

Jelen kötetben a szélesen értelmezett  
európai és magyar szociális jog  
témakörébe tartozó tanulmányokat  
találhatnak az érdeklődők

**A szociális jog aktuális kérdései  
Magyarországon és az Európai  
Unióban**



Miskolci Egyetem Állam- és  
Jogtudományi Kar  
Agrár- és Munkajogi Intézeti Tanszék  
2017

A szociális jog aktuális kérdései Magyarországon és az  
Európai Unióban  
(Konferenciakötet)

Szerkesztette:  
Mélypataki Gábor

Miskolci Egyetem Állam – és Jogtudományi Kar  
Agrár- és Munkajogi Tanszék  
Miskolc, 2017

A kötet a 2016. február 11.-én Miskolcon a MAB székházban megtartott „A szociális jog aktuális kérdései Magyarországon és az Európai Unióban” című konferencia előadásai egy részének írásbeli változatát tartalmazza.

A konferencia főszervezői és támogatói:

**ME -ÁJK**  
Agrár – és Munkajogi  
Intézeti Tanszék



**Friedrich Ebert  
Stiftung**



**Magyar Tudományos Akadémia  
Miskolci Akadémiai Bizottsága**



A kötet szerkesztője:

Mélypataki Gábor

A kötet szerzői:

- © Barzó Tímea (2016)
- © Barta Judit (2016)
- © Hoffman István (2016)
- © Homicskó Árpád Olivér (2016)
- © Jakab Nóra (2016)
- © Mélypataki Gábor (2016)
- © Prugberger Tamás (2016)
- © Rác Zoltán (2016)
- © Szekeres Bernadett (2016)
- © Vallasek Magdolna (2016)

Felelős Kiadó:

Miskolci Egyetem Állam – és Jogtudományi Kar Agrár- és Munkajogi Intézeti Tanszék

A kiadás elektronikus kötet formájában open acces dokumentum formájában valósul meg.

ISBN: 978-963-358-123-0

## Tartalom

Előszó.....	5
<b>A szülői felügyelet családvédelmi aspektusai (Dr. Barzó Tímea).....</b>	<b>6</b>
<b>Örökölhetőség, és hozzátartozói ellátás kérdése a magyar kiegészítő nyugdíjpillér egyes intézményeiben (Dr. Barta Judit).....</b>	<b>22</b>
<b>A rehabilitációról másképp – Kapcsolatok a munkajoggal, szociális joggal és fogyatékkosságtudománnyal (Dr. Hoffman István – Dr. Jakab Nóra).....</b>	<b>30</b>
<b>A társadalombiztosítási rendszer aktuális változásainak vizsgálata a rendszertani elemek figyelembe vétele mellett (Dr. Homicskó Árpád Olivér).....</b>	<b>47</b>
<b>A munkajogi védelmi szabályozás múltja és jelene (Dr. Jakab Nóra – Dr. Szekeres Bernadett).....</b>	<b>55</b>
<b>A migráció hatása a foglalkoztatáspolitikára és a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára (Dr. Mélypataki Gábor).....</b>	<b>70</b>
<b>Egy lehetséges szociális aspektusú hazai nyugdíjreform (Prof. Dr. Prugberger Tamás).....</b>	<b>77</b>
<b>A szociális jogok - különös tekintettel a szociális biztonsághoz való jogra – tartalmának alakulása Magyarországon (Dr. Rácz Zoltán).....</b>	<b>85</b>
<b>A román nyugdíjrendszer – tervek, perspektívák (Dr. Vallasek Magdolna).....</b>	<b>93</b>

## Előszó

Az olvasó egy különleges tanulmánykötet tarthat a kezében, mely a szociális jog egyes szeleteit egyedi látásmóddal közelíti meg. A kötetben megjelenő írások a szociális jog határait tágan értelmezik, éppen ezért olyan határterületi kérdésekkel foglalkoznak, melyek szigorúan véve akár a polgári joghoz, akár a kereskedelmi vagy közigazgatási joghoz tartoznak, de kihatásuk jelentős része a szociális jogban a szociális területeken realizálódik. A kötetben megjelenő tanulmányok ilyen szempontból interdiszciplinárisnak is tekinthetők, melyek olyan fontos kérdésekkel foglalkoznak, mint a nyugdíj, a fogyatékkal élők jogi helyzete vagy a migráció.

A kötetben megjelenő tanulmányok 2016. február 11.-én Miskolcon a Miskolci Akadémiai Bizottság székházban megtartott „A szociális jog aktuális kérdései Magyarországon és az Európai Unióban” című konferencia egyes előadásainak írásbeli változatai. A konferencia címe is jól mutatja, hogy a szerzők sok esetben határainkon túl az európai szabályozásra is kitérnek. Ebből tükröződik az a kölcsönösség és kollízió mely a hazai és az uniós jog alkalmazásban a szociális területeken felmerülhet.

Tanulmány kötetünk azonban nem csak ebből a szempontból különleges, hanem abból is, hogy kizárólag e-book formájában open acces forrásként fog megjelenni. Éppen ezért ez az e-book minden érdeklődő számára könnyen hozzáférhető olvasmány.

A szerkesztő

## **A szülői felügyelet családvédelmi aspektusai**

**Dr. Barzó Tímea**

PhD, intézeti tanszékvezető egyetemi docens  
Miskolci Egyetem  
Állam- és Jogtudományi Kar  
Civilisztikai Tudományok Intézete  
Polgári Jogi intézeti Tanszék

### **1. Előzmények**

A házasságkötési szándék hazánkban az elmúlt évtizedekben erősen csökkent, amit az is bizonyít, hogy míg az 1970-es években 90-100.000 között volt a házasságkötések száma évente, addig 2013-ban nem érte el a 37.000-et.<sup>1</sup> A megkötött házasságok mérlege is 36 éve folyamatosan negatív, vagyis több házasság szűnik meg válás és özvegyülés miatt, mint amennyi létrejön. 2013-ban 100 házasságkötésre 175 házasságmegszűnés jutott, ami jóval magasabb, mint az 1990-es évek elején vagy korábban volt, nem beszélve az 1970-es évek közepéről, amikor a házasságok mérlege még pozitívnak mutatkozott.

A házasságok hosszú ideje tartó negatív mérlege jelentősen módosította a népesség családi állapot szerinti összetételét is. 1990 óta a házas népesség részaránya számottevően – 61,9-ről 42,9 százalékra – csökkent, ezzel párhuzamosan 7,4-ről 11,9 százalékra nőtt az elváltak aránya.<sup>2</sup>

Gyermekvédelmi szempontból fontos adat továbbá, hogy a házasságon kívül született gyermekek száma is folyamatosan emelkedik, mely 2013-ban érte el az addig mért legmagasabb értéket, a 46,2 százalékot.

Az eddig ismert adatok is bizonyítják, hogy a felek kölcsönös elkötelezettségén és tiszteletén alapuló házasságra épülő stabil családmódelv válságát éli, mely miatt egyre gyakoribbak nemcsak a konfliktusok, de a jogviták is. Ezek közül is külön említést érdemelnek a különélő szülőket megillető szülői felügyeleti jogok rendezésével és gyakorlásával felmerülő családvédelmi szabályok.

### **2. A szülői felügyelet körében érvényesülő általános családvédelmi szabályok és alapelvek**

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: PTK) Családjogi Könyve (továbbiakban: CSJK) a szülői felügyeletre vonatkozó rendelkezésekben terjedelmileg és tartalmilag is lényeges változásokat hoz. Ez a kérdéskör ugyanis az a terület, amellyel kapcsolatban a gyámhatósági és a bírói gyakorlat tapasztalatai szerint alapvető gondok jelentkeztek. A különélő, a saját sérelmeiken túllépni nem tudó, válófélben lévő, illetve a már elvált szülők között folyamatosá váló jogviták, a jogvitákat eldöntő határozatokat végrehajtani nem akaró szülői magatartás gyermekek pusztító ereje mindenki számára köztudott.

A CSJK *továbbra sem tesz különbséget a szülői felügyeleti jogok és kötelezettségek tekintetében* attól függően, hogy a szülők házasságban, vagy élettársi kapcsolatban élnek illetve

<sup>1</sup> Népmozgalom, 2013 In: Statisztikai tükör 2014. március 20. 2014/28. [NÉPMOZGALOM 2013.] 3.

<sup>2</sup> NÉPMOZGALOM 2013. 4.

éltek, vagy hogy egyáltalán volt-e közöttük életközösség avagy sem, ami a gyermekek egyenjogúságát van hivatva szolgálni. Abban az esetben azonban, ha a bíróságnak kell döntenie a szülői felügyelet gyakorlásáról, a szülők egymás közötti viszonyában a törvény *elhagyja a „gyermek elhelyezés” kifejezést*, és azt - a külföldi jogrendszerek többségéhez és a nemzetközi dokumentumokhoz hasonlóan - arra az esetre tartja fenn, ha a gyermek harmadik személyhez, vagy a nevelkedését biztosító intézetbe kerül. A gyermekelhelyezés helyett a CSJK a *„szülők között a szülői felügyeleti jogok rendezéséről”* szól.<sup>3</sup>

A *családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény* (továbbiakban: Családvédelmi Törvény) a szülői felügyeleten túlmenően, azt kibővítve, az alábbiak szerint határozza meg a szülő jogait és kötelezettségeit. A családban *az anya és az apa* a szülői felelősség alapján - külön törvényben foglalt eltéréssel - *azonos kötelezettségekkel és jogokkal bír*. A szülő köteles és egyben jogosult is arra, hogy kiskorú gyermekét családban gondozza, felelősen nevelje, és a gyermeke testi, szellemi, lelki és erkölcsi fejlődéséhez szükséges feltételeket, valamint az oktatásához és az egészségügyi ellátásához való hozzájutását biztosítsa. *A kiskorú gyermek szülőjének kötelessége különösen*

- a) a gyermeke emberi méltóságát tiszteletben tartani,
- b) gyermekével együttműködni,
- c) gyermekét az őt érintő kérdésekről - korának és fejlettségének megfelelően - tájékoztatni, véleményét figyelembe venni,
- d) gyermekének jogai gyakorlásához iránymutatást, tanácsot és segítséget adni,
- e) gyermeke jogainak érvényesítése érdekében a szükséges intézkedéseket megtenni,
- f) a gyermeke ellátásában közreműködő személyekkel és szervekkel, továbbá a hatóságokkal együttműködni,
- g) gyermeke felügyeletéről külön jogszabályban foglaltak szerint gondoskodni, amikor a gyermek éjszaka közterületen, szórakozóhelyen tartózkodik.

A szülő köteles a *gyermekre tekintettel kapott támogatást a gyermek gondozására, nevelésére fordítani*. A kiskorú gyermek szülője jogosult arra, hogy a gyermeke felelős nevelését segítő ellátásokról tájékoztatást, neveléséhez segítséget kapjon. A szülő jogszabályban meghatározott módon és kivételekkel - kiskorú gyermek esetén a saját szükséges tartásának korlátozásával is - köteles a gyermeke tartására.<sup>4</sup>

A Családjogi Könyv a kiskorú érdekeinek elsődlegességét szem előtt tartva határozza meg a szülő-gyermek kapcsolat szempontjából meghatározó, a szülők szülői felügyeleti jogainak gyakorlása során érvényesülő *alapelveket*.

a) *A szülők együttműködési kötelezettsége*. A szülői felügyeleti jog körében elengedhetetlen követelmény a *szülők közötti együttműködés* a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésének elősegítése érdekében, független attól, hogy a szülők együtt vagy különváltan élnek. A személyes ellentétek, véleménykülönbségek, esetleg a szülők egymással szemben érzett sértettségének háttérbe szorításával kell a gyermekkel foglalkozni, illetve a közös kiskorú gyermekkel kapcsolatos döntéseket megbeszélni, meghozni. Ha az együtt vagy különélő szülők közösen gyakorolják a kiskorú felett a szülői felügyeleti jogot, akkor ez egyben közös döntési joggal párosul. Az együttműködési kötelezettség azonban *nem jelent mindig és mindenben egyetértési, illetve közös döntési jogot* akkor, ha a szülők különválását követően csak az egyik szülő gyakorolja a közös kiskorú gyermek (ek) feletti szülői felügyeleti jogokat. Ilyenkor ugyanis a különélő szülőt csak a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekben<sup>5</sup> illeti meg a másik szülővel közös döntési jog. Egyebekben a *gyermeket*

<sup>3</sup> PTK 4:167.§-4:172.§

<sup>4</sup> Családvédelmi Törvény 9.§-10.§

<sup>5</sup> PTK 4:175.§

*nevelő szülőt csak tájékoztatási kötelezettség terheli a különélő szülő felé a gyermek fejlődéséről, egészségi állapotáról, tanulmányairól.*<sup>6</sup> A Családjogi Könyv azonban arra is lehetőséget ad, hogy a bíróság a gyermekétől különélő szülőt jogosítsa fel a gyermek gondozásával, nevelésével összefüggő *egyes feladatok ellátására* – pl. a gyermek sporttevékenységével összefüggő teendők -, vagy a vagyonkezelés és a gyermek vagyoni ügyeiben a törvényes képviselőt gyakorlására. Ezekben az ügyekben a bíróság által feljogosított szülő gyakorolja kizárólagosan a szülői felügyeleti jogot, azonban *tevékenységéről őt is tájékoztatási kötelezettség terheli a szülői felügyeletet egyébként általánosan gyakorló szülő felé.*<sup>7</sup>

Ki kell azonban hangsúlyozni, hogy a szülők általános együttműködési kötelezettsége mellett a gyermek kiegyensúlyozott fejlődése érdekében a Családjogi Könyv külön is kiemeli a szülői *felügyeletet gyakorló szülő és a gyermekétől különélő szülő* fokozott, egymás családi életének és nyugalmának tiszteletben tartásával megvalósuló *együttműködési kötelezettségét.*<sup>8</sup>

A szülők együttműködési kötelezettségének alapelvi szintű szabályozása azért is fontos, mert annak megsértése fontos tényező lehet, és értékelést nyerhet a szülői felügyelet rendezése iránti perekben.

A szülők gyermekük iránti felelősségét hangsúlyozta ki a bíróság egy konkrét ügyben is, amikor kimondta, hogy a belátási képességgel rendelkező kiskorú felügyeletre köteles *gondozója nevelési, felügyeleti kötelezettségét felrőhatóan megszegi*, ha a kiskorú helyes irányú erkölcsi fejlődéséről nem gondoskodik. A szülőnek nevelési kötelezettsége körében a kiskorú *gyermeknek át kell adnia az általános erkölcsi normákat, a kiskorú jellemét, értékrendjét és szokásait a társadalom által elfogadott erkölcsi kívánalmakkal összhangban kell alakítania.* Az élet és az emberi méltóság feltétlen tisztelete az erkölcsi nevelés centrális eleme, a kiskorú gyermek szocializálásának, érzelmi intelligenciája kialakulásának központi magja. A helyes erkölcsi és családi nevelés e legfontosabb szempontjai sérülnek akkor, ha a kiskorú gondviselője nem tesz meg mindent azért, hogy ezeket az értékeket a kiskorúnak átadja, és ezáltal elmulasztja a kiskorú gyermek érzelmi stabilitásának, lelki kiegyensúlyozottságának és mentális egészségének a legmegfelelőbb alakítását. Ezeknek a kötelezettségeknek a felrőható elmulasztásáért a gondozó felelős.<sup>9</sup>

#### *b) A szülők egyenjogúságának elve.*

A jogalkotó lényegesnek tartotta az egyenjogúság követelményének külön kiemelését a házastársak mellett a szülők vonatkozásában is. Fontos alaptétel ugyanis, hogy *a szülői felügyelet közös gyakorlása során a szülők jogai és kötelezettségei egyenlők*, így nem tehető a szülők között semmilyen megkülönböztetés ezen a téren. Azaz egyik szülőnek sincs nagyobb „hatalma” vagy „beleszólása” a gyermeket érintő kérdésekbe, ügyekbe, mint a szintén szülői felügyeleti jogot gyakorló másiknak. Ez persze nem jelenti azt, hogy ne oszthatnák meg a szülők egymás között a közös szülői felügyeleti jog gyakorlásából felmerülő feladatokat, teendőket.

A szülők egyenjogúságát azonban nemcsak a Családjogi Könyv, hanem a *Családvédelmi Törvény* is kifejezésre juttatja, amikor kimondja, hogy a *családban az anya és az apa* a szülői felelősség alapján – külön törvényben foglalt eltéréssel – azonos kötelezettségekkel és jogokkal bír.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> PTK 4:174.§

<sup>7</sup> PTK 4:176.§

<sup>8</sup> PTK 4:173.§

<sup>9</sup> BDT2010. 2364.

<sup>10</sup> Családvédelmi Törvény 9.§ (1) bek.



c) *A gyermek bevonása a döntésekbe.* Az ENSZ Gyermekjogi Egyezmény 12. cikke írja elő, hogy az ítélőképessége birtokában lévő gyermek számára biztosítani kell a jogot arra, hogy minden őt érdeklő kérdésben szabadon kinyilváníthassa véleményét. A gyermek véleményét, figyelemmel korára és érettségi fokára, kellően tekintetbe is kell venni. Ezen jogosítvány érvényesülése érdekében lehetőséget kell adni a gyermeknek arra, hogy bármely olyan bírói vagy közigazgatási eljárásban, amelyben érdekelt, közvetlenül vagy képviselője, illetőleg arra alkalmas szerv útján, a hazai jogszabályokban foglalt eljárási szabályoknak megfelelően meghallgassák.<sup>11</sup>

A hazai jogi szabályozásban a *Családvédelmi Törvény* előírása szerint köteles a szülő gyermekét az őt érintő kérdésekről – korának és fejlettségének megfelelően – tájékoztatni és véleményét figyelembe venni.<sup>12</sup>

*A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény* (a továbbiakban: *Gyvt.*) szintén alaptételként rögzíti, hogy a gyermeknek joga van a szabad véleménynyilvánításhoz, és ahhoz, hogy tájékoztatást kapjon jogairól, jogai érvényesítésének lehetőségeiről, valamint, hogy a személyét és vagyonát érintő minden kérdésben közvetlenül, vagy más módon  *meghallgassák, és véleményét korára, egészségi állapotára és fejlettségi szintjére tekintettel figyelembe vegyék.*<sup>13</sup>

A PTK tekintetében, míg a 4:148.§ a *szülő kötelezettségét* fogalmazza meg arra vonatkozóan, hogy gyermekét az őt érintő döntésekről tájékoztassa, illetve hogy az ítélőképessége birtokában lévő gyermeke véleményét ne csak kikérje, de azt – a gyermek korára, érettségére tekintettel – figyelembe is vegye, addig a 4:171. § (4) bekezdés a *bíróság számára írja elő*, hogy indokolt esetben, vagy ha azt a gyermek maga kéri, hallgassa meg őt akár közvetlenül, akár pedig szakértő útján. A tizennegyedik életévét betöltött gyermek esetében szülői felügyeletére és elhelyezésére vonatkozó döntés pedig – főszabály szerint – csak egyetértésével hozható. (Kivétel természetesen, ha a gyermek választása a fejlődését veszélyezteti.)

Annak megítélése, hogy *egy gyermek rendelkezik-e ítélőképességgel*, egy rendkívül összetett kérdés: köthető-e meghatározott életkorhoz, s ha nem, akkor vajon létezik-e olyan pl. pszichológiai módszer, mellyel az ítélőképesség megléte vagy hiánya meghatározható. A Gyer. szerint *az ítélőképessége birtokában lévő gyermek* az a kiskorú, aki életkorának és értelmi, érzelmi fejlettségének megfelelően képes - meghallgatása során - az őt érintő tények és döntések lényegi tartalmát megérteni, várható következményeit belátni. A fogalom-meghatározás ellenére a gyakorlatban komoly problémát jelent az eljárásban érintett gyermek ítélőképességének megítélése, mely képességgel a bíróság, illetve az eljáró gyámhatóság

<sup>11</sup> Az Európai Unió Tanácsának a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 2201/2003/EK rendelete (Brüsszel II. Rendelet) 11. cikkének második bekezdése is úgy rendelkezik, hogy „*az 1980. évi Hágai Egyezmény 12. és 13. cikkének alkalmazásakor biztosítani kell, hogy a gyermek lehetőséget kapjon az eljárások során történő meghallgatásra, kivéve, ha ez a gyermek életkora vagy érettségi szintje miatt nem tűnik célszerűnek.*” A Brüsszel II. Rendelet nem definiálja a gyermek fogalmát, mivel azonban a Hágai Egyezmény 4. cikke alapján az Egyezmény nem alkalmazható, ha a gyermek betölti a 16. életévét, a Brüsszel II. Rendelet 11. cikke is csak a 16 éven aluliakra vonatkozik. A Brüsszel II. Rendelet 23. cikke szankcionálja is az erre irányuló kötelezettség megszegését, amikor kimondja, hogy „*a szülői felelősségre vonatkozó határozat nem ismerhető el, amennyiben [...] – sürgős eseteket kivéve – a határozatot úgy hozták meg, hogy nem adtak lehetőséget a gyermek meghallgatására, megsértve ezzel annak a tagállamnak az eljárási alapelveit, ahol az elismerést kérik.*” BUCSI Ágnes: A gyermek meghallgatása az őt érintő eljárásokban – egy alapelv érvényesülése a magyar joggyakorlatban I. rész *Családi Jog* 2011/2. [BUCSI 2011.] 19.

<sup>12</sup> Családvédelmi Törvény 9.§ (3) be. c) pont

<sup>13</sup> Gyvt. 8.§ (1) bek. és 12.§ (4) bek. b) pont

gyakran nem rendelkezik.<sup>14</sup> Konkrét bírósági és gyámhatósági ügyek elemzése során állapította meg Bucsi Ágnes, hogy a bíróság szinte minden esetben a tizennegyedik életévét betöltött gyermeket hallgatja meg kötelező erővel, minden más esetben szakemberre – igazságügyi pszichológus szakértőre – bízta ezt a feladatot.<sup>15</sup> Pszichológiai ismeretek nélkül is nyilvánvaló azonban, hogy vannak olyan kérdések, melyek tekintetében a kiskorú tizennegyedik életévének betöltése előtt – akár hat vagy hétévesen - is érdemben tud véleményt nyilvánítani, és vannak olyanok is, melyek körében a kiskorú később sem tekinthető kompetensnek.

*d) A szülői felügyelet korlátozásának kivételessége.* Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikkelye mondja ki, hogy mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák. E jog gyakorlásába a *hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be*, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges. Természetesen ez azonban nem jelentheti azt, hogy a törvény ne írhatna elő a gyermekek védelme érdekében gyors beavatkozási lehetőséget konkrét, azonnali intézkedést igénylő esetben. A gyermek(ek) védelmében alkalmazott szülői felügyeleti jog korlátozásnak azonban mindig arányban kell állnia a veszélyhelyzet, illetve a bizonyított sérelem nagyságával.

Erre tekintettel mondja ki a hivatkozott §, hogy a szülői felügyeleti jogok gyakorlását a bíróság vagy más hatóság csak törvényben pontosan meghatározott, kivételesen indokolt esetben korlátozhatja vagy vonhatja el, és csak a gyermek(ek) érdekének biztosításához feltétlenül szükséges mértékben. Ilyen szükséges és arányos állami beavatkozást határoz meg a PTK a kiskorúak vagyonának védelme érdekében akkor, amikor *gyámhatósági hozzájárulással teszi csak érvényessé* a törvényes képviselő jognyilatkozatát akkor, ha annak tartalma pl. a kiskorút megillető tartásról történő lemondás, vagy a kiskorú nem tehermentes ingatlanszerzése, ingatlana tulajdonjogának átruházása vagy megterhelése.<sup>16</sup>

A gyermekvédelem egyik legfontosabb törvényben biztosított cselekvési lehetősége a *gyermek nevelésbe vétele*, melyre a gyámhatóság intézkedéseként különösen akkor kerülhet sor, ha a gyermek fejlődését családi környezete veszélyezteti, és veszélyeztetettségét az alapellátás keretében biztosított szolgáltatásokkal, valamint a védelembe vétellel nem lehetett megszüntetni, illetve attól eredmény nem várható.<sup>17</sup>

Végül feltétlenül említést érdemel, hogy végső esetben a PTK lehetővé teszi a *szülői felügyeleti jog bíróság általi megszüntetését is* pl. a gyermek testi, erkölcsi és értelmi fejlődésének szülőnek felróható súlyos sértése vagy veszélyeztetése során, vagy ha a szülőt a bíróság valamelyik gyermeke személye ellen elkövetett szándékos bűncselekmény miatt szabadságvesztésre ítélte.<sup>18</sup>

### 3. A szülői felügyeleti jogok gyakorlása

A gyermekük gondozása és nevelése a szülők és a családok belső ügye, ami nem szabályozható és nem is szükséges szabályozni a „jog eszközeivel”. A CSJK is csak a döntési jogköröket kívánja a szabályozás körébe vonni, illetve a gyermeki jogok érvényesülésének elsődlegességét szem előtt tartva néhány garanciális szabályt kíván rögzíteni.

<sup>14</sup> Lásd részletesebben ÁDÁMKÓ Viktória: Az ítélőképesség birtokában levő gyermek véleményének meghallgatása – különös tekintettel a gyermekelhelyezésre. *Családi Jog* 2015/3. XIII. évfolyam 10-16.

<sup>15</sup> BUCSI 2011. 20.

<sup>16</sup> PTK 2:15.§ (1) bek.

<sup>17</sup> Gyvt. 78. § (1) bek. a) pont

<sup>18</sup> PTK 4:191.§ (1)-(2) bek.

1) A házastársak alapvető közös ügye és felelőssége a *közös kiskorú gyermek gondozása és nevelése*, ezért a szülői felügyeletet a *szülők együttesen* gyakorolják. Ez vonatkozik az együttélő szülőkre akkor is, ha nyilvánvaló, hogy a hétköznapiakban a felügyelet gyakorlása ténylegesen megoszlik közöttük.

2) A szülők együttesen gyakorolják a szülői felügyeletet abban az esetben is, ha *már nem élnek együtt*. A *különélő szülők* esetében a közösen gyakorolt szülői felügyelet védelme alól csak az képez kivételt, ha a felek ettől eltérően állapodtak meg, illetve a gyámhatóság vagy a bíróság eltérően rendezte a különélő szülők szülői felügyeleti jogának gyakorlására vonatkozó szabályokat.

Így elvben akkor is közösen gyakorolják a gyermek feletti szülői felügyeleti jogokat a szülők, ha az apai jogállást – a szülők különélése mellett - az *apa elismerő nyilatkozata*, vagy *bírói ítélet* keletkezteti. A valóságban azonban ilyenkor a szülők ténylegesen nem együtt gondoskodnak a gyermekről, azaz csak az egyik szülő gyakorolja a szülői felügyeleti jogok összességét. Ez a fajta joggyakorlás felfogható úgyis, mint a szülők hallgatóságos megállapodása a szülői felügyeleti jogok jövőbeni gyakorlásáról, azonban vannak olyan esetek, ahol a jogszabály eltérő jogkövetkezményt fűz ahhoz, hogy közös szülői felügyeletről van-e szó vagy sem.<sup>19</sup>

A szülői felügyelet tehát a különélő szülők esetében „magánügy” marad, ami azt jelenti, hogy a szülők a felügyeleti jogok gyakorlását illetően – akár kifejezett megállapodással, akár hallgatóságosan - *olyan rendszert és életvitelt* alakítanak ki a gyermekük számára, amelyet jónak látnak. Nem egyszer fordul elő ugyanis, hogy a szülők életközösségük megszűnése ellenére továbbra is ugyanabban az ingatlanban laknak, és továbbra is közösen viselik a gyermek(ek) nevelésével és gondozásával felmerülő anyagi és egyéb terheket, felelősséget.

A szülők – kifejezett vagy hallgatóságos - megállapodásának azonban *két nagyon fontos korlátját* határozza meg a törvény:

- az egyik, hogy a különélő szülőknek a közös szülői felügyelet gyakorlása során is biztosítaniuk kell a *gyermekük kiegyensúlyozott életvitelét*;
- a másik pedig, hogy a közös szülői felügyelet ellenére az *azonnali intézkedést igénylő esetben* az egyik szülő a gyermek érdekében azonnal is dönthessen a másik szülő haladéktalan értesítése mellett. Ez utóbbi esetre leginkább a gyermek hirtelen fellépő betegsége, sérülése esetén felmerülő nyilatkozatok megtétele, döntések meghozatala a legjobb példa.

### **3.1. A szülők megállapodása a közös szülői felügyeletről – rendelkezés a kapcsolattartásról**

A CSJK hatályos rendelkezései értelmében a különélő szülők közötti megállapodásnak a szülői felügyeleti jogok közös gyakorlásán túlmenően többféle tartalma lehet.

A szülők *megállapodhatnak a szülői felügyeleti jogok közös gyakorlásában általában*. Ez azt jelenti, hogy annak ellenére, hogy már nem élnek együtt, továbbra is mindketten részt vesznek a gyermekkel kapcsolatos döntések meghozatalában. Mind az apa, mind pedig az anya rendelkezik szülői felelősséggel, illetve a szülői felügyeleti jogokkal és mindkettőjüket terhelik az ezzel járó kötelezettségek is.

<sup>19</sup> A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény végrehajtása tárgyában kiadott 101/1998. (V.22.) Korm. rendelet 17. § (1) és (3) bekezdése értelmében az úti okmány (útlevél stb.) iránti kérelmet kiskorú törvényes képviselője nyújtja be és írja alá. A kiskorú kérelméhez azonban csatolni kell a *szülőknek (törvényes képviselőnek)* a teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt, az *úti okmány kiadásához hozzájáruló nyilatkozatát* vagy a *szülői felügyelet megszűnését, illetőleg szünetelését igazoló okiratot*. A szülői felügyelet „hallgatóságos” nem gyakorlása tehát ebben az esetben nem vehető figyelembe.

Felmerül azonban a kérdés, hogy a közös szülői felügyelet jog elrendelésére a perben csak a felek egyezségével van lehetőség, vagy a *bíróság döntése alapján akár valamelyik fél egyoldalú kérelmére ítélettel is dönthet róla a bíróság?* A jelenleg hatályos törvényi rendelkezések értelmében a közös szülői felügyeleti jogot egyoldalú kérelemre nem lehet a felekre ráerőszakolni, ami azért is érthető, hiszen annak működéséhez elengedhetetlen a felek szoros együttműködése. A Bíróság ítélettel tehát csak akkor határozhat a közös szülői felügyeleti jogról, hogy *ha azt a felek mindketten kéri*, közöttük a közös SZÜF gyakorlásában széleskörű egyetértés van, csak bizonyos részletkérdések szabályozását bízzák a bíróságra.

A CSJK pontosan rendelkezik arról is, hogy amennyiben „a házastársak közös szülői felügyeletben állapodnak meg, a *kapcsolattartás kérdésében nem kell megegyezniük...*”<sup>20</sup> Ennek ellenére gyakran azok a szülők, akik a közös szülői felügyelet gyakorlása mellett döntenek, azzal a kéréssel fordulnak a jogi képviselő felé, hogy a közöttük létrejött egyezségben kerüljön rögzítésre a tartásdíj mellett a kapcsolattartásra vonatkozó megállapodásuk is arra az esetre, ha a jövőben valamilyen oknál fogva nem működne közöttük a közös szülői felügyelet. Az ilyen tartalommal létrejövő egyezségeket azonban a Budapest-környéki Törvényszék illetékességi területén működő járásbírók nem hagyták jóvá arra hivatkozással, hogy ez a gyakorlat a jogszabályi rendelkezés fényében „értelmezhetetlen”. A *bíróság megítélése* szerint ugyanis ha a közös szülői felügyelet nem működik és bármelyik fél megszegi a megállapodást, akkor a felek a gyámhatósághoz fordulhatnak a kapcsolattartás szabályozása iránt, de lehet peres eljárást is kezdeményezni a közös szülői felügyelet megszüntetése és a kapcsolattartás rendezése iránt. Ha közös szülői felügyelet működésképtelenné válik, akkor sajnos a legtöbb esetben a szülők hamarosan „ádáz ellenségek” válnak. Ekkor a *jogsérelmet elszenvedő fél pedig elveszíti minden lehetőségét*, hiszen még sem a gyámhivataltól nem kap segítséget, tekintettel arra, hogy nincs végrehajtható kapcsolattartási rend rögzítve. A gyámhivatal minimum hónapokig elhúzódó eljárása következik, ami nem lehet egyik fél érdeke sem, legkevésbé a kiskorú gyermeké. A sérelmet szenvedő félnek tehát ebben az esetben semmilyen hatékony, gyors, a kapcsolattartást lehetővé tevő megoldás nincs a kezében. Egyetértve Papp Éva Mária álláspontjával, ha a szülők a közös szülői felügyeleti jogban meg tudnak állapodni, akkor annak ellenére van joguk és lehetőségük – a közös szülői felügyelet meghíúsulása esetére - rendezni a *kapcsolattartás* minimális mértékét és módját, hogy az a megkötendő egyezségüknek nem kötelező tartalma eleme. Ezt azonban semmilyen jogszabályi rendelkezés nem tiltja. Tehát a szülők szeretnék egyezségbe foglalni a közös szülői felügyelet mellett a kapcsolattartás idejét és módját, arra van jogi lehetőség.<sup>21</sup>

A közös szülői felügyelet szabályainak alkalmazása esetén is szükséges továbbá megjelölni a *gyermek lakóhelyét* és a megállapodásban rendezni szükséges a *gyermek tartását* is [4:21.§ (4)-(6) bek.]. Bár a CSJK szabályai szerint a közös szülői felügyeletben való megállapodásnak már nem előkérdése, hogy a gyermek „melyik szülőnél kerül elhelyezésre”, a gyermek lakóhelyének megjelölése azonban hasonló érzetet kelt. A CSJK alapján tehát nincs arra jogi lehetőség, hogy a közös szülői felügyelet a szülők házasságának felbontását követően annak ellenére fennmaradjon, hogy azt valamelyik szülő ellenzi, illetve ha nincs a szülők között együttműködési készség.

A szülők *megoszthatják egymás között a szülői felügyeleti jogokat és kötelezettségeket* bármilyen felosztásban. Ez lehet úgyis, hogy az egyik szülő inkább a gyermek gondozásában, ellátásában, a vele való foglalkozásban vesz részt aktívan, míg a másik inkább csak a törvényes képviselő, ügyintézés, vagyionkezelés körében jár el. A feladatok megosztása azonban járhat egy konkrét jog - pl. gondozás, nevelés - gyakorlása körébe tartozó munka megosztásával is. Pl. az egyik szülő a hétköznapi ellátás és gondozás mellett tanul a gyermekkel, eljár az oktatási-

<sup>20</sup> PTK 4:21.§ (4) bek.

<sup>21</sup> PAPP Éva Mária: Amit egyes bíróságok megtesznek, mások meg nem – a szerződési szabadság érvényesülésének problémái a közös szülői felügyelet gyakorlása körében. *Családi Jog* 2015/4. XIII. évfolyam 28-32.

nevelési intézménybe, tartja a kapcsolatot a pedagógusokkal stb., míg a másik szülő a gyermek iskolán kívüli tevékenységét segíti elő azzal, hogy sportol a gyermekkel, nyelvet tanul és tanít, vagy ilyen irányú külön foglalkozásokra hordja el, esténként „mesét olvas”, stb.

### 3.2. A szülők megállapodása a kizárólagos szülői felügyeletről

A szülők megállapodhatnak abban is, hogy a *szülői felügyeleti jogokat teljeskörűen csak az egyikük gyakorolja*. Ez utóbbi azt jelenti – hogy a szülők a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekben<sup>22</sup> továbbra is közösen döntenek, azonban ezen kérdéskörökön kívül a szülői felügyelet körébe tartozó jogok és kötelezettségek kizárólag csak az egyiküket illetik meg, illetve terhelik.

A gyakorlatban azonban a szülők maguk alakítják úgy a helyzetet, hogy a közös kiskorú gyermekek a különválásukat követően (pl. az egyik házastárs közös családi otthonból történő elköltözése után) csak az egyik szülő háztartásában, gondozásában maradnak és nevelkednek tovább, melyhez a másik külön költöző szülő vagy csak anyagilag, vagy anyagilag és szülőként tevőlegesen is hozzájárul. Ha az így kialakult gyakorlatot a másik szülő nem ellenzi, hanem azt elfogadja és tudomásul veszi, akkor ennek a magatartásnak a jövőre nézve is kiemelt jelentősége van. A bírói gyakorlat által kialakított, a Legfelsőbb Bíróság 212. Elvi Határozatában megfogalmazott fontos elvi tételt emel a CSJK rendelkezései közé a jogalkotó akkor, amikor a szülők ezen „*ráutaló magatartását*” a *szülői felügyelet körében a szerződés hatályával ruházza fel*. A § (1) bekezdés második mondata ugyanis kimondja, hogy a szülők erre irányuló megállapodására utal, ha a gyermek hosszabb ideje *háborítatlanul* egyikük háztartásában nevelkedik. Ebből pedig az következik, hogy a felek hallgatóságos megállapodása alapján a gyermek feletti szülői felügyeleti jogokat kizárólagosan az a szülő gyakorolja ilyen helyzetben, akinek a háztartásában a gyermek – mindkettőjük egyetértésével - háborítatlanul él és nevelkedik. Utóbb tehát a másik szülőnek nem azt kell bizonyítania, hogy nála biztosított kedvezőbbben a gyermek fejlődése, hanem azt, hogy a *körülmények lényeges módosulása következtében a szülői felügyeleti jogok gyakorlása tekintetében a kért módosítás a gyermek érdekében áll*.<sup>23</sup> A korábbi bírói gyakorlat él tehát tovább.<sup>24</sup>

### 4. A bíróság döntése a közös szülői felügyeletről

A § (2) bekezdése utal arra, hogy a szülői felügyelet rendezése iránti perben a szülőknek a közös szülői felügyeletre vagy a szülői felügyelet megosztására vonatkozó *egyezségét* – a gyermek elsődleges érdekét is szem előtt tartva – *jóváhagyhatja*, de arra is van lehetőség, hogy a felek közös kérelmére *ebben a kérdésben ítélettel határozzon*.

Mint ahogyan arról már volt szó, a szülők különválása nem érinti automatikusan a közös kiskorú gyermekük feletti szülői felügyeleti joguk gyakorlásának megváltozását. Amennyiben továbbra is együtt tudnak működni a gyermekek gondozásában, nevelésében, törvényes képviselőiben, vagyónának kezelésében stb., akkor ennek törvényi akadálya nincs. Természetesen a szülők dönthetnek másképpen is, azaz megoszthatják egymás között a szülői felügyeleti jogokat, kötelezettségeket vagy azok körébe tartozó egyes feladatokat, részjogosítványokat. És hozhatnak olyan döntést is, hogy a – gyermek sorsát érintő lényeges kérdések kivételével - a jövőben kizárólag az egyikük gyakorolja a szülői felügyeleti jogokat a közös kiskorú(ak) felett. A felek határozott döntését tartalmazó kifejezett, vagy hallgatóságos

<sup>22</sup> PTK 4:175.§

<sup>23</sup> PTK 4:170.§ (1) bek. Lásd részletesebben: KÖRÖS András: „Fontolva haladás – az új Ptk. Családjogi Könyve 6. Rész: A szülői felügyelet III. fejezet” *Családi Jog* 2006/4. 2.

<sup>24</sup> EBH2000.212.

megállapodás léte önmagában azonban sok esetben nem elég. Különösen így van ez akkor, ha a szülők *egyező akarattal kérik házasságuk felbontását*, melynek egyik lényeges feltétele, hogy a házastársak a szülői felügyeleti jog gyakorlásában is bíróság által jóváhagyott egyezséget kössenek. Annak sincs azonban akadálya, hogy a szülői felügyeletre, annak további fenntartására, vagy önálló gyakorlására vonatkozó közös döntés bírói egyezséggel történő rendezésére ne bontóperben, hanem *kifejezetten szülői felügyelet rendezése vagy annak megváltoztatása iránti perben* kerüljön sor. A szülői felügyeletről történő megállapodás hatósági megerősítése, bírói egyezségbe foglalása mellett szól annak bizonyító ereje, mely fontos érv a későbbi jogviták elkerülésére.

Nem kétséges, hogy a gyermek számára az a legkedvezőbb megoldás, ha a szülők a különválásuk után is felelős, gondoskodó, egymás szülői minőségét tiszteletben tartó szülők tudnak maradni, akik képesek a hétköznapi nehézségei közepette is a gyermekeik érdekét előtérbe helyezni. Ha a közös szülői felügyelet jogintézménye ezt elő tudja segíteni, akkor mindenképpen támogatásra érdemes intézményként képes betölteni szerepét. Erre azonban csak akkor van esély, ha a közös szülői felügyelet gyakorlásának részleteiben, a megvalósítás főbb pontjaiban a szülők – egymásra gyakorolt nyomás nélkül - egyezségre tudnak jutni. Mint ahogyan arról már korábban szó volt, *a bíróság a szülők egyező akarata ellenére nem állapíthatja meg* a szülői felügyeleti jogok közös gyakorlását még akkor sem, ha a gyermek érdekében a közös szülői felelősség fennmaradása nem lenne ellentétes, mert akkor fennállhat az esélye annak, hogy olyan szülők, illetve szülő-gyermek vonatkozásában lenne „elrendelve” a közös szülői felügyelet, akik semmilyen együttműködési hajlandóságot egymás felé egyébként nem mutatnak. Ez pedig magának a jogintézménynek a működését lehetetlenítené el, hiszen ahhoz, hogy a gyermek számára előnyös legyen a közös szülői felügyelet, a szülőknek nemcsak a gyermekükkel külön-külön szükséges megfelelő kapcsolatot kiépíteniük, hanem egymással is. Ezért a közös szülői felügyelet gyakorlására vonatkozó kérelem esetén a szülőknek a perben, illetve a megállapodásukban *részletesen elő kell adniuk*, hogy esetükben hogyan fog működni a gyakorlatban a közös szülői felügyelet, illetve a gyermek(ek) esetleges váltott elhelyezése. A bíróság erre vonatkozóan – szükség esetén – még bizonyítást is elrendelhet, sőt sor kerülhet a gyermek(ek) személyes meghallgatására is a 4:171.§ (4) bekezdése alapján a Pp, 65/A. §-65/B. §-ában foglalt eljárás szerint. Tehát a bíróságnak meg kell vizsgálni, hogy a szülők alkalmasak-e a szülői felügyelet közös gyakorlására és a megállapodásukban foglaltak betartása az életben reális kötelezettségvállalást jelent-e. Fontos szempont továbbá, hogy a szülők egyezsége a gyermek érdekét szolgálja-e, illetve hogy az *menyiben biztosítja a gyermek jövőbeni kiegyensúlyozott életvitelét*, különösen, ha a szülők a gyermek esetleges „váltott elhelyezésében” állapodnak meg.

Mint ahogyan arról már volt szó, ha a szülők a közös szülői felügyeleti jogban meg tudnak állapodni, akkor *nem szükséges* rendezniük a *kapcsolattartás* minimális mértékét és módját. Annak azonban nincs jogszabályi akadálya, hogy ezt mégis megtegyék. A közös szülői felügyelet szabályainak alkalmazása esetén is szükséges továbbá megjelölni a *gyermek lakóhelyét* és a megállapodásban rendezni szükséges a *gyermek tartását* is.<sup>25</sup> Önmagában a feleknek a közös szülői felügyeletben történő megállapodása nem zárja ki a különélő szülő gyermektartásdíj fizetésére kötelezését, ha az a kiskorú gyermek érdekében szükséges.<sup>26</sup>

Bár a CSJK szabályai szerint a közös szülői felügyeletben való megállapodásnak már nem előkérdése, hogy a gyermek „melyik szülőnél kerül elhelyezésre”, a gyermek lakóhelyének megjelölése nélkülözhetetlen. A közös szülői felügyelet elrendelése esetén is a gyermek lakóhelye az egyik szülő otthona. Akkor jelenthet ez problémát, amikor a szülők a „*váltott elhelyezés*” azon formáját választják, mely esetében a gyermek váltakozva egyenlő időt tölt

<sup>25</sup> PTK 4:21.§ (4)-(6) bek.

<sup>26</sup> BH2013. 191. I.

mindkét szülőnél. Pl. kéthetente, vagy havonta költözik a gyermek az egyik szülőtől a másikhoz. Felmerül a kérdés, hogy ilyenkor a bíróság által jóváhagyott egyezség tartalmazhatja *mindkét szülő lakóhelyét* a gyermek lakóhelyeként és otthonaként annak ellenére, hogy igazgatási szempontból az ezt igazoló hatósági igazolványon csak egy állandó lakóhely jelölhető meg. Az egyik álláspont szerint a gyermek lakóhelye nem azonos a bejelentett lakcímével, így ha a felek ún. váltott elhelyezésben állapodnak meg, vagy közös kérelmükre ilyen döntést hoz a bíróság, mindkét szülő lakóhelye a gyermek lakóhelyeként jelölendő meg. Nincs olyan jogszabály, amely előírná, hogy egy személynek csak egy lakóhelye lehet Magyarországon. A másik álláspont szerint a gyermek lakóhelyeként ilyen esetben is csak az egyik szülő lakása jelölhető ki, mert ennek alapján lehet meghatározni a gyermek körzeti iskoláját, óvodáját, hogy melyik házi gyermekorvosi körzetbe tartozik, stb. ami a gyermek egyik legfontosabb joga és érdeke. A lakóhely így nem választható el a bejelentett lakcímétől és ezért szükséges a közös megegyezéses bontóperben is a feleknek a közös szülői felügyeleti jog esetében meghatározni a közös kiskorú gyermek lakóhelyét.<sup>27</sup>

A kommentárirodalom szerint az ítéletben vagy a felek egyezségében nem feltétlenül kell konkrét lakcímet feltüntetni a gyermek lakóhelyeként, hiszen az gyakran változhat és ennek folytán felmerülhetne az egyezség, illetve az ítélet módosításának szükségessége. Ezért inkább azt célszerű rögzíteni, hogy a gyermek lakóhelye az apa vagy az anya, vagy mindkettőjük otthonát képező lakás, illetve ingatlan.<sup>28</sup>

#### 4.1. Az ún. váltott elhelyezéssel felmerülő családvédelmi kérdések

A szülők különválását követően is fennmaradó közös szülői felügyelet jogilag mindkét szülőnek egyenlő jogokat és kötelezettségeket jelent a közös kiskorú gyermekük vonatkozásában. Ez azonban legtöbbször nem jár azzal a következménnyel, hogy a gyermek mindkét szülő háztartásában él, hanem gyakran csak az egyik szülő otthona van megjelölve a gyermek lakóhelyeként, míg a másik szülővel kevésbé szoros a gyermek kapcsolata. A közös szülői felügyeletben megegyező szülők köthetnek olyan megállapodást, illetve a bíróság jóváhagyhatja a szülők olyan tartalmú megállapodását, ami szerint a *gyermek felváltva lakik azonos vagy megközelítőleg azonos időtartamban az anyánál, majd az apánál*. Ilyenkor mindkét szülő érdemben gyakorlatilag teljesen azonos időt tölt a gyermekkel és mindkét szülő akkor gondoskodik teljes mértékben a gyermekről, amikor ő nála tartózkodik. Nem ritka egyes európai országokban a három-négy napos váltás, illetve az, hogy a gyermek egy hetet tölt az egyik, majd ugyanannyi időt a másik szülőnél, de vannak olyan országok is, ahol inkább a kéthetente történő váltás vált gyakorlattá. A váltott elhelyezés módot ad arra is, hogy mindkét szülő otthona – felváltva – a gyermek otthonául, lakóhelyéül szolgáljon.<sup>29</sup>

Elsődleges feltétele a váltott elhelyezésnek, hogy *mindkét szülő* nemcsak alkalmas a gyermeknevelésre, de hajlandó is a jövőben ugyanannyi, vagy még több időt és energiát fordítani a gyermekeire, mint korábban. Azaz nemcsak „vasárnapi” vagy „hétvégi” szülők kívánnak maradni a gyermek életében. Nem javasolt a váltott elhelyezés abban az esetben, ha a szülők valamelyike képtelen időt szakítani a gyermekkel való foglalkozásra a nála eltöltött idő alatt. Fontos elem lehet a mérlegelésnél, hogy mindkét szülő képes-e nagyjából azonos szinten követni a gyermek iskolai tanulmányait, és ebben segítséget is tud nyújtani a számára.

<sup>27</sup> A Ptk. és Ptké. átmeneti rendelkezéseinek alkalmazásával kapcsolatban a gyakorlat által felvetett kérdések az ember cselekvőképessége és a családjog területén. Munkaanyag. 4-5.

<sup>28</sup> MAKAI Katalin: A szülői felügyelet in Kőrös András (szerk.): *Az új Ptk. magyarázata III/VI. Polgári Jog Családjog* (HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó 2013, Budapest) 259-260.

<sup>29</sup> SZEIBERT Orsolya: Együtt a házasság felbontása után is? A közös szülői felügyelet és a váltott elhelyezés európai tendenciái. *Családi Jog*, 2012/4. 2-7.

A *gyermek alkalmassága* is egy jelentős tényező. A specialisták egy része úgy ítéli meg, hogy a kisgyermek számára hosszútávon kiegyensúlyozatlansághoz vezethet a gyakori elhelyezés váltogatás. Gyengéné Nagy Márta tanulmányában arról számol be, hogy a pszichológusok és pszichiáterek többsége kifejezetten ellenzi csecsemőkorban e lehetőség alkalmazását, de nem kevés szakember hat éves korig is tiltaná. A konkrét esetben dől el, hogy egy adott gyermek esetében szükséges-e az egyenlő súlyú apai és anyai jelenlét, vagy a gyermek érzelmi labilitása kifejezetten már nem bírná el a váltott elhelyezéssel járó állandó környezeti változást. Nyilvánvalóan a megfelelő életkor a szakemberek adott helyzetre vetített véleményének függvényében dönthető el.<sup>30</sup> Ehhez kapcsolódó nagyon fontos kérdés a *közös kiskorú gyermekek véleményének* megismerése, hiszen a döntésnek meghatározó jelentősége és hatása lehet a gyermek további életére. Éppen ezért a váltott elhelyezés kérdésében a döntést a szülőknek és a gyermeknek célszerű közösen, vagy legalább a gyermek véleményének, szempontjainak, kérésének figyelembe vételével meghoznia.

A *gyermek környezeti állandóságának, biztonságérzetének a megőrzése*, mint egyik lényeges szempont szintén érvényre kell, hogy jusson a váltott elhelyezés jóváhagyásakor is. Nem mellőzhető ezért annak vizsgálata, hogy a szülők és a gyermek adaptációs képessége megfelelő-e az új helyzet nyújtotta kihívásokhoz. A Code Civil ezért arra ad lehetőséget a bíró számára, hogy *ideiglenes intézkedés* formájában elrendelje a váltott elhelyezés gyakorlását, majd néhány hónapos (általában 3-6) kísérleti időszakot követően dönt az intézmény végleges bevezethetőségéről vagy az elutasításról. Amennyiben a szülők nem tudnak megfelelően, a gyermek érdekében együttműködni az átmeneti időszakban, a bíróság elutasítja az ez irányú kereseti kérelmet.

Volt erre példa hazánkban is.<sup>31</sup> Pál Szilvia megítélése szerint az ideiglenes intézkedésben szabályozott váltott elhelyezés vagy a kiterjesztett kapcsolattartás tapasztalatai a szülők gyermeknevelési képességének a feltárásához a perben beszerzendő egyéb bizonyítékok mellett talán a legértékesebbek lehetnének a per érdemi elbírálása – a gyermek legjobb érdekét szolgáló döntés meghozatala – szempontjából, ugyanis a szülő-gyermek kapcsolatot működés közben engedi láttatni, mindamelllett a tapasztalat a felek számára is kiválóan alkalmas önismereti tréning lehetne. Előfordult ugyanis, hogy a per kezdetén különélő szülő átgondolatlanul, a gyermeket természetben gondozó szülővel szembeni tartásdíjharcban bevethetőnek vélt fegyverként kérte a gyermek magánál történő elhelyezését, s amikor a bíróság ideiglenes intézkedésében váltott elhelyezéssel kapcsolatos konstrukciót vagy kiterjesztett kapcsolattartást alkalmazott, akkor időközben meggondolt magát, mert rájött, hogy ő maga nem képes és nem is akar hosszabb távon, életvitelszerűen gondoskodni a közös gyermekükről.<sup>32</sup>

Szintén nagyon fontos követelmény a *szülők lakóhelyének közelsége*, hiszen nyilvánvalóan elképzelhetetlen egy gyermek állandó utaztatása akár azért, mert még nagyon kicsi, akár az iskolai kötelezettségei miatt.

Ajánlott a megfelelő környezet és körülmények objektív vizsgálata szempontjából fontos bizonyító erővel bíró *környezettanulmány* beszerzése is. Nem biztos ugyanis, hogy egy válást követően mindkét szülő azonnal meg tudja oldani lakhatását, és hogy mindkét szülő azonnal tökéletesen be tud rendezkedni egy a gyermekei kényelmének is mindenben megfelelő lakásban.

<sup>30</sup> GYENGÉNÉ NAGY Márta: Arany középút? – a váltott elhelyezés első tapasztalatai Franciaországban. *Családi Jog*, 2016/2. [GYENGÉNÉ NAGY] 34-35.

<sup>31</sup> PÁL Szilvia: „Az otthontalanság otthona” – szöfölk a váltott gyermekelhelyezésről és a kapcsolattartásról. *Családi Jog*, 2014/1. [PÁL] 12.

<sup>32</sup> PÁL 16-18.



Az ítélőképessége birtokában lévő gyermek véleménye ilyen esetekben szinte nélkülözhetetlen. A gyermek(ek) váltott elhelyezéssel szembeni tiltakozása e megoldás mellőzését indokolja.<sup>33</sup>

A váltott elhelyezésnél is gondolni kell a *gyermek szokásos költségeinek szülők közötti megosztásáról*. Érdeemes az egyezségben pontosan felsorolni, hogy mely kiadást kötelesek a szülők külön-külön vállalni, mely leginkább az étkezés, a ruházkodás, az egészségügyi kiadások és a különórák díjait foglalja magában. Amennyiben a váltott elhelyezéssel utazási költségek is felmerülnek, annak viseléséről is döntenie szükséges. Természetesen a háztartási költségeket mindig az a szülő viseli, akinél a gyermek éppen tartózkodik. Fontos lehet e körben a precíz megállapodás, mert a szülők között e téren kialakuló új konfliktusok a váltott elhelyezés működésének sikerességét veszélyeztethetik. Ha pedig a szülők jövedelme lényeges eltérést mutat, kiegészítő tartásdíj fizetésével, vagy a költségek egyik szülő általi vállalásával hidalható át a különbség.

A váltott elhelyezés felveti még azt a kérdést is, hogy *ki a felelős a gyermek által okozott károkért*. Ezzel összefüggésben két álláspont alakult ki. Az egyik szerint a felelősség is, mint az elhelyezés módja, alternatív, tehát mindegyik szülő a nála töltött idő alatt bekövetkező károkozásért felelős. A másik vélemény szerint azonban a felelősség közös marad, így az anyagi felelősség is egyenlő arányban oszlik meg, hiszen a gyermek károkozása legtöbb esetben a szülők súlyos hanyagsága miatt következik be. A szülők viszont kölcsönösen felelősséggel tartoznak egymásnak a gyermek felügyelete körében elkövetett mulasztások következményeinek viselésében.<sup>34</sup>

## 5. A szülői felügyelet gyakorlásának bírósági rendezése

Abban az esetben, ha a különélő szülők a szülői felügyelet közös gyakorlásában vagy az azzal kapcsolatos jogok és kötelezettségek gyakorlásában *nem tudnak megállapodni*, a szülői felügyelet rendezéséről a bíróság dönt.

A bíróság döntésének tartalma kétféle lehet:

- a) a szülői felügyeleti jog *teljes körű gyakorlását az egyik szülőnek* adja, vagy
- b) meghatározza, hogy egyes szülői felügyeleti jogokat és kötelezettségeket melyik szülő milyen módon gyakorolja.

Ez az eset körülményeinek a jelenleginél rugalmasabb mérlegelését, a felek életviszonyainak, igényeinek, lehetőségeinek fokozottabb figyelembevételét teszi lehetővé. A bíróság azonban - a szülők erre vonatkozó megállapodásának hiányában - *közös szülői felügyeletet nem rendelhet el*, mert az az együttműködésnek olyan fokát kívánja meg a szülőktől, amely csak a szülők egyetértése esetén valósítható meg.

Sem a jogok, sem a kötelesek területén nem illeti meg előjog egyik szülőt sem. Az egyenjogúság jegyében mindketten *egyaránt felelősek a gyermekért*. A család egységének megbomlása a gyermek életét megzavarja, bizonytalanságot, válságot idézhet elő, egész életére kiható módon befolyásolhatja a gyermek személyiségfejlődését. A bíróságnak ezért mind a *házassági bontóperben*, mind pedig a különélő élettársak, házastársak között *indult szülői felügyeleti jog gyakorlásának rendezése iránti per során vizsgálnia kell*, hogy van-e remény a család egységének helyreállítására. Ha a kapcsolat véglegesen és helyrehozhatatlanul megromlott, s már a gyermek érdekében sem áll a család egységének fenntartása, a szülők kötelesek a házasetük, illetve az együttélésük megromlásának a gyermeknél jelentkező káros hatásait a lehető legkisebb mértékre csökkenteni.

<sup>33</sup> FEHÉRNÉ GAÁL Tünde: Gondolatok a kiskorú gyermek véleménynyilvánításának és meghallgatásának elkerülhetetlenségéről a szülői felelősséget érintő perekben – a Budapest Környéki Törvényszék és a területéhez tartozó járásbíróságok gyakorlata alapján. *Családi Jog*, 2016/2. 13.

<sup>34</sup> GYENGÉNÉ NAGY 36.

A különélő szülők megegyezésének hiányában tehát a bíróság határoz arról, hogy a szülői felügyeletet a jövőben melyik szülő gyakorolja. A bíróság a döntés során azt mérlegeli, hogy a gyermek testi, szellemi és erkölcsi fejlődése miként biztosítható a gyermek számára a legkedvezőbben. Amennyiben azonban szülői felügyeletnek a szülők által történő gyakorlása a gyermek érdekét veszélyezteti, a bíróság a gyermeket másnál is elhelyezheti, feltéve, ha ez a személy a nála való elhelyezést maga is kéri. Éppen ezért a bíróságnak széles körű bizonyítási eljárást kell lefolytatnia annak megítélése érdekében, hogy melyik szülőnél van a gyermek testi, erkölcsi és szellemi fejlődése kedvezőbben biztosítva.

Az 1/2014. PJE határozat értelmében a 24. számú Irányelvvel módosított 17. számú Irányelv teljes terjedelmében nem alkalmazható a továbbiakban, mivel a CSJK ide vonatkozó rendelkezései tekintetében eltérő szabályokat tartalmaz. Az Irányelv ugyanis javarészt az egyik szülőnél történő gyermekelhelyezés tekintetében határozott meg a bíróság számára szempontokat, mely jogintézményt felváltotta a szülői felügyeleti jog gyakorlásáról hozott döntés. Az Irányelvben összefoglalt egyes útmutatásokat azonban értelemszerűen alkalmazni lehet és kell a bíróságoknak annak eldöntésénél, hogy a különélő szülők közötti vita esetén melyiküknél biztosítható legkedvezőbben a gyermek teljes körű fejlődése.

Továbbra is igaz, hogy a szülői felügyelet gyakorlásáról hozott döntés alapvető szempontja: a gyermek érdeke. Ezért a bíróságnak a gyermek életét érintő minden körülmény feltárásával és együttes mérlegelésével kell határoznia. Egyes kiragadott körülmények túlértékelése, más szempontoknak pedig a figyelmen kívül hagyása akadályozhatja, hogy a döntésnél a gyermek érdeke megfelelően érvényesüljön. A bíróságnak gondosan vizsgálnia kell, hogy a szülőket az egyéniségük, életmódjuk, erkölcsi tulajdonságaik, alkalmassá teszik-e a gyermek nevelésére. Figyelembe kell vennie a gyermekhez való ragaszkodás őszinteségét, a gyermeknek a szülő iránt táplált érzelmeit, a gyermeknek az egyik vagy másik szülőhöz való kötődését, a szülő nevelési képességét, az iskoláztatási lehetőségeket.

Vizsgálni kell továbbá a felek anyagi és lakáshelyzetének alakulását, azt, hogy a gyermek tartása, gondozása, egészségügyi ellátottsága melyik szülő környezetében van jobban biztosítva. Ennek érdekében továbbra is értékes adatokat szolgáltatathat a döntéshez a környezettanulmány, a bölcsőde, óvoda, iskola véleménye. Visontai-Szabó Katalin tanulmányában rámutat, hogy a statisztikai adatok tanúsága szerint – ha a szülők nem kötnek egyezséget a perben – a bíróság kiemelkedő jelentőséget tulajdonít a környezettanulmányoknak, melyek különösen nehéz anyagi körülmények között élő szülők esetén jutnak szerephez. Fontos információ ugyanis a gyermek jövőbeni fejlődése szempontjából, ha az egyik szülő nem rendelkezik a gyermek(ek) fogadására alkalmas lakással. Ez a körülmény még a kapcsolattartás szabad érvényesülését is veszélyeztetheti, hiszen a gyermekek ott-tartózkodására alkalmatlan, dohos, hideg, koszos és bútorozatlan lakhely mellett a kapcsolattartás is csak a gondozó szülő lakásán vagy a gyámhatóság hivatalos helyiségében valósulhat meg.<sup>35</sup>

A pszichológiai szakvélemény beszerzése különösen akkor indokolt, ha a kellő alaposággal felderített tényállás alapján - az eset sajátos körülményeire (a gyermek egyénisége, érzésvilága, a családban kialakult légkör stb.) is figyelemmel - várható, hogy a pszichológiai szakvélemény elősegíti a gyermek érdekét szolgáló helyes döntést. A gyermeknevelésre való alkalmasság az átlagos értelmi színvonalon felül az érzelmi stabilitás és gazdagság, valamint a pozitív jellemvonások valamilyen megkövetelhető minimumát jelenti. A szakértői véleményben a nevelési alkalmasság szintjét is meg kell határozni, amely ennek megfelelően lehet: átlagos, átlagosnál jobb, átlagosnál gyengébb vagy alkalmatlan. Nevelési alkalmatlanságot akkor véleményezhet a szakértő, ha a szülői személyiség vizsgálata súlyos devianciák jelenlétére utal, ha a gyermek személyiségében súlyos fejlődési zavarok, speciális indokú traumatizáció, vagy veszélyeztetettség adat együttese jelenik meg, és ez kapcsolatba

<sup>35</sup> VISONTAI-SZABÓ Katalin: A bizonyítás szempontjai és nehézségei a szülői felügyelet rendezésére irányuló perekben *Családi Jog* 2015/1. 35.

hozható a kérdéses szülő személyiségjellemzőiből következő magatartással, vagy ha a szülő korábban bűncselekményt követett el. Ha mindkét szülő egyaránt alkalmas a gyermek nevelésére, az érzelmi kötődés mintázatai alapján dönthető el a kérdés.<sup>36</sup>

Az Irányelvben foglaltakat is figyelembe véve az alábbi körülményeknek, szempontoknak lehet jelentősége egy konkrét eset vizsgálata kapcsán.

– Az a házastárs - akár férfi, akár nő -, aki *háztartási teendőknek, a gyermek gondozásával* kapcsolatos feladatoknak a teljesítésével bizonyította, hogy alkalmas a gyermek körüli teendők ellátására, a gyermek életkorától és nemétől függetlenül, egyenlő feltételekkel igényelheti a gyermek nála való elhelyezését.

– *A szülők egyénisége, világnézete.* Önmagában az, hogy a szülők között világnézeti különbségek vannak, egyik szülőre nézve sem járhat hátrányos következményekkel és nem értékelhető sem a javára, sem a terhére.<sup>37</sup>

– *Érzelmi kötődés.* Az egyik szülőhöz való érzelmi kapcsolat sérülése - ha ez nem külső befolyás eredménye - a szülő nevelési alkalmassága esetén önmagában is indokoltá teszi a gyermek más személynél történő elhelyezését.

– *A nem és életkor.* Önmagában a gyermek nemének és életkorának *nem lehet komoly jelentősége a szülői felügyelet gyakorlása tekintetében hozott döntések során.* A Csjt. korábbi - 1974 előtti - szabályai szerint a 6. évét betöltött fiúgyermeket rendszerint az apánál, a leánygyermeket és a 6. évét be nem töltött fiúgyermeket az anyánál kellett elhelyezni. Az elmúlt évtizedek bírósági gyakorlata azonban csak akkor tulajdonított jelentőséget a gyermek életkorának és nemének, amikor ennek figyelembevételét a *gyermek érdekei indokolták.* Hangsúlyozottan kell azonban kiemelni itt is, hogy a serdülőkorban lévő, 14. életévét betöltött gyermek szülői felügyeletére és az elhelyezésére vonatkozó *döntés csak egyetértésével hozható.*<sup>38</sup>

– *Az elhelyezés állandósága.* A gyermek egészséges személyiségfejlődését az segíti elő, ha megszokott környezetében, őt szeretettel körülvevő személyek gondozásában élhet. Esetenként mégis meg kell változtatni a gyermek érdekében környezetét. A gyermek nevelésére való alkalmatlanságra vonható következtetés abból, ha a *szülő el akarja a gyermeket idegeníteni* a másik szülőtől és a befolyásolt gyermek érzelmeire hivatkozással kívánja megakadályozni, hogy a bíróság által a szülői felügyeleti jogok gyakorlásával felruházott szülő jogával gyakorlatilag is élni tudjon. A szülőnek kötelessége felkészíteni a gyermeket arra, hogy a másik szülő lakóhelye lesz az otthona, a fogadó szülőnek pedig kötelessége elősegíteni, hogy a gyermek szokja meg új otthonát. Semmiképpen sem szolgálja a gyermek érdekét, *ha a szülői felügyeleti jogok gyakorlásával fel nem ruházott szülő különböző eszközökkel (pl. új perek ismétlődő indításával) akarja megakadályozni vagy késleltetni* a gyermeknek a másik szülő otthonába kerülését, abban bízva, hogy - az állandóság szempontjára tekintettel - a gyermek feletti szülői felügyeleti jog gyakorlására végül is ő lesz feljogosítva.

– *Testvérek együtt nevelése.* A család szétesése rendszerint súlyos válságot idéz elő a gyermekeknél. Ennek hátrányos következményei fokozottan hatnak, ha az egymást szerető testvéreknek is el kell szakadniuk egymástól. A szülői felügyeleti jog gyakorlására irányuló döntés meghozatalánál ezért arra is kell törekedni, *hogy a gyermekek felett a szülők elválása után is ugyanaz a szülő gyakorolja a szülői felügyeleti jogokat.* A korábbi perekben szerzett tapasztalatok azonban azt is jelezték, hogy nem minden családban egyformán erős

<sup>36</sup> Országos Igazságügyi Orvostani Intézet 20. számú Módszertani Levele az igazságügyi pszichológus szakértők működési köréről és tevékenységéről.

<sup>37</sup> A szülők világnézete, az általuk gyakorolt vallás tanai, hitelvei a jogvita elbírálása során nem vonhatóak a bírói mérlegelés körébe (BH2001. 479. II.)

<sup>38</sup> PTK 4:171. § (4) bek.

a gyermekek egymáshoz kötődése. Ilyen például, amikor jelentős korkülönbség van a gyermekek között, vagy adottságaik, érdeklődési körük, igényeik térnek el jelentősen.<sup>39</sup>

– *A házasságért való felelősség.* A házastársi hűséget sértő magatartás akkor értékelhető a gyermek elhelyezése körében, ha az a családdal szembeni felelőtleniséget, önzést, közömbösséget juttatja kifejezésre. A bíróságnak törekednie kell annak felderítésére, hogy milyen előzmények vezettek az életközösség megszakadására. Ha ugyanis a visszamaradó házastárs szeretet nélküli, túrhetetlen magatartásával, netán tettelegességgel vagy esetleg a házastárs számára elviselhetetlen más magatartással (pl. sorozatos megaláztatás, megszegyenyítés, kíméletlen önzés) maga idézte elő a házasság megromlását, a másik házastárs távozását, ez éppen ennek a szülőnek a nevelésre való alkalmatlanságára szolgálhat - az összes körülmény körében terhére mérlegelendő - bizonyítékul.<sup>40</sup>

Pál Szilvia szerint a „*kapcsolattartás pert megelőző, s per alatti működésének a minőségét* is bizonyításra szoruló releváns tényként” kellene kezelni úgy, hogy arról a feleket előzetesen tájékoztatni lenne szükséges. Továbbá, ha pszichológus szakértői bizonyításra kerülne sor, akkor a kirendelt szakértőhöz intézett kérdések körét javasolt lenne kibővíteni „a kapcsolattartás lélektani szempontú, kifejezetten a gyermekre fókuszáló” vizsgálatával is.<sup>41</sup>

A Legfelsőbb Bíróság egyik ítéletének indoklásában mutatott rá arra, hogy *a gyermekek hosszú távú érdekei egyértelműen megelőzik a rövid távú érdekeiket.*<sup>42</sup>

## 6. Összegzés

Ha egy család felbomlik a szülők válása vagy különélése miatt, az mindig nagy törést és lelki fájdalmat okoz az érintett gyermek(ek) életében. Ennek csökkentésére és elviselhetőbbé tételére mind a jogalkotás - különböző jogintézmények bevezetésével -, mind pedig a joggyakorlat – sajátos jogértelmezési technikákkal – próbál és próbált különböző megoldásokat találni. Előadásomban és az azt összefoglaló jelen tanulmányban egy átfogó ismertetés keretében tettem kísérletet a szülői felügyelet rendezése során felmerülő kérdések családvédelmi megoldásainak ismertetésére, és a CSJK hatályba lépése óta már felmerülő jogértelmezési kérdések tisztázására. Ezek közül is kiemelésre érdemes annak hangsúlyozása, hogy a bíróságoknak kiemelt szerepe van a szülők között létrejött, jogszabályi követelményeknek is megfelelő egyezség jóváhagyásában, még akkor is, ha az a közös szülői felügyeletben megállapodó szülők közötti kapcsolattartást szintén szabályozza. A másik fontos tanulsága a jelen tanulmány alapjául szolgáló kutatásnak, hogy az ún. váltott elhelyezés bár sok esetben kecsegtet azzal a reménnyel, hogy az érintett gyermek egyaránt szoros és meghitt kapcsolatban marad mindkét szülőjével, mégsem mindig jó megoldás, és nem alkalmazható minden család, illetve gyermek esetén. Hiába tehát a szülők közötti megegyezés ebben a tárgyban, a tanulmányban részletezett körülmények vizsgálatától ilyenkor sem szabad eltekinteni. Nem szabad azonban elfelejtenünk, hogy *„ahhoz, hogy a gyerekek felnőjenek nem kell külön szoba, mindegyik szobába külön TV, a gyerekneveléshez család kell.”* (Popper Péter)

<sup>39</sup> Nem jogszabálysértő a testvéreknek az egyik, illetve a másik szülőnél történő külön „elhelyezése”, ha ez a több éve kialakult helyzetnek és a gyermekek kívánságának megfelelően, a gyermekek érdekével megegyezően történik (BH2000. 451.)

