

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága részére

Budapest

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A Stabilitás Pénztárszövetség tisztelettel indítványozza a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény 18., 19., 28., 34. és 36. §-ainak, valamint az általuk módosított törvényeknek utólagos alkotmányossági vizsgálatát, az alkotmányellenesség megállapítását és a kihirdetés napjára visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését.

Indoklás

A törvény általunk vitatott rendelkezései és az általuk módosított rendelkezések álláspontunk szerint sértik az Alkotmánynak a jogbiztonságra vonatkozó 2. § (1) bekezdésének, a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó 70/A. § (1) bekezdésének, a szociális biztonságra vonatkozó 70/E. §-ának, a tulajdon védelmére vonatkozó 13. §-ának rendelkezéseit, továbbá az emberi méltóság védelmére vonatkozó 54. § (1) bekezdését.

A nyugdíjpénztár-választás szabadságáról szóló, 2010. október 25-én elfogadott és november 2-án, a Magyar Közlöny 167. számában kihirdetett 2010. évi C. törvény megszüntette a pályakezdőknek a magán-nyugdíjpénztárakba való kötelező belépését, továbbá a jelenlegi pénztártagok teljes köre számára megnyitotta a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe való visszalépés lehetőségét. A választás lehetősége a már biztosítottak számára csak egyirányú, arra nem adott lehetőséget a törvény, hogy a jelenleg csak a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe járulékot fizetők a vegyes rendszert válasszák, járulékkötelezettségük egy részét valamelyik magán-nyugdíjpénztárba fizetendő tagdíj fizetésével teljesítsék.

A törvény a kihirdetést követő napon, november 3-án lépett hatályba.

A jelen indítvány tárgyát képező törvényt az Országgyűlés 2010. december 13-án fogadta el, kihirdetésére 2010. december 21-én, a Magyar Közlöny 194. számában került sor.

A most elfogadott törvény rendelkezései felülírják a nyugdíjpénztár-választás szabadságáról szóló 2010. évi C. törvényben foglaltakat. A törvény megfordítja bejelentés szabályait, amennyiben annak kell szándékát bejelentenie, aki a magán-nyugdíjpénztári tagságát változatlanul fenn kívánja tartani. E bejelentési kötelezettségnek ráadásul személyesen, az illetékes nyugdíjbiztosítási szervnél megjelenve kell eleget tenni. A bejelentésre rendelkezésre álló időtartamot a törvény igen jelentősen lerövidíti, a bejelentést 2011. január 31-ig kell megtenni, az eredetileg meghatározott 2011. december 31. helyett. A bejelentést nem tevők magán-nyugdíjpénztári tagsága 2011. március 1-vel szűnik meg. (18. és 28. §-ok)

A törvény az előzőeken túlmenően [a Tbj. 19. § (1) bekezdését módosítva] a

foglalkoztatók és biztosított egyéni vállalkozók által fizetendő nyugdíjbiztosítási járulék elnevezését 2011. december 1-i hatállyal nyugdíj-hozzájárulássá változtatja a 24 százalékos mérték változatlansága mellett. (34. §)

A törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény 2. §-át kiegészítve a magán-nyugdíjpénztárban maradó vagy oda a későbbiekben belépő tagokat 2011. december 1-től kezdve kizárja abból a lehetőségből, hogy biztosítási jogviszonyuk alapján a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben szolgálati időt szerezzenek, illetőleg az ezt követően szerzett jövedelmet nem lehet figyelembe venni a nyugdíjak megállapításánál.

A törvény a magán-nyugdíjpénztárak által a működés céljaira felhasználható bevételeket 2011-től a tagdíjbevételek 0,9 százalékában maximalizálja.

A 2010. évi C. törvény szerinti szabályozás, mint arra az előzőekben utaltunk, a kötelező nyugdíjrendszer részét képező magán-nyugdíjpénztárak valamelyikébe történő belépést, illetve a tagoknak a pénztárakban való maradását az önkéntesen meghozott döntések kategóriájába sorolta. Az előterjesztő a törvényjavaslat indoklásában rámutatott arra, hogy a javaslattal a szabad döntési jogot kívánja az érintetteknek visszaadni.

A jelen indítvány tárgyát képező 2010. évi CLIV. törvény látszólag fenntartja a választás szabadságát, azonban a magán-nyugdíjpénztárban való maradáshoz, illetve az oda való belépéshez olyan eljárási szabályokat és olyan anyagi jogi következményeket kapcsol, amelyek következtében nem lehet a választás szabadságáról beszélni. A törvény rendelkezései több mint 3 millió magán-nyugdíjpénztári tagot, illetőleg az e tagok tulajdonát képező 3000 milliárd forintot meghaladó értéket képviselő vagyont érintenek.

A 2010. évi C. törvénnyel kapcsolatban benyújtott indítványunkban foglaltak a jelen indítvány tárgyát képező törvénnyel kapcsolatban is helytállóak, azok e törvény alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is megalapozzák. A magán-nyugdíjpénztárban való maradáshoz, illetőleg a pénztárba való belépéshez kapcsolódó anyagi jogi következmények, valamint a kialakított eljárási rend újabb alkotmányossági aggályokat vetnek fel.

A magán-nyugdíjpénztárakkal több alkalommal foglalkozott az Alkotmánybíróság. A 867/B/1997. AB határozatban a következők szerint foglalt állást:

„Az Alkotmánybíróság az 5/1998. (III. 1.) AB határozatában a magánnyugdíj rendszerre való áttérés kapcsán már kifejtette, hogy „[a] társadalombiztosítás működőképességének és finanszírozásának biztosítása szükségessé tette a rendszer teljes körű reformját. 1998. január 1-jétől a nyugdíjrendszer vegyes finanszírozású: felosztó-kirovó (társadalombiztosítási nyugdíj) és tőkefedezeti (magánnyugdíj) elemből áll. A változtatás célja, hogy az egyéni felelősség és öngondoskodás követelményeinek és a társadalmi szolidaritás elveinek megfelelően szabályozza a társadalombiztosítás keretében létrejövő jogviszonyokat.

Az egyéni felelősség és az öngondoskodás lehetőségének bővítését célozza a társadalombiztosításhoz kötődő magánnyugdíjrendszer kialakítása. A

biztosítottaknak lehetőségük nyílik arra, hogy a nyugdíjjárulékuk meghatározott részét kötelező magánnyugdíjpénztárakba (a továbbiakban: magánnyugdíjpénztár) fizessék be. Ezzel összefüggésben esetükben indokolt lehet a kötelező társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben elérhető nyugellátások mértékszabályainak megváltoztatása.” (ABH 1998, 87.) A nyugdíjrendszer két kötelező pillére, valamint az ezeket kiegészítő öngondoskodási formák együttesen adják a - tág értelemben vett - nyugdíjrendszert. Az Mpt. indokolása szerint a kötelező pillérek közül a társadalombiztosítási nyugdíj alrendszere „a szolidaritás elvét érvényesítve járul hozzá az időskori biztonsághoz, míg a tőkefedezeti rendszer nyugdíj szolgáltatásában egyéenként érvényesül az a különbség, ami az állampolgárok eltérő életpályájából és jövedelmi viszonyaiból törvényszerűen adódik.” A tőkefedezeti elven működő nyugdíjpénztárakban a biztosított pénztártagok befizetett járulékaik tőkét képeznek, a befektetett tőke hozadéka az alapja a pénztártagok számára a nyugdíj korhatár elérésétől, illetve a nyugdíj szolgáltatás megkezdésétől folyósított járadék kifizetésének.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a vegyes finanszírozású nyugdíjrendszer bevezetése nem sérti az Alkotmány 70/E. §-ában deklarált szociális biztonsághoz való jogot. A tőkefedezeti magánnyugdíj pénztárak létrehozatala csökkenti az állam újraelosztó szerepét. A kötelező és az önként vállalt előgondoskodás fokozatos megteremtésével, a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerre háruló ellátási feladatok hosszú távú csökkentésével a társadalombiztosítási reform egy hatékonyabb, az egyéni érdekeltséget jobban figyelembevevő nyugdíjrendszer működésének jogszabályi alapjait teremtette meg. A társadalombiztosítási nyugdíjban részesülők szociális biztonsága akkor veszélyeztetett, ha az állam a nyugdíjak értékállandságát a gazdaság teljesítőképességéhez mérten szükségtelenül és aránytalanul csökkenti, vagy közérdekből ugyan, de olyan szolgáltatáscsökkentéseket vezet be, amelyek a társadalombiztosítási rendszer működőképességét veszélyeztetik, illetve a biztosítottak ellátását a minimálisan elfogadható szint alá csökkentik. Mivel jelen esetben ez nem állapítható meg, az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-ával összefüggésben a Tbj. 2. § (4) bekezdése, 4. § *m*) és *n*) pontja, 19. § (2) bekezdésének *b*) pontja és az Mpt. egészének alkotmányellenessé nyilvánítására irányuló indítványokat elutasította.

„Az Alkotmánybíróság már korábban elvi jelentőséggel rámutatott arra, hogy az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében deklarált „jogállamisághoz hozzá tartozik a szerzett jogok tiszteletben tartása.” [pl. 62/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 364, 367.]. A szerzett jogok védelme a jogállamban szabályként érvényesül, de nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabály. A kivételek elbírálása azonban csak esetenként lehetséges. Azt, hogy a kivételes beavatkozás feltételei fennállnak-e, végső fórumként az Alkotmánybíróságnak kell eldöntenie [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 154.]. A jogbiztonság - amely az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja - a szociális ellátási rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű. A szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra lényegesen megváltoztatni.” [5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 82, 85-86.] A 42 éven aluli pályakezdő biztosítottaknak „szerzett” szociális alapjoga lett volna a társadalombiztosítási nyugdíjra, mint kizárólagos ellátási formára, az Alkotmányból nem vezethető le. A jogosultak az új rendszerben nem válnak ellátás nélkülivé, az

állam az ellátási kötelezettségének egy megváltozott intézményrendszer keretei között tesz eleget. Az sem volt megállapítható, hogy a jogalkotó nem biztosított kellő időt az új rendszerre való átállásra. Az új rendszer a különböző korosztályok és a munkavállalók különböző rétegei számára lépcsőzetes átállási lehetőséget nyújt. A tőkefedezeti nyugdíjpénztárak létrehozása nem csorbítja a már működő nyugdíjrendszerben megszerzett jogokat és kötelezettségeket, hiszen csak a pályakezdőket kötelezi a nyugdíjbiztosító pénztárakba történő belépésre. A nem pályakezdők esetében ez az ellátási forma, meghatározott feltételek teljesítése esetén, önként választható. A magánnyugdíj-pénztárak szolgáltatást a szabályozásból adódóan az Mpt. hatálybalépését követő 15 év után nyújtanak, a tömeges folyósítások a pályakezdő korosztályok nyugdíjba vonulása után kezdődnek.”

Az Alkotmánybíróság idézett határozatából és más határozataiból egyértelműen érzékelhető, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kötelező nyugdíjrendszer keretei között a magán-nyugdíjpénztárak létrehozása alkotmányos keretek között történt. Ebből a megállapításból természetesen nem következik az, hogy a magán-nyugdíjpénztárak létrehozásának követelménye levezethető az Alkotmányból, de az igen, hogy a kötelező nyugdíjrendszer kialakult vegyes rendszere – és ennek részeként a magán-nyugdíjpénztárak - az alkotmányosan védett intézmények közé tartozik.

A magán-nyugdíjpénztárakból a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe való visszalépés teljes felszabadítása, a pénztártagok egésze számára való megnyitása és a pályakezdőknek a magán-nyugdíjpénztárak valamelyikébe való kötelező belépésének megszüntetése álláspontunk szerint egyszerre sérti a jogbiztonságnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó, szociális biztonságnak az Alkotmány 70/E §-ból következő és az Alkotmánynak a tulajdon védelmével összefüggő 13. §-ának rendelkezéseit, továbbá az 54. § (1) bekezdésének az emberi méltóság védelmére vonatkozó rendelkezését. Ha a visszalépés kikényszerítésére az állam olyan eljárási szabályokat és anyagi jogi következményeket alkalmaz, amelyek a választás, a döntés szabadságát kérdőjelezik meg, a döntést kényszerpályára terelik, úgy álláspontunk szerint az Alkotmány előzőekben említett rendelkezéseinek sérelme fokozottan jelentkezik.

Az Alkotmány előzőekben hivatkozott rendelkezései a következők:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„13. § (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.”

„54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely

megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

„70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.”

A pénztár-választás teljes felszabadítása, a kötelező tagság megszüntetése álláspontunk szerint minőségileg eltérő helyzetet teremt ahhoz képest, amikor a múltban egy-egy korosztály számára vált lehetővé a visszalépés.

Különösen igaz ez a megállapítás akkor, amikor a Kormány a 2011. évi költségvetésre vonatkozó törvényjavaslatban a visszalépések nyomán 500 milliárd forintos nagyságrendű bevétellel számol, amelyet a nyugdíjrendszeren kívül szándékozik felhasználni. Ez olyan kormányzati kommunikációval párosul, amely szerint a magán-nyugdíjpénztárak jövője kétséges, biztonságot csak a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer nyújt.

Más oldalról a Kormány adós maradt azzal, hogy választáshoz szükséges valós információkat – a nyugdíjrendszer jövőjével kapcsolatos kormányzati elgondolások, az erre vonatkozó törvények tervezetei, az átmenetileg a nyugdíjalapba átirányított tagdíjak miatti veszteség kezelésére vonatkozó elgondolás – a döntési helyzetbe, döntési kényszerbe hozott pénztártagok számára megadja.

A pénztár-választás teljes felszabadítása, illetve a pályakezdők kötelező belépésének eltörlése, különösen ennek az előzőekben jelzett körülmények között történő megvalósítása, álláspontunk szerint sérti az Alkotmánynak a jogbiztonságra vonatkozó követelményét azáltal, hogy az Alkotmány által védett szerzett jogot, illetve várományt von, illetve lehetetlenné el. Fokozottan igaz ez akkor, amikor a jogalkotó az egyébként általa „szabad”-nak minősített választásba kényszerítő elemeket visz be.

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 „vagyonelvonás” 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 társadalmosításával 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-nyugdíjpénztárakból a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe való visszalépés teljes felszabadítása, kikényszerítése, a pályakezdők kötelező belépésének megszüntetése alkalmas arra, hogy megkérdőjelezze a kötelező nyugdíjrendszer alkotmányosan védett intézményrendszere egyik elemébe, s ezáltal az egész nyugdíjrendszerbe vetett bizalmat, alkalmas arra, hogy szétzilálja az intézményrendszert. A visszalépés ugyanis nemcsak a visszalépő pénztártagokra van hatással, hanem a magán-nyugdíjpénztárakban tagságukat megtartókra és az oda újonnan belépő tagokra, valamint a pénztárakra, mint intézményekre is. 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.

A pénztárak, mint intézmények működésének ellehetetlenítéséhez a jogalkotó azáltal is hozzájárul, hogy a működési költségek maximumát a törvény a 19. §-ban olyan szintre (0,9 százalékra) csökkenti, amely már nem biztosít fedezetet a pénztárak jogszabályok által megkövetelt színvonalú működtetésére. (2009-2010. évi adatok alapján számítva a pénztárak összességének átlagos adatai alapján az új szabály szerint képződő működési forrásoknak több mint 50 százalékát viszik el a felügyeleti díjak és a pénztárak garancia alapjába kötelezően teljesítendő befizetések.) Tudjuk, hogy a működési költségek maximális mértéke önmagában nem alkotmányossági

kérdés. Álláspontunk szerint azonban azzá válik, ha a jogalkotó jogalkotói hatalmával visszaélve a működési költségek maximális mértékének meghatározását alkotmányosan védett intézmények, jelen esetben a pénztárak ellehetetlenítésére használja.

A törvényi szabályozás egésze következtében a magán-nyugdíjpénztárban tagsági viszonnal rendelkezők után a foglalkoztatók úgy fizetnek 24 százalékos nyugdíj-hozzájárulást, hogy az a jövőre nézve nem biztosít jogot arra, hogy a pénztártagok a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben további szolgálati időt szerezzenek, illetve, hogy a járulék alapját képező jövedelmüket a nyugdíj megállapításánál figyelembe vegyék. A foglalkoztatók által fizetendő 24 százalékos befizetés nevének nyugdíj hozzájárulássá való változtatása e befizetés jogi jellegén – a jogalkotó szándéka ellenére - nem változtat, az változatlanul a Nyugdíjbiztosítási Alap bevétele és a nyugdíjak fedezetének biztosítását célozza. Ezért álláspontunk szerint alkotmányossági megítélése nem térhet el a nyugdíjbiztosítási járulék korábbi alkotmányossági megítélésétől. Ezt az álláspontot erősíti, hogy az 1997. évi LXXX. törvény szerint a magán-nyugdíjpénztári tagok változatlanul biztosítottaknak minősülnek és a 24 százalékos befizetés jogalapját is e biztosítási jogviszonyuk képezi.

A biztosítási jogviszony és az ennek alapján teljesítendő befizetések viszonylatában egyértelmű a törvényi szabályozás, a biztosítási jogviszony vezérli a befizetési kötelezettségeket, s nem a befizetések teljesítése keletkezteti a biztosítási jogviszonyt.

A magán-nyugdíjpénztári rendszer életre hívásakor egyértelmű volt, hogy a pénztártagok társadalombiztosítási nyugdíjra való jogosultságát az egyén által fizetett nyugdíjjárulék mellett a foglalkoztató által fizetett, mértékét tekintve sokkal jelentősebb nyugdíjbiztosítási járulék fizetése alapozza meg. Tekintettel arra, hogy a társadalombiztosítás pénzbeli ellátásainak alapját nem a járulékok, hanem a járulékfizetés alapját képező jövedelmek képezik, a szolgáltatásokra való jogosultság szempontjából annak nincs és a jövőben sem lehet jelentősége, hogy a fizetendő összes járulékot a jogalkotó miként osztja meg az egyének és a foglalkoztatók között.

A szolgáltatás lehetőségének törvényi kizárása és ennek érdekében az egyéni nyugdíjjárulék fizetésének törvényi megakadályozása a jövőben nyugdíj-hozzájárulás fizetésével szerzett jogot, illetve várományt von el, s ennek következtében egyidejűleg sérti az Alkotmánynak a jogbiztonságra vonatkozó 2. § (1) bekezdését és a tulajdon védelmére vonatkozó 13. §-át. Másképp fogalmazva a törvényi szabályozás úgy írja elő a biztosítottak egy része tekintetében a nyugdíj-hozzájárulás fizetésének kötelezettségét, hogy a járulékfizetéssel vásárolt ellenszolgáltatásból a biztosítottak egy részét, a magán-nyugdíjpénztári tagokat kirekeszti. Ez az előzőeken túlmenően a biztosítottak egyelő elbánásának elvét is sérti.

Az általunk vitatott törvény a tagsági jogviszony feltételeinek alapvető változtatásával és az ahhoz fűzött anyagi jogi következményekkel a kötelező nyugdíjrendszer alkotmányosan védett intézményrendszerébe, szerződéses viszonyaiba avatkozik be alkotmányos indokok nélkül. Fokozottan igaz ez akkor, amikor a nyugdíjjárulék fizetésének kötelezettsége, valamint a foglalkoztatók által fizetendő 24 százalékos

nyugdíj-hozzájárulás fizetése mellett a jogalkotó törvényi szinten kizárja a szolgáltatás lehetőségét. 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 – és a visszalépések nyomán az államhoz kerülő vagyont, illetve az értékesítéséből származó bevételt a Kormány részben máshol – a nyugdíjrendszeren kívül - akarja felhasználni, abból többek között adócsökkentést és költségvetési kiadásokat akar finanszírozni.

Összességében – a tulajdonvédelemmel összefüggő alkotmányossági összefüggésekre is figyelemmel – 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 e 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 használ fel.”

A törvény, mint arra utaltunk eljárási oldalról akként szabályoz, hogy nem annak kell bejelentést tennie, aki jelenlegi pozícióján változtatni akar, aki vissza akar lépni a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe, hanem annak, aki fenn akarja tartani a magán-nyugdíjpénztári tagságát. E bejelentési kötelezettségnek személyesen a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervnél kell eleget tenni. A bejelentésre rendelkezésre álló időszakot a törvény nem egészen másfél hónapban határozza meg, minthogy a bejelentést 2011. január 31-ig lehet megtenni. Az időszak jelentős része, közel egyharmada az év végi ünnepekre esik. Ez gyakorlatilag azt eredményezi, hogy a döntés meghozatalára és a bejelentés megtételére legfeljebb 28 munkanap áll

rendelkezésre. Tekintettel arra, hogy a döntés meghozatalához szükséges alapvető – a nyugdíjrendszer jövőjére vonatkozó - információk nem állnak rendelkezésre, a törvény által biztosított idő igen rövid, álláspontunk szerint a jogalkotó nem biztosít elegendő felkészülési időt a megalapozott döntés meghozatalára. Másoldalról a bejelentés megtételére rendelkezésre álló időtartam hossza azért sem tekinthető kielégítőnek, mert abban az esetben, ha a pénztártagok számottevő része a tagságának megtartása mellett dönt, úgy a személyes megjelenés kötelezettségéből adódóan a bejelentések fogadására kötelezett hivatalok a kellő kapacitások hiánya miatt nem lesznek képesek a bejelentések gyors, hatékony és főként ügyfélbarát fogadására.

A szabályozásnak ez a módja álláspontunk szerint szintén megvalósítja a jogalkotás folyamatában a joggal való visszaélést, sértve ezzel a jogbiztonságnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó követelményét. A szabályozás által kialakított eljárási rend, különösen a személyes megjelenés kötelezettsége és a rendelkezésre álló idő rövideje, álláspontunk szerint egyúttal sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot. A tisztességes eljáráshoz való jog sérelme álláspontunk szerint annak ellenére fennáll, hogy azt a Tisztelt Alkotmánybíróság alapvetően az igazságszolgáltatás keretein belül értelmezte az eddigiekben.

A pénztár-választás teljes felszabadítása, illetve a tagoknak a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe való kényszerítése egyúttal sérti az Alkotmánynak a tulajdon védelmével kapcsolatos rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság a már idézett 867/B/1997. AB határozatban a következők szerint foglalt állást:

„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 pénztár-választás teljes felszabadítása, a tagoknak a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe való kényszerítése, mint arra utaltunk, alkalmas arra, hogy veszélyeztesse a tagok tulajdonát képező pénztárak működőképességét, s ezáltal a megmaradó pénztártagok vagyonát. A szolgáltatás lehetőségének kizárása, amelyről korábban részletesen szóltunk, a szerzett jogokat, illetve a jövőbeni várományok megszerzését korlátozza az egyéni nyugdíjjárulék, illetve a foglalkoztatói nyugdíj-hozzájárulás fizetési kötelezettségének érvényesítése mellett.

Mindezt figyelembe véve az általunk vitatott törvény 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.

Tekintettel arra, hogy az általunk vitatott törvény következményeiben szükségszerűen a kötelező nyugdíjrendszer részét képező magán-nyugdíjpénztárak meggyengülésével jár, s ugyanakkor a jogalkotó egyidejűleg nem szabályozta egyértelműen a jövő nyugdíjrendszerét, a törvény sérti az Alkotmánynak a szociális biztonságra vonatkozó 70/E §-ában foglalt rendelkezését. Ennek hiányában jelenlegi vegyes rendszer egyik elemének, a tőkefedezeti elven működő magán-nyugdíjpénztáraknak az ellehetetlenítése szintén sérti az Alkotmánynak a szociális biztonságra vonatkozó rendelkezését.

A törvény a pénztár-választás „szabadságát” egyoldalúan, csak a magán-nyugdíjpénztárak terhére és a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer javára biztosítja. Ez sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó, az Alkotmány 70/A §-ában foglalt rendelkezést. Szabályozási szempontból álláspontunk szerint a kötelező nyugdíjrendszer résztvevőit, az e szempontból biztosításra kötelezetteket homogén csoportnak kell tekinteni. Korrekt – diszkriminációtól mentes – szabályozási megoldást akkor választott volna a jogalkotó, ha a választás joga minden biztosítottat megilletne, függetlenül attól, hogy a törvény hatályba lépésekor a magán-nyugdíjpénztárak valamelyikének tagja volt-e vagy sem. Másképp fogalmazva a kizárólag a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben lévők számára meg kellett volna adni a lehetőséget, hogy a vegyes rendszert választva belépjenek a magán-nyugdíjpénztárak valamelyikébe. Ha igaz az a kormányzati kommunikációban megjelenő állítás, mely szerint a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer hatékonyabb és biztonságosabb a tőkefedezeti elven működő magán-nyugdíjpénztáraknál, akkor egy ilyen diszkriminációmentes megoldásnak nem lenne kockázata az állam számára.

Mint arra korábban utaltunk, a biztosítottak, a kötelező nyugdíjrendszer résztvevőinek eltérő kezelése az utánuk fizetett azonos mértékű foglalkoztatói nyugdíjbiztosítási járulék, illetőleg nyugdíj-hozzájárulás mellett ugyancsak sérti az egyenlő elbánás elvét és hátrányos megkülönböztetést érvényesít a magán-nyugdíjpénztári tagok terhére.

A törvény és az általa módosított törvényi rendelkezések az előzőekben kifejtetteken túlmenően sértik az Alkotmánynak az 54. § (1) bekezdésében foglalt, az emberi méltóságra vonatkozó rendelkezését.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány e rendelkezését számos határozatában értelmezte. Az indítvány szempontjából meghatározónak tekintjük a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban foglaltakat:

„Az Alkotmánybíróság döntése az emberi méltósághoz való jog értelmezésén alapul. Ezt a jogot az Alkotmány 54. § (1) bekezdése az alapvető jogok és köteleességek című fejezet élén, minden ember veleszületett jogaként deklarálja. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinti. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírósági gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az

önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog anyajog, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.”

Az Alkotmánybíróság a kötelező társadalombiztosítással összefüggésben a 36/1997. (VI. 11.) AB határozatban a következők szerint foglalt állást:

„A társadalombiztosítás kötelező volta mind az egyén cselekvési autonómiáját, mind ennek hagyományos anyagi alapját, a tulajdonhoz való jogát korlátozza. Ez az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint [ABH 1991, 519, 521.; 43/1991. (VII. 12.) AB határozat ABH 1991, 201, 203, 204.] nem jelent alkotmányellenes korlátozást, mert szükséges, arányos és nem érinti a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmát.”

Az Alkotmánybíróságnak a társadalombiztosítás kötelező voltára tett megállapítása értelemszerűen vonatkozik a kötelező nyugdíjrendszerre, s így a határozat megszületését követően bevezetett magán-nyugdíjra és a magán-nyugdíjpénztárakra is. Ez a megállapítás nem önkényes, következik az Alkotmánybíróság később, a magán-nyugdíjpénztárakkal összefüggésben hozott határozataiból.

A pénztár-választás teljes felszabadítása látszólag levezethető a jelenlegi és potenciális pénztártagok cselekvési autonómiájából. Azonban ennek álláspontunk szerint van egy alkotmányos korlátja. Az egyénnek az emberi méltóságból következő cselekvési autonómiája nem érvényesíthető mások ugyancsak az emberi méltóságból következő cselekvési autonómiájának a terhére, rovására. Ebből következően, álláspontunk szerint, alkotmányellenes a vitatott törvényi szabályozás, minthogy az az egyének cselekvési autonómiáját, konkrétan a pénztártagok visszalépési jogának teljes körű biztosítását a pénztárakban tagként maradni szándékozók terhére érvényesíti, nyilvánvalóan olyan helyzet előidézésére törekedve, amelyben a pénztárak működése ellehetetlenül, s az egyébként maradni szándékozó pénztártagok akaratuk ellenére, cselekvési autonómiájukat feladva, lesznek kénytelenek visszalépni a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe. Ugyancsak kényszerhelyzetet hoz létre a maradni szándékozó pénztártagokkal szemben érvényesítendő anyagi jogi szankció, a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerből való, a jövőre nézve érvényesítendő kizárás. E kényszerhelyzetek létrehozása álláspontunk szerint sérti a tagok emberi méltóságát.

Ugyancsak sérti az emberi méltóságot az az eljárási rend – személyes megjelenés kötelezettsége és a rendelkezésre álló időtartam igen rövid volta -, amelyet a jogalkotó kialakított a magán-nyugdíjpénztári tagságukat megtartani kívánók kötelezettségeként.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az Országgyűlés 2010. november 16-án elfogadta az Alkotmány és az Alkotmánybíróságról szóló törvény módosításait (2010. évi CXIX. és 2010. évi CXX. törvények), amelyek korlátozzák az Alkotmánybíróság hatáskörét. Jelen indítvány tárgyát képező törvényre, s így az indítványra álláspontunk szerint nem terjed ki a

korlátozás. Az indítvány szervezeti kérdéseket, a tagsági jogviszony keletkezését, megszűnését, a pénztár-választás szabadságával, illetve kényszerével összefüggő jogi és alkotmányossági kérdéseket tárgyal. Ebből következően álláspontunk szerint nincs akadálya annak, hogy indítványunkat, illetve az abban felvetett alkotmányossági aggályokat a Tisztelt Alkotmánybíróság érdemben vizsgálja.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az előzőekben kifejtett indokok alapján ismételten indítványozzuk a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény 18., 19., 28., 34. és 36. §-ainak, valamint az általuk módosított törvényeknek utólagos alkotmányossági vizsgálatát, az alkotmányellenesség megállapítását és a kihirdetés napjára visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését. Egyidejűleg kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az indítvánnyal kapcsolatos döntését – a törvényben foglalt eljárási szabályokra tekintettel - soron kívüli eljárásban, lehetőség szerint 2011. január 31-ig hozza meg.

Budapest, 2010. december 22.

Tisztelettel:

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

Az indítvány státusa:
Elküldve: 2010. december 22.
Alkotmánybírósági ügyszám:
Az Ab döntése: