

Szebelédi Ferenc

Közgazgatási Jogi Tanszék

Témavezető: Fazekas Marianna

A NEM ÁLLAMI NYUGDÍJRENDSZEREK EURÓPAI SZABÁLYOZÁSÁNAK LOGIKÁJA

A nyugdíjrendszerek kérdése napjainkban szinte minden országban a közéleti gondolkodás központjában van. Ennek oka az, hogy a jelenleg működő nyugdíjrendszerek kiépítése alapvetően más gazdasági és társadalmi környezetben zajlott le. A második világháború pusztítása után egy gyorsan növekvő gazdaságban, gyorsan növekvő népesség mellett, jórészt fiatal átlagéletkorú populációval, viszont hatalmas tőkehiánnyal küszködve alakították ki azokat a felosztó-kirovó rendszereket, amelyek felhalmozott vagyon nélkül azonnal képesek voltak az idősök ellátását biztosítani úgy, hogy eközben biztonságos és tisztességes öregkori megélhetést kínáltak az aktív korosztálynak.

Már néhány évtizeddel később látszott azonban, hogy önmagában az állami felosztó-kirovó rendszerek nem elégségesek a megfelelő szintű időskori megélhetés biztosításához. Éppen ezért fokozatosan és nagyon eltérő mértékben épültek ki a különféle kiegészítő nyugdíjrendszerek. E kiegészítő nyugdíjrendszerek szerepe folyamatosan növekszik, és napjainkra már elengedhetetlen alkotóeleme az időskori ellátások finanszírozásának. Jelen cikk azt tekinti át, hogy a nem az állam által szervezett kiegészítő nyugdíjrendszereket milyen európai normák szabályozzák, illetve, hogy e normarendszer milyen logikára épül fel.

Az európai nyugdíjrendszer modellje

A nyugdíjrendszerek felépítésének elemzéséhez több általános érvényűnek szánt osztályozási rendszer készült,¹ azonban ezek közül egyik sem tekinthető általánosan elfogadottnak. Az egyes szerzők általában a saját országuk terminológiáját, vagy az általuk leghasználhatóbbnak tekintett nomenklatúrát használják. Mivel az egyes elnevezési rendszerekben ugyanaz a kifejezés más-más tartalommal szerepel, ezért elengedhetetlen ezek többé-kevésbé pontos meghatározása. E szempontnak megfelelően jelzem, hogy jelen cikkben az Európai Unió szervei által használt kategorizálásai rendszert használom, összevetve a magyar osztályozási rendszerrel.

Egy európai nyugdíjrendszer alapsémája a következő.

¹ Ezek közül kiemelendő a Világbank, illetve az OECD osztályozási rendszere

I. pillér: állam által szervezett, jellemzően felosztó-kirovó elven finanszírozott általános, illetve meghatározott csoportok számára elkülönített kötelező rendszerek; ezek jogalapja jellemzően közjogi jogviszony (klasszikus társadalombiztosítás öregségi nyugdíj ellátó része).

II. pillér: foglalkoztatói nyugdíjrendszerek: a foglalkoztató által szervezett, és döntően általa finanszírozott kiegészítő nyugdíjrendszerek, amely döntően tökefedezeti elven működnek, és a szolgáltató kiválasztása a foglalkoztató jogosultsága. A foglalkoztatói nyugdíjrendszerben való részvétel lehet önkéntes vagy kötelező, jogalapja általában a munkaszerződés vagy valamely foglalkozási ágazathoz való tartozás. Az állam e rendszereket különféle technikákon keresztül adózási ösztönzőkkel támogatja.

III. pillér: egyéni nyugdíjrendszerek: az adott személy által kiválasztott szolgáltatóval kötött megállapodás alapján megvalósuló nyugdíjcélú, hosszú távú megtakarítás. Az egyéni rendszerek minden esetben megtakarítási jellegűek, ennél fogva tökefedezeti. A nyugdíjcélú megtakarításokat az államok általában szintén támogatják különféle adózási ösztönzőkkel, azonban ezek csak a konstrukciók egy részére terjednek ki és időben meglehetősen változékonyak.

E séma alapján leírhatók voltak az EU-15-höz tagállamok nyugdíjrendszerei, azaz a lényeges megkötéssel, hogy az egyes országokban a különböző pillérek szerepe nagyon el-térő. Míg például Hollandiában vagy az Egyesült Királyságban a II. pillérből származik a nyugdíjkifizetések többsége, addig Németországban szerepük lényegesen kisebb. A különféle pillérek szerepének meghatározása mindig is kizárólagos tagállami hatáskör maradt – e tekintetben változás nem is várható –, és ennek a kiegészítő nyugdíjakra vonatkozó szabályozásban különös jelentősége van.

Az európai szintű szabályozás jogalapjai

Az európai szabályozás áttekintésekor elsősorban arra kell figyelemmel lenni, hogy sem az Európai Szén- és Acélközösségnek, sem az Európai Gazdasági Közösségnek, sem pedig az EURATOM-nak nem volt célja semmilyen szempontból a nyugdíjrendszerek szabályozása. Az eleinte szektorális, majd pedig átfogó gazdasági szervezetek nem törekedtek egységes szociális rendszer felépítésére. A szociális kérdések járulékosak voltak, és csak annyiban merültek fel, amennyiben azok szükségesek voltak a közösségi célkitűzések eléréséhez. A nyugdíjkérdés a négy szabadság közül a személyek szabad áramlásával kapcsolatban került az európai szabályozás tárgykörébe. Lényeges, hogy e szabadság eleinte csak a munkavállalókra terjedt ki, így a szabályozás is a más tagállamban munkát vállalók szociális biztonságának garantálására született. Rövid idő alatt világossá vált ugyanis, hogy a munkavállalók szabad áramlása és az egységes munkaerőpiac megteremtésének célja illúzió akkor, ha a munkavállaló ki van téve annak a veszélynek, hogy a külföldi munkavállalás esetlegesen csorbítja a különféle szociális biztonsági jogosult-

ságokat (kiváltképp az egészségügyi és nyugdíjjogosultságokat). A szabályozás ebben az időszakban az I. pillérhez tartozó társadalombiztosítási nyugdíjakra terjedt ki.

Az I. pillér szabályozásának lényege

Az társadalombiztosítási rendszer szabályozása teljes egészében tagállami hatáskör. Ez nem jelenti azonban azt, hogy ne kerülhetne sor közösségi szabályozásra ezen a területen. Ha megvizsgáljuk a társadalombiztosítási rendszerekkel kapcsolatos közösségi problémakört, akkor az látható, hogy a személyek szabad áramlását gátló tényezők megszüntethetők az egyes tagállami rendszerek érintetlenül hagyásával is. A társadalombiztosítási rendszerek eltérően kezelik azt az esetet, ha valaki a tagállamon kívül rendelkezik biztosítási jogviszonnyal. Elkerülendő az a helyzet, hogy a munkavállaló nyugdíjra való jogosultsága a miatt csökkenjen, hogy az életútja során egy ideig más tagállamban dolgozott. A jogosultságokat azonban úgy kell biztosítani, hogy eközben ne történjen eltolódás a teherviselésben a tagállamok között, vagyis a tagállami nyugdíjrendszereinek kötelezettségei nem válhatnak lényegesen terheesebbé a közösségi szabályozás által.

A munkavállalók szabad áramlásával kapcsolatban a Római Szerződés² 42. cikke (eredetileg 51. cikk) hatáskört teremt azonban ezen a területen is a közösségi szabályozásra az alábbiak szerint:

„42. (51.) cikk

A Tanács a Bizottság javaslata alapján, egyhangúlag eljárva a szociális biztonság területén elfogadja azokat az intézkedéseket, amelyek a munkavállalók szabad mozgásának biztosításához szükségesek; e célból olyan eszközrendszert hoz létre, amely a migráns munkavállalók és az azok jogán jogosultak számára biztosítja

- a) a különböző országok jogszabályai szerint figyelembe vehető összes időszak összevonását a juttatásokhoz való jog megszerzése és fenntartása, valamint a juttatások összegének kiszámítása céljából;
- b) a juttatások kifizetését a tagállamok területén lakó személyek számára.”

Ezen a jogi bázison került megalkotásra az 1408/71. EGK rendelet és az ennek végre-hajtásáról szóló 574/72/EGK rendelet.³ Az 1408/71. EGK rendelet szabályozási módszere a koordináció. A koordinációs mechanizmus alapvető jellemzője, hogy a tagállami nyugdíjrendszereket teljes mértékben érintetlenül hagyja, így abban semmiféle változás nem történik. Az egyes tagállami rendszerek fölé azonban kiépít egy sajátos összehangolási kötelezettséget, amelynek lényege, hogy egyrészt a munkavállaló javára meghatározott garanciákat épít ki, másrészt pedig nagy terjedelmű részletszabályokkal összehangolja a nyugdíj-megállapítás és folyó-

² Szerződés az Európai Közösség létrehozásáról (kelt Rómában, 1957. március 25-én). A cikket a mai számozással jelöltem, zárójelben az eredeti számozással

³ A Tanács 1408/71/EGK rendelete (1971. június 14.) a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról

sítás technikai műveletét. A koordinációs mechanizmussal szembeni alapvető követelmény az egységesség, nem elegendő minimumszabályok felállítása vagy eltérések megengedése. Erre tekintettel a megfelelő szabályozási eszköz a rendelet volt. E rendeletek tárgyi hatálya lefedi a szociális biztonsági ellátások döntő részét, jelen cikk szempontjából a c) pontban szereplő öregségi ellátásoknak, illetve a d) pontban szereplő túlélő hozzátartozók számára nyújtott ellátásoknak (özvegyi nyugdíj, árvaellátások) van szerepe.

Első körben leszögezendő, hogy a Rendelet hatálya alapvetően az állam által szervezett szociális ellátórendszerekre terjed ki, és azok közül sem mindegyikre. A rendelet külön mellékletben tagállamonként tartalmazza, hogy mely ellátások tartoznak a koordinációs rendszerbe.

A koordinációs mechanizmus lényege, hogy a tagállami szociális biztonsági rendszerek kialakítása teljes egészében a tagállamok hatáskörében marad, azok felépítésére, az általuk nyújtott ellátások típusaira, azok mértékére, finanszírozásának, folyósításának módjára semmiféle előírást nem tartalmaz, vagyis a tagállami szabályozást általában érintetlenül hagyja. Lényegét tekintve két fő vonulat mentén történik a koordináció, egyrészt az igénylés és a folyósítás technikai lebonyolítása, másrészt pedig a nyugdíj megállapítása szempontjából. Az 1408/71/EGK rendelet időközben felváltotta a 883/2003/EK rendeletet, ami jelentős egyszerűsítéseket tartalmaz, a felvázolt koordinációs mechanizmus azonban változatlan maradt.

A kiegészítő nyugdíjak szabályozásának jogalapjai

A kiegészítő nyugdíjak szabályozási logikája az I. pillérhez képest bővebb. Leszögezendő, hogy kiegészítő nyugdíjnak a II. pillér (foglalkoztatói) és a III. pillér (egyéni) rendszeri tekinthetők, mivel ezek „egészítik ki” az állami I. pilléres nyugdíjat. Ebben a rendszerben elvileg nem kiegészítő nyugdíj az, ami az I. pilléres állami nyugdíjat részben vagy egészben helyettesíti (pl. magyar magánnyugdíjpénztár). Megjegyzendő azonban, hogy az egyes tagállamokban a „kiegészítő nyugdíj” kifejezés eltérő értelmű, és sokszor valamilyen alapellátáshoz képest értendő a kiegészítés, az I. pilléren belül. Egy adott nyugdíjelem megítélésénél ezért minden esetben szükség van arra, hogy az elnevezéstől függetlenül annak tényleges tartalmát is vizsgáljuk.

A kiegészítő nyugdíjak szabályozása elsődlegesen ugyanúgy a szociális biztonságira vonatkozó jogalap (vagyis a korábban hivatkozott 42. cikk) alapján történik. A korábban említett 1408/71. EGK rendelet nem vonatkozik a kiegészítő nyugdíj-rendszerekre. A kiegészítő nyugdíjak vonatkozásában ezért ugyanezen jogalap alapján kiadásra került a 98/49. irányelv⁴. A 98/49. irányelv azonban csak egy nagyon kis szeletét szabályozza a kiegészítő nyugdíjoknak, így napjainkban folya-

⁴ A Tanács 98/49/EK irányelve (1998. június 29.) a Közösségen belül mozgó munkavállalók és önálló vállalkozók kiegészítő nyugdíjra való jogosultságának védelméért

matban van ugyanezen jogalap alapján a kiegészítő nyugdíjak hordozhatóságának szabályozása is.⁵

A 42. cikk egy konkrét, viszonylag szűk körben használható hatáskört teremt, amit tovább korlátoz az egyhangú döntéshozatal követelménye. A kiegészítő nyugdíjaknak a személyek szabad áramlása és a szociális biztonság megteremtése, illetve fejlesztése csak az egyik aspektusa. Éppen ezért a kiegészítő nyugdíjak esetében a szabályozás jogalapja a munka-vállalók szabad mozgásán túl kiegészül a szolgáltatások szabad áramlásának (Római Szerződés 49. cikk) biztosításával, és ehhez kapcsolódik mintegy kiegészítő célként (bár nem kevésbé jelentős módon) a tőke szabad áramlásának és a fizetési műveleteknek a kiteljesítése (56. cikk) is. A szolgáltatások szabad áramlásán belül a nyugdíjak kérdése a pénzügyi szolgáltatásokhoz tartozik. Nem meglepő ezért, hogy a pénzügyi szolgáltatások közösségi szabályozását teljesen átalakító és felgyorsító Pénzügyi Szolgáltatási Akcióterv⁶ részeként, majd a Lámfalussy Bizottság által megindított munka eredményeképpen sor került a kiegészítő nyugdíjszolgáltatásoknak a pénzügyi szolgáltatási irányelvek logikája mentén történő szabályozására is. Az irányelv ugyan részben a Lámfalussy Bizottság jelentésének eredményeként született meg, azonban nem az ott kidolgozott eljárásban. A foglalkoztatói nyugdíj-irányelv kidolgozása ugyanis jóval korábban, már a kilencvenes évek közben meg-kezdődött, azonban a tagállamok rendkívül szétartó érdekrendszerre miatt csak mintegy egy évtizedes előkészítő munkák után vált lehetségessé az irányelv elfogadása. E folyamatot két tényező gyorsította fel. Egyrészt a Lámfalussy-jelentés megállapításai, másrészt pedig az Unió kibővítésének közelgő időpontja. Az EU-15-ök számára ugyanis világos volt, hogy az újonnan csatlakozó 10 tagállammal a jogszabály elfogadása elé újabb akadályok gördülnek. Ez kétségtelenül ösztönzőleg hatott a döntéshozatalra, azonban azzal a következménnyel is járt, hogy az irányelv egyáltalán nincs tekintettel a közép-európai államok nyugdíjrendszereinek felépítésére.

A megvalósult 2003/41. irányelv⁷ jogalapja a Római Szerződés letelepedési joghoz kapcsolódó 47. cikk (2) bekezdése, valamint a szolgáltatások szabad áramlásához kapcsolódó 55. cikk. Ennek megfelelően a szabályozási módszer az intézmények működésére vonatkozó minimumszabályok felállítása és ennek mentén a határon átnyúló tevékenység lehetővé tétele. A 2003/41. irányelv a székhely szerinti tagállamban megszerzett engedély alapján engedi a tevékenység végzését valamennyi tagállamban (Európaiútlevel-koncepció). A személyek szabad áramlá-

⁵ A Bizottság 2005/0214 (COD) számú javaslata: az Európai Parlament és a Tanács irányelve a kiegészítő nyugdíjjogosultságok hordozhatóságának javításáról. A javaslat ebben a formában nem valósul meg, az irányelvről való egyeztetések a cikk írásakor (2010. április) folyamatban vannak.

⁶ A Bizottság 1999. május 11-i COM (1999)232. számú közleménye a pénzügyi szolgáltatások akciótervről

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/41/EK irányelve (2003. június 3.) a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről; lásd részletesen a IV. fejezetben

sához kapcsolódó jogszabályok logikájától eltérően a konkrét személyek helyett a foglalkoztatói nyugdíjat kínáló intézmény áll a szabályozás középpontjában.

Egyéni nyugdíjrendszerek (III. pillér)

A kiegészítő nyugdíjakhoz tartozó III. pilléres egyéni nyugdíjrendszerekre teljes egészében a pénzügyi szolgáltatási irányelvek vonatkoznak. Figyelemmel kell azonban lenni arra, hogy a pénzügyi szolgáltatásoknak a kiegészítő nyugdíj egy számos speciális jellegzetességgel bír, de a teljes tevékenységhez képest csak szűk területe. A pénzügyi szolgáltatási irányelvek⁸ (legalábbis részben) biztosítják a határon átnyúló tevékenységet, azonban semmilyen speciális szabályt nem tartalmaznak a kiegészítő rendszerekre. Ez azt is jelenti, hogy a III. pilléres egyéni rendszereket a közösségi jog azok sajátosságaira tekintet nélkül szabályozza. Nyilvánvaló, hogy ilyen módon a szabályozás nem tekinthető teljes értékűnek. E hiányosságok elsősorban a hordozhatóság és főként adózás területén érhetők tetten, de részben ennek tudható be az is, hogy a III. pilléres kiegészítő nyugdíjak esetében nem terjedt el széleskörűen a más tagállambéli szolgáltató igénybevétele.