<sup>40</sup> A családi élet *felelőtlen megbontása, a házastárs indokolatlan megszegyenyítése* és ennek rendszeres ismétlődése olyan magatartás, amelynek megállapítása esetén kétségesse tehető, hogy az adott szülő rendelkezik-e a gyermek neveléséhez szükséges személyi, erkölcsi tulajdonságokkal (BH1999. 72.).

<sup>41</sup> PÁL Szilvia: A bíróság tájékoztatási kötelezettsége a szülői felügyelet rendezése iránti perben avagy „filmben ülés és szolás” *Családi Jog*, 2015/1. 24.

<sup>42</sup> Lásd részletesebben BH2004. 114.



## Örökölhetőség, és hozzátartozói ellátás kérdése a magyar kiegészítő nyugdíjpillér egyes intézményeiben

Dr. Barta Judit  
tanszékvezető egyetemi docens  
Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar,  
Kereskedelmi Jogi Intézeti Tanszék

Jelen tanulmány arra keresi a választ, hogy a magyar nyugdíjrendszer második pillérét képező, kiegészítő nyugdíjformák közül, az állam által megalapozott, önkéntes nyugdíjintézmények csak az előtakarékoskodó, vagy hozzátartozói számára is nyújtanak-e szolgáltatásokat (hozzátartozói ellátás), illetve a hozzátartozók (hátramaradottak) milyen feltételek mellett részesedhetnek (öröklés, vagy egyéb) a nyugdíj-megtakarításból az előgondoskodó halála esetén.<sup>1</sup>

### 1. A magyar nyugdíjrendszer felépítése, a kiegészítő nyugdíjpillér intézményei

*Rendszerszinten a magyar nyugdíjrendszer kétpilléres; az első pillér a kötelező, felosztó-kirovó finanszírozású állami nyugdíjrendszer, a második pillér pedig az önkéntes, kiegészítő pillér, amelybe valamennyi, kifejezetten az állam által életre hívott intézményes nyugdíj-előtakarékossági forma beletartozik, mint a magánnyugdíjpénztárak, önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárak, foglalkoztatói nyugdíj, és a nyugdíj-előtakarékossági számla (NYESZ). Mindezekon túl, megtalálhatók a piacon a biztosítók által kínált nyugdíj-megtakarítást is szolgáló összegbiztosítások.*

Magyarországon az első intézményesített önkéntes nyugdíj-előtakarékosságot bevezető törvény *1993-ban született meg*, lehetővé téve ún. *önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárak* alapítását. Ezt követte a *kötelező magánnyugdíjpénztári rendszer* létrehozása 1997-ben, ami egy bő évtizedig uralta a kiegészítő pillért. *Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény* szüntette meg a kötelező jellegű magánnyugdíjpénztári tagságot, az önkéntessé vált. Az önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárak és a magánnyugdíjpénztárak *tőkefedezeti elven működnek*<sup>2</sup>.

A törvény által megalapozott öngondoskodási formákat gazdagította a 2005-ben bevezetett nyugdíj-előtakarékossági számla. A *2003/41/EK irányelv* kötelező implementálásának következményeként fogadta el az Országgyűlés *a foglalkoztatói nyugdíjról és intézményeiről*

---

<sup>1</sup>A román nyugdíjrendszert érintően Vallasek Magdolna foglalkozik a témakörrel „A román nyugdíjrendszer fejlesztésének irányvonalai a jogharmonizáció tükrében” c. munkájában. Scientia Kiadó, Kolozsvár, 2015., ISBN 978-973-1970-94-3., 212-215; 221-224; 228-232.

<sup>2</sup> A tőkefedezeti elv lényege, hogy a pénztári tagok havonta történő befizetéseit a pénztár tartalékolja és befekteti az ún. felhalmozási időszak, vagy várakozási idő alatt (törvény határozza meg a minimum időtartamát), ezzel teremt meg a majdani nyugdíjszolgáltatás tőkefedezetét. A biometrikus kockázatokat (a felhalmozási időszak alatt bekövetkezett halál, megrokkolás) és a befektetési kockázatokat a tag viseli.

szóló 2007. évi CXVII. törvényt (Fnytv.), mely alapján 2008-tól van lehetőség foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató alapítására.<sup>3</sup>

*Az intézményes nyugdíj-előtakarékosságot biztosító törvények:*

- 1993. évi XCVI. törvény az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakról,
- 1997. évi LXXXII. törvény a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról,
- 2005. évi CLVI. törvény a nyugdíj-előtakarékossági számlákról,
- 2007. évi CXVII. törvény a foglalkoztatói nyugdíjról és intézményeiről.

## **2. Örökölhetőség és hozzátartozó ellátás a magánnyugdíjpénztárak és önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárak esetében**

A tőkefedezeti elven működő finanszírozás esetében – az örökölhetőség szempontjából is releváns – két időszakot különböztetünk meg: az *ún. felhalmozási időszakot* és az *ún. szolgáltatási, vagy járadékos időszakot*.

A felhalmozási időszakban gyűjtik össze az előtakarékoskodók a leendő nyugdíjszolgáltatásuk fedezetét, a felhalmozás minimum időtartamát a vonatkozó törvények írják elő (önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárak esetében 10 év, magánnyugdíjpénztárak esetében 15 év). Ezen időszak alatt a tagok befizetéseket teljesítenek az *ún. egyéni számlájukra*, mely összegeket a nyugdíjszolgáltató intézmények befektetik az általuk kialakított befektetési politika szerint, választható portfóliós rendszerben a tag által meghatározott befektetési-eszköz csomagba, az elért hozamokat pedig jóváírják a számlán. Az állami nyugdíjjogosultság megszerzését és a felhalmozási időszak leteltét követően kérhető a kiegészítő nyugdíjszolgáltatás, ami az egyéni számlán felhalmozott összeg alapján kerül kiszámításra, leginkább járadék formájában.

Mindkét időszakban – a tag szempontjából – jelentős megtakarításról van szó, melynek alapját a tag saját adózott jövedelme képezi. Emiatt hangsúlyos kérdés, hogy a pénztártag halála esetén, mi lesz a sorsa a felhalmozott összegnek.

A felhalmozási időszakban, az egyéni számlán lévő összeg a pénztártag tulajdona, de csak a törvény keretei között biztosított rendelkezési jogosultsággal<sup>4</sup>, mely körbe beletartozik az *ún. kedvezményezett jelölés joga*. A pénztártag a felhalmozási időszakban bekövetkezett halála esetére, az egyéni számlán lévő összeg tekintetében, kedvezményezettet jelölhet meg, akinek a részére azt ki kell fizetni. Kedvezményezett jelölés fennállásakor, az összeg nem tartozik az elhalt tag hagyatékába, az a pénztár szolgáltatásaként kerül kifizetésre. A pénztártagon múlik, hogy kit jelöl meg kedvezményezettnek, az nem csak örököse, hanem bárki más is lehet. Több kedvezményezett is jelölhető, akár különböző mértékű jogosultságokkal, a kedvezményezett jelölés visszavonható, módosítható. A kedvezményezett jelölés törvénynél fogva hatályát veszti, ha a kedvezményezett a tagnál hamarabb meghal, vagy ha a kedvezményezett a tag életére tör. *Az öröklési szabályok, abban az értelemben, hogy kit illet az összeg és családjogi szabályok csak kedvezményezett-jelölés hiányában érvényesülnek.*<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Egyenlőre egy ilyen intézmény alakult Magyarországon 2010-ben, a QUAESTOR Foglalkoztatói Nyugdíjszolgáltató Zrt. Az alapító és felszámolás alatt álló Quaestor Értékpapírkereskedelmi és Befektetési Zrt. felszámolóbiztosa nyilvános pályázat útján értékesítette a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató leányvállalatot, melyet az Allianz Hungária Zrt. vett meg, 2015 októberében, neve innentől kezdve Allianz Foglalkoztatói Nyugdíjszolgáltató Zrt.

<sup>4</sup> Az állam adókedvezményekkel támogatja a nyugdíj-előtakarékosságot, cserébe törvényi szinten korlátozza annak felhasználását, a tag nem veheti azt bármikor fel, nem kezelheti úgy, mint egy szimpla pénzbetétet.

<sup>5</sup> BH2011. 165 Az élettársi közös vagyonhoz tartozik, mint az együttélés alatti megtakarítás, az egyik élettárs halálakor az önkéntes nyugdíjpénztári egyéni számláján meglévő összeg, ezért annak a szerzésben való közreműködéssel arányos részére a másik élettárs igényt tarthat.

Kedvezményezett jelölésének hiányában a számlán lévő összeget az örökösök (törvényes, végrendeleti) kapják meg. Ez nem öröklést jelent, nem öröklési jogcímen jutnak ahhoz hozzá, az öröklésnek annyiban van relevanciája, hogy ez a kisegítő rendelkezés a jogosult személyének meghatározásában, ha nincs kedvezményezett jelölve. A felhalmozott összeg ugyanis nem része a hagyatéknak és nem is örökléssel száll át a jogosultakra.

A kedvezményezett, illetve örökös választhat, hogy a pénzt bennhagyja a nyugdíjpénztárban, ha maga is tag és saját egyéni számlájára átteszi, vagy más hasonló típusú nyugdíjszolgáltatóhoz átviszi, oda, ahol tag, vagy a tagi számlán jóváírt összeget egy összegben felveszi.

A szolgáltatási, vagy járadékos időszakban a még ki nem fizetett összegre kedvezményezett sokáig nem volt jelölhető. Éveken keresztül kritikaként fogalmazódott meg, hogy az évtizedeken át felhalmozott összeg (akár több tízmillió forint), a pénztártag nyugdíjszolgáltatási időszakban bekövetkezett korai halála esetén „elvész”, az a pénztárat gazdagítja.<sup>6</sup> A jogalkotó ezért a 2015. évi CCXV. törvénnyel módosította az önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárakra és a magánpénztárakra vonatkozó törvényeket, mely alapján lehetővé vált a pénztártag járadék folyósítása alatt bekövetkezett halála esetére is a kedvezményezett jelölés a szolgáltatási/járadékszámán fennmaradó összegre vonatkozóan. Kedvezményezett jelölés hiányában, az öröklés szabályai érvényesülnek. A kedvezményezett jelölés lehetőségét, illetve az örökölhetőséget akkor is biztosítani kell, ha a nyugdíjpénztár nem maga nyújtja a járadékszolgáltatást, hanem azt valamely magánbiztosító társaságtól „vásárolja meg”, azaz magánbiztosítóval köt a nyugdíjjáradék-szolgáltatásra szerződést.

Az önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárak és a magánnyugdíjpénztárak a pénztártagok számára nyújtanak járadékszolgáltatást, a hozzátartozók, vagy kedvezményezettek javára nem. Korábban ez a lehetőség a kötelező magánnyugdíjpénztárak esetében fennállt.

A hozzátartozók számára a kedvezményezettként való jelölés, vagy az örökölhetőség biztosít „ellátást”.

### 3. Örökölhetőség és hozzátartozói ellátás a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltatás esetében

Ezen nyugdíjcélú megtakarítási forma egyedi jellemzője, hogy középpontjában a foglalkoztató, és nem az előgondoskodó kötelezettségvállalása áll. A foglalkoztatói nyugdíjprogram bevezetéséről a munkáltató dönt, saját elhatározása hiányában, a munkavállalók csak kollektíve tudják a foglalkoztatót arra rászorítani. *Tag* az lehet, aki az alapító vagy csatlakozó foglalkoztatóval munkaviszonyban áll és a munkaszerződése tartalmazza a foglalkoztató kötelezettségvállalását a hozzájárulás megfizetésére. A *tagsági jogviszony* a foglalkoztatóval történő munkaszerződés megkötésével vagy módosításával jön létre. A nyugdíjszolgáltatás feltételeit a törvény keretei között és előírásaira figyelemmel, a foglalkoztató határozza meg.

A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltatás alapvetően két modell szerint működhet:

- lehet **szolgáltatással meghatározott (várományfedezeti) finanszírozású**, előre meghatározott mértékű nyugellátásra szóló ígéret, a pénzügyi és biometrikus kockázatot a munkáltató viseli, vagy

<sup>6</sup> Holtzer Péter: Semmi nem változik a nyugdíjmegtakarítás örökölhetőségében In.: Portfolio, 2009. 12. 09. [http://www.portfolio.hu/befektetes/nyugdijrendszer/holtzer\\_semmi\\_nem\\_valtozik\\_a\\_nyugdijmegtakaritas\\_oroko\\_lhetosegeben.125588.html](http://www.portfolio.hu/befektetes/nyugdijrendszer/holtzer_semmi_nem_valtozik_a_nyugdijmegtakaritas_oroko_lhetosegeben.125588.html) (letöltve: 2016. 08. 11.)

Gaál Attila: Hogy is van ez az örökölhetőség? In: Portfolio, 2009. 12. 11. [http://www.portfolio.hu/gazdasag/nyugdijrendszer/hogy\\_is\\_van\\_ez\\_az\\_orokolhetoseg\\_velemeny.125658.html](http://www.portfolio.hu/gazdasag/nyugdijrendszer/hogy_is_van_ez_az_orokolhetoseg_velemeny.125658.html)



- lehet **befizetéssel meghatározott (tőkefedezeti) nyugdíjkonstrukció, a szolgáltatás előre nem meghatározott mértékű, a hozzájárulás és annak befektetési hozama nagyságától függ. A foglalkoztató csak meghatározott összegű hozzájárulás befizetését vállalja, a befektetési kockázatokat a munkavállaló viseli.**

A munkáltatók Magyarországon a tőkefedezeti finanszírozást, azaz a befizetéssel meghatározott nyugdíj szolgáltatást preferálják.

A nyugdíj szolgáltatást a **várakozási idő** alatt történő felhalmozás, melyet elsősorban a munkáltató fizet – nyugdíjcélú hozzájárulások rendszeres fizetése és befektetése – **biztosítja**. A várakozási idő a tagsági jogviszony kezdetétől indul, a törvény szerint maximum 10 év, a foglalkoztató határozza meg annak időtartamát. Nyugdíjat a várakozási idő eltelte után lehet szolgáltatni. A tag munkavállaló vállalhatja a foglalkoztatója által fizetett *hozzájárulás kiegészítését*. A foglalkoztató kikötheti, hogy munkavállalója is fizessen kiegészítést.

A *tagi számlán*<sup>7</sup> jóváírt összeg és annak hozamai a tag tulajdonát képezik. Mindkét nyugdíjkonstrukció esetében – a munkavállalók „röghöz kötése” érdekében – meghatározható *feltételes jogszerzési időtartam*, ami az a munkaviszonyban töltött legrövidebb időtartam, amelynek elteltével szerzi meg a tag munkavállaló a számláján jóváírt foglalkoztatói hozzájárulások és hozamaik tulajdonjogát. A feltételes jogszerzési időtartam 0-tól 3 évig terjedhet.

A tag a halála esetére közokiratban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratban természetes személy kedvezményezettet jelölhet egyoldalú nyilatkozatával (haláleseti kedvezményezett). Több kedvezményezett is jelölhető, ekkor meghatározható jogosultságuk aránya, ennek hiányában, egyenlő arányú jogosultak lesznek.

A kedvezményezett-jelölés a foglalkoztatói nyugdíj szolgáltató intézmény tudomásulvételével, a jelölés megtételének időpontjára visszamenőlegesen válik hatályossá. A tag bármikor új kedvezményezettet jelölhet. A kedvezményezett jelölés vissza is vonható. A kedvezményezett halála, vagy a tag életére való törés hatálytalanná teszi jelölését.

Ha a tag kedvezményezettet nem jelölt, vagy a jelölés hatályát veszítette, akkor kedvezményezettnek a tag természetes személy örökösét kell tekinteni, örökrésze arányában. Ha a tagnak a törvényes öröklés rendje szerint természetes személy örököse nincs, akkor a tagi számlán lévő összeg a foglalkoztatói nyugdíj szolgáltató intézményre száll, és azt a tag foglalkoztatójával munkaviszonyban álló tagok tagi számlái javára írják arányosan jóvá.

A kedvezményezett a tag halálának időpontjában a tagi számla kizárólagos tulajdonosává válik. A kedvezményezett választhat, hogy a rá eső részt

- a) foglalkoztatói nyugdíj szolgáltatásként veszi igénybe, vagy
- b) amennyiben a működési szabályzat lehetővé teszi, saját nevéen – a felhalmozás folytatásával vagy anélkül – a foglalkoztatói nyugdíj szolgáltató intézményben hagyja, vagy
- c) más foglalkoztatói nyugdíj szolgáltató intézménybe átutaltatja, vagy
- d) a tagi számlán jóváírt összeget egy összegben felveszi.

A nyugdíjkonstrukció tartalmazhat olyan rendelkezést, hogy a tag halála esetére nem jelölhet kedvezményezettet. Ez esetben a tagi számlán lévő összeg a tag halála időpontjában a foglalkoztatói nyugdíj szolgáltató intézményre száll, és azt a nyugdíjkonstrukcióhoz tartozó tagok tagi számlái javára a jóváírás időpontjában fennálló egyenlegek arányában számolja el. Amennyiben a foglalkoztató a hozzájárulás megfizetését a tagi kiegészítés megfizetéséhez köti, a nyugdíjkonstrukció nem tartalmazhat kedvezményezett jelölésének kizárására vonatkozó rendelkezést.

Amennyiben a munkáltató feltételes jogszerzési időtartamot határozott meg és a tag ezen időszak alatt hal meg, azaz a jogszerzés előtt

<sup>7</sup> A tagi számlán tartják nyilván a foglalkoztatói hozzájárulást, a tag hozzájárulását és annak befektetésből származó hozamait. Nyugdíjba vonuláskor ennek alapján állapítják meg a tag részére járó nyugdíj szolgáltatást.

- a befizetéssel meghatározott konstrukcióban a tag által fizetett kiegészítéseket és azok hozamát a kedvezményezett, vagy örökös fogja megkapni, a munkáltatói hozzájárulást pedig az érintett nyugdíjkonstrukció többi tagja arányosan,
- a szolgáltatással meghatározott konstrukcióban a matematikai tartalékokon realizált hozam tagi kiegészítés összegével arányos részét és a tagi kiegészítést a kedvezményezett, vagy örökös kapja, a maradék összeg az érintett nyugdíjkonstrukció többi tagját gyarapítja.

Miután a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltatás alapját a munkáltatói befizetés teremti meg, így a kedvezményezett jelölés lehetősége, illetve az örökölhetőség korlátozottabb, mint a nyugdíjpénztáraknál, a járadékos időszakban pedig nincs lehetőség a felhalmozott és a tag halála miatt ki nem fizetett összeg felvételére. Ennek, némi kompenzálásaként, a szolgáltatással meghatározott nyugdíjkonstrukció esetében a törvény lehetővé teszi, a munkáltató döntésétől függően, a hozzátartozói ellátásra való jogosultság biztosítását. Ekkor a tag a hozzátartozói ellátásra kedvezményezettet jelölhet. Amennyiben a tag kedvezményezettet nem jelölt, a tag közeli hozzátartozója válik jogosulttá az ellátásra.

Ha a foglalkoztató a hozzájárulás megfizetését a tagi kiegészítés megfizetéséhez köti, nem zárhatja ki a hozzátartozói ellátásra való jogosultság biztosítását.

Amennyiben a nyugdíjkonstrukció nem tartalmaz hozzátartozói ellátásra való jogosultságot, az elhunyt tag szolgáltatásra vonatkozó jogosultsága megszűnik.

#### 4. A NYESZ és az örökölhetőség

Nyugdíj-előtakarékossági számlát (NYESZ számla) az a magánszemély nyithat, aki még nem jogosult nyugdíjra és legalább 5000 forint összeget helyez el a számlán. Minimum 3 éven keresztül kell takarékoskodni a nyugdíjszolgáltatásnak minősülő megtakarításhoz, de teljes adókedvezményt csak 10 év takarékoskodás után kaphat. Nyugdíj-előtakarékossági számla kétféle lehet, pénzszámla, vagy értékpapírszámla. A pénzszámlán elhelyezett nyugdíj-megtakarítások után a számlavezető nem köteles kamatot fizetni, mert a cél a számlán lévő pénz befektetése, elsősorban értékpapírokba. A kedvezmények ezért főként az értékpapír-számlához kapcsolódnak, amikor az előtakarékoskodó a nyugdíj-megtakarítást értékpapírokba fekteti.

Az állam a NYESZ nyitását és az előtakarékoskodást támogatásban részesíti, oly módon, hogy a számlatulajdonos magánszemély a megfizetett személyi jövedelemadó-jából (SZJA) meghatározott összeget visszakap a NYESZ számlájára (előtakarékosági támogatás). A Nemzeti Adóhivatal (NAV) a befizetett adóból az érintett adóévben a számlára befizetett összeg maximum 20%-át, legfeljebb 100.000 forintot utal át.<sup>8</sup>

További kedvezmény, hogy adómentesek az értékpapírszámlán kezelt befektetési eszközökkel végzett ügyletek nyereségei és hozamai (kamat, árfolyamnyereség, stb.) – kivéve a részvények osztalékát – továbbá adómentes a számláról teljesített nyugdíjszolgáltatás. Nem mentes viszont, a számlán tartott pénzeszközök után fizetett kamat. A pénzszámlán az előgondoskodó által befizetett pénzösszeg, annak esetleges kamatai és a NAV által utalt SZJA rész, az értékpapírszámlán a befizetett, valamint a NAV által utalt SZJA részből vásárolt befektetési eszközök és hozamok gyűlnek.

A számlavezető díjat számolhat fel a számlavezetésért és a befektetési szolgáltatás nyújtásáért. *Adómentes nyugdíjszolgáltatásnak* akkor minősül a NYESZ számláról történő kifizetés, ha a számla felmondásakor a számlatulajdonos jogosult a nyugdíjra, és a számla megszüntetésére a számlanyitás évét követő 10 adóév eltelté után, kivételesen, ha rokkanttá nyilvánítást követően kerül sor.

*Adóköteles nyugdíjszolgáltatásnak* minősül a kifizetés, ha a számlatulajdonos nyugdíjra jogosult lett, legalább 3 évet takarékoskodott, de a számlanyitás évét követő 10 éven belül

<sup>8</sup> Ez azon számlatulajdonosok esetében van így, akik 2020. január 1. után töltik be a nyugdíjkorhatárt.

történik a számla megszüntetése. Ekkor az előtakarékosági támogatást megtarthatja, de egyéb jövedelemnek minősül a számlamegszüntetés időpontjáig a teljes portfólión – pénz és értékpapír – elért teljes hozam, ami után SZJA-t és egészségügyi hozzájárulást kell fizetni.

*Nyugdíj szolgáltatásnak nem minősülő kifizetés esetén* az előtakarékosági támogatást önadózóként, 20%-kal növelten vissza kell fizetni a NAV részére és, ha a befektetésből jövedelem keletkezett, az SZJA-t is meg kell fizetni.

*A számlatulajdonos halála esetére, a vonatkozó törvény alapján, nem nevezhet kedvezményezettet, így elsősorban az öröklési szabályok érvényesülnek.* Az értékpapírszámlán nyilvántartott követelés – a normál értékpapírszámlák öröklési szabályai szerint – a hagyaték tárgyát képezi. Az örökös választhat, hogy a meglévő értékpapírok értékesítését kéri és a befolyt összeget veszi fel, vagy ha van saját értékpapírszámlája, akkor kéri a NYESZ-számlán lévő értékpapírok átvezetését arra. A NYESZ-számlán elért hozam (jövedelem) után – a letelt adóévek számától és a nyugdíjjogosultságtól függetlenül – az örökös adókötelezettség nem terheli.

A pénzszámlán lévő összeg vonatkozásában is hasonló a helyzet, azzal a különbséggel, hogy erre, a fizetési számlára vonatkozó külön törvényi szabályok alkalmazása mellett, ún. haláleseti kedvezményezett jelölhető.<sup>9</sup>

## 5. Összegzés

A kiegészítő nyugdíjrendszer törvény által életre hívott intézményeiben a hozzátartozói „ellátást” az „örökölhetőség” biztosítja, az örökösnek minősülő személy csak akkor lesz jogosult azonban a felhalmozott összegre, ha az előgondoskodó nem a törvényes örökösnek számító hozzátartozói körön kívüli személyt jelöl meg kedvezményezettnek, illetve egyáltalán nem történt kedvezményezett jelölés. Ha a jelölt kedvezményezett nem azonos a társadalombiztosítási értelemben vett hozzátartozókkal, vagy azok valamelyikével, akkor ezek a hozzátartozók nem kapnak semmit.

Az örökös kedvezményezettkénti jelölése azért kedvező, mert a felhalmozást a tag halálának igazolásakor megkapja a kedvezményezettként megjelölt személy, míg az örökös minőség igazolása elhúzódhat a hagyatéki eljárás miatt. Itt kell megjegyezni, hogy egyik törvény sem tesz különbséget a törvényes örökös és végrendeleti örökös között, így ha mindkettő van, akkor örökrészük arányában lesznek jogosultak a felhalmozott összegre.

Kedvezményezett a NYESZ értékpapírszámla esetében nem jelölhető, ott az örökösnek minősülő és azt igazoló személy részére lehet az összeget kifizetni.

A kedvezményezett jelölés lehetősége, ennek hiányában az örökösnek való kifizetés célja egyáltalán nem a hozzátartozói ellátás biztosítása, hanem az, hogy az elhalt adózott jövedelméből történt felhalmozás sorsát tulajdonjogi szempontból rendezze a jogszabály.

Egyedül a szolgáltatással meghatározott foglalkoztatói nyugdíjrendszerben van lehetőség hozzátartozói ellátás kikötésére, azonban, hazánkban a befizetéssel meghatározott foglalkoztatói nyugdíj szolgáltatás a jellemző.

Járadékjellegű hozzátartozói ellátásokat csak az állami nyugdíjrendszer biztosít. A magyar állami, kötelező nyugdíjrendszer 1929 óta nyújt az öregségi ellátásán túl, ún.

<sup>9</sup> A takarékbetétről szóló 1989. évi 2. törvényerejű rendelet (tvr.) 10. § értelmében, nagykorú betétes a takarékbetét elhelyezésekor úgy rendelkezhet, hogy *elhalálása esetén a takarékbetétet az általa megjelölt kedvezményezett részére kell visszafizetni.* Az így elhelyezett takarékbetét nem tartozik a takarékbetétes hagyatékához, a kedvezményezett a takarékbetét felett a hagyatéki eljárás lefolytatásától függetlenül rendelkezhet. A tvr. 1. § (6) bekezdése alapján, a természetes személyek *fizetésiszámla-szerződés* és betétszerződés keretében hitelintézetnél elhelyezett pénzeszközeire a takarékbetét-szerződés szabályait kell megfelelően alkalmazni. A NYESZ, mint pénzszámla, fizetési-számlának minősül, így esetében jelölhető halál esetére szóló kedvezményezett.

hátramaradotti ellátásokat (özvegyi nyugdíj, szülői nyugdíj, árvaellátás). Az állami rendszerbe befizetett járulékok bár nem örökölhetők, nem vesznek el, hiszen megteremtik az alapját – egyéb törvényi feltételek fennállása mellett – a hátramaradotti ellátásoknak, és az állami nyugdíjrendszer nem csak a befizetett járulékok összegéig biztosítja ezen ellátásokat. Attól, hogy valaki kedvezményezettként, vagy örökösként megkapja a nyugdíjpénztárban felhalmozott összeget a tag halála esetén, még a hozzátartozói ellátásra jogosult lesz, amennyiben az állami nyugdíjrendszerben hozzátartozónak minősül és fennállnak a törvényi feltételek.

Az állami nyugdíjrendszer hátrányának tekintették az örökölhetőség hiányát a kötelező magánnyugdíjpénztári rendszer bevezetésekor, ami nem reális vád az előzőekben leírtak alapján.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Talán ennek is köszönhetően, rendszeridegenként, beépítették az „örökölhetőség” csíráját a társadalombiztosítási nyugellátások közé, a 2010. decemberében bevezetett *özvegyi járadék* intézményével. Csak a magánpénztári rendszerből visszalépő elhalt tag „özvegyének” adatik meg egy választási lehetőség, az állami özvegyi nyugdíj, vagy özvegyi járadék között. A visszalépők esetében, az egyéni számlán felhalmozott, kötelező tagdíjbefizetéseket és azok hozamait a Nyugdíjbiztosítási Alapnak visszautalták, aminek összege így pontosan meghatározott, ennek alapján lehet befizetéssel meghatározott járadékot számolni. Ezzel szemben, az állami nyugdíjrendszer a befizetések összegét nem tartja ún. egyéni számlán nyilván, ennek bevezetése jelenleg zajlik, így az özvegyi nyugdíj összege nem a befizetett járulékok összegétől függ, hanem a törvény által meghatározott egyéb tényezőktől. Aki tehát nem a magánnyugdíjpénztári rendszerből lépett vissza, hanem mindig is tisztán csak az állami nyugdíjrendszernek fizetett járulékot, annak nincs pontosan meghatározható felhalmozása, még virtuálisan sem.

A magánnyugdíjpénztárból a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépett elhunyt jogszerző után az özvegyi nyugdíj jogosultsági feltételeinek megfelelő személy – özvegyi nyugdíj helyett – özvegyi járadékot választhat tehát, ha annak összege magasabb, mint az özvegyi nyugdíj. Az özvegyi járadék összegének számítását a Kormány rendeletben határozza meg. Az özvegyi járadék alapja a visszalépő tag egyéni számlájáról a Nyugdíjbiztosítási Alapnak átutalt összeg.



## A rehabilitációról másképp – Kapcsolatok a munkajoggal, szociális joggal és fogyatékoságtudománnyal

Dr. habil. Hoffman István  
egyetemi docens  
Eötvös Loránd Tudományegyetem  
Állam-és Jogtudományi Kar

Dr. Jakab Nóra  
egyetemi docens  
Miskolci Egyetem  
Állam-és Jogtudományi Kar

### Fogalmi kérdések

A rehabilitáció hivatalos definícióját a World Health Organization (WHO) adta meg először 1980-ban: olyan *szervezett segítség*, amelyre egészségükben, testi, szellemi épségükben tartósan vagy véglegesen károsodott emberek rászorulnak a társadalomba, a közösségbe történő visszailleszkedésük érdekében. Orvosi, szociális, pedagógiai és foglalkozási *intézkedések koordinált, személyre szabott összessége*, célja, hogy a rehabilitált megelégedett, boldog és lehetőleg teljes értékű polgára maradjon a társadalomnak.<sup>1</sup>

A WHO 2011-ben a rehabilitációt *intézkedések csoportjaként* definiálta, amelyek olyan egyéneket segítenek, akik fogyatékosággal élnek, vagy valószínűsíthetően azzal fognak élni, azért, hogy optimális szinten kezeljék a környezetükkel való interakciókat, s ezt a képességüket megtartsák.<sup>2</sup> Mindez elengedhetetlenül szükséges annak érdekében, hogy megmaradjanak vagy visszatérjenek otthonukba, a közösségbe, önállóan éljenek, részt vegyenek az oktatásban, a munkaerő-piacon és a társadalmi életben.

A Fogyatékos Személyek Jogairól szóló ENSZ Egyezmény<sup>3</sup> koncepciója is segített abban, hogy a rehabilitáció ma már nem pusztán orvosi kérdés. Olyan beavatkozásnak

<sup>1</sup> Köncei, Gy. (2009) A rehabilitációs és a fogyatékoság. In: *Bevezetés a komplex rehabilitációba. Szöveggyűjtemény. Fogyatékoságtudományi Tudásbázis*. Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, Budapest. 15.

<sup>2</sup> Concept Paper WHO Guidelines on Health-Related Rehabilitation (Rehabilitation Guidelines) : "a set of measures that assist individuals, who experience or are likely to experience disability, to achieve and maintain optimum functioning in interaction with their environments" [http://who.int/disabilities/care/rehabilitation\\_guidelines\\_concept.pdf](http://who.int/disabilities/care/rehabilitation_guidelines_concept.pdf) (2014.07.08.)

<sup>3</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UN Doc. A/RES/61/106, 24. January 2007, és Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UN Doc. A/Res/61/106, 24. January 2007. Az Egyezmény keletkezéstörténetéről lásd még: Rothfritz, L. F. (2010): *Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen*. Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene. Peter Lang Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, 103-120., Dhanda, A. (2008): Constructing a new human rights lexicon: Convention on the Rights of Persons with Disabilities. *Sur. International Journal on Human Rights*, 8. 44.; Daes, E. I. (1986): *Principles, Guidelines and Guarantees for the Protection of Persons Detained on Grounds Mental Ill-Health or Suffering from Mental Disorder*. United Nations Sales Publications, Nr. 85. XIX. 9, New York.; Despouy, L. (1993): *Human Rights and*

tekinthetjük, amely diagnosztikai információt tartalmaz (orvosi és pszichológiai diagnózist), pszichoszociális információkkal együtt (személyiség jegyek, képességek, stressz, környezeti akadályok), egy olyan eljárás keretében, amelyben minden faktornak azonos jelentősége van az érintett foglalkozási rehabilitációja érdekében. A rehabilitáció alanyára az irodalomban többen úgy tekintenek, mint egy fogyasztóra, illetve kliensre/ügyfélre.<sup>4</sup> Talán azért szerencsésebb a *fogyasztó* szó használata, mert a rehabilitáció eredményessége gazdasági értékeket hordoz, és a sikeres foglalkozási rehabilitáció alanya hozzájárul a termeléshez, növeli a produktivitás szintjét. Azaz a rehabilitáció mindamelllett, hogy szociális célokat szolgál, gazdasági kérdés.

A rehabilitáció végén nagyon fontosak tehát a *foglalkoztatási célok*, ugyanakkor elvitathatatlan jelentősége van olyan rendszeres tevékenységeknek, amelyek erőt, szellemi és fizikai képességeket követelnek meg a kienstől. Ilyen a védett foglalkoztatás, önfoglalkoztatás, önkéntes munka, vagy az előre eltervezett napi, rutinszerű feladatok.<sup>5</sup>

A rehabilitációt tehát olyan *társadalmi gyakorlatnak* is felfoghatjuk, amely során a paciens rehabilitálttá válik. A tradicionális rehabilitált passzív volt és a rehabilitáció tárgya; az új rehabilitációs attitűd viszont *aktív részvételt* kíván meg, és a képességekre helyezi a hangsúlyt. A korai értékelés, állapotfelmérés óriási jelentőséggel bír, akkor, ha az nem az akadályokra, hanem a képességre alapoz. Éppen ezért a rehabilitáció alanyának *értékelése* a rehabilitációs folyamat dinamikáját adja meg, és annak integrált része.<sup>6</sup>

A rehabilitációs folyamat az alábbi elemeket tartalmazza: problémák és igények meghatározása, a problémák módosítható tényezőkhöz kapcsolása, kulcsprobléma meghatározása és megfelelő eszközök kiválasztása, tervezés, megvalósítás és koordinálás, hatások értékelése.<sup>7</sup>

A rehabilitációs szolgáltatások működőképessé tétele érdekében az alábbiakra van szükség:

rehabilitációs politika, jogszabályok és nemzeti rehabilitációs tervek felülvizsgálata,  
a rehabilitáció humán erőforrásának, azaz a személyzet fejlesztése,  
a rehabilitációs szolgáltatások kiterjesztése és decentralizációja,  
technológiai és támogató eszközök fokozottabb használata,  
kutatási programok kiterjesztése, ideértve a jó gyakorlatok figyelembe vételét.<sup>8</sup>

A rehabilitáció WHO általi 2011-es koncepciója már a *Könczei György* által 2009-ben felvetett új paradigmának feleltethető meg. Ez alapján *a rehabilitáció egy kétirányú szakmai tevékenység, amelyben elkülönül a kliens és a társadalom*. Azaz a rehabilitáció egyrészt a kliens helyzetét javítja, másrészt a társadalmat alakítja át.

