

RAB HENRIETT

**A NYUGDÍJBIZTOSÍTÁSI ELLÁTÁSOK FENNTARTHATÓSÁGÁNAK JOGI
GARANCIÁI**

PHD. ÉRTEKEZÉS TÉZISEI

**MISKOLC
2010.**

A NYUGDÍJBIZTOSÍTÁSI ELLÁTÁSOK FENNTARTHATÓSÁGÁNAK JOGI GARANCIÁI

I. Ténamegjelölés, a kutatás célkitűzései, módszertana

A témaválasztásom indokául szolgál, hogy a társadalombiztosítási ellátásoknak – különösen a nyugdíjrendszernek – világszerte jelentős gazdasági, demográfiai kihívásokkal kell szembenéznie. A vizsgálatok egyrészt a finanszírozás kérdését érintő közgazdasági jellegű elemzések, másrészt a szociális jogok garanciális szerepét elemző tanulmányok. A két nézőpont összekapcsolása álláspontom szerint eddig nem történt meg. Márpedig amennyiben a szociális jogok garanciái nemzeti és nemzetközi szinten kikényszeríthetőek, akkor ezzel előbb vagy utóbb szembesülnünk kell.

A témakör feldolgozása, elemzése különösen indokolt napjainkban, mikor a társadalombiztosítási ellátások a jelenlegi gazdasági helyzetben újabb átalakításon mentek és mennek keresztül. Amennyiben azt vizsgáljuk, hogy a költségvetési megszorítások keretében miért kerülnek mindig reflektorfénybe a szociális ellátások, abban az esetben megállapítható, hogy a szociális jogok keretei közé tartozó ellátások fenntartása jelentős megterhelést jelent a mindenkori költségvetés számára. A kérdést ezen szempontok alapján vizsgálva jutottam arra a következtetésre, hogy mindenképpen szükséges a szociális jogok alkotmányjogi, alkotmánybíróági és nemzetközi jogi vizsgálatát elvégezni ahhoz, hogy a társadalombiztosítás eddigi közgazdasági alapú finanszírozhatóságának kérdését értékelni lehessen.

A dolgozat újszerűségét véleményem szerint az adja, hogy a fiskális szempontú közgazdasági elméletek és a szociális jogok alkotmányos jogvédelmének szembesítését igyekszem elvégezni. Mindezt teszem abból a célból, hogy a jogtudomány és annak képviselői a társadalombiztosítási reformok kapcsán ismételten reflektorfénybe kerülhessenek, véleményüket érvényesítve állást foglalhassanak és a társadalombiztosítási rendszer kapcsán a jogi összhang megteremtésével a szabályozás egységesebbé válhasson, az alkotmányos jogvédelmi garanciák érvényre jussanak.

Alaptézisem, hogy az állami szerepvállalás kiindulási alapja kell legyen a társadalombiztosítási rendszernek. Ahhoz, hogy az állami fenntarthatóságról pontos elemzést végezhesünk, meg kell fogalmaznunk, hogy mit várunk el a szociális ellátó rendszerektől, konkrétan a társadalombiztosítás rendszerétől. Kiindulási alapunk, hogy a nyugdíjrendszernek egyrésztől biztosítási elvűnek kell lennie, hiszen egy kockázatmegosztó közösségről van szó, ami egyúttal egy kötelező, önbiztosítási rendszer is. Másrésztől viszont meg kell valósítsa a társadalmi szolidaritás elvét is, amelyet jelenlegi feltételezéseink szerint az újraelosztási elem biztosít. Követelmény továbbá, hogy legyen átlátható, stabil és kiszámítható, ösztönözze a járulékfizetést, és alkalmazkodjon a gazdasági ciklusokhoz, ezzel összefüggően pedig képes legyen az önfinanszírozásra. További elvárás, hogy legyen arányos és társadalmilag szolidáris is egyben, hiszen el kell ismernie a magasabb jövedelmet, de meg kell segítenie a

rászorulókat, vagyis egyszerre kell tisztességesnek és szociálisan elfogadhatónak lennie. Ezért mindenképpen szükségesnek tartom annak megvizsgálását, hogy az alkotmányos háttér milyen lehetőségeket, mozgásteret teremt az államnak a társadalombiztosítási rendszer intézményrendszerének kialakításakor és a társtudományok, kiemelten a közgazdaságtan racionalitása mellett hogyan lehet a leginkább megfelelő, működőképes, azaz fenntartható és finanszírozható rendszert kialakítani. Továbbá igyekszem bemutatni, hogy ebben az állami reform folyamatban a jogtudományra milyen feladatok várnak (illetve, hogy milyen szerepben szükséges a pozícióit erősíteni). Ezen eredmény megfogalmazása a dolgozat végső célja.

A dolgozat az általánostól a különös felé haladás módszerét követi, mely megközelítés alapjaiban határozza meg a szerkezeti felépítést is. A dolgozat első általános részében – második fejezetében – elméleti síkon közelítem meg a szociális jogok jogelméleti helyzetét, az állam szerepét a szociális jogok biztosításában, majd a következő részben kitérek a szociális jogok alkotmányos megítélésére. Már a szociális jogok jogtudomány keretein belüli elemzésekor is több jogág kutatási eredményeit, módszereit felhasználva törekszem saját következtetéseket levonva javaslatokat megfogalmazni. Részletesen elemzem az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát a szociális jogok, különös tekintettel a téma szempontjából kiemelt jelentőségű társadalombiztosítási ellátások vonatkozásában. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának átfarmálódása igazolja azon alaptézisemet, hogy a társadalombiztosítási ellátások finanszírozhatóságának kérdésekor nem szabad kizárólag a közgazdaságtan tételeire támaszkodni, hanem a megoldások kialakításának sarokköve az alkotmányos lehetőségek vizsgálata is, mely a jelenlegi társadalombiztosítási kutatásoknak nem meghatározó eleme.

Az Alkotmánybíróság döntéseinek ismertetésekor hangsúlyt fektetek arra is, hogy a legtöbb esetben modellként szolgáló német alkotmánybírósági gyakorlat releváns elemeit is bemutassam és összevegyem a magyar alkotmánybíróság határozataiban kifejtettekkel. Továbbá igyekszem elhelyezni a magyar alkotmánybírósági (alkotmányos) gyakorlatot a nemzetközi jogi környezetben is, bemutatva a vonatkozó nemzetközi szerződések gyakorlati jelentőségű elemeit, melyek igazolják, hogy az Alkotmánybíróság döntéseinek formálódása a nemzetközi környezet változásával együtt alakul. Kitérek a nemzetközi szintér több szereplőjének (ENSZ, ILO, Európa Tanács, Európai Unió) szociális jogok vonatkozásában kialakított gyakorlatára, melyekről megállapítható, hogy egymással szimbiózisban élnek és a hazai gyakorlat is a legtöbb esetben ezekkel összhangban alakul. Igyekszem a dolgozatban bemutatni az ellentmondó és nem egyezményes, az uniós normákkal nem harmonizáló joggyakorlatok tárgyalásakor azok jogpolitikai indokait is.

A szociális jogok megítélése azonban – álláspontom szerint – a jog keretein túlnyúlva, multidiszciplináris megközelítésből vizsgálendő. A jogi megközelítés mellett a közgazdaságtan, a szociológia, a demográfia és a politológia is foglalkozik a kérdéssel. A dolgozatban törekszem a multidiszciplináris jelleg megtartására, lehetőség szerint a szociális jogok tudományterületeken átívelő elemzésére.

A dolgozat másik nagy szerkezeti egysége – harmadik fejezete – a szociális jogok egyes elemeinek – különös tekintettel a társadalombiztosítási ellátásokra, azon belül is a nyugellátásra – biztosítására kialakított közgazdasági modellek, elemzési szempontok bemutatása, azok releváns elemeinek kiemelésével.