A pénzügyi szolgáltatási irányelvek – bár fejlődésük nem valamennyi szektor esetében egyenletes – azonos sémára épülnek fel. Ennek lényege, hogy irányelvek által meghatározzák az egyes szolgáltatókra vonatkozó minimális előírásokat, amelyek kiterjednek az engedélyezésre, személyi és tárgyi feltételekre, tőkekövetelményekre, felügyeletre stb. (minimum-harmonizáció). Mivel az azonos garanciális szint így már minden tagállamban működő szolgáltató esetén adott, nincs akadálya annak, hogy a székhely szerinti tagállam által kiadott engedély alapján a teljes unió területén végezzenek szolgáltatást (európai útlevél). Az intézmény minden esetben a székhely szerinti tagállam joga alapján működik, a felügyeletet is ezen állam látja el, esetenként azonban másodlagos kiegészítő hatáskörrel rendelkezik a fogadó állam hatósága (székhely szerinti szabályozás és felügyelet elve). A más tagállamban határon átnyúló tevékenységet végző intézmény köteles betartani a fogadó állam közjónak minősített szabályait.

⁸ A továbbiakban ezen a gyűjtő néven hivatkozom a következő, illetve az ezeket a felváltó jogszabályokra: a Tanács 73/239/EGK irányelve (1973. július 24.) az életbiztosításon kívül eső közvetlen biztosítási tevékenység megkezdésére és gyakorlására vonatkozó, rendeleti és közigazgatási tevékenységek összehangolásáról; a Tanács 85/611/EGK irányelve (1985. december 20.) az átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozásokra vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról; a Tanács 93/22/EGK irányelve (1993. május 10.) az értékpapír-befektetési szolgáltatásokról; az Európai Parlament és a Tanács 2000/12/EK irányelve (2000. március 20.) a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról; az Európai Parlament és a Tanács 2002/83/EK (2002. november 5.) irányelve az életbiztosításról.

A magyar nyugdíjrendszer felépítése

A 2004-es, majd az azt követő bővítések eredményeképpen ma a fentiekben felvázolt, alapvetően az EU-15-ökre készített nyugdíjmodell egyre kevésbé látszik tartathatónak. Ciprus és Málta kivételével az újonnan csatlakozó tagállamokban olyan nyugdíjrendszerek működnek, amelyek nem illeszthetők be az általános modellbe. A felmerülő problémák igen plasztikusan láthatók akkor, ha áttekintjük a magyar nyugdíjrendszer modelljét.

I. pillér - társadalombiztosítás

A magyar társadalombiztosítás lényegileg azonos az EU-15-ök I. pillérével, annak szabályozására ugyanúgy alkalmazandó a koordinációs rendelet. Az 1997-es nyugdíjreform paradigmaticus újítása volt a magánnyugdíjrendszer bevezetése. A magyar terminológiában II. pillérnek nevezett séma egyéni számlás nyilvántartásra épülő, tőkefedezeti elven működő, járadék által meghatározott nyugdíjrendszer. Ilyen rendszerek elterjedtek Közép-Európában, azonban az EU-15-ök esetében szinte teljesen ismeretlenek.⁹ A magánnyugdíjrendszer nagyon szorosan kapcsolódik a társadalombiztosítási rendszerhez, hiszen társadalombiztosítást részlegesen helyettesítő séma, ami az újonnan biztosítottá váló személyek részére kötelező. A tagdíj bevallására és befizetésére vonatkozó rendelkezések az értelemszerű eltérésekkel a társadalombiztosítás logikáját követik, meghatározott esetben lehetőség van a társadalombiztosítási rendszerbe való visszalépésre, a nyugdíjkorhatár igazodik az állami nyugdíjhoz stb. A magánnyugdíjrendszer tagjai számára az időskori szociális biztonságot a társadalombiztosítási és a magánnyugdíj együttese hivatott biztosítani. E szoros kapcsolatra tekintettel a magánnyugdíjrendszer is a koordinációs rendelet hatálya alá tartozónak tekintendő. Ez egyben azt is jelenti, hogy teljes egészében magyar hatáskörben marad a működési, prudenciális szabályok megalkotása, nem érvényesülnek a belső piac logikájából eredő szabályok. A koordinációs mechanizmus a magyar szabályozás érintetlenül hagyása mellett, a fölött alkalmazandó. Az Európai Bizottság a társadalombiztosítási rendszerhez kapcsolódó egyéni, tőkefedezeti sémákat újabban „I. a” pillérnek nevezi.¹⁰

⁹ Az egyéni számlákra épülő, tőkefedezeti nyugdíjrendszerek szintén gyakoriak Dél-Amerikában, a jugoszláv utódállamokban, illetve egyes szovjet utódállamokban is. Ennek oka, hogy a Világbank a rendszerváltó államok részére a modernizációs program keretében elsősorban fenntarthatósági okok miatt ilyen típusú pillér bevezetését ajánlotta. Megjegyzendő, hogy a térség nem minden országában van ilyen pillér, illetve, hogy az egyes államok rendszerei között az azonos jegyek mellett lényeges eltérések vannak. Az EU-15-ök államai közül Svédországban létezik hasonló rendszer, de ott csak a vagyonkezelés történik magánintézmények által, míg az adminisztráció, járadékszolgáltatás továbbra is állami feladat maradt.

¹⁰ Az angol nyelvű irodalomban a „first pillar bis” elnevezés is elterjedt

II. pillér – foglalkoztatói nyugdíjak

Mint fentebb láttuk, hogy ha nem is teljes, de meglehetősen széleskörű, kiterjedt és mély közösségi szabályozás épült ki az évek során a foglalkoztatói nyugdíjrendszerekre. A társadalombiztosításhoz kapcsolódó magánnyugdíjrendszer mellett hazánkban a nyugdíjrend-szernek nem volt foglalkoztatói eleme.¹¹ Az Unióhoz való csatlakozással merült fel a probléma, hogy mit kell tenni a foglalkoztatói nyugdíjakra vonatkozó irányelvekkel.