---

*Disabled Persons*. United Nations Sales Publications, Nr. E. 92. XIV. 4, New York, [www.un.org/esa/socdev/enable/dipaperdes2.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/dipaperdes2.htm) (2010.08.24.) Beijing Declaration on the Rights of People with Disabilities in the New Century, Adopted on 12 March 2000 at the World NGO Summit on Disability, 7. pont, [www.dinf.ne.jp](http://www.dinf.ne.jp) (2010.08.24.), Degener, T. (2006): Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen, Vom Entstehen einer neuen Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen. *Vereinte Nationen*, 3, 104., Klaus Lachwitz (2008): Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung, *BtPrax*, 4, 37-40.

<sup>4</sup>Lásd erről. Power, P. W. (2013): *A Guide to Vocational Assessment*. PRO-ED An International Publisher, Austin, Texas. Holmes, J. (2007): *Vocational Rehabilitation*. Blackwell Publishing, Oxford. Rubin, S. E. – Rosseler, R. T. – Rosseler, R. T. (2008): *Foundations of the Vocational Rehabilitation Process*. PRO-ED An International Publisher, Austin, Texas, 217. és azt követő oldalak

<sup>5</sup> Power, P. W. (2013) xvii., Holmes, J. (2007) 12.

<sup>6</sup> Uo.

<sup>7</sup> World Report on Disability. World Health Organization, The World Bank, 2011. [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215\\_eng.pdf?ua=1](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf?ua=1) (2014.07.08.) 96.

<sup>8</sup> World Report on Disability 103-104.

A rehabilitáció főbb területei: az egészségügyi, a szociális, a foglalkozási, a pszichológiai, és a környezeti rehabilitáció, valamint az *empowerment*. Az állapotfelmérés és beavatkozás folyamatos, az intézkedések középpontjában az ember áll, s a beavatkozás hat mind az emberre, mind a környezeti tényezőkre. *Könczei György* szerint ez alapján a rehabilitáció tartalma: *a főbb területeken megvalósított tevékenység eredményeként a kliens és a társadalom együttes átalakítása, a kliens érdekében.*<sup>9</sup>

A magyar szabályozásban rehabilitáció alatt az alábbiakat értjük.

A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 4. §-a szerint *rehabilitáció*: az egészségügyi, mentálhigiénés, oktatási, képzési, átképzési, foglalkoztatási, szociális rendszerekben megvalósuló folyamat, amelynek célja a fogyatékos személy képességének fejlesztése, szinten tartása, a társadalmi életben való részvételének, valamint önálló életvitelének elősegítése.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 1. §-a szerint a *rehabilitáció* 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.

A rehabilitáció komplexitása rendszerek között valósul meg, és egy folyamat. A két törvény alapján a rehabilitáció általánosságban célozza meg a fogyatékos személy önálló életvitelét, konkrétan pedig felkészít a foglalkoztatásra és biztosítja az elhelyezést. Azaz a rehabilitáció és a munkaerő-piac közötti kapcsolat elvitathatatlan.

Megállapítható továbbá, hogy a rehabilitáció alanyai Magyarországon *a megváltozott munkaképességű személyek*. Azaz a *biztosítási jogviszonnyal, szűken fogalmazva munkajogviszonnyal, megbízási vagy vállalkozási jogviszonnyal nem rendelkező fogyatékossgal élő emberek kiesnek a rendszerből*. Véleményünk szerint ez a fogyatékossgal élő emberek csoportján belül indokolatlan különbségtételt eredményez. Tisztában vagyunk azzal, hogy a rehabilitáció alanyi körének bővítése vagy szűkítése mögött jelentős költségek jelennek meg, s az állam diszkrecionális jogkörébe tartozik, hogy milyen módon biztosítja a szociális biztonsághoz és a munkához való alkotmányos alapjogokat. Azonban a komplex rehabilitáció alanyi körének meghatározása során az egyenlő bánásmód elve, s így az egyenlő hozzáférés lehetősége sérül, hiszen nem minden munkaképes fogyatékos ember veheti igénybe a rehabilitációs szolgáltatásokat.

#### **A rehabilitáció és a foglalkoztatás kapcsolata**

A rehabilitáció *szűkebb értelemben* kapcsolódik a munkajoghoz, azaz a munkajogi szabályozáshoz. Akkor, amikor a megváltozott munkaképességű személy a rehabilitáció eredményeként elhelyezésre kerül, a munkajogi szabályozás jelentős lehet munkaélete szempontjából.

A rehabilitáció azonban *tágabb értelemben* foglalkoztatási, s foglalkoztatáspolitikai kérdés, s így mint az előbb említettük gazdasági kérdés. Nézzük meg először ezt közelebbről.

A rehabilitáció célja *a megváltozott munkaképességű munkavállaló munkaerő-piaci reintegrációja*. A munkaerő-piaci környezet azonban gazdasági és társadalmi értelemben rohamosan változik. A gazdasági erőviszonyok változása mellett az emberi jogi mozgalmak, s az azok keretében megjelenő, szociális kirekesztődéssel szembeni integrációs politika szintén formálják a munkaerő-piac szabályozását, amely változásokat a munkajogi szabályozás igyekszik minél előbb lekövetni.

Milyen is az a munkaerő-piac, amelyre a rehabilitált visszakerül, vagy ahonnan a rehabilitálandó kikerül? A megváltozott munkaszervezési formák, az új technológiai és

<sup>9</sup> Könczei, Gy. (2009) 21-22.



tudományos eredmények a XXI. században alapvetően a *bizonytalanság és aggodalom* érzését keltik a munkavégzőkben. A munkaerő-piac a versenyszféra ringje, ahol az ép munkavégzők is meglehetősen nagy önbizalommal és komoly szakmai tudással tudnak csak érvényesülni. Ez a környezet *megnehezíti, és kihívások elé állítja* a rehabilitációt, azon belül a foglalkozási rehabilitáció intézményét, és a megváltozott munkaképességű munkavállalókat is. Hiszen, aki ma boldogulni szeretne a nyílt munkaerő-piacon az alábbi tulajdonságokkal kell, rendelkezzen:

- fejlett interperszonális képességek, csapatmunkára való képesség,
- probléma meghatározó és megoldási képesség,
- folyamatos tanulásra és megújulásra való képesség,
- az új technológiák befogadására való képesség.

A munkához való állandó alkalmazkodás a sikeres foglalkoztatás kulcsa lett. A fenti tulajdonságok mind a rugalmasságot segítik elő. A munkavégzőket a karrier-szemlélet még erősebben érinti a XXI. században. A rehabilitáció alanyának ráadásul azzal is meg kell birkóznia, hogy elfogadja a korábbihoz képest megváltozott képességeit, azt pszichoszociálisan is fel kell tudnia dolgozni.<sup>10</sup>

A munka-etika is megváltozott. Míg korábban a kemény munkának, őszinteségnek, integritásnak volt jelentősége, addig ma a változások arra sarkalják a munkavégzőket, hogy érzelmileg ne kötődjenek a munkahelyükhöz, és külső motivációkat keresnek, így például a szabadidős tevékenységekben és a családban. Azaz a munka már nem feltétlenül a személyiség meghatározó építőköve.<sup>11</sup>

Mindehhez a foglalkozási rehabilitációnak és azon belül a korábban hangsúlyozott, s a rehabilitáció dinamikáját is adó *értékelésnek* is igazodnia kell. Azaz már nem elegendő a papír alapú értékelés, szükség van foglalkoztatási helyzetek szimulálására. Mindehhez szükség van arra, hogy az értékelést végző tisztában legyen a munkaerő-piacon uralkodó trendekkel. Ez pedig feltételezi a mindenkor munkaügyi hivatalokkal való együttműködést. Az értékelésnek így holisztikus szemléletet kell alkalmaznia, és a kliens érzelmeit is integrálni szükséges, mivel a fogyatékossgal élő emberek általában alacsonyabb önértékeléssel és így kevesebb önbizalommal rendelkeznek. A rehabilitáció alanyai számára éppen a kiszámíthatóság lenne fontos, ugyanakkor a jelenlegi foglalkoztatási kultúra nem igényli a *hosszú távú elköteleződést*.<sup>12</sup>

A rehabilitáció terén tehát a XXI. században érezhető egy *feszültség*, amely feszíti annak kereteit. Miközben a rehabilitációnak alkalmazkodnia kell a változó munkáltatói struktúrához, munkavállalói attitűdhez és munkaszervezési formákhoz, a versenyben a rehabilitáció alanyai, a fogyatékossgal élő emberek, s azon belül a megváltozott munkaképességű munkavállalók lemaradni látszanak. A rehabilitációnak továbbá egyidejűleg általánosan kell alkalmazkodnia a változó gazdasági és társadalmi környezethez, s a munkaerő-piaci szolgáltatásait a versenyszemléletnek megfelelően szervezni, s ugyanakkor a fogyatékossgal élő embereknek speciális, igényekhez igazodó szolgáltatásokat is nyújtania kell.

*Felmerül a kérdés*, hogy vajon a magyar rehabilitációs foglalkoztatási gyakorlat megfelel-e a XXI. század kihívásainak? A magyar rehabilitáció vajon a folyamat során figyelembe veszi-e, hogy a jelenkor munkavégzője naprakész tudással, rugalmassággal, a munkaerő-piacon mindig megújulásra készen kell, álljon? Milyen tendenciák érvényesülnek benne?

A magyar rehabilitáció nagy utat tett meg 2008 óta, hiszen a 2007. évi, majd azt követően a 2011. évi jogszabályokkal a megváltozott munkaképességű személyek komplex rehabilitációját helyezte új alapokra. Mindez lehetővé tette, hogy a rehabilitáció valóban egy összetett folyamat eredménye legyen. A rehabilitációs hatóságok együttműködnek az Állami

<sup>10</sup> Murray, B. – Heron, R. (2003) 3-4.; Holmes, J. (2007) 7-9.

<sup>11</sup> Murray, B. – Heron, R. (2003) 4.

<sup>12</sup> Uo. 5.

Foglalkoztatási Szervvel. A komplex rehabilitáció célja az, hogy az anyagi támogatás mellett az, akinek rehabilitációja javasolt, el tudjon helyezkedni a nyílt munkaerő-piacon.

Hiányoljuk azonban a szabályozásból a foglalkozási rehabilitáció szerepének hangsúlyozását és a foglalkoztatásra vonatkozó értékelés teljes körű kidolgozását. Úgy véljük, hogy az értékelés angolszász gyakorlata kiváló alap lehet a magyar szabályok részletes kidolgozására.

Az értékelést végző szakember munkájának jogi és etikai szabályozása szintén hiányos, ennek átgondolását javasoljuk.

A kihelyezés és a rehabilitációs folyamat közötti kapcsolatot a jelenlegi szabályozás a foglalkoztatáspolitikai intézkedésekkel és munkaerő-piaci szolgáltatásokkal teremti meg. Ugyanakkor nem látjuk úgy, hogy a kihelyezés a rehabilitációs folyamatban valóban egy kulcskérdés lenne. Ezt a rehabilitációs szakemberek munkájának egy központi elemévé kellene tenni, erre egy pontos szabályozást szükséges lefektetni, amely a foglalkoztatásra vonatkozó értékelési faktorokat együtt vizsgálja a kihelyezés három alapvető szempontjából, amelyek a foglalkoztathatóság, a munkáltatói követelményeknek való megfelelés, valamint a munka és képzettség összhangja.

Úgy véljük, hogy a komplex minősítés szempontjai között nem jelennek meg kellően a pszichológiai és képzési rehabilitáció szempontjai. Továbbá a komplex minősítés szempontrendszere nem tükrözi a rehabilitáció kétirányú jellegét, amely szerint cél a kliens állapotának javítása és a társadalom alakítása. Természetesen e tekintetben lehet arra hivatkozni, hogy a 2012. évi átalakítások összességében formálják a társadalom rehabilitációhoz való hozzáállását. *Tapasztalataink ugyanakkor azt mutatják, hogy a rehabilitáció átalakítása során szélesebb nyilvánosságot kapott a passzív ellátások szűkítése, mint az aktív megoldások munkaerő-piacra integráló szerepe.* A hangsúly a közgondolkodásban tehát még mindig inkább azon van, hogy minél kevesebb ember vegye igénybe indokolatlanul az ellátásokat. A szociális ellátórendszer fenntarthatósága érdekében valóban nagyon fontos szempontról van szó. Biztató ugyanakkor, hogy az Mmtv. 8. szerint a rehabilitációs hatóság biztosítja a rehabilitációs szolgáltatásokhoz, a közfoglalkoztatási lehetőségekhez való hozzáférést, ennek érdekében szükség szerint megállapodást köt a szolgáltatókkal. A foglalkozási rehabilitációs szolgáltatások biztosításához a Kormány rendeletében meghatározott akkreditált foglalkozási rehabilitációs szolgáltatást nyújtó szervezetek részére támogatás nyújtható. A rehabilitációs hatóság a rehabilitációs célú munkaközvetítés érdekében együttműködik a munkáltatókkal, munkaközvetítést végző, illetve a megváltozott munkaképességű személyek rehabilitációjával foglalkozó szervezetekkel, és a bejelentett munkaerő-igény alapján biztosítja a megfelelő munkavégző képességgel rendelkező, ellátásban részesülő személy és a munkáltató kapcsolatfelvételét, szükség szerint közvetít az ellátásban részesülő személy és a munkáltató között.

A minősítés rendszerét kritizálta *Prugberger Tamás* is. Kiemelte, hogy a minősítési szempontok között a rehabilitálható, de rehabilitációja nem javasolt kitételek sértik az egyenlő bánásmód követelményét, valamint a munkától távol maradásnak ez az egyik melegágya.<sup>13</sup>

Úgy látjuk, hogy a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjáról, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásokról szóló 327/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet alapján szabályozott rehabilitációs foglalkoztatással megvalósul a megváltozott munkaképességű személyek munkaerő-piacra integráló, támogatott foglalkoztatása. Azonban az alanyi kör megváltozott munkaképességű személyekre való leszűkítése sérti az egyenlő

<sup>13</sup> Lásd: Prugberger, T. (2014): A társadalombiztosítás problematikus és lehetséges továbbfejlesztési kérdései. *Polgári Szemle (10) 1-2.* [http://epa.oszk.hu/00800/00890/00058/EPA00890\\_polgari\\_szemle\\_2014\\_1-2\\_584.htm](http://epa.oszk.hu/00800/00890/00058/EPA00890_polgari_szemle_2014_1-2_584.htm) (2014.07.21.)

bánásmód követelményét, hiszen az csak a biztosítási jogviszonnyal rendelkező személyekre terjed ki.

A támogatott foglalkoztatás egy összetett folyamat, amelyben a magyar szabályozás szerint – az alábbiak játszanak fontos szerepet:

az akkreditált munkáltató által elkészített szakmai program és akcióterv, a személyes rehabilitációs terv a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal által elkészített rehabilitációs tervvel összhangban. Ezt a rehabilitációs tanácsadó készíti el a rehabilitációs mentor bevonásával.

Rehabilitációs tanácsadó és rehabilitációs mentor.

Segítő szolgáltatások.

Segítő személy.

Munkapróba.

Béreköltség támogatás.

A foglalkozási rehabilitáció és kihelyezés kapcsán írtak miatt azonban úgy véljük, hogy a magyar szabályok jelenleg nem tudják hatékonyan segíteni a megváltozott munkaképességű személyek tartós foglalkoztatását a munkaerő-piacon, felkészítve őket az állandóan változó munkafeltételekre, és folyamatos megújulási képességre.

Az ENSZ Egyezmény 26. cikke<sup>14</sup> rávilágított arra, hogy a célcsoport rehabilitációja egy rendszerbe illeszkedő kérdés, amely kapcsolódik a munkavégzéshez, felnőtt-védelemhez, oktatáshoz és társadalombiztosításhoz.

A foglalkozási rehabilitáció a vizsgálódás alapján valóban kapcsolódik a foglalkoztatás-szociál- és oktatáspolitikához. Magyarországon is tapasztalható ez a kapcsolódás a nyugdíjrendszer reformja és munkaerő-piaci szolgáltatások miatt. Ha a foglalkozási rehabilitációs szolgáltatásokat és a rehabilitáció folyamatát tekintjük, egyértelmű, hogy nincs sikeres foglalkozási rehabilitáció eredményes kihelyezés és nyomon követés nélkül. Mindez a munkaerő-piaci szolgáltatások, köztük a foglalkoztatási támogatások foglalkozási rehabilitációs folyamatba való bekapcsolását feltételezik. Ez pedig a rehabilitációs szakembertől is azt várja el, hogy tisztában legyen a munkáltatói kereslettel, a foglalkozási rehabilitáció alanyait pedig ezen kereslet felé orientálja. Ebben a folyamatban elvitathatatlan szerepe van a kliens értékelésének, a megfelelő értékelési módszer megválasztásának.

A rehabilitációban bekövetkezett paradigmaváltásban, amely szerint a kliens gyógyítása mellett a társadalmat is alakítani kell, igen nagy szerepe van a fogyatékoság felfogásában bekövetkezett változásnak, nevezetesen az orvosi modelltől a szociális és emberi jogi modellre való áttérésnek. Ebben a váltásban a fogyatékosággal élő ember másokkal egyenlősége és társadalmi integrációja kulcsszerepet játszik. A folyamatban azonban kevés szó esik a rehabilitációban is megnyilvánuló hátrányos megkülönböztetésről. A fogyatékosággal élő emberek heterogén csoportján belül gyakori a nőikkel szembeni diszkrimináció, továbbá a biztosítási jogviszonnyal rendelkező és nem rendelkező fogyatékosággal élő emberek közötti megkülönböztetés. A rehabilitáció folyamatába többnyire azok kapcsolódhatnak be, akik a

<sup>14</sup> *A fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (2006) 26. cikke* értelmében a részes államok megtesznek minden hatékony és szükséges intézkedést – ideértve a sorstársi segítségnyújtást is – annak érdekében, hogy a fogyatékosággal élő személyek számára az élet minden területén biztosított legyen a legteljesebb függetlenség, a fizikai, mentális, szociális és szakmai képességek, valamint a teljes befogadás és részvétel elérése és megtartása. E célból a részes államok átfogó rehabilitációs és rehabilitációs szolgáltatásokat és programokat hoznak létre, erősítik és kiterjesztik azokat, különös tekintettel az egészségügy, a foglalkoztatás, az oktatás és a szociális szolgáltatások terén, oly módon, hogy a rehabilitációs és rehabilitációs szolgáltatások és programok: a lehető legkorábbi szakaszban kezdődnek, és az egyéni igények és képességek multidiszciplináris értékelésén alapulnak;

támogatják a közösségben való részvételt és az abba való befogadást, önkéntes alapon működnek, és a fogyatékosággal élő személyek lakóhelyéhez – a vidéki régiókat is beleértve – a lehető legközelebb vannak.

munkaerő-piacon már szereztek tapasztalatot. A hosszú ideig intézményben élő mentálisan sérült emberek eleve kiszorulnak a szolgáltatásokból. Éppen ezért a rehabilitációs programoknak külön figyelmet kellene szentelnie a kiszorult személyekre. Ennek megvalósítása érdekében fontos lenne a nemzeti fogyatékosügyi szervezetekkel való együttműködés a rehabilitációs akcióprogramok kialakítása és implementálása során.

### A rehabilitáció és a munkajog kapcsolata

Mint fentebb említettük, a rehabilitáció szűkebb értelemben kapcsolódik a munkajoghoz.

A *Munka Törvénykönyve* tartalmaz rendelkezéseket a *fogyatékossgal élő személyre, rehabilitációs ellátásban részesülőre és a cselekvőképtelen munkavállalóra*. Mindez zavart kelthet a munkajogi rendelkezések alkalmazása során. Mivel a rehabilitáció sikerét a kihelyezett ügyfél tekintetében a munkaviszony létesítése és annak fenntartása jelenti, úgy véljük, hogy vannak olyan munkajogi rendelkezések, amelyekkel a siker elősegíthető. Azonban kifejezett és szándékolt kapcsolat nincs a rehabilitáció és a munkajogi szabályozás között, kapcsolódási pontokat azonban találunk a Munka Törvénykönyvében (Mt.).

Úgy véljük, hogy a fogyatékossgal élő személy esetében szem előtt tartandó ésszerű alkalmazkodás követelménye az egyik ilyen kapcsolódási pont.<sup>15</sup> Az Mt. ugyanakkor nem részletezi, hogy mit ért ésszerű alkalmazkodás alatt. Valószínűleg a bírói gyakorlat esetről esetre fogja megadni az értelmét.

A rehabilitációs ellátásban részesülő személy hozzájárulása nélkül nem kötelezhető más helységben végzendő munkára (Mt. 53.§ (3)).

Az Mt. 66.§ (7) bekezdése szerint a rehabilitációs ellátásban és 2014. december 30-ig a rehabilitációs járadékban részesülő személy felmondási védelemben részesül. A felmondási védelem egy olyan munkajogi kérdés, amely a kihelyezés tartósságát is meghatározhatja. A munkaáltatók ugyanis egyre inkább vonakodnak a szigorú és megkötő szabályoktól. Nemcsak a munkaviszony létesítését, hanem annak megszüntetését is szeretnék minél „rugalmasabban” kezelni. A felmondási védelem felmondási korlát formájában jelenik meg a munkáltató által közölt *munkavállaló egészségi okkal összefüggő képességével indokolt felmondás* esetén. Azaz nem minden felmondási indok esetén érvényesül a korlát. Véleményünk szerint a rehabilitációs ellátásban részesülő személyre leszűkített, minimális tartalmú felmondási korlát a munkajogi szabályozás azon tendenciájába illeszkedik, amely a túlzottan munkavállaló centrikus szabályozást igyekszik gyengíteni, miközben a jogviszonyt a munkaviszony keretein belül tartja. Ugyanakkor véleményünk szerint a felmondás védelmi szabály alanyi körének leszűkítése az egyenlő bánásmód követelményébe is ütközik. Miért nem illeti meg ez a fogyatékossgal élő embereket általánosságban?<sup>16</sup>

*Hol van az arany középut a felmondás-védelmi szabályozásban? Meddig motiváló a munkáltató számára?* Egy bizonyos: a felmondás-védelmi szabálynak egy tágabb foglalkoztatáspolitikai koncepcióba kell illeszkednie és az egyenlő bánásmód sérelme elkerülése érdekében valamennyi fogyatékossgal élő emberre ki kellene terjeszteni.

<sup>15</sup> 51.§ (5) A fogyatékossgal élő személy foglalkoztatása során gondoskodni kell az ésszerű alkalmazkodás feltételeinek biztosításáról.

<sup>16</sup> A német és osztrák szabályozás erős felmondás védelmi szabályozást is lehetővé tesz. Különösen igaz ez a német példára. Látni kell azonban, hogy a német szabályozás erősen protekcionista személtű, a rehabilitáció magas szinten megszervezett és a fogyatékos embereket segítő intézményi hálózat nagyszerűen együttműködik. Az SGB IX. egy többszereplős, jól kidolgozott munkajogi és szociális jogi szabályozást tartalmaz.

A cselekvőképtelen munkavállaló fogalma az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek munkához való jogát tölti meg tartalommal.<sup>17</sup> Az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatása az alábbi specialitásokat vetette fel: a munkaköri leírás részletesebb, az egészségügyi alkalmassági vizsgálat és a munkaköri feladatok teljes egészében lefedik egymást. A munkavégzést folyamatosan felügyelni kell. A munkavédelmi szabályok fokozottan érvényesülnek. A fiatal munkavállalókra vonatkozó rendelkezések az irányadók, viszont kártérítésre és sérelemdíj fizetésére nem kötelezhetők (Mt. 141. §).

Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő munkavállaló foglalkoztatása esetén a fentiekén túlmenően az alábbi intézményeknek is komoly szerepe lehet: a kollektív munkajogi intézményeknek, és a támogatóknak a munkahelyen. Ezekre a kihasználás megelőzése érdekében lenne nagy szükség.

Ugyanakkor a cselekvőképtelen munkavállaló az, akinek az ésszerű alkalmazkodásra kiemelten szüksége van. Mindez persze akkor van így, ha a foglalkoztatásra nem védett körülmények között kerül sor, hanem a nyílt munkaerő-piacon, azaz a foglalkoztatásuk nem szociális, hanem gazdasági kérdés. Ellentmondás a szabályozásban, hogy az Mt. ezen célcsoportja, a cselekvőképességükben teljesen korlátozott személyek általában nem kerülnek be a rehabilitációs rendszerbe, pedig munkavállalásuk szempontjából ennek óriási jelentősége van.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a Munka törvénykönyve a fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatását illetően nem következetes. Az Mt. nem a megváltozott munkaképességű munkavállaló fogalmat használja, hanem a „legalább 50 százalékos mértékű egészségkárosodással rendelkező személy” fogalmát, aki tulajdonképpen a rehabilitációs ellátásban részesülő (2014. december 30-ig rehabilitációs járadékban részesülő személy is volt a rendszerben). Az Mt. külön kezeli a fogyatékos személy és a megváltozott munkaképességű személy fogalmakat. Az ésszerű alkalmazkodás követelményeit a szűkebb és a tágabb alanyi kör esetén is alkalmazni kellene. A felmondás védelmi szabály jelentősen szűkült az Mt-ben a régi Mt-hez és az azt megelőző szabályokhoz képest is. A cselekvőképtelen munkavállaló helyes céllal került be az Mt-be, azonban idegen testként szerepel a szabályozásban. A cselekvőképtelen munkavállaló tényleges foglalkoztatása mögött komplex rehabilitációs szolgáltatásoknak kell felsorakoznia, a foglalkoztatás során pedig elengedhetetlen a munkáltató és a rehabilitációs szakemberek kapcsolattartása. Mindezt jelenleg hiányoljuk a szabályozásból.

### **A rehabilitáció és a szociális jog kapcsolata**

Az előzőekben részletesen bemutattuk a rehabilitáció és a foglalkoztatás, valamint a munkajog kapcsolatát, amelyek kiemelten fontosak, hiszen a modern jóléti társadalmakban az egyének megélhetésének és létbiztonságának legfontosabb forrása a munkajövedelem megszerzése. Éppen ezért a modern szociálpolitikai rendszerek egyik központi célkitűzése – ha

<sup>17</sup> 212. § (1) A cselekvőképtelen vagy a cselekvőképességében a munkaviszonnyal összefüggő ügycsoportban részlegesen korlátozott munkavállaló csak olyan munkakörre létesíthet munkaviszonyt, amelyet egészségi állapotánál fogva tartósan és folyamatosan képes ellátni.

2) A munkavállaló munkakörét az ahhoz tartozó feladatok részletes leírásával kell meghatározni. A munkavállalóra vonatkozó egészségügyi alkalmassági vizsgálat kiterjed a részletes munkaköri feladatok ellátására.

(3) A munkavállaló munkavégzését folyamatosan és oly módon kell felügyelni, hogy az az egészséges és biztonságos munkafeltételek megtartását biztosítsa.

(4) A munkavállalóra a fiatal munkavállalóra vonatkozó rendelkezések megfelelően irányadók azzal, hogy kártérítésre vagy sérelemdíj megfizetésére nem kötelezhető.

különböző eszközökkel is – éppen a munkaerőpiacra való visszatérés elősegítése, azaz a tágabb értelemben vett rehabilitáció.<sup>18</sup>

A szűkebb értelemben vett – a tanulmány első részében kifejtett – rehabilitáció körében is kiemelten fontos így a munka világába történő visszatérés elősegítése. Ennek a célkitűzésnek azonban nemcsak foglalkoztatáspolitikai, hanem munkajogi eszközei vannak, hanem a szociális jog is hozzájárul ezekhez. A szűkebb értelemben vett – a munkajogon és a foglalkoztatáspolitikán kívüli – szociális jog megközelítései azonban eltérőek, s eltérő módon adnak választ a problémára. Így elsőként azt tekintjük át, hogy milyen hozzáférisi elven nyújthatnak támogatást ezen jogterület szabályai alapján.

### **A rehabilitációs jellegű ellátások lehetséges főbb csoportjai**

A szociális ellátásokat többféleképpen csoportosíthatjuk, azonban a rehabilitációs ellátások körében két szempontrendszer kell kiemelniük.

Ebből az első az *ellátás finanszírozása* szerinti, amely alapján megkülönböztethetjük a *biztosítási elvű* és az adókból finanszírozott ellátásokat.<sup>19</sup> Ez a megközelítés elsősorban a társadalombiztosítás jelentős súlyára építő, bismarcki alapú rendszerekben kiemelten jelentős. Ahogyan Gøsta Esping-Andersen is kiemelte munkáiban, a bismarcki rendszerekben a foglalkoztatásban részt vevő kenyérkereső jövedelmi biztonsága kiemelt cél,<sup>20</sup> így itt a foglalkoztatottak kötelező járulékbefizetéseiből nyújtott járadékok a szociális biztonság biztosításának fontos eszközei. Ez a rendszer hagyományosan *jövedelempótló* ellátásokat nyújt, azaz már a XIX. századtól ilyen ellátást biztosított a munkahelyi balesetek és a megrokkulás miatti tartós keresőképtelenség esetére. Így – eredeti formájában – ez a modell a rehabilitáció helyett a létbiztonság fenntartására helyezte a hangsúlyt, amely a munkaerőpiacra való visszatérés ellen hatott, így kialakulhatott a „jólét munka nélkül” elnevezéssel illetett csapdahelyzet,<sup>21</sup> amelyet elsősorban foglalkoztatáspolitikai eszközökkel kívántak feloldani (ezen eszközöket döntően az előzőekben már áttekintettük). A hagyományos bismarcki modellt követő államokban a járulékból fedezett ellátások forrásait elkülönülten kezelik az általános adóbevételekből. Ezek a befizetések célhoz kötöttek és tekintetükben nemcsak a szerzett jogok védelme, hanem a célhoz kötött befizetések miatt a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme is érvényesül, azaz a befizetőt egyfajta váromány illeti meg a juttatásra.<sup>22</sup> Abban az egyes európai rendszerek már eltérnek, hogy a szolidaritási elvet mennyiben érvényesítik, s így az mennyiben korrigálja a magánjogias alapú biztosítási elvet. Az ellátások másik fő csoportját az *adóbevételekből finanszírozott ellátások* jelentik. Ezek forrásául nem célzott bevételek, hanem az általános adóbevételek szolgálnak, így ezek esetében – a célhoz kötöttség és az ahhoz kapcsolódó alkotmányos tulajdonvédelem hiánya miatt – a felhasználási szabadság is szélesebb. A modern, jogállami jóléti államokban általában az ellátások biztosításának alkotmányos korlátját a jogállamiság (angolszász területeken a *rule of law*) részét képező jogbiztonság (kiszámíthatóság) elvéből levezethető szerzett jogok védelme, valamint más alapjogok – így különösen az emberi élet és méltóság védelme – védelme jelenti.<sup>23</sup>

Az ellátások másik fő csoportosítási szempontját a *hozzájutás elve* jelenti. A biztosítási elvű szolgáltatások mellett, amelyeket az előbbiekben részletesen jellemeztünk, elkülöníthetjük

<sup>18</sup> L. Krémer, B. (2009): *Bevezetés a szociálpolitikába*. Napvilág Kiadó, Budapest, 120-122., valamint Fazekas, M. (2004): Szociális igazgatás. In: Ficzer, L. – Forgács, I. (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel*. Osiris Kiadó, Budapest, 280-282.

<sup>19</sup> L. Fazekas (2004) 283-285.

<sup>20</sup> L. Esping-Andersen, G. (2006): Ismét a Jó Társadalom felé? *Esély* 18 (6) 17.

<sup>21</sup> L. Esping-Andersen, G. (2006) 18.

<sup>22</sup> A rendszer legklasszikusabb példáját Németország jelenti, amelynek jellemzését illetően részletesen l. Kirchhof, F. (2007): Finanzierung der Sozialversicherung. In: Isensee, J. – Kirchhof, P. (hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Band V Rechtsquellen, Organisation, Finanzierung*. C. F. Müller, Heidelberg 1442-1448.

<sup>23</sup> L. Hoffman, I. (2015): *Bevezetés a szociális jogba*. ELTE Eötvös, Budapest, 37-38.

az *alanyi jogon nyújtott ellátásokat*, a *normatív módon szelektív ellátásokat* és a *rászorultsági alapú ellátásokat*.<sup>24</sup> Az alanyi jogú ellátások a rehabilitáció terén is szóba jöhetnek, azonban szerepük szűkebb, hiszen itt valamilyen sajátosság – fogyatékkal járó élethelyzet vagy megváltozott munkaképesség – miatt jelenik meg a támogatás, nem pedig az állampolgári jog (vagy állampolgári joggal egy tekintet alá más státus) révén. Éppen ezért az alanyi jogú ellátások mellett itt jelentősebb a *normatív módon szelektív ellátások szerepe*, amelyek jellemzően a fogyatékos élethelyzethez vagy valamely megváltozott munkaképességhez kapcsolódó, a jövedelmi vagyoni rászorultságtól nem függő, s előzetes biztosítási jogviszonyt nem vagy csak korlátozottan megkövetelő juttatások. Az adóból finanszírozott ellátások harmadik csoportját a *rászorultsági ellátások* jelentik, amelyek tekintetében nincs szükség előzetes biztosítási jogviszonyra, azonban az ellátás igénybevételének feltétele a törvényben meghatározott (havi) jövedelem és vagyon hiánya. Ezek az ellátások jelentik az angolszász rendszer rendszerképző jellegű juttatásait, azonban a bismarcki (valamint a részben arra építő latin és kelet-közép-európai) és a skandináv rendszerekben is jelen vannak, mint egyfajta védőháló, amely a biztosítási és alanyi jogú (normatív módon szelektív) juttatásokra nem jogosult személyeknek nyújtanak egyfajta biztonságot, „végső menedéket”.<sup>25</sup>

Ahogy már korábban is bemutattuk, a fogyatékoság körében több modell jelenik meg, s bár azt is jeleztük, hogy a rehabilitáció jóval tágabb kört fog át a fogyatékkal járó élethelyzeteknél, azonban az ellátások értelmezése körében is szempont lehet, hogy mely fogyatékkal összefüggő értelmezési keret jelenik meg abban. A pénzbeli ellátásoknál ki kell emelni, hogy *jellemzően a medikális modell* érvényesül. Ennek a legfőbb okaként a szakirodalom azt jelöli meg, hogy ebben az esetben szűk erőforrások elosztásáról van szó, amelynek körében a medikális modell természettudományos alapú megközelítése objektívizált és így előre kiszámítható és ellenőrizhető elosztási rendszerek kialakítását teszi lehetővé. Ez a rendszer a nyugati jóléti államokban a fogyatékoságtudomány fejlődésével részben megváltozott, s az egészségkárosodás mellett más szempontok is megjelentek, azonban az egészségügyi megközelítés ezen a téren ma is meghatározó.<sup>26</sup>

### **Rehabilitációs pénzbeli ellátások rendszere 2011/12 előtt**

A magyar ellátórendszer a fentiekben felvázoltakhoz hasonlóan egy többelemű rendszer volt. Az új modell a rendszerváltást követően alakult ki, amely elsősorban a biztosítási elvű ellátásokra, valamint a biztosítási elemet is tartalmazó, azonban inkább a normatív módon szelektív ellátások körbe sorolható sajátos, esetleg kialakult juttatásokra épített.

A korábbi rendszer *hárompilléresnek* volt tekinthető. Az első – és meghatározó – pillért a *biztosítási elvű ellátások* jelentették, amelyek közül a leginkább jelentős ellátást a *rokkantsági nyugdíj* jelentette. A rokkantsági nyugdíjra való jogosultságot kezdetben munkaképesség-csökkenés és az életkorral arányos, külön törvényben meghatározott szolgálati idő (azaz előzetes biztosítási jogviszony) fennállta alapozta meg. A rokkantsági nyugdíj rendszerét számos kritika érte: az 1992-ben átalakított rokkantsági nyugdíjrendszer ugyanis fenntartotta ezeknek az ellátásoknak a hagyományos bismarcki modellre jellemző jövedelempótló jellegét, így az elsősorban a kieső jövedelem valamilyen mértékű kompenzálását tűzte célul, s csak nagyon szűk körben tartalmazott a munkaerőpiacra való visszatérésre – így a rehabilitációra – vonatkozó ösztönzőket. Egyes elemzések kiemelik, hogy ez a rendszer ráadásul – egyfajta nem

<sup>24</sup> L. Fazekas (2004) 284.

<sup>25</sup> L. Gilson, S. F. & DePoy, E. (2008): Explanatory Legitimacy: A Model for Disability Policy Development and Analysis. In: Sowers, K. M. & Dulmus, C. N. (eds.): *Comprehensive Handbook of Social Work and Social Welfare*. Wiley, Hoboken (NJ), 209-212.

<sup>26</sup> L. Erkulwater, J. (2006): *Disability Rights and the American Safety Net*. Cornell University Press, Ithaca (NY) – London (UK), 226-227.

szándékolt mellékhatásként – a munkanélküliség kezelésének eszközeül is szolgált – hasonlóan más rendszerváltó, kelet-közép-európai államokhoz.<sup>27</sup> Erre is figyelemmel, a fenti ellátást megállapító határozatok száma az 1990-es évek végétől csökkenő tendenciát mutatott.<sup>28</sup> Ebben a rendszerben a 2007-es reform hozott változást. A 2007. évi LXXXIV. törvény a munkaképesség-csökkenés helyett az egészségkárosodást tekintette központi fogalomnak, s a külön (elsősorban orvosi jellegű) szakértői vélemény alapján rehabilitálhatónak minősülő személyek nem rokkantsági nyugdíjra, hanem ún. rehabilitációs járadékra váltak jogosulttá, amelynek keretében ezeknek a személyeknek az állami foglalkoztatási szervvel – azaz az Állami Foglalkoztatási Szolgálat dekoncentrált szerveivel, elsősorban a (kistérségi) munkaügyi kirendeltségekkel – rehabilitációs megállapodást kellett kötni, s velük együtt kellett működni. Így a rendszer megkísérelte a jövedelempótló jelleg mellett a rehabilitációs szempontot is érvényesíteni, azonban erre csak korlátozottan volt lehetőség. A fenti ellátást megállapító döntések száma – figyelemmel arra, hogy 2008-at követően felülvizsgálat körében egyes korábbi rokkantsági nyugdíjak mellett ezt állapították meg – 2009-ben és 2010-ben emelkedett, azonban ennek a modellnek az utolsó évében, 2011-ben csökkent.

1. táblázat: *Rokkantsági nyugdíjat és rehabilitációs ellátásokat megállapító határozatok száma 2000-2011*

Év	Rokkantsági nyugdíjat megállapító határozatok száma	Rehabilitációs járadékot megállapító határozatok száma
2000	54 196	-
2004	45 966	-
2008	26 272	2 246
2009	23 238	12 525
2010	24 994	13 210
2011	22 097	8 532

Forrás: KSH Stadat<sup>29</sup>

A rendszer második pillérét a részben biztosítási elvet is megjelenítő, részben a rászorultsági elvre is építkező, azonban a normatív módon szelektív ellátások jellemzőit is mutató *különböző jövedelempótló járadékok* voltak. Ezek jellemzően a rokkantsági nyugdíjra – elsősorban a kisebb fokú munkaképesség csökkenés vagy a rövidebb biztosítási idő – miatt megfelelni nem tudó, azonban munkaképesség csökkenésük miatt veszélyeztetett, vagy az adott szakmában – például bányász, balettművész – a munkaképesség csökkenés miatt nehezen elhelyezkedni képes személyek számára nyújtott, a tisztán biztosítási elvű ellátásoknál alacsonyabb összegű ellátást. A fenti rendszer szintén jövedelempótló jellegű volt elsősorban, a rehabilitációs elv – legalább is a szabályozásban – szintén 2007-től jelent meg ezen a területen.

Tisztán jövedelemkiegészítő jellegű a megváltozott munkaképességű személyek körétől részben eltérő fogyatékos személyek sajátos, normatív módon szelektív jellegű, a fogyatékosággal együttjáró szükségszerű többletköltségekhez biztosított, 1998-at követően bevezetett ellátás, a *fogyatékosági támogatás*. Ezt az ellátást a Fot. vezette be, s egyben egyfajta egységesítést is jelentett, hiszen felváltotta az addig fogyatékosági típusonként elkülönülő önálló ellátások rendszerét.

<sup>27</sup> L. Hörschelmann, K. (2004): The social consequences of transformation. In: Bradshaw, M. & Stenning, A.: *East Central Europe and the Former Soviet Union. The Post Socialist States*. Edinburgh, Pearson, 222-224.

<sup>28</sup> L. 1. sz. táblázat

<sup>29</sup> L. [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_fsp002.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp002.html) (letöltés ideje: 2015. január 31.)



A rendszer *harmadik pillérét* a rászorultsági ellátások jelentették, amelyekre a munkajövedelemmel, előzetes biztosítási idővel és a törvényben rögzített vagyonnal nem rendelkező aktív korúak (és időskorúak) voltak jogosultak. Erre a célra a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) által meghatározott segélyek, az ezredforduló időszakának reformjait követően elsősorban a rendszeres szociális segélyt szolgált.

Miként jeleztük, ebben a pénzbeli ellátási rendszerben a fő cél a *jövedelem pótlása volt*, a rehabilitáció elsősorban jogszabályi jellegű célkitűzésként csak később, 2007/2008-ban jelent meg. A következőkben bemutatjuk, hogy 2011-ben, a régi rendszer működésének utolsó évében hogyan alakult az egyes pillérekre fordított összeg.

2. táblázat *Rokkantsági és rehabilitációs eljárások – a rászorultsági alapú ellátások nélkül 2011-ben*

Pillér	Ellátás típusa	Költségvetési kiadás (M Ft)
<i>Biztosítási elvű ellátások</i>	Rokkantsági nyugdíj az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltő személyek részére	380 496,3
	Rokkantsági nyugdíj az öregségi korhatárt be nem töltött személyek részére	279 035,7
	Rehabilitációs járadék	25 644,0
<i>Sajátos, vegyes jellegű ellátások</i>	Rokkantsági járadék	13 340,0
	Megváltozott munkaképességűek járadéka	61 726,0
	Bányászok sajátos járadékai	7 610,0
	Megváltozott munkaképességűek keresetkiegészítése	500,0
<b>Összesen (nyugdíjkorhatár alatt)</b>		<b>380 245,7</b>

Forrás: 2010: CLXIX. törvény (saját szerkesztés)

### Rehabilitációs jellegű pénzbeli ellátások 2011/12-t követően

A rendszer átalakítását már előre jelezte, hogy – miként már röviden említettük – az Alaptörvény jelentősen átalakított a szociális biztonság alkotmányos szabályait: a szociális biztonsághoz való jogot a szociális biztonságra törekvés államcélja váltotta fel, amelynek révén jelentősen csökkent a jóléti rendszer ellátásai védelmének alkotmányos szintje is.<sup>30</sup>

Ezen alkotmányos alapokkal és változásokkal összhangban állt a rendszert átalakító Mmtv. is. A törvény először is a korábbi rokkantsági nyugdíjat és a rehabilitációs járadékot megszüntette, s azt beolvasztotta a megváltozott munkaképességűek újonnan kialakított ellátórendszerébe. Mivel az új alkotmányos rendszerben a nyugdíjkorhatárt betöltött személyek, valamint egyes, a nőket megillető kedvezményekkel (a törvényi szabályozás alapján a legalább 40 éves szolgálati viszonyral rendelkező nők) összefüggő nyugdíjak részesülnek csak a korábbiaknál alacsonyabb szintű alkotmányos védelemben, így a megváltozott munkaképességűek ellátásai radikális átalakításának nem voltak alkotmányos akadályai. Ennek keretében a törvényhozó a korábbi ellátásokat felváltó új juttatások körében egyrészt alacsonyabb ellátási szintet állapíthatott meg. Másrészt az ellátás megállapításához egy új, elvileg komplex vizsgálati rendszeren alapult. Amennyiben a törvény és végrehajtási rendeleteinek szabályait megvizsgáljuk, akkor láthatjuk, hogy a *terminológiájában* a szociális

<sup>30</sup> L. Hoffman, I. (2013): Szociális igazgatás. In: Lapsánszky, A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet Humán közszolgáltatások igazgatása*. Complex, Budapest, 244.

modell irányába elmozduló új rendszerben – hiszen rokkantság és egészségkárosodás helyett a megváltozott munkaképesség kifejezést használta, s komplex felülvizsgálatról szóltak a jogszabályi rendelkezések – továbbra is az *egészségügyi elemek domináltak*. Mindezeket túl az egészségügyi megközelítést és a vizsgálat szempontrendszere mellett az is alátámasztotta, hogy az új modellben az ellátást megállapító szervezet nem a nyugdíjbiztosítási szerv, hanem a rehabilitációs és szociális szakértői feladatokért felelős szervezet volt, s az Mmtv. szerinti ellátások fedezetét az Egészségbiztosítási Alap biztosította.<sup>31</sup> A társadalombiztosítási jelleg korlátozott érvényesülését az is mutatta, hogy az új ellátások összegét a törvényalkotó több esetben maximálta. A megváltozott munkaképességűek rendszerének a nyugdíjrendszerről való leválasztását azzal is hangsúlyozta az Mmtv., hogy erre az ellátás kizárólag az öregségi nyugdíjkorhatárt be nem töltött személyek voltak jogosultak. A korábbi, öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek ellátásai – változatlan összeggel – öregségi nyugdíjja alakultak át.

A komplex minősítés, az összességében csökkenő ellátási szint, valamint az erős együttműködési kötelezettség elvileg a rehabilitáció és a munkaerőpiacra való visszatérés ösztönzését szolgálta, azonban a szabályozás nem a korábbi, alkalmassá tételt központba helyező, hanem a szankcionáló jellegű megoldásokra összpontosító jellegű megközelítést alkalmazta, azaz a bismarckias modellel szemben számos angolszász jellegű elem jelent meg a rendszerben.

Mindezeket túl az új rendszerben a korábbi társadalombiztosítási ellátások mellett ebbe az egységesített rendszerbe olvasztottak bizonyos, korábbi, a biztosítási elvet csak részlegesen érvényesítő ellátásokat, valamint bizonyos normatív módon szelektív ellátásokat és egyes rászorultsági jellegű juttatásokat, azaz a korábbi rendszer második pillérének ellátásait. Csak egyes, a foglalkozási sajátosságból fakadó sajátos ellátások tudtak függetlenek maradni ettől a rendszertől (pl. a balettművészi életjáradék, a fegyveres szervek szolgálati járandósága és az átmeneti bányászjáradék).<sup>32</sup>

Továbbra is fennmaradt az önállósága a rászorultsági pillérnek, sőt a segélyezési rendszer 2015. március 1-jével hatályba lépő rendszerében még erősödött is a rehabilitációs rendszerhez való kötődés akkor, amikor a rendszeres szociális segélyt az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás váltotta fel, amelynek „egészségkárosodási” oldala éppen a megváltozott munkaképességű és fogyatékos személyeknek nyújt egyfajta „végső menedéket”.

*Így a gyakorlatilag kétpilléressé váló rendszerben az egységesítés révén a társadalombiztosítási elv szerepe is szűkebb körre korlátozódott, amelynek egyfajta következményeként is – a kormányzati célkitűzésekkel (a Széll Kálmán Tervvel) összhangban – jelentősen csökkent az ellátásokra fordított költségvetési kiadások összege is.*

### 3. táblázat Rehabilitációs és rokkantsági ellátások a nyugdíjkorhatárt be nem töltött személyek részére 2011-ben és 2013-ban

Év	Költségvetési kiadások (M Ft)
2011	380 245,7
2013	349 000,0

Forrás: 2010: CLXIX. törvény és 2012: CCIV. törvény, saját szerkesztés

### A rehabilitáció sajátos formája: szociális intézményi foglalkoztatás

<sup>31</sup> L. Hoffman (2013) 248.

<sup>32</sup> L. a korhatár előtti ellátás, a szolgálati járandóság, a balettművészeti életjáradék és az átmeneti bányászjáradék eljárási szabályairól, valamint egyes kapcsolódó kormányrendeletek módosításáról szóló 333/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet rendelkezéseit.

*A szociális szolgáltatások széles körben célozzák a tágabb és a szűkebb értelemben vett rehabilitációt.* Figyelemmel arra, hogy a szociális szolgáltatások rehabilitációs rendelkezéseinek részletes bemutatása jelentősen meghaladná jelen tanulmány kereteit, ezért e körben a (foglalkoztatási) rehabilitációhoz leginkább kötődő jogintézményt, az *ellátottak szociális intézményen belüli foglalkoztatásának* főbb jellemzőit mutatom be.

Ennek a foglalkoztatásnak az intézményesítése több célt szolgál. Egyrészt a foglalkoztatás a szociális gondoskodás részét képezi, amikor is a gondozási tervben foglaltakkal összhangban rehabilitációs vagy fejlesztő célokat szolgál. Másrészt ez a foglalkoztatás a szociális intézményen belüli, foglalkoztatási jellegű jogviszony, amelynek erős a munkajogi kötődése is. Ez a munkajogi kötődés különösen erős volt a 2012. évi Mt. és a 2013. évi Ptk. megalkotása előtt, amikor is a cselekvőképtelen személyek nem vagy alig köthettek foglalkoztatásra irányuló szerződést. Figyelemmel arra, hogy a személyes jellegű szociális szolgáltatásban részesülő személyek egy viszonylag jelentős hányada gondnokság alatt állt – s a régi Ptk. hatálya alatt ezen a körön belül jelentős volt a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt állók aránya – ezért a cselekvőképességükben korlátozott személyek foglalkoztatása szempontjából külön jelentősége van ennek a foglalkoztatási formának. Ez az elem jelent meg a 39/2011. (V. 31.) AB határozatban is, amely megállapította, hogy az Szt. szerinti intézményen belüli foglalkoztatás fontos eleme a cselekvőképességében korlátozott személyek munkához való jogának biztosításában, de önmagában ez az intézményrendszer nem elegendő, így mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, amelynek megszüntetésére 2011. december 31-ei határidőt szabott. Az Országgyűlés végül a kérdést a Mt. megalkotásával, s különösen az Mt.-nek a cselekvőképtelen munkavállalókra vonatkozó 212. §-ának az intézményesítésével oldotta meg. Így az intézményen belüli foglalkoztatás, mint sajátos foglalkoztatási jogviszonynak az Mt. jelenti a mögöttes szabályrendszerét.

A Szt. elsőként meghatározza a szociális foglalkoztatás fogalmát. Szociális foglalkoztatásról elsőként akkor beszélünk, ha az az intézményben ellátott személy és az intézmény között jön létre, így ez a sajátos jogviszonynak az *alanyai* pontosan meghatározottak. Amennyiben nem ezen alanyok között jön létre a jogviszony, akkor az nem minősülhet szociális foglalkoztatásnak. A másik feltétel a jogviszony sajátos *tárgya*, azaz, hogy a jogviszony keretében végzett *foglalkoztatásnak az egyéni gondozási, fejlesztési, illetve rehabilitációs tervben foglaltak szerint* kell lennie. Azaz, ha a gondozási, fejlesztési és rehabilitációs tervek – amelyekről már korábban részletesen szoltunk, s amelyek részletes szabályait az 1/2000. (I. 7.) SZCSM rendelet 7-12. §-ai tartalmazzák – nem rendelkeznek a foglalkoztatás lehetőségéről, akkor arra nem kerülhet sor, illetve ezeknek a terveknek kell tartalmazniuk azt is, hogy milyen jellegű, milyen időtartamú és munkaidejű foglalkoztatásra kerülhet sor. Azaz, a tervben meghatározott, a foglalkoztatásra vonatkozó rendelkezésektől a későbbiekben sem lehet eltérni. Az intézményben *ellátott személy védelme* érdekében a Szt. rögzíti, hogy a foglalkoztatásra csak az ellátott meglévő képességeire építve, korának, fizikai és mentális állapotának megfelelően kerülhet sor. A Szt. 99/B. § (1) bekezdése alapján a szociális foglalkoztatás *két típusát* különíthetjük el: a munka-rehabilitációt és a fejlesztő-felkészítő foglalkoztatást, amelyeket a jogviszonyokat részletesen szabályozó 99/D. és 99/E. §-ok magyarázata körében mutatunk be részletesen.

A szociális foglalkoztatási viszony alanyaként az *intézményi foglalkoztató* annyiban is sajátos, hogy nem minden intézmény létesíthet ilyen jogviszonyt. A Szt. rögzíti, hogy szociális foglalkoztatásban foglalkoztatóként az a személy, illetve szervezet vehet részt, aki erre a szociális hatóság által kiadott engedéllyel, az ún. *szociális foglalkoztatási engedéllyel* rendelkezik. A szociális foglalkoztatás személyi és tárgyi feltételeit, engedélyezésének és szakmai ellenőrzésének részletes szabályait a 112/2006. (V. 12.) Korm. rendelet tartalmazza. Ennek megfelelően *foglalkoztató* a munkarehabilitáció esetében a szociális intézmény, illetve

a nem állami, a szociális tevékenységet ellátó egyházi jogi személy fenntartója, azaz intézményi foglalkoztató lehet. A fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás esetében pedig az intézményi foglalkoztató mellett foglalkoztató lehet a szociális intézménnyel, illetve a fenntartóval az ellátottak szociális foglalkoztatására megállapodást kötött személy, szervezet (ún. külső foglalkoztató).

A *foglalkoztatottak* tekintetében is sajátos a lehetséges alanyok köre, ugyanis a Szt. 99/B. § (3) bekezdése rögzíti, hogy a szociális foglalkoztatás feltétele az ellátott *rehabilitációs alkalmassági vizsgálatának* elvégzése, ennek részletes szabályait a 92/2008. (IV. 23.) Korm. rendelet tartalmazza. A vizsgálat a rehabilitációs feladatokat ellátó közigazgatási szerv melletti szakértői bizottságok által kiadott szakvéleményen alapul. A szakvéleménynek rögzítenie kell, hogy ellátott a szociális foglalkoztatása elősegíti-e a fogyatékosága, pszichiátriai betegsége, szenvedélybetegsége, hajléktalansága vagy külön jogszabály alapján korábban már megállapított egészségkárosodása miatt szociális intézményi ellátásra szoruló ellátott esetén a szociális foglalkoztatás Szt.-ben meghatározott céljainak elérését. Amennyiben ez nemleges lenne, akkor foglalkoztatásra nem kerülhet sor. Szintén a Korm. rendelet rögzíti, hogy fejlesztő-felkészítő foglalkozás csak az 55. életévét, munka-rehabilitáció pedig az öregségi nyugdíjkorhatárt be nem töltött ellátott által látható el. A szakvéleménynek arra is ki kell térnie, hogy az ellátott szociális foglalkoztatásban történő részvételre alkalmas-e és az ellátott szociális foglalkoztatása szükséges-e, valamint tartalmaznia kell a javasolt szociális foglalkoztatási formát és munkaidőt, ha a szakértői bizottság az ellátott szociális foglalkoztatását javasolja.

A szakvélemény alapján a *szociális intézmény vezetője dönt* a foglalkoztatásról. Erről a döntésről *írásban értesíti* az ellátottat, illetve törvényes képviselőjét, valamint – amennyiben az ellátott munkavégzésre irányuló jogviszonyban áll – az ellátottat foglalkoztató személyt, illetve szervezetet. Mivel az intézményvezető döntése egy sajátos, mérlegelésen alapuló döntés, s ez erőteljesen kihat az ellátott helyzetére, ezért *sajátos jogorvoslati rendszert* alakít ki az Szt.

A rehabilitáció, mint célkitűzés egyre fontosabb szerepre tett szert a szociális jogban mind a pénzbeli, mind a személyes jellegű ellátások terén. A rehabilitációs elv erősödése a pénzbeli ellátások terén együtt járt a hagyományos, bismarckias struktúrák erodálódásával, míg a személyes jellegű ellátások körében ehhez köthető a sajátos, intézményen belüli foglalkoztatási jogviszony kialakulása.

## Záró gondolatok

Egy 2001-ben készült felmérés szerint az Európai Unió 15 tagállamában az aktív korú (16-64 év közötti) lakosság 14,5%-a rendelkezett valamilyen fogyatékosággal, s a bővítések után ezt a számot 25%-ra becsülték. Mindez természetesen az elöregedés és a fogyatékoság közötti kapcsolatra is rámutatott, hiszen az elöregedő társadalom a fogyatékosággal élő emberek számának növekedésével jár. A fogyatékosággal élő emberek 42%-a foglalkoztatott, míg 52%-a inaktív, éppen ezért a célcsoport az Európai Unión belül a gazdasági fejlődés egyik potenciális mozgatórugójává vált.<sup>33</sup>

Magyarországon a 2001. évi népszámlálás adatai szerint 577 ezer fogyatékos ember élt, a népesség 5,7 százaléka. Az 1990-es adatokhoz képest a számuk jelentősen emelkedett. Ennek magyarázata lehet az is, hogy az 1990-es népszámlálás nem volt teljeskörű, valamint többen vállalták fogyatékoságukat.<sup>34</sup> 2011-ben a 15–64 évesek 21,5%-a, összességében 1 millió 439

<sup>33</sup> Equal opportunities for people with disabilities: European Action Plan (2004-2010)

<sup>34</sup> A fogyatékos emberek vizsgálatára már a XIX. században sor került, mivel az akkori „szociálisan érzékeny” kormányzat úgy döntött, hogy felveszi ezt a kérdést a népszámlálások programjába. Ennek köszönhető, hogy a fogyatékos emberekkel kapcsolatos témakör már a legrégebbi magyar népszámlálásokban is szerepel: az 1870 és

ezer fő számolt be tartósan, legalább hat hónapig fennálló egészségi problémáról, betegségről. Ez mintegy 669 ezer férfit és 770 ezer nőt jelentett. 2011-ben az 1 millió 472 ezer magánháztartásban élő tartósan fennálló egészségi problémát, betegséget, illetve korlátozottságot jelző 15–64 éves személy (685 ezer férfi, illetve 787 ezer nő) 52,1%-a nyilatkozott úgy, hogy a munkavállalásban, illetve munkavégzésben egészségi állapota miatt akadályozva érzi magát. Ez az összességében 767 ezer fő – 354 ezer férfi és 413 ezer nő – tekinthető tulajdonképpen megváltozott munkaképességűnek.<sup>35</sup>

Magyarországon jelenleg körülbelül 1153 akkreditált munkáltatónál, körülbelül 24.400 fő megváltozott munkaképességű személyt foglalkoztatnak.<sup>36</sup>

A megváltozott munkaképességűek gazdasági aktivitási mutatói nagyon kedvezőtlenek, a munkaerőpiacon erősen alulreprezentáltak. A 767 ezer 15-64 éves megváltozott munkaképességű emberből 185 ezren tartoztak 2011. II. negyedévben a gazdaságilag aktívak közé, 46 ezren pedig munkanélküliek voltak.<sup>37</sup>

A számokból is látható, hogy a fogyatékossgal és megváltozott munkaképességgel élő emberek foglalkoztatása az állami foglalkoztatáspolitikai egy meghatározó része, *amennyiben a foglalkoztatásuk nem szociális kérdés*. A rehabilitáció szoros kapcsolatot mutat a versenyszféra jogával a munkaerő-piacra integrálás, kihelyezés kapcsán. Természetesen elengedhetetlen a passzív eszközök reformja, azonban a rehabilitáció alanyának munka világába való eredményes bekapcsolása csak az aktív és passzív eszközök egyensúlyban tartásával valósítható meg.<sup>38</sup>

---

1949 közötti valamennyi népszámlálásban megtalálhatók voltak a testi és szellemi fogyatékossgra vonatkozó kérdések. Bár az 1960., 1970. és 1980. évi népszámlálási programokból kimaradtak a fogyatékossgot tudakoló kérdések, de a KSH különböző kismintás lakossági adatfelvételeiben már foglalkoztak a témával az 1980-as években. Az 1990. évi és a 2001. évi népszámlálások programjában az egészségi állapottal kapcsolatos egyedüli kérdésként szerepelt, 1990-ben a népesség 20 százalékát kérdezték meg erről a témáról, 2001-ben a lakosság teljes körétől tudakolták meg ezt a kérdést. Tausz, K. – Lakatos, M. (2004): A fogyatékos emberek helyzete. *Statisztikai Szemle*, (82.) 4, 371-391.

<sup>35</sup> Megváltozott munkaképességűek a munkaerőpiacon, 2011, Központi Statisztikai Hivatal, 2012. május; <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/megvaltmunkakep.pdf> (2014.07.08.) 3. 6.

<sup>36</sup> A Magyar Akkreditált Munkáltatók Országos Érdekvédelmi Szövetségének tájékoztatása szerint, amelyet az NRSZH dokumentumai alapján állítottak össze

<sup>37</sup> Megváltozott munkaképességűek a munkaerőpiacon, 2011, Központi Statisztikai Hivatal, 2012. május; <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/megvaltmunkakep.pdf> (2014.07.08.) 7.



## **A társadalombiztosítási rendszer aktuális változásainak vizsgálata a rendszertani elemek figyelembe vétele mellett**

Dr. Homicskó Árpád Olivér PhD  
egyetemi docens  
Károli Gáspár Református Egyetem  
Állam- és Jogtudományi Kar  
Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék

Tanulmányomban a magyar társadalombiztosítási rendszer azon kérdéseit kívánom meg elemezni, amelyek a legutóbbi időszakban változtak meg, és nem felelnek meg a klasszikus biztosítási elvnek. Ma Magyarországon a szociális gondoskodás területén az figyelhető meg, hogy a jogalkotó nem minden esetben van figyelemmel a biztosítási, segélyezési és normatív típusú ellátórendszerek sajátosságaira. Gyakran figyelhető meg az elvek összekeverése, olyan következmények kialakulásával, ami az elméleti szociális joggal is foglalkozó kutató számára komoly problémát jelent, amikor egy-egy ellátást külföldi (értsd nem magyarországi) szakember számára kellene bemutatnia. Az ellátórendszeri modellekre vonatkozó sajátosságok keverése, sok esetben követhetlensége álláspontom szerint nem felel meg a szociálpolitikai szempontok érvényesítésének.

Észrevételeimet tanulmányomban a biztosított személy oldaláról kívánom megközelíteni. Ma Magyarországon a társadalombiztosítás elv domináns szerepben van, a jogalkotó célja pedig az, hogy a társadalom minél szélesebb köre jusson hozzá a társadalombiztosítás keretében működtetett egészségbiztosítási és nyugdíjbiztosítási ellátásokhoz. A magyar társadalombiztosítási rendszerbe ugyanakkor több olyan elem is beépítésre került, amelyek nem illeszthetők be az elméleti alapjaiba a biztosítási elvnek. A társadalombiztosítási rendszer alapja a járulékfizetés, amely alapján a biztosított személy társadalombiztosítási ellátásokhoz jut. A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) kimondja, hogy a biztosítottak - ha törvény eltérően nem rendelkezik - a társadalombiztosítás valamennyi ellátására jogosultságot szerezhetnek.<sup>1</sup> Ennek megfelelően a

---

<sup>1</sup> A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 6. § (1) bekezdés

biztosított<sup>2</sup> egészségbiztosítási és nyugdíjbiztosítási ellátásokra szerezhet jogosultságot.<sup>3</sup> Az egészségbiztosítás rendszerén belül megkülönböztetjük a természetben nyújtott egészségügyi szolgáltatásokat, a pénzbeli ellátásokat, a baleseti ellátásokat és a megváltozott munkaképességű személyek ellátásait.<sup>4</sup> A társadalombiztosítási ellátásra jogosultak esetében a Tbj. három kategóriát különböztet meg.<sup>5</sup> A legtágabb kategóriába azok a személyek tartoznak, akik a társadalombiztosítás valamennyi ellátására jogosultságot szerezhetnek, ők a biztosított személyek.<sup>6</sup> Ennél szűkebb kategóriába tartoznak azok, akik csak a társadalombiztosítás egyes ellátásaira szerezhetnek jogosultságot. Ebbe a kategóriába tartoznak azok a személyek, akik csak baleseti ellátásra és/vagy baleseti egészségügyi szolgáltatásra, illetve csak egészségügyi szolgáltatásra<sup>7</sup> szerezhetnek jogosultságot. A klasszikus biztosítás elven működő biztosítás

<sup>2</sup> Biztosítási jogviszonyban állók főbb esetei a következők:  
a) a munkaviszonyban (ideértve az országgyűlési képviselőt és a nemzetiségi szószólót is), közalkalmazotti, közszolgálati jogviszonyban, kormányzati szolgálati viszonyban, ügyészségi szolgálati jogviszonyban, bírósági jogviszonyban, igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyban, nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban, ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban, közfoglalkoztatási jogviszonyban álló személy, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, az Országgyűlési Őrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja, a Független Rendészeti Panasztestület tagja, a Magyar Honvédség szerződéses állományú tagja, a katonai szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katona (a továbbiakban: munkaviszony), tekintet nélkül arra, hogy foglalkoztatása teljes vagy részmunkaidőben történik,  
b) a szövetkezet tagja, aki a szövetkezet tevékenységében munkaviszony, vállalkozási vagy megbízási jogviszony keretében személyesen közreműködik, kivéve az iskolaszövetkezet nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató tanuló, hallgató tagját – 25. életévének betöltéséig a tanuló, hallgatói jogviszonya szünetelésének időtartama alatt is –, és a szociális szövetkezetben tagi munkavégzés keretében munkát végző tagot,  
c) a tanulószerveződés alapján szakképző iskolai tanulmányokat folytató tanuló,  
d) az álláskeresői támogatásban részesülő személy,  
e) a kiegészítő tevékenységet folytatóként nem minősülő egyéni vállalkozó, f) a kiegészítő tevékenységet folytatóként nem minősülő társas vállalkozó,  
g) a díjazás ellenében munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében (megbízási szerződés alapján, egyéni vállalkozónak nem minősülő vállalkozási jogviszonyban) személyesen munkát végző személy – a külön törvényben meghatározott közérdekű önkéntes tevékenységet végző személy kivételével – amennyiben az e tevékenységből származó, tárgyhavi járulékalapot képező jövedelme eléri a minimálbér harminc százalékát, illetőleg naptári napokra annak harmincadrészét,  
h) az egyházi szolgálati viszonyban álló egyházi személy, kivéve a saját jogú nyugdíjast,  
i) a mezőgazdasági őstermelő, ha a reá irányadó nyugdíjkorhatárig hátralévő idő és a már megszerzett szolgálati idő együttesen legalább 20 év, kivéve  
1. az őstermelői tevékenységet közös igazolvány alapján folytató kiskorú személyt és a gazdálkodó család kiskorú tagját,  
2. az egyéb jogcímen – ide nem értve a g) pont és a (2) bekezdés szerint – biztosítottat,  
3. a saját jogú nyugdíjast és az özvegyi nyugdíjban részesülő személyt, aki a reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte.

<sup>3</sup> A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 14. § (1) bekezdés

<sup>4</sup> A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 14. § (2) – (3) bekezdés

<sup>5</sup> Hajdú József – Homicskó Árpád Olivér: *Bevezetés a társadalombiztosítási jogba*. 3. átdolgozott kiadás, Patrocinium Kiadó, Budapest, 2015, 42 - 43. o.

<sup>6</sup> A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 5. § (1) – (3) bekezdés

<sup>7</sup> Csak egészségügyi szolgáltatásra jogosultak, akik nem biztosítottak (nem fizetnek egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulékot: Tbj. 16. § (1) Egészségügyi szolgáltatásra jogosult – az e törvény szerint biztosított, illetőleg a 13. § szerint egészségügyi szolgáltatásra jogosult személyeken túl – az, aki  
a) csecsemőgondozási díjban, gyermekgondozási díjban, baleseti járadékban,  
b) a 14. § (3) bekezdése alapján saját jogán nyugdíjban, hozzátartozói nyugellátásban, rehabilitációs járadékban,  
c) mezőgazdasági járadékban (öregségi, munkaképtelenségi, özvegyi járadékban, növelt összegű öregségi, munkaképtelenségi, özvegyi járadékban), megváltozott munkaképességű személyek ellátásában, bányászok egészségkárosodási járadékában, fogyatékossági támogatásban, rokkantsági járadékban, házastársi pótlékban, házastársi jövedelempótlékban,  
d) nemzeti gondozási díjban (pótlékban), hadigondozotti ellátásban,  
e) bányászati keresetkiegészítésben vagy átmeneti bányászjáradékban részesül,  
f) gyermekgondozási segélyben,  
g) egyházi jogi személytől nyugdíjban, vagy a Magyar Alkotóművészeti Közalapítvány által folyósított ellátásokról szóló kormányrendelet alapján folyósított öregségi vagy rokkantsági nyugdíjsegélyben (nyugdíjban) részesül,  
h) az aktív korúak ellátására való jogosultság keretében megállapított pénzbeli ellátásban, időskorúak járadékában, ápolási díjban, gyermeknevelési támogatásban részesül,  
i) a köznevelésről szóló törvény hatálya alá tartozó nappali rendszerű iskolai oktatás keretében vagy nappali oktatás munkarendje szerinti köznevelési intézményben, továbbá a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó felsőoktatási intézményben nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató nagykorú magyar állampolgár, menekült, oltalmazott, valamint az a külföldi állampolgár, aki nemzetközi szerződés vagy az oktatásért felelős miniszter által adományozott ösztöndíj alapján létesített tanuló, hallgatói jogviszonyban áll, továbbá az a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény hatálya alá tartozó személy, aki a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó felsőoktatási intézményben nappali rendszerű oktatás keretében államilag támogatott, vagy magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzési formában hallgatói jogviszonyban áll,  
j) megváltozott munkaképességű, illetve egészségkárosodást szenvedett, és munkaképesség-változásának mértéke az 50 százalékot, illetve egészségkárosodásának mértéke a 40 százalékot eléri, vagy egészségi állapota 50 százalékos vagy ennél kisebb mértékű, és az illetékes hatóság



rendszerben védelemben ugyanazok a személyek részesülnek, akik az ezzel járó terheket is viselik.<sup>8</sup> Az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság esetében van Magyarországon a legszélesebb lehetőség arra, hogy olyanok is ellátásban részesüljenek, akik egyébként a rendszer fenntartásához nem járulnak hozzá, ez a társadalmi szolidaritás miatt lényeges, ugyanakkor a rendszer működése szempontjából számos kérdést vet fel, leginkább a finanszírozás oldaláról. Így míg a biztosított személynek járulékot kell fizetnie jövedelme után, hogy egészségügyi szolgáltatást kapjon, addig a csak egészségügyi szolgáltatásra jogosultak a Tbj. 16. § alapján jogosultak az ellátásra. Az itt a Tbj. 16. §-ban felsoroltak számára szükséges, hogy az egészségügyi szolgáltatásokhoz hozzájussanak, ugyanakkor az ellátás jelenlegi sok esetben alacsony színvonala miatt a biztosított személyek okkal vethetnék fel azt, hogy nekik miért kell ezért a szolgáltatásért járulékot fizetniük.