A társadalombiztosítás rendszerén belül a nyugdíjbiztosítás elemzésére vállalkozom, terjedelmi korlátok miatt a társadalombiztosítás teljes körű kritikai elemzése csak az alapos és részletes feldolgozás rovására lenne megvalósítható. Választásom azért esett a nyugdíjbiztosításra, mert – véleményem szerint – annak szorosabb a szociális jogi kötődése, és az általános társadalmi, demográfiai folyamatokon hatása is jól érzékeltethetően kimutatható. Továbbá a nyugdíjbiztosítás folyamatai áthatják a szociális ellátórendszer egészét, érintik a szociális ellátások rendszerét (pl. idősorúak járadéka), a foglalkoztatáspolitikát (pl. a nyugdíjat megelőző álláskeresési segély) és jelentős hatást gyakorolnak az egészségbiztosítás egészére. Ezen átfogó jelleg miatt a nyugdíjbiztosítás interdiszciplináris elemzése, és az így levont következtetése egy későbbi, a társadalombiztosítás egészének elemzésére is kiterjedő kutatás alapjául szolgálhat.

A közgazdasági szempontú megközelítésen keresztül képet nyerhetünk az állam fiskális szempontjairól és azok hatásairól a társadalombiztosítási rendszerre. Szükségesnek tartom a jogi megközelítéstől ugyan nagyon távol álló, de a nyugdíjbiztosítás működését alapvetően meghatározó közgazdasági szempontú elemzés elvégzését is, mert a tisztán fiskális alapú hatásvizsgálat letisztultsága könnyebben összhangba hozható a tényleges szükségletekkel. Ezen modellek torzítására a jogi összehangolás mellett a demográfiai és szociológiai korrekciós mechanizmusok hívhatók segítségül, melyek elemző bemutatásakor önálló probléma felvetését és saját alternatívák bemutatását is elvégzem. Modellezi az előzőekben említett felvetéseimet, hogy az 1997-es nyugdíjreform kidolgozásakor is sor került a reformok hatásainak vizsgálatára, azonban a társadalmi folyamatok, a demográfiai helyzet – az esetleges politikai döntésekről nem is beszélve – a tervezettől eltérő alakulása már néhány év távlatából vizsgálva is jelentős torzulásokat eredményezett.

A nyugdíjbiztosítási reformok kapcsán számos téves, illetve félinformáció van a köztudatban, melyek a valós finanszírozási háttér, demográfiai és szociológiai ismeretek fényében más megvilágítást nyernek, ezért ezek analízisének által igyekszem helytálló és egyben objektív képet festeni a tényleges lehetőségekről, problémákról. A demográfiai háttér például segítséget nyújt annak megértéséhez, hogy generációnként miért eltérő módon terhelt a társadalombiztosítási rendszer, és ezen ismeretek birtokában megérthető, hogy miért kell más-más megoldási alternatívákat kidolgozni az egyes demográfiai ciklusokra. A szociológia pedig magyarázatot nyújt az egyes generációk eltérő hozzáállására a társadalombiztosítási rendszer alapját képező társadalmi szolidaritáshoz, amely szintén segíti az ideális megoldás kialakítását.

A nyugdíjrendszerek általános vizsgálatát elemezve, külön alfejezetben emeltem ki a kelet-közép-európai országok speciális helyzetére vonatkozó információkat, ahol a környező országok, elsősorban Lengyelország és a magyar reform összevetését

végzem el. Kiemelem az átalakítás közös és különböző elemeit és ezek hatását a nyugdíjrendszerre. Az itt tett megállapítások tanulságul szolgálhatnak a dolgozat további elemzéseinél és a végső következtetések során.

A társstudományok ismereteiből kiindulva – már nagyobb rálátás mellett – vázolom a nyugdíjbiztosítás aktuális helyzetét, kitérve az 1997-ben megalkotott és 1998-tól hatályos új nyugdíjrendszer finanszírozási dilemmáira, legfőbb hatásaira, kiemelten kezelve a második nyugdíjpillér kérdését. A következő – de lege ferenda következtetéseket tartalmazó – fejezet gondolatainak előrevetítéseként az elemzett problémák tekintetében javaslatokat is megfogalmazok a jövőre vonatkozóan.

A dolgozat harmadik nagy szerkezeti egységében – ténylegesen a negyedik fejezetében – saját következtetéseimet levonva a társadalombiztosítási rendszer, azon belül is a nyugdíjbiztosítás jogi szabályozásának hazai ellentmondásait, anomáliáit törekszem bemutatni, és ezzel alátámasztani a korábbi fejezetekben felvázolt problémákat. Mindezt igyekszem a korábban a kelet-közép-európai országok speciális helyzetére vonatkozóan tett következtetésekre, és az abból adódó társadalmi problémákra is figyelemmel végezni, hogy tisztább képet nyerhessünk társadalombiztosítási rendszer és az állami szerepvállalás összefüggéseinek megítélésekor.

A hatályos nyugdíjszabályozás kritikai elemzése körében felhasználok a dolgozat második és harmadik fejezetében tett következtetéseket. Igyekszem összekapcsolni egyrészt az alkotmányos garanciák körében tett megállapításaimat a közgazdasági demográfiai elemzések alapján megállapított szükséges fejlesztési elemekkel, keresve ezáltal a szociális jogi garanciák és a fiskális szempontú reformelképzelések együttélésének lehetőségét. Majd az így kialakult szempont rendszerre figyelemmel vonom vizsgálatom alá a hazai nyugdíjszabályozás általam problematikusnak ítélt elemeit, és a kialakult mérce alapján ítélem meg a garanciák és fiskális elvárások arányát, teszek a nyugdíjrendszer egésze szempontjából kritikai következtetéseket.

Kiemelem az általam a magyar nyugdíjrendszer jelentős problémáinak tartott elemeket, bemutatom az érintett kérdésekben a nyugdíjszabályok változásán keresztül a joggyakorlat alakulását, ellentmondásait és azok hatását-összességében a nyugdíjrendszer fenntarthatóságára. Ebben a körben elemzem a reformok lehetséges irányait, a meglévő nyugdíjasok helyzetét alapvetően érintő központi kérdéseket. Kitérek a társadalombiztosítási nyugellátás fenntarthatósága szempontjából a kedvezményes nyugdíjazás egyes formáinak elemzésére. Bemutatom a korkedvezményes nyugdíj, rokkantsági nyugdíj csapdáit, az átalakítás szempontjait, rögzítve azt az alapfelvetést, hogy a nyugdíjrendszer alapjai összességében megfelelőek, teljes átalakítás nem szükséges, és kiegészítve azzal, hogy az előrehozott öregségi nyugdíj, mint a korrekció lehetősége egy standard eleme kell legyen a nyugdíjrendszernek, mely a nemzetközi szintén is elfogadott.

Összehasonlító módszert alkalmazva vizsgálom két korszak eltérő megoldási javaslatait: a korengedményes nyugdíjazás, mint nyugdíjforma és a prémiumévek

program, mint tulajdonképpen az állami foglalkoztatottak létszámcsökkentési programjának az összevetését végzem, a ténylegesen elért hatásuk, nyugdíjrendszert érintő következményeik alapján. Az összehasonlító módszer segítségével alátámasztom azt a felvetést, hogy a hatását tekintve a két jogintézmény azonos eredményre vezet. Továbbá a nyugdíjkedvezmények kapcsán igazolom azt a tézist, hogy a magyar nyugdíjrendszer egyik legnagyobb hibája az, hogy a főszabályként meghatározott sajátjogú öregségi nyugdíjazás helyett a kedvezmények jelentik a fő szabályt, és ennek hatására a közgazdaságtan által kialakított, és hatásvizsgálatok által finanszírozhatónak tartott társadalombiztosítási rendszer egyensúlya megbillen. A közérdeklődés szempontjából jelentős nyugdíjelemek elemzésére is sor kerül, mint például a 13. havi nyugdíj, az előrehozott nyugdíj melletti munkavégzés lehetősége.

A vázolt fejlesztési irányokra figyelemmel a reform folyamatok előre mutató elemeinek bemutatásával és összehasonlításával igyekszem még elvégezni az új jogintézmények, mint például a foglalkoztatói nyugdíj nyugdíjrendszerbeli helyének, környezetének vizsgálatát, mellyel egyúttal a fejlődési irányok kapcsán a nyugdíjpillérek bővítése, a nyugdíjak finanszírozhatósága szempontjából jelentős magánszektor felé való eltolódás lehetőségeit és veszélyeit is bemutatom.

Elemzésem során a hazai alkotmánybírósági gyakorlat és a nemzetközi egyezmények elvrendszerét felhasználva vontam le következtetéseket a hazai folyamatok elemzésekor és értékeltem a közgazdasági szempontú reform javaslatokat, fejlesztési irányokat, ezzel egy új olvasatát adva a nyugdíjrendszer elemzéseknek.