A kérdés az, hogy lehetővé kell-e tennie a tagállamoknak és így Magyarországnak azt, hogy a területükön létrehozzanak foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményt, és biztosítani kell-e az ehhez szükséges jogi infrastruktúrát. Általában a tagállamok kötelesek az irányelvben foglalt rendelkezések keretei között a saját jogrendszerüket a közösségihez igazítani. Ez akkor is igaz, ha az adott tagállamban az adott jogintézmény ténylegesen nem létezik, de potenciálisan létezhet. Rendkívül szűk azon közösségi aktusok köre, ahol egyértelműen kizárható a szabályozott jogviszony léte és így nincs harmonizációs kötelezettség.¹² A foglalkoztatói nyugdíjakról nem mondható el, hogy az objektíve lehetetlen. Ugyanakkor maga az 2003/41. irányelv utal rá,¹³ hogy nem kívánja a meglévő tagállami nyugdíjrendszer megváltoztatását, amikor a következőképpen rendelkezik:

„Preambulum (9) A szubszidiaritás elvével összhangban a tagállamok maradnak teljes mértékben felelősek nyugdíjrendszereik megszervezéséért, továbbá az ő felelősségük az a döntés, hogy az egyes tagállamokban a nyugdíjrendszer három "pillére" milyen szerephez jut. A második pillér összefüggésében a tagállamok továbbá teljes mértékben felelősek a foglalkoztatói nyugellátást biztosító olyan különböző intézmények szerepéért és feladataiért, mint az ágazati nyugdíjalapok, vállalati nyugdíjalapok és életbiztosító társaságok. Ennek az irányelvnek nem célja ennek az előjognak a megkérdőjelezése.”

„20. cikk. (1) *A nyugdíjkonstrukciók szervezését szabályozó nemzeti szociális jog és munkajog (beleértve a kötelező tagságot és a kollektív tárgyalások megállapo-*

¹¹ A második világháború előtt Magyarországon is működtek vállalati, foglalkoztatói nyugdíjrendszerek, amelyek azonban a háború nyomán jórészt teljesen elvesztették vagyonukat. Az újonnan kiépülő társadalombiztosítási rendszer egyetemleges jellege mellett a magán foglalkoztatói rendszereknek nem volt létjogosultsága (mégis különleges eset, hogy a vasutas dolgozók esetében fennmaradt a foglalkozási alapon szerveződő intézmény). A rendszerváltást követően a gyorsan felbomló korábbi nagyvállalatok helyébe lépő kisvállalkozások képtelenek lettek volna az akkori gazdasági helyzetben nyugdíjrendszerek fenntartására. Emellett az is lényeges, hogy a foglalkoztatói rendszerek nehezen kiküszöbölhető hátránya a munkáltatóhoz kötöttség, márpedig a rendszerváltást követő években nem lehetett már többé az egy munkahelynél letöltött teljes életpályában gondolkodni. E körülményekre tekintettel született az a döntés, hogy az újonnan indított valamennyi nyugdíjrendszer egyéni lett.

¹² Objektív kritériumok mellett lehetséges ez, pl. a tengeri partszakaszokra vonatkozó szabályok harmonizációja ilyenek hiányában jogszerűen mellőzhető

¹³ Ld. Preambulum (9) bek., 20. cikk (1) bek.

dásainak eredményeit) sérelme nélkül, a tagállamok lehetővé teszik a területükön található vállalkozások számára, hogy más tagállamok területén engedélyezett nyugdíjintézményeket támogassanak. Továbbá, a területükön engedélyezett foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézményeknek lehetővé teszik, hogy más tagállamban található vállalkozásoktól fogadjanak el támogatást.”

E rendelkezések tükrében nehezen megítélhető, hogy Magyarországnak mennyiben kötelezettsége, hogy lehetővé tegye foglalkoztatói nyugdíjat szolgáltató intézmények magyarországi alapításának engedélyezését és az ehhez szükséges jogi keret megteremtését. Az irányelv átültetésének első verziójában Magyarország úgy kívánt eleget tenni, hogy szabályozta a más tagállamban honos intézmények magyarországi tevékenységét és felügyeletét.¹⁴ E megoldást az Európai Bizottság nem fogadta el és kötelezettségszegési eljárást indított Magyarország ellen.

Érdekes megfigyelni, hogy Magyarország, Csehország és Szlovákia lényegében ugyanarra a jogi problémára mennyire más utat választott. Szlovákia a rendszertani szempontból egyéni nyugdíjrendszernek tekinthető harmadik pilléres nyugdíjalapjait a tagdíj a munkáltató általi átvállalásának lehetőségére¹⁵ figyelemmel besorolta foglalkoztatói nyugdíjszolgáltatónak, és így azokra alkalmazta az irányelvet.

Csehország és Magyarország csupán a más tagállamban működő nyugdíjalapok ezen országok területén végzett tevékenységüket tették lehetővé, és teremtették meg a felügyelet jogalapját. E megoldást az Európai Bizottság nem találta kielégítőnek, és az irányelv teljes-körű átültetését követelve kötelezettségszegési eljárást indított. Ezt követően Magyarország a 2007. évi CXVII. törvénnyel az irányelvet teljesen átültette, így lehetővé tette foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények magyarországi alapítását, szabályozta az intézmények alapítását és működését, így a kötelezettségszegési eljárást a Bizottság megszüntette. Csehország fenntartotta azon álláspontját, hogy a nyugdíjrendszer felépítése tagállami hatáskör, és az irányelv átültetésének a kötelezettsége nem sértheti a tagállamok azon jogát, hogy szociális biztonsági rendszerük alapelveit meghatározzák. Csehország arra is hivatkozott, hogy a területén egyetlen foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató sem működik. Ezt követően a Bizottság az Európai Bírósághoz fordult.

Az Európai Bíróság 2010. január 14-én hozta meg ítéletét,¹⁶ amelyben az alábbiak szerint rendelkezett. A Bíróság kifejti, hogy „állandó ítélkezési gyakorlata szerint valamely irányelv által előírt meghatározott tevékenység valamely tagállamban való hiánya nem mentesíti e tagállamot azon kötelezettsége alól, hogy ezen irányelv valamennyi rendelkezésének megfelelő átültetése érdekében meghozza a

¹⁴ Ld. 2005. évi CXI. törvény a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézményekről (már hatályon kívül)

¹⁵ Ezek a nyugdíjalapok lényegében a magyar önkéntes nyugdíjpénztárakkal teljesen azonos módon működnek. Közös jellemzőjük, hogy alapvetően egyéni nyugdíjrendszerek, vagyis foglalkoztatótól függetlenül működnek. Sajátosságuk azonban, hogy a munkáltató a tagok tagdíjfizetési kötelezettségét átvállalhatja, sőt a gyakorlatban a tagdíjak nagyobbik részét a munkáltatók fizetik.

¹⁶ C-343/08. számú ügy

törvényi és rendeleti intézkedéseket”.¹⁷ Önmagában tehát az a tény, hogy az ország területén pillanatnyilag egyetlen foglalkoztatói nyugdíj-szolgáltató sincsen, nem menti fel a tagállamot az átültetés kötelezettsége alól. Ennek oka az, hogy a jogbiztonság elve és az irányelvek teljes jogi, és nemcsak tényleges érvényesülése biztosításának a szükségessége megköveteli, hogy az tagállamok kötelező erejű, egyértelmű, pontos és átlátható jogi szabályozás keretében átvegyék az irányelv előírásait. Mindenképpen szükséges az, hogy a jogalanyok ismerjék jogaikat és kötelezettségeiket abban az esetben, ha a Cseh Köztársaság a későbbiekben úgy döntene, hogy kiegészíti öregségi nyugdíjrendszerét egy második pillérbe tartozó foglalkoztatói nyugellátási rendszerrel. Eddig a pontig a Bíróság tehát osztja a Bizottság álláspontját és helyt a keresetnek. A továbbiakban azonban a Bíróság cáfolja azt a cseh felvetést, hogy az irányelv teljes átvétele, vagyis az intézmények alapítására és a működésére szabályok tagállami jogrendbe való beemelése kötelezővé tenné a foglalkoztatói nyugdíjpillér bevezetését. A Bíróság rámutat ugyanis arra, hogy az irányelvnek nincs olyan rendelkezése, amely azt mondaná, hogy a tagállamoknak be kell vezetniük a második pillért. Eppen ellenkezőleg: a (9) preambulum-bekezdésben az irányelv kifejezetten hangsúlyozza, hogy a szubszidiaritás elvével összhangban a tagállamok maradnak teljes mértékben felelősek az öregségi nyugdíjrendszereik megszervezéséért, az ő felelőségük az a döntés, hogy az egyes pillérek, így a foglalkoztatói pillér milyen szerepet kap, és ezért az irányelv a tagállamok e döntésekre vonatkozó előjogait nem sértheti. A Bíróság elutasítja tehát a Bizottság keresetének azt a részét, amely arra vonatkozik, hogy Csehországnak törölnie kell a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény létesítésének tilalmát, és lehetővé kell tenni azok működését.

A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató alapításának és működésének a tilalma tehát fenntartható, azonban e tilalomnak összhangban kell lennie a szabad mozgás EK-szerződésben előírt szabályaival, különösen a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezésekkel. A Bizottság azonban nem hivatkozott az EK-szerződés sérelmére, így a Bíróság nem vizsgálta azt, hogy a Csehországban létező tilalom a szabad mozgásra vonatkozó szabályokban ütközik-e, illetve hogy a tagállam mennyire kötelezhető arra, hogy nemzeti öregségi nyugdíjellátó-rendszerébe foglalkoztatói pillért építsen. Az ítélet végezetül megjegyzi, hogy az irányelv átültetésére vonatkozó kötelezettség semmiképpen sem sérti az EK 137. cikk (4) bekezdésének első francia bekezdését.¹⁸ Ennek oka az, hogy egyrészt az irányelvet nem ezen cikk alapján fogadták el (a jogalap az EK 47. cikk (2) bekezdése, 55. cikke és 95.

¹⁷ Ez alól csupán az az eset kivétel, ha valamely irányelv átültetése földrajzi okból tárgyaltan ld. Bizottság kontra Írország ügy [EBHT 2002. I-4699. o.]. Ilyen ok öregségi nyugdíjrendszerek esetén nyilvánvalóan nem áll fenn.

¹⁸ [az e cikk alapján elfogadott rendelkezések] „nem érinthetik a tagállamok azon jogát, hogy szociális biztonsági rendszerük alapelveit meghatározzák, és nem érinthetik jelentősen e rendszernek pénzügyi egyensúlyát”

cikke), másrészt pedig az irányelv nem is terjed ki az EK 137. cikkben szabályozott szociális biztonsági rendszerekre.

Az ítélet alapján álláspontom szerint a következő következtetések vonhatók le.

1. A nyugdíjrendszerek felépítésének meghatározása a tagállamok felelőssége és kizárólagos hatásköre.
2. A közösségi szabályozás célja e területen a négy szabadság érvényesülésének elősegítése, ez azonban nem abszolút.
3. A tagállamoknak a meglévő irányelveket át kell ültetniük, és ki kell építeniük a jogi kereteket abban az esetben is, ha az adott országban a foglalkoztatói nyugdíj nem létezik.
4. A tagállam nem köteles létrehozni maga foglalkoztatói nyugdíjszolgáltatókat, és nem is köteles azt megengedni, hogy területén ilyenek működjenek.
5. Első körben a 4. pontban foglaltakból az következne, hogy a tagállamok azt is megtilthatják, hogy más tagállamban működő intézmények határon átnyúló szolgáltatást nyújtsanak a területén. Állásponton szerint azonban a határon átnyúló tevékenység tiltása a személyek szabad áramlásának valós korlátja lenne, és mint ilyen az ítélet szerint nem megengedhető. E tekintetben különbség van a két eset között. Ha valaki olyan tagállamból kíván más tagállamba menni munkavégzés céljából, amely nem engedi meg foglalkoztatói nyugdíjszolgáltatók működését, akkor tényleges érdeksérelmet nem szenved, hiszen nincsen olyan jogosultsága, amely csorbulhatna. Fordított esetben azonban a munkavállaló azzal szembesül, hogy ha ilyen tagállamba megy dolgozni, akkor a foglalkoztatói nyugdíj-megtakarításának sorsa bizonytalan lehet, és a jogosultságok további gyűjtésére nincs lehetősége. E körülmények ténylegesen visszatartó erővel hathatnak.
6. A foglalkoztatói nyugdíjra vonatkozó szabályok a tagállami szociális/társadalombiztosítási, illetve munkajogi normák között találhatóak, amelyekre csak nagyon korlátozott közösségi hatáskör áll fenn.¹⁹ E normák körében tartható fenn a foglalkoztatói nyugdíj-hozzájárulás fizetésének tilalma.²⁰

III. pillér – egyéni nyugdíjak

A biztosításnak minősülő nyugdíjtermékek az életbiztosítási irányelv hatálya alá tartoznak, ami klasszikus pénzügyi szolgáltatási irányelv.

A nyugdíj-előtakarékossági számla (NYESZ) speciális nyugdíjcélú értékpapír-számla. Magukra a szolgáltató intézményekre alkalmazandók az értékpapír-számla-

¹⁹ A közösségi szabályozás az egyenlő bánásmód követelményének különféle relációira vonatkozik

²⁰ E tekintetben megjegyzendő, hogy konkrét tilalom nélkül is hasonló hatás az, ha az adórendszer a foglalkoztatói hozzájárulás fizetését nem ösztönzi, vagy pedig egyenesen bünteti. A jövedelemadózás kizárólagos tagállami hatáskör azzal, hogy a tagállami adójogszabályok nem lehetnek diszkriminatívak a más tagállamba fizetett hozzájárulások tekintetében.

vezetésre, mint befektetési szolgáltatásra vonatkozó közösségi szabályok. Látni kell azonban, hogy e magtakarítás annyiban nem teljes termék, hogy pusztán csak a számlavezetést foglalja magában, az azon elhelyezett befektetési eszközök kiválasztása, kezelése nem tartozik bele. A konstrukció lényege a hozzáférés korlátozása tekintélyes adózási előnyért cserébe. Az adózási előnyökért teljesítendő követelményeket a gyakorlatban csak Magyarországon működő intézmények tudják teljesíteni, így a határon átnyúló tevékenység legfeljebb csak elvi lehetőségként merül fel. Az egyéni nyugdíjcélú megtakarítások tekintélyes hányadát adó önkéntes nyugdíjpénztári megtakarítások besorolása az európai nyugdíjmodell kategóriái mentén szintén nehézségekbe ütközik. Ennek oka az, hogy a tagdíjfizetésére a tag köteles és a tagsági jogviszony a munkaviszonytól független (ennyiben a rendszer tehát egyéni), azonban a tagdíjfizetési kötelezettséget a munkáltató átvállalhatja.²¹ Éppen erre hivatkozva minősítette Szlovákia a lényegében hasonló rendszerét foglalkoztatóinak. Az önkéntes nyugdíjpénztári tagság azonban álláspontom szerint kétségtelenül egyéni rendszer, hiszen a jogviszony a pénztár és a tag között áll fenn, az munkaviszonytól függetlenül is létesíthető, amelyben a munkáltatói hozzájárulás csak egy lehetséges opció.

A közösségi szabályozás szempontjából lényeges, hogy az önkéntes nyugdíjpénztár non-profit jellege, sajátos jogi formája, illetve különleges tevékenysége miatt egyik pénzügyi szolgáltatási irányelv hatálya alá sem tartozik, és – egyéni rendszer lévén – nem alkalmazandó rá a foglalkoztatói nyugdíj irányelv sem. Megállapítható tehát, hogy az önkéntes pénztárakra közösségi szintű, prudenciális előírás nem vonatkozik. Az önkéntes nyugdíjpénztárakra a jogalkotó ugyanakkor alkalmazni rendelte a fentiekben már ismertetett 98/49. irányelvet (vagyis a határon átnyúló kifizetés lehetővé vált, és élnek az antidiszkriminációs szabályok is).

Összefoglalás

A nem állami nyugdíjrendszerek közösségi szabályozásának logikája az alábbiak szerint foglalható össze.

A társadalombiztosítási rendszert részlegesen helyettesítő, ahhoz szorosan kapcsolódó nyugdíjsémákra a szociális biztonsági rendszerekre alkalmazandó szabályozás irányadó, amelynek lényege a tagállami rendszerek érintetlenül hagyása mellett azok koordinálása, a szolgálati idők kölcsönös beszámítása, a folyósítás és a nyugdíjszámítás összehangolása. Ennek megfelelően a szabályozási eszköz a külön átültetést nem igénylő, így automatikusan egységes tartalmú közösségi rendelet.

A foglalkoztatói nyugdíjrendszerek szabályozása kettős logika mentén történik. Az egyik csapásirány a szociális biztonsági rendszerek szabályozásához hasonló koordinációs mechanizmus, annál azonban lényegesen szűkebb és kevésbé mély

²¹ A gyakorlatban befizetések több mint 70 %-a munkáltatói hozzájárulás

szabályozással. A kiegészítő nyugdíjak esetében a szabályozási eszköz az irányelv, vagyis az egyes tagállamok feladata a kitűzött célok eléréséhez szükséges intézkedések megtétele.

