e kérdésben azonban nem hozott az ülésen döntést, csupán 2011 májusában állapította meg: hatáskörébe tartozik a magán-nyugdíjpénztári rendszert átalakító szabályok vizsgálata. Az Alkotmánybíróság így a korlátozás terjedelmét szűken értelmezte. A testület ezen döntését – mely azóta egyre inkább gyakorlattá szilárdult – helyeselhetjük, hiszen ha a hatáskör korlátozását az AB tágan értelmezné, akár juthatna olyan konklúzióra is, hogy nincs helye az Alkotmánybíróság eljárásának, ha a vizsgált rendelkezés bármilyen hatással is van a költségvetésre.[80]

2011. június 27-én – szeptember elsejei hatállyal - az Országgyűlés az alkotmánybírák számát 11-ről 15-re emelte.[81] Az Alkotmánybíróság összesen öt alkalommal tárgyalta a magánnyugdíjpénztárak ügyét, ebből háromszor már a kibővített, 15 fős létszámmal. Határozatot azonban nem tudott hozni.

2011 augusztusában az ügy előadó alkotmánybírája által készített, nem nyilvános határozattervezet kiszivárgott[82], a sajtóból a tervezet fontosabb rendelkezéseiről augusztus 18-án értesülhetett a közvélemény.[83] Tulajdonképpen e forrás az egyetlen, amiből következtetni tudunk az Alkotmánybíróságon folyó gondolkodás irányára a magánnyugdíjpénztárak ügyében. A határozattervezet két fő rendelkezése a következő volt: az Alkotmánybíróság megsemmisítette

[78] Javarészt magánszemélyektől, továbbá azonban pártok (LMP, MSZP), érdekvédelmi szervezetek – úgy, mint a magánnyugdíjpénztárakat tömörítő Stabilitás Pénztrászövetség, avagy a Magyar Vegyipari, Energiaipari és Rokon Szakmákban Dolgozók Szakszervezeti Szövetsége –, valamint civil szervezetek (például a Magyar Helsinki Bizottság) is. Az indítványok a Tv2. és a Tv3. alkotmányosságát kérdőjelezték meg, vitatták. Az indítványok érvelése változatos, a hivatkozások azonban rendre a következő alapjogok sérelmére hivatkoznak: jogállamiság, tulajdonhoz való jog, emberi méltósághoz való jog, nyugdíjhoz való jog, mint alapjog, valamint a diszkriminációtilalom. Dolgozatom e részében a részletes elemzést mellőzöm, csupán az Alkotmánybíróság eljárásának bemutatása a célom.

[79] http://mkab.hu/testuleti-ulesek/az-alkotmanybirosag-2011-februar-28-marcius-1-i-teljes-ulese; letöltve: 2014.11.03.

[80] Vö.: http://igyirnankmi.blog.hu/2011/06/01/a_koltsegvetesi_kerdes_koltsegvetesi_kerdest_jelent; letöltve: 2014.11.03.

[81] A 2011 márciusában elfogadott, de csak 2012-ben hatályba lépő új alkotmány már tizenöt fős Alkotmánybíróságról rendelkezik.

[82] „Súlyos jelenségnek tartom. Szivárogtatás mindig volt, de ami a nyáron történt, az túlment minden határon: arra még nem volt példa, hogy teljes határozattervezet kerüljön a szerkesztőségekhez, minisztériumokhoz" – nyilatkozta Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke a hvg.hu-nak. Lásd: http://hvg.hu/itthon/20120102_Paczolay_Alkotmanybirosag_interju/; letöltve: 2014.11.03.

[83] http://www.origo.hu/gazdasag/hirek/20110818-elkeszult-az-alkotmanybirosag-hatarozattervezete-a-magannyugdijpenztari-ugyrol.html; letöltve: 2014.11.03.

volna az Tv3. által bevezetett ún. "kiszerződés" jogintézményét, melyet később a Tv4. el is törölt. A testület ezen kívül megsemmisítette volna azt a rendelkezést is, mely a munkáltatói nyugdíjjárulékot átnevezte nyugdíj-hozzájárulássá. Az Alkotmánybíróság tehát a tartalmi szemlélet mellett tette le a voksát, mely szerint egy teher megnevezése nem írja felül annak tartalmát: az a perdöntő, hogy a pénz a Nyugdíjbiztosítási Alapba kerül, és az állam ebből finanszírozza a nyugdíjakat.

A határozat mögé azonban nem sikerült az Alaptörvény hatálybalépéséig[84] többséget kovácsolni. Az Alaptörvény értelmében az utólagos normakontroll indítványokon alapuló Alkotmánybíróság előtt folyamatban levő eljárások – amennyiben kezdeményezőjük nem az Alaptörvény által erre feljogosított kör[85] – az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnnek.[86] A megszűnt eljárás indítványozója az el nem bírált indítványban meghatározott jogszabállyal összefüggő és az abban felvetett tartalomnak megfelelő alkotmányossági aggályt tartalmazó indítványt alkotmányjogi panasz formájában 2012. március 31-ig az Alkotmánybíróság elé terjeszthette, ha az abban megjelölt alkotmányos jogsérelem alaptörvény-ellenességet valósít meg. Alkotmányjogi panaszt azonban csak az terjeszthetett be, aki igazolni tudta a konkrét alkotmányos joga sérelmét: praktikusan tehát csak a pénztártagok.

E panaszokat az Alkotmánybíróság a közvetlen érintettség, valamint a panaszban előterjesztendő határozott kérelem hiányára hivatkozva rendre elutasította.[87]

4.1.2 A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának eljárása

Az Emberi Jogok Európai Bíróságát (a továbbiakban: EJEB) az Európa Tanács keretében elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény)[88] hozta létre, joghatósága kiterjed az Egyezmény értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos minden ügyre, melyet az Egyezményben meghatározott módon terjesztettek elő.

Az EJEB-hez 2011. május 30-án nyújtott be egyéni panaszt a szerb-magyar kettős állampolgárságú E.B., aki a panaszában az Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkében garantált tulajdonhoz való jogának[89] a megsértésére hivatkozik. A panaszos – aki magán-nyugdíjpénztári tag maradt – érvelése szerint az Tv3. és az átalakítást megvalósító egyéb törvények

[84] Az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 1. pontjának értelmében 2012. január elseje.
[85] Lásd: Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont
[86] Alaptörvény, Záró rendelkezések, 19. pont (3) bekezdés
[87] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének kellő megindokolására vonatkozó kötelezettség [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont] elmulasztását állapította meg. Lásd például: 3291/2012. (X. 19.) AB végzés vagy 3293/2012. (X. 19.) AB végzés stb.
[88] Kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről (Emberi Jogok Európai Egyezménye).
[89] „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 (…)."

a magánnyugdíj-megtakarításának kisajátításához vezettek. Kifejtette: még hogyha teljes állami nyugdíjra is lenne jogosult[90], akkor is hátrány érné, mivel az állami nyugdíj nem kötődik direkt módon a nyugdíjcélú megtakarításaihoz és befektetési stratégiájához, tehát ahhoz a döntéshez, hogy melyik magánnyugdíjpénztárnak kíván a panaszos tagja lenni.

