



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI ÉMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-2640/2022. számú ügyben
a rokkantsági ellátásban részesülő személyekre vonatkozó munkajogi
szabályozással összefüggésben
(Előzmény ügy: 4370/2021)

Előadó: dr. Rigó Anett

Érintett szervek: Technológiai és Ipari Minisztérium
Belügyminisztérium

2022.

Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2640/2022. számú ügyben
(Előzmény ügy: AJB-4370/2021.)

Előadó: dr. Rigó Anett

Az eljárás megindítása

Egy beadványozó a rokkantsági ellátásban részesülő személyek munkajogi szabályozását sérelmezve fordult hozzám. Álláspontja szerint a rokkantsági ellátásban részesülő személyeket rendkívül hátrányosan érinti az a rendelkezés, miszerint munkajogi szempontból nyugdíjasnak minősülnek. Ennek következtében a munkaviszonyuknak a munkáltató részéről történő felmondását – a nyugdíjasokkal azonos módon – nem kell indokolással ellátni és végkielégítés sem illeti meg őket.

Figyelemmel arra, hogy a beadványban foglaltak alapján felmerült az Alaptörvény XV. cikkében foglalt egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése nyomán vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében a szabályozás jogalkotói indokairól *tájékoztatót kértem az innovációs és technológiai minisztertől és az emberi erőforrások miniszterétől.*

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek

- *Az emberi méltósághoz való jog* [Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”];
- *Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve* [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”];
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* [Alaptörvény Q) cikk (2)- (3) bekezdés „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”];

Alkalmazott jogszabályok

- a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.)
- a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.)
- a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Tbj. (új))

- a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény

A megállapított tényállás

1. A hatályos jogi szabályozás értelmében *a megváltozott munkaképességű személyek* ellátásaiban, azaz *rehabilitációs ellátásban vagy rokkantsági ellátásban részesülők* meghatározott feltételek szerint vállalhatnak munkát ellátásuk folyósítása mellett. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 2012. január 1-jétől lépett hatályba.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira az jogosult, akinek egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű (a továbbiakban: megváltozott munkaképességű személy).

A rehabilitációs ellátás és a rokkantsági ellátás mellett egyaránt *lehet keresőtevékenységet folytatni*. Markáns különbség van azonban a kétféle ellátás munkajogi megítélésénél. *A rokkantsági ellátás mellett munkát végző személy munkajogi szempontból nyugdíjasnak minősül, a rehabilitációs ellátásban részesülő azonban nem*. A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 294. § (1) bekezdés g) pontja szerint ugyanis nyugdíjasnak minősül az a személy, aki a gg) alpont alapján rokkantsági ellátásban részesül.

A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Tbj. (új)) 4.§ 17. pontja szerint¹ mindazonáltal a rokkantsági ellátás társadalombiztosítási szempontból nem minősül nyugdíjnak. *Azaz munkajogi szempontból a rokkantsági ellátásban részesülő munkavállaló életkorától függetlenül annak ellenére minősül nyugdíjasnak, hogy a rokkantsági ellátás társadalombiztosítási szempontból nem nyugdíj, hanem egészségbiztosítási ellátás*.

A munkajogi helyzet tekintetében elsődlegesen a rokkantsági ellátás melletti munkavégzés szabályozása vet fel kérdéseket. Az Mt. alapján *a rokkantsági ellátásban részesülők a nyugdíjas munkavállalókkal egy megítélés alá esnek, más szóval, őket munkajogi szempontból nyugdíjasnak kell tekinteni*. Ez a körülmény rájuk nézve a következő eltéréseket eredményezi a többi munkavállalóhoz képest.

Abban az esetben, ha a munkáltató „rendes” felmondással kívánja megszüntetni a munkavállaló határozatlan időtartamú munkaviszonyát, azt fő szabályként köteles a törvényben foglalt módon megindokolni, vita esetén pedig bizonyítania is kell, hogy az indoklásban foglaltak a valóságnak megfelelnek. Ha viszont a munkavállaló nyugdíjas vagy – a fenti utaló szabály alapján – vele azonos munkajogi megítélésű rokkantsági ellátásban részesülő személy, akkor *az ő munkaviszonyát munkáltatója indokolás nélkül felmondhatja*. További eltérést jelent, hogy a munkáltató felmondása, illetve jogutód nélküli megszűnése esetén, a munkavállalókat megillető *végkielégítésre* a nyugdíjas, és a rokkantsági ellátásban részesülő munkavállaló *nem tarthat igényt* (Mt. 66.§ (9) bekezdés, és 77. § (5) bekezdés a) pont). *A rehabilitációs ellátásban részesülő munkavállalóra az általános szabályok vonatkoznak, így a munkáltatói felmondást*

¹ Saját jogú nyugdíjas: az a természetes személy, aki

17.1. a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.), illetve nemzetközi egyezmény alkalmazásával az 5. § (3) bekezdés a) pontjában meghatározott saját jogú nyugellátásban, szociális biztonságról szóló egyezménnyel érintett állam által megállapított öregségi nyugellátásban, a Magyar Alkotóművészeti Közalapítvány által folyósított ellátásokról szóló kormányrendelet alapján folyósított öregségi, rokkantsági nyugdíjsegélyben (nyugdíjban), egyházi jogi személytől nyugdíjban vagy öregségi, munkaképtelenségi járadékban részesül, vagy

17.2. a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról és annak végrehajtásáról szóló uniós rendeletek, illetve az EGT-állam jogszabályai alkalmazásával saját jogú öregségi nyugdíjban részesül, abban az esetben is, ha a nyugellátás folyósítása szünetel.

vele kapcsolatban indokolni kell, végkielégítésre is jogosult, ha a vonatkozó feltételeknek megfelel.

2. Az ITM foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkárához és az EMMI szociális ügyekért felelős államtitkárához címzett megkeresésekben arra kívántam választ kapni, hogy mi az indoka annak, hogy a rokkantsági ellátásban részesülő személyek munkajogi szempontból nyugdíjasnak minősülnek, miközben a rokkantsági ellátás társadalombiztosítási szempontból nem nyugdíj. Kértem, hogy válaszukban térjenek ki arra is, milyen indokok szólnak amellet a szabályozás mellett, amely az általános előírásoktól eltérően úgy rendelkezik, hogy – a saját jogú nyugdíjasokhoz hasonlóan – a rokkantsági ellátásban részesülő személyek munkaviszonyának munkáltató részéről történő felmondását nem kell indokolni és végkielégítés sem illeti meg őket. Arra is választ szerettem volna kapni, hogy miért nem illeti meg ezekben az esetekben a munkavállalók általános körével legalább azonos mértékű, vagy ahhoz képest fokozott munkajogi védelem az állapotuknál fogva kiszolgáltatottabb helyzetben lévő rokkantsági ellátásban részülőket.

2. 1 Az ITM foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkára válaszában a következőkről tájékoztattott.

Az Mt. alkalmazásában a nyugdíjas munkavállaló fogalma önállóan került meghatározásra az értelmező rendelkezések között. A nyugdíjas munkavállaló fogalma meghatározásának célja az Mt.-ben az érintett személyek munkaerő-piacon való részvételének ösztönzése és foglalkoztatásuk elősegítése. A nyugdíjas munkavállaló esetében meghatározott feltételek szerint könnyítések érvényesülnek, úgymint például a munkaviszony megszüntetésekor kivételt ír elő az Mt. az indokolási kötelezettség vagy a végkielégítésre való jogosultság alól.

Az államtitkár azt hangsúlyozza, hogy az Mt. szerinti nyugdíjas munkavállaló fogalmának meghatározása a korábbi Mt. szabályozási koncepcióján alapul. Ezáltal a nyugdíjas munkavállaló fogalma a társadalombiztosítási szabályoktól részben eltérően kerül meghatározásra a munkaviszony keretében. Azaz, hogy ki minősül nyugdíjasnak az Mt. alkalmazásában speciális munkajogi fogalomnak tekinthető. A munkajogi szabályozás a társadalombiztosítási jogi szabályokra épül, de egyes ismérvek tekintetében azoktól eltérő feltételeket foglal magában. Ekként a hatályos Mt. 294. § (1) bekezdés g) pontja szerinti fogalom kiterjed nemcsak az időskorhoz kapcsolódó társadalombiztosítási jogi jogosultsági feltételek bekövetkezésének, illetve valamely nyugellátás tényleges igénybevételének esetköreire, hanem a rokkantság esetére is. Ez utóbbi tekintetében a korábbi Mt. 87/A. §-a szerint nyugdíjas munkavállalónak minősült a munkavállaló, ha rokkantsági nyugdíjban részesült.

2012. január 1-jével a rokkantsági nyugdíj megszűnt, már nem tartozik a társadalombiztosítási saját jogú nyugellátások közé. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) hatályba lépésével a megváltozott munkaképességű személyek számára biztosított ellátások egységes rendszere jött létre, amely következtében az egészségbiztosítási rendszer keretében új egészségbiztosítási pénzügyi ellátás formájában bevezetésre került a rokkantsági és a rehabilitációs ellátás. Az Mmtv. célja, hogy megteremtse a feltételeket a megváltozott munkaképességű személyek munkavállalása és a keresőtevékenység végzésének elősegítése érdekében. Az Mmtv. alkalmazásában rehabilitáció: az orvosi, szociális, képzési, foglalkoztatási és egyéb tevékenységek komplex rendszere, amelynek célja a megváltozott munkaképességű személy munkaerő-piaci integrációja, megfelelő munkahelyen történő foglalkoztatásra való felkészítése, továbbá a munkaképességének megfelelő munkahelyen történő elhelyezés biztosítása (Mmtv. 1. § (1) bekezdés 9. pont).

Az Mmtv. e célokhoz kapcsolódóan differenciáltan szabályozza a *kieső jövedelem pótlását célzó pénzbeli ellátásokat*. A korábbi széttagolt rendszertől eltérően a keresőtevékenységet folytatni már nem tudó megváltozott munkaképességű személyek számára két ellátási forma biztosítja a kieső jövedelem pótlását. Az orvosi, foglalkoztatáspolitikai és szociális szempontokon alapuló minősítéstől függően a rehabilitációra, foglalkoztatásra javasolható személyek számára a rehabilitáció időtartamára, de legfeljebb három évre a rehabilitációs ellátás, a rehabilitációra, foglalkoztatásra nem javasolható személyek számára a jogosultsági feltételek fennállásáig a rokkantsági ellátás kerülhet megállapításra.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az Mt. szabályainak megalkotásakor a jogalkotó figyelembe vette az Mmtv. hatályba lépésével összefüggő változásokat, illetve az abban szabályozott ellátások új feltételrendszerét, és e két jövedelempótló pénzbeli ellátásra való jogosultság közötti különbségeket. Így ezekre figyelemmel szabályozta újra a nyugdíjas munkavállaló fogalmát a korábbi Mt. rendelkezéseihez képest, és e fogalom hatályát csak a rokkantsági ellátásban részesülő munkavállalóra terjesztette ki, míg a rehabilitációs ellátásra jogosult munkavállalóra nem.

Az Mt. irányadó szabályai szerint a munkáltató a határozatlan tartamú munkaviszony *felmondással történő megszüntetését nem köteles indokolni*, ha a munkavállaló nyugdíjasnak minősül (Mt. 66. § (9) bekezdés). Az indokolási kötelezettség alóli ezen kivétel indoka az, hogy *a munkavállaló nem marad ellátatlanul*, mert nyugellátásban, illetve a megjelölt pénzbeli ellátásban részesül vagy arra jogosult. Továbbá a végkielégítésre való jogosultság szempontjából is kivételt ír elő az Mt. akként, hogy *nem jár végkielégítés* a munkavállalónak, ha a felmondás közlésének vagy a munkáltató jogutód nélküli megszűnésének időpontjában nyugdíjasnak minősül (Mt. 77. § (5) bekezdés a) pont). Általánosságban a végkielégítés olyan juttatás, amelyet a munkaviszony egyes, törvényben meghatározott jogcímenen történő munkáltatói megszüntetése esetén köteles fizetni a munkáltató a munkavállaló részére. A végkielégítés jogintézményének az Mt.-ben ún. munkaerőpiaci-szociálpolitikai funkciója van. A célja az, hogy a munkaviszony megszűnése, illetve megszüntetése esetén az érintett *megélhetéséhez átmeneti segítséget nyújtson*. Abban az esetben azonban, *ha a megélhetését más forrás, nevezetesen a társadalombiztosítási ellátórendszer keretében nyújtott ellátás is szolgálja, a végkielégítés biztosítása a funkciójánál fogva nem indokolható*. Erre tekintettel a végkielégítésre való jogosultság alól kivételt képeznek a nyugdíjas munkavállaló fogalma alapján mindazon esetkörök, amelyekben az érintett megélhetését a társadalombiztosítási ellátórendszerben önálló jogcímen biztosított ellátás célozza.

Az ITM államtitkárának válasza szerint e jogpolitikai indokok alapján tehát a rokkantsági ellátásban részesülő munkavállaló esetében is érvényesül az idézett rendelkezések szerint a határozatlan tartalmú munkaviszony felmondással történő megszüntetésekor az indokolási kötelezettség, illetve a végkielégítésre való jogosultság alóli kivétel.

Végezetül az államtitkár arról is tájékoztatott, hogy a megkeresésben felvetett lehetséges alapjogi aggályok alapján az Mt. következő módosítása során ezen jogintézmény szabályozását is vizsgálni fogják.

2. 2 *Az EMMI szociális ügyekért felelős államtitkára* arról tájékoztatott, hogy a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: régi Mt.) 2012. június 30-ig hatályos rendelkezései szerint a munkáltató köteles volt a felmondását megindokolni. Az indokolásból a felmondás okának világosan ki kellett tűnnie. A munkaviszony megszüntetése körében a munkavállalók számára azon időpontig biztosítottak kötöttebb, garanciális szabályokat, amíg nyugdíjasnak nem minősültek. A régi Mt. szerint ugyanis a nyugdíjasnak minősülő munkavállalónak történő felmondást nem kellett indokolni. Ezt a szabályt az új Mt. is átvette, így a nyugdíjasnak minősülő munkavállalónak 2021. július 1-jétől is indokolás nélkül fel lehet mondani.

A régi Mt. alapján a munkavállaló többek között akkor minősült nyugdíjasnak, ha a rá irányadó nyugdíjkorhatárt betöltötte, és rokkantsági ellátásban (2012. január 1-je előtt rokkantási nyugdíjban) részesült. *Az öregségi nyugdíjkorhatárt be nem töltött munkavállalót tehát ugyanúgy megillették a garanciális szabályok, mert e munkavállalói réteg továbbfoglalkoztatásához társadalmi érdek fűződik.* Az államtitkár hangsúlyozta, hogy a rokkantási ellátásban, vagy korábban valamely rokkantsági nyugdíjban részesülő személyek számára akkor lehet esélyegyenlőséget teremteni a munkaviszony fenntartása körében, ha ezen munkavállalókra – a rendes felmondás indokolása szempontjából – az általános szabályok az irányadók. Az Mmtv. célja is hasonló, például a megváltozott munkaképességű személyek megmaradt, fejleszthető képességeire épülő foglalkoztatás központú rehabilitációja, társadalmi reintegrációja, foglalkoztatásának elősegítése, munkaerőpiacra történő visszavezetése, munkahelyük megtartása.

Az új Mt. azonban nem követi a régi Mt. nyugdíjas munkavállalókra vonatkozó megfogalmazását. A jelenleg is hatályos szabály szerint nyugdíjas munkavállalónak minősül, aki rokkantsági ellátásban részesül, tehát *kikerült az életkorra vonatkozó kitétel.* Ennek indoka az, hogy az öregségi nyugdíjkorhatár elérése után a rokkantsági ellátás megszűnik, azt az öregségi nyugdíj váltja fel.

Az államtitkár arról is tájékoztatott, hogy tekintettel arra, hogy a munkáltatók sem érdekeltek a megváltozott munkaképességű munkavállalók munkaviszonyának felmondásában, például a különböző, utánuk járó munkáltatói kedvezmények miatt, ezért eddig nem jutott tudomására a megkereséssel érintett szabályozással összefüggő tömeges panasz sem a munkavállalók, sem az érdekképviselői szervek felől. Végezetül *ígéretet tett arra vonatkozóan, hogy figyelembe véve a megkeresésben felvetett szempontokat és a megváltozott munkaképességű személyek helyzetének fontosságát, kezdeményezni fogja a minisztérium a vizsgált szabályok felülvizsgálatát az Mt. következő módosítása során.*

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének d) pontja és (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére, ezen belül is a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

Az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. *A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

Az Ajbt. 37. §-a értelmében, ha az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra jogosult szervnél a módosítását, hatályon kívül helyezését, a kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló, korábban hatályos 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 116. § 3. pontja értelmében a Kormány foglalkoztatáspolitikáért felelős tagja az innovációért és technológiáért felelős miniszter volt, a Kormány szociálpolitikáért felelős tagja az emberi erőforrások minisztere volt. Ezért került sor e tárcák megkeresésére a vizsgálat során.

Jeleznem szükséges, hogy mivel a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Stautum rendelet) 174. § (1) bekezdés a) pontja alapján 2022. május 26-tól a technológiai és ipari miniszter a Kormány foglalkoztatáspolitikáért, ezen belül a munkaviszonyra vonatkozó jogszabály előkészítéséért felelős tagja, a jelentésben aktuálisan e tárca irányában áll módomban jogalkotási javaslatokat megfogalmazni.

2. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetők legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

2.1. Az emberi méltósághoz való jog

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.²

Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

2.2. Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jogok mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybírók két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybírók szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre³.

Az Alkotmánybírók nemcsak az azonos helyzetű személyek közötti különbségtétel, hanem a különböző helyzetű személyek azonos kezelése kapcsán is megállapíthatónak találta a hátrányos megkülönböztetés megvalósulását. „Az állam joga – s egyben bizonyos körben

² Lásd 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, 9/2016. (IV. 6.) AB határozat, 19/2019. (VI. 18.) AB határozat

³ Az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésével kapcsolatos gyakorlatát az Alkotmánybírók a 3206/2014. (VII. 21.) AB határozatban foglalta össze. (42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [22], [24]–[27], [28], [34]; megerősítette: 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [87]; továbbá a 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [23]; 3073/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [43];)

kötelezettsége is – , hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket. (...) Ez a megállapítás további alkotmányos követelményt is magában foglal. A jogalkotónak az eltérő élethelyzetek azon mozzanataira figyelemmel kell szabályoznia, amelyek figyelmen kívül hagyása az emberi méltósághoz való jogot sértő – tehát alkotmányellenes – megkülönböztetésre vezetne. Ezért mutatott rá az Alkotmánybíróság 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában az emberi méltóság tiszteletben tartásának jogalkotói kritériumaira, mércéjére: „azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.” [74/1995 (XII.15.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatálya lépését követően megerősített gyakorlatában továbbra is hátrányos megkülönböztetést jelent az, ha az adott szabályozási koncepció alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonosan vonatkozik, vagyis e körülményt figyelmen kívül hagyja. Ha az ilyen hátrányokozásnak nem ismerhető fel a tárgyilagos mérlegelés szerint való ésszerű indoka – tehát önkényes –, alkotmányellenesség állapítható meg. [17/2014. (V. 30.) AB határozat]

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékossgal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossgal élőket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített a hátrányos megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény idézett rendelkezése, amelyek alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékossg) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően, súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybírói esetjog szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét⁴.

Amint arra az Alkotmánybíróság is rámutatott, a XV. cikk (2) bekezdésében foglalt tilalom *kiterjeszthető a teljes jogrendszerre*, mert az ott felsorolt diszkriminatív megkülönböztetések nemcsak az alapvető jogok védelmi körébe tartozó jogszabályokban, hanem *bármely jogszabályban előfordulhatnak*. Joggal feltételezhető tehát, hogy az Alaptörvény értékrendje szerint ezek a megkülönböztetések akkor is tilosak, ha nem az alapvető jogok védelmi körébe eső tárgyakat szabályozó jogszabályok tartalmazzák. A tilalom ugyanis nem az alapvető jogok egyenlőségét szolgálja, amelyet az I. cikk és az Alaptörvény más rendelkezései különben is biztosítanak, hanem éppen az ott megjelölt (változatlan) tulajdonságok szerinti megkülönböztetést tiltja. Ebből következik, hogy az ilyen *megkülönböztetés igazolhatósága a nem alapjogok tekintetében is különleges szigorúsággal vizsgálendő* (Vö. 42/2012. (XII.20.) AB határozat).

⁴ 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, 2093/B/1991. AB határozat, 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, 26/1993. (IV. 29.) AB határozat.

2.3. Nemzetközi kötelezettségeink

A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény⁵ (a továbbiakban: CRPD) 27. Cikke kimondja, hogy a részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek munkavállaláshoz való jogát, másokkal azonos alapon; ez magában foglalja egy, a fogyatékossgal élő személyek számára nyitott, befogadó és hozzáférhető munkaerő-piacon szabadon választott és elfogadott munka révén nyerhető megélhetés lehetőségének jogát. A részes államok védik és segítik a munkához való jog érvényesülését – ideértve azokat is, akik a munkavégzés ideje alatt váltak fogyatékossgal –, azáltal, hogy megteszik a szükséges lépéseket, akár törvényalkotás útján is, annak érdekében, hogy többek között megtiltsanak mindennemű, a fogyatékossgal alapján történő, a munkavállalás bármely formájával kapcsolatos hátrányos megkülönböztetést.

3. Az ügy érdeme tekintetében

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben utalok arra, hogy az alapvető jogok biztosa törvényben rögzített kiemelt feladata a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelme. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak a fogyatékossgal élő személyek is. A jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége, az egyes, kiemelten védett csoportok jogainak megfelelő biztosítása kiemelt fontosságú a foglalkoztatás területén, a munka világában.

A hatályos rendelkezések szerint a munkáltató a munkaviszony felmondással történő megszüntetését nem köteles indokolni, valamint végkielégítés sem jár a rokkantsági ellátásban részesülő munkavállaló esetében. A jogalkotó mindezt azzal indokolja, hogy az érintett megélhetését a társadalombiztosítási ellátórendszerben már egy önálló jogcímen biztosított ellátás célozza, ezért nem marad ellátatlanul a munkaviszony megszűnése esetén sem. A végkielégítés célja az, hogy a munkaviszony megszűnése, illetve megszüntetése esetén az érintett megélhetéséhez átmeneti segítséget nyújtson. A rokkantsági ellátásban részesülő személy megélhetését azonban más forrás is szolgálja, így számára nem indokolt ezt a plusz támogatást is nyújtani.

Az érintettek egy részének, az egykori III. csoportos rokkantsági nyugdíjban részesülő személyek ellátása csökkentésének problémájával hivatali elődöm is foglalkozott korábban. Az AJB-4860/2012. számú jelentés alapjául – többek között – számos olyan beadvány is szolgált, amelyekben a panaszosok azt kifogásolták, hogy jogerős közigazgatási döntéssel megállapított ellátásuk – több esetben úgy, hogy a panaszosok állapotát a szakértő hatóság korábban véglegesnek minősítette – a jogszabályváltozás után töredékére csökkent.

Hivatali elődöm fenti jelentésben megfogalmazott álláspontja szerint az ellátások drasztikus mértékű csökkentése – különös tekintettel a végleges állapotú rokkantsági nyugdíjban részesülő személyekre –, mind a jogbiztonság követelményének érvényesülése, mind pedig az emberi méltósághoz való jog szempontjából aggályosnak volt tekinthető. Az ellátások átalakításának a rendszerét az Alkotmánybíróság a 21/2018. (XI. 14.) számú határozatában is vizsgálta, amelyben hivatalból eljárva azt is rögzítette, hogy a kötelező felülvizsgálatot követően a rokkantsági ellátás összege a korábbi rokkantsági nyugdíjhoz képest jelentősen, adott esetben akár 50 %-ot meghaladó mértékben is csökkenhetett.

⁵ Kihirdette a 2007. évi XCII. törvény

A nem rehabilitálható, ezért rokkantsági ellátásban részesülő személyek számára a munkavégzés egészségügyi állapotukból fakadóan fokozott megterhelést jelent, jelentős részük az ellátás alacsony összege miatt kényszerül vissza a munkaerőpiacra.

Ahogy már korábban is hangsúlyoztam, egy ilyen fokozottan sérülékeny és kiszolgáltatott társadalmi csoport esetében különösen aggályos lehet, ha az állam a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el.

Mind az ITM, mind az EMMI államtitkára azt hangsúlyozta, hogy az új Mt.-ben a nyugdíjas munkavállaló fogalmának meghatározása a korábbi Mt. szabályozási koncepcióján alapul. A munkaviszony megszüntetése körében a munkavállalók számára azon időpontig biztosítottak kötöttebb, garanciális szabályokat, amíg nyugdíjasnak nem minősültek. A régi Mt. 2012. június 30-ig hatályos rendelkezései szerint a munkáltató köteles volt a felmondását megindokolni, a munkavállalónak végkielégítés is járt. E rendelkezések a régi Mt. szerint azonban nem vonatkoztak a nyugdíjasnak minősülő munkavállalókra, esetükben a felmondást nem kellett indokolni, számukra végkielégítés sem járt.

Az Alkotmánybíróság vizsgálta e szabályozás alkotmányosságát. Megállapítása szerint nem alkotmányellenes az a szabályozás, amely lehetővé teszi a munkáltató számára, hogy a nyugdíjas munkavállaló munkaviszonyát rendes felmondással indokolás nélkül megszüntesse. [11/2001. (IV.12.) AB határozat]

Korábban, a 600/B/2000. AB határozatban a testület már akként foglalt állást, hogy „[...] a végkielégítéshez való jog nem része az alapvető jogok katalógusának, ezért a végkielégítés feltételeinek meghatározásánál a jogalkotót széleskörű mérlegelési jog illeti meg, alkotmányellenesség csak egészen szélsőséges esetben állapítható meg.” Kiemelte az Alkotmánybíróság azt is, hogy a végkielégítés funkciója egyrészt az anyagi elismerés, az adott munkáltatónál viszonylag hosszabb ideje fennálló jogviszony felszámolásakor a teljesített munkavégzés honorálása, másrészt a létfenntartást szolgáló rendszeres jövedelem elvesztésével járó hátrányok kiküszöbölése. Utóbbi a nyugdíjasok esetén nem áll fenn, hiszen megélhetésük a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer keretében folyósított nyugellátások révén biztosított. Mindezek alapján, az AB fenti határozataira figyelemmel nem tekinthető Alaptörvénybe ütközőnek, hogy a régi Mt. alapján a nyugdíjasnak minősülő munkavállalónak történő felmondást nem kellett indokolni és számára végkielégítés sem járt. Ezt a szabályt az új Mt. is átvette, így a nyugdíjasnak minősülő munkavállalónak 2012. július 1-jétől is indokolás nélkül fel lehet mondani.

Fontos különbség azonban, hogy a régi Mt. alapján a munkavállaló többek között akkor minősült nyugdíjasnak, ha a rá irányadó nyugdíjkorhatárt betöltötte, és rokkantsági ellátásban (2012. január 1-je előtt rokkantási nyugdíjban) részesült. *A régi Mt. szabályai alapján tehát az öregségi nyugdíjkorhatárt el nem érő rokkantsági nyugdíjasokat nem kellett nyugdíjas munkavállalónak tekinteni, rájuk az általános szabályok vonatkoztak egészen az öregségi nyugdíjkorhatár eléréséig.*

Az Mmtv. 2012. január 1-jei hatálybalépését követően megszűnt a rokkantsági nyugdíj, helyette az öregségi nyugdíjkorhatár betöltése előtt az érintettek a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira (rehabilitációs vagy rokkantsági ellátás) válnak jogosulttá, ezen korhatár betöltését követően pedig öregségi nyugdíjban részesülnek.

A rehabilitációs ellátás és a rokkantsági ellátás mellett egyaránt *lehet keresőtevékenységet folytatni*. A rokkantsági ellátás mellett munkát végző személy, *aki a jogszabály szerint kizárólag az öregségi nyugdíjkorhatárnál fiatalabb személy lehet*, munkajogi szempontból nyugdíjasnak minősül.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a hatályos szabályozás e tekintetben nem vette át a korábbi Mt. koncepcióját, így az öregségi nyugdíjkorhatárt még el nem érő rokkantsági ellátásban részesülő munkavállalóra nem az általános felmondási és végkielégítési szabályok

vonatkoznak. Megállapítható tehát, hogy a jogalkotó eltérő élethelyzetben lévő (öregségi korhatárt betöltött és nem betöltött) személyeket azonos módon kezel, vagyis mindkét személyi kör esetében csökkentett munkajogi garanciákat biztosít. Az öregségi nyugdíjasok esetében az általános szabályokhoz képest hátrányosabb munkajogi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság alkotmányosnak találta. Nem adott azonban a jogalkotó kielégítő magyarázatot arra, hogy miért lenne alkotmányossági szempontból indokolható e rendelkezések alkalmazása a valójában eltérő helyzetben lévő rokkantsági ellátásban részesülő személyekre. Nem tért ki válaszában ugyanis arra, hogy mi indokolja a munkajogi garanciák az érintett két személyi körhöz tartozók (öregségi nyugdíjban, illetve rokkantási ellátásban részesülők) vonatkozásában az életkori határtól független, azonos jellegű és mértékű megvonását. Ilyen kimentés hiányában a jogi szabályozás a rokkantsági ellátásban részesülő személyek tekintetében felveti az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét.

Más megközelítésben rögzítenem szükséges azt is, hogy a munkajogi garanciák hiánya (felmondás indokolása és a végkielégítés megvonása) a rokkantsági járulékból részesülő személyek esetében az egészségügyi állapotukkal, fogyatékoságukkal összefüggő hátrányos megkülönböztetésként is értékelhető.

Az Mt. vizsgált szabálya nem áll összhangban az ENSZ Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezménye (CRPD) 27. cikkével sem.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy az a szabályozás, miszerint a rokkantsági ellátásban részesülő, így az öregségi nyugdíjkorhatárt még be nem töltött személyek nyugdíjas munkavállalónak minősülnek, és ennek következtében munkaviszonyuk felmentéssel indokolás nélkül megszüntethető, valamint nem jár számukra végkielégítés, *a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékosággal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a CRPD 27. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem, megsértve az érintett személyeknek mindennemű, a fogyatékoság alapján történő, a munkavállalás bármely formájával kapcsolatos hátrányos megkülönböztetés tilalmának követelményét.*

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapjogi visszásság elhárítása és a jövőbeni visszásság megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a technológiai és ipari minisztert, hogy a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 174. § (1) bekezdés a) pontja alapján a foglalkoztatáspolitikáért, ezen belül a munkaviszonyra vonatkozó jogszabály előkészítésért való felelőssége körében – együttműködésben a Korm. rendelet 93. §-a alapján a szociálpolitikáért, ezen belül a fogyatékosággal élők és a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásával kapcsolatos állami feladatok ellátásáért felelős belügyminiszterrel – készítse elő és kezdeményezze az Mt. vizsgált rendelkezéseinek módosítását a jelentésben rögzített alapjogi-alkotmányossági szempontokra figyelemmel az egyenlő bánásmód követelményének biztosításával.*

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos
az alapvető jogok biztosa