

A magyar nyugdíjrendszer történetének áttekintése és a nyugdíjrendszer 2010-es átalakításának egyes alkotmányos tulajdonvédelemmel összefüggő kérdései Andorkó Imre*

Bevető gondolatok

A nyugdíjrendszer átalakítása szükségszerűen rengeteg konfliktust, vitát von maga után. A koncepcionális változások ugyanis általában érintik a nyugellátásban részesülők juttatásait, így az aktuális költségvetést és a mindenkori munkaképes korúak jövőbeli megtakarításait is. Ebből a szempontból tehát a nyugdíjreformok megváltoztatják a javak egy részének generációk közötti elosztását. Nem véletlen, hogy a módosítások rendre a közvélemény érdeklődésének középpontjába kerülnek. 2010-ben jelentős változásokon ment keresztül a magyar nyugdíjrendszer, hiszen megszűnt a korábbi, egyébként szintén nem túl régi, hárompilléres szisztéma. Az igen nagy visszhangot kiváltó folyamatot több kitűnő írás is áttekintette és értékelte.¹ Az átalakítással kapcsolatban a legtöbb – különböző színvonalon megfogalmazott – kérdés éppen a magánnyugdíjpénztárak ellehetetlenítésével és az általuk kezelt megtakarítások közösségi célokra való felhasználásával kapcsolatban merült fel. Jelen tanulmányban ezért a nyugdíjrendszert érintő 2010-es törvényeknek a (korábbi) magánnyugdíjpénztári tagokat érintő alkotmányos tulajdonvédelmi vonatkozásait vizsgálom.² A nyugdíjbiztosítás magyar történetének vázlatos áttekintése után azt kutatom, hogy mennyiben feleltek meg a nyugdíjbiztosítást érintő közelmúltbeli jogszabályváltozások az Alkotmánybíróság (a *továbbiakban*: AB) korábbi vonatkozó gyakorlatában kikristályosodott elveknek, elvárásoknak.

* Doktorjelölt, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

¹ Lásd: Barta Judit: A magánnyugdíjpénztári rendszer helye és szerepe a magyar nyugdíjrendszerben, *Miskolci Jogi Szemle*, VI. évf. különszám (2011) 7-30. o.; Barta Judit: Visszatérés az egypilléres kötelező nyugdíjrendszerhez (a 2010. december 13-án elfogadott törvénycsomag értékelése), *Gazdaság és Jog*, 19. évf. (2011) 3., 9-15. o.

² Tehát nem foglalkozom a magánnyugdíjpénztárakat ért esetleges tulajdoni sérelmekkel, amelyeknek alkotmányjogi értelemben vett tulajdoni jogosultságai elvileg szintén az Alkotmány, illetve az Alaptörvény védelme állnak.

A releváns történeti előzmények rövid áttekintése a kezdetektől 1997-ig

A társadalombiztosítás gondolatát és előzményeit, kezdeményeit egészen az ókorig vissza lehet vezetni.³ A társadalombiztosítások szerkezete alapvetően a magánjogi biztosítást követi, amelynek lényege, hogy a biztosító meghatározott jövőbeni biztosítási esemény bekövetkezése esetén bizonyos biztosítási összeg megfizetésére vagy más szolgáltatás teljesítésére, a biztosított pedig biztosítási díj megfizetésére köteles.⁴ A társadalombiztosítás eredendően tehát egy vállalkozási jellegű, profitorientált tevékenység.⁵

Magyarországon már a XVI. század végétől léteztek ún. *bánya-társládák*, mint önszegélyező formák, amelyek a társadalombiztosítás előzményeinek tekinthetők.⁶ A nyugdíjbiztosítás tehát a magánszektorban, munkavállalói kezdeményezésre alakult ki egyes ágazatokban. Az időskori gondoskodást az állam fokozatosan egyre több munkavállalói csoportra terjesztette ki és tette kötelezővé. A mai modern értelemben vett nyugdíjbiztosítás a XIX. század végére alakult ki. Az 1861-es országbírói értekezleten kötelezővé tették az 1854-es osztrák bányatörvény 210-214. §-ait, amelyek a bányapénztárak létrehozását és az ellátásra jogosultság garantálását szabályozták. Az 1870-es évek közepétől *foglalkozásonként* folyamatosan kodifikálták a nyugdíjbiztosítás szabályait.⁷ A két világháború között ez a tendencia tovább folytatódott, 1928-ra az öregség, rokkantság, özvegység és árvaság esetére szóló biztosítást kötelezővé tették a betegségi biztosítási kötelezettség alá tartozó vállalatokban is.⁸ A gazdasági munkavállalók kötelező öregségi biztosításáról szóló 1938. évi XII. törvénycikk alapján már a legalacsonyabb rangú munkavállalók (cselédek, napszamosok stb.) számára is kötelező az öregségi biztosítás. A nyugdíjrendszer intézményeinek működése az önkormányzatiság elvén nyugodott, a munkások nyugdíjbiztosításával kapcsolatos adminisztrációs feladatokat az Országos Társadalombiztosítási Intézet, a magánalkalmazottakét a Magánalkalmazottak Biztosító Intézete végezte.⁹ A második világháború előtt Magyarországon is színvonalas magán- és vállalati nyugdíjpénztárak működtek, amelyek az állami biztosítás megjelenése után is

³ Rab Henriett: A nyugdíjbiztosítás magyarországi rendszere, in: Bíró Noémi – Nádas György – Rab Henriett – Prugberger Tamás: *Európai és magyar szociális jog*, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2004, 146. o.

⁴ Bíró György: *Szerződési alaptípusok*, „Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért” Kiadó, Miskolc, 2003, 262. o.

⁵ Rab: *A nyugdíjbiztosítás magyarországi rendszere* 146. o.

⁶ Barta: *A magánnyugdíjpénztári rendszer helye és szerepe a magyar nyugdíjrendszerben* 7. o.

⁷ Lásd 1875. évi XXXII. törvénycikk a népoktatási nyilvános tanintézetek s nyilvános kisedővő intézetek tanítóinak s nevelőinek nyugdíjazásáról, valamint azok özvegyeinek és árváinak gyámoltásáról, 1885. évi XI. törvénycikk az állami tisztviselők, altisztek és szolgák nyugdíjazásáról.

⁸ Lásd 1925. évi XXXIV. törvénycikk a bányatörvény alá eső üzemekben és az ezekkel kapcsolatos ipari üzemekben foglalkozó munkásoknak és altiszteknek, valamint ezek családtagjainak nyugdíjbiztosításáról, illetve az 1928. évi XL. törvénycikk az öregség, rokkantság, özvegység és árvaság esetére szóló kötelező biztosításról.

⁹ Szabó Sándorné Csemniczki Katalin: Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig, in: Augusztinovics Mária (szerk.): *Körkép reform után. Tanulmányok a nyugdíjrendszerről*, Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest, 2000, 32. o.

továbbéltek. A két világháború között a biztosítottak köre folyamatosan bővült. Az államnak a korabeli jogszabályok szerint (elvileg) meghatározott összeggel hozzá kellett volna járulnia a nyugdíjrendszer kiadásaihoz, ám a második világháború közeledtével az állami szerepvállalás elmaradt. A felhalmozott tartalékokat végül a Sztójay-kormány rendelkezése alapján 1944-ben fegyverkezésre fordították,¹⁰ így a korábbi várományfedezeti rendszert már később sem lehetett visszaállítani, ezért Magyarország áttért a *felosztó-kirovó* rendszerre.

A második világháború okozta óriási pusztítások a nyugdíjbiztosítást is érintették, gyakorlatilag összeomlott az egész rendszer. 1945-ben kimondták a társadalombiztosítás teljes önkormányzatiságát, annak irányítása 1950-ben a szakszervezetekhez került, egységesítették az intézményrendszert. A gazdasági kényszer hatására 1947. január 1-jétől a korábbi *várományfedezeti* rendszerről Magyarország áttért a *felosztó-kirovó* rendszerre.¹¹ Ennek lényege, hogy a befizetők nem rendelkeznek elkülönített számlával, hanem valamennyi járulékot egy egységes központi számlán írták jóvá, és „a mindenkori aktív befizetők hozzájárulásai biztosították a passzív igénybe vevők ellátásainak fedezetét.”¹² Azaz a mostani idős generáció nyugdíját a jelenleg aktívak befizetéseiből fedezi, a jelenlegi aktívak nyugdíját pedig a későbbi aktívak befizetéseiből fogják fedezni.¹³ A második világháborút követően a nyugdíjbiztosítási rendszerben igen lényeges változások következtek be, hiszen azt teljes egészében beillesztették az állami költségvetés számára. Tehát a társadalombiztosítási járulékokat az állam költségvetési hiányának fedezésére használták fel.¹⁴ A nyugdíjrendszert az 1946-os valutareform is igen érzékenyen érintette, hiszen a pengőben nominálisan meghatározott igények gyakorlatilag megsemmisültek, és helyüket méltányossági alapon meghatározott rendszer foglalta el.¹⁵ Az 1950-es években az állam az 1949 előtt nyugállományba vonult, a közsférában dolgozott munkavállalók nyugdíját több évre megvonta.¹⁶

Az 1951. évi 30. számú törvényerejű rendeletben fogadták el az első egységes nyugdíjtörvényt. A társadalombiztosításra vonatkozó szabályok újrakodifikálására és hosszabb távú rendezésére az 1975. évi II. törvényben került sor. Az 1947-ben bevezetett – de később jelentősen átdolgozott – felosztó-kirovó rendszerről már az 1970-es évek végén látszott, hogy tarthatatlan, hiszen a koncepció csak olyan társadalmi és gazdasági körülmények között lett volna működőképes, amelyek nem

¹⁰ Szabó Sándorné Csemniczki: i.m. 34-35. o.

¹¹ Szabó Sándorné Csemniczki: i.m. 36-37. o.

¹² Rab: *A nyugdíjbiztosítás magyarországi rendszere* 149. o.

¹³ Banyár József – Mészáros József: *Egy lehetséges és kívánatos nyugdíjrendszer*, Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003, 40. o.

¹⁴ Rab Henriett: A nyugdíjbiztosítás magyarországi rendszere nemzetközi kitekintéssel, in: Sipka Péter – Zaccaria Márton Leó: *Európai és magyar szociális jog*, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2011, 103. o.

¹⁵ 26/1993. (IV. 28.) AB határozat, Szabó András és Zlinszky János alkotmánybíró különvéleménye, ABH 1993, 208-213.

¹⁶ Rab: *A nyugdíjbiztosítás magyarországi rendszere* 148. o.

álltak és ma sem állnak fenn.¹⁷ A szabályok felpuhulásából adódóan a nyugdíjra fordított kiadások és a munkaadói járulékok is fokozatosan növekedtek. A rendszer hibáinak korrigálásához hiányzott a politikai szándék és bátorság.

Az 1997-es nyugdíjreform rövid áttekintése – Átalakult struktúra

A társadalombiztosítási rendszer újragondolására az 1989/90-es rendszerváltás időszakában került sor. 1989-től leválasztották a társadalombiztosítást a központi költségvetésről, 1992-ben pedig a nyugdíjbiztosítás és az egészségbiztosítás finanszírozására két külön alapot hoztak létre. Az alapokat kezdetben az Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság kezelte, ezt a feladatot 1993-tól az erre a célra létrehozott önkormányzatok vették át. Az alapok nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, ezért 1998-ban meg is szüntették őket, vagyonukat pedig visszaállamosították. Ugyan 1993-ban az Országgyűlés az öngondoskodás lehetőségének megteremtése és propagálása érdekében megalkotta az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvényt, ám a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben koncepcionális változás nem történt. Az újonnan nyugdíjba vonulóknak járó juttatások mértéke és reálértéke folyamatosan csökkent.¹⁸ A hibákat mindig az aktuális problémákra reagáló kisebb jogszabályváltozásokkal próbálták korrigálni, ennek ellenére a nyugdíjak kifizetése állandó problémát jelentett, a rendszer fenntarthatatlannak bizonyult.