A másik vonulatot a pénzügyi szolgáltatási irányelvek közé sorolható 2003/41. számú irányelv képviseli, amely a foglalkoztatói rendszerek egy szűk körét fogja át. Ennek a gerincét a minimumharmonizáció és az erre épülő kölcsönös elismerés, illetve európai útlevel adja. A székhely szerinti tagállam prudenciális szabályait kell alkalmazni és annak a hatósága látja el a felügyeletet is. Ez alól két kivétel van: a tagoknak nyújtandó tájékoztatásra a fogadó állam szabályai irányadó (de betartásuk felügyeletét a székhely hatósága látja el), és az intézmények kötelesek betartani a fogadó állam társadalombiztosítási és munkajogi szabályainak foglalkoztatói nyugdíj szempontból lényeges rendelkezéseit (ennek felügyeletét is főszabályként a székhely állama látja el, ennek hatástalansága esetén azonban kiegészítő hatásköre van a fogadó állam hatóságának is). A társadalombiztosítási és munkajogi szabályok jellegüket tekintve közjogiak, teljes egészében tagállami hatáskörben vannak és azokra vonatkozóan semmilyen szűkítő feltétel nincs. Az egyetlen megkötés, hogy ezen a jogalapon kizárólag olyan szabályok tartathatók be a határon átnyúló tevékenységet végzőkkel, amelyek a foglalkoztatói nyugdíj szempontjából lényegesek, vagyis ennek alkalmazása sem lehet teljesen parttalan.

Az *egyéni nyugdíjrendszerek* döntő részben a különféle pénzügyi szolgáltatási irányelvek hatálya alá tartoznak, amelyek a fentebb leírt minimum-harmonizációs technikát alkalmazzák. Lényeges különbség azonban a foglalkoztatói nyugdíjak szabályozásához képest, hogy a tájékoztatási kötelezettség is a székhely szerinti tagállam szabályai szerint alakul, továbbá, hogy a fogadó állam érdekei a közjó körébe tartozó tagállami normákon keresztül érvényesülnek. A közjó szabályai kifejezetten csak magánjogi jellegűek lehetnek, és szűken értelmezendők. Az egyéni nyugdíjrendszerekben a szociális jellegű szabályozás közvetlenül nem jelenik meg, legfeljebb csak közvetetten, adózási előírásokon keresztül.

Az egyéni nyugdíjrendszerek azon részére, amelyek bármely okból nem tartoznak valamely pénzügyi szolgáltatási irányelv hatálya alá (mint például a magyar önkéntes nyugdíjpénztárak), csak nagyon szűk körű közösségi szabályozás vonatkozik. Ezek főként az egyenlő bánásmód követelményét fogalmazzák meg az általánoshoz képest különféle speciális relációkban (azonos bánásmód a munkaviszony megszűnése után azonos tagállamban maradó, illetve más tagállamba költöző munkavállalók között, nemek közötti megkülönböztetés sajátos esetei a pénzügyi szolgáltatások esetén), illetve lehetővé teszik a határon átnyúló kifizetéseket. Nincsen azonban prudenciális szabályozás, és szabályozatlan a határon átnyúló tevékenység kérdésköre is.

Látható, hogy a nem állami nyugdíjrendszerek esetében erősen keveredik a szociális/munkajogi dimenzió és az ehhez képest nagyon eltérő pénzügyi szolgáltatási logika, ami miatt a szabályozás nem koherens. Az egyes jogszabályok hatálya nagyon eltérő, nehéz azokat pontosan megállapítani, így a tagállamok és a jogal-

kalmazók számára is komoly problémát okoz azok értelmezése. Az Unió bővítésével bekerült közép-európai államok miatt az EU-15-ökre kialakított (és ott sem ellentmondásmentes) szabályozási keret egész egyszerűen meghaladtá vált. Az Európai Bizottság ezt a helyzetet felismerve 2010 nyarára elkészülő Zöld Könyvében a nyugdíjkérdést újszerűen, holisztikus módon kívánja megközelíteni, hogy ez alapot nyújtson a vonatkozó normarendszer módosítására.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BOZSIK Sándor – PACZOLAI Szabolcs: Nyugdíjpénztárak, „A közgazdasági-módszertani képzés fejlesztéséért” Alapítvány, Miskolc, 2007
- MARJÁN Attila: Európa pénzügyei, Sanoma, 2005, 124-129., 209. o.
- MARJÁN Attila (szerk.): Az Európai Unió gazdasága, 2005, 173-198. o.
- Richard HINZ: Understanding International Practice in Pension Supervision, The World Bank, 2004
- Prof. dr. Yves STEVENS: The meaning of „national social and labour legislation” in directive 2003/41/EC on the activities and supervision of insitutions for occupational retirement provision, Katholieke Universiteit Leuven, 2004
- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga, KJK-KERSZÖV, 2005
- EPPA Report, EFAMA, www.efama.org, 2005
- The EFRP model for pan-European pensions EFRP, www.efrp.org, 2003
- Recommendations for a European Code of Best Practice for Second Pillar Pension Funds, European Commission, 1999
- A megfelelő és fenntartható nyugdíjak biztosításának előmozdítása a nyílt koordinációs módszer alkalmazásán keresztül, Európai Bizottság, 2003
- The Pension Issues in the new Member States, PragmaConsulting, 2005
- Report from the Comission to the Council, The European Parlaimant, The European Economic and Social Commitee and the Committee of the Regions ont he Implemetation of Council Directive 98/49/EC of 29 June 1998 on safeguarding the supplementary pension rights of employed and self-employed persons moving within the Community SEC(2006) 82
- Green Paper: Supplementary Pensions in the Single Market, COM(97)283
- Study on Pension Schemes of the Member States of the European Union MARKT/2005/99-EN Rev. 2
- A Bizottság és a Tanács közös jelentése az elégséges és fenntartható nyugdíjakról, 7165/03
- Budapesti Protokoll a felügyeleték közötti együttműködésről, CEIOPS-DOC-08/06