A strasbourgi Bíróság a határozatában elutasította a beadványt.[91] Egyéni panasz az elfogadhatósági eljárásban elutasítható (többek között) abban az esetben, ha az névtelen, visszaélésszerű, nyilvánvalóan alaptalan, avagy amennyiben a panaszos "nem szenvedett jelentős hátrányt".[92] A Bíróság szerint nem sérült a panaszos tulajdonhoz való joga, hiszen joggal tarthat igényt nyugdíjra a befizetett járulékai alapján, függetlenül attól, hogy azok az állami, avagy a magánpénztárba kerültek-e befizetésre. A Bíróság hivatkozik arra is, hogy Magyarország törvényben vállalt garanciát az egyéni nyugdíjszámlák kialakítására, így a panaszos magánnyugdíj-megtakarításai a jövőben is nyomonkövethetőek lesznek.

A határozat kitér továbbá az egyéni panasz benyújtása óta bekövetkezett jogszabályi változásokra[93], melyek lehetővé tették a magán-nyugdíjpénztári tagoknak is az állami nyugdíjra való jogosultságot.

Mint láthattuk, az egyéni nyugdíjszámlák rendszere ezidáig nem készült el, jóllehet, a nyugdíj-átalakítás óta évek teltek el. Kérdéses, hogy amennyiben ma indulna meg az eljárás Strasbourgban, a Bíróság – látva az egyéni számlák kialakításának az elmaradását – hogyan döntene az ügyben. Az EJEB-nek a nyugdíjreform folyamata közben kellett döntést hoznia, így tapasztalati tényekre kevéssé támaszkodhatott, csupán a kormányzati ígéreteket és deklarációkat tudta figyelembe venni.

Véleményem szerint a magánrendszerben nyilvántartott nyugdíjcélú megtakarításoknak az állami nyugdíjpillérbe való, egyéni regisztrálás nélküli átcsoportosítása az ügy egyik lényeges körülményének a megváltozását jelenti, mely fordíthat az ügy megítélésén.

[90] Az ezt biztosító Tv4. csupán 2011. december 31-én lépett hatályba.
[91] http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-116374#{%22itemid%22:[%22001-116374%22]}; letöltve: 2014.11.03.
[92] Egyezmény 14. kiegészítő jegyzőkönyve
[93] Lásd: Tv4.

4.2 A nyugdíjreform elemzése az egyes alkotmányos jogok, értékek szempontjából

Az alábbiakban a dolgozatomban részletesen ismertetett, a nyugdíj-átalakítás folyamatát jelentő törvényi szabályozás, jogintézmények alkotmányjogi és szociális jogi értékelésére vállalkozom. Elemzésem a tartalmi kérdésekre koncentrál, érintek azonban formai kritériumokat is.[94]

Bár dolgozatomban a hatályos Alaptörvényt veszem alapul, érvelésemben – ahol lehetséges – támaszkodom az Alkotmánybíróság 2012 előtt meghozott határozataira is. Követem tehát az Alkotmánybíróság azon gyakorlatát, miszerint a tartalmilag egyező alkotmányos szabályokat értelmező AB határozatok irányadóak az Alaptörvény értelmezésére is. A testület a 22/2012. (V.11.) AB határozatában rögzítette: az Alaptörvény rendelkezéseit ugyanúgy kell értelmezni, mint az 1989. évi demokratikus Alkotmány azonos vagy hasonló tartalmú rendelkezéseit.[95]

Az Alaptörvény bizonyos területeken komoly újításokat hozott – az alkotmányos alapjogok tartományában az alkotmányozónak kevés mozgástere volt: e jogokat javarészt nemzetközi kötelezettségeink garantálják. Ennek következtében e téren az Alaptörvény az Alkotmánnyal nagyfokú hasonlóságot mutat.[96]

A továbbiakban az egyes releváns alkotmányos jogok, alapjogok szempontjából vizsgálom a nyugdíjrendszer 2010-2012-ben végbement átalakításának folyamatát, egyes jogszabályait, jogszabályi rendelkezéseit, jogintézményeit.

4.2.1 A jogállamiság

A tartalmi értelemben vett alkotmányosság megvalósulása bizonyos elvi követelmények összességének az érvényesülésétől függ.[97] Ezen elvi követelmények egyike a jogállamiság, az ún. "rule of law" eszméje.

A jogállamiság követelményét az Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény is rögzíti.[98] Tartalmát az Alkotmánybíróság évtizedes gyakorlata alakította ki.[99] Egységes a gyakorlat abban,

[94] Mint például a kellő felkészülési idő követelménye. Vö.: a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (3) bekezdés.
[95] Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság nem írhatná felül saját gyakorlatát.
[96] Az Alkotmánybíróság határozatai, melyek az 1949. évi XX. törvény alapján születtek, alapjogi vonatkozásban így jól használhatók.
[97] Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. (Osiris Kiadó, Budapest, 2007), 29.o.
[98] B) cikk (1) bekezdés
[99] Az Alkotmánybíróság jogállamisági alaphatározatai a rendszerváltozás kérdéseit alkotmányjogi szempontból tisztázó három határozat: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, mely a törvényességi óvással foglalkozik, 10/1992. (II. 25.) AB határozat a semmisségi kérdésről, valamint a 11/1992. (III. 5.) AB határozat, mely az ún. igazságtételi törvény kapcsán született. A jogállamiság legújabb értelmezési irányaihoz lásd: Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok (Századvég Kiadó, Budapest, 2014), 254-257. o.

hogy a jogállamiság egyik legfontosabb, immanens tartalmi eleme a jogbiztonság. Ezen elv fontos szerepet játszik a jogalkotás alkotmányosságában is.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogbiztonság – mint a jogállamiság fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének alapja – a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű.[100] A jogbiztonság a jogszabályok változásával kapcsolatban nem más, mint bizalomvédelem: a jog állandóságába vetett bizalom védelme – érvel a testület.[101] A bizalomvédelem elve tehát egyfelől a jogbiztonsággal szorosan összefonódik, ezen elv azonban fontos szerepet játszik a tulajdonjog alapjogi védelménél is.

Mint fentebb láthattuk, a nyugdíjreform folyamata meglehetős gyorsasággal zajlott le, a jogalanyoknak rövid határidőkön belül kellett az életüket esetenként jelentős mértékben befolyásoló, nagy horderejű döntéseket meghozniuk.

A jogbiztonság elemi kritériuma a kellő felkészülési idő követelménye, melyet a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2.§ (3) bekezdése is rögzít. Álláspontom szerint e követelmény megfontoltabb hatálybaléptetésre sarkallhatta volna a jogalkotót a nyugdíjreformot megvalósító egyes törvények megalkotásakor. Itt csupán arra utalok röviden, hogy például a nyugdíjreform első lépését megvalósító Tv1. és Tv2. is a kihirdetését követő napon lépett hatályba.

E törvények – mint láthattuk – a nyugdíjrendszer szerkezetének gyökeres átalakítását jelentették. Az áttérésre való felkészülés, az új rendszerhez való alkalmazkodás meggyőződésem szerint több időt kívánt volna meg, különösen az, hogy a jogalanyok saját és családjuk gazdálkodását az új feltételekhez igazítva szervezzék meg.

A jogállamiság kritériumait vizsgálva ki kell térnünk továbbá a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára is. A Jat. 2. § (2) bekezdése szerint egy jogszabály a hatálybalépése előtti időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

Véleményem szerint az, hogy az Alkotmánybíróság jogköreinek szűkítését elrendelő Abtv.-módosítást a hatálybalépésekor már folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni rendelte a jogszabály[102], visszamenőleges hatállyal korlátozza a jogalanyok Alkotmánybírósághoz való fordulásának jogát.[103]

---

[100] 43/1995. (VI.30.) AB határozat
[101] 142/2010. (VII. 14.) AB határozat
[102] 2010. évi CXIX. törvény 3. §
[103] Mint láttuk azonban, az Alkotmánybíróság kiterjesztően értelmezte hatáskörét, így megítélése szerint a nyugdíjreformmal kapcsolatos indítványok nem estek a hatáskör-korlátozás hatálya alá.

Kritizálható a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának szempontjából, hogy a Tv2. 2010. november 3-án lépett hatályba, a magán-nyugdíjpénztári tagdíjbefizetéseket azonban november elsejével terelte át az állami rendszerbe.

A jogbiztonság témakörében, szintén a Tv2. kapcsán felvetődik továbbá a jogalkotói hatalommal való visszaélés kérdése. E fogalmat az Alkotmánybíróság a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában úgy definiálja, mint amikor „a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel". Ennek a körébe esik tipikusan az egyedi rendelkezés normatív aktusba foglalása, hiszen – érvel az AB – ez megfosztja az egyéneket a jogorvoslat lehetőségétől.

Az Alkotmánybíróság az 5/2007. (II. 27.) AB határozatában rögzíti, hogy a „normatív aktus szükségképpeni eleme (…) az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik". A contrario következik, hogy azon rendelkezések, melyek csupán egy konkrét, egyedi ügyre vonatkoznak, nem normatív, hanem egyedi rendelkezések. A magán-nyugdíjpénztári tagdíjak csupán 14 hónapra való, átmeneti elterelése véleményem szerint a fenti definíció alá vonható, így az AB gyakorlatának tükrében alappal merülhet fel a jogalkotással való visszaélés – dogmatikailag egyébként erősen vitatható[104] – esetének a fennállása.

4.2.2 A hátrányos megkülönböztetés tilalma

A hátrányos megkülönböztetés tilalma, azaz a diszkriminációtilalom az Alaptörvényben biztosított[105] jogegyenlőség követelménye. E jogintézmény alapja, hogy mindenkivel szemben ugyanaz a tárgyi jogrend érvényesüljön, a jogszabályok mindenkit ugyanúgy kötelezzenek s jogosítsanak.[106] Ahogy a 9/1990. (IV. 25.) AB határozat fogalmaz: a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie.

A diszkriminációtilalom témakörében mindenekelőtt az ún. "kiszerződés" jogintézményéről kell szólnunk. E jogintézményt, melynek értelmében a magánnyugdíjpénztárban maradók nem lettek volna jogosultak állami nyugdíjra, – mint fentebb láthattuk – a Tv4. eltörölte.

Amiért mégis érdemes e jogintézményt vizsgálnunk, az a tény, hogy az Tv3. által megnyitott első átlépési időszakban a jogalanyok e jogintézményre figyelemmel hozták meg döntésüket. Ennek fényében lehet releváns a "kiszerződés" jogintézményének alkotmányos, avagy alkotmányellenes volta.

[104] Lásd: Jakab András: A Magyar alkotmányossági dogmatika gordiuszi csomója – Normatív aktusokba foglalt egyedi rendelkezések alkotmánybírósági vizsgálata, In: Fundamentum, 2007/2. 73-77. o
[105] XV. cikk
[106] E követelmény a jogrendszer egészére érvényes – szögezi le a 61/1992. (XI. 20.) AB határozat

A "kiszerződés" jogintézménye mindenekelőtt azért problémás, mert bár a magán-nyugdíjpénztári tag munkavállaló maga már nem fizet az állami nyugdíjrendszerbe járulékot, munkáltatója azonban továbbra is fizeti az adott munkavállaló után a 24%-os nyugdíj-hozzájárulást (később: szociális hozzájárulási adó). Befizetés történik tehát a rendszerbe, mely csupán társadalombiztosítási nyugdíjrendszer tagjainál teremt alapot az állami nyugdíjjogosultságra, a magán-nyugdíjpénztári tagoknál azonban nem.

Kérdésként merül fel tehát, hogy e 24%-os befizetés egyrészt hogyan minősíthető, másrészt megalapozhat-e nyugdíjkövetelést.

Az Alkotmánybíróság különbséget tesz az adóbefizetések és a járulékbefizetések között jogi természetük alapján. A járulékokat vagyoni, tulajdonjogi kérdésként kezeli a testület, e befizetések jogosultságokat alapoznak meg. A testület a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában amellett érvelt, hogy járulékokat nem lehet ellenszolgáltatás biztosítása nélkül kivetni.

A befizetés – véleményem szerint – nem formailag ítélendő meg, hanem tartalmilag: a kérdés tehát nem az, miként hívják (járulék, hozzájárulás vagy adó), hanem hogy a befizetés milyen célt szolgál. Mivel a szociális hozzájárulási adó azon része, mely korábban munkáltatói járulék néven létezett, továbbra is a Nyugdíjbiztosítási Alapba kerül továbbításra és a nyugdíjrendszert finanszírozza, álláspontom szerint irreleváns, hogy a jogalkotó miként nevezi át a befizetést, ez tartalmilag azon mit sem változtat. Ez az elméleti tétel még akkor is áll, ha a szociális hozzájárulási adót kivető törvény leszögezi, hogy „az adó megfizetése államháztartási forrásból fedezett ellátásra (ideértve különösen a társadalombiztosítási ellátást és az álláskeresési ellátást), vagy államháztartási forrásból folyósított támogatás igénybevételére való jogot nem keletkeztet, valamint az adó alapja és összege az ilyen ellátás, illetőleg támogatás összegét nem befolyásolja".[107]

A másik kérdés, hogy e befizetés, melyet nem maga a munkavállaló, hanem a munkáltató a munkavállalóra tekintettel fizet, megalapozhat-e a munkavállaló javára nyugdíjkövetelést?