Munkám során széleskörű forrásfeldolgozást végeztem, melyet a hasznosítás szempontjából két nagy csoportra oszthatok. Az egyik csoport a vizsgálati céljaim szempontjából releváns információkat tartalmazó források köre, míg a másik csoportba azok az irodalmak tartoznak, melyek a dolgozat tárgya szempontjából konkrét információkkal nem szolgálnak, azonban a vizsgált kérdésekre való minél pontosabb és átfogóbb rálátás céljából hasznosításra kerültek.

A dolgozat egyes fejezeteihez kapcsolódóan eltérés adódik a hazai és a külföldi források felhasználásának arányában, a hazai jogi szabályozási környezet bemutatásához elsődlegesen magyar nyelvű forrásokat vettem alapul – hiszen közvetlen információval munkámhoz ezek szolgálhattak – míg a nemzetközi vonatkozású fejezeteknél igyekeztem a releváns nemzetközi irodalmak feldolgozására is.

A jogi szempontú szakirodalom mellett számos kérdéshez kizárólag más tudományterület eredményeit megjelentető publikációk álltak rendelkezésemre, melyekből törekedtem a jogilag releváns információk kiemelésére és vizsgálati szempontjaim szolgálatába állítására.

A dolgozat készítése során az egyes munkafolyamatok eredményeit részpublikációkban tettem közzé, melyek tartalma a feldolgozás folyamata során még pontosításra és számos esetben kiegészítésre került.

II. Tudományos eredmények, a hasznosítás lehetséges irányai

1. Az Alkotmányon alapuló következtetések

Az Alkotmánybíróság számos határozata foglalkozik a szociális biztonsághoz való jog értelmezésével. A kérdés vizsgálatára a szociális és társadalombiztosítási ellátások kapcsán szinte minden jogszabályi változáskor sor kerül. A beadványok többsége a korlátozások alkotmányellenességének megállapítását várja az Alkotmánybíróságtól, arra hivatkozással, hogy az sérti a szociális biztonsághoz való jogot. Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány értelmezésekor számos szempontra figyelemmel kell meghoznia döntését. Ezeknek a szempontoknak a vizsgálatára kerül sor a dolgozatban.

A szociális jogok kapcsán több kérdés köré csoportosíthatóak az Alkotmánybíróság határozatai, a dolgozatomban ennek megfelelően igyekeztem tárgykörönként bemutatni az egyes AB határozatokat, melyek alapján a következtetések levonására az egyes ellátásokra figyelemmel került sor. Az első és talán legjelentősebb kérdés, mely minden vizsgálati szempont esetében kérdésként felmerül, az Alkotmány 70/E. §-a. Szükséges még kitérni az Alkotmány 70/A. §-a szerinti diszkrimináció kérdésére, valamint a jogállamiság, a jogbiztonság és a szerzett jog kérdésének összefüggéseire, továbbá a szerzett jog kérdésköréből eredően a tulajdonhoz való jog alkotmányos elvére. További kérdésként vetődhet még fel és a társadalombiztosítási ellátások, a nyugdíj szempontjából kiemelkedő jelentőségű „kellő felkészülési idő” problémája is.

A szociális biztonsági ellátórendszer elemzésekor szükséges annak tisztázása is, hogy az egyes ellátások milyen formában jelennek meg. Vannak biztosítási típusú ellátások, melyek esetében munkavégzéshez és járulékfizetéshez kötött az ellátás, ezek biztosítására szerez mindenki jogot a vásárolt jog elve alapján. Vannak segélyezési típusú ellátások, ahol a jogosultság rászorultsági alapon jár, és elkülöníthetünk normatív típusú ellátást, ahol rászorultságot sem kell igazolni, mivel az ellátás anyagi jogon jár. Az Alkotmánybíróság gyakorlata is igazolja, hogy a különböző elvek alapján járó ellátásokat nem lehet egységesen megítélni, más jogcímek alapozzák meg a jogosultságokat.

Nem szabad azonban azt sem elfelejtenünk, hogy a szolidaritási elemet, a szociális alapú ellátást az állam nem köteles a társadalombiztosítás útján biztosítani, az alkotmányos kötelesség csak az ilyen rászorultsági ellátások biztosítása. Az Alkotmánybíróság 43/1995. (VI. 30.) AB határozata a szociális ellátások mértékének megváltoztatásával kapcsolatban utalt arra, hogy „az állam a 70/E. §-ban megfogalmazott kötelezettségének eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Ezen belül a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalompolitikai céljait.” Ezzel kapcsolatban rámutatott arra is, hogy „az állam széles körű jogosítványokkal rendelkezik a szociális ellátásokon belüli

változtatásokra”. Ugyanakkor azt is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy „az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá”. A megélhetési minimum garانتálásából konkrét részjogokra való alkotmányos jog viszont nem vezethető le, így ez pontos mércét a jogvédelem során nem jelent.

A szerzett vagy vásárolt jog elvének továbblépését az jelentette, amikor az Alkotmánybíróság a viszonyítás rendszerét is kidolgozta, vagyis ha az állam az egyes ellátások feltételeinek szigorítását kompenzálja és ez egyébként sem tekinthető olyan mértékű garanciaelvonásnak, amely már az arányok jelentős mértékű eltolódását eredményezi, akkor az ellátásra jogosultak szociális biztonságát a törvénymódosítások lényegesen nem veszélyeztetik, szerzett jogaikban és társadalombiztosítási-tulajdonosi pozícióikban azok nem eredményeznek érdemi változást. Ezen okfejtés alapján arra a következtetésre is juthatunk, hogy az alkotmányos arányossági mérce alapja lehet egy közgazdasági számítás is, mely már kevésbé elvont, objektív garanciát jelent. Ennek a veszélye viszont a jogi jelleg háttérbe szorulása lehet, ami a jogvédelem esetében különösen nagy kockázatot eredményez.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata a biztosítási és a szolidaritási elvű ellátások szétválasztásával a vegyes rendszer szociális jogi alapjait intézményesítette is. A tökefedezeti pillér alkotmányossági aggályt nem is eredményezett. Azon elv kimondásával, mely szerint az állam az Alkotmány 70/E. §-ából eredő kötelezettsége csak az ellátórendszer biztosítása, ennek jogalapja rögzítésre került. Bár kérdés lehetett volna, hogy ha az Alkotmány szintjén kijelölt állami feladat magánosítására kerül sor, akkor a második pillér privatizálása megfelel-e az Alkotmány 70/E. §-ában rögzített kötelezettségnek.

A tulajdonhoz való jog elvének társadalombiztosítási ellátások kapcsán történő alkalmazhatóságának kérdésével számos határozatában foglalkozott az Alkotmánybíróság, azonban az is megállapítható, hogy egyértelmű állásfoglalás a kérdésben nem született. Azt is szükséges átgondolnunk, hogy van-e többféle tulajdonvédelem. Mi a különbség az alkotmányon alapuló tulajdonhoz való jog és a polgári jog keretei között szabályozott dologi jogi tulajdonvédelem között? Vajon a polgári jogi tulajdonvédelem nem az alkotmányon alapuló tulajdonhoz való jog speciális szabályait jelenti-e? A szerzett jogoknak nem csak a jogvédelmi eszköze a tulajdonhoz való jog? Ennek a kérdésnek a megválaszolása továbbra is az Alkotmánybíróságra vár, melynek lehetséges fórumává az új magánnyugdíj törvény válhat. Álláspontom szerint ugyanis, amennyiben – a törvény szövegével egyezően – nevesített szerződéstípusként elfogadjuk a magánnyugdíj-biztosító szolgáltatását, akkor a polgári jogi és az alkotmányos tulajdonvédelem Alkotmánybíróság általi szétválasztása is újraértékelésre szorul.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata során – mint látható – számos elvre figyelemmel kell legyen, melyek önállóan alkalmasak egy-egy kérdés megítélésére, de összességében már bizonytalanságot eredményeznek a jogalkalmazás számára. Az előzőekben érzékeltetett ellentmondások elkísérték az Alkotmánybíróság

eddiggi gyakorlatát, anélkül, hogy a már kialakult irányvonalak teljes mértékben kikristályosodtak volna, így ez a jövő feladata marad. Az eddigi gyakorlatnak megfelelően a nemzetközi trend segíti az Alkotmánybíróság elveinek formálódását.

Az alkotmányos garanciák megteremtésének egyik legfontosabb hozadéka a járulékfizetési hajlandóság fenntartása lehet. Az ellátások szintjének emelése, csökkentése a szerzett jogok tartalmát befolyásolják, így indokolt lehet a kockázatviselés arányának vizsgálata is.

2. Nemzetközi szintér jelentősége

A szociális jogok vonatkozásában kiindulási pontként megállapítható, hogy az állam gazdasági-szociális szerepvállalását illetően a döntéshozatal a belső demokratikus folyamatok helyett egyre inkább nemzetközi szintre tolódik. Általános jelleggel megállapítható, hogy a nemzetközi egyezmények a szociális jogok vonatkozásában nem írják elő, hogy azokat alkotmányos szinten kellene rögzíteni. A szociális jogok biztosítására a jogrendszer egésze hivatott, természetesen a szabályozás széleskörű autonómiája mellett.

A nemzetközi szervezetek közül az ILO, az Európa Tanács és az Európai Unió szerepét vizsgáltam. Mindhárom szervezet más-más eszközöket dolgozott ki a szociális jogok védelmére. Ezeket elemezve jutottam arra a következtetésre, hogy a valódi mércét az ILO 102. számú egyezménye jelenti, mely igazodási pontként szolgál az Európai Szociális Chartán keresztül még az Európai Uniónak is. Magyarország vonatkozásában ezért a reformok elemzésekor vizsgálnunk szükséges az ILO egyezmény megvalósulásának lehetséges irányát is, mely különösen fontos azért is, mert ezidáig hazánk a 102. számú egyezményt elfogadó országok köréhez nem csatlakozott.

A nemzetközi elvárásoknak való megfelelés vizsgálata egy új szempontot adott a magyar nyugdíjrendszer elemzéséhez. A hazai reformokat ennek megfelelően más szemüvegen keresztül is megítéltem, ami egy új szintjét eredményezte a dolgozat következtetéseinek.

A nemzetközi színteret vizsgálva megállapítottam, hogy a magyar reform folyamatok nemhogy elősegítik a nemzetközileg elismert feltételek megvalósítását, hanem sok esetben azzal kifejezetten ellentétes irányban hatnak, ezzel pedig távolodunk például az ILO 102. számú egyezmény ratifikálásától és az Európai Szociális Charta elfogadásának szintjében való előrelépéstől is. Ezen egyezmények viszont Magyarország nemzetközi szintű elismeréséhez elengedhetetlenek.

3. A közgazdasági szempontok összevetése a jogvédelmi garanciákkal

A hazai közgazdasági szakirodalomban számos elmélet alakult ki a nyugdíjrendszer átalakításának szükséges irányairól. Általában egységes az álláspont a tekintetben, hogy egy szociális elemet biztosító – alapjogilag védett – nyugdíjelemre mindenképpen szükség van, azonban a motiválásnak része kell legyen a keresettel arányos nyugdíj elem. A Világbank ezt a társadalombiztosítási nyugdíjpillért egységes összegűvé alakításával javasolja megvalósítani úgy, hogy a hangsúly a második pillérre helyeződjön át. A nulladik vagy első pillér, a szociális alapon biztosított nyugdíj – a jelenleg még a nyugdíjrendszerben szereplő minimál nyugdíj mellett – két karakteres formában került kidolgozásra. Az egyik az úgynevezett alapnyugdíj, melynek legfőbb támogatója Augustinovic Mária, míg a másik elmélet a Simonovits András által preferált rászorultsági alapon járó nyugdíj, ami véleményem szerint egy szociális alapon differenciált alapnyugdíj. Természetesen vannak olyan elemzők, akik a szociális elemnek a nyugdíjrendszerbe való beépítését szükségtelennek tartják. Álláspontjukat elsősorban azzal támasztják alá, hogy a szociális alapú nyugdíj bevezetése hatalmas és felesleges terheket róna a költségvetésre, és az öngondoskodás teljes eltűnését eredményezné. Azonban ha a dolgozatban részletesen kifejtett szociális jog alkotmányos hátterére gondolunk, akkor nyilvánvaló, hogy a többségi akarat ellenére is biztosítani kell az időskori gondoskodást, ellátást azok számára, akik a létfenntartáshoz szükséges megfelelő jövedelemmel nem rendelkeznek.

Kitörési pont az lehet, ha a szociális jogok fogalomrendszere körébe bekerülne az önhiba fogalma, hiszen az érintettek jelentős része nem is akarja a nyugdíjhoz szükséges járulékokat megfizetni. Az alkotmányos jogoknak ugyanis véleményem szerint nem lehet az a célja, hogy az egyén valamennyi kötelezettségét kimentse, helyettesítse. Nyilvánvaló, hogy nem köthető feltételekhez az alapjogok biztosítása, azonban ha az önhiba fogalmához szankciók kialakítása társulhatna, akkor az egyéni felelősség visszahozható lenne ebbe a fogalomrendszerbe. Hasonló megoldásokra gondolok itt, mint a foglalkoztatáspolitikában az álláskeresői támogatás nemzetközileg is elismert feltétele, amely szerint ha saját kezdeményezésre vált valaki munkanélkülivé, akkor vagy csak késleltetve jogosult az ellátásra, vagy abban nem is részesülhet. A nyugdíj esetében ez az ILO 102. számú egyezményének elvárásaival egyezően irányulhatna ez a szolgálati idő, részjogosultságok feltételeinek a megszerzésére. Aki pedig még törekvéseket sem tett a nyugdíjjogosultság feltételeinek, a szükséges szolgálati időnek a megszerzésére, ott korlátozott ellátások bevezetése lehetne megengedhető. Például alapnyugdíjban részesül, de utazási, múzeumi kedvezmény nem jár a számára. Az önhiba eleme arra szolgálhat megoldásként, hogy a jogvédelem ne váljon a jogbizonytalanság forrásává, hiszen ha az alanyi jogi ellátást mindenki számára biztosítjuk, akkor az adó- és járulékfizető is motiválatlanná válik.

A szerzett jog és az ellátás minimális szintjének elve a kellő felkészülési idő garanciája mellett elegendő mérce kell legyen ahhoz, hogy a korosztályi elszámolás gazdasági szempontjai – az újraelosztásra figyelemmel – egy alapjogilag és a működőképesség

szempontjából is fenntartható nyugdíjrendszert eredményezzen. Véleményem szerint ezen elvrendszernek a reformok előkészítésekor együtt kellene érvényesülnie, mely – a jelenlegi gyakorlat szerinti – jogász közreműködés nélkül már megoldhatatlan.

Az alkotmányos garanciák által nem megfelelően előkészített reformok ugyanis társadalmi hatásukat tekintve bizalomvesztést okozhatnak – mint ahogy már okoztak is – a gazdaságilag aktív népesség számára, ami a fekete munka, a járulékfizetés elkerülésében csúcsosodhat ki. Ha megfelelően alkalmazzuk az Alkotmánybíróság által a korábbiakban már ismertetett mércéket, akkor a jogalkotás ez irányú hibái is kiküszöbölhetőek. Ha betartjuk a kellő felkészülési idő elvét, megfelelő átmeneteket biztosítva a reformok átvezetésre, vagy ha a rendszer-átalakításokat összehangoltan, a társadalmi és nem nemzetközi kutatásokra alapozottan hajtjuk végre, akkor nem is lesz szükség a tulajdonhoz való jog elvének alkalmazására, mert az érintettek azonosulnak a reformokkal (vagyis azt sajátjuknak tekintik).

A nyugdíjreformok tervezésekor a közgazdaságtannak támaszkodnia kell a demográfiai folyamatokra. A jogi garanciák kialakításakor is szükség lehet viszont ezen elemzések felhasználására. Ilyen a kellő felkészülési idő, illetve a német Szövetségi Alkotmánybíróság által kidolgozott értékgarancia, melyek szempontjából a demográfiai eredmények értékelése elengedhetetlen. Az Alkotmánybíróság ezen mércénél a társadalmi hatásokat egy életpályán vagy egy adott időszak érintettjei szempontjából is meg kell vizsgálnia, ezáltal pedig objektívebb értékelés kialakítására van lehetőség.