A rendszerváltás utáni nyugdíjrendszer nem felelt meg az 1989/90 utáni alkotmányos követelményeknek sem, azt az AB az 1990-es évek elején hozott határozataiban elavultnak, diszfunkcionálisnak minősítette.¹⁹ Az ún. *kockázatarányosság*, a „vásárolt jog” elve háttérbe szorult és bizonyos tévesen felfogott szociális elemek váltak meghatározóvá.²⁰ A rendszer átalakítása mégis egészen az 1990-es évek végéig váratt magára, amikor a reformot nemzetközi nyomásra, illetve a nyugdíjrendszer belső ellentmondásainak tarthatatlansága miatt már nem lehetett tovább halogatni. A reformfolyamat eredményeként a Társadalombiztosítási Alapot leválasztották az állami költségvetésről, elválasztották a társadalombiztosítás ágazatait, átalakították a járulékfizetési rendszert.²¹ Az Országgyűlés megalkotta a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvényt, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvényt, valamint a magánnyugdíjról és a magán-nyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvényt.

¹⁷ A felosztó-kirovó rendszer működőképességének alapja ugyanis a következő generáció növekvő terhelhetősége, ami a demográfiai folyamatok, tendenciák ismeretében már az 1980-as évekre illuzórikussá vált.

¹⁸ Barta Judit: *A kötelező magánnyugdíjrendszer*, „Novotni Alapítvány a magánjog fejlesztéséért”, Miskolc, 2001, 11. o.

¹⁹ Lásd 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, 43/1995. (VI. 30.) AB határozat.

²⁰ Rácz Zoltán: A társadalombiztosítási rendszer alkotmányos keretei az alkotmánybírói határozatok tükrében, *Állam- és Jogtudomány* XLIX. évf. (2008), 130. o.

²¹ A folyamatot az AB a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában (indokolás II./2.) foglalta össze így, ABH 1999, 332-333.

Az 1997-es nyugdíjreform eredményeként 1997. szeptember 1-jén és 1998. január 1-jén egy három pilléres, vegyes finanszírozású nyugdíjrendszer jött létre (ún. *vegyes rendszer*). A vegyes finanszírozás alapján a nyugdíjrendszer ellátásainak egy része a korábbi *felosztó-kirovó*, másik része a magán-nyugdíjpénztári ún. *tőkefedezeti* rendszerből származott. A harmadik pillérhez a nonprofit alapon létrehozott 1993. évi XCVI. törvény alapján működő önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak tartoztak.²² A Világbank által is javasolt szabályozás hátterében az a koncepció húzódott meg, hogy az állam az 1. pillérből szerény, de mindenki számára azonos mértékű nyugdíjat fizet, vagy legalábbis a rászorultaknak azonos jövedelmet biztosít. A 2. pillér az aktív korokban viszonylag magasabb keresetűek nyugdíját egészítette volna ki tőkefedezeti alapon, míg a 3. pillér az (aktív időszakokban) igen takarékosok számára biztosított volna további öngondoskodási lehetőséget.²³

A rendszer lényege, hogy a magánnyugdíj-pénztárakba fizetendő tagdíj mértékét törvény határozta meg, és a pénztárak által nyújtott ellátások részben helyettesítették a „hagyományos” társadalombiztosítási rendszerben nyújtott szolgáltatást. Fontos megemlítenünk, hogy az 1997-es nyugdíjreform gyakorlatilag csak az 1998. július 1-je után pályakezdőnek minősülők számára írta elő kötelezően a magán-nyugdíjpénztárakba való belépést, az adott időszakban aktív életkorban lévőknek önkéntes belépési lehetőséget biztosított.²⁴ A pénztártagok szabadon választhattak a magán-nyugdíjpénztárak között, át is léphettek egyik pénztárból a másikba. „A tagok a felhalmozási időszakban [tehát a tagsági jogviszony kezdetétől a nyugdíjszolgáltatás megállapításáig terjedő időszakban] befektetői, a járadékos időszakban (a nyugdíjszolgáltatás megállapításától kezdődően a szolgáltatás igénybevételének tartamával megegyező időszak) befektetői és biztosítási kockázatközösséget alkottak.”²⁵ Az önkormányzatiság elvéből adódóan a pénztártag jogosultságai közé tartozott többek között, hogy részt vehetett a pénztár szerveinek megválasztásában, a pénztár szerveinek tagjává, tisztségviselőjévé volt választható.

A pénztártag részére a nyugdíjszolgáltatást a pénztár – a tag választásának megfelelően – járadékszolgáltatásként nyújtotta, vagy egyösszegű kifizetésként teljesítette. A járadékszolgáltatás keretében többféle szolgáltatási típus közül lehetett választani.²⁶ A pénztártag felhalmozási időszakban bekövetkezett halála esetén a kedvezményezett részére a pénztár egyösszegű kifizetést teljesített. Szintén egyösszegű kifizetésre kerülhetett sor azon pénztártag kérésére, akinek a nyugdíjkorhatár eléréseig a különböző pénztárakban eltöltött és összeszámított tagsági jogviszonya nem haladta meg a 180 hónapot.²⁷

²² Szirtes Györgyné: *A biztosítási kötelezettség és a társadalombiztosítás fedezeti rendszere*, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2006, 208-209. o.

²³ Simonovits: *A magyar nyugdíjrendszer. Jelenlegi helyzet, előrejelzés és tennivalók* 142. o.

²⁴ Szirtes Györgyné: i.m. 209. o.

²⁵ Szirtes Györgyné: i.m. 219. o.

²⁶ A járadékszolgáltatás típusai: a tag számára élete végéig havonta előre folyósított életjáradék, elején határozott időtartamos életjáradék, végén határozott időtartamos életjáradék, kettő vagy több életre szóló életjáradék.

²⁷ Szirtes Györgyné: i.m. 231-232. o.

A nyugdíjbiztosítási járulékok és a magán-nyugdíjpénztári tagdíjak mértéke igen gyakran, 1-3 évente módosult. A változások érzékeltetéséhez felvázolom a járulékok, tagdíjak mértékének alakulását a 2006 – 2012 közötti időszakban. A táblázat segít bemutatni a magán-nyugdíjpénztárakba és az állami nyugdíjkasszába teljesített befizetéseken keresztül az egész struktúra alapjait.

Év	Foglalkoztató által fizetendő	Biztosított által fizetendő		
	Nyugdíjbiztosítási járulék (%)	Mpt. tag nyugdíjjáruléka (%)	Nem mpt. tag nyugdíjjáruléka (%)	Mpt. tagdíj (%)
2006. 09-12. hó	18	0,5	8,5	8
2007.	21	0,5	8,5	8
2008.	24	1,5	9,5	8
2009.	24	1,5	9,5	8
2010. 01.01. – 10.31.	24	1,5	9,5	8
2010. 11. 01-től	24	9,5	9,5	0
2011. 01.01-től	24	10	10	0
2012. 01.01-től	0 ²⁸	10	10	0

1. táblázat A nyugdíjjárulékok és a magán-nyugdíjpénztári tagdíjak változása 2006-tól²⁹

A magán-nyugdíjpénztárak működésével kapcsolatos kritikák, a 2010-es átalakítás feltételezhető indokai

Az 1997-es nyugdíjreform után létrejött magán-nyugdíjpénztárak³⁰ nem minden tekintetben működtek kifogástalanul,³¹ a rájuk vonatkozó szabályozás is állandóan

²⁸ A munkáltatónak 24 %-os nyugdíj-hozzájárulást kell fizetni. Lásd: a Nyugdíjreform és Adósságcsökkenítő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény 34. § (1) bek.

²⁹ A táblázat a Nemzeti Adó- és Vámhivatal honlapján található táblázatokból készített kivonat. A honlap címe: http://www.apeh.hu/adokulcsok_jarulekmertekek/fizetendo_jar (2012. február 15-i állapot).

³⁰ 2008-ban 18 db magán-nyugdíjpénztár működött Magyarországon.

módosult, ami komoly bizonytalanságot, sőt problémát jelentett. Gyakran fogalmazódott meg éles kritika az előzetes várakozásoktól elmaradó hozamokkal³² és ezzel szoros összefüggésben a pénztárak viszonylag magas működési költségeivel kapcsolatban is. Így a befektetések épphogy megőrizték reálértéküket.³³ Szabó Máté, az alapvető jogok biztosa 2010. november 17-i közleménye szerint „a nyugdíjpénztárak a jelenlegi intézményi formában, a hatályos jogszabályok alapján nem képesek arra, hogy a pénztártagoknak életük végéig járadékot folyósítsanak.”³⁴ Az ombudsman felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy kezdeményezze a magán-nyugdíjpénztárakról, valamint az önkéntes nyugdíjpénztárakról szóló törvény módosítását.

Több bírálat érte a magán-nyugdíjpénztárakat azért is, mert nem volt áttekinthető, hogy milyen értékpapírokban tartották a nyugdíjpénztári portfóliókat, ami igen nagy kockázatokat rejtett magában.

Több, 1997 előtt megfogalmazott elvárásnak nem tudott megfelelni a hárompilléres rendszer. Korábban a jogalkotó abban bízott, hogy az öngondoskodás jelleg erősödésével „kifehéredik” a gazdaság, azaz a munkaerőpiacon a valós jövedelmek után fogják fizetni az adókat és a járulékokat.³⁵ Ez a jogalkotói elvárás, amit utólag inkább megalapozatlan várakozásnak lehetne minősítenünk, nyilvánvalóan nem teljesült. A magánnyugdíjbiztosítás rendszere egyelőre nem tudta tehermentesíteni a társadalombiztosítási nyugdíjrendszert sem. A magán-nyugdíjpénztári tagdíjak miatt „kieső” nyugdíjjárulékokat ugyanis költségvetési forrásokból kellett pótolni, hogy a társadalombiztosítási nyugellátás fedezetét biztosítani lehessen. Az így keletkezett „átmeneti deficit” a GDP 1,3 – 1,4%-át tette ki.³⁶ A társadalombiztosítás terheit a magán-nyugdíjpénztárak csak évek múlva tudták volna részben enyhíteni, amikor a pénztártagok legnagyobb része a járadékos időszakba ér (ért volna). Ennek az időszaknak a kezdetét 2050 körülre becsülték.³⁷ Ám a pénztártagok legnagyobb része azok közül került ki, akik 1998-ban vagy azután pályakezdeknek minősültek, tehát még évtizedeket kellett volna várni a magán-nyugdíjpénztárak államháztartásra gyakorolt pozitív hatására.

³¹ Az 1997-es nyugdíjreformmal kapcsolatban nem alakult ki konszenzus a magyar politikai elitben. Ezzel magyarázható, hogy már 2001-ben történt egyfajta „visszarendeződés”, ugyanis akkor a „tisza társadalombiztosítási rendszerben való részvétel” vált főszabállyá, az ún. vegyes rendszer csak választható lett. 2002-ben vált újra kötelezővé a pályakezdekők számára a vegyes rendszerben való részvétel. Lásd: Simonovits András: *Nyugdíjrendszerek: tények és modellek*, Typotex Kiadó, Budapest, 2002, 60. o.

³² A pénztárak közül több nem tudott pozitív realhozamot elérni.

³³ Simonovits András: A magyar nyugdíjrendszer, jelenlegi helyzet. Előrejelzés és tennivalók, in: Vizi E. Szilveszter – Teplán István – Szentpéteri József (szerk.): *Előmunkálatok a társadalmi párbeszédhez. A Gazdasági és Szociális Tanács felkérésére készített tanulmányok*, Gazdasági és Szociális Tanács, Budapest, 2006, 140. o.

³⁴ AJB-2181/2010 *A magán- és önkéntes nyugdíjpénztárak működési feltételeiről*

³⁵ Simonovits: *A magyar nyugdíjrendszer. Jelenlegi helyzet, előrejelzés és tennivalók* 146. o.

³⁶ Holtzer Péter (szerk.): *Jelentés a Nyugdíj és Időskor Kerekasztal tevékenységéről*, Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 2010, 28. o.

³⁷ Holtzer: i.m. 28. o.

Kun János közgazdász egy – többek között a Pénzügyi Szemlében publikált – tanulmányában arra a következtetésre jutott, hogy a magán-nyugdíjpénztárak megalakulásától várt előnyök közül egy sem teljesült, ezért azt a javaslatot fogalmazta meg, hogy szüntessék meg a magán-nyugdíjpénztárakat.³⁸ Esetleges alkotmányos aggályok felmerülése esetén „második legjobb megoldásként” a társadalombiztosítási rendszerbe való önkéntes visszalépés lehetővé tételét említette.³⁹

A fentebb röviden összefoglalt – szakmai jellegű – indokok mellett azonban nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a körülményt sem, hogy a magyar államháztartás és a magyar gazdaság 2010-ben köztudottan óriási problémákkal küzdött. 2009-ben 6,2%-os visszaesés következett be.⁴⁰ Az igen magas államadósság, államháztartási hiány és egyéb strukturális (stb.) gazdasági problémák miatt a kormányzat határozott gazdasági intézkedéseket vezetett be. Az egyik ilyen intézkedés nyomán elfogadott jogszabályok a magán-nyugdíjpénztárakban felhalmozott megtakarításokat az igen tetemes államadósság mérséklésére és a költségvetés egyensúlyának megteremtésére rendelték fordítani.

Barta Judit a 2010-es törvénycsomagról írt munkájában azt is felelevenítette, hogy 2010 nyarán lengyel-magyar javaslatra kilenc EU-tagállam kezdeményezte az államháztartási hiány és az államadósság szabályainak módosítását. Azt szerették volna elérni, hogy a vegyes nyugdíjrendszerre történő áttéréssel, a felosztó-kirovó rendszer további finanszírozásával összefüggő költségeket az EU ne tekintse hiányt növelő tételnek. Az EU azonban elutasította a felvetést. A változatlan elszámolási szabályozás alapján viszont Magyarország nem tudta volna tartani az előírt 3% alatti államháztartási hiányt. A kialakult helyzetben a Magyarországot vezető politikai erők igen határozott lépéssorozatra szánták el magukat.⁴¹ Ennek keretében számos, de a rendszer lényegét nem érintő korrekció után 2010-ben jelentős fordulat következett be a magánnyugdíjakra és a magán-nyugdíjpénztárakra vonatkozó szabályozásban.

A 2010-es változások rövid áttekintése

2010-ben a magyar nyugdíjrendszerben alapvető változások következtek be.⁴² Jelen dolgozatomban csak azokat a törvényeket tekintem át, amelyek a 2010-es,

³⁸ Kun János: A tyúk nem tojik aranytojást – gondolatok a magánnyugdíjpénztárakról, In: *Pénzügyi szemle* 55. évf. (2010) 1. szám, 101-111. o.

³⁹ Kun: i.m. 110. o.

⁴⁰ Kopint-Tárki Konjunktúrakutató Intézet Zrt.: *A világgazdaság és magyar gazdaság helyzete és 2010. évi kilátásai*, Budapest, 23. Hozzáférhető: <http://www.kopint-tarki.hu/tanulmanyaink/2010/gsz.pdf> 2012. február 16-i letöltés.

⁴¹ Barta: *Visszatérés az egypilléres kötelező nyugdíjrendszerhez (a 2010. december 13-án elfogadott törvénycsomag értékelése)* 9. o.; Barta: *A magánnyugdíjpénztári rendszer helye és szerepe* 19-20. o.

⁴² Az Országgyűlés 2010. december 20-án politikai nyilatkozatot fogadott el a *kötelező magán-nyugdíjpénztári tagok védelméről*, amely szerint – többek között – garantálni kell az egyéni számlavezetés intézményét az állami nyugdíjrendszerbe átlépő, korábbi kötelező ö magán-nyugdíjpénztári tagoknak. A politikai nyilatkozat – amelyek minden pontja az állami

alkotmányos tulajdonvédelmi szempontból releváns mozzanatokat tartalmaznak, és amelyek befolyásolhatják a módosítás alkotmányos megítélését.

2010. évi C. törvény a nyugdíjpenztár-választás szabadságáról

Az Országgyűlés 2010. október 25-i ülésén fogadta el a nyugdíjpenztár-választás szabadságáról szóló 2010. évi C. törvényt, amely több ponton módosította a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvényt (*a továbbiakban: Tbj.*), valamint a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpenztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvényt (*a továbbiakban: Mpt.*). A 2010. évi C. törvény szabályai közül kiemelendő, hogy módosította az Mpt. 23. § (1) bekezdés f) pontját, amely lehetővé tette a pénztártag tagsági jogviszonyának *visszalépéssel* történő megszüntetését. Az Mpt. 123. § (6) bekezdése helyébe lépett szabály szerint „a társadalombiztosítási nyugellátásban nem részesülő, e törvény hatálybalépését követően pénztártaggá vált természetes személy 2011. december 31-ig kezdeményezheti a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő visszalépést.” Ezzel összefüggésben módosult az Mpt. 123/A. § (1) bekezdése is. A módosítás következtében az a személy, akinek 2012. január 1-jét megelőzően (75%-os) társadalombiztosítási nyugellátást állapítottak meg, 2011. december 31-ig kérhette azt, hogy nyugellátása összegét úgy módosítsák, mintha nem is lett volna magánnyugdíjpenztári tag. Ha a kérelmező már részesült magánnyugdíjpenztári nyugdíjnyújtásban, az igénybe vett szolgáltatás összegét köteles volt a módosítási kérelem benyújtásától számított 60 napon belül visszafizetni a magánnyugdíjpenztárnak [2010. évi C. törvény 9. § (4) bekezdés]. Ezek a rendelkezések már valószínűsítették, hogy a nyugdíjrendszerben alapvető strukturális változások következnek be, hiszen megszűnt a pályakezdők kötelező magánnyugdíjpenztári tagsága is [2010. évi C. törvény 13. § a) pont], sőt a törvény lehetővé tette mindenki számára, hogy visszalépjön a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe.

2010. évi CI. törvény a magánnyugdíjpenztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról és a 2011. évi CII. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény módosításáról

Az Országgyűlés szintén a 2010. október 25-i ülésnapján fogadta el a 2010. évi CI. törvényt, amely a Tbj. nyugdíjárulékokra és magánnyugdíjpenztári tagdíjak mértékére vonatkozó rendelkezéseit módosította. A törvény a 2010. november 1-je és a 2011. december 31-e közötti időszakban esedékes, a magánnyugdíjpenztári tag után fizetendő nyugdíjárulék mértékét 9,5 %-ra emelte, miközben a tagdíjat 0%-ra csökkentette, azaz eltörölte. Az Országgyűlés a 2010. évi CII. törvénnyel (ugyancsak a 2010. október 25-i ülésnapon) módosította a 2010. évi

költségvetésről szóló törvényt, amellyel kimondta, hogy a Pénzügyminisztérium 2010. november és december hónapban nem utal át forrást a Nyugdíjbiztosítási Alap részére a magánnyugdíjpenztári tagdíjfizetés miatti járulékkiesés pótlására. Ezzel a lépéssel megszűnt a nyugdíjbiztosítás második pilléréhez tartozó magánnyugdíjpenztáraknak teljesítendő kötelező tagdíjfizetés rendszere.

A 2010. évi CLIV. törvény a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpenztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról

A nyugdíjrendszer átalakításának fontos kérdéseit az Országgyűlés a 2010. december 13-i ülésnapján elfogadott, a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpenztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvénnyel rendezte.

A törvény úgy rendelkezett, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő pénztártagok portfólióját képező eszközöket az Államadósság Kezelő Központ Zrt. által kezelt Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapnak (*a továbbiakban: Alap*) kell átadni [1. § (1) bekezdés]. A visszalépő tagok magánnyugdíj-megtakarításait az Alap működéséről és gazdálkodásáról szóló fejezet [6-11. §] az „*államháztartás helyzetének kiegyensúlyozására*,” illetve az államadósság csökkentésére rendelte fordítani. A visszalépő tagok jogosulttá váltak az egyéni számlaegyenleg tagdíjbefizetése alapján kiszámított, hozamgarantált tőke összege feletti összeg és a pénztártagság ideje alatt befizetett tagdíjkiegészítés felvételére. A visszalépő tagok választása szerint a fenti összeget vagy a kölcsönös nyugdíjbiztosító pénztárnál vezetett tagi számlájukon, vagy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben létrejövő egyéni számlájukon íráshatták jóvá [16. §].

A törvény olyan szabályozási környezetet teremtett, amely a magánnyugdíjpenztári tagokat erőteljesen ösztönözte arra, hogy visszatérjenek a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe.

Az ösztönzők egy része adminisztratív jellegű. A törvény 18. §-a szerint a magánnyugdíjpenztári tagoknak a magánnyugdíjrendszerben fennálló tagsági jogviszonya *fenntartásának szándékáról* kellett nyilatkoznia,⁴³ ráadásul személyesen, a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervnél. (Bár lehetőség volt ún. *helyszíni nyilatkozattételre*⁴⁴ testi fogyatékoság, egészségügyi ok, szabadságvesztés büntetés esetén, de ez egy viszonylag szűk kört érthetett.) Tehát ha valaki nem ment be személyesen a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervhez a magánnyugdíjrendszerben fennálló tagsági jogviszonya fenntartásának szándékáról nyilatkozni, „automatikusan” visszakérült a társadalombiztosítási

nyugdíjrendszerbe átlépő tagok védelméről szolt – csaknem valamennyi eleme meg is valósult, viszont az egyéni számlavezetés intézményét (egyelőre) nem vezették be.

⁴³ 2010. december 21-ig az Mpt. 24. § (10) bekezdése alapján a pénztártagnak a visszatérési szándékát a magánnyugdíjpenztárnak kellett bejelentenie.

⁴⁴ Helyszíni nyilatkozattételnél a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv kereste fel a nyilatkozattevőt.

nyugdíjrendszerbe.⁴⁵ A nyilatkozattételre a törvény 28. §-a⁴⁶ ráadásul egy viszonylag rövid, alig több, mint egy hónapos határidőt szabott (2011. január 31.). Akinek 2011. február 1-jét megelőzően nyugellátást állapítottak meg, 2011. január 31-ig kérhette, hogy nyugellátása összegét oly módon állapítsák meg, mintha nem is lett volna magán-nyugdíjpénztári tag. Ennek feltétele az volt, hogy az addig igénybe vett magán-nyugdíjpénztári szolgáltatás összegét vissza kellett fizetnie a magánnyugdíjpénztár részére. A pénztár az ilyen jogcímen neki befizetett összeget köteles volt a Nyugdíjbiztosítási Alapba befizetni.

Az állami nyugdíjrendszerbe való visszatérésre ösztönző törvényi szabályok másik része viszont igen markáns, egyértelmű üzenetet közvetített, és igen hatásosnak bizonyult. A 2010. évi CLIV. törvény 36. §-a akként módosította a társadalombiztosítási nyugellátásokról szóló 1997. évi LXXXI. törvényt, hogy aki a fent bemutatott adminisztratív nehézségek ellenére 2011. január 31-ig kezdeményezte magán-nyugdíjpénztári tagsági jogviszonyának fenntartását, a jogviszony létesítésének időpontjától, de legkorábban 2011. december 1-jétől kezdődően a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben *további szolgálati időt nem szerezhetett*, és az azt követően szerzett keresetét, jövedelmét a társadalombiztosítási nyugellátások megállapítása során *nem lehetett figyelembe venni*, csak időskorúak járadékára válhatott jogosulttá. Ugyanezzel a következménnyel kellett számolnia annak is, aki 2011. január 31-ét követően létesített magán-nyugdíjpénztári tagsági jogviszonyt.⁴⁷ Tehát a magán-nyugdíjpénztárban maradók – a kormányzati kommunikáció szavaival élve – *„kiszereztek az állami társadalombiztosítás rendszeréből.”*

A pénztárak mellett mindezek ellenére kitartó tagoknak azzal is számolniuk kellett, hogy megszűnt az állami (költségvetési) garancia biztosítása a pénztártag követelésére vonatkozóan. A pénztártag követeléséért tehát csak maga a pénztár és az Alap tartozik helytállni.⁴⁸ Ez a rendelkezés különösen annak tudatában értékelendő komoly befolyásoló tényezőként, hogy már 2010-ben látni lehetett, a magán-nyugdíjpénztárak gazdasági háttere megrendülhet, ha túl sokan térnek vissza a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe.

A magán-nyugdíjpénztárakban maradók a jogszabályok szerint elveszítették nyugdíjjogosultságuk mintegy 70 %-át.⁴⁹

⁴⁵ Ebben az időszakban számos magán-nyugdíjpénztári tag ún. *jogfenntartó nyilatkozatot* töltött ki, amelyben arról nyilatkoztak, hogy ha az AB vagy más szervezet megsemmisíti a törvény 36. §-át, akkor a tagsági jogviszonyukat fenntartják.

⁴⁶ Ami az Mpt. 123. § (6) bekezdését módosította.

⁴⁷ Ezzel kapcsolatban azonban meg kell jegyezni, hogy a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 49. § (9) bekezdése 2011. december 31-től ezt az igen nehezen védhető, súlyosan alapjog-sértő rendelkezést (lásd később) hatályon kívül helyezte.

⁴⁸ Barta Judit: *Visszatérés az egypilléres kötelező nyugdíjrendszerhez (a 2010. december 13-án elfogadott törvénycsomag értékelése)* 11. o.

⁴⁹ „Számazhat hátrányom abból, ha a magánnyugdíj pénztárnál maradok?

Igen, hiszen a jelenlegi nyugdíjjogosultságának mintegy 70 %-át elveszíti. A 2010. november 1. és 2011. december 31. közötti 14 havi befizetését jóváírják, de nem lesz tagja a szolidaritáson alapuló állami nyugdíjrendszernek. Vagyis a havi munkaadói 24 %-os befizetéséről mond le, és csak a saját 10 %-os befizetés után jut nyugdíjhoz. Ez azt jelenti, hogy az az összeg (24 %), amit a munkáltató havonta a bruttó bér után fizet, nem kerül jóváírásra a számlán, a Nyugdíjbiztosítási Alapból

A törvény 34. § (1) bekezdése a munkáltató által a nyugdíjkasszába fizetendő korábbi nyugdíjjárulékot nyugdíj-hozzájárulással nevezte át (a 24%-os mérték változatlanul hagyása mellett). Ez abból a szempontból jelentős, hogy a hozzájárulás – ellentétben a járulékkal – adó-jellegű befizetés, amiért nem jár konkrét ellenszolgáltatás. Ily módon a rendszer a munkáltatók által fizetett összeget mintegy teljesen „leválasztotta” a biztosítottokról.

Ugyanakkor azok a magán-nyugdíjpénztári tagok, akik negatív reálhozamot szenvedtek el, úgy térhettek vissza az állami nyugdíjrendszerbe, mintha ki sem léptek volna.⁵⁰

A fent összefoglalt törvények gyakorlatilag „felszámolták” a vegyes rendszert, a magyar nyugdíjbiztosítás biztosítási karaktere igencsak meggyengült, a „vásárolt jog” elve újfent háttérbe szorult. A módosítások következtében a magyar nyugdíjrendszer közelebb került a tisztán felosztó-kirovó rendszerhez, mint a korábban célként kitűzött vegyes rendszerhez. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszert ugyan kiegészítheti önkéntes, kölcsönös nyugdíjpénztári szolgáltatás (korábbi harmadik pillér), de ez csak a társadalom viszonylag kis részeit érinti (akik kellően előrelátók, ugyanakkor képesek jövedelmükből nyugdíjcélú tartalékot felhalmozni). A jelen szabályozási környezetben a magánnyugdíj-biztosítások elvesztették jelentőségüket és – a pénztárak meggyengülése miatti későbbi várhatóan bizonytalan kifizetések miatt – nem nyújtanak, nyújthatnak reális alternatívát a biztosítottak számára. A magán-nyugdíjpénztárak többsége megszűnt.

A nyugdíjrendszer átalakításával kapcsolatban felmerülő alkotmányos tulajdonvédelmi kérdések

A nyugdíjrendszer 2010-es átalakítását több szempontból rendhagyónak tekinthetjük a rendszerváltás utáni alig több mint 20 éves magyar alkotmány- és jogtörténetben. Az egyik legfontosabb ilyen szempont, hogy a folyamatban az AB semmilyen formában nem nyilvánult meg, jóllehet a társadalombiztosítási jogviszonnyal, annak alkotmányosságával kapcsolatban tekintélyes esetjoggal rendelkezik, korábban a nyugdíjrendszer kialakításában is igen aktív szerepet játszott. Jóval kisebb jelentőségű módosításoknál is megszólalt, döntéseivel befolyásolta, korrigálta a jogalkotást. Azonban a 2010-es átalakítás során az AB néma maradt, csupán néhány sajtóközleményt jelentetett meg, amelyekben arról tájékoztatta a közvéleményt, hogy nem hozott döntést az ügyben.⁵¹ Az AB

finanszírozott nyugdíjjárulék nem illeti meg. Természetesen a 10 %-os munkavállalói nyugdíjjárulékot továbbra is befizetheti minden hónapban a magánnyugdíjpénztárba, megtartva ezzel az összes eddigi ottani befizetését, jogosultságát.” (A Kormány honlapján közzétett tájékoztató: „Egyszerűen, érthetően a nyugdíjrendszer változásairól”) <http://www.kormany.hu/hu/gyk/egyszeruen-erthetoen-nyugdirrendszer-valtozasairol> letöltés: 2012. február 17.

⁵⁰ Természetesen nem lehet megjósolni, hogy ki járt „jól vagy rosszul” a törvénnyel, hiszen csak a felhalmozási időszak legvégén derült volna ki a biztosítottak nyugdíj-megtakarításainak „valós” hozama.

⁵¹ Lásd: <http://www.mkab.hu/index.php?id=sajtkozloemenyek1> (letöltve: 2012. február 24.) Budapest, 2011. augusztus 30., kedd (MTI).

hallgatásának okaival külön nem foglalkozom,⁵² ehelyett inkább a nyugdíjrendszer átalakításának lehetséges alkotmányos tulajdonvédelmi problémáit kísérel meg áttekinteni. Előrebocsátom, hogy a folyamatot nem tekinthetjük befejezettnek, az általam korábban ismertetett törvényeken kívül is születtek már a témában jogszabályok, sőt további korrekciókra is számíthatunk. Ezúttal csak az „átmenet” szabályait vizsgálom meg, hiszen a feltételezett, meg nem oldott alkotmányos tulajdonvédelmi problémák⁵³ éppen ezekben a jogszabályokban merültek fel. Miután a biztosítottak nagy része teljes mértékben visszatért a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe, már némileg enyhült a „vissza nem lépőkkel” szembeni szigor, de ez a tény önmagában nem orvosolja az „átmenethez” tartozó, alkotmányos tulajdonvédelmi szempontból problematikusnak tűnő szabályok hibáit.

A vizsgálódás előtt szeretném újfent kihangsúlyozni, hogy munkámban csak a fent felvázolt speciális és igen szűk aspektusból tekintem át a folyamatot. Nem foglalkozom olyan egyébként nagyon is fontos kérdésekkel, hogy gazdaságilag védhető, igazolható, vagy egyenesen üdvözlendő a nyugdíjrendszer 2010-ben történt átalakítása. Így nyilvánvalóan az is elképzelhető, hogy a folyamat közgazdaságtani áttekintése teljesen eltérő eredményre vezetne, mint az alkotmányjogi értékelés. Alkotmányos berendezkedésünk viszont arra épül, hogy a jogszabályok nem sérthetik az alapjogokat, nem pedig arra, hogy a döntések meghozatala során mindig a közgazdasági értelemben vett lehető legnagyobb hasznosságra, hatékonyságra, eredményességre kell törekedni.

Munkámban az AB korábbi, tulajdonvédelemmel kapcsolatos esetjoga alapján kísérel meg értelmezni és értékelni a fontosabb történéseket. Természetesen ez a problémáknak csak az egyik lehetséges megközelítési módja. Dolgozatom még ezt a témát sem kívánja teljes egészében feldolgozni, hiszen csak a magán-nyugdíjpénztárak *tagjait* érintő, alkotmányos tulajdonvédelmi kérdéseket tekintem át, és nem foglalkozom a magán-nyugdíjpénztárakat ért esetleges tulajdoni sérelmekkel, amelyek alkotmányjogi értelemben vett tulajdoni jogosultságai elvileg szintén az Alkotmány, illetve az Alaptörvény védelme állnak.⁵⁴

A magán-nyugdíjpénztári megtakarítások tulajdoni jellege

A vizsgálódás legelején arra a kérdésre kell egyértelmű, határozott választ adnunk az AB korábbi esetjoga alapján, hogy kiterjed-e az alkotmányos tulajdonvédelem a magán-nyugdíjpénztári megtakarításokra (és az egyéb társadalombiztosítási

⁵² Az AB elnöke, Paczolay Péter 2011. december 29-én a hvg.hu-nak adott interjújában fejtette ki álláspontját a nyugdíjrendszer átalakításával kapcsolatos AB döntés elmaradásáról/elhalasztásáról, annak okairól. Lásd: http://hvg.hu/itthon/20120102_Paczolay_Alkotmanybirosag_interju (letöltve: 2012. február 24.)

⁵³ Jelen dolgozatomban kizárólag az *alkotmányos tulajdonvédelmi* kérdésekkel foglalkozom, így – amennyire lehetséges – igyekszem elkerülni a szociális biztonsághoz és ellátáshoz való joggal kapcsolatos problémák részletes tárgyalását.

⁵⁴ A nyugdíjrendszer 2010-es átalakítását úgy is tekinthetjük, mint a pénztártag és a magánnyugdíjpénztár közötti, döntően magánjogi jellegű jogviszonyba való meglehetősen intenzív állami beavatkozást.

járáulékokra) vagy sem. Az AB esetjoga – az alkotmányos tulajdonvédelem egészéhez hasonlóan – ebben a kérdésben is jelentős változáson ment keresztül. Az AB az 1990-es évek elején még nem részesítette tulajdoni védelemben a társadalombiztosítási jogosultságokat. A 772/B/1990/5. számú AB határozatban arra hivatkozott, hogy a társadalombiztosítás csak részben működik a „vásárolt jog” elve alapján, hiszen azt szociális szempontok is működtetik, azaz ún. vegyes rendszerű biztosításnak tekinthető. 1993-ban a nyugdíjak mértékével kapcsolatban született 26/1993. (IV. 28.) AB határozatban még úgy nyilatkozott, hogy nincs összefüggés a szociális biztonsághoz, illetőleg az ellátáshoz való jog és a tulajdonhoz való jog között, „a nyugdíjjog ... nem tulajdoni, hanem szociális jogi igény; még 'vásárolt' jogi részében is biztosításon és nem dologi jogi jogosultságon alapuló követelés.”⁵⁵ Azonban fel kell hívni a figyelmet arra, hogy 1993-ban még nem történt meg a nyugdíjreform, tehát a fenti AB határozat a rendszerváltás utáni néhány évben működött, a rendszerváltás előtti idők terhes örökségeként visszamaradt, korszerűtlen és igazságtalan⁵⁶ felosztó-kirovó nyugdíjrendszerre vonatkozott. Ekkor még nem léteztek magán-nyugdíjpénztárak sem, tehát az AB fent ismertetett álláspontja nem csak az alkotmányos tulajdonvédelmi gyakorlat viszonylagos kezdetlegességével magyarázható.

Azonban már 1993 végén elmozdulást láthatunk az alkotmányos tulajdonvédelem egyik alapjaként számon tartott 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában. Ebben az AB kiterjesztette a tulajdonhoz való jog határait és kifejtette, hogy „az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját alapjogi védelemben [...] Amikor [...] az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi védelem kiterjed a tulajdon egykori szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre).”⁵⁷ Azonban azt is kifejtette, hogy „a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. Az alkotmányos védelem módját meghatározza a tulajdonnak az a [...] sajátossága, hogy alkotmányosan védett szerepét tekintve általában helyettesíthető.”⁵⁸ Az AB szerint az alkotmányos védelem tárgya első sorban a tulajdon állaga. Itt azért is fontos megemlítenünk a 64/1993. AB határozatot, mert arra kifejezetten hivatkozott az AB egyik friss, a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének alkotmányosságával kapcsolatban hozott 94/2011. AB határozatában is.

Az AB az alkotmányos tulajdonvédelem szempontjait 1995-től alkalmazta a társadalombiztosítási rendszert érintő változások megítélésénél. A 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában megállapította, hogy a jogbiztonság – mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja – különös jelentőséggel bír a szociális rendszerek stabilitása szempontjából. „A szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra

⁵⁵ 26/1993. (IV. 28.) AB határozat indokolás II./7. pont, ABH 1993, 202.

⁵⁶ Az AB értékelése. Lásd: 26/1993. (IV. 28.) AB határozat Indokolás II./3., ABH 1993, 198.

⁵⁷ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás IV. rész, ABH 1993, 380.

⁵⁸ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás IV. rész, ABH 1993, 380.

megváltoztatni.” Az AB kifejtette, hogy különös indok szükséges az átmenet nélküli változáshoz, hiszen egy kötelező biztosítási rendszerrel a vagyonevlonás egy módjának tekinthető kötelező járulékfizetésért a biztosított a rendszer fokozottabb stabilitását várhatja el. „Mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálendő el.”⁵⁹ Ezzel az AB arra utalt, hogy a tulajdon a társadalombiztosítás területén sem veszíti el kapcsolatát a saját vagyonnal vagy az értékteremtő munkával, ezért a járulék fejében járó szolgáltatás megvonását az alapjogi sérelem ismérvei alapján kell megítélni.⁶⁰ Az 56/1995. (IX. 30.) AB határozatban arra a következtetésre jutott az AB, hogy a biztosítási elem meglétét, és így az Alkotmány tulajdon védő rendelkezéseinek alkalmazhatóságát abban az esetben lehet megállapítani, ha a jogosultság feltétele a társadalombiztosítási jogviszony fennállta. Az AB szerint az sem bír jelentőséggel, hogy a befizetett járulék és a szolgáltatás arányban áll-e egymással, sőt az sem, hogy a befizetett összeg és a szolgáltatás között bármilyen kapcsolat legyen. Az AB tehát valamennyi társadalombiztosítási szolgáltatást tulajdoni védelemben részesítette.

Az AB az 1990-es évek közepétől az alkotmányos tulajdonvédelem szempontjait a társadalombiztosítási nyugdíjakra is irányadónak tekintette. Az 1998-as nyugdíjreform az AB ezen gyakorlatát tovább erősítette. A felosztó-kirovó rendszerről a vegyes rendszerre való áttéréssel az AB szerint „nagymértékben erősödött az új nyugdíjrendszer biztosítási karaktere,”⁶¹ ezzel párhuzamosan pedig háttérbe szorultak a szociális célú újraelosztási szempontok. Az AB a társadalombiztosításra ezután egyre inkább úgy tekintett, mint egy sajátos biztosításra, amelynek lényege, hogy meghatározott díj (járulék) ellenében a biztosított helytállási kötelezettség terheli.⁶² Tehát – Czúcz Ottó alkotmánybíró szavaival – „az állampolgárok saját hosszú éven át teljesített befizetéseikkel [...] önmaguknak szereznek jogosultságot későbbi nyugellátásaikra.”⁶³ Az 1999 után született határozatok⁶⁴ a társadalombiztosítási és főként a magán-nyugdíjpénztári tagsági jogviszony magánjogi jellegét hangsúlyozták.⁶⁵

A magán-nyugdíjpénztárak által kezelt megtakarítások tulajdoni jellegét néhányan vitatták.⁶⁶ A nyugdíjrendszer 1998-as reformját ugyanis úgy is lehet

értelmezni, hogy az állam nem tett mást, mint a „neki járó” nyugdíjjarulék egy részét „átengedte” a magán-nyugdíjpénztáraknak. A 2010-es átalakítással az állam csak a korábban átengedett járulékot „vette vissza.” Azonban a magyar AB korábbi, fent röviden ismertetett esetejoga nem támasztja alá e véleményeket. Különösen, ha azt is figyelembe vesszük, hogy az AB korábban még a társadalombiztosítási várományokat is tulajdoni védelemben részesítette.⁶⁷

A magán-nyugdíjpénztárak által kezelt megtakarításokat a pénztárak *egyéniileg nyilvántartott számlán* kezelték, ráadásul azok *örökölhetőek* voltak, azaz azt a pénztártag felhalmozási időszakban bekövetkezett halála esetén a pénztár a kedvezményezett részére egy összegben kifizette. Az egyéni számlán kezelt összeg valamilyen munkából szerzett jövedelemből származott. A magánnyugdíjrendszer *tőkefedezeti rendszerben* működött (működik), tehát a pénztártagoknak nyújtott szolgáltatások fedezetét a pénztártag befizetési és azok hozamai biztosították (biztosítják). A pénztártagot az önkormányzatiság elve alapján *be lehetett választani a pénztár szerveibe*, így elvileg hatást gyakorolhatott a megtakarítások befektetésére – még akkor is, ha ennek valószínűsége a gyakorlatban csekély volt.⁶⁸ Másként szemlélve viszont azt mondhatjuk, hogy a pénztártagok nélkül nem lehetett meghozni a legfontosabb döntéseket. A megtakarítások alkotmányjogi értelemben vett tulajdon-jellegét erősíti az a tény is, hogy *az állami nyugdíjrendszerbe visszalépők felvehették* az egyéni számlán felhalmozott hozamgarantált tőke feletti összeg és a befizetett tagdíj-kiegészítést, ami egy adó jellegű befizetésnél elképzelhetetlen volna. A magán-nyugdíjpénztári befizetések ugyanis a tagok munkából származó keresményéből származtak. Ha a munkaviszonyból és az egyéb foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokból származó jövedelem alkotmányos tulajdonvédelem alatt áll, akkor az alkotmányos tulajdonvédelemnek az abból teljesített magán-nyugdíjpénztári tagdíjakra is vonatkoznia kell. E körülmények alapján a magán-nyugdíjpénztárak által kezelt megtakarítások az AB korábbi gyakorlata szerint alkotmányjogi értelemben vett tulajdonnak minősülnek/minősültek, amelyek az Alkotmány, majd az Alaptörvény tulajdon védő rendelkezéseinek védelme alatt álltak.

A magán-nyugdíjpénztári megtakarítások tulajdon-jellegét az AB legutóbb a 2010 júniusában hozott, 103/2010. (VI. 10.) AB határozatának indokolásában erősítette meg. Ebben Sólyom László köztársasági elnök indítványára a magánnyugdíjról és intézményeiről szóló, az Országgyűlés által 2009. december 14-én elfogadott törvény 30. § (1) bekezdését épp a tulajdonhoz való jog

⁵⁹ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat Indokolás II. rész., ABH 1995, 195.

⁶⁰ Sonnevend Pál: A társadalombiztosítási jogosultságok tulajdoni védelme a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában, *Magyar Jog*, 44. évf. (1997) 4. szám, 221. o.

⁶¹ 39/1999. (XII. 21.) AB határozat Indokolás II./2. pont., ABH 1999, 331.

⁶² 39/1999. (XII. 21.) AB határozat Czúcz Ottó alkotmánybíró különvéleménye, ABH 1999, 353.

⁶³ 39/1999. (XII. 21.) AB határozat Czúcz Ottó alkotmánybíró különvéleménye, ABH 1999, 353.

⁶⁴ „Bár a társadalombiztosítási nyugdíjnak változatlanul jellemzője az, hogy vegyes rendszerű nyugdíj, amelyben egyaránt megtalálhatók a biztosítási és szolidaritási elemek, az is kétségteljesen megállapítható, hogy az új szabályozásban a társadalombiztosítási nyugdíjon belül is egyre dominánsabbá válik a nyugdíj biztosítási jellege a szociális elemekkel szemben.” 39/1999. AB határozat (XII. 21.)

⁶⁵ Lásd erről részletesen: Rácz Zoltán: A társadalombiztosítási rendszer alkotmányos keretei az alkotmánybírói határozatok tükrében, *Állam- és Jogtudomány*, LXIX. évfolyam 2008, 137-138. o.

⁶⁶ Kun János például a tulajdon polgári jogi és alkotmányjogi fogalmának összeméréséből arra a következtetésre jutott, hogy „a tulajdon fogalmához hozzátartozik a szabad rendelkezés, míg a

magán-nyugdíjpénztári követelésekkel a tag nem rendelkezhet szabadon, csak életjáradékra válthatja, s azt is csak szigorú szabályok szerint.” (Kun: i.m. 110. o.)

⁶⁷ Barta: *Visszatérés az egypilléres kötelező nyugdíjrendszerhez (a 2010. december 13-án elfogadott törvénycsomag értékelése)* 13. o.

⁶⁸ Lásd Sólyom László köztársasági elnök 2009. december 31-én az Alkotmánybíróságnak írt II-1/05045-3/2009. iktatószámú levele, amelyben az AB-től az Országgyűlés által 2009. december 14-én elfogadott, magánnyugdíjról és intézményeiről szóló törvényt (T/11079. számú törvényjavaslat) előzetes normakontrollját kérte.

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/6728_20100104abinditvany_magannyugdij_honlapra_ci_mrerrel.pdf (letöltve: 2012. március 16.)

sérelmére hivatkozva semmisítette meg.⁶⁹ A vitatott rendelkezés az egyösszegű szolgáltatás igénybe vételének lehetőségét arra az esetre korlátozta, ha az egy életre szóló járadék mértéke nem éri el az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 5 %-át. Jóllehet az Mpt. 28. § (1) bekezdés b) pontja szerint ezt az a pénztárhoz kérhette, akinek a különböző pénztárakban eltöltött és összeszámított tagsági jogviszonya nem haladta meg a 180 hónapot. Az AB határozathoz Holló András, Lenkovics Barnabás és Kiss László alkotmánybíró is különvéleményt fűzött, azonban ezek a különvélemények sem vitatták azt, hogy a magán-nyugdíjpénztári megtakarítások tulajdoni védelem alatt állnak.

A fentiek alapján nem merülhet fel kétség abban a tekintetben, hogy a magán-nyugdíjpénztári megtakarításokra az AB korábbi, következetesnek mondható gyakorlata alapján kiterjedt az alkotmányos tulajdonvédelem.

Egyébként a magyar AB-nak a társadalombiztosítási, illetve konkrétan a nyugdíjbiztosítási jogosultságok tulajdoni védelmének megítélésével kapcsolatos gyakorlata nagyjából párhuzamba állítható a Német Szövetségi Alkotmánybíróság esetjogával. A Szövetségi Alkotmánybíróság ítélezésének kezdetén szintén elutasította azt, hogy a Szövetségi Alaptörvény (Grundgesetz, *a továbbiakban: GG*) tulajdonhoz való jogot védő 14. cikke közjogi igényeket részesítsen tulajdoni védelemben.⁷⁰ Később a közjogi igények alkotmányos tulajdonvédelmi szempontból történő elbírálása jóval cizelláltabbá vált. *Wiltraut Rupp-v. Brünneck* alkotmánybíró ugyanis 1971-ben különvéleményt fűzött egy AB határozathoz. Ezen – a tulajdon funkcionális felfogásán alapuló – különvélemény szerint a tulajdonvédelem feladata, hogy megfelelő gazdasági feltételeket biztosítsen az állampolgároknak életviszonyaik önálló, felelős alakításához, ezért a tulajdonvédelemnek ki kell terjednie azon közjogi jogosultságokra is, amelyekre a polgárok egyre növekvő mértékben rászorulnak.⁷¹ E különvélemény nyomán 1975-ben nyilvánította lehetségesnek a Szövetségi Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási igények tulajdoni védelmét, és 1980-ban hozott először ilyen tartalommal döntést.⁷² A Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem minden társadalombiztosítási jogosultság részesül tulajdoni védelemben (pl.: segélyek), ám a nyugdíjak és a várományok igen. Annak eldöntéséhez, hogy az adott társadalombiztosítási jogosultság tulajdoni jellegűnek tekinthető-e, három feltétel fennállását vizsgálja a német alkotmánybíróság. *Egyrészt* az adott jogosultságnak a jogosulthoz hozzárendelt vagyoni értékű jognak kell lennie, ami a jogosult személyes használatára van rendelve. *Másrészt* a jogosultságnak összefüggésben kell állnia a jogosult nem lényegtelen saját szolgáltatásával. *Végül* pedig a jogosultságnak a jogosult anyagi egzisztenciájának biztosítására kell irányulnia.⁷³ Egyetérték *Sonnevend Pál* azon megállapításával, hogy valamely ország alkotmánybíráskodásának eredményeit nem lehet számon kérni egy másik

⁶⁹ Solyom László indítványát az általam már hivatkozott II-1/05045-3/2009. iktatószámú levél tartalmazza.

⁷⁰ Sonnevend: i.m. 209. o.

⁷¹ Lepsius, Oliver: *Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2002, 50. o.

⁷² Sonnevend: i.m. 209. o.

⁷³ Sonnevend: i.m. 213. o.

állam alkotmánybíróságán. Azonban a magyar AB több kérdésben követte vagy legalábbis figyelembe vette a német alkotmánybíráskodás megoldásait.

A nyugdíjrendszer 2010-es átalakítása során viszont a jogalkotó nem mérlegelte a probléma igen jelentős, a tulajdonhoz való jogot érintő konzekvenciáit, az AB pedig nem volt képes a jogalkotást alkotmányos mederbe terelni.

A tulajdonba való beavatkozás jellege

A következő lépésben azt kell tisztáznunk, hogy az állam beavatkozott-e a magán-nyugdíjpénztári megtakarításokkal kapcsolatos tulajdoni viszonyokba, és ha igen, a beavatkozást alkotmányos szempontból megengedhetőnek kell tekintenünk vagy sem.

A 2010-es, nyugdíjrendszerrel összefüggésben hozott törvények hatására nagyságrendileg 3 millió pénztárhoz lépett vissza az állami nyugdíjrendszerbe. A nyugdíjrendszert átalakító törvények címük szerint a pénztárhoz számára megadták a visszalépés lehetőségét, tehát szabad választást biztosítottak a pénztárhoz számára. Ha a szabályozás valóban csupán szabad választási lehetőséget teremtett volna a pénztárhoz számára, az önmagában nem feltétlenül jelentett volna a tulajdoni viszonyokba történő, alkotmányos tulajdonvédelmi szempontból releváns állami beavatkozást. Ezért azt kell megvizsgáljunk, hogy az intézkedések valóban csak döntési alternatívát nyújtottak a pénztárhoz számára, vagy olyan szabályozási környezetet alakítottak ki, amelyben az új választási lehetőség pusztán formalitás, hiszen kényszerítő eszközöknek minősíthető ösztönzőket tartalmaznak. Arra is ki kell térnünk a vizsgálat során, hogy az ösztönzők az állami nyugdíjrendszer szolgáltatásait tették számottevően vonzóbbá a magán-nyugdíjpénztárakéhoz képest, vagy a magán-nyugdíjpénztárak tagjainak addigi tulajdonosi pozícióját tették terhesebbé oly mértékben, amihez képest a korábban kevésbé vonzó vagy változatlan feltételeket kínáló állami nyugdíjrendszer is jobb (kevésbé rossz) választásnak tűnt.

Az első csoportban olyan intézkedéseket találunk, amelyek a társadalombiztosítási nyugdíjrendszert vonzóbbá tették. Ide sorolhatjuk a befizetések nyilvántartását és kvázi örökölhetőségét lehetővé tevő, egyéni számlák kialakítására vonatkozó politikai nyilatkozatot, a korábbi pénztárhoz által elszennvedett esetleges negatív hozamok kvázi kompenzálását vagy a magánpénztárakban vezetett egyéni számlán felhalmozott hozamgarantált tőke feletti összeg és a befizetett tagdíj-kiegészítések visszatérítését. Az ebbe a csoportba tartozó intézkedések a vizsgált körben önmagukban nem vetettek volna fel tulajdonvédelmi aggályokat.

Annál több kérdés merül fel a második csoportba tartozó intézkedések sorával kapcsolatban. A pénztárhoz ható ösztönzők egy része már kívül esett az alkotmányosan elfogadható kereteken. Az ebbe a csoportba sorolt, aggályos intézkedések egy részét adminisztratív jellegűnek tekinthetjük. A „megfordított adminisztráció” eleve hátrányosabb helyzetbe hozta azokat, akik fenn akarták tartani a tagsági jogviszonyukat, hiszen nekik azért kellett külön eljárniuk, hogy a már meglévő jogi státuszuk, tagsági jogviszonyuk továbbra is megmaradjon. A

nyugdíjrendszerbe azt az automatizmust „táplálták be,” ami a magán-nyugdíjpénztárral fennállott, magánjogi tagsági jogviszony megszűnéséhez vezetett. Ez a szabályozás önmagában is aggályokat vet fel, hiszen az állam szerepéből kilépve nem védte a tagoknak a pénztárakkal fennálló magánjogi jogviszonyát, inkább annak megszüntetésére törekedett. Aki a nehézségek ellenére mégis ragaszkodott magán-nyugdíjpénztári tagságához – és vele együtt megtakarításaihoz – egyúttal azt is vállalta, hogy „kiszereződik” a társadalombiztosítási rendszerből, azaz további szolgálati időt nem gyűjt és adott esetben állami nyugdíjra egyáltalán nem is számíthat. Csak azok a magán-nyugdíjpénztári tagok lettek volna jogosultak állami nyugdíjra (vagy rokkant nyugdíjra), akik 2011. december 1-jéig megszerezték a szükséges szolgálati időt. Akik eddig az időpontig a nyugdíjhoz szükséges szolgálati időnek csak egy részét szerezték meg, nem szerezhettek volna további szolgálati időt, ezért állami nyugdíjra egyáltalán nem váltak volna jogosulttá, tehát a „nyugdíjjárukkal fedezett, addig megszerzett részjogosítványaik elvesztek volna.”⁷⁴ Ezeket a pénztártagokat az AB gyakorlata szerint alkotmányellenesnek tűnő módon fosztották volna meg az alkotmányjogi védelem alatt álló várományuktól.⁷⁵ Tehát valamennyi magán-nyugdíjpénztárban maradt, aki 2011. december 1-jéig nem szerezte meg a társadalombiztosítási nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt, egyértelmű alapjogsérelem ért volna. [A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 49. § (9) bekezdése 2011. december 31-től ezt az igen nehezen védhető, súlyosan alapjog-sértő rendelkezést hatályon kívül helyezte. Erre a korrekcióra az átmenet – a társadalombiztosítás és a magán-nyugdíjpénztárak közötti választás – időszakában nem lehetett alappal számítani.] A fent részletezett, rendhagyó rendelkezések meghozatala ellenére a munkáltatóknak továbbra is fizetnie kellett volna a 24 %-os munkáltatói hozzájárulást, amelyet 2010 előtt munkáltatói nyugdíjjárukként tartottak számon.⁷⁶ Pályakezdőknél ez azt jelentette volna, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerből semmilyen ellátásra nem tarthattak volna igényt úgy, hogy „a rokkantság kockázatát egyáltalán nem, a hozzátartozói kockázatokat az öröklés intézményével részben kezeli a magánpénztári rendszer.”⁷⁷

A rendelkezések értékeléséhez azt is figyelembe kell vennünk, hogy a magán-nyugdíjpénztárakat eredetileg nem a társadalombiztosítási pillér kiváltására, csupán kiegészítésére hozták létre. Ilyen körülmények között óriási elszántság, vakmerőséggel határos bátorság kellett ahhoz, hogy valaki továbbra is pénztártag maradjon. A pénztártagoknak arra is számítaniuk kellett, hogy a pénztárak tagságának drasztikus apadása, a pénztári bevételek jelentős visszaesése miatt a még megmaradó, gyakran csekély mértékű ellátásuk is komoly veszélyben foroghat – különös tekintettel arra, hogy megszüntették a pénztártag követelésére

vonatkozóan az állami költségvetési garanciát – hiszen a pénztárak elérhetik működőképességük határát. Szélsőséges esetben a pénztárakban maradók vagy a pénztárakhoz csatlakozók azt kockáztatták, hogy *teljesen* ellátás nélkül maradnak.⁷⁸ A fenti intézkedések tehát a pénztártagok fennálló tulajdonosi pozícióját nehezítették meg, tették jelentősen terhesebbé.

Ezek alapján a nyugdíjrendszert átalakító intézkedések szabad, önkéntes választási és döntési lehetőséget biztosító jellege megkérdőjelezhető. A racionálisan gondolkodó pénztártagok valójában nem álltak választási lehetőség előtt. Vagy engedtek a rendszer automatizmusának és visszaléptek a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe, vagy későbbi, komoly kockázatokra, hátrányokra kellett (lehetett volna) számítaniuk. Ezért a nyugdíjrendszerben 2010-ben hozott változtatások a magánjogi jogviszonyokba való egyértelmű, igen határozott, sőt az alkotmányosság kereteit túllépő állami beavatkozásnak tekinthetők.

Az állami nyugdíjrendszerbe visszalépett, korábbi pénztártagok jogi státuszának változása

A következő lépésben azt kell megvizsgálnunk, hogy a visszalépett vagy visszaléptetett biztosítottak jogi pozíciójában történt-e változás, és ha igen, milyen jellegű.

A magán-nyugdíjpénztári tagsági jogviszony egy mellérendeltségen alapuló, bizonyos kényszerelemeket is tartalmazó, de egyértelműen magánjogi jellegű jogviszony, jöllehet több kötöttséget tartalmazott. Ilyen kötöttségnek – magánjogi szempontból a szerződési szabadság korlátjának – tekinthetjük például, hogy általában⁷⁹ a munkaviszonyban (a tb.-i jogszabályok által meghatározott, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban) állott személyeknek kötelező volt tagsági jogviszonyt létesíteniük valamelyik pénztárral és a megtakarításokat csak meghatározott idő elteltével és feltétel bekövetkezése esetén lehetett felhasználni. Ebből a magánjogi jellegű jogviszonyból a biztosítottakat társadalombiztosítási jogviszonyba léptették át, ami ugyan *Czucz Ottó* alkotmánybíró szerint alapvetően magánjogi szerkezetű struktúra, ám magánjogi jellege a magánpénztári tagsági jogviszonyhoz viszonyítva jóval szerényebb és abban bizonyos szociális elemek is szerepet kapnak. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer által kifizetett ellátások alapja – a tulajdonhoz való jog mellett, sőt inkább helyett – a szociális biztonsághoz és ellátáshoz való jog. Sarkosan, ezért kissé pontatlanul fogalmazva, a nyugdíjrendszert átalakító 2010-es törvények a magán-nyugdíjpénztári megtakarítások tulajdonosait – korábbi megtakarításuk vonatkozásában – kvázi segélyezettékké változtatták. Tehát a korábbi tagokat tulajdonosi pozíciójukból egy – elvileg – gyengébb szintű alapjogi védelem alatt álló pozícióba helyezték át. Ezt

⁷⁴ Barta: *Visszatérés az egypilléres kötelező nyugdíjrendszerhez (a 2010. december 13-án elfogadott törvénycsomag értékelése)* 14. o.

⁷⁵ Lásd 51/2007. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2007, 652.

⁷⁶ A járadék és a hozzájárulás közötti különbségtétel jelentőségéről korábban már szóltam.

⁷⁷ Barta: *Visszatérés az egypilléres kötelező nyugdíjrendszerhez (a 2010. december 13-án elfogadott törvénycsomag értékelése)* 13. o.

⁷⁸ E lehetőség szociális biztonsághoz és ellátáshoz való joggal kapcsolatos összefüggéseit most nem tárgyalom.

⁷⁹ Mint korábban jeleztem, voltak olyan időszakok, amikor a magán-nyugdíjpénztári tagságot választani lehetett, tehát nem volt kötelező belépni.

az „áthelyezést” alapjogvédelmi szempontból a jogi státusz gyengüléseként, tulajdonhoz való jogok megsértéseként, sőt elvonásaként értelmezhetjük.

A fenti megítélést jelentősen árnyalhatta volna a társadalombiztosítási egyéni számlák korábbi bevezetése,⁸⁰ tehát ha a magán-nyugdíjpénztári megtakarításokat már az egyéni számlákon írták volna jóvá. Azonban ez a már említett politikai nyilatkozat ellenére sem következett be. Az egyéni számlák esetleges jövőbeni bevezetése újabb problémákat fog felvetni. A tervek szerint ugyanis azon csak a munkavállalók által befizetett nyugdíjjárulékot írják jóvá, a munkáltató által fizetett „hozzájárulást” nem.⁸¹ Arról sem szabad megfeledkezni, hogy a társadalombiztosítási egyéni számlán csak egy „virtuális pénzösszeg” szerepel, ami mögött nem lesz valós, fizikai tőke. Tehát a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben az egyéni számlavezetés kialakítása enyhíthetné ugyan a sérelmeket, de még a közvélemény előtt jelenleg ismert koncepciók megvalósulása esetén sem volna biztosított a magán-nyugdíjpénztárakban vezetett egyéni számlákkal azonos szintű szolgáltatás és jogi státusz. Külön kérdéseket vet fel, hogy ha a jövőben megvalósul az egyéni számlavezetés, a számlákon visszamenőleg jóvá tudják-e írni a korábban a pénztárakban kezelt megtakarításokat, amelyeket már nagyrészt felhasználtak a költségvetés és az államháztartás stabilizálására.

A 2010-es nyugdíjtörvényekkel okozott tulajdonsérelem problémaköre a szakmai közvélemény előtt az *örökölhetőség* kérdésével fonódott össze.⁸² Eszerint a biztosított halála esetén a magán-nyugdíjpénztárakban felhalmozott megtakarításokat öröklik a hozzátartozók, ám a társadalombiztosítási rendszerbe befizetett járulékok „elvesznek”.⁸³ *Barta Judit* tanulmányában megjegyezte, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer biztosít ún. *hátramaradotti ellátásokat*, amelyek az elhunyt biztosított özvegyét, árváit akár kedvezőbb helyzetbe is hozhatják, mintha a korábbi magán-nyugdíjpénztárakban felhalmozott megtakarításokat örökölték volna. Ám a hátramaradotti ellátásokon alkotmányjogi értelemben nem áll fenn tulajdonjog, míg a magán-nyugdíjpénztárakban kezelt megtakarításokra kiterjed – vagy legalábbis korábban elvileg kiterjedt – az alkotmányos tulajdonvédelem.⁸⁴ Tehát a magán-nyugdíjpénztárakban korábban kezelt megtakarítások örökölhetőségének problematikája csak az alapjogsérelem egyik megnyilvánulási formája. A biztosítottak szempontjából a változás gyakorlati szempontból úgy foglalható össze tömören, hogy a korábbi magán-nyugdíjpénztári megtakarítások *egésze* biztosan vagy igen nagy valószínűséggel eljutott volna a pénztártárhoz vagy családjához (örököseihez). Ha a pénztártag jogosulttá vált

⁸⁰ Az egyéni társadalombiztosítási nyugdíjszámlák bevezetésének igénye már 2010 előtt is felmerült szakmai körökben. Lásd: Simonovits: *A magyar nyugdíjrendszer. Jelenlegi helyzet, előrejelzés és tennivalók* 140. o.

⁸¹ Hiszen az már adó jellegű befizetés.

⁸² Barta: *A magánnyugdíjpénztári rendszer helye és szerepe* 22. o.

⁸³ *Uo.* 22. o.

⁸⁴ Ezek után alappal merülhet fel a kérdés, hogy létezik-e valós, érzékelhető különbség a tulajdonhoz való jogot védő alkotmányi/alaptörvényi normák védelmi szintje és a szociális biztonsághoz való jog védelmi szintje között. Az alapjogvédelem jelenlegi hazai viszonyai között a különbség mára jelentős mértékben lecsökkent.

volna valamilyen nyugellátásra, de azt bármilyen okból nem folyósította volna részére (vagy az általa megjelölt kedvezményezett részére) a pénztár, a jogosult rendes bírói fórumokon, polgári peres eljárás keretében érvényesíthette volna követeléseit. A társadalombiztosítás jelenlegi rendszerében – különösen az egyéni számlák nélkül – nincs semmilyen garancia arra, hogy a biztosított a befizetett járulékokból keletkezett teljes összeget visszakapja, vagy a teljes összeget a biztosított örökösei kapják. Persze az is előfordulhat, hogy a biztosított vagy hozzátartozói a korábbi megtakarításoknál és azok hozamánál jóval többet kapnak vissza. A hátramaradotti ellátásokra vonatkozó szabályokat – egyébként a többi társadalombiztosítási ellátásra vonatkozó rendelkezéshez hasonlóan – a jogalkotó viszonylag tág határok között módosíthatja, alapjogsértés veszélye nélkül is.

A változásokat áttekintve és értékelve felmerülhet bennünk a kérdés, hogy a jogalkotó a magánnyugdíj-megtakarításokon fennálló tulajdonjogot csupán korlátozta, vagy az intézkedések már elérték a tulajdonelvonás szintjét is. A két esetkör alkotmányosságának megítélésére ugyanis eltérő szempontok vonatkoznak. A kisajátításnak nem minősülő vagy a kisajátítás szintjét el nem érő tulajdonkorlátozásoknál a beavatkozás alkotmányossága annak arányossága alapján ítélandó meg. A beavatkozás a közérdek vagy más alapjog, illetve alkotmányos érték védelmével indokolható. Kisajátításnál viszont az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében, az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében szereplő valamennyi feltételnek teljesülnie kell (kivételesség, közérdekűség, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes feltétlen és azonnali kártalanítás mellett).

Abban az esetben, ha a megtakarításokat jóváírták volna a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben létrehozott egyéni számlákon, a jóváírások mögül akkor is hiányzott volna a tőkefedezet, hiszen az ellátásokat csak a következő generáció befizetéseiből lehetne/lehetett volna biztosítani. Mégis, az egyéni számlás állami nyugdíjrendszerre való áttérésnél a jogosulti pozíció gyengülése kisebb mértékű lett volna. A jelenlegi helyzet alapján azonban az intézkedések meghaladták a tulajdonkorlátozás szintjét. A törvényekkel a jogalkotó a pénztárak által kezelt megtakarításokon fennálló vagyoni jogok jogosulti pozíciójából mintegy kivette a korábbi pénztártagokat, ezért a folyamatot kisajátításként lehet értelmezni.

Kisajátításra az AB korábbi következetes gyakorlata alapján csak meghatározott feltételek fennállta esetén van lehetőség. Az alkotmányos tulajdonvédelem tárgya első sorban a tulajdoni tárgy, tehát a tulajdon állaga, azonban azt is fontos figyelembe vennünk, hogy a tulajdon olyan alapjog, amely általában helyettesíthető.⁸⁵ Kisajátítás az Alkotmány 13. §-a és az Alaptörvény XIII. cikke alapján is csak kivételesen, közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehetséges.

⁸⁵ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat indokolás IV./ 1., ABH 1993, 380.

A kisajátítás feltételeinek fennállta

A következő lépésben azt vizsgálom, hogy a magán-nyugdíjpénztárak által kezelt megtakarítások kisajátításként értékelt állami elvonása megfelelt-e a kisajátítással szemben támasztott követelményeknek. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése és az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szerint is „tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.” Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint „a kisajátítás elrendeléséhez nem elegendő, hogy a tulajdon elvonását törvényben szabályozott közérdekű cél megvalósítása indokolja, az Alkotmány közérdekűség fennállása esetén is csak kivételesen teszi lehetővé a kisajátítást.”⁸⁶

A 2010-es nyugdíjtörvények megalkotására vezető körülmények között már részleteztem, milyen nehéz gazdasági körülmények álltak a szabályozás hátterében. Az okok jelentős része méltányolható. Ha akként tesszük fel a kérdést, hogy egy reálisan fenyegető államcsőd elkerülése közérdekű célnak tekinthető-e, aligha lehetne nemleges választ adni. Az AB az 56/1995. (IX. 15.) AB határozatában mondta ki azt, hogy „a társadalombiztosítási rendszer működőképessége és fenntartása, az állam mögöttes helytállásának fokozott megnehezülése a tulajdon alkotmányos korlátozását megalapozó közérdek.” A jogszabályok alapján azonban nem lehetünk meggyőződve arról, hogy valóban csak kizárólag ezekkel a drasztikus lépésekkel lehetett megvalósítani a jogszabályban meg nem nevezett közérdekű célokat, vagy az állam más, alapjogsértéssel nem járó eszközöket is igénybe vehetett volna. Még ha a társadalombiztosítási rendszer működésképtelensége, esetleg az államcsőd reális veszélye fenyegetett is, a kivételesség követelményének megfelelően a jogalkotónak mérlegelnie kellett volna, milyen más eszközökkel lehet elérni a kitűzött közérdekű célt, tehát a nehéz gazdasági helyzetet lehetett-e a tulajdont vagy más alapjogot kevésbé korlátozó eszközökkel kezelni. A jogszabályokból nem lehet egyértelműen következtetni e mérlegelési folyamat fegyvermezett lefolytatására. Ugyanakkor a közérdekűség és a kivételesség feltételének hiánya/nem kellő alátámasztottsága önmagában is megkérdőjelezi az intézkedések alkotmányosságát.

Az AB a 2000-es évek közepén igen szigorú feltételeket, elvárásokat fogalmazott meg a tulajdon korlátozásának, illetve elvonásának közérdekűségével kapcsolatban. A 42/2006. (X. 5.) AB határozat szerint „a közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse.”⁸⁷ Ezt a szempontot tovább árnyalta az 50/2007. (VII. 10.) AB határozat, mivel különbséget tett az egyedi aktussal és a normatív aktsussal történő tulajdonkorlátozás közérdekűségének megítélése között. Az AB kimondta, hogy „a közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy a közérdekből történő korlátozás szükségessége kérdésében egyedi aktusok törvényessége ellenőrzése esetén a bírói hatalom, normatív aktusok felülvizsgálata

során az Alkotmánybíróság állást tudjon foglalni.”⁸⁸ A 2010-es nyugdíjtörvények tulajdonhoz való jogot érintő rendelkezéseinek az AB által korábban meghatározott szempontok szerinti közérdekűsége erősen vitatható.

A kisajátítás következő fontos feltétele, a törvényi meghatározottság formálisan teljesül ugyan, bár arról nem lehetünk meggyőződve, hogy valamennyi lényeges körülményt pontosan lesabályoztak a törvények.⁸⁹

Az utolsó fontos feltétel a teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás kritériuma, amellyel kapcsolatban az a kérdés merül fel, hogy az állami nyugdíjrendszer által nyújtott szolgáltatások kompenzálják-e a volt tulajdonosokat. A kérdést másként úgy fogalmazhatjuk meg, hogy az elvont tulajdonjogért, az elvonás időpontjában kapott-e a volt tulajdonos az elvont tulajdonjoggal egyenértékű kártalanítást. Az is felmerülhet, hogy az állami nyugdíjrendszer szolgáltatásait tekinthetjük-e a visszalépők egyfajta kártalanításának. Az állami nyugdíjrendszer által nyújtott szolgáltatások kártalanításként való értelmezése komoly problémákat vet fel, ugyanis egy „tulajdoni erősségű” elvont jogosultság helyébe egy alacsonyabb védelmi szint alatt álló, „alacsonyabb alapjogi kategóriába tartozó,” a biztosítási jelleg mellett jelentős részben szociális elemeket tartalmazó jogosultság lépett, amelynek értéke megjósolhatatlan és igencsak bizonytalan.⁹⁰ Külön megnehezíti ennek értékelését, hogy nem lehet tudni, a magán-nyugdíjpénztárakban kezelt megtakarítások milyen hozamot értek volna el. Szintén kérdés lehet, hogy tulajdonelvonásért kártalanításként lehet-e „gyengébb” jogosultságokat juttatni. Tehát a kártalanításra vonatkozó alkotmányi, alaptörvényi kritériumok teljesülése sem olvasható ki a jogszabályokból.

További komoly alkotmányossági aggályok merülhetnek fel a munkáltató által a nyugdíjkasszába fizetendő nyugdíjjárulék nyugdíj-hozzájárulássá történő átalakításával/átnevezésével kapcsolatban. A hozzájárulás ugyanis – ellentétben a járulékkal – adó-jellegű befizetés, amiért nem jár konkrét ellenszolgáltatás.

A fenti vizsgálat lefolytatása után arra a következtetésre juthatunk, hogy a nyugdíjrendszert átalakító törvényeknél a tulajdon kisajátítására vonatkozó, Alkotmányban (majd Alaptörvényben) rögzített feltételek egyáltalán nem, vagy csak részben teljesültek, ezért alappal merülhet fel a pénztártagok tulajdonhoz való jogának sérelme.

⁸⁸ 50/2007. (VII. 10.) AB határozat Indokolás III/4.1., ABH 2007, 994.

⁸⁹ A magán-nyugdíjpénztárak mellett „kítartók” helyzete sokáig bizonytalan volt. A 2012. márciusában hatályos nyugdíjtörvények szerint a pénztártagoknak csak a szolgálati idejük alapján járó nyugdíj 75%-a járt volna, annak ellenére, hogy tagdíj helyett nyugdíjjárulékot fizettek. A Nemzetgazdasági Minisztérium tájékoztatása szerint a tagsági jogviszonyukat fenntartó pénztártagok 2012. január 1-je után teljes összegű társadalombiztosítási nyugellátásban részesülnek. A pénztártagok aligha tudták megalapozottan eldönteni, hogy 2012. március 31-ig visszalépjenek-e a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe vagy sem, ezért az alapvető jogok biztosához fordultak. *Szabó Máté* arra kérte a nemzetgazdasági tárcát, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe való visszalépés 2012. március 31-én lejáró határidejét soron kívül hosszabbítsák meg.

⁹⁰ Különösen, ha figyelembe vesszük a közismert, kedvezőtlen demográfiai tendenciákat.

⁸⁶ 479/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 665.

⁸⁷ 42/2006. (X. 5.) AB határozat III./2. f) pont, ABH 2006, 528.

Záró gondolatok

Jelen tanulmányomban a nyugdíjrendszerben radikális változást jelentő 2010-es törvényeket kizárólag a (korábbi) magán-nyugdíjpénztári tagokat érintő alkotmányos tulajdonvédelmi problémákat vizsgáltam, ezért nem tértem ki a bizonyos tekintetben kényszerű nyugdíjreform gazdasági, költségvetési, biztosítás-matematikai és más, egyébként igen fontos vonatkozásaira sem.

A nyugdíjrendszert alapjaiban megváltoztató, közelmúltban elfogadott törvényekből nehezen mutatható ki az a jogalkotói törekvés, hogy a jogszabályok megfeleljenek az Alkotmány 13. §-ában, majd az Alaptörvény XIII. cikkében meghatározott, valamint az AB korábbi, többé-kevésbé következetes esetjogában megfogalmazott követelményeknek. A nyugdíjtörvényekkel kapcsolatos alkotmányos tulajdonvédelmi problémákat az AB-nek kellett volna feltárnia és megoldania, szükség esetén az alkotmányellenes rendelkezéseket megsemmisítenie, azonban ezekre a kérdésekre az AB nem reagált érdemben. Valószínű, hogy a jövőben már nem is lesz lehetősége a korrekcióra, mivel az beláthatatlan gazdasági következményekkel járna. A döntés elmaradásának következtében elhalványul a szociális ellátáshoz és biztonsághoz való jog, illetve a tulajdonhoz való jog közötti különbség, elmosódnak a jogalkotó hatáskörének alkotmányos határai. Az AB hallgatása a magyar alkotmányos tulajdonvédelmi rendszer igen súlyos működési zavaraira, az alapjogvédelem szintjének jelentős csökkenésére utal.

A légtér-szuverenitás néhány nemzetközi jogi kérdése Ciprus vonatkozásában az Egyesült Királyság bírósági esetjoga fényében Papp Zoltán*

1. Bevezetés

A légtér-szuverenitás tárgyában nem áll rendelkezésre számottevő nemzetközi vagy nemzeti bírósági esetjog.¹ Valószínűleg ez arra vezethető vissza, hogy a nemzetközi polgári repülésről Chicagói Egyezmény² (továbbiakban: Chicagói Egyezmény) vonatkozó szabályai világosak, és szokásjogi eredetük miatt jól beágyazódtak a nemzetközi gyakorlatba. Előfordulhatnak azonban olyan helyzetek, amelyek szükségessé teszik az irányadó nemzetközi jogi szabályok újbóli átgondolását és alkalmazását. Ez történt a bemutatásra kerülő nemzeti bírósági eljárások esetében is.³ A jogeset szorosan kapcsolódik az évtizedek óta megoldatlan ciprusi kérdéshez. Az Észak-ciprusi Török Köztársaság nemzetközi jogi státusza – elsősorban az ENSZ Biztonsági Tanács (továbbiakban: ENSZ BT) határozatainak⁴ köszönhetően – viszonylag egyértelműnek mondható, amire a

* Doktorandusz, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar.

¹ Mark Franklin: Sovereignty and the Chicago Convention: English Court of Appeal Rules on the Northern Cyprus Question, *Air and Space Law*, 36 no.2 (2011), 116. o.

² A nemzetközi polgári repülésről Chicagóban, az 1944. évi december hó 7. napján aláírt Egyezmény. Magyarországon kihirdetve 1971. évi 25. tvr. [Magyar Közlöny 1971/74 (IX.28.) száma]. Az Egyezmény függelékeinek kihirdetésére a 2007. évi XLVI. törvénnyel [Magyar Közlöny 2007/70 (VI.7.) száma és Közlekedési Értesítő 2007/12 (VI.29.) száma], valamint a 2009. évi LXXXVIII. törvénnyel került sor [Magyar Közlöny 2009/104 (VII.25.) száma].

³ *Elsőfokú ítélet* [a továbbiakban: elsőfokú ítélet]: High Court of Justice Queen's Bench Division Administrative Court Neutral Citation Number: [2009] EWHC 1918 (Admin) The Queen on the application of Kibris Türk Hava Yolları Cta Holidays and Secretary of State for Transport and The Republic of Cyprus, Date: 28/07/2009. Elérhető:

<http://www.law.gov.cy/law/lawoffice.nsf/All/4F70852BF4BC0FA3C225780E0034E1C1?OpenDocument&highlight=Kibris>

Másodfokú ítélet [a továbbiakban: másodfokú ítélet]: Court of Appeal (Civil Division) on appeal from the Queen's Bench Division Administrative Court Neutral Citation Number: [2010] EWCA Civ. 1093, The Queen on the application of Kibris Türk Hava Yolları CTA Holidays and Secretary of State for Transport and The Republic of Cyprus, Date. 12/10/2010. Elérhető: <http://www.law.gov.cy/law/lawoffice.nsf/All/04C94BD471CA6A9AC225780E00349E5B?OpenDocument&highlight=Kibris>

⁴ Az irányadó ENSZ BT határozatok a következők: UNSC Resolution 541 (1983) of 18 November 1983; 550 (1984) of 11 May 1984; 360 (1974) of 16 August 1974; 353 (1974) of 20 July 1974. Elérhető: