

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
Az AJB-877/2014. 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.) 32. §-ában, 33. §-ában, valamint 134. § (1) bekezdés b) pontjában foglaltak alkotmányossági aggályokat vetnek fel. A beadványozót a pénztára arról tájékoztatta, hogy az egyösszegű kifizetést a 180 havi tagságot meghaladó tagsági jogviszony miatt jogszabály zárja ki, a járadék kifizetése (járadékszolgáltatás) pedig jogszabályi hiányosság, jogalkotói mulasztás miatt nem lehetséges. A beadványozó sérelmesnek találta, hogy jogszabály hiányossága, jogalkotói mulasztás miatt nem jut hozzá a magánnyugdíjpénztárba befizetett összeghez, és álláspontja szerint ez az Alaptörvény rendelkezéseinek sérelmét okozza.

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 minisztertől. A tényállás pontosabb feltárása érdekében az Ajbt. 26. § (1)-(2) bekezdései alapján megkerestem a Stabilitás Pénztárszövetséget is.

**Megállapított tényállás**

A beadványozó 1998 januárjában létesített tagságot az ING Magánnyugdíjpénztárnál, majd 2010 márciusában átlépett az AXA Magánnyugdíjpénztárba. 2012 novemberében előzetes szolgálati idő megállapítási kérelmet nyújtott be a Zala Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatósághoz, melyre válaszként az Igazgatóság arról tájékoztatta 2013 januárjában, hogy 2011. december 31-éig 38 év 105 nap szolgálati időt szerzett. Ez alapján nem sikerült nyugdíjjogosultságot szereznie a magánnyugdíj-pénztári tagságának kezdetétől számított 180 hónapon (azaz 15 éven) belül.

A panaszos 2013 októberében vonult nyugdíjba 40 év 30 nap szolgálati idő figyelembevételével.

Magánnyugdíjpénztárának 2013 novemberében jelentette be igényét a felhalmozott befizetések utáni kifizetés iránt. A pénztár arról tájékoztatta, hogy az egyösszegű kifizetést a 180 havi tagságot meghaladó tagsági jogviszony miatt jogszabály zárja ki, a járadékszolgáltatás folyósítás feltételei pedig jogszabály hiányossága miatt nem állnak fenn.

A pénztár arról is tájékoztatta a beadványozót, hogy a magánnyugdíjpénztárak érdekképviselőjét ellátó Stabilitás Pénztárszövetség beadványban jelezte a Nemzetgazdasági Minisztérium felé a hiányosságot.

Fentiekre tekintettel az Ajbt. 21. § (1)-(2) bekezdése alapján a nemzetgazdasági minisztertől a következőkről kértem tájékoztatást:

- miként szabályozta a jogalkotó 1997-től kezdődően az Mpt. 134. § (1) bekezdés b) pontján alapuló releváns tárgyakat, különös tekintettel a pénztárak szolgáltatási szabályzatának kötelező tartalmára;
- járadékszolgáltatás a gyakorlatban működhet-e Magyarországon, ezt az Mpt. valóban lehetővé teszi-e;
- a járadékszolgáltatási tevékenység megkezdését megelőző, taglétszámon alapuló, a felügyeletet ellátó szerv általi engedélyezés okozhat-e az érintett pénztártagok számára hátrányt;

- gyakorlatban létezik-e ügyfélvédelmi alap, ha nem, álláspontja szerint ez okozhat-e bármilyen fennakadást a járadékszolgáltatás teljesítésében;
- a pénztárak felügyeletét ellátó Magyar Nemzeti Bank részéről érkezett-e bármilyen észrevétel, javaslat a járadékszolgáltatást esetleg érintő jogszabályi háttérrel, annak esetleges hiányosságaival összefüggésben?

*A miniszter 2014 októberében válaszlevelében az alábbiakról tájékoztatót.*

A magánnyugdíjrendszer az eredeti 1997-es jogalkotói szándék szerint befizetéssel maghatározott, egyéni számlára épülő rendszer azzal a funkcióval, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerre nehezedő finanszírozási terhet idővel átvállalja. Ehhez a jogalkotó biztosított közvetlen, a biztosítottaktól származó járulékbefizetést, mint tagi felhalmozást, mely felhalmozásnak a nyugdíjszolgáltatás időszakában elégségesnek kellett volna lennie arra, hogy a pénztártag társadalombiztosítási nyugdíjának mintegy egynegyed részét kiptolja.

Az Mpt. 27. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a pénztár a pénztártag részére a nyugdíjszolgáltatást a pénztártag által választott típusú járadékszolgáltatásként nyújtja, vagy a 28. §-ban foglaltak szerint egyösszegű kifizetésként teljesíti. Azonban a miniszteri levél keltekor hatályos jogszabály alapján a 180 hónapot meghaladó időtartamú tagsági jogviszony esetében valóban nem volt teljesíthető egyösszegű kifizetés. Az egyösszegű kifizetés egyébiránt is átmeneti, a bevezetés időszakában nyújtható szolgáltatásként funkcionált. Az Mpt. 31. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a pénztár a járadékos időszakban lévő tagjai járadékszolgáltatását *saját járadék folyósításával vagy biztosítóintézettől vásárolt járadékkal* teljesítheti. A folyósítás módja a pénztár szolgáltatási szabályzata szerint járadékonként különböző lehet.

Az Mpt. 32.§-ában megfogalmazott, a pénztár saját folyósítású járadékára vonatkozó feltételek (tartalékok képzése, megfelelő taglétszám meglétének szükségessége) 1997 óta adottak, a pénztárak és az alkalmazott biztosításmatematikuskok tudatában voltak annak, hogy a pénztárnak amint lesznek nyugdíjas korú tagjai, járadékszolgáltatást kell nyújtania. A saját járadék nyújtására vonatkozó engedélyt a Magyar Nemzeti Bank mint Felügyelet (MNB, Felügyelet) adja ki, melyet megfelelő idővel a szolgáltatás megkezdése előtt kérnie kellett volna a pénztárnak a miniszter álláspontja szerint. Az erre vonatkozó jogszabályi háttér (pénzügyi tervezés) szintén rendezett.

Az Mpt. 33. §-ában foglaltak alapján továbbá, amennyiben a pénztár szolgáltatási szabályzata ezt a járadéktípust tartalmazza, a pénztár vásárolhat szolgáltatást biztosító társaságtól. Ennek részletszabályait a magánnyugdíjpénztárak tevékenységéhez kapcsolódó biztosításmatematikai és pénzügyi tervezési szabályokról, valamint a szolgáltatási szabályzatra és a tartalékok kezelésére vonatkozó előírásokról szóló 170/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (Korm. rendelet) 8. §-a tartalmazza.

A szabályozás alapján a pénztár szolgáltatási szabályzatának rendelkeznie kell arról, hogy amennyiben a szolgáltatás megkezdése esedékességének időpontjára a szolgáltatás nem állapítható meg, akkor a pénztár a tag részére mekkora nagyságú előzetes járadék folyósítását kezdi meg, valamint azt, hogy miképpen és milyen határidőn belül rendezik a – szolgáltatás megállapítása után a megállapított és az előzetes járadékból adódó különbözetet.

A járadék számítására a társadalombiztosítási nyugdíjszámításra vonatkozó szabály érvényesül, amely szerint a járadék évente újra kalkulálandó és azt a hatályos szabályok szerint a várható inflációval megegyező mértékben kell emelni.

A miniszter tájékoztatót arról is, hogy 2010-et követően, a rendszer önkéntesség válásától kezdődően a jogalkotó több alkalommal visszalépési lehetőséget kínált a magánnyugdíjpénztári tagoknak.

Egyúttal felhívta minden érintett figyelmét arra, hogy a későbbiek során csak a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer tudja garantálni a nyugdíjszolgáltatások színvonalát, tekintve, hogy 2012. január 1-jétől a magánnyugdíjpénztárak nem képezik a kötelező nyugdíjbiztosítási rendszer részét, mivel a nyugdíjbiztosítási járulékot a kötelező társadalombiztosítási rendszerbe kell megfizetni.

A megkeresésében feltett konkrét kérdésekkel kapcsolatban a miniszter az alábbiakról tájékoztatót.

- A Korm. rendelet tartalmazza a pénztárak szolgáltatási szabályzatának kötelező tartalmi elemeit.
- Álláspontja szerint, összhangban a fentiekben írottakkal, a magánnyugdíjpénztárak járadékszolgáltatásának jogszabályi akadálya nincs, ezt a hatályos vonatkozó jogszabályok lehetővé teszik. A pénztárak egyik fő funkciója a nyugdíjszolgáltatás nyújtása.
- A nyugdíjszolgáltatás a pénztár alapvető funkciója, e célból alakult ki az intézmény. Az 1998. január 1-jétől hatályos szolgáltatási szabályok, csakúgy mint az Mpt. egyéb szabályai kógens rendelkezéseket tartalmaznak. A miniszter álláspontja az Mpt. szabályrendszere a törvény céljától (1. §), az alapelvektől (5. § (3)-(4) bekezdés) és a tényleges tevékenységén (26. §-33. §) keresztül arra irányul, hogy a pénztár a tag részére nyugdíjas éveiben a társadalombiztosítási nyugdíjrendszert kiegészítő nyugdíjszolgáltatást nyújtson.
- Az Mpt. 33. §-ában meghatározott ügyfélvédelmi alap azon biztosító intézetekre vonatkozik, akiktől a pénztár járadékot vásárolna. Az ügyfélvédelmi alapra vonatkozó kikötést a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény (a továbbiakban: Bit.) már nem tartalmazza, mivel a jogalkotói szándék szerint a biztosítók szabályozása e nélkül is kellő garanciát nyújt az ügyfelek számára, így erre a feltételre való hivatkozás nélkül is megvalósulhat a járadékszolgáltatás vásárlása.
- A miniszter végül arról tájékoztatót, hogy a pénztárak felügyeleti jogkörét ellátó Magyar Nemzeti Bankkal (MNB) folyamatos konzultációt folytatnak e kérdéskörben, azonban az MNB számukra kifejtett álláspontjával, „miszerint a járadékszolgáltatás teljesítésének pusztán jogszabályi akadálya van és nem felügyeleti/pénztári mulasztása” nem ért egyet.

*A Stabilitás Pénztárszövetség megkeresésemre adott válaszában az alábbiakról tájékoztatót.*

A Stabilitás Pénztárszövetség (a továbbiakban: Pénztárszövetség) közel 15 éve folytat egyeztetéseket a járadékszolgáltatás jogszabályi pontosítása érdekében a magánnyugdíjpénztári tagokat érintő szabályozási anomáliák kapcsán. A kérdéses tárgykörben a Pénztárszövetség részben tagpénztáraitól tájékozódott az érintettek köréről, számáról és a problémákról, illetve az illetékes szervek, a jogalkotó felé is javaslatokat tett a helyzet rendezése érdekében.

A válasz keltekor hatályos jogszabályok értelmében a magánnyugdíjpénztárak az egyösszegű kifizetések helyett csak járadékot nyújthatnak vagy vásárolhatnak azoknak tagjaiknak, aki a tagsági ideje a 180 hónapot (15 évet) meghaladja.

A Pénztárszövetség már 2010 előtt is többször felvetette a járadékszolgáltatásra vonatkozó törvényi előírások és a tényleges lehetőségek közötti ellentmondásokat, és javaslatokat fogalmazott meg a szabályozás módosítására. Ennek nyomán került sor a korábbi 10 éves (120 hónap) határ 15 évre (180 hónap) való felemelésére, de 2012 óta is több alkalommal kifejezetten kezdeményezte a 15 éves korlát törvényi felemelését is a tagok érdekében, ám erre nem került sor.

A Pénztárszövetség álláspontja szerint a jelenlegi jogszabályi környezet nem támogatja a magánnyugdíjpénztárak gazdaságos működtetését. A járadékszolgáltatás pénztári nyújtásához a pénztárak jelen pillanatban a jogszabály szerint megkövetelt több feltételnek nehezen, vagy egyáltalán nem tudnának eleget tenni. Véleményük szerint ennek egyértelmű oka az, hogy a törvényi keretek egyáltalán nem alkalmazkodtak a 2010 óta teljes mértékben megváltozott működési feltételekhez.

A járadékszolgáltatás a válaszlevél keltekor hatályos szabályozása alapvetően 1997-ben alakult ki, amikor a jogalkotó a magánnyugdíjpénztári rendszer általánossá válásával számolt. A járadékfizetés szabályozási környezete 2010 óta alapvetően megváltozott. Ma már a pénztáraknak a korábbiakhoz képest nincs 3 millió tagja, 3000 milliárdos vagyona és évi 357 milliárd Ft tagdíjbevétele, a taglétszám 63 ezerre, a vagyonuk kevesebb, mint tizedére csökkent. Fontos hangsúlyozni a probléma kapcsán, hogy a tagság és a pénztár viszonya nem egyszerűen szolgáltató és ügyfél viszony, hiszen a tagok a pénztár kizárólagos tulajdonosai, a pénztárak kizárólag a befizetésekből vonhatják el a működéséhez szükséges forrásokat.

Az Mpt. 31. § (1) bekezdése alapján „A pénztár járadékos időszakban lévő tagjai járadékszolgáltatását a járadék 32. § szerinti folyósításával vagy biztosítóintézettől vásárolt járadékkal teljesítheti.” A pénztár szolgáltatási tevékenységének feltételeit a törvény a 32. §-a tartalmazza. Ezen szakaszok leszögezik: „a pénztár szolgáltatási tevékenységét a Felügyelet által jóváhagyott szolgáltatási szabályzat alapján kezdheti meg” Ilyen szabályzattal jelenleg egyik magánnyugdíjpénztár sem rendelkezik, és ennek egyik oka az, hogy a törvényben előírt, a pénztár által nyújtott saját járadékszolgáltatási tevékenység feltételeit nehezen tudnák a kasszák teljesíteni. A Felügyelet által elfogadott szabályzat birtokában is „amennyiben a pénztár valamely járadékát saját maga kívánja folyósítani, úgy ehhez huszonezer fő alatti taglétszám esetén legalább 3 évvel, egyéb esetben 1 évvel a szolgáltatás megkezdése előtt be kell szereznie a Felügyelet engedélyét.” Vagyis, ha ezt a 32. § (2) szakaszába foglalt korlátot nem módosítja a törvényalkotó, a jelenleg működő pénztárak háromnegyede a szabályzata elfogadását követően csak három évvel később kezdhetne járadékot (sőt, előzetes járadékot, járadékelőleget, szolgáltatni pénztártagjai részére. A biztosítóintézettől vásárolt járadékszolgáltatás törvényi háttere kifejezetten problémás, és e tekintetben a Pénztárszövetség véleménye szerint jogalkotói mulasztás lehetetleníti el a vásárolt járadék szolgáltatását.

Az Mpt. 33. § (1) bekezdése kifejezetten előírja, hogy „a pénztár járadékszolgáltatási kötelezettsége a Bit. hatálya alá tartozó, valamely, az ügyfél védelmi alapon tagsággal rendelkező biztosítóintézettől történő járadék vásárlása útján” is teljesíthető.

A Pénztárszövetség véleménye szerint az ügyfélvédelmi alap nem létező intézmény, azonban a pénztárakról szóló törvény kimondja, hogy kifejezetten és csak az ilyen alapon tagsággal rendelkező biztosítóintézettől lenne vásárolható pénztári járadék.

A járadékszolgáltatás feltételeinek kialakítása érdekében, a Pénztárszövetség évek óta, többször jelezte, hogy érdemes lenne újragondolni a járadék folyósítása feltételeit, illetve javasolta az egyösszegű kifizetés lehetőségének 20 évre történő meghosszabbítását is, tekintettel arra, hogy jelenleg a járadékszolgáltatási szabályoknak egyik pénztár vagy biztosító sem felel meg.

A Pénztárszövetség szerint járadékszolgáltatás céljára alkalmas biztosítóintézeti járadék jelenleg nem létezik a piacon. A korábbi években a biztosítói termékfejlesztés éppen az ügyfélvédelmi alapra vonatkozó kikötésre figyelemmel nem indulhatott meg. A törvényi szabályokra figyelemmel ugyanis a biztosítótársaságokkal a járadékkonstrukciókra vonatkozó tárgyalások sem indulhattak meg, tekintettel arra, hogy ilyen terméket az úgynevezett ügyfélvédelmi alap létének hiányában, az Mpt. értelmében jogszerűen a pénztárak nem vásárolhatnának.

Az Mpt. 33. § (1) bekezdése szerint ugyanis a pénztár járadékszolgáltatási kötelezettsége kifejezetten „a Bit. hatálya alá tartozó, valamely, az ügyfélvédelmi alapon tagsággal rendelkező biztosítóintézetttől történő járadékszolgáltatás útján” teljesíthető. A biztosítói járadék kialakítására tett erőfeszítésekkel párhuzamosan a pénztárak a járadékelőleg folyósításának lehetőségét is vizsgálják. A magánnyugdíjpénztárak érintett tagjai számára a járadékelőleg szolgáltatás kapcsán a pénztárakat kötő jogi szabályozás a Pénztárszövetség álláspontja szerint értelmezhető úgy is, hogy az nem teszi lehetővé az előzetes járadékok kifizetését sem. Ennek oka, hogy a pénztárak általános szolgáltatási kötelezettségüket csak vásárolt járadékszolgáltatás útján tudnák teljesíteni, tagpénztáraik a jogszabály szerint ehhez megkövetelt engedéllyel nem rendelkeznek, továbbá az előzetes járadék számítása kapcsán nem áll rendelkezésre számítási útmutató sem. A törvény szövegéből a Pénztárszövetség szerint az következik, hogy a jogszabály alapján a pénztár nem folyósíthat előzetes járadékot, amennyiben járadékszolgáltatását kizárólag biztosítóintézetttől vásárolt járadékszolgáltatás útján kívánja biztosítani, hanem csak akkor, ha a járadékszolgáltató tevékenységet is maga kívánja ellátni. A saját járadékszolgáltatási tevékenység feltételeit az Mpt. 32. § (4) bekezdése tartalmazza. Eszerint „A Felügyelet a saját folyósítási járadék feltételeit tartalmazó szolgáltatási szabályzatot – a járadékosok várható létszáma és a szolgáltatások előrelátható fedezete és biztonsági tartalékai alapján – engedélyezi. A szolgáltatási szabályzat részletes szabályait a Kormány rendeletben határozza meg.” A fenti rendelkezés egyértelműen előírja, hogy a saját folyósítási járadék feltételeit tartalmazó szolgáltatási szabályzatot a Felügyeletnek kell engedélyezni és e szolgáltatási szabályzat részletes szabályait a Kormány rendeletben határozza meg:

A Korm. rendelet 3-7. §-a szabályozza a saját folyósítási járadék feltételeit tartalmazó szolgáltatási szabályzatra vonatkozó előírásokat, ezen belül az 5.§ az előzetes járadék folyósításának feltételeit. A Korm. rendelet a pénztárak szolgáltatási szabályzatáról az 5. §-ban kimondja: „a pénztár szolgáltatási szabályzatának rendelkeznie kell arról, hogy amennyiben a szolgáltatás megkezdése esedékességének időpontjára a szolgáltatás nem állapítható meg, akkor a pénztár a tag részére mekkora nagyságú előzetes járadék folyósítását kezdi meg, valamint azt, hogy miképpen és milyen határidőn belül rendezik a szolgáltatás megállapítása után a megállapított és az előzetes járadékból adódó különbözetet”.

A Korm. rendelet 8. §-a rendelkezik a biztosítótól vásárolt járadékszolgáltatásról, mely nem ír a biztosítótól vásárolt járadékszolgáltatás esetében a pénztár általi előzetes járadék-folyósítás lehetőségéről, sőt a 8.§ (4) bekezdése deklarálja, hogy „a biztosítótól vásárolt járadékokra vonatkozóan a pénztárban semmilyen tartalékot nem lehet képezni.” A biztosítóintézetttől vásárolt járadékszolgáltatás szabályai értelmében (Mpt. 33. § (3) bekezdés) a biztosítóintézetttől vásárolt járadékkal teljesített járadékszolgáltatásra (járadékmegállapítás, egyösszegű kifizetés, öröklés) a Bit. rendelkezései az irányadóak azzal, hogy a járadékszolgáltatásra jogosultat legalább élethosszig tartó járadékban kell részesíteni. Ennek nyomán tehát a biztosítóintézetttől vásárolt járadék esetében a Korm. rendelet 5. §-a nem lenne alkalmazható. Így a pénztárak részéről előzetes járadék ez esetben sem lenne folyósítható, és arra tartalék sem képezhető. Az Mpt. 32. § (1) és (2) bekezdése egyaránt előírja a járadékelőleg-szolgáltatáshoz az előzetes engedély szükségességét.

Az Mpt 32. §-ának és a fenti rendelkezések együttes értelmezéséből a Pénztárszövetség szerint azt a következtetést lehet levonni, hogy amennyiben a saját járadékszolgáltatást tartalmazó szolgáltatási szabályzat a törvényi előírások mellett tartalmazza az előzetes járadékfolyósítás feltételeit, és annak az engedély birtokában történő megkezdését, és a Felügyelet ezt a szolgáltatási szabályzatot jóváhagyja, úgy az Mpt. 32.§ (2) bekezdésében foglalt 3 év bevárása nélkül is megkezdhető az előzetes járadék folyósítása, feltéve hogy az Mpt. 32. § (3) bekezdésében foglalt feltételek (saját tevékenységi tartalék megléte, stb.) fennállnak és azt a pénztár igazolta a Felügyelet felé.

A tényleges járadékszolgáltatás megkezdése, a járadékszolgáltatás megállapítása illetve a különbözet kifizetése pedig a 3 év bevárásával történik majd. A Pénztárszövetség álláspontja az, hogy a Felügyelet által még nem engedélyezett – az előzetes járadékfolyósítást is tartalmazó szolgáltatási szabályzat hiányában a pénztár sem a saját járadékszolgáltatást, sem pedig az előzetes járadék folyósítását jogszerűen nem kezdheti meg.

### **Érintett alapvető jogok**

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”].
- A szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. (4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő.”]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Mpt.)
- a magánnyugdíjpénztárak tevékenységéhez kapcsolódó biztosításmatematikai és pénzügyi tervezési szabályokról, valamint a szolgáltatási szabályzatra és a tartalékok kezelésére vonatkozó előírásokról szóló 170/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)
- a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény (a továbbiakban: Bit.)

### **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 biztosja 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 az Ajbt. 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.

Az alapvető jogok biztosának az Ajbt. 18. (1) bekezdése értelmében vizsgálati jogköre a hatóságok tevékenységére vagy mulasztására terjed ki. Az MNB a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNBtv.) 39. § (1) bekezdés f) pontja szerint az MNBtv. 4. § (9) bekezdésben meghatározott feladatkörében ellátja az Mpt. hatálya alá tartozó szervezetek és tevékenységek felügyeletét. Az MNBtv. 45. § a) pontja értelmében az MNB hatóságként jár el a 39. § (1) bekezdés f) pontja szerinti szervezetek, tevékenységek feletti felügyelet gyakorlása során.

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

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.”*

1. 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 alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését indokolná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alkotmánybíróság 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 alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság 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 Alkotmánybíróság 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.

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a jogállamiság alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrási hierarchia érvényesülése. A jogforrási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel.

2. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében a szociális biztonságra való jog megteremtésére való törekvés fogalmazódik meg, Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. A (4) bekezdés értelmében Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő.

A magyar nyugdíjrendszer 1997-től fokozatos átalakuláson ment át. Az ún. felosztó-kirovó társadalombiztosítási nyugdíjrendszert egy új alapokon nyugvó, vegyes, többelemű rendszer váltotta fel. A magánnyugdíjpénztárakat az Mpt. hozta létre a társadalombiztosítás átfogó reformja keretében.

A nyugdíj szabályok, a nyugdíjszámítási szabályok megállapítása jogalkotói hatáskörbe tartozik, az Alkotmánybíróság több ízben kifejtette azon álláspontját, hogy a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalompolitikai céljait. A jogalkotónak széles körű, alkotmányos mérlegelési lehetősége van a nyugdíjak rendszerének kialakításával összefüggésben.<sup>1</sup>

Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette például a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben, hogy az nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a *társadalombiztosítás* és a szociális támogatás egyéb rendszereit.

### **III. Az ügy érdemében**

1. A nemzetgazdasági miniszter 2014 októberében küldte meg megkeresésemre a válaszelevelét. Az Mpt. számos rendelkezését 2015. január 1-jei hatállyal módosította a Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény. A törvénytervezetet a jogalkotó *2014. november 20-án terjesztette be* az Országgyűlésnek, mely 2014. december 29-én szavazott az elfogadásáról. A jelen jelentés értelemszerűen elsősorban a hatályos szabályokra összpontosít.

---

<sup>1</sup> 43/1995. (VI. 30.) AB határozat



## 2. Egyösszegű kifizetés

A jogalkotó 2015. január 1-jei hatállyal módosította az egyösszegű kifizetésre vonatkozó rendelkezéseket. A jelentés nem vizsgálta a jogszabály módosításával összefüggésben a kellő felkészülési idő követelményét. A hatályos rendelkezés alapján a pénztár egyösszegű kifizetést kizárólag a pénztártag felhalmozási időszakban bekövetkezett halála esetén teljesíti a kedvezményezett részére. A jogalkotó hatályon kívül helyezte azt a szakaszt, amely lehetővé tette, hogy a pénztár egyösszegű kifizetést akkor is teljesíthessen, ha a tag kéri és a járadékon felül számára megfelelő fedezet áll rendelkezésre az egyösszegű kifizetésre is; továbbá akkor, ha a pénztártag összeszámítással sem tudott száznolcvan hónap tagdíjfizetési időszakot igazolni.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a jogalkotó alkotmányos keretek között ésszerűsítette a módosítás folytán az Mpt. szabályait, és az Mpt. 1997-es elfogadása óta okafogyottá vált rendelkezéseket hatályon kívül helyezte.

## 3. Járadékszolgáltatás

A járadékszolgáltatással összefüggésben a beadványozó azt sérelmezte, hogy a járadék kifizetése jogszabályi hiányosság miatt nem lehetséges.

Az Mpt. hatályos 27. §-a értelmében: *„A pénztár a pénztártag részére nyugdíjszolgáltatást a pénztártag által választott pénztári járadékként nyújtja, vagy biztosító intézménytől vagy nyugdíj szolgáltató intézménytől vásárolt életjáradékként folyósítja. A pénztári járadék jogcímét és mértékét, valamint időpontját e törvény alapján a pénztár szolgáltatási szabályzata határozza meg. A 28. § (1) bekezdés a) pontja szerinti egyösszegű kifizetés nem minősül szolgáltatásnak.”*

Az Mpt. 32. § (1) bekezdése szerint *„a pénztár a járadékszolgáltatási tevékenységét a Felügyelet által jóváhagyott szolgáltatási szabályzat alapján kezdheti meg. A pénztár által folyósított járadékszolgáltatást is tartalmazó szolgáltatási szabályzatot a Felügyelet a (3) bekezdésben meghatározott feltételek teljesülése esetén engedélyezi. (2) A pénztár szolgáltatási szabályzatának a pénztári járadéokra vonatkozó előírásokat, valamint a szolgáltatások kifizetéséhez kapcsolódó biztonsági tartalék képzésének és felhasználásának szabályait kell tartalmaznia. Ha a pénztár a járadékot saját maga kívánja folyósítani, úgy ehhez a szolgáltatás megkezdése előtt be kell szereznie a Felügyelet engedélyét. (3) A pénztár által nyújtott saját járadékszolgáltatási tevékenységhez biztonsági tartalékot képez. (4) A Felügyelet a saját folyósítási járadék feltételeit tartalmazó szolgáltatási szabályzatot a járadékosok várható létszáma és a szolgáltatások előrelátható fedezete és biztonsági tartalékai alapján engedélyezi. A szolgáltatási szabályzat részletes szabályait a Kormány rendeletben határozza meg.”*

A jogalkotó módosította a pénztár szolgáltatási tevékenységének feltételeit, különös figyelemmel az Mpt. 32. § (2) bekezdésének módosítást megelőzően a járadékszolgáltatás időbeli korlátozására vonatkozó szabályára. Hatályon kívül helyezte tehát azt a követelményt, mely szerint amennyiben a pénztár valamely járadékát saját maga kívánja folyósítani, úgy huszonötezer fő alatti taglétszám esetén a Felügyelet engedélyét a szolgáltatás megkezdése előtt „legalább 3 évvel, egyéb esetben 1 évvel” kell beszereznie. *A módosult rendelkezés összhangban áll a Pénztárszövetség elvárásával is, és elhárítja a járadékszolgáltatás teljesítésének azon akadályait, amelyek a fenti 3, illetve 1 éves várakozási időből adódtak.*

Az Mpt. 33. § (1) bekezdése értelmében *„a pénztár járadékszolgáltatási kötelezettsége a Bit. hatálya alá tartozó biztosítóintézettől történő járadék vásárlása útján is teljesíthető. A járadék vásárlásának forrása a pénztár erre vonatkozó szolgáltatási tartaléka. A biztosítóintézettől vásárolható járadékok azonosak azzal, amelyet a pénztár maga is felajánlhat [27. § (2) bekezdés].”*

A módosítás értelmében tehát az Mpt.-ben 2015. január 1-jétől nem szerepel az a feltétel, hogy a pénztár csak olyan biztosítóintézetől vásárolhat járadékot, amely az ügyfél védelmi alapon tagsággal rendelkezik. Ezzel összefüggésben rá kell mutatnom ugyanakkor, hogy a 2004 májusában hatályba lépett Bit. már nem tartalmazta az ügyfélvédelmi alap létrehozására vonatkozó kötelezettséget, szemben a biztosítókra vonatkozó korábbi szabályozással. *Jogalkotói mulasztásnak tekinthető mindazonáltal, hogy az Mpt. és a Bit. összhangját e tekintetben csak több mint tíz éves késlekedéssel teremtette meg a jogalkotó.*

Az Mpt. 33.§ (1) bekezdés kapcsán felhívom a figyelmet arra is, hogy az Mpt. Magyar Közlönyben megjelent, valamint a Jogtárban is megtalálható változata hivatkozik e törvény 27. § (2) bekezdésére (járadékszolgáltatás típusai), mely bekezdést a módosító jogszabály hatályon kívül helyezett. Ez a helytelen hivatkozás értelemzavaró lehet.

Az Mpt. 134. § (1) bekezdésének b) pontja felhatalmazza a Kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg a pénztárak szolgáltatási szabályzatának kötelező tartalmára, az aktuáriusi értékelésre, a szolgáltatások biztosításmatematikai tartalmára, más biztonsági tartalékképzésre vonatkozó rendelkezéseket, valamint a hozamszámításra, annak módjára, továbbá a befektetési kockázatokat kiegyenlítő tartalékra vonatkozó szabályokat, illetőleg a halandósági tábla alkalmazásának feltételeire vonatkozó rendelkezéseket és a szolgáltatás engedélyezésének és a tartalékolásnak a részletes szabályait. Az Mpt. felhatalmazása alapján kiadott Korm. rendelet 1997. október 14-én lépett hatályba.

Az Mpt. alapján a szolgáltatási szabályzatnak a következőket mindenképp tartalmaznia kell a járadékszolgáltatás kapcsán:

- a pénztári járadék jogcímét és mértékét, valamint időpontját (Mpt. 27.§)
- a pénztári járadékra vonatkozó előírásokat, valamint a szolgáltatások kifizetéséhez kapcsolódó biztonsági tartalék képzésének és felhasználásának szabályait (Mpt. 32. § (2) bekezdés).

A fenti szabályok tükrében áttekintettem a vonatkozó Korm. rendelet tartalmát. A Korm. rendelettel összefüggésben általánosan megállapítható, hogy összhangban a miniszter álláspontjával, az tartalmilag valóban meghatározza az Mpt. 134. §-ának felhatalmazása alapján a szolgáltatási szabályzat legfontosabb és az Mpt.-ből következő elemeit. Hatásköröm hiányában nem áll módomban állást foglalni abban a kérdésben, hogy mi akadályozhatott egyes pénztárakat a szolgáltatási szabályzat elfogadásában. Ugyanakkor, tekintettel arra, hogy a pénztárak egy meghatározott szolgáltatás nyújtására jönnek létre, ennek feltételeként rendelkezniük kell szolgáltatási szabályzattal.

#### **4. Az MNB feladatai**

Az Mpt. 32. § (5) bekezdése az MNB mint Felügyelet számára is meghatároz feladatokat: *„előírhatja a szolgáltatási szabályzat megváltoztatását, illetőleg intézkedhet és bírságot szabhat ki, ha a szabályzat valótlan adatokat tartalmaz, illetőleg a szabályzattal szemben támasztott jogszabályi követelményeknek nem felel meg.”*

Az MNBtv. 158. § (1) bekezdése értelmében az MNB elnöke a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitása érdekében javaslatot tehet a Kormánynak jogszabály megalkotására vagy törvényalkotás kezdeményezésére, illetve a Kormány tagjának jogszabály megalkotására. Az MNB elnökének döntése szerint a javaslattétel a nyilvánosság útján is történhet. A (2) bekezdés értelmében az MNB elnökének a Kormánynak tett, az (1) bekezdésben meghatározott javaslatával összefüggésben a Kormány nevében a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter, a Kormány tagjának tett javaslat esetén a Kormány tagja a javaslat kézhezvételét vagy nyilvánosságra hozatalát követő 15 munkanapon belül köteles az MNB elnökét – amennyiben a javaslattétel is a nyilvánosság útján történt, a nyilvánosság útján – tájékoztatni a jogszabály megalkotására, illetve kezdeményezésére irányuló eljárás megindulásáról, törvényi szintű szabályozás esetén az Országgyűlés elé

terjesztés határidejéről, rendeleti szintű szabályozás esetén a kihirdetés határidejéről, jogszabály megalkotására, illetve kezdeményezésére irányuló eljárás hiányában a Kormány – a Kormány tagjának tett javaslat esetén – a Kormány tagja döntésének indokairól.

*A fentiekre figyelemmel álláspontom szerint tehát az MNB-nek kettős feladata van a szolgáltatási szabályzattal kapcsolatban.* Mint hatóság egyrészt ellenőrzési, felügyeleti kötelezettséggel, valamint a szabályzat tartalmával összefüggő javaslattételi joggal rendelkezik. Amennyiben a pénztárak járadékszolgáltatását, illetve a szolgáltatási szabályzat tartalmát érintően azt állapítja meg, hogy a pénztárak esetleges mulasztása a nem megfelelő jogszabályi rendelkezésekre vezethető vissza, akkor maga is kezdeményezheti a jogszabály módosítását.

Összességében megállapítható, hogy a szociális biztonsághoz fűződő alapjoggal összefüggő visszásság veszélyét hordozta tehát az a helyzet, ha a magánnyugdíjpénztárak – részben a szabályozás fent kifejtett hiányosságai miatt – nem tudták garantálni, hogy a tagok a jogszabályi előírásoknak megfelelően juthassanak hozzá a járadékhoz. A 2014-ben történt jogszabályi változások a rendelkezéseimre álló információk alapján alkalmasak arra, hogy a jövőre nézve orvosolják a hiányosságokat, ugyanakkor a felügyeletet ellátó MNB-nek van lehetősége annak meghatározására, hogy milyen további intézkedések szükségesek a járadékszolgáltatás jogszabályszerű nyújtása érdekében.

### **Intézkedéseim**

A feltárt visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem Magyar Nemzeti Bank elnökét*, hogy

- ellenőrzési jogkörében eljárva segítse elő, hogy a járadékszolgáltató pénztárak teljesíthessék szolgáltatási szabályzattal összefüggő kötelezettségüket;
- tekintse át a magánnyugdíjpénztárak szolgáltatási szabályzatának tartalmára vonatkozó módosult, hatályos szabályokat, és amennyiben ennek során arra a következtetésre jut, hogy a pénztárak járadékszolgáltatási kötelezettségükkel összefüggő esetleges mulasztását a nem megfelelő jogszabályi rendelkezések eredményezik, soron kívül kezdeményezze az Mpt., illetve a Korm. rendelet módosítását.

Budapest, 2015. április

Székely László sk.