

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2640/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Szabó Orsolya

### **Az eljárás megindítása**

A panaszos a munka törvénykönyvének az egészségkárosodott személyeket érintő pótszabadságával kapcsolatban fordult Hivatalomhoz. A beadványozó 2005-ben megállapított 67%-os munkaképesség-csökkenése miatt özvegyi nyugdíjban részesül. A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 120. §-a szerint *a munkavállalónak, ha a rehabilitációs szakértői szerv legalább ötven százalékos mértékű egészségkárosodását megállapította (...) évenként öt munkanap pótszabadság jár.* Mivel a beadványozó határozatában munkaképesség-csökkenés és nem egészségkárosodás szerepel, ezért a munkáltatója szerint nem jogosult a pótszabadságra.

Mivel az idézett törvény csak egészségkárosodottakról rendelkezik, felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a törvény előtti egyenlőséghez való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján, megkereséssel fordultam az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárságához, illetve a Nemzetgazdasági Minisztérium Munkaerőpiacért és Képzésért Felelős Államtitkárságához, állásfoglalást kérve az ügyben.

### **Az érintett alapvető jogok és alapelvek**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Az emberi méltósághoz való jog. *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* (Alaptörvény II. cikk)
- A hátrányos megkülönböztetés tilalma. *„(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”* (Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdései)

### **Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.)
- a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.)
- a Kormány tagjainak feladat és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet
- a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásról szóló 177/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet<sup>1</sup>

### **A megállapított tényállás**

A panaszos megírta, hogy 2005-ben megállapított 67%-os munkaképesség-csökkenése miatt özvegyi nyugdíjban részesül. 2013-ban munkaviszonyt létesített. A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 120. §-a szerint *a munkavállalónak, ha a rehabilitációs szakértői szerv legalább ötven százalékos mértékű egészségkárosodását megállapította (...) évenként öt munkanap pótszabadság jár.* Mivel a beadványozó határozatában munkaképesség-csökkenés és nem egészségkárosodás szerepel, ezért a munkáltatója szerint nem jogosult a pótszabadságra. A beadványozó álláspontja szerint a munkaképesség-csökkenés és az egészségkárosodás egymásnak megfeleltethető fogalmak.

---

<sup>1</sup> Hatálytalan 2013. január 1-jétől.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős államtitkára válaszában arról tájékoztatott, hogy a munkaképesség-csökkenés, illetve egészségkárosodás fogalmak használatával kapcsolatos jogértelmezési probléma miatt már történt egyeztetés minisztériumuk és a Nemzetgazdasági Minisztérium szakértői között. Ennek eredményeként közös javaslatot fogalmaztak meg, amely egyértelművé tenné, hogy az a személy, aki a rehabilitációs hatóság jogelődjének 2008. január 1-jét megelőzően kiállított, hatályos szakvéleménye szerint munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette, a pótszabadság szabályai szempontjából megváltozott munkaképességű személynek minősül.

Mivel azonban a Kormány tagjainak feladat és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 96. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a munkaviszonyra vonatkozó jogszabályok előkészítésére vonatkozó feladat- és hatásköröket a nemzetgazdasági miniszter gyakorolja, így a megkeresést további intézkedésre megküldte a Nemzetgazdasági Minisztérium munkaerőpiacért és képzésért felelős államtitkára részére. A Nemzetgazdasági Minisztérium válaszelevele szerint előttük is ismert a probléma, előkészítés alatt áll a megváltozott munkaképességű munkavállalók pótszabadságra való jogosultságának egyértelműsítése az Mt.-ben. Ennek keretében pontosításra kerül a megváltozott munkaképességű munkavállaló fogalma az Mt. 120. § a) pontjával összefüggésben. Eszerint az Mt. alkalmazásában „*megváltozott munkaképességű személy: akinek rehabilitációs hatóság vagy jogelődjei által végzett hatályos minősítés alapján egészségkárosodása legalább 50%-os mértékű, vagy a 2008. január 1-jét megelőzően kiállított hatályos szakvéleménye szerint munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette.*” A módosítás célja, hogy a munkajogi szabályozás igazodjon a megváltozott munkaképességű személyek minősítésében 2008. január 1-jével, illetve 2012. január 1-jével átalakult szabályozáshoz, és ezáltal megteremtse az összhangot a munkajogi szabályozás és a munkaképesség-változás mértékére vonatkozó ágazati szabályozás között, az értékelési rendszerek kölcsönös megfeleltetését figyelembe véve. Ezáltal egyértelműsítésre kerül, hogy az Mt. 120. § a) pontja szerinti pótszabadságra való jogosultság tekintetében mit jelent a „megváltozott munkaképességű személy” fogalma.

## **A vizsgálat megállapításai**

### ***I. A hatáskör tekintetében***

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Ha az alapvető jogok biztosja álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél a jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

### ***II. A vizsgált alapjogok tekintetében***

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az 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 szöveggel.

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 alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.*”

#### *I. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye*

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.<sup>2</sup>

#### *II. 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.<sup>3</sup>

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. 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.

#### *III. A hátrányos megkülönböztetés tilalma*

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint 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. 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. Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére.

### **III. Az ügy érdemében**

Az Mt. 120. §-a alapján a munkavállalónak, *ha a rehabilitációs szakértői szerv legalább ötven százalékos mértékű egészségkárosodását megállapította (...) évenként öt munkanap pótszabadság jár*. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. CXCI. törvény 2. § (1) bekezdés hatályos szövege szerint *megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira jogosult az a kérelem benyújtásakor 15. életévét betöltött személy, akinek az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű (...).*

<sup>2</sup> Lásd 9/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>3</sup> Lásd 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

A 2012. december 31-ig hatályos, a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásról szóló 177/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése a következőképpen határozta meg az egészségkárosodás és a munkaképesség-csökkenés százalékos arányait: *megváltozott munkaképességű munkavállaló: az a munkaviszony keretében foglalkoztatott munkavállaló, akinek munkaszerződés szerinti napi munkaideje a napi négy órát eléri, ha a munkaképesség-csökkenés – az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet (a továbbiakban: ORSZI), 2007. augusztus 15-ét megelőzően az Országos Egészségbiztosítási Pénztár Országos Orvosszakértői Intézete (a továbbiakban: OOSZI) szakvéleménye (...) szerint – 50-66 százalékos mértékű, illetőleg az egészségkárosodás – az ORSZI szakvéleménye szerint - 40-49 százalékos mértékű, vagy a munkaképesség-csökkenés – az ORSZI vagy az OOSZI szakvéleménye, illetőleg 2001. január 1-jét megelőzően, vasutas biztosítottak esetében a Magyar Államvasutak Orvosszakértői Intézetének szakvéleménye szerint - 67-100 százalékos mértékű (...).*

A 7/2012. számú munkaügyi elvi határozat szerint a 2008. január 1-jével hatályba lépett jogszabályváltozások a korábbi „munkaképesség-csökkenés” helyett az „egészségkárosodás” fogalmát vezették be (pl. 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) 36/A. §, 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.) 57. §, 2007. évi LXXXIV. törvény 1. §). Az előbbi régi és új fogalom egyaránt az érintett személy egészségének romlását, kedvezőtlen változását jelöli, ezért az erre vonatkozó szakmai szabályok, szempontok alapján egymással összevethetők, vagyis meghatározható, hogy adott mértékű munkaképesség-csökkenés milyen mértékű egészségkárosodásnak felel meg.

Mivel az Mt. idézett passzusa csak egészségkárosodottakról rendelkezik, a pótszabadságra vonatkozó hatályos munkajogi szabályozás és a megváltozott munkaképességű személyek minősítésében 2008. január 1-jével, illetve 2012. január 1-jével átalakult szabályozás nincs összhangban, így álláspontom szerint a sérelmezett szabályozás visszasságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, a diszkrimináció tilalmával összefüggésben.

### **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a nemzetgazdasági minisztert, hogy – ahogyan arra a minisztérium a válaszelevelében utalt – kezdeményezze az Mt. 120. § a) pontja szerinti pótszabadságra való jogosultság tekintetében a „megváltozott munkaképességű személy” fogalmának pontosítását.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László