A magam részéről azzal az állásponttal értek egyet, mely szerint a munkavállaló után fizetett járulékok a munkabér egy ún. célzott részét képezik, s ez a tény megalapozza véleményem szerint a munkavállaló tulajdonjogát az utána fizetett járulék által fenntartott rendszerben, jelen esetben a nyugdíjrendszerben.[108]

[107] 2011. évi CLVI. törvény 453. § (4) bekezdés. E törvény 198. § (2) bekezdése a következőképpen rendelkezett, ezzel mintegy alapot teremtve a szociális hozzájárulási adó bevezetésének: "A társadalmi szolidaritás elvének megfelelően – a szociális biztonsághoz, valamint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesítése, valamint az egységes állami nyugdíjrendszer fenntartása érdekében – törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetését egészben vagy részben megillető olyan fizetési kötelezettséget is megállapíthat, amelynek megfizetése társadalombiztosítási ellátásra való jogot nem keletkeztet."

[108] Vö.: Harry Rohwer-Kahlmann német jogászprofesszor tézisével. Idézi: Pál Sonnevend: Eigentumschutz und Sozialversicherung (Springer, Berlin, 2008), 67. o.

Megállapítható tehát, hogy a „kiszerződés” jogintézménye azzal, hogy a járulékfizetők egy csoportját kirekesztette a járulék által megalapozott nyugdíjjogosultságból, a magán-nyugdíjpénztári tagokat diszkriminálta volna.

4.2.3 A tulajdonhoz való jog

Az Alaptörvény a XIII. cikkében jeleníti meg a tulajdonhoz való alapjogot. Az alkotmányjogi tulajdonfogalomhoz kapcsolódó egyik alapvető jelentőségű alkotmánybírósági határozat a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat. A testület rögzíti, hogy a polgári jogi és az alkotmányjogi tulajdon-fogalom eltér egymástól: az Alaptörvény a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az Alaptörvény nem csupán a tulajdonjogot védi az Alkotmánybíróság gyakorlatának értelmében, hanem az azzal összefüggő összes vagyoni jogot is.[109]

Szabó András alkotmánybíró már a 26/1993. (IV. 28.) AB határozathoz fűzött különvéleményében arról ír, hogy „(…) a nyugdíjas számára a biztosításként szerzett jog vagyoni jog. Annak elvonása csak a vagyonelvonás rendes szabályai szerint lehetséges. Alapvetően tehát teljes kártalanítás mellett közcélból, másrészt közterhek viselése céljából, a különböző vagyoni jogok nem diszkriminatív terhelése mellett arányos mértékben, ha a cél másképp el nem érhető”.

A 43/1995. (VI. 30.) AB határozat leszögezi, hogy mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányosságát a tulajdonvédelem ismérvei alapján kell elbírálni. A kérdést, hogy a tulajdonvédelem s azon belül a nyugdíjbiztosítás területén szerepet játszik-e a biztosítási jogviszony, az AB egy másik határozata dönti el, amikor kimondja, hogy a társadalombiztosítás – minden sajátossága mellett – alapvetően biztosítás, amelynek lényege, hogy meghatározott díj (járulék) ellenében a biztosítót helytállási kötelezettség terheli.[110]

A tulajdonvédelem ismérveinek érvényesülését a társadalombiztosítási jogalkotás területén mindkét nyugdíjpillérre vonatkozóan elismerte és megerősítette az Alkotmánybíróság 39/1999. (XII. 21.) AB határozata és a 103/2010. (VI. 10.) AB határozata is. Az Alkotmánybíróság a tulajdonvédelem körébe tartozónak tartja mind a nyugdíjjárulék-fizetésen alapuló társadalombiztosítási nyugdíjra való jogosultságot, mind a tagdíjfizetésen alapuló magán-nyugdíjpénztári nyugdíjjogosultságot. A járulékkal fedezett időszakra feltétlenül szolgáltatni kell a

[109] 17/1992. (III. 30.) AB határozat

[110] 11/1991. (III. 29.) AB határozat. Ezt erősíti Vörös Imre alkotmánybírónak a 26/1993. (IV. 28.) AB határozathoz fűzött különvéleménye, melyben amellett érvel, hogy öregség esetén a megélhetéshez szükséges ellátást megvalósító, járulékfizetésen alapuló nyugdíjrendszer bizonyosan nem alapulhat kizárólag szociális szempontú rendszeren: annak biztosítási elemekkel is rendelkeznie kell.

nyugdíjat, különben szerzett jogától fosztaná meg az állam a jogosultat – szögezi le a 11/1991. (III. 29.) AB határozat.

A tulajdonjog korlátozásának határaként nemzetközi viszonylatban szigorú kisajátítási szabályt vezetett be a ’89-es Alkotmány. E szabályt az Alaptörvény is megőrizte: tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

Az alkotmányjogi értelemben vett tulajdonjog alapvető jog. Korlátozásának az Alkotmánybíróság gyakorlatának értelmében meg kell felelnie a közérdekűség és a korlátozás által elérni kívánt céllal való arányosság feltételeinek.[111] Az alkotmányos tulajdonvédelem – az Alkotmánybíróság felfogásában – azonban csak értékgaranciát jelent, mivel a testület álláspontja szerint a tulajdonjog helyettesíthető.

*

A fenti elméleti alapvetés tükrében a nyugdíj-átalakítás folyamatának több mozzanata kapcsán is alkotmányjogi aggályok merülhetnek fel. Mivel a tulajdonjogot értékgarancia védi, amennyiben létrejöttek volna az egyéni számlák a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben, és azokon a volt magánnyugdíjpénztár-tagok felhalmozott nyugdíjvagyona jóváírásra került volna, ez megfelelt volna a tulajdonjog korlátozásával szemben támasztott alkotmányos kritériumoknak. Az egyéni számlák létrejöttére azonban ezidáig nem került sor, így az elvonás után sem azonnali, sem teljes kártalanításról nem beszélhetünk.

További problémát jelent, hogy az átalakítás során voltak olyan – a magán-nyugdíjpénztári tagok megtakarítását képező – vagyonok, melyeknek a sorsát nem rendezte a jogalkotó, így azok az állami nyugdíjkasszába kerültek befizetésre mindenféle ellentételezés nélkül.

Mindkét átlépési időszak során rendezetlen maradt az átlépésre nyitva álló határidő letelte és a vagyonátadás határideje között képződött hozam kérdése. A tagok csupán az átlépésig keletkezett hozam sorsáról dönthettek, vagyonuk azonban még hónapokig[112] a pénztáraknál maradt, a befektetések hozamot termeltek. Ez a hozam a volt pénztártagok vagyonával együtt a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapnak került átadásra, kompenzáció, kártalanítás nélkül.

A volt pénztártagok reálhozamuk mellett tagdíj-kiegészítésük összegéről is rendelkezhettek, az azok után keletkezett reálhozamról azonban nem. Az Tv3. határozza meg a visszalépő tagi kifizetések fogalmát.[113] A definíció szerint azonban a reálhozamot csupán a tagdíjbefizetések után kell számolni, a tagdíj-kiegészítések reálhozamáról a törvény hallgat. E reálhozamrész is anélkül

[111] 64/1993. (XII.22.) AB határozat
[112] Az első átlépési időszakban például a nyilatkozattételi határidő 2011. január 31. volt, a vagyonátadás időpontja 2012. június 12.
[113] 15.§

került így a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe, hogy azután az átlépő tag bármiféle kártalanítást kapott volna.

