

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
Az AJB-5247/2014. ügyben**

Előadó: dr. Horváth-Egri Katalin

**Az eljárás megindítása**

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert álláspontja szerint a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Mpt.) egyes rendelkezései nem állnak összhangban a társadalombiztosítási nyugellátásokról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) rendelkezéseivel. Emiatt álláspontja szerint a jogi szabályozás nem áll összhangban az Alaptörvényben rögzített jogbiztonság követelményével. Tekintettel arra, hogy a panasz alapján a felmerült a jogbiztonsággal összefüggő visszasság lehetősége, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a nemzetgazdasági miniszertől.

**Megállapított tényállás**

A beadványozó előadta, hogy 2014 szeptemberében öregségi nyugdíjba vonult. Magánnyugdíjpénztári tag maradt, mert nem lépett vissza az állami társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe. Budapest Főváros Kormányhivatala Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága állapította meg a nyugdíját, mely a magán nyugdíjpénztári tagság miatt a társadalombiztosítási nyugdíj 77,25%-a volt. A beadványozó nyugdíjpénztárától kérte a járadék folyósítását.

Panaszos tudomása szerint a társadalombiztosítási szabályok lehetővé teszik, hogy visszalépjön az állami nyugdíjrendszerbe, azonban az Mpt. a visszalépést nem teszi lehetővé. Panaszos kiemelte, hogy álláspontja szerint az Mpt. nem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan, hogy amennyiben a pénztár a tagi vagyont átutalná az állami nyugdíjrendszer részére, úgy a nyugdíjfolyósító igazgatóság folyósíthatná-e a megállapított nyugdíj 100%-át. Panaszos álláspontja szerint a vonatkozó jogszabályok nincsenek összhangban egymással, így emiatt csak a megállapított nyugdíjának 77,25%-át kaphatja kézhez.

Az Mpt. 24. § (7) bekezdése a társadalombiztosítási nyugellátás összegét a Tny. 12. § (7) bekezdésére hivatkozással és az alapján rendeli számítani. Az Mpt. 24. § (8) bekezdése értelmében pedig *„(8) A társadalombiztosítási nyugellátás összegének – a Tny. 12. §-a (6) bekezdésén alapuló – megállapításáról a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv értesíti a magánnyugdíjpénztárt. A pénztár a tag tagdíj-kiegészítéssel csökkentett követelését a Tbj. 45. § (4) bekezdésében foglaltak szerint köteles átutalni a Nyugdíjbiztosítási Alap részére.”*

A fent hivatkozott Tny. 12. § (6) és (7) bekezdéseit az Európai Unió tisztviselőinek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és visszautalásáról, valamint egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CXII. törvény 32. § (3) bekezdés b) pontja helyezte hatályon kívül 2013. január 1-jei hatállyal. A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 45. § (4) bekezdését a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 48. § (2) bekezdés i) pontja helyezte hatályon kívül 2011. december 31-ei hatállyal. A fenti rendelkezések egyértelmű értelmezése érdekében, az Ajbt. 21. § (1)-(2) bekezdése alapján arról kértem tájékoztatást a nemzetgazdasági miniszertől, hogy álláspontja szerint a hivatkozott, hatályon kívül helyezett társadalombiztosítási szabályok hiányában hogyan, mely rendelkezés alapján számítandó az öregségi nyugellátás akár visszalépett, akár magánnyugdíjpénztári tag esetében.

*A miniszter 2015. júliusi válaszelevelében az alábbiakról tájékoztatott:*

Az. Mpt. 24. § (7) bekezdése rendelkezik a társadalombiztosítási rendszerbe történő visszalépés azon esetéről, amely az Európai Unió tisztségviselőnek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és visszautalásáról szóló törvény hatálya alá tartozó személyek részére áll nyitva.

Az Mpt. 24. (7)-(8) bekezdései részletesen szabályozzák az ilyen esetben alkalmazandó eljárást.

A. Tny. hivatkozott rendelkezéseit időközben hatályon kívül helyezték. A miniszter szerint a hatályukat veszített rendelkezések azonban nem tartalmaztak kifejezetten az EU tisztviselőkre, illetve alkalmazottakra vonatkozó speciális rendelkezéseket, hanem általános iránymutatást adtak arra, hogy milyen módon kell a kizárólag társadalombiztosítási rendszerben, illetve a vegyes, magánnyugdíjpénztári rendszerben részt vevő biztosítottak nyugellátását kiszámítani. Ennek megfelelően — a törölt hivatkozások helyett — miniszter értelmezése szerint a Tny. jelenleg hatályban lévő szabályozását kell irányadónak tekinteni, azaz a magánnyugdíjpénztári tagok társadalombiztosítási nyugellátásának kiszámításakor a Tny. 1. számú, a magánnyugdíj-pénztári tagok társadalombiztosítási nyugellátásának kiszámítása során alkalmazásra kerülő szorzószám meghatározásáról szóló mellékletét kell figyelembe venni.

A Tny. a 2. § (5) bekezdésben alapvető szinten rögzíti, hogy amennyiben a korábban magánnyugdíjpénztári tag biztosított egyéni számlájának összegét a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer számára a biztosított döntése alapján átutalták, akkor nyugellátását úgy kell megállapítani, mintha biztosítási idejének teljes tartama alatt kizárólag nyugdíjjárulék fizetésére lett volna kötelezett. Ebből következően mindazon magánnyugdíjpénztári tagok, akik a társadalombiztosítási rendszerbe történő visszalépés mellett döntöttek, teljes összegű nyugellátásra lesznek jogosultak, mintha sosem lettek volna magánnyugdíjpénztári tagok, nyugellátásukat a Tny. általános szabályai alapján kell megállapítani.

Végül tájékoztatott a miniszter, hogy a jelzésem alapján az érintett jogszabályi hivatkozások szükség szerinti pontosítására az Emberi Erőforrások Minisztériumának szakértőinek bevonásával tesznek javaslatot.

### **Érintett alapvető jogok**

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény *B) cikk* (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”].

### **Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Mpt.)
- a társadalombiztosítási nyugellátásokról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.)
- a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.)

### **A vizsgálat megállapításai**

#### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény határozza meg. Az Ajbt. 2 § (3) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosá kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát.

Az Ajbt. feljogosítja az alapvető jogok biztosát egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése, valamint a 37. §-a alapján ugyanis a biztosnak van lehetősége arra, hogy eljárjon a jogi szabályozás okozta potenciális jogsérelem gyanúja esetén. Ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 101 § a) pontja értelmében a nemzetgazdasági miniszter a nyugdíjjárulék- és nyugdíjbiztosítási járulékfizetés szabályozásáért való felelőssége keretében előkészíti – a szociál- és nyugdíjpolitikáért felelős miniszterrel együttműködve – a társadalombiztosítási nyugellátás fedezetére szolgáló befizetési kötelezettségekre, a magánnyugdíjpénztárakra vonatkozó jogszabályokat.

## **II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosja következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam. Ha összevetjük a jogállamiság elvét tekintve az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy nem hozott olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését indokolná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybírói által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alkotmánybírói felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybírói korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybírói által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybírói döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

### **III. Az ügy érdemében**

A magánnyugdíj kiszámítása során az Mpt. rendelkezései az irányadók. Az Mpt. 24. § (7) bekezdése rendelkezik a társadalombiztosítási rendszerbe történő visszalépés azon esetéről, amely az Európai Unió tisztségviselőnek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és visszautalásáról szóló törvény hatálya alá tartozó személyek részére áll nyitva.

Az Mpt. 24. (7)-(8) bekezdései részletesen szabályozzák az ilyen esetben alkalmazandó eljárást.

Az Mpt. 24. § (7) bekezdése a társadalombiztosítási nyugellátás összegét a Tny. 12. § (7) bekezdésére hivatkozással és az alapján rendeli számítani. Az Mpt. 24. § (8) bekezdése értelmében pedig *„(8) A társadalombiztosítási nyugellátás összegének – a Tny. 12. §-a (6) bekezdésén alapuló – megállapításáról a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv értesíti a magánnyugdíjpénztárat. A pénztár a tag tagdíj-kiegészítéssel csökkentett követelését a Tbj. 45. § (4) bekezdésében foglaltak szerint köteles átutalni a Nyugdíjbiztosítási Alap részére.”*

A fent hivatkozott Tny. 12. § (6) és (7) bekezdéseit az Európai Unió tisztviselőinek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és visszautalásáról, valamint egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CXII. törvény 32. § (3) b) pontja helyezte hatályon kívül 2013. január 1-jei hatállyal. A Tbj. 45. § (4) bekezdését pedig a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 48. § (2) bekezdés i) pontja helyezte hatályon kívül 2011. december 31-i hatállyal.

Az Mpt. hivatkozott rendelkezései álláspontom szerint tehát a Tny, illetve a Tbj. már hatályon kívül helyezett rendelkezéseire hivatkozik, melyet a miniszteri válasz is megerősít.

A miniszter értelmezése szerint ugyanakkor a Tny. jelenleg hatályban lévő szabályozását kell irányadónak tekinteni, azaz a magánnyugdíjpénztári tagok társadalombiztosítási nyugellátásának kiszámításakor a Tny. 1. számú, a magánnyugdíjpénztári tagok társadalombiztosítási nyugellátásának kiszámítása során alkalmazásra kerülő szorzószám meghatározásáról szóló mellékletét kell figyelembe venni.

Álláspontom szerint nem vezet a jogszabály világos, egyértelmű értelmezéséhez, illetve nem következetes a jogalkotói magatartás, valamint nehezíti az állampolgár jogértelmezését, joggyakorlását, ha az Mpt. olyan törvényhelyekre hivatkozik, melyek érdemben alkalmazhatatlanok hatályon kívül helyezésük nyomán. A normák egyértelműségének követelménye attól függetlenül sérül, hogy a hatályos társadalombiztosítási szabályok más rendelkezései (Tny. 2. § (5) bekezdése, 1. számú melléklete) alkalmazhatók, alkalmazandók a magánnyugdíjak vonatkozásában.

*Ezáltal az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének sérelme megállapítható, amelynek orvoslása a szabályozás pontosításával, egyértelművé tételével lehetséges.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a nemzetgazdasági minisztert, hogy kezdeményezze az Mpt., a Tny. és a Tbj. érintett jogszabályi hivatkozásainak pontosítását, és összhangjuk megteremtését.*

Budapest, 2015. december

Székely László sk.