

## **A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága részére**

### **Budapest**

#### **Tisztelt Alkotmánybíróság!**

A Stabilitás Pénztárszövetség tisztelettel indítványozza a magánnyugdíjpénztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 2010. évi CI. törvény, valamint az általa módosított törvények [a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 19. § (7) bekezdése és 33. § (3) bekezdése; az egyszerűsített közteherviselési hozzájárulásról szóló 2005. évi CXX. törvény 9. § (3) bekezdése és 11. § (4) bekezdése; az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló 2010. évi LXXV. törvény 13. § (4) bekezdése] módosításokkal beiktatott új rendelkezéseinek utólagos alkotmányossági vizsgálatát, az alkotmányellenesség megállapítását és a módosított törvényekbe beiktatott új rendelkezéseknek a kihirdetés napjára visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését.

#### **Indoklás**

A 2010. október 27-én elfogadott és november 2-án, a Magyar Közlöny 167. számában kihirdetett törvény kifogásolt módosító rendelkezései és ennek következtében a módosított törvényeknek a módosításokkal beiktatott új rendelkezései álláspontunk szerint sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és 13. §-ának rendelkezéseit.

A törvény rendelkezéseinek következtében a 2010. november 1. és 2011. december 31. közötti időszakban a magán-nyugdíjpénztári tagok befizetéseire vonatkozó rendelkezéseket úgy módosítja, hogy ebben az időszakban a pénztártagok 0 százalék tagdíjat és 9,5 százalék nyugdíjjárulékot fizetnek. Az egyszerűsített közteherviselési hozzájárulásról szóló, valamint az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló törvényekbe beiktatott új rendelkezések az előzőekben jelzett változás hatásait vezetik keresztül az adott szabályozás sajátosságainak megfelelően. A változtatás nyomán a költségvetés mentesül a nyugdíj alapnak a magán-nyugdíjpénztári tagdíjak miatti kiegészítésének, az emiatt kieső nyugdíjjárulék pótlásának kötelezettségétől.

A magán-nyugdíjpénztárak, mint a kötelező nyugdíjrendszer részei tőkefedezeti elven működnek. Az általuk nyújtandó szolgáltatások fedezetét a szolgáltatást igénybevevő tag egyéni számlájára befizetett tagdíjak és azok hozamai képezik. Az általunk vitatott törvényi szabályozás e rendszerbe nyúl bele, megakadályozva azt, hogy a törvény által meghatározott 14 hónapos időszakban a tagok tagdíjat fizessenek a pénztárba, s egyidejűleg a nyugdíj alapba fizetendő járulék mértéke megemelésre került a tagdíj 8 százalékos mértékével.

A pályakezdők számára kötelező a magán-nyugdíjpénztárak valamelyikébe való belépés, a pályakezdőnek nem minősülő biztosítottak pedig saját döntésük alapján önkéntesen léphettek be a magán-nyugdíjpénztárak valamelyikébe. A belépők mindegyike, de különösen az önkéntesen belépők azzal számolhattak és számoltak, hogy a folyamatos tagdíjfizetés révén várományszerzésük is folyamatos lesz.

A magán-nyugdíjpénztár tagja – akár jogszabályi kötelezés, akár saját döntése alapján lépett be a pénztárak valamelyikébe – tulajdonosa az egyéni számláján felhalmozódó összegnek, de tagsági jogviszonya alapján egyidejűleg tulajdonosa a magán-nyugdíjpénztárnak, mint intézménynek is.

A szabályozásnak a törvény által alkalmazott módja, a magán-nyugdíjpénztári tagdíjak áttelése a pénztárakból a felosztó-kiróvó elven működő társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe több szempontból is felvet alkotmányossági aggályokat.

A szabályozás álláspontunk szerint sérti a jogbiztonságot, s ezáltal az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének rendelkezését.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint:

**„A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”**

Az Alkotmány e rendelkezéséből vezethető le a jogbiztonság követelménye. A jogbiztonságnak szerves része a szerzett jogok védelme. Ezzel összefüggésben irányadó álláspontját az Alkotmánybíróság többek között a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatban fejtette ki a következők szerint:

„A jogbiztonság - amely az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja - a szociális ellátási rendszerek stabilitása szempontjából tehát különös jelentőségű.

A szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra lényegesen megváltoztatni. Az átmenet nélküli változáshoz különös indok szükséges.

A kötelező biztosítási rendszer esetében a járulékok kötelező befizetése, vagyis e „vagyoneelvonás” fejében a biztosított a rendszer fokozottabb stabilitását várhatja el.

A törvénnyel elrendelt kötelező járulékfizetést - amely a közteherviseléstől (Alkotmány 70/I. §) lényegét tekintve eltér, mert személyes és előre meghatározott igény származik belőle - csakis egy nagymértékű állami garanciavállalás (a másik oldalról: bizalomvédelem) legitimálhatja.

A kötelező biztosítás elvonja ugyanis azokat az eszközöket, amelyekkel az érintett a saját kockázatára maga gondoskodhatott volna magáról és családjáról, s ezt a vagyont a társadalombiztosítás szolgálatába állítja úgy, hogy a biztosított a szolidaritás alapján másokról is gondoskodni tudjon.

A fedezet társadalmassításával az állam egy tipikus tulajdonosi magatartást

kollektivizál.

A kötelező biztosítási rendszerben, e rendszerhez kötődve kialakult szociális ellátások védelme ezért különösen indokolt.

A várományok annál nagyobb védelmet élveznek, minél közelebb állnak a „beteljesedéshez”, vagyis a szolgáltatásra való alanyi jog megnyíltához. A már élvezett, megszerzett szolgáltatás még inkább védendő.

A várományok és szolgáltatások védelme attól függően is erősebb, hogy áll-e velük szemben a jogosultnak saját anyagi szolgáltatása is. A járulék fejében járó szolgáltatás megvonása vagy jogalapjának kedvezőtlen megváltoztatása az alapjogi sérelem ismérvei szerint bírálható el.”

A magán-nyugdíjpénztári tagdíj 0 százalékban történő meghatározásával, nyugdíjárulékká történő átalakításával az állam szerzett jogot, illetve várományokat korlátoz. Megakadályozza az állam által egyébként kötelezően előírt tagdíj fizetését, a levont összegeket átirányítja a nyugdíjalapba. A magán-nyugdíjpénztári tagdíjfizetés elmaradása a tőkefedezeti elvre épülő pénztárakban szükségszerűen csökkenti a felhalmozási időszakban felhalmozható tőkét és a felhalmozódó hozamok összegét, s ezen keresztül a jövőbeni nyugdíjakra vonatkozó várományokat.

A magán-nyugdíjpénztári tagdíj 0 százalékban történő meghatározása, nyugdíjárulékká történő átminősítése alkalmas arra, hogy megkérdőjelezze a kötelező nyugdíjrendszer alkotmányosan védett intézményrendszere egyik elemébe, s ezáltal az egész nyugdíjrendszerbe vetett bizalmat, alkalmas arra, hogy szétszilálja az intézményrendszert. A tagok tulajdonát képező magán-nyugdíjpénztárak, mint intézmények esetében – tekintettel arra, hogy a tagok jelentős része törvényi kötelezés alapján lépett be, míg az önkéntesen, saját döntésük alapján belépett tagok számottevő része viszonylag közel van a szolgáltatás megkezdéséhez – fokozott bizalomvédelemre van szükség. Ebből is következően alkotmányos keretek között az intézményrendszerbe nem lehet önkényesen, egyik napról a másikra beavatkozni, az intézmények működését a források elvonásával ellehetetleníteni.

Az általunk vitatott törvény a kötelező nyugdíjrendszer alkotmányosan védett intézményrendszerébe, szerződéses viszonyaiba avatkozik be alkotmányos indokok nélkül. Álláspontunk szerint ugyanis az nem tekinthető alkotmányos indoknak, hogy a törvény intézkedései nyomán felszabaduló költségvetési forrásokat – nem kell a vegyes rendszer működése miatt a nyugdíjalapot kiegészíteni - a Kormány máshol akarja felhasználni, abból többek között adócsökkentést akar finanszírozni.

Összességében – figyelemmel a tulajdonvédelemmel összefüggő alkotmányossági összefüggésekre is – levonható az a következtetés, hogy a jogalkotó a jogalkotói felhatalmazással nem rendeltetésszerűen él, a jogalkotás folyamatában követi el a joggal való visszaélést, veszélyeztetve ezzel a jogbiztonsággal kapcsolatos alkotmányos követelmények érvényesülését.

Az Alkotmánybíróság a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatban az eljárás tárgyát képező jogszabályok alkotmányossági vizsgálatán túlmenően általános érvénnyel

foglalkozott a jogok rendeltetésszerű gyakorlásának és a joggal való visszaélés tilalmának alkotmányos összefüggéseivel. Ennek során megállapította:

„Az Alkotmánybíróság rámutat: a demokratikus jogállamokban - így hazánkban is - a joggal való visszaélés tilalmának érvénye nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem a tilalom - az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában - az egész jogrendszerben érvényre jut. A Magyar Köztársaságban az említett tilalomnak az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdéséből vezethető le.

A kifejtetteknek megfelelően érvényesül a joggal való visszaélés tilalma a közjogban is, ahol e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetőleg az ügyfelek magatartására.

...

Az Alkotmánybíróság a jogalkotói hatalommal való visszaélés körében kialakult eddigi gyakorlatát nem ítélte olyan széles körűnek, amely elegendő alapul szolgálna e fogalom alkotmányos követelménybe foglalt egzakt meghatározására. Mindazonáltal az eddigi döntések is alapul szolgálnak annak az általános érvényű következtetésnek a levonására, hogy mivel a joggal való visszaélés tilalmának forrása az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése, alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely a miatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel.”

Az általunk vitatott törvényi szabályozás a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmának megsértéséből következően is sérti a jogbiztonságot, s ezáltal az Alkotmány előzőekben idézett 2.§ (1) bekezdését.

Ezzel összefüggésben utalni kell a Tisztelt Alkotmánybíróság 57/1994. (XI. 17.) AB határozatára, amely szerint:

„Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a jogbiztonsággal, s a jogbiztonságra figyelemmel a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmával. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdése szerint „a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé”. Következésképpen az alkotmánybírósági gyakorlat a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit - erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint - a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.”

A törvény mindhárom módosított törvény tekintetében úgy rendelkezik, hogy a 2010. november 1. és 2011. december 31. közötti időszakban **esedékes** befizetésekre vonatkozóan érvényesül a tagdíj 0 és a nyugdíjjárulék 9,5 százalékos mértéke a magán-nyugdíjpénztári tagokra vonatkozóan. Ez a Tbj. 50. §-ának rendelkezéseiből következően azt jelenti, hogy a 2010. októberében levont magán-nyugdíjpénztári tagdíjat novemberben már nyugdíjjárulékként kell bevallani és átutalni az APEH számára. Ez azt eredményezi, hogy a levont összeg rendeltetése a levonás és a bevallás, megfizetés közötti időszakban a törvény rendelkezése következtében

megváltozik. Ez visszamenőleges hatályú szabályozás, minthogy a hatályba lépés előtti időszakban levont magán-nyugdíjpénztári tagdíjakra kell alkalmazni. A szabályozásnak ez a visszamenőleges hatálya egyértelműen sérti a jogbiztonságot, s ezen keresztül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének rendelkezését.

A törvény az előzőeken túlmenően sérti az Alkotmánynak a tulajdon védelmével összefüggő 13. §-át. Az Alkotmány a 13. §-ban a következők szerint rendelkezik:

**„(1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.**

**(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”**

Ezzel összefüggésben irányadónak kell tekinteni a 867/B/1997. AB határozatban foglaltakat:

„A nyugdíjrendszer minden elemének az a rendeltetése, hogy a járulékfizető számára ellátást biztosítson a nyugdíjba vonulás utáni időre. A tőkefedezeti elven alapuló nyugdíjszolgáltatás rendszere a bevételeit és kiadásait maga finanszírozza. A tagdíjbefizetések a pénztártagok egyéni számláin szerepelnek. A felhalmozási időszak a tagsági viszony keletkezésétől a nyugdíjszolgáltatás megállapításáig, a járadékos időszak ez utóbbi időponttól a szolgáltatás igénybevételének végéig terjed. A nyugdíjszolgáltatás az egyéni számlán nyilvántartott összeg alapján megállapított életjáradék és - az Mpt. által megállapított esetekben - egy összegben történő pénzbeli kifizetés lehet. A tag elhalálása esetén a jogosultak meghatározott módon szolgáltatásban részesülnek a pénztártól. Az Mpt. - a jogosult választása szerint - többféle lehetséges szolgáltatástípust határoz meg a pénztártag, illetve kedvezményezettje számára. Halála esetére a pénztártag egyéni számlájára és szolgáltatására vonatkozóan tetszés szerint kedvezményezettet jelölhet meg. Ha a tag nem jelöl kedvezményezettet, törvényes örökösét kell kedvezményezettnek tekinteni.

Az Mpt. rögzíti a tulajdonlás elvét, melynek értelmében a pénztártag követelése a pénztártag tulajdona. Az Alkotmánybíróság a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában (ABH 1995, 195-196.) fejtette ki részletesen a tulajdonvédelem és a társadalombiztosítási rendszer összefüggéseit. Megállapítása szerint a tulajdonvédelem a társadalombiztosítás terén sem veszíti el kapcsolatát a saját vagyonnal vagy értékteremtő munkával, ebből pedig az a következtetés adódik, hogy a magánnyugdíj pénztárba eszközölt befizetéseire nézve a pénztártag tulajdonjogát alapjogi védelem illeti meg. Alapjog korlátozása szükségességének okaként más alapjog vagy alkotmányos érték védelme szolgálhat.”

A magán-nyugdíjpénztári tagdíjak 0 százalékban történő meghatározása és a levont 8 százalék nyugdíjjárulékká történő átalakítása a magán-nyugdíjpénztárakból folyósítandó ellátást, s így a nyugdíjak egészét csökkenti. Az ellátások fedezetéből ugyanis kiesik 14 havi tagdíj és annak az évek során felhalmozódó hozamai, s ez nem ellentételeződik a társadalombiztosítási nyugdíj magasabb összegében. (Ez utóbbi rendszerben ugyanis a nyugdíjat a szolgálati idő és nyugdíjjárulék alapjául szolgáló jövedelem alapján állapítják meg a törvényben meghatározott módon.)

Mindezt figyelembe véve a tagdíjfizetés 14 hónapra történő megakadályozása, nyugdíjállulékka való átalakítása sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének a tulajdon védelmével összefüggő rendelkezését. A pénztártagok alapjogi védelemben részesülő tulajdonjogának korlátozására álláspontunk szerint - mint azt korábban, a szerződéses viszonyokba való beavatkozással összefüggésben kifejtettük – más alkotmányos alapjog, illetve érték védelme nélkül, pusztán a kormányzat költségvetési mozgásterének növelése érdekében került sor. Ugyanakkor a jogalkotó nem tesz eleget az Alkotmány 13. § (2) bekezdéséből fakadó kötelezettségének, nem gondoskodik a tulajdon sérelmének ellentételezéséről.

### **Tisztelt Alkotmánybíróság!**

Az előzőekben kifejtett indokok alapján ismételten indítványozzuk a magánnyugdíjpénztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 2010. évi CI. törvény, valamint az általa módosított törvények [a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 19. § (7) bekezdése és 33. § (3) bekezdése; az egyszerűsített közteherviselési hozzájárulásról szóló 2005. évi CXX. törvény 9. § (3) bekezdése és 11. § (4) bekezdése; az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló 2010. évi LXXV. törvény 13. § (4) bekezdése] módosításokkal beiktatott új rendelkezéseinek az utólagos alkotmányossági vizsgálatát, az alkotmányellenesség megállapítását és a törvény kifogásolt rendelkezéseinek a kihirdetés napjára visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését.

Budapest, 2010. november 3.

Tisztelettel:

Dr. Juhász Istvánné  
Stabilitás Pénztárszövetség  
főtitkára  
1051. Budapest, Mérleg u. 4.

Az indítvány státusa:  
Elküldve: 2010. november 3.  
Ab-iktatás száma: 1660/B/2010.  
Az Ab döntése: