

Alkotmánybíróság
Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	10/2026-0/2015
Érkezett:	2015 JÚL 02.
Példány:	Kezelőiroda: 921
Melléklet:	

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott



nyugdíjpénztárakra vonatkozó szabályozás vonatkozásában egyértelműen fennáll. Az alapjogsérelem közvetlenül a jogszabály hatályosulása által következett be, így nem áll rendelkezésre más jogorvoslat.

A jelen ügy tárgyát képező alkotmányossági kérdés „alapvető alkotmányjogi jelentőségű” (Abtv. 29. §), ugyanis az Indítványozók egyesülési jogának, tulajdonának korlátozásáról, magánélethez való jogának és diszkrimináció tilalmának korlátozásáról van szó a magánnyugdíjpénztárak kontextusában. Ezen kontextus az időskori megélhetés és az ahhoz kapcsolódó döntések szabad meghozatala az említett alkotmányos jogok gyakorlása által, mely jogok korlátozhatóságáról ezért az t. Alkotmánybíróságnak feltétlenül döntenie kell.

Az indítványozók az Abtv. 52. § (5) bekezdése szerinti adatkezelési nyilatkozataikat **60-90. sz.** alatt csatolják.

Az Indítványozók a megtámadott jogszabály hatályba lépésétől – 2015. január 1. – számított 180 napon belül határidőben nyújtják be panaszukat az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján.

I. Alkalmazandó jogszabályok

a) Alaptörvény

VI. cikk

„(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”

VIII. cikk

„(2) Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.”

XIII. cikk

„(1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

XV. cikk

„(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

24. cikk

„(...)

(2) Az Alkotmánybíróság (...)

c) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját;

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság

(...)

a) a (2) bekezdés b), c) és e) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést

(...)”

b) Az Abtv.

„26. § (2) Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha

a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és

b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. (...)

41. § (1) Ha az Alkotmánybíróság a 24. § vagy a 25-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

(...)”

c) Mpt.

83. §

„(1a) A pénztár jogutód nélkül végelszámolással megszűnik, ha a tagdíjfizető tagok száma a megelőző hat hónap átlagában legalább kettő hónapon keresztül a taglétszám hetven százaléka alá csökken.”

II. Tényállás

1. Az 1990-es években több lépcsőben került sor Magyarországon az addigi egységes, kötelező társadalombiztosítási rendszer reformjára.
2. Ennek keretében a felosztó-kirovó típusú nyugdíjrendszert kiegészítendő az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény (Öpt.) létrehozta az önkéntes (kiegészítő) nyugdíjpénztárak intézményét. Az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak jelentették a nyugdíjrendszer harmadik pillérét. Az Öpt. indokolása kifejtette:

“Az Alkotmány elismeri valamennyi állampolgár jogát ahhoz, hogy gazdasági és társadalmi érdekeinek védelme céljából másokkal együtt szervezetet alakítson.

A pénztár új típusú jogintézmény, amit sajátos célja, gazdálkodása és működése együttesen határoz meg.

A piacgazdaság kiépítésének jelenlegi szakaszában egy olyan új intézménytípus kialakítása célszerű, amely a természetes személyek társulásával jön létre, és amely sajátos gazdálkodási és működési elvek szerint a tagsági kör társadalmi érdekét szolgálja.”
3. A részletes indokolás felsorolta a működés alapelveit, egybehangzóan az Öpt. 3. §-a szerint a hatályba lépés óta változatlan rendelkezésekkel: önkormányzati működés, zárt gazdálkodás (ennek részeként: a tagok részére vezetett egyéni számla), kölcsönösség, önkéntesség, függetlenség, szolidaritás, társulási elv, non-profit működés.
4. A három pilléren nyugvó nyugdíjrendszer kialakítása érdekében az Mpt. a vegyes finanszírozású nyugdíjrendszer második pilléréként létrehozta a tőkefedezeti magán-nyugdíjpénztárak alrendszerét. A magán-nyugdíjpénztárak a tagok önkéntességén alapuló, demokratikusan működő jogi személyek. Fő céljuk, hogy keretet biztosítsanak a tagok öngondoskodásának. Az Mpt. 2011. december 31-étől hatályos 3. §-a szerint természetes személy önkéntes döntése alapján pénztártaggá válhat.
5. Az Mpt. 5. §-a rendelkezik a működési alapelvekről, köztük az önkormányzati működésről. Az Mpt. 5. § változatlan (1) bekezdése szerint: „Az önkormányzati működés elvének

megfelelően a pénztárra vonatkozó alapvető döntések meghozatalára kizárólag a pénztártagok jogosultak.” Az Mpt. 21. § (3) bekezdése értelmében a pénztártag – többek között – részt vehet a pénztár szervei megválasztásában, megválasztható a pénztár szerveinek tagjává, illetve tisztségviselővé.

6. Az Mpt. 34. § (1) bekezdése kimondja, hogy a pénztár jogi személy. A (2) bekezdés szerint a pénztár szervei:
 - a) a közgyűlés, részközgyűlés vagy küldöttközgyűlés (a továbbiakban együtt: közgyűlés),
 - b) az igazgatótanács,
 - c) az ellenőrző bizottság,
 - d) az SzMSz szerint létrehozott szakértői bizottságok.

7. Az Mpt. 36. § (1) bekezdés kimondja, hogy a pénztár legfőbb szerve a közgyűlés. A (4) bekezdés szerint a közgyűlés a határozatait – ha az SzMSz eltérően nem rendelkezik – egyszerű szavazattöbbséggel hozza. Az Mpt. 34. § (8) bekezdése szerint a pénztár vezető tisztségviselői:
 - a) az igazgatótanács elnöke és tagjai,
 - b) az ellenőrző bizottság elnöke és tagjai,
 - c) minden olyan, az SzMSz-ben meghatározott tisztségviselő, aki tisztségét a közgyűlés hatáskörébe tartozó választás alapján tölti be.

8. A magánnyugdíjpénztár nyilvántartott tagsággal rendelkeznek. Az Mpt. 22. § (2) bekezdés szerint a biztosított által választott pénztárral történő tagsági jogviszony létesítését a biztosított írásban tett belépési nyilatkozattal kezdeményezi. Az Mpt. 21. § (1) bekezdése szerint a pénztártagokat – e törvényben foglalt kivételekkel – azonos jogok illetik, és azonos kötelezettségek terhelik.

9. A 2011. december 31-től hatályos Mpt. 26. § szerint tagdíj a pénztár szolgáltatásainak fedezetére, valamint a pénztárszervezet működtetésére a pénztártagok által önkéntesen vállalt,

rendszeresen fizetett pénzbeli hozzájárulás. A tagdíj minden pénztártagra kötelező, legkisebb mértékét (a továbbiakban: egységes tagdíj) a pénztár alapszabálya határozza meg.

10. 2010 óta a működő magán-nyugdíjpénztárak száma folyamatosan csökkent, jelen kérelem benyújtásakor a számuk négy (egyezően a 2015. január 1-jei állapottal).
11. A 2010. évi CLIV. törvény erős nyomást gyakorolt az addigra 3 millió fős létszámot meghaladó magán-nyugdíjpénztári tagságra, hogy tagsági jogviszonyukat feladva visszalépjenek a tisztán társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe. A 2010. december 22-én hatályba lépett törvény 2011. január 31-éig személyesen megteendő nyilatkozathoz kötötte a tagsági jogviszony fenntartását. A maradó tagok a törvény szerint „kiszereztek” az állami társadalombiztosítási rendszerből: 2011. november 30-a után nem szereztek (volna) további szolgálati időt. Az Mpt. 5. § (4) bekezdéséből kikerült a központi költségvetés helytállására vonatkozó rendelkezés. Az átmenetileg korábban (a 2010. évi CI. törvénnyel) az állami nyugdíjalapba átirányított (betű szerint: 0%-ban megállapított) tagdíjbefizetés 2011. december 31-ét követően újra – a maradó tagok számára továbbra is kötelező jelleggel, immár a járulékalap 10%-ában megállapítva – a magán-nyugdíjpénztárakba került volna.
12. Az Indítványozók mindannyian határidőre megtették a tagsági jogviszony fenntartásáról szóló nyilatkozatukat.
13. Mielőtt 2012-ben újra elkezdődhetett volna, a 2011. évi CXCV. törvény értelmében megszűnt a kötelező tagdíjfizetés a magán-nyugdíjpénztárakba; a tagoktól levont munkavállalói nyugdíjjárulék ekkortól immár végérvényesen a felosztó-kirovó rendszerbe kerül, egyben visszaállítva a magán-nyugdíjpénztárak tagjai számára a szolgálati idő szerzésének lehetőségét.
14. Ekkorra a magán-nyugdíjpénztári rendszer teljesen önkéntessé vált: sem a pályakezdők, sem mások számára nem kötelező a belépés (de önkéntes döntése alapján bárki pénztártaggá válhat), és a tagok számára sem írja elő törvény a kötelező tagdíjfizetést. Ezáltal lényegében

eltűnt a különbség az Öpt. alapján működő harmadik pillér és az Mpt. alapján működő második pillér között.

15. A Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény, amelyet a Kormány 2014. november 20-án terjesztett elő, az Országgyűlés 2014. december 15-én fogadott el, és kihirdetésére 2014. december 29-én került sor, 2015. január 1-jei hatállyal az (1a) bekezdéssel egészítette ki az Mpt. 83. §-át.
16. Az Mpt. módosított 126. §-a szerint ezt a rendelkezést először 2015. szeptember 30-át követően kell az ezt megelőző hat hónap vonatkozásában alkalmazni. Vagyis 2015. április 1-jén indult először az a hathónapos referenciaidőszak, amelyben vizsgálni kell a tagdíjat nemfizető magán-nyugdíjpénztári tagok arányát. A legalább 70%-os tagdíjfizetési aránytól ezt követően bármely hathónapos időszak átlagában legfeljebb egy hónapig lehet elmaradni, ellenkező esetben a magánnyugdíjpénztár – a törvény erejénél fogva – megszűnik. Amennyiben bármely hathónapos időszak átlagában a tagok legalább 70%-a tagdíjat fizet, a magánnyugdíjpénztár tovább működhet.
17. A jogalkotó a következő indokolást fűzte a módosításhoz: A még meglévő magánnyugdíjpénztári vagyon védelmében a magánnyugdíjpénztár végelszámolással történő megszüntetése esetei közé bekerül, hogy megszüntetendő pénztár, ha a tagdíjfizető tagok száma a megelőző hat hónap átlagában legalább kettő hónapon keresztül a taglétszám 70%-a alá csökken.
18. A jelenleg működő négy magánnyugdíjpénztár közül három (Horizont, Budapest, Szövetség) az új szabályozás hatálybalépését megelőzően nem szedett tagdíjat, vagyis az ő esetükben a tagdíj bevezetésére kizárólag az új törvényi előírásnak való megfelelés érdekében került sor.
19. A kialakult helyzet az Indítványozókat a bizonytalanság és tehetetlenség okozta frusztráció állapotában tartja. Az Indítványozókat lelkileg rendkívüli módon megterheli, hogy hiábavalónak bizonyulhat eddigi autonóm kiállásuk, amellyel ragaszkodtak az önkormányzatiság elvén és demokratikusan működő, választott tisztségviselőkkel rendelkező

magán-nyugdíjpénztárak fennmaradásához a kormány ellentétes törekvéseivel és a magán-nyugdíjpénztári tagságát feladó többség magatartásával szemben.

20. Egyrészt a de facto kötelező tagdíjfizetés törvényi előírása, másrészt nemfizetés esetére a magánnyugdíjpénztár automatikus megszűnésének kimondása aránytalan és indokolatlan beavatkozást jelent a tagok egyesülési jogába, valamint a tulajdonhoz való jogba és a magánélethez való jogba.

III. A nemzetközi sztenderdekre való hivatkozás és a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat felhasználhatósága

1. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]; korábban: 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [41]}
2. A fenti határozat alapján a jelen ügy szempontjából releváns, a már hatályon kívül helyezett Alkotmány tartalmilag azonos szakaszai kapcsán kidolgozott alkotmánybírósági gyakorlatra az alábbiakban hivatkozunk, feltételezve, hogy a t. Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata jelen ügy eldöntésekor is zsinórmértékül fog szolgálni.
3. A nemzetközi sztenderdekkel kapcsolatban – különös tekintettel az Emberi Jogok Európai Egyezményére (a továbbiakban: Egyezmény) – rámutatunk arra, hogy az Egyezményt a hozzá kapcsolódó joggyakorlattal együtt az Alkotmánybíróság és a „rendes” bíróságok is számos alkalommal figyelembe vették jogalkalmazói tevékenységük során. Mi több, az Alkotmánybíróság és a „rendes” bíróságok nem pusztán figyelembe veszik, hanem egyfajta kötelező minimum sztenderdként tekintenek a strasbourgi gyakorlatra, mely alá a magyar jogvédelmi szint semmi szín alá nem mehet. Ebben a körben az Alkotmánybíróság *expressis verbis* kimondta, hogy egyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (mint például az Egyezmény). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság (és a „rendes” bíróságok) által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a Bíróság által kibontott) jogvédelem szintje.

4. A pacta sunt servanda elvéből [Alaptörvény Q. cikk (2)-(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak és a rendes bíróságoknak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, „precedens-határozataiból” ez kényszerűen nem következne (1718/B/2010. AB határozat). Minthogy a jelen beadványban hivatkozott alapjogok védelme hasonló módon szerepel mind az Egyezményben, mind az Alaptörvényben, kérjük, hogy az idevágó strasbourgi gyakorlatra figyelemmel is hozza meg a t. Alkotmánybíróság a döntését. A fentiekén túl a strasbourgi joggyakorlatot azért is figyelembe kell vennie a t. Alkotmánybíróságnak, mert az Egyezmény nem pusztán egy nemzetközi szerződés –, hanem a magyar jog szerves része. Az Egyezményt ugyanis az 1993. évi XXXI. törvény közvetlenül inkorporálta a magyar jogrendszerbe, így az abban foglalt jogok közvetlenül alkalmazhatók és alkalmazandók a magyar „rendes” bíróságok eljárásában, hasonlóan bármely más törvényhez. Minthogy azonban az Egyezményben foglalt egyes jogok tartalmát elsődlegesen a Bíróság bontja ki, így értelemszerűen annak esetjogát is figyelembe kell venni jelen eljárásban az ítélet meghozatalakor.
5. A t. Alkotmánybíróság ezt külön is megerősítette a 36/2013. (XII. 5.) AB határozatában, ahol kimondta, hogy abban az esetben, ha egy adott hazai jogszabály azonos tartalmú az Egyezményben, vagy annak valamelyik Kiegészítő Jegyzőkönyvében foglalt joggal, vagy ha e jog biztosítására irányuló kötelezettség teljesítését szolgálja, az Alaptörvény Q) cikkéből az is következik, hogy az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell az adott jogszabály (vagy jogszabályi rendelkezés) olyan értelmezésétől, amelynek elkerülhetetlen következménye a vállalt nemzetközi jogi kötelezettség megsértése és Magyarország sorozatos elmarasztalása lenne a Bíróság előtt.
6. Hangsúlyozzuk ugyanakkor, hogy a strasbourgi esetjogra történő hivatkozások nem értékelhetők egy olyan indítványnak, mely „bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására” irányulna.

IV. A hivatkozott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének okai

1. A fentiekben előadottak szerint az Mpt. 83. § (1a) bekezdése az Indítványozók egyesülési jogát sértő módon szabályozza a kötelező tagdíjfizetést, valamint a magánnyugdíjpénztár megszűnését. A hivatkozott rendelkezés sérti továbbá az Indítványozók tulajdonhoz való jogát, a magánélet tiszteletben tartásához való jogát valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

A. Az egyesülési jog sérelme

A Bíróság esetjoga – egyesülés szabadság (Egyezmény 11. cikk)

2. A Bíróság állandó gyakorlata, hogy az egyesület alakítás joga a 11. Cikk inherens részét képezi. A polgárok jogosultak jogi személyeket létrehozni közös céljaik elérésére abból a célból, hogy közös céljaikat előmozdítsák, mely az egyesülési jog egyik legfontosabb aspektusa. Az egyesületeket működése a jognak alávetett, de a nemzeti jognak összhangban kell lennie az Egyezménnyel és a Bíróság végső ellenőrzése alatt áll. (lásd Sidiropoulos and Others, p. 1614, § 40).
3. A Bíróság különbséget tesz közjog által létrehozott szervezetek és magánjogi jogalanyok között és csak az utóbbiak élvezik a 11. Cikk védelmét. Mindazonáltal a nemzeti jog szerinti klasszifikáció önmagában nem perdöntő, ugyanis a Bíróság nem elméleti és illuzórikus, hanem gyakorlati és hatékony jogvédelmet kíván nyújtani. Az egyesület kifejezésnek ezért önálló, a nemzeti jogoktól független jelentése van a Bíróság gyakorlatában, és a nemzeti jog szerinti definíció nem több kiindulópontnál. (lásd: the Artico v. Italy judgment of 13 May 1980, Series A no. 37, pp. 15-16, § 33, the United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey judgment of 30 January 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I, pp. 18-19, § 33).
4. A Bíróság az egyesülési jogba történő beavatkozást az általánosan használt szükségesség-arányosság teszt alapján ítéli meg.

5. A Bíróság egy demokrácia állapotának jelentős fokmérőjének tartja, hogy az egyesülési jogot hogyan biztosítja a nemzeti jogalkotó és az azt alkalmazó nemzeti hatóságok. A Bíróság számos alkalommal kifejtette, hogy közvetlen kapcsolat van a demokrácia, pluralizmus és az egyesülési szabadság között, és éppen ezért határozottan leszögezte, hogy ezt a jogot csak meggyőző és súlyos okokra hivatkozva lehet korlátozni, (lásd: *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, judgment of 30 January 1998, Reports 1998-I, pp. 20 et seq., §§ 42 et seq.; *Socialist Party and Others v. Turkey*, judgment of 25 May 1998, Reports 1998-III, pp. 1255, et seq., §§ 41 et seq.; és *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others*, §§ 86 et seq.).
6. Az egyesülési jog természetesen nem korlátlan, amennyiben egy szervezet működése vagy céljai nyíltan vagy közvetve veszélyeztetik egy állam intézményei vagy mások jogait, úgy az Egyezmény 11. Cikk 2 bekezdése értelmében az Állam joga és kötelessége megvédeni intézményeit és mások jogait. (lásd *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others*, fentebb idézve, §§ 96-103).
7. Mindazonáltal, ezt a fent korlátozási lehetőséget megszorítóan kell értelmezni, és az egyesülési jog korlátozásra csak kivételesen, nagyon nyomós okok megléte esetén kerülhet sor. Minden korlátozásnak nyomós társadalmi érdeket kell szolgálnia és szükségesnek kell lennie. A szükségesség nem cserélhető fel a jogkorlátozás „hasznosságával” vagy „kívánatosságával”. (lásd *Young, James and Webster*, és *Chassagnou and Others*).
8. A nemzeti hatóságok feladata első helyen eldönteni, hogy nyomós társadalmi érdek fűződik-e a jogkorlátozáshoz, és ebben a tekintetben élveznek bizonyos mérlegelési szabadságot. A nemzeti hatóságok döntését ugyanakkor a Bíróság felülvizsgálja abból a szempontból, hogy megfelel-e az Egyezménynek.
9. Amikor a Bíróság ezt a feladatát végzi, nem helyezi saját álláspontját a nemzeti hatóságok elé. Ugyanakkor vizsgálódása nem korlátozódik pusztán arra, hogy meggyőződjön arról, hogy a nemzeti hatóságok racionálisan, gondosan és jóhiszeműen jártak-e el. A Bíróság az egyesülési jog korlátozását az ügy összes körülményének figyelembevételével azt vizsgálja, hogy a

korlátozás arányos volt-e az elérni kívánt legitim céllal és hogy a felhozott indokok relevánsak és elégségesek-e, és a jogkorlátozás a releváns tények megfelelő értékelésével történt-e. (lásd, mutatis mutandis, *United Communist Party of Turkey and Others*, p. 27, §§ 46-47, and *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others*, § 100).” A Bíróság a legitim cél tekintetében elvárja, hogy az egy gyakorlati és hatékony cél legyen (lásd, mutatis mutandis, *Artico v. Italy*, 13 May 1980, § 33, Series A no. 37; *Emonet and Others v. Switzerland*, no. 39051/03, § 77, 13 December 2007; és *Stoll v. Switzerland [GC]*, no. 69698/01, § 128, ECHR 2007 V).

10. A Bíróság a szükségesség-arányosság körében elvárja annak kimutatását, hogy nem volt semmilyen más, enyhébb jogkorlátozó eszköz az elérni kívánt cél megvalósítására. (lásd *Glor v. Switzerland*, no. 13444/04, § 94, ECHR 2009).

Az Alkotmánybíróság gyakorlata – egyesüléshez való jog (Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdés)

11. Az egyesülési szabadság az Alkotmánybíróság értelmezése alapján kapcsolatban áll az emberi méltósághoz való jog részét képező általános cselekvési szabadsággal és a személyiség szabad kibontakoztatásához való joggal. Minden embernek joga van ahhoz, hogy szabadon megválasztott célból másokkal – egyebek mellett – kulturális, vallási, tudományos, szociális, szabadidős közösséget hozzon létre, szervezetet alapítson, az ilyen szervezetekhez önként csatlakozzon, vagy onnan önként kilépjen. [8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 44- 45.; 27/1990. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1990, 187, 189.; 22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127, 128-129.; 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 274.]
12. A 22/1994. (IV. 16.) AB határozatban a testület rámutatott arra is, hogy az egyesülési szabadság joga mindenkit megillető szabadságjog, amely jog elsősorban a cél megválasztásának szabadságát jelenti, továbbá a célra rendelt szervezet alapításának szabadságát, az ehhez való csatlakozás önkéntességét, valamint az önkéntes kilépés lehetőségét.

13. Amikor az Alkotmánybíróság az egyesülési szabadság joga lényeges elemének a szabadon megválasztott célt és az ehhez rendelt szervezethez csatlakozás önkéntességét tekintette, ezzel egyúttal arra a lényegi kapcsolatra is utalt, amely az egyesülés szabadsága és a gondolatszabadság, a vélemény és véleménynyilvánítás szabadsága között létezik. A szabadon létesített egyesület és ennek önkéntessége, kényszermentessége ugyanis garantálja egyúttal a meggyőződés, szólás, lelkiismeret és véleménynyilvánítási szabadságot is.
14. Az Alkotmánybíróság az egyesülési szabadság elemei között kiemeli továbbá, hogy az alapító tagok és a résztvevők saját akarat-elhatározásának megfelelően szerveződnek. Az önkormányzás a közösség belső ügyeinek vitelére vonatkozik. Ennek értelmében az egyesülési jog alapján megilleti a saját ügyeiben való önálló döntés, és annak biztosítása, hogy a tagok a döntések előkészítésében és meghozatalában közreműködhessenek. Az önkormányzatiság magában foglalja az önszabályozás jogát is. Ez magában foglalja az arra vonatkozó jogot, hogy maga alkossa meg a saját szervezetére, működésére és tevékenységére vonatkozó szabályokat, s gondoskodjon azok végrehajtásáról. Az önkormányzás viszont autonómiát feltételez. Az államnak ezért az egyesülés joga alapján létrehozott szervezetek önállóságát tiszteletben kell tartania. [10/2011. (III. 9.) AB határozat]
15. Az egyesülési jog korlátozása "mások jogai és szabadsága" sérelemtől való megóvása érdekében akkor alkotmányos, ha ezt a korlátozást a másik jog szükségessé tette és a korlátozás mérve a védelem céljával arányos. E másik jognak is alkotmányos jognak, vagy abból levezethető jognak kell lennie. [21/1996. (V. 17.) AB határozat]

A fenti elvek alkalmazása jelen ügyre – egyesüléshez való jog

16. Az Indítványozók egyesülési jogának sérelmét közvetlenül az Mpt. 83. § (1a) bekezdése okozta.

a) a magánnyugdíj-pénztárak az egyesülési jog alapján létrejött jogi személyek

17. A magánnyugdíj-pénztárakat a tagok tartják fent az Mpt. rendelkezése alapján, létezésük alapja a természetes személyek szabad akaraton alapuló társulása, céljuk az, hogy megtakarításokat gyűjtsenek össze, hogy az (kiegészítő) öregségi nyugdíjként funkcionáljon a nyugdíjkorhatár elérése után. A magánnyugdíj-pénztárak teljességgel magánjogi jogalanyok, önkormányzatisággal és demokratikusan működnek, közhatalmi típusú funkciókat – ellentétben a különböző szakmai kamarákkal – nem látnak el, így az egyesülési jog alapján létrejött jogi személyeknek minősülnek, és ennek következtében az egyesülési jog esetükben is csak az alapjog korlátozásra vonatkozó általános követelményeknek megfelelő módon korlátozható.

b) beavatkozás történt az Indítványozók egyesülési szabadságába

18. A jelenleg is létező magán-nyugdíjpénztárak nem írtak elő tagdíj-fizetési kötelezettséget, bár erre módjuk lett volna, az egyesülési jogukat ugyanis oly módon kívánták gyakorolni, hogy azt nem kötik anyagi hozzájáruláshoz. A tagdíjat előíró jogszabály, mely ráadásul annak elmaradásához a megszűnés szankcióját fűzi, egyértelmű és súlyos korlátozása az egyesülési jognak, mely igazolásra szorul. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az egyesülési jog alapján létrejött szervezeteket megillető autonómia alapján meghatározhatják a saját szabályzatukat és működésük rendjét, melynek jelen esetben részét képezi a tagdíjfizetési kötelezettség szabályozása is. Ezt – az egyesüléshez való jog alapvető részét képező – önállóságot az államnak tiszteletben kell tartania.

c) a beavatkozás jogszerűsége

19. Az Indítványozók nem vitatják, hogy a beavatkozás formálisan az Mpt. szabályai alapján történt, így a jogkorlátozási teszt ezen eleme teljesül.

d) a jogkorlátozás legitim célja hiányzik

20. Az Indítványozók nem vitatják, hogy a jogalkotó mérlegelési szabadságot élvez tekintetben, hogy milyen (magán)nyugdíj-pénztári rendet működtet. A jogalkotó állam ugyanakkor nem cselekedhet kénye kedvére, legitim célokat kell követnie és ezeket a célokat a jogszabály címzettjei számára – különösen akkor, ha jogkorlátozásról van szó – érthetően meg kell világítania. Ilyen legitim cél lehet az Alaptörvény II. Cikkének értelmében mások alapvető jogainak vagy alkotmányos értékek védelme.
21. Jelen esetben azonban a jogalkotó állam semmilyen magyarázattal nem szolgált arra, hogy miért ír elő tagdíjfizetést, és főként annak elmaradásához miért fűzi a magán-nyugdíjpénztár – egy magánjogi jogalany – megszűnésének szankcióját. A jogalkotó nem jelölte meg azt, hogy milyen alkotmányos jog vagy alkotmányos érték védelme kívánja meg a tárgybeli beavatkozást. Egy ilyen horderejű kérdésben, melyen legalábbis részben az Indítványozók időskori jóléte múlik, a jogalkotó elintézte az indokolást egy félmondattal: a jogkorlátozás célja a még meglévő magán-nyugdíjpénztári vagyon védelme. Ez értelmezhetetlen, valódi tartalommal nem bíró indokolás. Indokolás hiányában pedig értelemszerűen nem lehet alkotmányos értelemben vett legitim célról sem beszélni. Úgy tűnik, „megvédés” alatt a jogalkotó azt érti, hogy önkényes szabályok bevezetésével a még megmaradt magán-nyugdíjpénztárak működését ellehetetlenítse és elérje az általuk kezelt vagyon átáramlását az állami felosztó-kirovó nyugdíjrendszerbe. Vagyis a jogalkotó adminisztratív eszközökkel igyekszik a magánautómia anyagi bázisát jelentő magán-nyugdíjpénztárak megszűnését elősegíteni.
22. Az Indítványozók ebben a körben arra is felhívják a figyelmet, hogy tudomásuk szerint semmilyen hatástanulmány, felmérés, számítás nem készült tekintetben, hogy a magán-nyugdíjpénztári vagyon védelemre szorul-e. A pénztárak megfelelően működnek az Indítványozók tudomása szerint, a jogalkotó által megjelölt cél tehát tárgyszerűen téves is, de feltétlenül ellenőrizhetetlen. Ebben a körben egyébként is az államot terheli bizonyítási/bemutatói kötelezettség, melynek nem tett eleget.
23. Az alapjog-korlátozási teszt ezen eleme tehát nem teljesült, az alaptörvény-ellenesség vizsgálata megállhat ezen a ponton.

e) szükségesség és arányosság

24. Az Mpt. módosulása nyomán kialakult jogkorlátozás kettős. Egyfelől új, kötelező tagdíjfizetési rendszert hozott létre, másfelől ennek elmaradása, pontosabban, ha a tagdíjfizető tagok száma a megelőző hat hónap átlagában legalább kettő hónapon keresztül a taglétszám hetven százaléka alá csökken, a magán-nyugdíjpénztár automatikus megszűnését vonja maga után.
25. Feltéve az érvelés kedvéért, hogy a magán-nyugdíjpénztári vagyon védelme a jogkorlátozás alapjául szolgálhat, ez a jogkorlátozás nem állja ki a szükségesség-arányosság teszt próbáját. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az alapjog-korlátozás alkotmányossága a szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan [30/1992. (V. 25.) AB határozat, ABH 1992. 167., 171].
26. Mint fentebb bemutatásra került, a jogalkotó semmilyen felmérést nem végzett annak kiderítésére, hogy vajon csak a tagdíjfizetés, és annak elmaradása esetén az automatikus megszüntetés a legenyhébb korlátozó eszköz, ami alkalmas a megnevezett cél elérésére. Az Indítványozók álláspontja szerint számos más eszköz elképzelhető lett volna, különös tekintettel a szinte azonnal bekövetkező megszüntetésre, ami az egyik legszigorúbb beavatkozás az egyesülési jogba. Ezen enyhébb eszközök lehettek volna a működés ellenőrzésének gyakoriságának változtatása, a nemfizetés esetén többszöri póthatáridők kitűzése, hosszabb határidő tűzése, nemfizetés esetére a tagsági jogviszony megszűnésének kimondása, a sor sokáig hosszasan folytatható lenne.

27. Annyi bizonyos, hogy egy már eleve kérdéses legitim cél megléte érdekében alkalmazott jogkorlátozás esetében a jogalkotó magyar állam meg sem próbált szofisztikált eszközökhöz nyúlni, hanem önkényesen beleavatkozott a magánautonómia részét képező egyesülési jogba azzal, hogy a konkrét, egyesülési jog alapján létrejött szervezet, a magán-nyugdíjpénztár működési (és megszűnési) feltételeit megváltoztatta. Ennek a változtatásnak nincsen racionális alapja és indoka, enyhébb korlátozó eszközök pedig léteznek, hiszen az automatikus megszüntetés, mint szankció maga a legsúlyosabb eszköz, melynél per definitionem csak kisebb beavatkozás képzelhető el az egyesülési jogba.

28. Összességében tehát megállapítható, hogy Indítványozók egyesülési jogának alaptörvényellenes korlátozásához vezet a magán-nyugdíjpénztárak esetében a kötelező tagdíj bevezetése, valamint a megszűnés tagdíjfizetéshez kötött szabályozása.

B. A tulajdonhoz való jog sérelme

A Bíróság esetjoga – a tulajdonhoz való jog (1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikk)

29. A Bíróság a Tre Traktörer Aktiebolag ügyben egyértelműen leszögezte, hogy a „gazdasági érdekek”, „tulajdonnak” (possession) minősülnek az Egyezmény szempontjából. A Bíróság továbbá azt is kifejtette, hogy a jogos váromány magában foglalja a tulajdonjog megszerzéséhez vagy élvezetéhez kapcsolódó feltételeket is. (lásd: Pine Valley Developments v. Ireland judgment of 29 November 1991, Series A no. 222, p. 23, § 51, Djidrovski v. "The Former Yugoslav Republic Of Macedonia" no. 46447/99, judgment of 24 February 2005.).
30. A Bíróság a Pressos ügyben továbbá kimondta, hogy az új jogszabály megalkotása előtti jogszabályi környezet és joggyakorlat kellően megalapoz egy „igényt” és azon alapuló jogos várományt, és, következésképpen, tulajdonjogot is (Pressos Compania Naviera SA and others v Belgium, judgment of 24 June 2003, § 23.) A Bíróság által alkalmazott teszt értelmében a várománynak többnek kell lennie pusztán reménynél, azaz megfelelően konkrét és jogszabályban vagy jogi döntésben meghatározott alapjának kell lennie (lásd, mutatis mutandis, Gratzinger and Gratzingerova v. the Czech Republic [GC] (dec.), no. 39794/98, § 73, ECHR 2002-VII; Kopecký v. Slovakia [GC], no. 44912/98, § 49, ECHR 2004-IX; és Anheuser-Busch Inc. v. Portugal [GC], no. 73049/01, § 64, ECHR 2007-I).
31. A tulajdonhoz való jog védelme kapcsán a Bíróság általános, állandó esetjoga, hogy minden tulajdonjog korlátozásnak „legitim célt” kell szolgálnia, „jogszerűnek” kell lennie, és a jogkorlátozásnak az elérendő céllal arányban kell állnia.
32. A Bíróság állandó gyakorlata, hogy a „jogszerűség” fogalma az összes egyezményes jog tekintetében érvényesülő előírás (Rekvényi v. Hungary, Grand Chamber judgment, no. 25390/04, 20 May 1999, § 59, Korbély v. Hungary, Grand Chamber judgment, no. 9174/02, § 70, 19 September 2008), így az a tulajdonjog korlátozására is vonatkozik. A jogszerűség fogalmába egyfelől beletartozik az, hogy a jogkorlátozásra formai szempontból a nemzeti jog előírásai szerint kerüljön sor. Másfelől, a jogkorlátozás alapjául szolgáló jogszabályra ún.

tartalmi, illetőleg minőségi követelmények is vonatkoznak, mint: előreláthatóság és általánosságban véve az önkényességtől való mentesség (Rekvényi, § 59). A Bíróság gyakorlata értelmében (Kovács v. Hungary (no. 19325/09., 20 December 2011) a hazai jog előírásaival ellentétes jogkorlátozás nem tekinthető olyannak, mint ami „törvényben meghatározott” (Kovács, § 20).

33. A Bíróság állandó gyakorlata értelmében a tulajdon békés élvezetébe történő beavatkozásnak olyannak kell lennie, mely „tisztességes egyensúlyt” teremt a közérdek és az egyén alapvető jogai védelmére vonatkozó elvárások között. Így különösen egy ésszerű arányossági kapcsolatnak kell lennie az alkalmazott eszközök és az elérni kívánt cél között (Scordino v. Italy, no. 36813/97, § 93, 29 March 2006.)
34. A Bíróság elismerte, hogy az Államok a tulajdonhoz való jog korlátozása kapcsán széles mérlegelési szabadsággal rendelkeznek abban a tekintetben, hogy mik az elérni kívánt célok, és hogy azokat hogyan érik el (Chassagnou and Others v. France [GC], nos. 25088/94, 28331/95 és 28443/95, § 75, ECHR 1999-III, és Herrmann v. Germany [GC], no. 9300/07, § 74, 26 June 2012). Ez összefüggésben áll a tulajdonjogi teszt azon követelményével is, hogy a szükségesség-arányosság elemeit is megtartva kell, hogy történjen az esetleges jogkorlátozás.
35. A Bíróság ugyanakkor azt is leszögezte, hogy a kártalanítás nagyon fontos tényező az arányosság valamint annak megítélésekor, hogy a kérelmezőnek nem kellett-e aránytalan terhet magára vennie a tulajdonjogának korlátozásával.
36. A Bíróság joggyakorlata szerint a méltányos egyensúly teszt keretében kell vizsgálni azt, hogy a kérelmezett Állam megfelelt-e a megalapozatlan korlátozás elkerülése érdekében vele szemben támasztott pozitív és negatív kötelezettségének. Ugyan a pozitív és negatív kötelezettség határai nem egyértelműen meghúzhatóak, az állam magatartásának célja mindkét esetben a megalapozatlan jogkorlátozás megakadályozása kell, hogy legyen. Mind a tulajdon korlátozásának, mind az attól való tartózkodásnak meg kell felelnie az Egyezményben biztosított jog védelme és a korlátozás célja közötti méltányos egyensúly követelményének (Zolotas v. Greece, no. 66610/09, 9 January 2013, 39-40. pont). Annak

megállapításához, hogy az állam eljárása megfelelt-e az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkének, a Bíróságnak átfogóan meg kell vizsgálnia a felmerülő különféle érdekeket, figyelemmel léve a tényre, hogy az Egyezmény „praktikus és hatékony”, nem pedig elméleti és illuzórikus jogokat kíván garantálni. A Bíróság gyakorlata szerint a felszín mögé kell hatolnia, és meg kell vizsgálnia a szóban forgó helyzet realitásait, figyelembe véve az összes releváns körülményt, ideértve a felek magatartását az eljárás során, az állam által alkalmazott intézkedéseket, és azok végrehajtását (lásd *Fener Rum Erkek Lisesi Vakfi v. Törökország*, no. 34478/97, § 46, 9 January 2007, és *Bistrović v. Horvátország*, no. 25774/05, § 35, 31 May 2007.).

Az Alkotmánybíróság gyakorlata – a tulajdonhoz való jog (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés)

37. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése deklarálja a tulajdonhoz való jogot. Az AB klasszikus megfogalmazásában: „Az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa.” Illetve: „A tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal ma már nem a tulajdon korlátozása és polgári jogi értelemben vett elvonása között húzódik. Az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért.”

38. A testület következetes gyakorlata, hogy a tulajdonjog védelme tágabb kört ölel föl, mint a polgári jogi védelem. Az alkotmányos tulajdonvédelem kiterjed minden olyan jogosítványra, amely a jogosult jogi pozícióját meghatározza [17/1992. (III. 30.) AB határozat, 40/1997. (VII. 1.) AB határozat]. Egy korai határozatában az AB ezt így fogalmazta meg: „Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése nemcsak a tulajdonjog, hanem az azzal összefüggő minden vagyoni jog biztosítására vonatkozik.” 17/1992. (III.30.) AB-határozat. Így az alkotmányos tulajdonvédelem magában foglalja a tulajdonjog egyes részjogosítványait, tehát a birtoklás, a használat, és a hasznok szedésének jogait is.

39. A tulajdonhoz való jog nem korlátlan és korlátozhatatlan. Az alapjogként védett tulajdonjog tartalmát annak köz- és magánjogi korlátaival együtt kell értékelni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától. Erre is utal a tulajdonhoz való joghoz kapcsolódó azon alaptörvényi mondat („A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” - Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés), amely a korábbi Alkotmányhoz képest új elem a tulajdonjog alkotmányos megfogalmazásában.
40. A tulajdonnak az állam által történő korlátozása kapcsán az Alkotmánybíróság a korlátozás céljával és arányosságával kapcsolatos megfontolásokat vizsgálta több határozatában. A 64/1993. (XII. 22) AB határozat szerint „Az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpeni tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett.” Ugyanakkor míg az AB a szükségesség tekintetében korábban elegendőnek ítélte a közérdekre való hivatkozás indokoltságát vizsgálni, illetőleg elfogadta a közérdek absztrakt tartalmát, a bíróság gyakorlatában változás figyelhető meg. Két újabb határozat szerint: „A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre [...]. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse.” (42/2006. (X.5.) „A »közérdek miatt fennálló szükségesség« fennállásának bizonyítása a normaalkotó, ... felelőssége.” 50/2007. (VII.10.) AB határozat, 4.1.
41. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a közérdek követelményének a hagyományos értelemben vett közhasznú és közcélú korlátozásokon túl olyan korlátozások is megfelelhetnek, amelyek közvetve oldanak meg társadalmi problémákat [ld. fent hivatkozott 64/1993. (XII.22.) AB határozat]. Az arányosság kérdésével több határozatában is foglalkozott az Alkotmánybíróság [pl. 7/2006. (II.22.) AB határozat, ABH 2006, 181., 13/1998. (IV.30.) AB határozat, ABH 1998, 429, 435., 3/2000. (II.25.) AB határozat, ABH 2000, 38.]. Ezekből arra a következtetésre lehet jutni, hogy a tulajdonkorlátozás arányossága

olyan vizsgálat, amely alapvetően a konkrét eset körülményeitől függ, teret engedve a kazuisztikának.

42. Az Alkotmánybíróság közelmúltban hozott határozatában is foglalkozott a tulajdonjog korlátozásának alkotmányossági kérdéseivel. A takarékszövetkezetek integrációja ügyében benyújtott alkotmányjogi panasz elutasításában a testület kiemelte, hogy „a jogalkotó a Takarékbanknak és az SZHISZ-nek a Tv.ben meghatározott módon biztosított irányítási jogosultságok révén olyan jelentős mértékben csökkentette az integrációval érintett hitelintézetek gazdasági önállóságát, s ezáltal olyan, a tulajdonjogba történő beavatkozást valósított meg, mely az ezt ellensúlyozó előnyök hiányában alaptörvény-ellenes lenne.” (20/2014. (VII. 3.) AB-határozat, 173.) A testület e friss, és a tulajdonjogi korlátozást érintő nagy horderejű döntéséből is világos, hogy egy kétségtelenül fennálló tulajdonjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele a megfelelő ellensúlyok megléte, másként fogalmazva az értékgarancia biztosítása.

- *A fenti elvek alkalmazása a jelen ügyre – a szükségesség-arányosság teszt*

a) a jogkorlátozás a tulajdonhoz való jog tárgyi hatálya alá esik

43. Az Indítványozók álláspontja szerint pénztártagi követelésük „létező vagyon”. Ezt támasztja alá, hogy bizonyos rendelkezési részjogosultságokat bármikor gyakorolhatnak vele kapcsolatban, így megválaszthatják, hogy az egyéni számlájuk egyenlege mely portfólió részeként legyen befektetve, továbbá hogy a befektetett összeg örökölhető. Ugyan általában a nyugdíj, s így a magánnyugdíj céljának – az időskori megélhetés anyagi alapjai biztosításának – megfelelően a szabadabb rendelkezés ésszerű korlátozásnak van alávetve (kizárva például az azonnali teljes vagy részleges pénzkivonást az egyéni számláról), és a nyugdíjaskori szolgáltatás összességéről illetően – leginkább a hozamok változékonysága miatt – fennáll némi bizonytalanság, de a pénztártag korai halálával – akár öngyilkossága esetén is – a kedvezményezett gyakorlatilag azonnal a folyamatosan nyomon követhető, éppen aktuális egyéniszámla-egyenleg birtokába juthat.

44. Fontos megemlíteni, hogy nem társadalombiztosítási nyugdíjjogosultság a kérelem tárgya. A magánnyugdíjpénztárba befizetett tagdíjak nem keletkeztenek társadalombiztosítási nyugdíjjogosultságot, viszont – a működési és likviditási tartalék céljára levont összeggel csökkentve – a tag tulajdonát képezik, a továbbiakban a tag egyéni számláján gyarapodnak.

b) beavatkozás történt az Indítványozók tulajdonhoz való jogába

45. Az Indítványozók álláspontja szerint a tulajdon békés élvezetét kimondó általános természetű szabállyal van összeütközésben az Mpt. 83. § (1a) bekezdése miatt előállt helyzet. A szó köznapi értelmében vett „békés élvezet”-tel összeegyeztethetetlennek tartják azt az állapotot, amelyben a javaik megmaradása érdekében folyamatosan meg kell felelniük egy általuk értelmetlennek tekintett előírásnak (belátható ugyanis, hogy gyakorlatilag tagdíjfizetésre kötelezettek kell tekinteniük magukat: tagdíjfizetés hiányában, de a pénztár fennmaradását kívánva ugyan milyen alapon várhatnák el a tagság rajtuk kívüli részétől, hogy azok a tagok az Indítványozók közreműködése nélkül teljesítsék a 70 százalékos tagdíjfizetési előírást?), de az előírásból eredő kötelezettségnek az egyén hatókörében teljesen megfelelően sem lehetnek biztosak abban, hogy céljukat elérik. A jelen idejű békés élvezet az Indítványozók szerint azt jelentené, hogy semmilyen indokolatlan fenyegetés és ebből eredő bizonytalanság ne veszélyeztesse pénztáruk fennmaradását. E tekintetben lényegtelen, hogy jelenlegi pénztáruk esetleges megszűnése esetén átléphetnek másik magánnyugdíjpénztárba is – ugyanis az Mpt. 83. § (1a) bekezdése az összes pénztárat egyformán teszi ki a nem elég magas tagdíjfizetési arány miatti megszűnés veszélyének.

c)-d) Jogszerűség és legitim cél

46. Ebben a körben az Indítványozók utalnak az egyesülési jog kapcsán írtakra: formálisan nem vitatják a beavatkozás jogszerűségét, de az semmilyen legitim célt nem szolgál.

e) Szükségesség-arányosság

47. Az Indítványozók ebben a körben is utalnak az egyesülési kapcsán kifejtettekre. Mint fentebb bemutatásra került, a jogalkotó semmilyen felmérést nem végzett annak kiderítésére, hogy vajon csak a tagdíjfizetés, és annak elmaradása esetén a megszüntetés a legenyhébb korlátozó eszköz, ami alkalmas a megnevezett cél elérésére. Az Indítványozók álláspontja szerint számos más eszköz elképzelhető lett volna, különös tekintettel a szinte azonnal bekövetkező megszüntetésre, ami az egyik legszigorúbb beavatkozás a tulajdonhoz jogba, hiszen az tulajdontól való megfosztással egyenértékű. Ezen enyhébb eszközök lehettek volna a működés ellenőrzésének gyakoriságának változtatása, a nemfizetés esetén többszöri póthatáridők kitűzése, hosszabb határidő tűzése, a sor sokáig hosszasan folytatható lenne.
48. Annyi bizonyos, hogy egy már eleve kérdéses legitim cél megléte érdekében alkalmazott jogkorlátozás esetében a jogalkotó magyar állam meg sem próbált szofisztikált eszközökhöz nyúlni, hanem önkényesen beleavatkozott a magánautonómia részét képező tulajdonhoz való jogba azzal, hogy a konkrét, strasbourgi értelemben vett egyesület, a magán-nyugdíjpénztár működési (és megszűnési) feltételeit megváltoztatta valamint addig nem létező tagdíj-fizetési kötelezettséget írt elő. Mindez azt is eredményezi, hogy a tag egyéni számlája felett a jelenlegi és jövőbeni rendelkezés lehetőségét az egyén által minimális mértékben befolyásolható tényező, az egyén számlája tekintetében tulajdonjoggal nem bíró többi tag befizetési hajlandóságának függvényévé tette. Ennek a változtatásnak nincsen racionális alapja és indoka, enyhébb korlátozó eszközök pedig léteznek, hiszen a megszüntetés, mint szankció maga a legsúlyosabb eszköz, melynél per definitionem csak kisebb beavatkozás képzelhető el a tulajdonhoz való jogba, mert a pénztártag a tagdíj 1/40-ed részét kitevő működési támogatás befizetésével is ugyanakkora mértékben járulna hozzá a pénztár működési tartalékához.
49. Összességében nem állapítható meg, hogy méltányos egyensúlyt teremtett volna a jogalkotó a társadalom érdeke (amennyiben bármilyen közérdek egyáltalán fellelhető jelen ügyben) és az Indítványozók magánérdeke és emberi (tulajdonhoz való) joga között. A tulajdonhoz való jog korlátozása kapcsán pedig a specifikum, az esetleges kártalanítás fel sem merült.
50. Mindezek fényében az Indítványozók határozott álláspontja, hogy egyezményellenes beavatkozás történt tulajdonuk békés élvezetébe.

C. A magánélethez való jog

A Bíróság esetjoga – magánélet tiszteletben tartásához való jog (Egyezmény 8. cikk)

51. A Bíróság gyakorlata értelmében a magánélet egy tág fogalom, amelynek számos aspektusa van, így egy személy fizikai és társadalmi identitása, ideértve a személyes autonómiához való jogot, a személyes fejlődéshez való jogot és azt, hogy kapcsolatot építhessen ki más személyekkel és a külvilággal. Ez a szabadság választási lehetőséget és annak gyakorlását is biztosítja. A személyes autonómia alapelve a 8. Cikkben foglalt jogok értelmezésének. (lásd *Pretty v. the United Kingdom*, no. 2346/02, § 62, ECHR 2002-III).
52. A Bíróság a jogkorlátozás egyezmény-konformitását az egyesülési jog és a tulajdonhoz való jog kapcsán ismertetett szükségesség-arányosság teszt alapján dönti el, azaz azt vizsgálja, hogy a korlátozás jogszerű-e, legitim célja van-e, és – figyelembe véve az államokat megillető mérlegelési mozgásteret is – demokratikus társadalomban szükséges-e, tehát nyomós társadalmi érdek okán a jogszerű céllal arányos intézkedést takar-e.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata – magánélet tiszteletben tartásához való jog (Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés)

53. Az Alkotmány nem tartalmazott külön nevesített magánélethez való jogot, az csak az új Alaptörvénybe került be, így külön nevesített alkotmánybíróági gyakorlatról nem beszélhetünk. Az AB azonban annyit leszögezett a 28/2014. (IX. 29.) AB határozatban (26. pont), hogy a magán- és családi élethez való jog ugyanúgy jelenik meg az Egyezményben, mint az Alaptörvényben, így a vizsgálódásunkat az EJEB gyakorlata alapján tesszük meg, hiszen azt az Alkotmánybíróság is magára irányadónak tekinti az Alaptörvény értelmezésekor.

- *A fenti elvek alkalmazása a jelen ügyre – a szükségesség-arányosság teszt*

a) A jogkorlátozás a magánélethez való jog tárgyi hatálya alá esik

54. A magánélet tiszteletben tartásához való jog magában foglalja a személyes autonómiához való jogot. Az Indítványozók személyes autonómiáját sérti önrendelkezésük azon csorbítása, miszerint magán-nyugdíjpénztárak tagságának 30%-ot bármily csekély mértékben meghaladó kisebbsége a tagdíjfizetés elmulasztásával formális döntés nélkül a magánnyugdíjpénztár megszűnését okozhatja. A 8. cikk sérelmét az okozza, hogy egy igen személyes kérdésben az érintett tag sorsa feletti rendelkezés más személyek kezébe kerül. A vitatott szabályozással ugyanis a méltósággal megélendő időskorra történő felkészülést akadályozza meg a jogalkotó.

c)-d) Jogszerűség és legitim cél

55. Ebben a körben az Indítványozók utalnak az egyesülési jog kapcsán írtakra: formálisan nem vitatják a beavatkozás jogszerűségét, de az semmilyen legitim célt nem szolgál.

e) Szükségesség-arányosság

56. Az Indítványozók ebben a körben is utalnak az egyesülési jog és a tulajdonhoz való jog kapcsán kifejtettekre, az alábbi kiegészítésekkel.

57. Jelen indítványban a Ternovszky v. Hungary (67545/09) ügyben és a már idézett Pretty ügyben alapul szolgáló élethelyzetekhez (szülés-születés, illetve gyógyíthatatlan betegség miatt küszöbön álló végstádium) képest köztes élethelyzetről van szó: erejük teljében lévő, egészséges és keresőképes felnőttek készülnek életük azon szakaszára, amikor idős koruk miatt várhatóan elesettebbek, kiszolgáltatottabbak lesznek. Az Indítványozók helyénvalónak tartják, hogy a Ternovszky ügyben előadott kérelmezői érveléssel (§ 20) párhuzamot vonva az időskori megélhetésre való felkészülés módjának tájékozott megválasztásáról állítsák: ez nem pusztán pénzügyi, hanem olyan kérdés, amely az önrendelkezés, s ilyenként a magánélet lényegét érinti. Tisztában vannak azzal, hogy a módok megválasztásában szabadságuk nem

korlátlan, de úgy értékeli: a panasz tárgyává tett állami beavatkozás nem minősül olyan esetnek, amelyet a 8. cikk 2. bekezdése megengedne.

58. Annyi bizonyos, hogy egy már eleve kérdéses legitim cél megléte érdekében alkalmazott jogkorlátozás esetében a jogalkotó magyar állam meg sem próbált szofisztikált eszközökhöz nyúlni, hanem önkényesen beleavatkozott a magánautonómiába azzal, hogy a konkrét egyesület, a magán-nyugdíjpénztár működési (és megszűnési) feltételeit megváltoztatta valamint addig nem létező tagdíj-fizetési kötelezettséget írt elő. Ezáltal alapvetően beleavatkozik az magánélet részét képező önrendelkezés egy fontos aspektusába, nevezetesen abba, hogy az öregkori (ön)gondoskodást milyen módon és eszközökkel kívánja valaki megvalósítani. Ez az emberi személyiség és életút fontos része, melybe indokolatlanul nem lehet beavatkozni akkor sem, ha az államot egyébként széles mérlegelési jog illeti meg a nyugdíjrendszer ki- és átalakítása körében. Összességében nem állapítható meg, hogy méltányos egyensúlyt teremtett volna a jogalkotó a társadalom érdeke (amennyiben ilyen érdek egyáltalán fellelhető jelen ügyben) és az Indítványozók magánérdeke és magánélethez való emberi joga között.

D. A diszkrimináció-tilalom megsértése

A Bíróság esetjoga – hátrányos megkülönböztetés tilalma (Egyezmény 14. cikk)

59. Amint az a D.H. and others v. The Czech Republic ügyből (Grand Chamber judgment, 13 November 2007, no. 57325/00, §. 175.). kitűnik, a Bíróság állandó esetjoga szerint a diszkrimináció érdemben hasonló helyzetű személyekkel szembeni eltérő bánásmódot jelent úgy, hogy az objektíven és ésszerűen nem igazolható (Willis v. the United Kingdom, no. 36042/97, § 48, ECHR 2002-IV; és Okpisz v. Germany, no. 59140/00, § 33, 25 October 2005).
60. A Bíróság állandó esetjoga szerint tehát az Egyezmény 14. Cikkében foglalt diszkrimináció tilalmát sérti, ha lényegileg azonos helyzetben lévőket objektív és ésszerű indoklás nélkül

különbözőként kezelnek (lásd pl. D.H. and others v. The Czech Republic, Grand Chamber judgment, 13 November 2007, no. 57325/00, § 175.).

61. A diszkrimináció-tilalommal kapcsolatban alkalmazott tesztet a Bíróság legvilágosabban a Rasmussen v. Denmark ügyben (application no. 8777/79) fejtette ki. Eszerint ahhoz, hogy megállapíthassuk, az Egyezmény szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalma sérelmet szenvedett-e, az alábbi kérdésekre kell választ adni:
- a) A megkülönböztetés valamely Egyezményben biztosított alapjogot érint-e?
 - b) Van-e eltérő bánásmód?
 - c) Az eltérő bánásmód összehasonlítható helyzetben lévő személyekkel szemben valósult-e meg?
 - d) Az eltérő bánásmódnak van-e objektív és ésszerű oka?
62. A Bíróság – korábbi esetjogára utalva – az Andrejeva v. Latvia ügyben (application no. 55707/00) kifejezésre juttatta, hogy a megkülönböztetés objektív és ésszerű indokának hiánya azt jelenti, hogy a különbségtétel nem irányul valamilyen legitim cél érvényre juttatására vagy az elérni kívánt cél és az annak eléréséhez szükséges eszközök nem állnak arányban egymással (81. §).
63. Ugyanebben az ügyben a testület kimondta azt is, hogy a Bíróság joggyakorlata alapján a szerződő államok egy bizonyos határig szabadon mérlegelhetnek azt illetően, hogy mely esetek indokolnak eltérő bánásmódot (82. §). Az államok e mérlegelési, értékelési lehetősége széles abban az esetben, amikor gazdasági vagy szociális céljaik elérése érdekében alkalmazott eszközökről van szó. Ennek a határa azonban addig tart, ameddig a megkülönböztetésnek még ésszerű alapja van (83. §). Amikor a megkülönböztetésnek már nyilvánvalóan nincs ésszerű alapja [„manifestly without reasonable foundation”], az az Egyezmény 14. cikkének sérelmét eredményezi – mondta ki a Bíróság a Stec and Others v. United Kingdom (52. §) és a Moskal v. Poland ügyekben is. Az Andrejeva v. Latvia ügyben a Bíróság egyértelművé tette, hogy amennyiben a kérelmező igazolta az eltérő bánásmódot, a részes államnak kell bizonyítania azt, hogy a megkülönböztetésnek van ésszerű oka (84. §).

64. A Bíróság a Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie (2.) (26740/02, 31 May 2007, §50) ügyben kimondta, hogy a „szervezetben való tagság” a 14. Cikk értelmében védett tulajdonságnak minősülő „egyéb helyzet”.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata – hátrányos megkülönböztetés tilalma (Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés)

65. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja szerint a diszkrimináció tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot is sérti. Az Alkotmánybíróság ez utóbbi körben viszont kizárólag akkor ítéli alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990. 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990. 73, 77-78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992. 280, 282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994.197, 203.].
66. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta: a megkülönböztetés tilalma nem jelenti azt, hogy minden megkülönböztetés tilos. A hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie és az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembe vételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztása szempontjait meghatározni [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990 46. 48.].
67. Az Alkotmánybíróság további kifejtette, hogy az Alaptörvény XV. cikke egyaránt tartalmazza az általános egyenlőségi szabályt [(1) bekezdés], és az alapjogok egyenlőségét, illetve a diszkrimináció tilalmát [(2) bekezdés]. Az általános egyenlőségi szabály az Alkotmányban kifejezetten nem szerepelt; az Alkotmánybíróság gyakorlata ezért ezt az alkotmányos demokráciában elengedhetetlen szabályt az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése és az Alkotmány 54. § (1) bekezdése együttes értelmezéséből vezette le. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.].

68. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében biztosított emberi méltóság joga – mint a 70/A. § (1) bekezdésben említett alapvető jogok legalapvetőbbike – szükségképpen magában foglalja az egyenlően kezelés követelményét a jogrendszer minden normájával szemben.
69. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével tartalmilag azonos rendelkezés; az Alaptörvény továbbá tartalmazza az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével az emberi méltóságot tekintve egyező II. cikket. E kettő összekapcsolása továbbra is elfogadható, amennyiben az általános egyenlőség követelménye a minden embert megillető méltóságból következik; erre azonban nincs minden esetben szükség, mert az Alaptörvény külön szabályban rögzíti a törvény előtti egyenlőséget. Ezzel együtt a törvény előtti egyenlőség lényegi tartalma változatlanul – az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatával egyezően – az emberek egyenlő méltósága.
70. Az Alaptörvény emberi méltóság klauzulája ugyanis kizárja a törvény előtti egyenlőség eltérő értelmezését, egyben továbbra is meghatározza tartalmát. Az Alaptörvény alapján tehát az összefüggés az emberi méltóság (Alaptörvény II. cikk) és az egyenlőség (Alaptörvény XV. cikk) között továbbra is fennmaradt, annak ellenére, hogy az Alkotmányból hiányzó és az Alkotmánybíróság idézett gyakorlatában kialakított általános egyenlőségi szabály most kifejezetten szerepel az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében. Az általános egyenlőségi szabály így az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére alapozható.
71. Az Alkotmánybíróság egyenlőséggel kapcsolatos gyakorlata szerint az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes [pl. 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.]. Hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha a szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. Nem lehet viszont hátrányos megkülönböztetésről beszélni akkor, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket. [8/2000. (III. 31.) AB határozat, ABH 2000, 56, 59.]” {Indokolás [22]–[26], [28], lásd még: 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [88]–[89]}.

A fenti elvek alkalmazása a jelen ügyre

72. Jelen ügyben azok a személyek alkotják a magán-nyugdíjpénztár tag Indítványozókkal hasonló helyzetben lévő, de kedvezőbb bánásmódban részesülő csoportot: az önkéntes nyugdíjpénztárak tagjai, akik nem tagjai magán-nyugdíjpénztárnak. Az Indítványozók a magán-nyugdíjpénztári tagságuk („egyéb helyzet”) folytán szenvednek hátrányos elbánást.
73. Az eltérő bánásmód rendkívül egyszerűen megragadható: csak az Mpt. tartalmaz olyan szabályt, hogy 70 százalékos tagdíjfizetési arány alatt a pénztár végelszámolással megszűnik – az önkéntes nyugdíjpénztárak működését szabályozó Öpt. nem. A szabály különösen azért hátrányos a magán-nyugdíjpénztári tagokra nézve, mert a megszűnés esetén a tag tulajdonát képező követelés (az egyéni számla egyenlege) sorsa kétféle lehet: vagy más, még működő magánnyugdíjpénztárba vihető át, vagy a tag visszaléphet a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe, melynek során a követelés törvényben meghatározott része visszalépő tagi kifizetésként a tagot illeti meg, a hozamgarantált tőke pedig a Nyugdíjbiztosítási Alapba kerül. Azt követően, hogy a törvény ereje általi megszűnés az utolsó magán-nyugdíjpénztárt érinti, a kétféle lehetőség közül az öngondoskodást jelentő opció kiesik, csak az állami rendszerbe történő visszalépés marad. Az Öpt. 13. § (5) bekezdése ezzel szemben azt írja elő, hogy a jogutód nélkül megszűnő önkéntes nyugdíjpénztár vagyonának a tagok közötti felosztásáról az alapszabályban kell rendelkezni.
74. A lényegileg hasonló helyzet állításának alapja az, hogy a magán-nyugdíjpénztárak és az önkéntes nyugdíjpénztárak tagságára egyaránt illik a következő leírás: az egyén személyes sorsát befolyásoló autonóm akarral összhangban, másokkal szervezett formában szövetkezve gyarapítják vagyonukat, hogy időskori megélhetésük forrásait bővítsék.
75. Az önkéntes nyugdíjpénztárak működési alapelvei az Öpt. hatályba lépése óta, annak 3. §-a szerint változatlanul: önkormányzati működés, zárt gazdálkodás (ennek részeként: a tagok részére vezetett egyéni számla), kölcsönösség, önkéntesség, függetlenség, szolidaritás, társulási elv, non-profit működés. Igaz ugyan, hogy az Mpt. 1997-ben a kötelező

nyugdíjrendszer második pilléréként hozta létre a magánnyugdíjpénztár intézményét, de indokolásában így is rögzítette, hogy „[a] törvény az önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárak tapasztalataira építve, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztári szervezeti és működési modellt alapul véve, azt továbbfejlesztve szabályozza a kötelező magánnyugdíj pénztárak szervezetét és működését”. Az önkormányzati működés elvét az Mpt. 5. § (1) bekezdése a hatályba lépés óta változatlanul tartalmazza. További, megnevezésében és tartalmában azonos alapelv a zárt gazdálkodás (Mpt. 5. § (5) bekezdés) és a kölcsönösség (Mpt. 5. § (3) bekezdés).

76. Azt, hogy az egykor kötelező jellegű magán-nyugdíjpénztári rendszer mára önkéntessé vált, még a 2014. évi XCIX. törvény indokolása is elismeri az „önkéntessé vált magán-nyugdíjpénztári rendszer” kifejezés használatával. Nem is igen lehetne ennek ellenkezőjét állítani azok után, hogy a magánnyugdíjpénztárban maradni kívánó tagok 2011. január 31-éig személyesen megtett nyilatkozatukban deklarálták a tagsági jogviszony fenntartását. Még a magán-nyugdíjpénztárak önkéntessé válása előtt kötelezően levont tagdíjra is igaz, hogy egyéni számlán jóváírt része az Mpt. mindenkori rendelkezései értelmében a tag tulajdonává vált, ezzel egyszer s mindenkorra különböző karaktert kapva a felosztó-kirovó rendszerbe fizetett összegektől, és lényegében hasonlóságot mutatva az önkéntes nyugdíjpénztárba mindig is szabad elhatározás alapján fizetett tagdíjakkal.

77. A fenti különbségtételnek nincsen racionális indoka. Utalva a korábbiakban kifejtettekre, az államot terheli annak bemutatása, hogy miért került sor a hátrányos megkülönböztetésre, de ezzel adós maradt, így a diszkriminációtilalom megsértését is meg kell állapítani.

Budapest, 2015. június 29.

Tisztelettel,

az Indítványozók képviselőjében