A nyugdíjátalakítás tehát több ponton is a tulajdonhoz való alapjog sérelmével járt, s mivel az egyéni számlák kialakítására mindmáig nem került sor, az egész reformfolyamat alkotmányossága megkérdőjeleződik a tulajdonhoz való jog szempontjából.

4.2.4 Az emberi méltósághoz való jog

Az Alaptörvény II. cikke deklarálja az emberi méltóság sérthetetlenségét. Az Alkotmánybíróság már az egyik első határozatában foglalkozott ezen alapjoggal.[114] Megállapította, hogy az emberi méltósághoz való jog anyajog, szubszidiárius alapjog az egyén autonómiájának védelmében. Az emberi méltósághoz való jog általános személyiségvédelmi funkciójú, az Alkotmánybíróság belőle vezette le az egyént megillető cselekvési autonómiához való jogot, mely párosul az önrendelkezéshez való joggal.

A cselekvési autonómia gyakorlásának elengedhetetlen kelléke a döntéshez való jog, melynek több rétege van. Amennyiben az emberi méltósághoz való jog alanyának, az egyénnek csupán látszólagos a döntési szabadsága, valójában nincs választása, avagy megfelelő információk híján kénytelen meghozni döntését, sérül az emberi méltósághoz való joga.

A Tv3. és a Tv4. – melyek a két átlépési időszakot megnyitották – csupán a magán-nyugdíjpénztári rendszerből a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe biztosították az átlépés lehetőségét. E folyamat tehát egyirányú volt, fordított mozgásra a tagoknak nem volt lehetősége, illetve az átlépő tagok sem dönthettek a későbbiekben úgy, hogy visszatérnek magánnyugdíjpénztárukhoz. A jogszabályok tehát nem teremtettek valódi lehetőséget a választásra, csupán a jogalkotó céljának megfelelő döntés meghozatalára volt lehetőség.

Az egyirányúság pedig az átlépésre sarkallta a pénztártagokat: mivel csupán a kilépésre volt lehetőség, a pénztártagok száma szükségképpen fogyásnak indult, mely a pénztárak működőképességét veszélyeztető körülményként tovább növelte így a bennmaradás kockázatát.

A megfelelő döntés kialakítása sem volt azonban egyszerű. Elég, ha csupán a „kiszerződés” jogintézményére utalunk, hiszen sokan lehettek – az akkori információk birtokában ez tűnt a pénzügyileg racionális döntésnek –, akik azért léptek át 2011. elején az állami rendszerbe, mert a Tv3. értelmében, amennyiben maradnak, nem kapnak állami nyugdíjat. E jogintézményt a későbbiekben ugyan a Tv4. eltörölte, a 2011-ben átlépők azonban – az új feltételek ismeretében – már nem tudtak visszatérni nyugdíjpénztárukhoz.

[114] 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

Az önrendelkezési jog sérelmét jelentette továbbá, hogy mindkét átlépési időszakban rendkívül rövid idő állt rendelkezésre nagy horderejű döntések kialakítására. A Tv3. nem sokkal több mint egy hónapot biztosított a maradási nyilatkozat megtételére, a Tv4. pedig a második átlépési időszakot három hónapban állapította meg.

Az emberi méltósághoz való jog fogalomkörében fontos még szólnunk arról a megjelenési kötelezettségről, melyet a Tv3. írt elő azon magán-nyugdíjpénztári tagoknak, akik nem kívántak átlépni az állami rendszerbe. E döntésükhöz nyilatkozatot kellett tenniük. A törvény erre csak személyesen biztosított lehetőséget. Fontos megjegyeznünk, hogy a magyar jogrendszer csupán rendkívül szűk körben vár el személyes megjelenést a nyilatkozattételhez,[115] mivel a személyes megjelenés korlátozza az egyén személyes autonómiához való jogát. Véleményem szerint a személyes megjelenésre kötelezés a nyilatkozat megtételéhez nem állja ki a szükségesség-arányosság próbáját. A jogalkotó által indokként felhozott személyazonosság ellenőrizhetősége a személyes nyilatkozattétel során, azt gondolom, nem indokolja a maradni kívánó pénztártagok – ráadásul rendkívül rövid időn belüli – személyes megjelenésre kötelezését.

4.2.5 A szociális biztonsághoz való jog és a nyugdíjhoz való jog

Az alapvető jogokat és alkotmányos értékeket vizsgálva fontos kitérnünk a szociális biztonsághoz való jogra, valamint annak a kérdésnek a vizsgálatára, hogy a nyugdíjhoz való jog tekinthető-e alapjognak, s mint ilyen vajon korlátozása a többi alapjoghoz hasonlóan a szükségesség-arányosság szempontjai szerint ítélendő-e meg.

Az Alkotmány expressis verbis nem rendelkezett a nyugdíjjogosultságról, nem rendelkezett a nyugdíjrendszerre nézve kifejezett jogosultságokról, csupán annyit rögzített, hogy a Magyar Köztársaság állampolgárainak[116] joguk van a szociális biztonsághoz s öregségük idején a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.[117] Az Alkotmány preambuluma illesztette továbbá a piacgazdaság megteremtésének követelménye elé a szociális jelzőt. E szabályokat az Alkotmánybíróság gyakorlata töltötte meg tartalommal.

*

Az Alkotmánybíróság a fenti szabályokat értelmezve a szociális ellátások egy bizonyos minimumát az emberi méltósághoz való jog részeként értelmezi.[118] Ez azonban nem jelent sem

[115] Erre példa az apai elismerő nyilatkozat [2013. évi V. törvény 4:101. § (4) bekezdés], avagy a házasságkötés [2013. évi V. törvény 4:5. § (1) bekezdés].
[116] Az Alkotmánybíróság a 21/1996. (V. 17.) AB határozatban választotta szét az Alkotmányban biztosított jogokat címzettjük szerint állampolgári és emberi jogokra. Mint láthatjuk, a szociális biztonsághoz való jog az előbbi kategóriába tartozott az Alkotmány rendszerében.
[117] Alkotmány 70/E. § (1) bekezdés
[118] 32/1998. (VI. 25.) AB határozat

biztosított jövedelmet, sem azt, hogy az állampolgárok életszínvonala a gazdasági viszonyok esetleges romlásának következtében ne csökkenhetne.[119]

Az Alaptörvény érdemi változásokat hozott e területen. A XIX. cikk (1) bekezdése rögzíti: Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Az Alkotmánybíróság immár Alaptörvénnyel kapcsolatos gyakorlata szerint amely jogoknál, céloknál az Alaptörvény a „törekszik", „támogatja", „segíti", "védi" igéket használja, azok nem alapjognak, csupán államcélnak minősülnek. Az államcél olyan alkotmányjogi kategória, melyből konkrét tartalmú jogot teremtő szabályozási kötelezettség vagy más konkrét közhatalmi aktus eszközlésének kötelezettsége nem keletkezik; ilyen az államon államcél esetén nem kérhető számon.[120] A szociális biztonsághoz való jog az Alaptörvény rendszerében megszűnt alapjognak lenni, korlátozásánál nem kell figyelembe venni a szükségesség-arányosság követelményét. A szociális biztonság kikényszeríthetősége is szűkül: az Alkotmánybíróság államcélok alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben állapítja meg, ha az állami beavatkozás fogalmilag és nyilvánvalóan ellentétes az államcéllal.[121]

Véleményem szerint e szoros követelményrendszer próbáját a nyugdíjreform folyamata nem állja ki. A szociális biztonság Alaptörvényben rögzített államcéljának megsértése szempontjából a reformfolyamat nem támadható tehát sikerrel.

*

A 26/1993. (IV. 28.) AB határozatában az AB a nyugdíjjogosultságot még alapvetően nem tulajdoni, hanem szociális jogi igénynek tartotta; még vásárolt jogi részében is biztosításon és nem dologi jogi[122] jogosultságon alapuló követelésként értelmezi a nyugdíjjogosultságot az Alkotmánybíróság. Fontos azonban megjegyezni, hogy ekkor még nem vált szét az Alkotmánybíróság gyakorlatában a polgári jogi és az alkotmányjogi tulajdonfogalom, ez csupán a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban történt meg, s válik a testület azóta is követett gyakorlatává.

Az Alaptörvény rögzíti, hogy Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő.[123] Az Alaptörvény e szabálya fontos újítást tartalmaz: deklarálja a magánnyugdíjrendszer megszűnését, megállapítja, hogy Magyarországon nem három-, hanem kétpilléres nyugdíjrendszer működik.

A fent idézett rendelkezésből nem következik az, hogy az állampolgárok jogosultak lennének alanyi jogon nyugdíjra. Az Alaptörvény csupán annyit irányoz elő, hogy Magyarország elősegíti

[119] 772/B/1990. AB határozat
[120] 8/2014. (III. 20.) AB határozat
[121] 8/2014. (III. 20.) AB határozat
[122] Az Alkotmánybíróság tehát itt tisztán polgári jogi értelemben beszél a tulajdonjogról!
[123] XIX. cikk (4) bekezdés, első mondat

az időskori megélhetés biztosítását. Ez, a szociális biztonsághoz való joggal együtt, szintén az államcélok kategóriájába sorolható.

A nyugdíjrendszer működése során – az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint[124] – két fontos elv jelenik meg, melyek egymással összhangban alapozzák meg a nyugdíjrendszer működését: a biztosítási elv és a szociális biztonságot mindenki számára garantáló társadalmi szolidaritás elve.

Bár a szociális biztonsághoz való jog az Alaptörvényben csupán államcélként szerepel, az Alkotmánybíróság a szociális ellátások egy bizonyos minimumát az emberi méltósághoz való jog részeként értelmezi.[125] Ez véleményem szerint megteremti egyfajta minimálnyugdíjhoz való jog alkotmányos alapját.[126] E nyugdíjminimum mértékének, arányának pontosabb meghatározása – amennyiben lehetséges – az emberi méltósághoz való jog további értelmezésén keresztül az Alkotmánybíróság feladata. Mivel Magyarország a nyugdíjreformot követően is teljesíti a nyugdíjkifizetéseket, e jog sérelme a reformfolyamat kapcsán nem forog fenn. Csupán a kifizetések jövőbeni biztonságának a veszélyeztetése merülhet fel, mely azonban nem jogi, hanem értékválasztási, politikai kérdés, hiszen attól függ, mennyire fogadjuk el az államot „jó gazdának", mennyire hisszük, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer nagyobb biztonságot garantál a magánkézben levő pénztárak rendszerénél nyugdíjcélú megtakarításainknak.

[124] 26/1993. (IV. 28.) AB határozat
[125] 32/1998. (VI. 25.) AB határozat
[126] Nyugdíjjogosultság azonban nem csupán az emberi méltósághoz való jogból vezethető le. Annak másik megalapozója a biztosítási jogviszonyból következő alapvető elv, amely szerint a biztosítónak a járulékkal fedezett időszakra a megfelelő társadalombiztosítási ellátást szolgáltatnia kell. Erről azonban már a tulajdonhoz való jognál bővebben szóltunk.

5. Összegzés

A társadalmaknak a humanizmus eszméjéből fakadó erkölcsi kötelezettsége elesett tagjaik segítése. Ez adhat egyfajta kohéziót, összetartozástudatot az adott társadalomnak, mely bizalmi kötőanyagként járulhat hozzá az egy területen, országban élő egyének közösséggé, társadalommá formálódásához. E megfontolásnak, ideának az erkölcsi talapzatán alakult ki a szociális gondolat s a társadalom idős tagjairól való gondoskodás, a modern nyugdíjrendszer is. Megmentése, fenntarthatóvá tétele így természetszerűleg fontos prioritása minden társadalomnak.

A magyar nyugdíjrendszer kihívásai, problémái a társadalom szerkezetéből és a rendszer jellegéből adódtak, s adódnak ma is. A tartalmi értelemben vett nyugdíjreform mindmáig várat magára, a dolgozatomban elemzett folyamat csupán a magán-nyugdíjpénztári pillér lépésről lépésre történő kiiktatását célozta a magyar nyugdíjrendszerből.

Fontos kiemelnünk, hogy e törekvés legitim. A politikum világának feladata a társadalom viszonyaira, állapotára tekintettel kiérlelni és meghozni azt a döntést, hogy a magán-, az állami-, avagy a vegyes rendszer az adekvát megoldás.

Az Országgyűlésnek tehát nagyfokú szervezetátalakítási szabadsága van a társadalombiztosítási rendszer területén. Az állam széles körű jogosítványokkal rendelkezik a szociális ellátásokon belüli változtatásokra, átcsoportosításokra és átalakításokra a gazdasági változások függvényében.[127]

Amikor azonban az állam új intézkedésekkel változtatásokat eszközöl a rendszeren, ezt csak a hatályos Alaptörvénnyel összhangban teheti, s a változtatások nem idézhetnek elő olyan jogkövetkezményeket, amelyek az alapjogok sérelmével járnak.[128]

A jogállamiság ezen vastörvényének, mint láthattuk, a jogalkotó nem minden esetben felelt meg maradéktalanul a nyugdíjreform egyes lépései kapcsán, különösen a tulajdonhoz való jog s a döntési szabadság biztosítása követelményének szempontjából merül fel alaptörvény-ellenesség. Erről azonban az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, az Alkotmánybíróság sohasem nyilatkozott, így e kérdések kötelező erejű elvi tisztázása elmaradt. Hozzájárul ehhez minden bizonnyal az is, hogy a magánnyugdíj-megtakarítások átadása és állami felhasználása[129] után a kérdés veszített gyakorlati jelentőségéből.

[127] 26/1993. (IV. 29.) AB határozat. E szervezetátalakítási szabadság korlátja 2012 januárjától az Alaptörvény, mely rögzíti a Magyarországon működő nyugdíjrendszer keretszabályait.
[128] Lásd Kilényi Géza alkotmánybíró a 26/1993. (IV. 28.) AB határozathoz fűzött különvéleményét.
[129] A Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap 2013. évre szóló pénzügyi beszámolója szerint az Alapban a 2013-as üzleti év végére az Alapnak átadott közel 3000 milliárd forintból csupán 176,7 millió forint maradt. Forrás: http://www.parlament.hu/irom40/00486/00486.pdf; letöltve: 2014.11.03.

E dolgozat ennek tudatában íródott. A nyugdíjrendszer átalakítása Magyarországon lezajlott, a magán-nyugdíjpénztári pillér de facto kikerült a nyugdíjellátás rendszeréből, a magán-nyugdíjpénztári vagyon beolvadt az állami rendszerbe és felhasználásra került.

A kötelező magánnyugdíj-pillér kivezetése a magyar nyugdíjbiztosítás rendszeréből 2012 januárja óta az Alaptörvényből következő feladata a jogalkotónak. Az Alaptörvény tehát pontot tett annak a szakpolitikai vitának a végére, hogy a nyugdíjrendszer magán-, avagy állami rendszerben kerüljön-e megszervezésre.

*

Dolgozatom célja a nyugdíjrendszer jelenlegi kihívásainak a bemutatása s a tartalmi reform további lehetséges irányának a vizsgálata volt. Az elemzésből az látszik, hogy nyugdíjrendszerünk óriási kihívások előtt áll az elkövetkező évtizedekben. Az öngondoskodás elősegítése és az állampolgárokban a tudatosság, hosszú távú tervezés, előre gondolkodás kultúrájának fejlesztése kulcsfontosságú a nyugdíjrendszer megmentésének szempontjából. Célszerű lehet a jövőben elválasztani egymástól az alapnyugdíjat (mely minden járulékfizetőnek járna bizonyos korhatár elérése után) és a kötelező biztosítási alapon járó nyugdíjat, mely az alapnyugdíj kiegészítésére hivatott.[130] A járulékfizetői pénzügyi tudatosság és tervezés szempontjából kiemelkedően fontos lenne a kötelező biztosításon alapuló nyugdíj rendszerében az egyéni számlák kialakítása. Az alapnyugdíj rendszerének bevezetése ellen szól, hogy rövidtávon óriási lyukat ütne a költségvetésen, mely - figyelemmel Európai Uniós vállalásainkra[131] – megengedhetetlen. E rendszer bevezetésére tehát csupán folyamatos gazdasági növekedés mellett is csupán több lépcsőben lehetséges.

A tartalmi nyugdíjreform lehetséges irányainak vizsgálatán felül fontosnak tartottam a 2010-2012-es átalakítás folyamatának analízisét és jogi elemzését. Véleményem szerint a reform eddigi szakaszának lezárulta óta eltelt idő megfelelő távolságot biztosított az elemzéshez, s az Alkotmánybíróság széles gyakorlata mély elméleti alapozásként és egyfajta origóként is szolgálhatott a 2010-ben megkezdődött nyugdíj-átalakítás megítéléséhez. Ez a vonatkoztatási rendszer álláspontom szerint átgondoltabb, az alkotmányos szempontokat jobban szem előtt tartó reformfolyamat kialakítására sarkallhatta volna a jogalkotót – különösképpen a tulajdonhoz való alapvető jogra, a döntési szabadság biztosítására, valamint a kellő felkészülési idő alkotmányos követelményére figyelemmel.

Bibó Istvánt idéztem a dolgozatom elején. Az egykori államminiszter mély, átgondolt szerkezeti átalakításokat sürgetett. Véleménye szerint e reformok nem spórolhatók meg, a politikai

[130] Az irányok Holtzer Péternek, dolgozatom második részében bemutatott javaslatán alapulnak.
[131] Oblath Gábor: A Maastrichti Szerződés fiskális kritériumai és a haza államháztartási helyzet értelmezése, In: Közgazdasági Szemle, 1999/10, 851-872. o.

döntéshozók feladata az ország előtt álló kihívásokra megkeresni és megadni az adekvát választ. Hiszen **–** Deák Ferenc szavaival élve **–** *"a hatalom csak eszköz, végcél a népek boldogítása"*.

6. Felhasznált irodalom

Törvények

- 1992. évi LXXXIV. törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjairól és azok 1993. évi költségvetéséről
- 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok védelméről szóló, Rómában, 1950. November 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről (Emberi Jogok Európai Egyezménye)
- 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről
- 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról
- 1997. évi LXXXII. törvény a magánnyugdíjról és a magán-nyugdíjpénztárakról
- 2010. évi C. törvény a nyugdíjpénztár-választás szabadságáról
- 2010. évi CI. törvény a magán-nyugdíjpénztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról
- 2010. évi CXX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról
- 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
- 2010. évi CLIV. törvény a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról
- 2011. évi XIII. törvény Adósságcsökkentő Alappal, valamint a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő módosításokról
- 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról
- 2011. évi CLVI. törvény egyes adótörvénye és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról
- 2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
- 2012. évi CXII. törvény az Európai Unió tisztségviselőinek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és visszautalásáról, valamint az egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról
- 2013. évi XL. törvény az egészségügyet érintő egyes törvényeknek az egészségügyi szakellátási felelősséggel kapcsolatos, valamint egyes közszférában foglalkoztatott egészségügyi dolgozók foglalkoztatási helyzetével összefüggő módosításáról

Kormányrendeletek

- 87/2011. (V. 31.) Korm. rendelet a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról 2010. évi CLIV. törvény végrehajtásáról
- 123/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságról szóló 289/2006. (XII. 29.) Korm. rendelet módosításáról

Alkotmánybírósági határozatok

- 772/B/1990. AB határozat
- 8/1990. (IV. 23.) AB határozat
- 9/1990. (IV. 25.) AB határozat
- 11/1991. (III. 29.) AB határozat
- 21/1991. (IV. 26.) AB határozat
- 9/1992. (I. 30.) AB határozat
- 10/1992. (II. 25.) AB határozat
- 11/1992. (III. 5.) AB határozat
- 17/1992. (III. 30.) AB határozat
- 30/1992. (V. 26.) AB határozat
- 61/1992. (XI. 20.) AB határozat
- 26/1993. (IV. 28.) AB határozat
- 64/1993. (XII. 22.) AB határozat
- 43/1995. (VI.30.) AB határozat
- 21/1996. (V. 17.) AB határozat
- 31/1998. (VI. 25.) AB határozat
- 32/1998. (VI. 25.) AB határozat
- 39/1999. (XII. 21.) AB határozat
- 5/2007. (II. 27.) AB határozatában
- 103/2010. (VI. 10.) AB határozat
- 142/2010. (VII. 14.) AB határozat
- 22/2012. (V.11.) AB határozat
- 8/2014. (III. 20.) AB határozat

Egyéb

- T/2141. sz. törvényjavaslat
- T/5130/29. sz. módosító javaslat
- T/5130/43. sz. zárószavazás előtti módosító javaslat
- 1281/2010 (XII. 15.) Korm. határozat a nyugdíjreform koncepcionális irányairól és a szabad nyugdíjpénztár választással összefüggő feladatokról
- 2/2010. (XII. 22.) OGY politikai nyilatkozat a kötelező magánnyugdíj-pénztári tagok védelméről

Irodalomjegyzék

Alston – Steiner: International Human Rights in Context. Law, Politics, Morals. (Oxford University Press, Oxford, 2000)

Augusztinovics Mária (szerk.): Körkép reform után. Tanulmányok a nyugdíjrendszerről. (Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest, 2000)

Augusztinovics Mária – Gál Róbert Iván – Matits Ágnes – Máté Levente – Simonovits András – Stahl János: A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után, In: Közgazdasági Szemle, 2002/6, 473-517. o.

Baldwin, Peter: The Politics of Social Solidarity (Cambridge University Press, Cambridge, 1990)

Barta Judit: A magánnyugdíjpénztári rendszer helye és szerepe a magyar nyugdíjrendszerben, In: Miskolci Jogi Szemle, 2011/különszám, 7-30. o.

Belyó Pál: A rejtett gazdaság nagysága és jellemzői, In: Statisztikai Szemle, 2008/2, 113-137. o.

Berke Gyula – Hatvani Zsolt: Társadalombiztosítási jog (Emberi Erőforrás Fejlesztési Intézete, Pécs, 2001)

Berki Gabriella: A társadalombiztosítás előképe: a bányatársláda intézménye Magyarországon a XIX. század végéig, In: Pécsi Munkajogi Közlemények, 2009/3, 17-29. o.

Bíró Noémi – Nádas György – Rab Henriett – Prugberger Tamás: Európai és magyar szociális jog (Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2004)

Bod Péter Ákos: Mennyibe kerül egy társadalombiztosítási nyugdíjrendszer működtetése? I. rész, In: Közgazdasági Szemle, 1992/2, 123-145. o.

Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A first commentary (Clarus Press, Dublin, 2012)

Deacon, Bob: Developments in East European Social Policy, In: Catherine Jones (szerk.): New Perspectives on the Welfare State in Europe (London-New York, 1993.), 177-197. o.

Erdős Csaba: Visszaélés a jogalkotással – Avagy egyedi rendelkezések jogszabályba foglalásának alkotmányossági megítélése, In: Diskurzus 2013/2, 47-57. o.

Esping-Andersen, Gosta.: Mi a jóléti állam? In: Takács Péter (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. (Szent István Társulat, Budapest, 2003), 116-132. o.

Finke, Renate (szerk.): 2014 Pension Sustainability Index (Allianz SE, München, 2014)

Gyulavári Tamás – Krémer Balázs: Európai Szociális Modell?, In: Esély, 2004/3, 3-25. o.

Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok (Osiris Kiadó, Budapest, 2008)

Holló András: A közhatalomgyakorlás jogállami mércéi (alkotmányos követelményei) az Alkotmánybíróság értelmezésében, In: Alkotmánybírósági Szemle, 2014/1, 88-98. o.

Holzer Péter (szerk.): Jelentés a Nyugdíj és Időskor Kerekasztal tevékenységéről (Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 2010)

Jakab András: A Magyar alkotmányossági dogmatika gordiuszi csomója – Normatív aktusokba foglalt egyedi rendelkezések alkotmánybírósági vizsgálata, In: Fundamentum, 2007/2, 73-77. o.

Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei (HVG-Orac, Budapest, 2011)

Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja (Századvég Kiadó, Budapest, 2009)

Juhász Gábor – Tausz Katalin: Szociális jog (ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest, 2012)

Kende Tamás – Nagy Boldizsár – Sonnevend Pál (szerk.): Nemzetközi jog (Complex Kiadó, Budapest, 2014)

Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. (Osiris Kiadó, Budapest, 2007)

Matits Ágnes: A magánnyugdíjpénztárak problémáiról, In: Hitelintézeti Szemle, 2009/4, 259-277. o.

Oblath Gábor: A Maastrichti Szerződés fiskális kritériumai és a haza államháztartási helyzet értelmezése, In: Közgazdasági Szemle, 1999/10, 851-872. o.

Péteri Zoltán: Jogállamiság és alkotmány: eszmetörténeti kérdések, In: Állam- és Jogtudomány, 1994/3-4, 213-268. o.

Péteri Zoltán: A jogállamiságról, In: Magyar Tudomány, 1989/9, 724-735. o.

Pongrácz Aladár – Prugberger Tamás: Magyar és európai összehasonlító társadalombiztosítási jog (Bíbor Kiadó, Budapest, 1999)

Scherman: The Swedish Pension Reform: a good model for other countries? In: NFT 2003/4, 304-318. o.

Somody Bernadette – Sári János: Alapjogok. Alkotmánytan II. (Osiris Kiadó, Budapest, 2008)

Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon (Osiris Kiadó, Budapest, 2001)

Sonnevend Pál: Eigentumschutz und Sozialversicherung (Springer, Berlin, 2008)

Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok (Századvég Kiadó, Budapest, 2014)

Szigeti Péter – Takács Péter: A jogállamiság jogelmélete (Napvilág, Budapest, 2004)

Takács Péter (szerk.): Joguralom és jogállam: Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből. (Osiris-Századvég, Budapest, 1995)

Tomka Béla: A jóléti állam Európában és Magyarországon (Corvina, Budapest, 2008)

Tartalomjegyzék

1. Bevezető gondolatok 3

2. A magyar nyugdíjrendszer előtt álló kihívások 5

3. A 2010-es nyugdíjreform egyes intézkedéseinek bemutatása 9

3.1 A nyugdíjpénztár-választás szabadsága és a magán-nyugdíjpénztári befizetések 9

3.2 A második lépés: az állami nyugdíjrendszerbe való átlépés megnyitása 10

3.3 Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény 12

3.4 Az egyéni nyugdíjszámlák kérdése 14

4. A magyar nyugdíjrendszer átalakításának elemzése 17

4.1 A nyugdíjreform és a jogorvoslat 17

4.1.1 Az Alkotmánybíróság eljárása 17

4.1.2 A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának eljárása 19

4.2 A nyugdíjreform elemzése az egyes alkotmányos jogok, értékek szempontjából 21

4.2.1 A jogállamiság 21

4.2.2 A hátrányos megkülönböztetés tilalma 23

4.2.3 A tulajdonhoz való jog 25

4.2.4 Az emberi méltósághoz való jog 27

4.2.5 A szociális biztonsághoz való jog és a nyugdíjhoz való jog 28

5. Összegzés 31

6. Felhasznált irodalom 34