Mindezt erősíti az is, hogy a járulékfizetőknek nincs biztonságérzetük a társadalombiztosítási ellátások tekintetében. Értem ezalatt azt, hogy a jogszabályi rendelkezések sűrű változása miatt bizonytalanság alakul ki a tekintetben, hogy ki mikor, milyen feltételek mellett lesz jogosult ellátásra. A jogbiztonság garanciája pedig valamennyi alkotmányossági mércét jelentő elv kiindulási alapja, melynek hiányában az érintettek értékrendje sérül és vész el ezáltal a nyugdíjrendszerbe vetett bizalom, amely végső soron a járulékfizetési hajlandóságot is befolyásolja. Ezzel ellentétesen, ha bíznak abban, hogy a nyugdíjrendszer megfelelő ellátást fog nyújtani számukra, akkor tulajdonosként viszonyulnak ahhoz, így szükségesnek látják a rendszer fenntartását is.

Napjainkban viszont a demográfiai trendek mellett, társadalmilag vitatottá vált a nyugdíjrendszer újraelosztó szerepe is, mivel az aktív keresők ezt a szerepet igazságtalannak tartják, és mindezek miatt ha tehetik kibújnak a nyugdíjrendszerben való aktív részvételük, járulékfizetésük alól.

Álláspontom szerint árnyaltabb ettől a helyzet. Vannak elemek, melyeket társadalmi elégedetlenség övez (például a nyugdíj melletti munkavégzés, alacsonyabb nyugdíjakat preferáló nyugdíjemelés), viszont léteznek olyan elemek is, melyeknek a hiánya váltaná ki az emberek ellenérzéseit. Ilyen például a hozzátartozói ellátások köre, melynek létét nem szokás megkérdőjelezni. Esetleg az képezi a vita tárgyát, hogy ezeket a nyugdíjrendszer részének kell-e tekinteni.

A második pillér értékelésére külön is sort kerítettem a dolgozatban, hiszen valamennyi hazai reformfolyamat és kialakult probléma összefüggésben van a magánnyugdíj-pénztárak létrejöttével, működésével, eredményével. Számos nyugdíjrendszer elemzés kiindulási alapja, hogy a második pillér bevezetése Magyarországon indokolt volt-e. Ezen kérdés megítéléséhez a jogi garanciák az Alkotmány, a nemzetközi szintér szempontjából sem hívhatók segítségül, ugyanis a jogvédelem egyik fóruma sem irányul kifejezetten a nyugdíjrendszer privatizálása ellen, ezt elsődlegesen politikai és szakmai kérdésnek tekinthetjük.

A nyugdíjrendszer átalakításakor többnyire a szociális jogi garanciák miatt nem kerülhet sor drasztikus parametrikus reformokra. Ezzel szemben megítélésem szerint a paradigmaticus reformok körében nagyobb a jogalkotó mozgástere. E körben a nyugdíjreform által hátrányosan érintettek ellátása kompenzálható a szociális ellátórendszer, a foglalkoztatáspolitikai keretei között, így alkotmányos jogsérelem nem keletkezik, azonban a nyugdíjrendszer egyensúlya kialakítható. Ehhez hasonló megoldás az alapnyugdíj kérdése is, hiszen az a szolidaritási jellege alapján hordoz magán olyan elemeket, amelyeknek nem feltétlenül a társadalombiztosítás keretei között kell megvalósulnia.

Abban az esetben azonban, ha a teljes szociális ellátórendszer reformja összehangolt, akkor hatékonyabb és a jogbiztonságot is inkább garantáló megoldások születhetnek. Egy ilyen átfogó reformot azonban politikailag is fel kell vállalni, mert ha csak részben valósul meg, akkor hátrányosabb következményekkel jár, mint egy gyenge, rendszerelemeket érintő parametrikus reform.

Az értekezés témakörében közölt publikációk:

1. Fenntartható fejlődés, vagy gyökeres fordulat? Kérdések a magyar egészségügy reformja kapcsán. = *Studia iurisprudentiae*. Tomus 2/2., Miskolc, 2002. 105-127. oldal
2. A társadalombiztosítás fejlődésének története. *Collega*. 1/2003. 25-27. oldal
3. A társadalombiztosítás fejlődésének intézménytörténete. *Studia iurisprudentiae*. Tomus 4/2., Miskolc, 2004. 53-75. oldal
4. Új dimenziók az Európai Szociális Charta fejlődésében. *Studia iurisprudentiae*. Tomus 5/2., Miskolc, 2004. 121-139. oldal
5. A társadalombiztosítási bíráskodás fejlődése a századfordulón. Doktoranduszok Fóruma. kiadványkötete, Miskolc, 2004. 287-292. oldal
6. Európai és magyar szociális jog (jegyzet) Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen 2004. 7. fejezet 146-169. oldal, valamint 9. fejezet 193-211. oldal
7. A közép- és kelet-európai országok nyugdíjrendszereinek sajátosságai Doktoranduszok Fóruma kiadványkötete, Miskolc, 2005. 232-237. oldal
8. A magyar nyugdíjrendszer helyzete, a kelet-európai valóság Munkaügyi Szemle 6/2005. 12-15. oldal
9. A Szociális Charta fejlődése és megnyilvánulása a magyar szociális szabályozás keretei között, különös tekintettel a fogyatékkal élőkre Liber Amicorum Studia Ida Hágelmayer Dedicata II., ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, Budapest, 2005. 155-177. oldal
10. A prémium évek program és a korengedményes nyugdíj: A munkanélküliség megelőzésének két alternatívája a nyugdíjbiztosítás eszközei körében Magyar Közigazgatás, 5/2006. 312-316. oldal
11. Nyugdíjrendszer a Belga Királyságban Magyar Jog, 6/2006. 372-374. oldal
12. A Prémium évek nyugdíj programban való részvétel lehetőségei és a korengedményes nyugdíjra való jogosultság szabályai Doktorandusz Fórum kiadványkötete, Miskolc, 2005., 216-221. oldal
13. A korengedményes nyugdíjazás intézményei, merre is tart ténylegesen a nyugdíjrendszer reformja: avagy a többség érdeke szorult kisebbségbe?, Ünnepi Tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára, szerkesztette: Csák Csilla, Novotni Alapítvány, Miskolc 2007., 303.-316. oldal
14. A szociális jogok alkotmányjogi megközelítése a hazai és nemzetközi környezetben, Debreceni Jogi Műhely V. évfolyam 4. szám, 4/2008.
15. A társadalombiztosítási rendszer fenntarthatósága, a finanszírozás lehetséges formái, Pécsi Munkajogi Közlemények, II. évfolyam I. szám, 2009. április, 41-54. oldal
16. A szociális jogok alkotmányjogi megítélése, Jogtudományi Közlöny, LXIV. évfolyam, 2009. június, 287-292. oldal

HENRIETT RAB

**LEGAL GUARANTEES OF SUSTAINABLE PENSION AND SOCIAL SECURITY
SYSTEMS**

PHD. THESIS OUTLINE

**MISKOLC
2010.**

I. Description, objectives and methodology of the research

My reason for choosing this research topic was the fact that pension schemes, and especially pension systems, are facing considerable economic and demographic challenges throughout the world. Significant numbers of studies carried out on this topic include economic examinations with regards to financing and reviews of the protective role of social rights. However, in my opinion, these two perspectives have yet to be explored in conjunction. Insofar as the system of safeguards embodied in social rights can be enforced on both a national and an international level, we will have to face address this sooner or later.

A fresh analysis of this topic is of crucial importance today, when social security services have been – and are still – undergoing dramatic changes due to the current economic situation. If we explore why social expenses are always being put on the top of the agenda when talking about reforming the budget, we find that maintaining the services stipulated within social rights requires enormous amounts of resources and puts a significant burden on each budget. Exploring the problem from this angle, I have reached the conclusion that a thorough overview of social rights from the perspectives of constitutional law, constitutional law enforcement and international law is essential to allow us to address the question of financing social security systems based on economic theory.

In my view, the originality of this paper is that it compares and contrasts economic and fiscal approaches with the constitutional protection of social rights. I have chosen this approach to emphasise the active role of members of the jurisprudence in social security reforms and highlight the need to place them at the centre of attention again. This paper seeks to develop the possibility for these members to deliver and discuss their opinions, thus establishing a harmonised legal framework so as to enact a more homogenous regulatory framework.

My fundamental argument is that the role of the state is indispensable in the operation of social security systems. In order to conduct a clear and precise analysis of state sustainability, we have to determine what is expected from welfare systems, specifically from social security schemes. Our starting point is that the guiding principle of pension schemes shall be that of insurance, because pension schemes function as risk-sharing communities which are, at the same time, compulsory self-insurance systems. However, these schemes also have to fulfil the solidarity principle which we currently believe is provided by the redistribution element of those systems. Pension schemes are required to be transparent, stable and predictable; they must provide incentives for contributions, be adaptable to economic cycles and also be able to fulfil the requirement of self-financing. Moreover, pension schemes also have to be proportionate and represent social solidarity, as they have to acknowledge those with higher income, but at the same time support those on low incomes. Thus, they have to be fair as well as socially acceptable. Therefore I believe it is essential to analyze the possibilities and room for manoeuvre that the state is allowed by the constitutional

background of the country with regards to creating the institutional framework of the social security system. In particular, we need to address the question of how to set up a system that follows the rationalist tenets of financial economics as well as maximising appropriate functionality, sustainability and financeability. In addition, I attempt to demonstrate the specific tasks that need to be carried out by experts of the jurisprudence during the state reform process (including those areas where those experts need to strengthen their position). The ultimate objective of this paper is to present and discuss my findings with regards to these issues.

This paper follows a progressive focusing method, moving from the general to the specific, which also determines the structure of the paper. In the first, general part of the paper (Chapter 2), I use a theoretical perspective to approach the position of social rights in a legal system and the role of a state in guaranteeing these rights. In the next part, I evaluate those social rights from a constitutional perspective. Throughout these parts, I examine the role of social rights within the framework of jurisprudence and develop my argument and recommendations informed by the findings and methodologies of various fields within the discipline of law. I conduct a thorough analysis of the legal practice of the Hungarian Constitutional Court with regards to social rights, paying special attention to the topic of social security services. The transformation observed in the practices of the Constitutional Court supports my argument that when addressing the financeability of social security services, we cannot rely solely on the established tenets of economics – but should also take into account constitutional possibilities that are not particularly addressed in existing research contributions on social security.

While analyzing the judgements made by the Hungarian Constitutional Court, I also provide a comparison with relevant decisions and practices of the German Constitutional Court – which had served as the original model for practices in Hungary. In addition, I attempt to frame the judicial practice of the Hungarian Constitutional Court within the international legal context, introducing practical elements of the relevant international treaties to demonstrate that the decisions of the Hungarian Constitutional Court evolve in conformity with the changes observed in the international environment. I also discuss the legal practice of supranational institutions (such as the UN, ILO, Council of Europe and the European Union) concerning social rights. It may be said that these practices coexist symbiotically with each other and, in most cases, the Hungarian judicial practice also conforms to them. When discussing contradictory, non-conventional or non-harmonized legal practices in Hungary, I address the legal and political reasons for the deviation from European and international legal practice.

Nevertheless, in my view, an evaluation of social rights should go beyond the framework of legal systems and calls for a multidisciplinary overview. In addition to legal studies, social rights are also addressed by branches of economics, sociology, demography and political science. I aim to maintain this multidisciplinary perspective in my paper and, wherever possible, aim to present an interdisciplinary analysis of social rights.

The second major part of my paper (Chapter 3) concentrates on economic models and analytical perspectives developed to ensure the implementation of various elements of social rights, in particular social security services and within that, retirement benefits; and highlights the relevant elements of these.

Due to the limited space in this paper, I will focus only on pension schemes within the system of social securities, since a critical overview of the entire social security system would not allow a thorough and detailed enough analysis. I chose the topic of pension schemes because I believe it is closely linked to social law, and its impact on general social and demographic processes can be clearly shown. Furthermore, the functions of pension funds pervade the entirety of the social security system: they affect the welfare system (e. g. allowances for elderly people), employment policy (e. g. unemployment benefits before retirement) and the healthcare system. As a result, an interdisciplinary analysis of pension schemes and the resulting findings may serve as the basis of further, more comprehensive research into the overall social security system.

Through an economic approach, we can obtain a clear picture of the fiscal perspectives of the state and their impact on the social security system. I believe it is necessary to carry out an economic analysis (which, although far removed from a legal perspective, is a fundamental determinant of the actual operation of pension schemes), because the pared-down approach of a purely fiscal study can be more easily reconciled with actual needs. In order to distort these models, a host of demographic and social correctional mechanisms can be called upon, in addition to legal harmonisation. Through my analytical introduction of these, I pose individual problems and alternatives. I also model my aforementioned propositions, i.e. that during the design of the general pension scheme reform in Hungary in 1997, the effects of the reform were forecasted – however, unexpected changes in the social and demographic processes of the time (as well as the relevant political decisions) resulted in significant distortions that were clearly observable even in a relatively short period of time.

Public awareness about pension scheme reforms is riddled with misinformation and half-truths. Such misconceptions should be evaluated in light of the actual financing background, demographic and social factors behind the reforms. Through my in-depth analysis, I attempt to create an appropriate and objective picture of the possibilities and problems of the reform process. For instance, a study of the demographic background facilitates an understanding of the varying expenditures between different generations and the need for diverse alternative solutions in each demographic cycle. A study of sociology can provide an explanation for the different interpretations of (and attitudes to) solidarity by each generation, which is also conducive to the development of an ‘ideal’ solution.

While conducting an overall evaluation of pension schemes, I gathered specific information about Central and Eastern European countries in a separate sub-chapter. Here, I mainly focus on a comparison of the Polish and Hungarian reforms and highlight the common elements and differences between the reforms and their

respective effects on pension schemes. Arguments developed in this part of the paper can provide useful lessons for interpreting the findings of this paper, as well as for further research.

Based on my understanding of the related social science disciplines noted above, I discuss the current state of pension schemes, with special reference to the financial dilemmas and key impacts of the new pension system set up in 1997 and enforced since 1998. I pay particular attention to the question of the second pension pillar. Foreshadowing the arguments of the next chapter, which develops *de lege ferenda* propositions, I posit recommendations for future legislative practice and research in this part.

In the third major part of this paper (Chapter 4), I introduce the controversies and anomalies of the social security system, in particular the Hungarian legal framework of pension schemes, and draw conclusions to underpin the problems noted in previous chapters. Throughout, I bear in mind the special circumstances and the resulting social problems found in Central and Eastern European countries, in order to get a clearer view of the links between social security systems and the role of the state.

In my critical evaluation of the existing pension regulations, I integrate the conclusions drawn in Chapters 2 and 3. I link my arguments about constitutional legal guarantees with the necessary developmental elements based on economic and demographic analyses, seeking the possibility of symbiosis between safeguards of social rights and fiscal perspectives of reforms. Using the framework developed above, I conduct a detailed analysis of the problematic elements of Hungarian laws on pension schemes. Based on this measurement, I critically evaluate the proportions of legal guarantees and fiscal expectations and their implications for the whole of the pension system.

Following this, I highlight significant problems with the Hungarian pension system, illustrate the evolution of judiciary practice through changes in pension regulations, controversies and their overall effects on the sustainability of the pension system. In this part, I analyse the possible directions of future reforms and the central questions that determine status of current pensioners. I include an analysis of various forms of retirement from a social security and pension systems sustainability angle. I introduce the traps involved in early retirement and invalidity pension schemes and consider reform perspectives, positing the argument that the fundamentals of the current pension system are appropriate on the whole and need not undergo drastic reform. At the same time, I argue that early retirement as a correctional tool must remain a standard element of the pension system, as per accepted international practice.

Using a comparative method, I analyze the different solutions used in two different eras: early retirement and the 'premium years' program as tools to reduce the number of public sector employees, with regards to their actual impacts and consequences. Through this comparative method, I find support for the proposition that both of these legal instruments achieve the same results. Additionally, through an analysis of pension benefits, I substantiate the argument that one of the biggest flaws of the

Hungarian pension system is that it is pension benefits that determine retirement, instead of the old-age retirement specified as the main rule. As a result, the balance of social security system (whose foundations are built on economic principles and whose financeability is determined and measured accordingly) becomes distorted. I also analyze elements of the pension system that are in the centre of public attention such as the '13th month' pension or the possibility of work during early retirement.

Taking into account the directions of development specified above and comparing and contrasting progressive elements of the reform processes, I explore current legal structures (for example, employer pension contributions) and their status in the environment of the social security system. This allows me to discuss the opportunities and dangers posed by the shift towards the private sector, which has significant implications for the expansion of the pillar structure and the financeability of pensions.

During my research, I reviewed a wide range of literature which I divide into two large groups. The first group contains sources with relevant information for my research objectives, whereas the second group contains literature that is not focused on the topic that I am investigating, but provides useful information for a better understanding of the current topic.

Relating to certain chapters of this paper, there are differences in my usage of Hungarian and foreign sources. For my discussion of the Hungarian legal environment, I used mostly Hungarian materials as these provided more relevant and detailed information, whereas in my discussion of international questions, I also review the relevant foreign literature.

Besides using the legal literature, a number of questions called for a review of publications in other disciplines, from which I aimed to distil the information that is most relevant for my research objectives. While developing this paper, I have published the key findings of each stage in the form of interim publications. The content of these interim publications has been clarified and often extended for inclusion in the final paper.

II. Findings of the research and suggestions for their use

1. Conclusions deriving from the Constitution

Numerous decisions of the Hungarian Constitutional Court deal with the interpretation of the right to social security. This question is explored almost every time there is an amendment to the laws that relate to welfare and social security services. The majority of the motions submitted in response to limitations seek an 'unconstitutional' verdict from the Constitutional Court, arguing that the proposed amendment to the law infringes on the right to social security. While interpreting the text of the Constitution, the Court has to take into account multiple factors in its decision. In this paper I investigate these perspectives.

With regards to social rights, the decisions of the Constitutional Court can be categorized into a number of key issues. Accordingly, I have categorized individual decisions of the Constitutional Court by subject, based on which I draw several conclusions. The first and perhaps most important question that comes up in every analytical perspective is Article 70/E of the Hungarian Constitution. It is important to note Article 70/A of the Constitution, namely provisions regarding discrimination, rule of law, legal certainty and acquired rights, and in relation to acquired rights, the constitutional principles of the right to property. Additional issues relate to ‘sufficient preparation periods for retirements’, which has significant implications for social security and pension services.

When analyzing the social security system, it is necessary to clarify what form particular services take. There are insurance-based services, where services are tied to employment and contributions to the pension scheme, and the rights to these are guaranteed by the principle of ‘acquired rights’. In addition, there are protective services – the right to these is determined based on need. Finally, we can classify normative services that are not based on need but are an automatic right. The practice of the Hungarian Constitutional Court confirms that services based on different principles cannot be evaluated uniformly, since the provision of different services is determined based on different legal principles.

We must not forget that the state is not obliged to provide social benefits or the solidarity principle through the social security system – the constitutional obligation only applies to means-tested benefits related to basic needs. With regards to changing the level of social care provisions, in Decision 43/1995 of the Hungarian Constitutional Court, it was ruled that: ‘the state meets the obligations contained in Article 70/E if it organizes and operates a system of social security and benefits. Within this, the legislative authority may determine the means to be used in order to reach its social policy objectives.’ In relation to this, the Court points out that: ‘the state has a wide margin of discretion in matters relating to changes in social policy’. At the same, the Court also states that ‘even in periods of fiscal tightening, the overall level of social service provisions cannot fall below the minimum level prescribed in Article 70/E.’ Nevertheless, the provision of minimum subsistence does not allow us to derive any specific constitutional right and thus, Article 70/E does not create any enforceable obligations before courts. One of the most important outcomes of creating constitutional guarantees may be the maintenance of the willingness to contribute to the social security system. Increasing or reducing the level of service provision affects the contents of acquired rights, which may necessitate an investigation of the distribution of risk-sharing within the system.

The real impetus for the development of acquired rights was when the Constitutional Court designed a system of reference. If the state compensates for the restrictions on conditions for granting certain benefits, and the withdrawal of legal guarantees is not considered as significant as to endanger the priorities of the whole system, then amendments to existing laws do not endanger the social security of those with rights to it, and do not cause major dramatic changes in their acquired rights and in their status

within the system. Following this line of argument, we can conclude that the constitutional proportionality principle may be based on economic calculations, which provides a degree of objective certainty and reduces the level of abstraction. The risk contained in such an approach may be that judiciary aspects of the issue become neglected, which may result in significant risks to the protection of rights.

The practice of the Constitutional Court has institutionalized the socio-legal grounds of the mixed system through the separation of insurance-based services and solidarity-based provisions. Indeed, the capital-based pillar passed constitutionality tests without triggering any major concerns. The legal grounds to this were recorded by referring to the obligation embedded in Article 70/E of the Constitution, i.e. that the state is only obliged to provide a welfare system. Some might have questioned whether the privatization of the second pillar would be in conformity with Article 70/E of the Constitution if the obligations of the state were also privatised.

The Constitutional Court has addressed the applicability of the right to property with regards to social security services in several of its decisions, however, it may be noted that no clear stance has been taken by the Court on this issue. It is also important to consider whether there are different types of property protection. What is the difference between the right to property deriving from Constitutional Law and the *right in rem* type property protection regulated by Civil Law? Does Civil Law protection in fact constitute a *lex specialis* within the *lex generalis* of Constitutional Law protection? Is the right to property just a legal tool to protect the aforementioned category of acquired rights? These questions have yet to be answered by the Constitutional Court, possibly in a forum of open debate about the new law on private pension schemes. In my view, if (in accordance with the current text of the law) we accept the services of a private pension company as labeled contracts, then the separation created by the Court with regards to different kinds of property protection will also need to be reconsidered.

As we can see, in its practice, the Constitutional Court has to consider a number of principles that are individually appropriate for settling a specific question, but when taken together, constitute a source of uncertainty for legal practice. To date, the controversies noted above have consistently affected the practice of the Constitutional Court, without full crystallization of the directions established – hence, this issue remains to be solved. In accordance with previous practice, it is the international trends that are fostering the evolution of the Constitutional Court's principles.

2. The significance of the international community

As a starting point regarding social rights, we can observe that decision-making relating to the economic and social role of the state is gradually shifting from domestic democratic processes towards an international level. It is generally noted that international treaties concerning social rights do not prescribe the obligation that those rights are recorded at a constitutional level. Rather, it is the entirety of the domestic

legal framework that is expected to ensure the implementation of these rights, of course while granting autonomy to specific legislations.

On an international level, I conducted a thorough review of the role of ILO, the European Council and the European Union. Each of these organizations have designed different legislative tools for the protection of social rights. Having analyzed these, I concluded that the true standard is given by ILO Convention 102, which serves as a point of reference even for the European Union, through the European Social Charter. Therefore, when analyzing reforms in Hungary, it is necessary to evaluate possible directions for implementing ILO Convention 102 – particularly as Hungary has yet to sign this convention.

Through a detailed study of the international legal environment, I have found that Hungarian reform processes not only fail to facilitate, but in many cases, directly oppose harmonisation with internationally agreed requirements. This results in Hungarian legal practice moving away from the ratification of ILO Convention 102 and, as such, from progress in level of acceptance of the European Social Charter. These conventions are indispensable for the recognition of Hungary on an international level.

My analysis of Hungary's compliance with international expectations creates a new viewpoint for the assessment of the Hungarian pension system. Accordingly, I also evaluate the Hungarian reform process through a different lens, adding further depth to my conclusions.

3. Comparison of economic perspectives and guarantees for legal protection

In the Hungarian economic literature, several theories have emerged with regards to the appropriate directions for pension scheme reform. There is a general consensus that a social element, i.e. a basic pension protected by constitutional law, is necessary; however, incentives must include an element of pension contributions proportional to wages. The World Bank suggests that this objective may be realised through the creation of a pension system with unified amounts of contributions, so as to put the emphasis on the second pillar. Pillar zero or one – which refers to pensions provided on social grounds (next to minimum pensions, which are still a feature of the pension system) – has been designed in two forms. One is the so-called 'basic pension', whose main supporter is Mária Augusztinovics, while the other is the 'means-tested pension' preferred by András Simonovits (which, in my view, is a basic pension differentiated on a social basis). Of course, there are experts who believe that building this social element into the pension system is unnecessary. Their stance is primarily argued through the assertion that the introduction of social pensions would put an enormous and unnecessary burden on the budget and it would lead to the complete disappearance of self-care constructions. However, if we consider the constitutional background of social rights detailed earlier in this paper, it seems evident that provisions must be ensured for the care of elderly people who have insufficient income to subsist, even if this is contrary to the majority view. A genuine breakthrough would be the inclusion

of the concept of 'own fault', as the majority of those concerned are unwilling to pay the contributions necessary for a retirement pension. In my opinion, the objective of constitutional rights must not be to abolish or substitute the obligations of the individual. Obviously, the provision of basic rights cannot be tied to conditions, but if the concept of 'own fault' could be tied to sanctions, individual responsibility could be reintroduced into this framework. The solution I am proposing here is similar to the internationally accepted conditions of jobseekers' benefit: if a worker becomes unemployed through their own decision to leave their employment, they will either have their jobseekers' benefit delayed or may not be entitled to benefits at all. With regards to pensions, this could be targeted at length of employment and conditions for other entitlements, in conjunction with the provisions of ILO Convention 102. For those who have not made efforts to meet the conditions for the entitlement to a pension, such as obtain sufficient periods of employment, a reduced provision of services would be acceptable. For instance, such a person may get a basic pension but would not qualify for free travel or price reductions in museums.

The element of 'own fault' may be a possible solution to avoid legal protection becoming a source of legal uncertainty. Making social security and pension services available to everybody on an unconditional basis would be a disincentive for taxpayers and contributors to pension schemes.

Together with the principle of a necessary period for preparation, the principle of acquired rights and a guaranteed minimum level of service should constitute a satisfactory measure to construct a legally robust and sustainable pension system built on economic considerations and appropriate redistribution. I believe that this set of principles ought to be implemented in conjunction with each other during the preparations for reforms. This is only possible with judiciary contribution and reference to current legal practice.

In terms of their social impact, reforms that are not adequately prepared and underpinned by constitutional guarantees may cause a loss of public trust (as they have done in the past) among the economically active population and potentially fuel the rise of undeclared labor and the avoidance of pension contributions. If the measures and constructions communicated by the Hungarian Constitutional Court are applied appropriately, errors in legislation can be eliminated. If the principle of a necessary period of preparation is followed; sufficient transition periods are provided to push through the reform processes; and system transformations are carried out in a harmonized manner, based on social and international research, it will not be necessary to apply the principle of right to property, because those concerned would identify with the objectives of those reforms.

When planning pension reforms, economics have to rely on demographic processes. However, these kinds of analysis may also be needed when designing legal guarantees. One such example is the principle of a necessary period for preparation, another one is the notion of 'value guarantees' designed by the German Constitutional Court – both of these require a careful evaluation of results from demographic studies. To apply

these measures, the Constitutional Court needs to analyze social impact both from a longitudinal and a cross-sectional perspective (throughout individual life paths and people concerned at a particular point in time), in order to form a more objective assessment.

All the above is supported by the observation that those paying contributions have little sense of security with respect to the social security system. Frequent amendments to the law trigger uncertainty with regards to who is entitled to social service provisions, when and how. A guarantee of legal certainty is the basis of all other constitutional principles – and the lack of such certainty damages the value systems of those concerned, erasing their trust placed in the pension system and ultimately reducing their willingness to contribute to that system. In contrast, if individuals trust the pension system to provide them with adequate service for them, they are more likely to see themselves as owners of the system and consider it essential to maintain that system.

Nonetheless, today's demographic trends have meant that the redistributive function of the pension system is socially disputed, as much of the economically active population considers the system unfair and, wherever possible, tries to avoid contributions to pension schemes.

In my opinion, the situation is more nuanced than that. There are elements of the system that are viewed with dissatisfaction (for instance, working whilst receiving a pension; pension increases prioritizing those on lower pensions), but there are other elements whose disappearance would trigger dissatisfaction. One such example is survivors' benefits (of widows and widowers), which are rarely questioned, at most the debate is about whether these benefits should be treated as part of the pension system.

The evaluation of the second pillar plays an important role in my paper, since all the ongoing reform processes and problematic issues are closely related to the creation, operation and performance of private pension schemes. Many analyses of the pension system focus on whether the introduction of the second pillar in Hungary was justified. To assess this question, we cannot invoke legal guarantees either from a constitutional or an international perspective, since neither of these legal protection forums take a stance against the privatization of pension systems. Hence, the above question is primarily a political and professional issue.

During the transformation of the pension system, drastic parametric reforms are generally prohibited by legal safeguards and social guarantees. In contrast, I believe that with respect to paradigmatic reforms, legislators have much greater discretion. At this level, provisions for those who are negatively affected by the pension reforms may be compensated within the framework of the welfare system and employment policy, thus preventing infringement with the Constitution, while also creating balance in the pension system. A similar solution relates to the aforementioned 'basic pension' scheme, since it contains elements based on solidarity that are not necessarily expected to be implemented inside the social security system.

However, if the reform of the entire social security and welfare system can be harmonised, it may promote the development of more effective solutions which are better able to guarantee legal certainty in relation to the rule of law principle. Such a comprehensive reform must also be backed from a political perspective, because if it is only partially implemented, it will produce more negative consequences than a weak parametrical reform that only touches upon some elements of a social security and pension system.

Publications relating to the topic of this research paper:

17. pp. 105 – 127, Fenntartható fejlődés, vagy gyökeres fordulat? Kérdések a magyar egészségügy reformja kapcsán. = *Studia iurisprudentiae*. Tomus 2/2., Miskolc, 2002.
18. pp. 25 – 27, A társadalombiztosítás fejlődésének története. *Collega*. 1/2003.
19. pp. 53-75, A társadalombiztosítás fejlődésének intézménytörténete. *Studia iurisprudentiae*. Tomus 4/2., Miskolc, (2004).
20. pp. 121 - 139, Új dimenziók az Európai Szociális Charta fejlődésében. *Studia iurisprudentiae*. Tomus 5/2., Miskolc, 2004.
21. pp. 287-292, A társadalombiztosítási bíráskodás fejlődése a századfordulón. Doktoranduszok Fóruma, periodical, Miskolc, 2004.
22. pp. 146 – 169, Chapter 7 and pp. 193 – 211, Chapter 9, Európai és magyar szociális jog (research paper) Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen 2004.
23. pp. 232 – 237, A közép- és kelet-európai országok nyugdíjrendszereinek sajátosságai Doktoranduszok Fóruma kiadványkötete (periodical), Miskolc, 2005.
24. pp. 12-15, A magyar nyugdíjrendszer helyzete, a kelet-európai valóság Munkaügyi Szemle 6/2005, 2005.
25. pp. 155 – 177, A Szociális Charta fejlődése és megnyilvánulása a magyar szociális szabályozás keretei között, különös tekintettel a fogyatékkal élőkre Liber Amicorum *Studia Ida Hágelmayer Dedicata II.*, ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, Budapest, 2005.
26. pp. 312 – 316, A prémium évek program és a korengedményes nyugdíj: A munkanélküliség megelőzésének két alternatívája a nyugdíjbiztosítás eszközei körében Magyar Közigazgatás, 5/2006.
27. pp. 372 – 374, Nyugdíjrendszer a Belga Királyságban Magyar Jog, 6/2006.
28. pp. 216 – 221, A Prémium évek nyugdíj programban való részvétel lehetőségei és a korengedményes nyugdíjra való jogosultság szabályai Doktorandusz Fórum kiadványkötete (periodical), Miskolc, 2005.
29. pp. 303 – 316, A korengedményes nyugdíjazás intézményei, merre is tart ténylegesen a nyugdíjrendszer reformja: avagy a többség érdeke szorult kisebbségbe?, Ünnepi Tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára, edited by Csilla Csák, Novotni Alapítvány, Miskolc 2007.
30. A szociális jogok alkotmányjogi megközelítése a hazai és nemzetközi környezetben, Debreceni Jogi Műhely V. Year 4. Edition, 4/2008.
31. pp. 41 – 54, A társadalombiztosítási rendszer fenntarthatósága, a finanszírozás lehetséges formái, Pécsi Munkajogi Közlemények, II. Year I. Edition, April 2009.
32. pp. 287 – 292, A szociális jogok alkotmányjogi megítélése, Jogtudományi Közlöny (periodical), LXIV. Year, July 2009.