A biztosítottak a megszerzett jövedelmük után egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulékot kötelesek fizetni. Az egészségbiztosító és a beteg közötti kapcsolatot tehát az egészségbiztosítási járulék jelenti. A szabályozás is ennek megfelelően alakul. Az egészségbiztosítási járulékok az Egészségbiztosítási Alapba folynak be. Kizárólagos célja, hogy az egészségügyi ellátások fedezetéül szolgáljon.<sup>9</sup> Az egészségügyi szolgáltatások jelentős részét az egészségbiztosító ebből a járulékból téríti meg a szolgáltatást igénybevevő helyett, vagyis az egészségbiztosítás alapvető funkciója, hogy megvásárolja, illetve megfizesse az egészségbiztosítás körébe tartozó szolgáltatásokat (a kötelező biztosításra jogosultak számára). Az egészségbiztosítás szerveinek feladata, hogy biztosítsák a szükséges kapacitás megfelelő időben történő lekötését, valamint a teljesített és ellenőrzött szolgáltatások ellenértékének megtérítését az egészségügyi szolgáltatók által nyújtott egészségügyi szolgáltatások vonatkozásában. Az állam ugyanakkor a kötelező egészségbiztosítási ellátásokról szóló törvényben meghatározott ellátások teljesítését akkor is biztosítja, ha az ahhoz szükséges kiadások az Egészségbiztosítási Alapból nem fedezhetők. Ez az alapelv pedig a társadalombiztosítás szolidaritását fejezi ki, vagyis az itt felsorolt ellátásokat az ellátásra jogosultak számára minden előzetes feltételre tekintett nélkül nyújtania kell az államnak.

A járulékot befizető a befizetéssel egyidejűleg szerződéses kapcsolatot teremt a biztosítóval, amely kapcsolat jogilag számon kérhető, és arra kötelezi az egészségbiztosítót, hogy a befizetéséért cserébe meghatározott szolgáltatásokat vásároljon. E tranzakción keresztül a befizető és a szolgáltatást nyújtó, a harmadik fél, az egészségbiztosító segítségével kerül szerződéses kapcsolatba, amely a jogbiztonság, és egyben a számon kérhető minőség intézményét teremti meg. A magyar egészségügyi ellátórendszerünk kétszintű, amelynek az alapját a háziorvosi rendszer adja, és a járó-, illetve fekvőbeteg szakellátás teszi teljessé. Az egészségügyi rendszerben minden szereplőnek sajátos funkcióból, és nézőpontból fakadó érdekei vannak, amelyeket több-kevesebb sikerrel megpróbálnak érvényesíteni a rendszeren

erre vonatkozó igazolásával rendelkezik,  
 k) a reá irányadó nyugdíjkorhatárt betöltötte, és jövedelme nem éri el a minimálbér 30 százalékát,  
 l) kiskorú, magyar állampolgársággal, menekült vagy oltalmazott jogállással és Magyarország területén lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkezik, továbbá az a nem magyar állampolgárságú kiskorú, aki Magyarország területén lakóhellyel rendelkezik,  
 m) személyes gondoskodást nyújtó bentlakásos szociális intézményben elhelyezett személy (ide nem értve a külföldi állampolgárt), a gyermekvédelmi rendszerben utógondozási ellátásban részesülő 18–24 éves fiatal felnőtt, továbbá magyar hatóság által a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény alapján ideiglenes hatállyal elhelyezett vagy nevelésbe vett külföldi kiskorú személy,  
 n) fogvatartott,  
 o) a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 54. §-a alapján szociálisan rászorult,  
 p) egészségügyi szolgáltatás megszerzése érdekében kötött megállapodás alapján jogosult, r) a 39. § (2) bekezdése szerint egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésére kötelezett,  
 s) nevelőszülői tevékenységet folytat, t) hajléktalan,  
 u) a korhatár előtti öregségi nyugdíj megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló törvény alapján korhatár előtti ellátásban vagy szolgálati járandóságban részesül,  
 v) az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló törvényben meghatározott balettművészeti életjáradékban részesül,  
 w) a szociális szervezetben tagi munkavégzési jogviszonyban áll, kivéve e jogviszony szünetelésének időtartamát.

<sup>8</sup> Czúcz Ottó: *Szociális jog I.* Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 2003, 33. o.

<sup>9</sup> Dr. Hajdú József – Dr. Homicskó Árpád Olivér: *Szociális jog II.* Bethlen sorozat, Patrocinium Kiadó, Budapest, 2010. 19. oldal

belül. A különböző érdekek harmonizálására sokféle eszköz van, így politikai, jogi, közgazdasági, szervezeti, szociális, amelyek együttes hatásának összességében pozitívnak kell lennie a teljesítményre, a szolgáltatás minőségére vonatkozóan. Fontos kiindulópont, hogy az egészségügyi szolgáltatásnak az igényekhez igazodó hierarchikus felépítésű rendszeren kell alapulnia. Olyan alapelvek összhangját és egyensúlyát kell biztosítani, amely a lakosság közeli ellátást biztosító méltányos ellátási struktúrára, a megfelelő minőség biztosítására és a hatékony működésre épül. Az alapellátásnak kiemelkedő szerepet kell betöltenie, hiszen a rendszer hatékony működésének alapeleme. Az alapellátás és a szakellátások határát azonban szakmailag nem lehet mereven, bürokratikusán megvonni. Az alapellátás az a szint, ahol a lakosság elsődlegesen találkozik az egészségügyi ellátórendszerrel. Átfogó, holisztikus megközelítéssel foglalkozik a hozzá tartozó lakosság egészségével, és biztos, tartós kapcsolatban van a lakossággal. A szakellátások (járó- és fekvőbeteg) segítik, kiegészítik az alapellátás munkáját.

A természetbeni egészségügyi szolgáltatások esete mutatja azt meg a legjobban, hogy a munkaerőpiacon történő aktív részvétel nem eredményezi azt, hogy az egyén jobb minőségű egészségügyi szolgáltatáshoz jutna hozzá. Hiába fizet a biztosított személy természetbeni egészségügyi járulékot, betegsége esetén a mindenki számára hozzáférhető minőségű egészségügyi szolgáltatást fogja csak megkapni. Álláspontom szerint a jogalkotónak vagy lehetővé kellene tennie a kiszerezés lehetőségét az egészségügyi szolgáltatások tekintetében az azt magának megengedhető polgárai számára, akik ezt követően maguk dönthetnének arról, hogy magánbiztosítás keretében, annak feltételrendszerében vegyék igénybe az egészségügyi szolgáltatásokat. Ebben az esetben a biztosítási jogviszony garantálná azt, hogy az egyén az általa folyamatosan fizetett hozzájárulás után ténylegesen megkapná az elvárható egészségügyi szolgáltatást. Abban az esetben pedig, ha ez nem valósulna meg, úgy ténylegesen alanyi, normatív alapon kellene lehetővé tenni az alapszintű egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzájutást.

Az egészségbiztosítás keretében a természetbeni egészségügyi szolgáltatások az egészségi állapot által indokolt mértékben vehetők igénybe, nálunk tehát az egészségi állapot szolgálja a kiinduló alapot abban a tekintetben, hogy milyen mértékű egészségügyi ellátás igénybevételére jogosult valaki, és ha a Tbj. alapján megilleti az ellátás, úgy nincs jelentősége annak, hogy fizetett-e egészségbiztosítási járulékot vagy sem. Az indokolt mérték fokmérője kizárólag a beteg egészség állapota lesz ilyenkor. Kisebbség megbetegedés esetén az alapszintű egészségügyi szolgáltatások igénybe vétele lehet indokolt, míg komplikáltabb, összetettebb betegség esetén valamennyi szakellátás igénybe vétele indokolt lehet a beteg számára. Az egészségügyi szolgáltatások azonos szakmai tartalommal illetik meg az egészségbiztosítás egészségügyi szolgáltatásaira jogosult személyeket.<sup>10</sup> Ez az alapelv az egyenlő bánásmódot testesíti meg, vagyis azonos szintű egészségügyi szolgáltatás nyújtását teszi kötelezővé valamennyi egészségügyi szolgáltató számára, függetlenül a beteg vagyoni, anyagi, vagy bármilyen más helyzetétől függetlenül. Látható tehát, hogy jelenleg a biztosítási elv szerinti járulékfizetés az egészségügyi szolgáltatásnál nem lesz kizárólagos előfeltétel a hozzájutás vonatkozásában.

Megállapítható, hogy egy jól működő társadalombiztosítási rendszerben az egyén érdekelt lesz az abban való részvételre. Szükséges ehhez azonban az, hogy tisztán látható legyen, milyen szolgáltatást kell teljesíteni (hozzájárulás-fizetési, járulékfizetési kötelezettség), és ez alapján mire is válhat jogosulttá (és jó minőségű ellátást kell kapnia azért a pénzéért, amit egyébként megfizet ezért kötelező jelleggel). A jogalkotó ugyanis kötelezettséggként írja elő, hogy a biztosított személy, aki a munkaerőpiac szereplője, fizesse a rendszer fenntartásának, működtetésének költségét, ugyanakkor a részére ez alapján járó társadalombiztosítási

---

<sup>10</sup> Dr. Hajdú József – Dr. Homicskó Árpád Olivér: Szociális jog II. Bethlen sorozat, Patrocinium Kiadó, Budapest. 2010. 21. oldal

szolgáltatást sok esetben mint kedvezményt, állam általi gondoskodást tünteti fel. Sok esetben a társadalombiztosítási ellátás csak egy alapszintű megélhetést tud biztosítani az egyén számára, azért is, mert a kapott ellátások mértéke Magyarországon ma már a legtöbb esetben maximalizálva van, ami jó esetben éri csak el a mindenkori minimálbér (2016-ban 111 000 Ft) összegét, de inkább alatta van, ami komoly életszínvonal-csökkenést jelent a munkaerőpiacról megélhetési zavarhelyzete miatt kieső biztosított személy számára. Ebből is látható, hogy ma az egészségbiztosítási ellátások nem tudnak jelentős mértékben magasabb életszínvonalat biztosítani a megélhetési zavarhelyzet idején, mint a segélyezési, vagy más intézmények.<sup>11</sup>

Szintén bekerült az egészségbiztosítási ellátások körébe a diplomás gyermekgondozási díj elnevezésű ellátásra való jogosultság lehetősége, aminél teljesen hiányzik az előzetes járulékfizetési kötelezettség, ami a biztosítási típusú pénzbeli ellátásoknál lényeges követelményként van meghatározva. A kötelező egészségbiztosítási ellátásokról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény kimondja, hogy gyermekgondozási díjra jogosult az is, aki a gyermeke születését megelőző két éven belül államilag elismert felsőoktatási intézményben magyar nyelvű nappali képzésben legalább két félév aktív hallgatói jogviszonnyal rendelkezik, azzal, hogy egy félévre csak egy aktív hallgatói jogviszony vehető figyelembe.<sup>12</sup> Látható, hogy a jogalkotó egy olyan pénzbeli egészségbiztosítási ellátási lehetőséget alkotott, amelynél hiányzik a járulékfizetési kötelezettség, de ami mégis társadalombiztosítás keretében nyújtott ellátásnak minősül. Álláspontom szerint ezt az ellátást lehetett volna normatív alapon nyújtott ellátásként szabályozni azoknak az esetében, akik felsőoktatási intézményben teljesítik az előírt feltételeket. Rendszertanilag mindenképpen elfogadhatóbb lenne egy ilyen megoldás.

A társadalombiztosítás keretében létrejövő jogviszonyok tekintetében a Tbj. hangsúlyozza az egyén felelősségét, az öngondoskodás követelményét és a társadalmi szolidaritást. Az egyén felelőssége, hogy a társadalombiztosítási rendszer keretei között eleget tegyen a törvényben foglalt kötelezettségeinek, amelyek egyben jogosultságot is jelentenek számára. A biztosított személyeknek a társadalombiztosítási rendszerben kötelező a részvételük, vagyis az egyén abban az esetben, ha a törvény rendelkezései alapján a biztosított kategóriába tartozik, akkor nincs választási lehetősége, hogy csatlakozik-e a társadalombiztosítási rendszerhez, vagy sem, hanem az törvényi kötelezettség számára, aminek adott esetben az elmulasztása súlyos szankciókat, akár büntetőjogi következményeket is magával vonhat. A jövedelemarányos ellátások esetében elfogadható a járulékfizetéshez kötöttség, ugyanakkor a természetbeni egészségügyi szolgáltatások esetében számos kérdés merülhet fel ezzel kapcsolatosan a biztosított személy részéről, ami akár komoly igazságtalanságokat is eredményezhet rá nézve. Az egészségbiztosítás magánosításával ez a kérdés is rendezhető lehetne.

A Tbj. az ellátások fedezetének felsorolása során is felvett rendszertani kérdéseket, hiszen a biztosított természetbeni egészségbiztosítási járulékot, pénzbeli egészségbiztosítási járulékot és munkaerő-piaci járulékot (a továbbiakban együtt: egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulékok), valamint nyugdíjjárulékot köteles fizetni. A társadalombiztosítás körébe ugyanakkor csak az egészségbiztosítás és a nyugdíjbiztosítás tartozik, míg a munkaerőpiaci járulékok a foglalkoztatáspolitikai körébe tartozik, ami azonban nem része a társadalombiztosítási rendszernek. Kikerült a Tbj.-ből ugyanakkor a munkáltató által korábban fizettet társadalombiztosítási járulékok, és új névvel szociális hozzájárulási adóként került meghatározásra. Az egyes adótörvények és az azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény mondja ki, hogy a szociális hozzájárulási adó a kifizető természetes személlyel fennálló egyes jogviszonyaira tekintettel a társadalmi közös szükségletek fedezetéhez való hozzájárulás kötelezettségének megfelelően terhelő, százalékos mértékű fizetési kötelezettség. A szociális biztonsághoz, valamint a testi és lelki egészséghez

<sup>11</sup> Czucz Ottó: *Szociális jog I.* Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 2003, 34. o.

<sup>12</sup> a kötelező egészségbiztosítási ellátásokról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 42/E. § (1) bekezdés b) pont.

való jog érvényesítését szolgáló egyes szociális ellátások fedezetéhez, továbbá az egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásához szükséges államháztartási források biztosítása céljából az adóból származó államháztartási bevétel a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott arányok szerint megoszlik a társadalombiztosítás egyes pénzügyi alapjai és a törvényben meghatározott elkülönített állami pénzalap költségvetése között.<sup>13</sup> Az adó megfizetése államháztartási forrásból fedezett ellátásra (ideértve különösen a társadalombiztosítási ellátást és az álláskeresői ellátást), vagy államháztartási forrásból folyósított támogatás igénybevételére való jogot nem keletkeztet, valamint az adó alapja és összege az ilyen ellátás, illetőleg támogatás összegét nem befolyásolja.<sup>14</sup> Látható tehát, hogy a jogalkotó a munkáltatói hozzájárulást úgy alakította át, hogy a korábbiakkal szemben ma már nem fűződhet hozzá ellátásra való bármiféle jogosultság. Ha az átalakítást megfigyeljük, úgy megállapítható, hogy gazdaságpolitikai szempontok alapján került rá sor, és nem voltak figyelemmel a társadalombiztosítási rendszer működési alapjainak való megfelelésre.

A foglalkoztatókat, és a biztosítottakat járulékfizetési kötelezettség terheli, amely kötelezettségüknek a közteherviselésnek megfelelő módon történő teljesítésével kell, hogy eleget tegyenek. A klasszikus társadalombiztosítási ellátások körébe a pénzbeli ellátások tartoznak, amelyek esetében érvényesülnie kellene a jövedelem arányos befizetés és jövedelem arányos kifizetésre jogosultság elvének. Ezzel szemben a magyar társadalombiztosítási rendszerben a pénzbeli ellátások többnyire felülről korlátozottak. Így például a gyermekgondozási díj összege maximalizálva van, hiszen annak összege nem lehet több, mint a mindenkori minimálbér kétszeresének a hetven százaléka. A kezdetektől megtalálható táppénz ellátás összege pedig szintén maximalizálva van, annak napi összege nem haladhatja meg a mindenkori minimálbér kétszeresének harmincad részét, ami 2016-ban 7400 forint. A biztosított személy tehát a teljes jövedelme után köteles megfizetni az egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulékot, ugyanakkor táppénz ellátásra már csak a biztosításban töltött időtől, illetve az esetleges kórházi ápolástól függően a napi átlagkereset 60 %-a, illetve 50%-a mértékéig lesz jogosult, azzal, hogy a táppénz egy napra eső maximum összegéig is figyelembe kell venni az ellátás megállapításakor.

A klasszikus pénzbeli ellátások esetében több esetben is látható, hogy nem érvényesül az a bismarcki alapelv, amely szerint a megélhetési zavarhelyzet idejére a biztosított a korábbi jövedelmével azonos, vagy közel azonos ellátásra szerez jogosultságot.<sup>15</sup> Ma Magyarországon, ha valaki keresőképtelen beteg lesz, úgy alaposan meg kell fontolnia, hogy igénybe veszi-e a táppénz ellátást, mert a háztartása jövedelmében ez komoly visszaesést eredményezhet. Emiatt nem valósul meg ma Magyarországon az az elv sem a táppénz ellátás tekintetében, hogy a biztosítási típusú ellátások a korábbi jövedelemszinttel azonos, vagy közel azonos szintű megélhetést biztosítanak az egyén számára, mint a normatív, vagy segélyezési típusú ellátások. Ez az esetkör ugyanis ellen hat annak, hogy az egyén érdekelt legyen biztosítási jogviszonyt létesíteni, és minél magasabb jövedelemre tegyen szert, hiszen a jelenlegi magyar társadalombiztosítási rendszer nem ösztönzi erre.<sup>16</sup> Fontos lenne a jogalkotó szempontjából, ha az egészségbiztosítási ellátások megállapításának szabályai során nem a gazdaságpolitikai szempontok érvényesülnének kizárólagosan, hanem az egészségpolitikai szempontok is.

Előadásom utolsó részében pedig a foglalkoztatási támogatások köréből az álláskeresői járadékot kívánom röviden elemezni a szociális jog rendszertani szempontjából. Az álláskeresői járadék szabályait a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ft.) szabályozza. Eszerint az álláskeresői járadékokra való jogosultság egyik előfeltétele, hogy az álláskereső az álláskeresővé válását

<sup>13</sup> Az egyes adótörvények és az azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény 453. § (1) – (2) bekezdés

<sup>14</sup> Az egyes adótörvények és az azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény 453. § (4) bekezdés

<sup>15</sup> Czucz Ottó: *Szociális jog I.* Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 2003, 33. o.

<sup>16</sup> Homicskó Árpád Olivér: A munkaerőpiac szerepe a szociális gondoskodás szempontjából. In.: Polgári Szemle. 2015. december 11. évfolyam 4-6. szám. Lásd: [http://www.polgariszemle.hu/?view=v\\_article&ID=703](http://www.polgariszemle.hu/?view=v_article&ID=703). 2016.02.02. állapot.

megelőző három éven belül legalább 360 nap jogosultsági idővel rendelkezzen. A jogosultsági időszakot a munkaerőpiaci járulék megfizetése fogja jelenteni, mert az ellátásra az Flt-ben meghatározott biztosított személyek lehetnek jogosultak. Itt tehát egy biztosítási jogviszonnyal állunk szemben, amely azonban nem része a társadalombiztosítási rendszernek, akkor sem, ha egyébként a biztosított személy által fizetendő munkaerőpiaci járulék mértékét a Tbj. tartalmazza. Abban az esetben, ha tovább tanulmányozzuk az álláskeresési járadékra vonatkozó rendelkezéseket, akkor láthatjuk, hogy az ellátás napi összege az Flt. vonatkozó rendelkezései alapján meghatározott járadékalap 60 százaléka, legfeljebb a jogosultság kezdő napján hatályos kötelező legkisebb munkabér napi összegének megfelelő összeg. Ismételten kiemelhető, hogy a biztosított személy, aki akár több évtizeden keresztül is folyamatosan befizette a munkaerőpiaci járulékot, ha munkanélkülivé válna, úgy jövedelmének 60 százaléka, de legfeljebb a minimálbér napi összegének megfelelő összegre számíthat. Ez a szabály ismételten mutatja, hogy a mai állami kötelező biztosítási rendszer nem tud megfelelő védelmet nyújtani az egyén számára a megélhetési zavarhelyzet esetén. További komoly rendszertani hiba, hogy abban az esetben, ha valaki meg is kapja az ellátást, annak maximális időtartama ma már jelentősen lecsökkent, az álláskeresési járadék folyósításának leghosszabb időtartama 90 nap lehet.

Az általam bemutatottak alapján látható tehát, hogy ma Magyarországon a biztosítási típusú szociális ellátások sok esetben nem töltik be, illetve nem tudják betölteni azt a szerepet, amit a kialakításukkor az államok célul tűztek ki. Ennek részben az is az oka, hogy a jogalkotásban résztvevők nem rendelkeznek azzal a megalapozott háttértudással, ami a rendszer megfelelő működtetése szempontjából szükséges lenne. Azok az egyének, akik ugyanakkor kötelező hatállyal a rendszer hatálya alá tartoznak, nem tudnak megfelelő módon fellépni vele szemben, elfogadják azt, hogy nekik ebben a rendszerben részt kell venniük. A magam részéről ugyanakkor azt gondolom, hogy a kötelező társadalombiztosítási-biztosítási rendszerre szükség van, de olyan módon kellene a jogi szabályozást kialakítani, amelynek révén a rendszerben szereplők sem éreznék igazságtalannak azt.



## A munkajogi védelmi szabályozás múltja és jelene

Dr. Jakab Nóra\*  
 egyetemi docens  
 Miskolci Egyetem  
 Állam- és Jogtudományi Kar

dr. Szekeres Bernadett  
 PhD hallgató  
 Miskolci Egyetem  
 Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

### Bevezetés

Jelen tanulmányban a munkajog védelmi rendszeréről gondolkodunk – másképp. Igyekszünk megvilágítani több aspektusból a védelem kérdését. A korábbi kutatásaink alapján úgy véljük, hogy a munkajogi védelmi rendszer a jogrendszeren belül horizontálisan, vertikálisan, jogrendszeren kívül külső – gazdasági és társadalmi – körülmények által meghatározott. Horizontális meghatározottsága alatt értjük a magában a jogviszonyban rejlő sajátosságokat, amely felveti a munkajog polgári joghoz való viszonyát is. Vertikális meghatározottsága pedig a jogrendszer egészét átható alkotmányjogi szabályozásban, másképpen fogalmazva az alapjogokban rejlik. Mind a horizontális és mind a vertikális meghatározottság történetiségében is megragadható, vizsgálatunk erre is kiterjed. Mindezek mellett és egy időben a munkajogi védelmi szabályozás iránti igény, vagy az arról való lemondás – kiszereződés folyamatosan változik, leképezve a gazdasági és társadalmi változásokat, benne a munkáltatók és a fogyasztók elvárásait. A munkajogi és az ahhoz kapcsolódó szociális védelemről konkrét munkavégző réteg esetében is végzünk kutatást. A szürke zóna védelme a munkajog egyik legnagyobb kihívása jelenleg, ennek német megoldását vázoljuk fel, értékeléssel.

### A munkajogi védelem eredője

A munkajog lényegi velejárója, hogy szabályai állandóan változnak, többnyire lekövetik a gazdasági és társadalmi eseményeket. *Prugberger Tamás* írja, hogy a munkajog a polgári államokban egy evolúciós jogfejlődés terméke.<sup>1</sup> Ebben az evolúciós fejlődésben nemcsak a változó gazdasági környezetnek és a technológiai fejlődésnek van szerepe, hanem az annak hatására *megváltozott munkáltatói struktúrának* is. A legfontosabb változásnak tekinthetjük az alábbiakat: a munkáltatói szervezetek egyre gyakrabban jelennek meg befektetési és kockázati közösségként, így a szervezési és vezetési módszerek is megváltoznak: a kockázatot és a veszteséget minimalizálják (*just-in-time, lean managment*); a vállalkozás és munkáltatói

---

\* A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

<sup>1</sup> Prugberger, T. (2001): Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni és a kollektív munkaszerződésre. In: Manfred Ploetz – Tóth Hilda (szerk.): *A munkajog és a polgári jog kodifikációs és funkcionális összefüggései*. Tanulmánykötet. Novotni Kiadó, Miskolc, 73. Lásd még: Deakin, S. (2000): *The many Futures of the Employment Contract*. ESCR Centre for Business Research, University of Cambridge, Working Paper No. 191. 2.

érdekhálózat átalakulása, ennek megfelelően a munkavállalói érdekképviselő is változik; a sokszor határokon átívelő ellenőrző és ellenőrzött vállalkozások döntései mind érintik a munkavállalókat, ennek megfelelően ki kell építeni az új konzultációs és tájékoztatási mechanizmusokat (lásd később).<sup>2</sup>

A munkajogi jogviszony alapja a függőség: a gazdasági függőség és az ahhoz kapcsolódó kiszolgáltatottság a munkaerőt hasznosítóval szemben. A XIX. század végén fogalmazódott meg az a felismerés, hogy nem minden munkavállaló és munkáltató kapcsolatban van meg a gazdasági függés, ezért ezt felváltotta a személyi függés elmélete. *Sinzheimer* és iskolája tanítása szerint a munkavállalók teljesítményükhöz személyiségüket is adják, s a munkaszerződés a szolgálati szerződés (*Dienstvertrag*) alapján speciális személyi-uralkodó viszonyt keletkeztet. Többen kritizálták ezt az elméletet is, mivel a munkajogi dogmatikai megalapozásánál nem lehet elhatárolási ismérveknek tekinteni a saját létről való gondoskodási képtelenséget. A gazdasági és személyi függés elméletének bukása után meg kellett magyarázni, hogy a más részére végzett munkatevékenység esetében miért kell bizonyos esetekben az alárendeltség, más esetekben pedig miért nem.<sup>3</sup> Véleményünk szerint ezen dogmatikai magyarázatra kényszerülés vezetett el a kettős modell (munkaviszony-önfoglalkoztatás) kialakulásához. Ugyanis innentől kezdve a munkaviszonyt más munkavégzési viszonyhoz képest, tipikusan a vállalkozáshoz és megbízáshoz képest lehetett definiálni, azaz uralkodóvá vált a kettős modell. Ebben alapvető elhatárolási ismérvként jelent meg a munkaszerződésben a szolgáltatás szerződésbeli *meghatározatlansága*.

Az utóbbi években *Simon Deakin* és *Mark Freedland*<sup>4</sup> úgy látják, hogy politikai, társadalmi és végső soron jogi nyomás hatására alakult ki ez a modell, s ennek megfelelően számos szerző állítja (*J. Pélassier, A. Supiot, A. Jeammaud*), hogy a kettős modellt befolyásoló változások nemcsak a világgazdasági eseményeknek tudhatóak be, hanem a jogban a jogpolitikának köszönhetően végbemenő változásoknak is.<sup>5</sup> *Countouris* idézi: „*Számos munkáltató álma, hogy olyan munkaerőt engedhessen meg magának, akik mellett nincs szükség állandóan fizetett munkavállalókra. Ez nem olyan álmom, amely ne válhatna valóra... a jog*

<sup>2</sup> Kiss, Gy. (2013): A munkavállalóhoz hasonló jogállású személy problémája az Európai Unióban és a jogállás szabályozásának hiánya a Munka Törvénykönyvében. *Jogtudományi Közlemények*, 1. 3-4. Lásd még Collins, H. – Ewing, K. D. – McColgan, A. (2012) 38-44.; Rogowski, R. – Salais, R. – Whiteside, N.: *Transforming European Employment Policy- Labour Market Transitions and the Promotion of Capability*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2011. 229-242.

<sup>3</sup> Prugberger, T. (2006b) 66-72.; Kiss, Gy. (2001): Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni munkaszerződésekre. In: Manfred Ploetz – Tóth Hilda (szerk.): *A munkajog és a polgári jog kodifikációs és funkcionális összefüggései*. Tanulmánykötet. Novotni Kiadó, Miskolc, 198-199.; Prugberger, T. (2014): Az önfoglalkoztatás intézménye a nyugat-európai és a magyar munkajogban. *Magyar jog*, 2. 65-71. Lásd még: Deakin, S. – Morris, G.S. (2012) 145. és azt követő oldalak. Collins, H. – Ewing, K.D. – McColgan, A. (2012) 45-86.

<sup>4</sup> Deakin, S. (2001): *The Contract of Employment: a Study in Legal Evolution*. Working Paper No. 203. ESCR Centre for Business Research, University of Cambridge, June.; Deakin, S. (2000): *The Many Futures of the Contract of Employment*. Working Paper No. 191., ESCR Centre for Business Research, University of Cambridge, December.; Davies, P. – Freedland, M. (1999-2000): Labour Markets, Welfare and the Personal Scope of Employment Law, *Comparative Labour Law & Policy Journal*, 21. 231-248.

<sup>5</sup> Countouris, N. (2007): *The Changing Law of the Employment Relationship. Comparative Analyses in the European Context*. Ashgate Publishing Company, Hampshire, Burlington, 2-4. A svéd kettős modellről lásd: Källström, K. (1999-2000): Employment and Contract Work, *Comparative Labour Law & Policy Journal*, 21. 157-186. A holland szabályozásról lásd: Peijpe, van T. (1999-2000): Independent Contractors and Protected Workers in Dutch Law, *Comparative Labour Law & Policy Journal*, 21. 127-156. A japán kettős modellről lásd: Yamakawa, R. (1999-2000): New Wine in Old Bottles? Employee/Independent Contractor Distinction under Japanese Labour Law, *Comparative Labour Law & Policy Journal*, 21. 99-126. A kanadai kettős modellről lásd: Langille, B.A. – Davidov, G. (1999-2000): Beyond Employees and Independent Contractors: A View from Canada, *Comparative Labour Law & Policy Journal*, 21. 7-46.



*elvileg tiltja a munkaerő nyereségképpen való rendelkezésre bocsátását, s mégis jelentős kivételt enged a tilalommal szemben (a munkaerő-kölcsönzés megalapozásáról van szó).<sup>6</sup>*

A munkajog elsődlegesen azoknak a joga Kiss György szerint, akik nincsenek az önállóság olyan fokán, hogy ne lenne szükségük munkaerejük más érdekében való hasznosítására. Mindez védőintézkedések beépítését vonta magával a jogviszonyba, amely a felek közötti egyensúlyi állapot fenntartására szolgált. Ez vált a munkajog elsődleges feladatává. Míg a polgári jog körébe tartozó munkavégzésre irányuló jogviszonyok szinallagmatikusak, addig a munkajogviszony tartalmát *szinallagmatikussá* kell tenni.<sup>7</sup>

#### **A munkajog védelmi rendszeréről való gondolkodás tág kontextusa**

A XX. században a gazdálkodó szervezetek hatalmas és vertikálisan tagozódó termelőrendszerekké alakultak át, amely a tömegtermelésre tért át. A munkaviszonyok teljes munkaidőre, határozatlan időre jöttek létre, annak reményében, hogy az állás a munkavállaló élete végéig tart, s így ők majd részesednek a foglalkoztatói nyugdíjrendszerből. Természetesen ezek az állások nem tűntek el, azonban a jelentős változás egyértelmű jelei mutatkoznak, amely gyengíti a XX. században elterjedt foglalkoztatási modellt. Az emberek gyakrabban váltanak munkahelyet, gyakoriak a határozott időtartamú munkaviszonyok, idénymunkák, munkaerő-kölcsönzés keretében végzett munkák. Többen önfoglalkoztatóvá váltak, a munkaidő beosztása rugalmasan változik, a munka jellege is sokszínűvé, rugalmasabbá vált. A gazdasági környezet is megváltozott, hiszen ma már tudásalapú társadalomban élünk, a gazdaságnak együtt kell haladnia a technológiai újításokkal és a változó fogyasztói igényekkel. A munkáltatóknak azonnal reagálnia kell az ízlésbeli változásokra, s olyan munkaszervezetet kell kialakítaniuk, amely hatékonyan és gyorsan alkalmazkodik a változó igényekhez. A kérdés, tehát joggal merül fel ezek után: *vajon a jog feladata továbbra is a munkahely biztonságának megteremtése, vagy ezen az idő már túlhaladt és inkább a jövedelem és foglalkoztathatóság védelmét kell ellátnia?*<sup>8</sup>

Az európai munkajogban elindult egy „menekülés” a munkajog szigorúságából az egyéb foglalkoztatási jogviszonyok felé. Ebben az elmozdulásban koncentrálhatunk a rugalmasság és a biztonság kérdéseire, azaz a rugalmasabb foglalkoztatási feltételek mellett a munkavállalók *munkajogi és szociális jogi biztonságának* a megtartására. Mindez az Unióban a gazdaságilag függő munkával kapcsolatos strukturális kérdések körüli szakpolitikai vitát generált. A *Supiot-jelentés* alapvető kérdése az volt, hogy miként lehet a munkaviszony

<sup>6</sup> „The dream of numerous employers is to be able to avail themselves of a workforce without also having salaried workers. This is not a dream that cannot materialise... the law poses a prohibition of principle to the supply of work for profit, by introducing, though, a significant exception to this prohibition (authorisation of „temporary work”). Countouris, N. (2007) 4.

<sup>7</sup> Kiss, Gy. (2001) 200-202. Ilyen védőintézkedésnek tekinti Radnay József a kollektív szerződésalkötési autonómiát. Radnay, J. (2001): A Ptk. és a munkajog kapcsolata, különös tekintettel a magyar jogra. In: Manfred Ploetz – Tóth Hilda (szerk.): *A munkajog és a polgári jog kodifikációs és funkcionális összefüggései*. Tanulmánykötet. Novotni Kiadó, Miskolc 259-260. Kiss, Gy. (2013) 6. Kiss, Gy. (2006) 255.

<sup>8</sup> A munkajogi változásokról lásd: Deakin, S. – Morris, G. S. (2012): *Labour Law*. Sixth Edition. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon, 2012. 30-37. 131-190., Freedland, M. – Countouris, N. (2011): *The Legal Construction of Personal Work Relations*. Oxford University Press, Oxford., ILO (1997) Contract Labour – Fifth item on the agenda Report V (1) to the International Labour Conference 86th Session 1998, Geneva. Deakin, S. – Wilkinson, F. (2005): *The Law of the Labour Market. Industrialisation. Employment and Legal Evolution*. Oxford University Press, Oxford.; Blainpain, R. – Hendricks, F. (2010): *European Labour Law*. Kluwer Law International Bv, The Netherlands.; Veneziani, B. (2009): The Employment Relationship. In: Hepple, B. – Veneziani, B. (szerk.): *The Transformation of Labour Law in Europe. A Comparative Study of 15 Countries 1945-2004*. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon.; Deakin, S. (2011): The Contribution of Labour Law to Economic and Human Development. In: Guy Davidov – Brian Langille (szerk.): *The Idea of Labour law*. Oxford University Press, Oxford, 156-178.; Freedland, M. – Countouris, N. (2011): The Legal Characterization of Personal Work Relations and the Idea of Labour Law. In: Guy Davidov – Brian Langille (szerk.): *The Idea of Labour law*. Oxford University Press, Oxford, 190-208. Bronstein, A. (2009): *International and Comparative Labour Law*. Palgrave Macmillan, International Labour Organisation. 1-22.

szabályozását „hozzáigazítani” a változásokhoz.<sup>9</sup> A biztonságról a versenyképességre helyeződött a hangsúly. A jelentés alapvető megállapítása, hogy a munkaviszony – jelenlegi formájában – már nem képes betölteni korábbi egyeduralgó szerepét, mert nagyon sok cég, vállalkozás a munkaviszony szabályainál rugalmasabb foglalkoztatási formát igényel. A tradicionális, védelemre épülő modellt az gyengíti, hogy a szabályozásból és az adózásból eredő közvetett költségek igen egyszerűen csökkenthetők a munkaviszony kikerülésével.<sup>10</sup> Azoknak a száma, akik harmadik státusú személyek, folyamatosan nő. Ők a gazdaságilag és személyileg is függő munkavállalók és az önfoglalkoztatók között helyezkednek el. Mindez a munkajogi védelem csökkentésével járt. Munkajogi szempontból a változások a következő három szinten azonosíthatók: az önfoglalkoztatás térhódítása a munkaviszonyban történő foglalkoztatás rovására,<sup>11</sup> az alárendeltség elvének (*principle of subordination*) átalakulása,<sup>12</sup> illetve kiszervezés (*outsourcing*) és alvállalkozói lánc (*sub-contracting*) olyan vállalkozások részvételével, amelyek gazdaságilag függenek a „megbízótól”.<sup>13</sup>

A rugalmasság és biztonság kérdése ugyanakkor együtt jár a *sérülékeny csoportok problémáinak* kezelésével. Ez alapvetően két kihívást jelent a munkajog számára: szükség esetén foglalkoztatást védő szabályok megalkotását, valamint ezek érvényesülésének kikényszerítését.

A *szociális kirekesztődés* sok olyan csoportra vonatkozik, amelyek képtelenek részt venni a munkaerő-piac előnyeiből, éppen ezért cél a foglalkoztatási ráta növelése makrogazdasági politika révén.

Új szabályozási technikákra is szükség van szemben a korábbi hierarchián és utasításon alapuló rendszerrel. Ilyennek minősül például a munkavállalók és önfoglalkoztatók adókedvezménye, a foglalkoztatói nyugdíjrendszerek működtetése, a munkavállaló részvényessé tétele, átmeneti támogatások gazdálkodó szervezetek részére amennyiben tartós álláskeresőt foglalkoztatnak.

Új tájékoztatási és konzultációs mechanizmusokra van szükség, amely a munkáltató és a munkavállalók közössége között a partneri kapcsolatot részesíti előnyben.

Mindezekon túl a XX. század második felétől erősödő *emberi jogi harcok és a globalizáció* igen nagy hatással vannak a munkajogra. Feszegetik annak határait és a munkajogi szabályozásban komoly feszültséget is okoznak. Ugyanis a munkajogban megfigyelhető egy tendencia, amely a munkajogi védelmi rendszer gyengítését jelenti. Egyik oldalról nézve a munkajogi szabályok lazulnak és kevesebb védelmet nyújtanak a munkavállaló számára. A munkavállaló szempontjából előnytelenül változnak a munkaviszony megszüntetéséhez vagy a kártérítési felelősséghez kapcsolódó szabályok. Természetesen mindez a munkáltató számára előnyös. A másik oldalról nézve: a folyamatot tekinthetjük kölcsönös kockázatvállalásnak a munkáltató és munkavállaló részéről. Túl nagy a csábítás az egyéb foglalkoztatási jogviszonyok felé, valahol a munkajogi szabályozásnak muszáj a merevséget oldani. Ezzel a tendenciával azonban élesen szemben áll az integrációs politika, amely a munkajogi szabályokra is hatással van. A szociális kirekesztődés elleni harc ugyanis nem nélkülözheti a védelmi szabályozást. A sérülékeny csoportok védő szabályokra szorulnak a versenyszférában.

<sup>9</sup> European Commission 1998: Transformation of labour and future of labour law in Europe. Final Report, June 1998, [http://www.metiseurope.eu/content/pdf/n8/15\\_supiotreport.pdf](http://www.metiseurope.eu/content/pdf/n8/15_supiotreport.pdf). (2014.06.24.); Gyulavári, T. (2009) Munkaviszony, önfoglalkoztatás és a közöttük lévő szürke zóna, *Esély*, 6, 80-93.

<sup>10</sup> Erről lásd még: Bronstein, A. (2009): *International and Comparative Labour Law*. Palgrave Macmillan, International Labour Organisation. 1-22.

<sup>11</sup> Lásd erről részletesen European Commission 1998. 24-50. bekezdések

<sup>12</sup> Lásd erről részletesen: uo. 51-81. bekezdések

<sup>13</sup> Uo. 81-101. bekezdések

Ezzel a tendenciával egyidőben a *foglalkoztatási jogviszony változásai kezelését illetően két jól elkülöníthető stratégia alakult ki nemzeti és szupranacionális szinten. Az egyik az újraszabályozó stratégia, amely a munkajogi szabályozás alkalmazási körét kívánja kiterjeszteni. Ezen stratégia mögött húzódik azon elmélet, amely szerint az alárendeltségen alapuló munkaviszony és az önfoglalkoztatás között húzódik egy szürke zóna, ahol az alárendelődés és autonómia már nem olyan világos fogalmak, mint korábban. Az újradefiniálás során a munkajogi szabályozást igyekeztek minél több új megállapodási formára kiterjeszteni.<sup>14</sup> A második újraszabályozási stratégia igyekezett tipizálni és ad hoc jogalkotással szabályozni, védeni az új atipikus foglalkoztatási formákat. Ezen szemlélet mögött az a feltételezés húzódott, hogy függő munka néhány elemét (folyamatosság, teljes munkaidő) magán viselő jogviszonyok ugyanúgy megérdemelnek valamilyen szintű védelmet. Ez a nézet nem a foglalkoztatási jogviszonyok alanyi körére helyezi a hangsúlyt, sokkal inkább a jogviszonyok taxonómiájára, osztályozására.<sup>15</sup>*

Úgy véljük, hogy az emberi jogi eredmények bástyaként veszik körül a munkajogi szabályozás egészét. Az alapjogok áthatják a munkajogi szabályozást, s a munkajogi védelem nem pusztán a munkajogi jogviszony sajátosságain alapul, hanem egy tágabb kontextusban is elhelyezhető. A munkajogi védelem alkotmányos elveken nyugszik, gondolunk itt többek között az élethez való jogra, az emberi méltóságra, az egyenlőségre, a munkához és a foglalkoztatás szabad megválasztásához, valamint a szociális biztonsághoz való jogra.<sup>16</sup>

### **A munkajogi védelem alkotmányos alapjai**

A gazdaság előrenyomulásával a munkajogban alapjogok jelentek meg, amelyek először az állam magatartására hatottak. Ez a magatartás először tartózkodás illetve védelmi beavatkozás volt, ezért ezek az alapjogok először inkább szabadságjogok voltak. Ezek részint az emberi élethez és emberi méltósághoz való alapjogból voltak levezethetőek, azonban már ekkor megjelent a család védelmének igénye is.<sup>17</sup> Ez később továbbfejlődött, tekintettel a világháborúk által okozott károokra, valamint a nemzetközi együttműködés fejlődésére is. Kifejezetten jelentősnek számít A munkavállalók alapvető jogairól szóló közösségi Charta, amely a munkajogban megjelenő alapjogok nemzetközivé tételére tett kísérletet.<sup>18</sup> Egyre fontosabbá vált a védelem a munka világában, így az alapjogok nagy része a védelmet célozta.

A munkajoghoz szervesen kapcsolódik a munkavégzők szociális biztonságához való joga, amely a szociális jogokból származtatható. Schmidt Péter megkülönböztette a korábban

<sup>14</sup> A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény ugyanígy igyekezett a munkajogi szabályozást minél több atipikus munkavégzésre kiterjeszteni.

<sup>15</sup> Countouris, N. (2007) 5. Mark Freedland és Nicola Countouris éppen ezért egy új taxonómiát javasolnak a személyes munkavégzésre irányuló jogviszonyok fogalmának bevezetésével. Lásd erről részletesen: The Legal Characterization of Personal Work Relations and the Idea of Labour Law. In: Guy Davidov – Brian Langille (szerk.): *The Idea of Labour law*. Oxford University Press, Oxford, 190-208. Freedland, M. – Countouris, N. (2011b): *The Legal Construction of Personal Work Relations*. Oxford University Press, Oxford. Lásd még: Deakin, S. – Morris, G. S. (2012): Deakin, S. – Morris, G. S. (2012): *Labour Law*. Sixth Edition. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon. 200-202. 219-224.

<sup>16</sup> A munkajog kihívásairól lásd: Collins, H. – Ewing, K. D. – McColgan, A. (2012): *Labour Law*. Cambridge University Press, Cambridge, 38-44. Lásd még: Rogowski, R. – Salais, R. – Whiteside, N. (2011) (szerk.): *Transforming European Employment Policy- Labour Market Transitions and the Promotion of Capability*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 229-242.; Owens, R. (2002): The Future of the Law of Work, A Review Essay of Labour Law in an Era of Globalization: Transformative Practices and Possibilities, *Adelaide Law Review*, 23. 345-373. Az antidiszkriminációs jogalkotás célcsoport integrációja gyakorolt hatásáról lásd: Deakin, S. (2002): *Equality, Non-discrimination and the Labour Market*. Civitas: Institute for the Study of Civil Society, London, 41-56.; Gray, A. (2009): Flexicurity: Solution or Illusion? In: Michael Gold: *Employment Policy in the European Union*. Origins, Themes, Prospects. Palgrave Macmillan, New-York, 45-65.

<sup>17</sup> Kiss, Gy. (2010): Alapjogok kollíziója a munkajogban; Justis Tanácsadó Betéti Társaság, Pécs, 70.

<sup>18</sup> Kiss, Gy. (2010) 87.

említett szabadságjogokat és a szociális biztonságot nyújtó jogokat, méghozzá az állam passzivitási, illetve aktivitási kötelezettsége szempontjából.<sup>19</sup> Kifejtette azt a kiemelten fontos alaptételt, „hogy a szabadság és az állam által garantált szociális biztonság a magántulajdonon nyugvó társadalom belső ellentmondása”<sup>20</sup>, amely önmagában leképezi az alapjogok, alapelvek azon kollízióját, amely kihatással van a munkajogra is. Viszont az is kiemelendő, hogy az alapjogok legtöbbször, így a szociális alapjogok is feltételezi a részletes jogszabályi rendezést.<sup>21</sup> A szociális védelemhez való jog, a szociális biztonság kiemelten fontos területét jelenti ezen alapjogoknak. A szociális biztonság ugyanakkor összetett kategória, amelynek tartalmából történetileg először a társadalombiztosítás jelent meg.<sup>22</sup>

Fontos megjegyeznünk azt a premisszát is, hogy a szociális jogok tágan értelmezve minden embernek járnak, amelyet Kardos Gábor is elemez és levezetéssel alátámaszt tanulmányában a következő módon: „Minden emberi lénynek joga van az élethez – a kiindulópont tehát kívül van a szociális jogok körén: a legalapvetőbb emberi jog –, és az élet fenntartása és folyamatossága meghatározott feltételek fennállása híján lehetetlen. Ezért fogalmaz az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 25. cikkének 1. bekezdése úgy, hogy minden személynek joga van saját maga és családja egészségének és jólétének biztosításához alkalmas életszínvonalhoz. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 11 cikkének 1. bekezdése alapján a részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára.”<sup>23</sup>

Ha más szemszögből is megvizsgáljuk ezt a területet, láthatóvá válik, hogy a szociális biztonság tulajdonképpen az egyenlőség gondolatából is következik. Ez az egyenlőség nemcsak, mint ember és ember között áll fenn, hanem a munkajog szempontjából munkavégző és munkavégző között is. Azonban a gazdaság és munkavégzés világában nemcsak a szociális biztonság, és így az egyenlőség van jelen, hanem a szabadságjogok is. Ferge Zsuzsát idézve, „a szabadság és a biztonság egyaránt roppant fontos értékek. Valószínűleg mindig az a fontosabb, amelyik éppen veszélyeztetettebb.”<sup>24</sup> Ha a rendszerváltást tekintjük, ott inkább a szabadságra volt kiélezve a küzdelem. Azonban a létbiztonság azóta megkérdőjeleződött, így a biztonságok értékelődtek fel, állapítja meg a szerző.<sup>25</sup> Ugyanakkor az sem kétséges, hogy mindkettőnek létjogosultsága van egy alkotmányos alapelvekkel alátámasztott államban.

A szociális biztonság, és így a munkajogi védelem is - ahogy korábban említésre került -, alkotmányos jelentőségű. Alaptörvényünk is megfogalmazza ezt a XIX. cikkében: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.”

A munkajoghoz szervesen kapcsolódik a szerződési szabadság elve, amely a Polgári Törvénykönyvben található: 5: 30. § (1) „A felek szabadon köthetnek szerződést és szabadon állapíthatják meg a szerződés tartalmát. A szerződésekre vonatkozó rendelkezésektől a felek egyező akarattal eltérhetnek, ha törvény az eltérést nem tiltja.” A munkajog szempontjából nem kérdéses az alkotmányjog és a polgári jog érvényesülésének kérdése, hiszen az Alaptörvényben lefektetett szabályok a hierarchia csúcsán állnak, ezért a munkajog rendelkezéseire mindenképp hatással vannak. A munkajog és a polgári jog kapcsolata azonban Bodó László gondolatával fogható meg: „a munkajog önálló jogág ugyan (a szabályozás tárgya és szabályozás módszere erre predesztinálja), de nem lehet a polgári jogtól teljesen elszakítottként sem kezelni. A polgári jogból (közelebbről a kötelmi jogból) vált ki a speciális tárgya miatt, de a polgári jog, mint anyajog egyfajta "gravitációs középpontként" szolgál, amihez kapcsolódik nemcsak a

<sup>19</sup> Kiss, Gy. (2010) 116.

<sup>20</sup> Uo.

<sup>21</sup> Uo. 117.

<sup>22</sup> Kardos, G. (2000): A szociális biztonsághoz való jog védelme a nemzetközi jogban, *Fundamentum*, 3.; [http://epa.oszk.hu/02300/02334/00003/pdf/EPA02334\\_Fundamentum\\_2000\\_03\\_005-012.pdf](http://epa.oszk.hu/02300/02334/00003/pdf/EPA02334_Fundamentum_2000_03_005-012.pdf); 5.o.

<sup>23</sup> Kardos, G. (2000) 6.

<sup>24</sup> <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/00-3-04.pdf>; 53.o. (2015. december 13.)

<sup>25</sup> <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/00-3-04.pdf>; 53.o. (2015. december 13.)

munkajog, hanem a belőle kivált többi magánjogi jogág (pl. családjog).<sup>26</sup> Ezen kívül további fontos kapcsolódási pontnak tekintjük a munkajog és a polgári jog között azt a tényt is, hogy a munkavégzés alapvetően kötelmi jogi eredetű, ahogy ez a kapcsolat a legújabbnak nevezhető munkavégzői rétegnél, azaz a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyeknél tetten is ölt. Bodó is felmutatja e viszonyt, mikor kijelenti, hogy „A munkaviszony szerződéses kötelem. Ez olyan vitathatatlan tény, amely a munkajog magánjogba való tartozását a jogtudomány akkor is megadja, ha ez a kodifikáció szintjén kifejezésre nem kerül. A tételes jog szintjén a Munka Törvénykönyve nem teszi a Polgári Törvénykönyvet generálisan mögöttes joganyagává, noha a munka jogviszonyai történetileg sokáig a polgári jog részét képezték. Nálunk szerencsésebb történelmi fejlődésű nyugat-európai országokban a jóléti állam koncepciójának megfelelően egy olyan polgári jogból kifejlesztett munkajogról beszélhetünk, amelyet noha számos közjogias intézmény átsző, mégis visszanyúl a polgári joghoz”<sup>27</sup> –zárja le gondolatát a szerző. Azonban az egyenlőségből fakadó szociális biztonság alapelve megköveteli, hogy az esetleges gazdasági viszonyokban a felek védelme garantálttá váljon. A klasszikus magánjogot azok az alapelvek szövik át, amelyek az első generációs jogokon nyugszanak, és amelyek szabadságként a be nem avatkozást hirdetik. A polgári jogban ez az autonómiát hirdeti, és a felek egyenlőségét eredményezi. Ehhez vezető út a be nem avatkozás állami eszközök révén. A szociális jogok, így a munkajog pillérei azonban olyan eszközöket követelnek meg, amelyek nem egyenlők a szabadságjogokkal, mert azokkal az egyenlőség bizonyos esetekben nem biztosítható. A munkaviszonyban ez azt eredményezi, hogy a munkavállalói oldalhoz többletjogokat kell rendelni, „mert így lesznek a felek egyenlők és a szabadságjogok is csak ezen a talajon érvényesülhetnek”<sup>28</sup>, vallja Bodó. A munkajog és a polgári jog kapcsolata emiatt tulajdonképpen kifejezetten érdekes: egyszerre fut azonos gyökerek mentén, azonban bizonyos hajtásaik, területeik ellentétes irányba mutatnak.

*Felmerül a kérdés, hogy a szerződéskötés szabadságának elve miért is korlátozható az antidiszkriminációs jogalkotás következtében?* Erre Kiss György alapjogok kollíziójáról folytatott okfejtését hívjuk segítségül, amikor is a szerződéskötés szabadságának elvét, nevezetesen annak szabadságát, hogy a munkáltató eldöntse, kivel is kíván munkaviszonyt létesíteni, korlátozza a munkavállaló munkához, illetve a foglalkozás szabad megválasztásához való joga. Azaz a szerződéskötés szabadságának elve a munkajog sajátos környezetében egy másik alapjoggal találkozik, amikor is igazolhatóvá válik a korlátozás.

Neal C. Alan a szociális jogok vizsgálata során megállapította, hogy alkotmányokban általában elismert jog az egyenlő megítéléshez való jog; magas szinten elismert jog a foglalkozás szabad megválasztásának a joga; alacsony szinten elismert jog: a szakmai képzéshez való jog, az egyenlő értékű munkáért egyenlő bér elve, a felmondási tilalmak szabályozása, méltányos munkafeltételekhez való jog.<sup>29</sup> A csoportosításban természetesen más jogok is szerepelnek, azonban azért emeltük ki ezeket, mert azokat szorosan összetartozónak tekintjük. Ennek ellenére, a védelmi szintek különbözőek.

Kiss György az egyenlő bánásmódot egyenlő megítéléshez való jogként használja, s a munkajog környezetében megkülönböztet általános és különös alapjogi kollíziót. Az első generációs

<sup>26</sup> Bodó, L.: A polgári jog és a munkajog összehasonlítása az alapelvek tükrében; [http://www.debreceni jogimuhely.hu/archivum/4\\_2012/a\\_polgari\\_jog\\_es\\_a\\_munkajog\\_osszehasonlitasa\\_az\\_alapelvek\\_tukreben/#\\_edn1](http://www.debreceni jogimuhely.hu/archivum/4_2012/a_polgari_jog_es_a_munkajog_osszehasonlitasa_az_alapelvek_tukreben/#_edn1); (2015. december 13.)

<sup>27</sup> Uo.

<sup>28</sup> Uo.

<sup>29</sup> Neal C. A. (1999): *Fundamental Social Rights at Work in the European Community*. Dartmouth, Ashgate, 62-63. Az egyenlő bánásmód dogmatikai kérdéseiről lásd: Gyulavári, T. (2001): Az egyenlő bánásmód elvének dogmatikai és gyakorlati jelentősége. In: Kiss, Gy.: *Az Európai Unió munkajoga*. Osiris, Budapest. Az egyenlő megítélés közvetlenül hat a munkaszerződés, illetve a munkaviszony piacorientáltságára. Kiss, Gy. (2006): *Alapjogok kollíziója a munkajogban*. Akadémiai Doktori Értekezés, Pécs. 273.; Kiss, Gy. (2002): Az esélyegyenlőségi jogok érvényesülése a munkajogban. *Jura*, 1, 48-61.

*alapjogok munkajogi ütközését általános kollízióknak nevezi, a munkáltatói versus munkavállalói pozíció, avagy a gazdasági és szociális jogok kollíziója pedig különösnek tekinthető.*<sup>30</sup>

Az általános kollízióban érdekes az egyenlő megítéléshez való általános alapjog sajátos munkajogi érvényesülése. Az egyenlő megítéléshez való jog már a munkajogviszony létesítése során felmerül, és korlátozza a szerződéskötés szabadságát. Ugyanakkor *Kiss György* kiemeli, hogy a szerződéses szabadság esetleges, alkalmi elsőbbsége az egyenlő bánásmód általános követelményével szemben fel sem merül.<sup>31</sup>

A különös kollízióban a munkavállalói pozícióhoz kapcsolódó második generációs szociális jogok szinte mindegyike a tulajdonhoz való joggal ütközik. *Kiss György* kiemeli, hogy az egyéni munkajog területén a már említett egyenlő megítéléshez való jog a teljesítés számos fázisán keresztül éri el a tulajdonnal való rendelkezési jogot; s még nehezebb a megítélése a foglalkozás szabad megválasztásához való jog és a munkáltató alapjogai közötti kollízióknak.<sup>32</sup> Ez leginkább a munkajogviszony munkáltató általi megszüntetéséhez kapcsolódó szabályozással hozható összefüggésbe.<sup>33</sup> Gondoljunk csak a felmondás-védelem intézményére.

A szerződéses szabadság kontrollja, korlátozása másik olvasata a munkaszerződés tartalmi elemeinek vizsgálatából is következhet, azaz a típuskényszerből versus típusválasztás szabadságából. A munkavállaló a törvény kógens rendelkezései, a koalíció és a részvételi jogok által, ha minimális szinten is, de foglalkozási és egzisztenciális biztonságban részesül. *Kiss György Rolf Wankra* hivatkozással ezt szembeállítja az önállóan munkavégzőre jellemző szerződéses szabadsággal, mert ő a biztonságot az önmagáról való gondoskodási képességgel éri el. Éppen ezért van szükség, hogy a kógens szabályok a címzettek esetében érvényesüljenek, s a szerződés kontrollja objektív ismérvek által legyen ellenőrizhető.<sup>34</sup> Ezen objektív ismérvek pedig az atipikus munkajogviszonyok elterjedésével most már atipikusak is lehetnek, ilyen a széleskörű utasítási és ellenőrzési jog tompulása, amelyek, sem a jogviszony, sem a jogalany oldaláról nem zárja ki a munkaviszonnyá minősítést. A védelmi szükséglet azonban csak motiváló tényező lehet.<sup>35</sup>

A „motiváció” központi kérdés a munkajogi védelmi szabályozásban. Meddig motiválja a feleket egy szabályozás arra, hogy a jogviszonyt a munkaviszony keretein belül tartsák, s mikor válik terhessé, amikor már kibúvókat keresnek alóla? Ebben a szabályozásban az arany középút megtalálása kérdéses és a jelen század munkajogának egyik nagy kihívása.

### **A szürke zóna munkajogi védelme**

Jelen pontban a szürke zóna, azaz a munkavállalók és önfoglalkoztatók között elhelyezkedő *munkavégző réteg* védelmi kérdéseivel, a munkajogi védelmi szabályozás egy másféle, konkrét és gyakorlatban gyakran előforduló esetkörével foglalkozunk. Ez erőteljes szakmai vitákat generál az európai államokban, különböző megoldásokat találunk a német, osztrák, spanyol, olasz és francia jogban.

Fentebb említettük, hogy a XX. században a foglalkoztatási jogviszonyok változása átgondolásra készítette a jogalkotókat, s különböző stratégiákat alkalmaztak a normalizáció tekintetében. A munkajogi szabályozás körébe vagy a munkavégzés alanyi körének

<sup>30</sup> Kiss, Gy. (2006) 228-230.

<sup>31</sup> Uo. 385.

<sup>32</sup> Uo. 230. és 265-266.

<sup>33</sup> Uo. 231.

<sup>34</sup> Uo. 264-266.

<sup>35</sup> Uo. 266.

kiterjesztése vagy maga a jogviszonyok osztályozása révén voltak nem tipizált jogviszonyokat, téve őket ezáltal atipikussá.

A gazdasági és társadalmi változások hatására Magyarországon az 1992. évi Munka Törvénykönyve megalkotása óta is olyan folyamat zajlott, amelyben a jogalkotó bizonyos munkavégzésre irányuló, korábban a Munka Törvénykönyve hatálya alá nem tartozó viszonyokat, azaz a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek némely csoportjait legalizálta, terjesztette ki rájuk az Mt. hatályát úgy, hogy atipikus munkaviszonnyá tette őket. Így a magyar jogalkotás tulajdonképpen a jogokat garantáló normalizációt választotta. Ezek a viszonyok korábban a szürke zónába tartoztak, majd atipikus munkaviszony megnevezéssel illette őket a jogalkotó. A szürke zóna elnevezés foglalja magába az összes olyan munkavégzésre irányuló viszonyt, amely nem munkajogviszony, tehát nem áll fenn munkaszerződés, azonban nem is tekinthető teljes mértékben önfoglalkoztatási viszónak sem, mivel jellemzője a munkavégző gazdasági függése.

A 2012. évi Munka Törvénykönyvében (Mt.) csak egyes atipikus foglalkoztatási viszonyok vannak szabályozva, tehát nem kaptak ezek a jogviszonyok egy általános törvényi fogalmat. Különböző jog- és gazdaságpolitikai folyamatok hatására kerültek a szürke zónából a kódexbe, azonban a szürke zónában még számtalan, folyamatosan létrejövő valamint meglévő olyan viszony van, amelyek ugyanúgy válhatnak atipikus munkajogviszonnyá, mint kiemelt társaik. Vannak olyan jogviszonyok is, amelyet ugyan kiemelt a jogalkotó a szürke zónából, de mégsem az Mt.-ben szabályozta őket. Az önálló kereskedelmi ügynöki (ma tartós közvetítői) jogviszony, valamint a vagyonvédelmi alvállalkozói jogviszony<sup>36</sup> kapott így védelmet a jogalkotótól. Az előbbi a Polgári Törvénykönyvben található, az utóbbi pedig külön törvényben. Ezen viszonyok szürke zónához való tartozásuk már múlt idejű, hiszen a törvényi szintű szabályozással kikerültek a jogi bizonytalanságból, azonban az ő státuszuk sem mondható teljesen elrendezettnek. A szürke zóna védelmének tényleges kiépítése végett 2011-ben a Széll Kálmán Terv keretében megalkották a Munka Törvénykönyvének Tervezetét. Itt megjelent egy új út lehetősége: a törvénytervezet 3. §-ában a jogalkotó egy általános definíciót határozott meg a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyre, valamint meghatározta a védelmi katalógust, amely az általános fogalom alá tartozó személyeknek bizonyos munkajogi garanciákat biztosított volna: az Mt. szabadságra, felmondási időre, végkielégítésre, kárfelelősségre vonatkozó rendelkezéseit, valamint a kötelező legkisebb munkabérrre vonatkozó rendelkezéseket rendelte volna alkalmazni a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyekre.<sup>37</sup> Fordulópontot jelentett volna, ha végül kodifikálják ezt az általános szürke zóna-fogalmat, hiszen ezzel a ma is uralkodó bináris modellről (munkavállaló-önfoglalkoztató) a hármas modellre (személyi és gazdasági függőséggel jellemezhető munkavállaló, azaz a tradicionális munkavállalók, valamint a személyi függetlenséggel, de gazdasági függőséggel leírható munkavállalóhoz hasonló személyek, tehát a szürke zóna, valamint az önfoglalkoztató személyek, akik személyi és gazdasági függetlenséggel rendelkeznek) tért volna át a magyar jogrendszer. Így nem került bele az Mt.-be ez a személyi kör, holott a munkajogi szabályozás kiterjesztése indokolt. Ezt a hiányt vélhetően a jogalkotó is elismerte, amikor tervezeti szintre került az általános fogalom meghatározásának gondolata. A Tervezetben ugyanakkor nem általános védelem szerepelt. Mindezek után kérdés, hogy *mit is jelent a munkavállalóhoz hasonló jogállású személy munkajogi és szociális védelme*. Lehetséges egyáltalán bármiféle

<sup>36</sup> Horváth I. (2015): *Így írnék én... Javaslatok a Munka Törvénykönyve egyes szabályai módosítására* 5. rész; HR & Munkajog; Wolters Kluwer Kft., Budapest; 7. o.

<sup>37</sup> A Munka Törvénykönyve. Javaslat, 2011. július (<http://www.munkaugyiforum.hu/archivum/munka-torvenykonyve-tervezet-2012-1-verzio>), 3. § (2016. január 16.)

védelem számukra, és ha igen, milyen módon és mértékben kell azt meghatározni? Ezekre a kérdésekre érdemesnek tartottuk a német jogrendszert vizsgálni.

### **A munkavállalóhoz hasonló jogállású személy munkajogi-és szociális védelmének német megoldása**

A német védelmet két úton lehet megvizsgálni: munkajogi és kötelmi jogi oldalról. Ez az érdekesség talán a szürke zóna különleges természetéből fakad. Először tekintsük át a munkajogi védelem megvalósulását.

A német munkajogi szabályozás eltérő módszert alkalmazott az *arbeitnehmerähnliche Personen*, magyarul a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek tekintetében: nincs egy általános fogalom, nincs egy törvény, amely leírja, hogy ki tartozik ebbe a személyi körbe, és hogy milyen munkajogi szabályok terjednek ki rájuk. Ehelyett, minden egyes, a szürke zónába eső személyi kört érintő törvényben meghatározzák, hogy az adott törvény vonatkozik-e ezekre a személyekre, illetve ha vonatkozik, akkor a szürke zóna minden személyi csoportjára-e, és ezután a törvény céljának megfelelően körülhatárolják, definiálják a munkavállalóhoz hasonló jogállású személy fogalmát. Az alkalmazandó jogszabályok nem egy általános fogalmat adnak meg, munkavállalóhoz hasonló jogállású személy definícióját – ellentétben a magyar Tervezettel – hanem jogszabályonként eltérő értelemmel használják az *arbeitnehmerähnliche Person* kifejezést. Igaz, vannak olyan jogszabályi fogalmak is, amelyekre egyéb, e személyi körre kiterjedő jogszabályok hivatkoznak, így átvéve az ott meghatározott definíciót. Ilyen gyakran használt fogalomnak számít a *Tarifvertragesgesetz*, azaz a kollektív szerződésről szóló német törvény 12a§ (1) bekezdésben adott általános fogalom.<sup>38</sup> A törvényi hivatkozásokban azonban gyakran ki is emelnek adott személyi köröket az *arbeitnehmerähnliche Person* általánosságából, ezzel konkretizálva vagy szűkítve a személyi hatályt.

Azonban emiatt problematikussá válik a védelem alkotmányjognak való megfelelősége, amelyre például szolgál a Tarifvertragesgesetz alkalmazhatósági köre. A Tarifvertragesgesetz, azaz a kollektív szerződésről szóló törvény 12a§ (1) bekezdés megállapítja, hogy a törvény előírásait megfelelően alkalmazni kell azon személyekre, akik gazdaságilag függők, és a munkavállalóhoz hasonlóan szociálisan védelemre szorulnak, ha az általa meghatározott és fentebb említett munkavállalóhoz hasonló jogállású személy fogalmába tartoznak. Rajtuk kívül azon személyekre, munkáltatókra is alkalmazni kell, akiknek a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek a foglalkoztatottaik, ha köztük szolgálati vagy üzemi szerződés alapította a jogviszonyt. A paragrafus (4) bekezdése azonban egy megkérdőjelezhető megszorítást tesz. Eszerint a törvényt nem lehet alkalmazni a kereskedelmi ügynökökre. Tekintsük át, mit eredményez ez a paragrafus. Az (1) bekezdés lehetővé teszi, hogy a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek kollektív szerződést köthessenek. A kollektív szerződés pedig szerves kapcsolatban áll magával az egyesülési joggal, amely alkotmányos alapjog. Azonban a Grundgesetz 9. cikkelyében szabályozott egyesülési szabadság nem korlátozódik csak a munkajogi értelemben vett munkavállalókra.<sup>39</sup> A különböző egyesüléseknek pedig átfogó joga van arra, hogy a munkakörülményeket is szabályozza. Rendelkezésükre áll az a jog, hogy a

<sup>38</sup> A munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek körébe tartoznak e törvény alkalmazásában „azok a személyek, akik gazdaságilag függő helyzetben vannak és a munkavállalókhoz hasonló szociális védelmi szükségletük áll fenn, amennyiben más részére szolgálati- vagy vállalkozási szerződés alapján személyesen vagy lényegében munkavállaló alkalmazása nélkül végez munkát, és amennyiben ezt a tevékenységet túlnyomó részben egy személy részére teljesíti, vagy összes üzletszerű tevékenységéből származó jövedelmének fele egy személytől származik, ha egyéb változás nem látható előre – amennyiben kollektív szerződés másképpen nem rendelkezik – a mindenkor utolsó hat hónapi tevékenységet illetően, vagy amennyiben ez az időtartam ennél rövidebb, úgy erre az időtartamra illetően”.

<sup>39</sup> Dieterich, T. - Müller-Glöge, R. - Preis, U., Schaub, G (2006): Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht; Verlag C.H. Beck; München; 600. jegyzékszám, 120. §, 2. pont.



függő munka jogát szabályozzák, mondja ki a Kibővített Munkajogi Kommentár. Ezzel arra is van kompetenciájuk, hogy a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek jogviszonyát szabályozzák. Ezt a nagyon fontos tételt a Kommentár a német Alaptörvény 9. cikkelyéből eredezteti. Ezzel tulajdonképp a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek munkavégzésre irányuló jogviszonya alapjogi szinten is elismert, védendő, a védelmi igényük alkotmányjogilag is megindokolt, megalapozott. Ebből fakadóan egy nagyon fontos ellentmondásra kell itt felhívni a figyelmet. A paragrafus értelmezése alapján egyértelműen kimondható, hogy a törvény alkalmazhatósága a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyeknek csak egy részére szorítkozik. Azonban, ha az egyesülési szabadság az összes függő helyzetben levő foglalkoztatottra kiterjed, akkor a törvény megszorító (4) bekezdése alaptörvényellenes.

A munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek azonban nemcsak a *Tarifvertragesgesetz*-ben jelennek meg. Fontos jogszabály a *Bundesurlaubgesetz*, azaz a munkavállalók minimumszabadságáról szóló törvény, mivel itt is védelmet kap a szürke zóna, amikor a személyi hatályát a törvény a 2. §-ában rájuk is kiterjeszti.<sup>40</sup> *Miért is szükséges a védelem kiterjesztése?* A munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek fogalmában a személyes munkavégzés fogalmi elem, amely újabb rizikót, így újabb szabályozási pontot vet fel. Mivel a szerződést személyesen teljesítik, ezért a teljesítés során testi és egészségbeli sérülést szenvedhetnek, esetleg tulajdonukban is kár következhet be. A kockázatos munkák, tevékenységek elvállalása azért is fontos jelenség a szürke zóna viszonyaiban, mivel ezen személyek a gazdasági függésük miatt nem válogathatnak a megrendelői ajánlatok között, mivel akkor elvesztenék az egzisztenciális jövedelem megszerzésére való lehetőséget, vagy elvesztenék a meglévő viszonyukat. Gyakran kerülnek emiatt abba a helyzetbe, hogy túlvállalják magukat, vagy veszélyes munkát kénytelenek elvállalni.<sup>41</sup> Ezt a veszélyt csökkentendő, a jogalkotó az *Arbeitsschutzgesetz*, azaz rövid nevén a munkavédelmi törvény személyi hatályát ugyanúgy kiterjeszti a szürke zónára is, mint a munkavállalókra.<sup>42</sup>

Azonban lényeges hiányosságok is vannak a német védelem területén. A szürke zóna általános fogalmi eleme, hogy tartósan egy megrendelőnek tevékenykednek a munkavállalóhoz hasonló jogállásúak. Ezen kívül más okok is erősítik a megrendelőtől való függőséget. Ilyen ok, hogy nem önmaguk jelennek meg a piacon, sőt, a szürke zóna egyik jelentős csoportjára, a kereskedelmi ügynökökre az is kifejezetten jellemző, hogy a saját identitásukat, személyüket a képviselt termék vagy márka mögé helyezik. Ez a jogviszonyuk célja miatt is fontos, hiszen így nem, mint konkurens ajánlattevő lépnek fel a piacon. Az ő személyes teljesítésük ilyenkor háttérbe szorul. E kettő ok miatt különösen érzékeny a megrendelő és a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek között a jogviszony, így annak befejezése is. Ennek ellenére a német felmondási védelmi törvény, a *Kündigungsschutzgesetz* nem alkalmazható a szürke zónára. A jogviszony megszüntetése esetén így maximum polgári jogi szabályokból levezetett védelmet kereshetnek.<sup>43</sup> Ez a védelmi hiány azonban vitatható helyzetet szülhet a gyakorlatban. Ennek oka, hogy a német munkaügyi bíraskodásról szóló törvény 5. §-a alapján a munkaügyi bíróságnak van hatásköre eljárni az őket érintő ügyekben, annak ellenére, hogy a német munkajogi joganyag alapvetően nem alkalmazandó a szürke zónára. Így előfordulhat az az eset is, hogy ha egy *arbeitnehmerähnliche Person* felmondási védelemmel kapcsolatban keresetet nyújt be, akkor ugyan a munkaügyi bíróság hatáskörrel bír az ügy elbírálására, de mégis el fogja

<sup>40</sup> 2. §: „Arbeitnehmer im Sinne des Gesetzes sind Arbeiter und Angestellte sowie die zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten. Als Arbeitnehmer gelten auch Personen, die wegen ihrer wirtschaftlichen Unselbstständigkeit als arbeitnehmerähnliche Personen anzusehen sind; für den Bereich der Heimarbeit gilt § 12.”

<sup>41</sup> Schubert, C. (2004): Schutz der arbeitnehmerähnlichen Personen; Verlag C. H. Beck; München; 2004; 74-75.

<sup>42</sup> Schubert, C. (2004) 73.

<sup>43</sup> Schubert, C. (2004). 74.

utasítani a keresetet a megalapozottság hiányára hivatkozva, hiszen a felmondási védelemről szóló törvény csak a munkavállalókra hatályos Németországban.<sup>44</sup>

Vannak olyan védelmi eszközök, amelyek ugyan figyelembe veszik bizonyos mértékben a szürke zóna védelmi igényét, azonban mégsem terjednek ki az összes munkavállalóhoz hasonló jogállású személyre. Így külön törvény van a bedolgozókra, amely védelmet kiegészít néhány olyan munkajogi munkavédelmi törvény is, amelyek hatálya a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek közül egyedül a bedolgozókra terjed ki. Ezen kívül a kereskedelmi ügynökökre is külön szabályok érvényesek.

A fentiek alapján elmondhatjuk, hogy a német jog háromfelé osztja a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyeket: kereskedelmi ügynökök, bedolgozók (és az akként minősülők), és a többi munkavállalóhoz hasonló jogállású személy. Ez a három kategória nemcsak az alkalmazandó jogi normákban, de a jogkövetkezményekben is eltér.<sup>45</sup> Csak néhány jogszabály vonatkozik bármilyen megszorítás nélkül az összes munkavállalóhoz hasonló jogállású személyre: *a szabadságra vonatkozó törvény, a foglalkoztatottak védelméről szóló törvény, a fiatal munkavállalók védelméről szóló törvény, és a munkavédelemről szóló törvény.* A bedolgozókra és a velük egy tekintet alá eső személyekre a külön jogszabályon túl még *az anyák védelméről szóló, a gyermeknevelési támogatásról szóló, és a munkahely védelméről szóló törvény, valamint még a Sozialgesetzbuch, azaz a szociális jogi kódex is kiterjeszti hatályát.*<sup>46</sup> Azonban vannak további olyan kiemelten fontos törvények, amelyek még nem terjesztették ki egyáltalán hatályukat a szürke zónára, holott annak indokoltsága nem tűr vitát. Ilyen például a *munkaidőről* szóló törvény.<sup>47</sup>

A munkajogi védelmet megvizsgálva látható, hogy változó intenzitással bírnak a védelem különböző eszközei. A *Tarifvertragesetz, azaz a kollektív szerződésről szóló törvény* hatályának a szürke zónára való kiterjesztésével a védelmük természete főként a kollektív munkajog területén valósul meg, kiegészülve néhány konkrét individuális munkajogi védelmi intézmény kiterjesztésével.

A szürke zóna védelmét vizsgálva ugyanakkor nemcsak munkajogi, de kötelmi jogi eszközökkel is szembesülhetünk. Mivel nem munkaviszonyról van szó az ő helyzetükben, ezért ezt a gazdasági kapcsolatot kötelmi viszonynak lehet minősíteni a *Bürgerliches Gesetzbuch, azaz a német Polgári Törvénykönyv* alapján.<sup>48</sup> Emiatt a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek jogi helyzetét alapvetően a magánjog szabályozza.<sup>49</sup> Ugyan a kötelmi viszony nem eredményez a felekre nézve főkötelezettségeket, viszont a tartóssága miatt a *Bürgerliches Gesetzbuch* védelmi kötelezettségeket társít ezen viszonyok szereplőinek.<sup>50</sup> A munkaviszonyban a védelmi igényből fakadó szerződési kötelezettségek a munkaszerződésnek egy különleges karaktert adnak. Megvizsgálandó tehát, hogy ezen személyek kötelmi viszonyaik felmutatják-e ezt a speciális minőséget, a munkavállalókhoz való hasonlóság miatt.

Egy kötelmi viszony alapvető, *Bürgerliches Gesetzbuch*-ból eredő jellemvonása, hogy a szerződő felek kötelesek a szerződést teljesíteni, és biztosítani a szerződés céljának elérését. Ebből fakadóan a megrendelőnek is fennáll az a kötelezettsége, hogy szükséges esetben a szükséges mértékben közreműködjön. Ezen túl a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyeknek még egyéb kötelezettségeik is vannak, mint a titoktartás, vagy a versenytilalmi

<sup>44</sup> Zöllner, W. - Loritz, K. G. (1992): *Arbeitsrecht*; C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung; München; 1992; 51-53.

<sup>45</sup> Schubert, C (2004) 82.

<sup>46</sup> Schubert, C. (2004) 86.

<sup>47</sup> Schubert, C. (2004) 87.

<sup>48</sup> Schubert, C. (2004). 75.

<sup>49</sup> Schubert, C. (2004). 82.

<sup>50</sup> Schubert, C. (2004) 75, A *Bürgerliches Gesetzbuch* 241. § és 618. § jelöli meg a megrendelő kötelezettségeit

megállapodásból fakadó kötelezettség.<sup>51</sup> Azonban azok a védelmi kötelezettségek, amelyek a szerződő fél jogait, érdekeit veszi figyelembe és védik, a magánautonómiával ellentétes, ami a két alapjog, a szerződési szabadság és a szociális biztonság kollíziójából fakad.<sup>52</sup>

Fentebb utaltunk rá, hogy a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek érdeke egyértelműen a kötelmi viszony fenntartásában áll. Ezért a megrendelő erőfölényét ellensúlyozandó lépnek fel a védelmi kötelezettségek a megrendelő oldalán. Azonban nem határtalanul, hiszen a *Bürgerliches Gesetzbuch* diszpozitív természetéből fakadóan eltérhet a megrendelő ezektől a határoktól. Ilyen esetben léphet fel a védelem helyrebillentése érdekében a szerződés tartalmának kontrollja, amely semmissé teszi azon szerződési megkötéseket, amelyek a foglalkoztatottat aránytalanul hátrányban részesítik.<sup>53</sup>

A védelem különböző minőségeiből fakadóan a megrendelő érdekes helyzetben van. A munkajogi védelmi szabályok közjogi természetűek, és a megrendelőn nyugvó kötelezettségek miatt az állammal szemben is kötelezetté válnak. Emiatt a megrendelő ezen kötelezettségekből eredő tevési vagy nemtevési feladata hatósági kontroll alatt áll. Ezzel szemben a kötelmi jogból eredő kötelezettsége csak a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek felé irányulnak. Azonban itt egy érdekes átfedést mutat be a német szakirodalom: A *Bürgerliches Gesetzbuch* értelmében a kötelmi viszonyból eredő védelmi kötelezettségei a megrendelőnek részben ugyanúgy kötelezik a megrendelőt a foglalkoztatott érdekeinek és jogainak figyelembevételére, mint a közjogi kötelezettségek.<sup>54</sup> Azonban a jogkövetkezmények tekintetében nincs eltérés: ha kötelmi jogi kötelezettséget sért a megrendelő, csak kártérítési igénye lehet a munkavállalóhoz hasonló jogállású személynek, a hatósági kontroll ez esetben elmarad.<sup>55</sup> Azonban a közjogi természetű kötelezettségek is bírnak közvetetten magánjogi hatással, ugyanis ha a munkajogi védelmi előírást szeg meg a megrendelő, akkor újfent kártérítési igénye lehet a foglalkoztatottnak, hiszen ezen törvények védelmi törvénynek minősülnek a *Bürgerliches Gesetzbuch* szerint. Ezen túl, a szerződési kikötés semmiségéhez vezet a kikötés olyan minősége, amely alapján a megrendelő közjogi jellegű kötelezettségeit sérti a kikötés. Ezt a jogkövetkezményt a *Bürgerliches Gesetzbuch* 134. § tartalmazza.<sup>56</sup>

A fentiek alapján megállapítjuk az alábbiakat. A német megoldás a német jogalkotási, erősen protekcionista szemléletű gyakorlatnak megfelelően szerteágazó, a magyar jogalkalmazónak gyakran az átláthatatlanság érzését kelti: egy olyan rendszert, ahol jogszabályok összessége szabályoz egy adott jogviszonyt, jelen esetben a munkajogviszonyt. Ebből a több szállal egymáshoz kapcsolódó rendszerből aztán a személyi hatály kérdésekor adódnak következtetések, ellentmondások. A magyar jogalkotó egységes kódexben gondolkodik, így a magyar Munka Törvénykönyve Tervezete egy egységes definíció megalkotását választotta, amely talán így kevesebb ellentmondást rejtett volna magában. Ha a Tervezet megvalósult volna, akkor persze át kellett volna gondolni, hogy mely munkajogi tárgyú törvények vonatkozásában terjesztette volna ki még a személyi hatályt a jogalkotó, sőt a személyi kör társadalombiztosítás keretében ellátásokra jogosultságát is indokolt lett volna rögzíteni. A biztosított fogalmának kiterjesztése valószínű, hogy a munkavállalóhoz hasonló jogállású személy új kategóriaként való feltételét részesíthette volna előnyben, tekintettel ezen munkavégzők statusára, hiszen nem tekinthetők munkavállalónak vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszony alanyának, de önfoglalkoztatónak sem. A Tervezet így a hármas modellre tért

---

<sup>51</sup> Schubert, C. (2004) 78.

<sup>52</sup> Schubert, C. (2004). 79.

<sup>53</sup> Schubert, C. (2004). 81.

<sup>54</sup> Schubert, C. (2004) 87.

<sup>55</sup> Schubert, C. (2004) 87.

<sup>56</sup> Schubert, C. (2004) 88.

volna át, amikor is a munkajogi szabályozás hatályát terjesztette volna ki egy olyan egységesen meghatározott munkavégző rétegre, akik védelmet igényelnek.

### **Befejező gondolatok**

*Davies* és *Freedland* a munkajog örökérvényű problémájának azt tartotta, hogyan lehet összeegyeztetni a kormányok felé az iparral összefüggő számos igényt egy olyan munkajogi szabályozás keretében, amely ésszerűen elfogadható, demokratikus, reprezentatív és humánus. A munkajogban éppen ezért a munkaerő-piac szabályozás, a gazdasági hatékonyság és a versenyképesség egymáshoz való viszonya a központi kérdés. Úgy véljük, hogy ennek az összeegyeztethetőségnek egyik nagy dilemmája a munkajog védelem ki vagy ki nem terjesztése.<sup>57</sup>

A német megoldásban is látható volt, hogy a kollektív tárgyalásoknak igen fontos szerepe van munkáltató és munkavállaló közötti kapcsolat rendezésében, amikor is a szigorú védelmi szabályozás tárgyalási úton feloldható a felek számára előnyös módon.

*Pietro Ichino* olasz akadémikus kérdezte: „Miért van az, hogy a függő munkavállalók mindenfajta védelmet élveznek, míg az önállóak semmit?” Erre *Massimo D’Antona* válasza: „Mert a függő munkavégzők kiérdemelték a védelmet, az önállóan munkavégzők pedig nem.” *D’Antona* itt az ipari forradalom óta vívott küzdelmekre utalt.<sup>58</sup> Egyelőre azonban nehéz elképzelni, hogy a munkavállalás és az önfoglalkoztatás jegyeit is magukon viselő munkavégzők hasonló eredményeket érnének el, mint a munkavállalók; valamint ha a jogok minimális katalógusát alkalmaznánk rájuk, akkor kollektív tárgyalások útján több jogot harcolnának ki maguknak. A kollektív tárgyalások szerepének csökkenésével azonban felmerül a kérdés, hogy *milyen mértékben alkalmazható a munkajog arra, hogy alapvető szociális és gazdasági jogokat garantáljon*. Az Európai Unióban általános vita tárgya, hogy mi az a mérték, amikor az alapvető jogok érvényesülése nem okoz túlzott többletköltséget a vállalatoknak és nem okoz rugalmatlanságot a munkaerő-piacon.<sup>59</sup>

Az érdekek összeegyeztetésében sokszor tűnik úgy, hogy elvész a munkavégző, a jogviszony egyik építőköve, sodródik a szabályozásban, erőtlenül és megfelelő védelem nélkül. A védelmi szabályozás mikéntjére, személyi és tárgyi hatályára vonatkozóan a szerzők, a jogalkotókhöz hasonlóan, a sötétben tapogatóznak. A mindenkori jogpolitika döntése alapján a motiváló védelmi szabályozás meghatározása és annak munkavállalói és munkáltatói érdekeket is szem előtt tartó arany középúton tartása a jelenkori európai munkajogok előtt álló kihívás. Évtizedek kérdése. A válasz egyelőre nyitott.

<sup>57</sup> Deakin, S. – Morris, G. S. (2012) 53.

<sup>58</sup> Uo. 82-83.

<sup>59</sup>Uo. 53.



## **A migráció hatása a foglalkoztatáspolitikára és a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára**

Mélypataki Gábor PhD  
egyetemi tanársegéd  
Miskolci Egyetem  
Állam- és Jogtudományi Kar  
Civilisztikai Tudományok Intézete

### 1. Bevezetés

A történelem folyamán a nagyobb népességmozgások és vándorlások ciklikusan jelentkező, visszatérő motívumként értékelhetőek. Az ilyen jellegű népmozgások mindig nagyobb társadalmi- politikai változások kiváltói, vagy előjelei szoktak lenni. Elég, ha példaként gondolunk a Római kor végére, vagy épp a Honfoglalás eseményeire is. Egy átalakuló rend (ha nem is világrend) folyamatainak fontos eleméről beszélünk. Egyszerre lépett fel ezekben a korszakokban a veszteség és a gazdagodás is. Ezek a jelenségek a világtörténelem folyamán ismétlődnek, de mindig más díszletek között.

A kiváltó okok sokszor különböznek, mégis minden korban közel azonos hatással voltak az érintett közegekre. Általában olyan eseményekről, cselekményekről és hatásokról beszélhetünk, amelyek meghaladják az érintett személyek ingerküszöbét, s ideiglenesen vagy véglegesen elvesztik a maradék kötődésüket is az adott országhoz, városhoz, majd elindulnak a szebb jövő felé. Elindulnak egy olyan helyre, ahol feltételezik (de nem tudják biztosan), hogy a tapasztalt negatív hatások nem fogják őket érni. Ezekben az esetekben azonban nem csak az egyéni motivációkról beszélünk. Az egyéni motivációk lehetnek indikátorai a többiek egyéni motivációjának, melyek végül kiváltják a közösségi akaratot. Jelen pillanatban teljesen mindegy, hogy egy háborús helyzetről beszélünk, vagy gazdasági kilátástalanságról, a tömegpszichológia azonos módon működik, egy közös traumatikus élménnyé formálódik. Egy olyan traumatikus élményé, mely az érintett tömegtől függetlenül érzékelhető belülről nézve. A tömegnek vagy nincs ráhatása, vagy úgy gondolja, hogy nincs ráhatása, hogy szembe nézzen a traumával. A traumatikus élmények, a kilátástalanságból való menekülés és a jobb élet kissé illuzórikus reménye táplálja ezekben a tömegnek a mozgását. De itt nem csak a Szíriából érkező menekültekre kell utalni, hanem a keletről érkező európai bevándorlókra is. Jelen tanulmányban részben a vizsgált jogi és társadalmi helyzet azonossága okán, illetve némi egyszerűsítésből kiindulva a vizsgált menekülteket és a keletről érkező bevándorlókat egységesen migráns, illetve a bevándorló fogalommal jelölöm. Ott emelem ki egyik vagy másik csoportot, ahol a téma tárgyalása ezt megkívánja majd.

Egyesek szerint a migráció egy folyamatosan jelen lévő jelenség, csupán a mértéke változik koronként.<sup>1</sup> Ezt alátámasztani látszik, hogy maga az Európai Unió is bizonyos szabályaival a határain belüli migráció szorgalmazásában látta saját versenyképességének a kulcsát. Ennek eszközeként saját maga teremtette meg a négy alapszabadság jogintézményét, köztük a munkavállalók, majd később a személyek szabad mozgáshoz való jogát, illetve a társadalombiztosítási szabályok koordinációját.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Pócza István: A jelenlegi migrációs hullám okai, in: <http://www.migraciokutato.hu/hu/2015/09/10/a-jelenlegi-migracios-hullam-okai/>, (2016. 02. 07.)

<sup>2</sup> Jakab Nóra: Az Európai Unió szociálpolitikájának alapjai az elsődleges és másodlagos jogforrásokban, avagy az Európai Unió szociálpolitikájának fejlődése, in.: Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica, 2007. Tomus 25/1 337-354. old.

Az Európai Uniót a migráció szempontjából egyfajta kettősség jellemzi nyitott belső határok, de zárt külső határok. Ennek az indoka kereshető abban is, hogy a XX. sz. közepén Európa nem, mint kibocsátó, hanem mint a bevándorlások lehetséges célpontja vette fel új szerepét.<sup>3</sup> Az EU kettős politikája jól megfigyelhető, mely liberális a közösség tagjaival, de komoly feltételeket követel meg a harmadik országbeli állampolgároktól.

A legutóbbi időkig ez a kettősség, mint protekcionista politika sikeresen működött. Azonban az elmúlt időszakban olyannyira megnőtt a külső határokon lévő nyomás, amelyet a tagállamok nem tudtak visszatartani, és több százezer bevándorló érkezett meg az EU területére Észak -Afrikából és Kisázsiai területekről, és ott is főleg Németország területére- Ennek hatására új kérdések merülnek fel mind a társadalom, mind a jog oldalán.

A politikai retorika vegyesen fogadta ezeket a személyeket, és felmerültek olyan hangok is, melyek az előregedő kontinens szociális problémáinak megoldását látják a tömegekben, mint jövőbeli termelési eszközökben, akik biztosítják a járulékfizetéssel a most még aktív generáció későbbi nyugdíját.

Ha attól el is tekintünk, hogy az egyes politikai nyilatkozatok és az egyes országok hogyan viszonyulnak a migrációhoz, de összeurópai szinten vizsgálni kell a hatását, és felvetődnek ténylegesen is olyan kérdések, melyek a foglalkoztatáshoz és a szociális ellátórendszerekhez, illetve azok fenntartásához kapcsolódnak majd.

## 2. Migrációshullámok, ha találkoznak.

Ahhoz, hogy a fenti felvetéseket vizsgálni lehessen, még egy elemet érdemes kiemelni. Fontos, hogy Európában jelenleg két különböző migrációs folyamatról beszélünk. Az egyik a már korábban említett délről észak felé tartó migráció. A másik pedig elsődlegesen a rendszerváltást követően kialakult keletről nyugatra történő elvándorlás, mely az új tagállamok csatlakozásával 2004-től egyre nagyobb méreteket öltött. Ennek a kettősségnek a hatása elsősorban az Unió régi tagállamaiban fog lecsapódni, hiszen mindkét migrációs hullám célpontja Nyugat Európa. Az érintett országok foglalkoztatási és szociális rendszere kerül majd megválaszolandó kérdések keresztüzebe. Az érintett országoknak és az EU-nak is azzal kell majd szembesülnie, hogy hirtelen munkaerő túlkínálat lesz a piacon, de ez nem fogja megoldani a munkanélküliségi problémákat. Így az a fajta kettősség, mely az agyelszívás, és a honos állampolgárok munkanélküliségének növekedését vázolja<sup>4</sup>, némiképp módosulni fog. Az agyelszívás gyakorlata továbbra is menni fog, ez elsősorban azoknak az államoknak okoz már most is foglalkoztatáspolitikai problémát, ahonnan az elszívás történik.

A konfliktusok leginkább a telített munkaerőpiacon fognak fellépni. Az érintett ország állampolgárainak eddig csak a kelet-európai bevándorlókkal kellett versenyeznie, azonban most már az Afrikából érkező menekültekkel is. Ennek ellenére a jelentkező konfliktusoknak beszélhetünk majd egy direkt és egy indirekt megnyilvánulásáról. A direkt konfliktus első sorban a két irányból érkező bevándorlók között fognak keletkezni, ugyanis ők képviselnek egy azonos réteget az érintett társadalmakban, és a közvetlen verseny az álláshelyekért közöttük fognak történni. Az indirekt konfliktus pedig az összes migráns és az állampolgárok között történhet. Ennek a konfliktusnak a lényege az eddig elért munkafeltételek stagnálása, vagy romlása is lehet. A hirtelen megnövekedett munkaerő kínálat negatívan hat majd az elért kollektív munkajogi eredményekre és akár a későbbi bértárgyalásokra is, hiszen könnyűszerrel található olcsóbb bevándorolt munkaerő. Azt is látni kell azonban, hogy a bevándorlók, bármely

<sup>3</sup> Krizsán Brigitta: Az Európai Unió és a migráció –Belső szabadság, külső elzárkózottság, in: De iurisprudentia et iure publico 2008/2, 2. old.

<sup>4</sup> Gellérné Lukács Éva – Illés Sándor: Migrációs politikák és jogharmonizáció, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2005, 37-38. old.

irányból is érkezzenek, nem jelentenek automatikus megoldást a nyugati országok, de akár az EU munkanélküliségi rátájának csökkentésére.

A fentieket Németország példáján keresztül szemléltehető a legjobban. Vannak olyan területek, ezek közé tartozik Portugália is, ahonnan elsősorban a szakképzettséggel rendelkezők érkeznek, és nem a diplomások.<sup>5</sup> Ehhez kapcsolódóan egy másik kutatás világít rá, hogy a migráció legáltalánosabb sajátosságai közé tartozik, hogy a hazánkból kivándoroltak háromnegyede férfi, fele részben 35 év alattiak közel fele szakmunkás, a szakközépiskolai végzettségűekkel együtt pedig a migránsoknak összesen közel háromnegyedét adják a szakképzett középszintű végzettségűek.<sup>6</sup>

Ennek a fenti helyzetnek a módosulását jelenti két viszonylag új tényező. Az egyik tényező, hogy tartósan csökken azon szakképzett munkaerőnek a mértéke, aki kivándorolhatna, hiszen jelentős mértékű szakember hiány alakult ki hazánkban is. A másik pedig, hogy a dél felől érkezett bevándorlók szakképzettségéről nem igazán állnak rendelkezésre adatok, véleményem szerint, így ezeknek a személyeknek az integrációja nagyobb erőfeszítéseket igényel. Mindehhez természetesen hozzájárul az a jelentős különbség, amely a megkülönbözteti a délről és a keletről érkező migrációt. A legjelentősebb különbség, hogy a keletről érkező migráció egy önkéntes migráció, melynek a keretét az EU által biztosított szabad mozgáshoz való jog és a társadalombiztosítás koordinációja jelentős mértékben kifejti a hatását. A délről érkező migráció pedig elsősorban kényszermigráció, melyet a Szíriában kialakult háborús helyzet idézett elő, ezért teljesen más a motivációja és a szakképzettségbeli összetétele is ennek a személyi rétegnek. De természetesen hozzá kell tenni az ENSZ egyik háttér tanulmányának a megállapítását, mely árnyalja jelentősen a képet.: *„Egyes menekültek azért nem tudják felsőfokú végzettségüket, szakképesítésüket, valamint korábbi munkatapasztalataikat elismertetni a kormányokkal és szakmai egyesületekkel, mert elvesztették vagy pillanatnyilag nem rendelkeznek a megfelelő okiratokkal, nem férnek hozzá a bizonyítványok akkreditálására szolgáló hivatalos eljárásához, vagy a re-akkreditálásra vonatkozó szigorú követelmények miatt, melyek előírhatják a származási ország hatóságaival való kapcsolatfelvételt, ami a menekültek esetében nem járható út. Előfordul az is, hogy nem ismerik közelebbről a rendelkezésre álló munkaerő-felvételi, képzési vagy elhelyezkedési szolgáltatásokat és programokat. Ennek következtében sokan válnak munkanélkülivé vagy alulfoglalkoztatottá.”*<sup>7</sup>

Mindezekhez kapcsolódó témakör természetesen a motiváció és az integráció mélysége. A kelet-európai bevándorlók esetében általában a motiváció a munkavállalás és az integráció kevéssé okoz problémát, hiszen közel azonos kultúrkörből érkeznek. Az Afrikából és Kiszíriából érkező menekültek esetében a motiváció jellemzően a már említett kényszer, ami kihatással lesz az integráció mértékére. A kérdés, hogyan akarnak, illetve tudnak majd alkalmazkodni egy a saját kultúrájuktól eltérőbe. A menekültek egy jelentős része tervezi a háború utáni hazaköltözést, ami enyhe intenzitású integrációs folyamatot eredményezhet. Itt utalnunk kell, hogy a főleg Németországban honos török kisebbség helyzete sem teljesen megoldott, és nem valósult meg a németek által elképzelt mélységű integráció sem.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Czibik Ágnes – Hajdu Miklós – Németh Nándor – Nyíró Zsana – Tóth István János – Türei Gergely: A migráció és a magyar migránsok jellemzői 1999-2011 – Tendenciák és a migránsok profilja a KSH Munkaerőfelmérés adatai alapján, MTA Közgazdasági és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Műhelytanulmányok MT – DP – 2014/4, 25. old, in: <http://econ.core.hu/file/download/mtdp/MTDP1404.pdf>, (2016. 07. 22.)

<sup>6</sup> Hárs Ágnes – Simon Dávid: A munkaerő-migráció változása a kétezres években Magyarországon – Vizsgálat a Munkaerőfelmérés adatai alapján, Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, BWP 2015/2, 25. old

<sup>7</sup> ENSZ Menekültügyi Főbizottság: Menekültintegráció Közép- Európában – Háttéranyag, 12. old, in: [http://www.unhcr-centraleurope.org/assets/files/content/what\\_we\\_do/pdf\\_hu/promoting\\_integration/UNHCR-Integration\\_note-HUN\\_version-screen.pdf](http://www.unhcr-centraleurope.org/assets/files/content/what_we_do/pdf_hu/promoting_integration/UNHCR-Integration_note-HUN_version-screen.pdf), (2016. 07. 22.)

<sup>8</sup> Lásd részletesen a témáról: Berthold Löffler: Integration in Deutschland – Zwischen Assimilation und Multikulturalismus, Oldenbourg Verlag, München, 2011, 249-267. old.; Lásd továbbá a napi sajtó elemzéseit:



Jelentős ütközőpont lehet a két migráncsoport között az adott ország állampolgárai irányából érkező akart/akaratlan megkülönböztetés. Ez elsősorban az iszlamista hitű bevándorlók felé irányuló társadalmi bizalmatlanságból ered, melyet a közelmúlt terror támadásai mindinkább növelnek. A konfliktus forrása pedig a menekültek munkaerő-piacon való diszkriminálása lehet a kelet-európaiakkal szemben, mivel bennük a társadalom még mindig jobban megbízik az azonos kultúrkör miatt. Emiatt a menekültek egy jelentős részének megélhetését a segélyezési rendszernek kellene finanszíroznia, ami további konfliktusok forrása lehet a többségi társadalom és a menekültek között.

Mindenesetre a felmerülő problémák globális szinten az EU szintjén is értékelhető szinten fognak jelentkezni, ideértve az EU foglalkoztatáspolitikáját és a szociális jogi szabályozás kérdéseit. Ténylegesen is alkalmasak-e arra a bevándorlók, hogy valamilyen szinten legalább középtávon pozitív hatást érjenek el a szociális rendszerek fenntarthatóságának biztosításában és az EU versenyképességének növelésében? A rájuk fordított költséget, mint beruházást visszahozzák-e az adott állam költségvetésébe? Ezek olyan kérdések, melyekre évekkel később próbálhatjuk meg a válaszokat megkeresni. Éppen ezért a tanulmány további részében elsősorban a foglalkoztatással és a társadalombiztosítási ellátásokkal összefüggő hatásokat próbálom kiemelni.

### 3. Szabad mozgás joga és a foglalkoztatás kérdése

A szabad mozgáshoz való jog az egyik legjelentősebb jogosultság, mely megilleti az uniós állampolgárokat. Ez közvetlenül érvényesülő jogosultság, mely magából az uniós állampolgárság tényéből fakad. Korábban ez a jogosítvány nem volt ennyire feltétlen. Az integráció kezdetén ugyanis elsősorban a gazdasági kapcsolatokkal összefüggő mozgásokat engedélyezték, pl. a munkavállalók szabad mozgását.<sup>9</sup> Ez a jog nyert az integráció mélyülésével egyre szélesebb elismertséget, melyhez egyre szélesebb személyi kör nyerte el a szabad mozgás jogát. Ahogy említettük is, ez a jogosítvány a tagállami állam állampolgárát illeti meg, aki egyben az Európai Unió állampolgára is. Ez egy jelentős könnyebbség azon személyeknek, akik a 2004-ben csatlakozott 10 új főleg kelet-európai országban élnek, illetve a későbbiekben csatlakozott Románia Bulgária és Horvátország állampolgárai. Ők élve az uniós jogokkal szabadon vállalhatnak munkát az Európai Unió teljes területén. A teljes jogosítvány birtokában jelenhetnek meg az európai munkaerő-piacon. A szabad mozgáshoz való jog azonban nem csak annak a joga, hogy országok között szabadon vándoroljanak az állampolgárok, hanem az integrációt elősegítő eszköz, melynek egyik fontos eleme a jogegyenlőség. Ebben a vonatkozásban jelentős álláspontot képvisel az Európai Unió Bírósága, mely megmutatkozik a C-512/13 számú Sopora ügyben is.<sup>10</sup>

Az általunk vizsgált másik személyi csoport esetén a szabad mozgáshoz való jog nem automatikus, az Európai Unió által kötött két- vagy többoldalú nemzetközi egyezmény biztosítja a szabad mozgáshoz való jogot; menekültek; menedéket kérők; ideiglenes védelmet élvezők részére, akiknek a tagállam területén humanitárius okokból kivételesen engedélyezték a tartózkodást.<sup>11</sup> Éppen emiatt a kivételes szabály miatt sem mindegy, hogy egy adott személyt menekültnek, vagy gazdaági bevándorlónak tekintünk. Bővebb jogosítványrendszer jellemzi a menekülteket, mint a délről érkező gazdasági bevándorlókat. Az utóbbiakat visszairányítják

Deutschtürken fühlen sich integriert, aber im Abseits, in: <http://www.zeit.de/gesellschaft/2016-06/integration-tuerkische-muslime-deutschland>, (2016. 07. 25.)

<sup>9</sup> Blutmann László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban, HVG-ORAC Kiadó, 2014, online verzió, in: [http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011\\_0001\\_548\\_EUjog/ch11s07.html](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_EUjog/ch11s07.html), (2016. 07. 25.) (nincs oldalszám)

<sup>10</sup> Az ügyről részletesebb leírás: Prugberger Tamás - Jakab Nóra – Zaccaria Márton Leó: Az Európai munkajog vázlat, Licium Art, Debrecen, 2016, 30. old.

<sup>11</sup> Blutmann: i.m.

abba az országba, ahonnan érkeztek. Mindazonáltal egy menekült még így sem rendelkezik mindazon jogokkal, mit egy EU állampolgár. A menekült státusz tartós, de viszonylagos státusznak minősül, bár az is igaz, hogy jelentős megszorításokkal az EU-s állampolgárság megszerzésének az előszobájaként is kezelhetjük.

Mindenesetre a szabad mozgás joga, még ha egyesek csak korlátozott formában is rendelkeznek vele, de egyes országok munkaerőpiacára jelentős hatással vannak.

Másrészt ha a migráció, a szabad mozgáshoz való jog és a munkaerőpiac hármását egyben vizsgáljuk, akkor nem csak azokkal a hatásokkal kell foglalkoznunk, amelyek a befogadó országokat érik, hanem a „küldő ország”-ot ért hatásokat is. Ezek a hatások természetesen aszerint változnak, hogy melyik a tanulmány érintett személyi csoportról beszélünk. A menekültek esetében a háttér országban zajló háború egy katasztrofális helyzetet idézett elő, ahol foglalkoztatási és humanitárius válság egyszerre van jelen. A kelet-európai bevándorlók háttér országaiban is rengeteg probléma jelentkezik. A határok nélküli Európa lehetőséget biztosított a jelentős létszámú lakosság elvándorlására, amivel sokan éltek is. A hátra maradt országokban egyre inkább érezhető foglalkoztatási válság alakult ki. Magyarországon is egyszerre van munkaerőhiány és munkanélküliség. A kivándorolt nagyszámú szakember és munkavállaló a jobb megélhetés reményében kerekedett fel, amelynek a csökkentésére, a jelenlegi hazai foglalkoztatáspolitikai eszközök hatástalanok. Több Kormányprogram sem járt sikerrel,<sup>12</sup> ezért a legfrissebb hírek szerint a harmadik országból érkezőknek a hiányszakmákban való elhelyezkedésének elősegítése van most a jogalkotó napirendjén.<sup>13</sup>

#### 4. Szociális biztonsági rendszerek koordinációja

A szabad mozgáshoz való jog azonban önmagában nem lenne elegendő ahhoz, hogy nagyobb tömegek migráljanak el. Ezt a folyamatot segítette elő a szociális biztonsági rendszerek koordinációja, melyet rendeleti formában hoztak meg az EU döntéshozói. A Koordinációs rendelet első formájában 1971-ben született meg. Nem titkolt célja az EU-n belüli migráció elősegítése volt. Az alap gondolata az volt, hogy a munkavállalók akkor fognak más országba átköltözni munkát vállalni, ha Ő maga és a családja nagyjából ugyanabban a szociális biztonságban érezheti magát, mint ahonnan kivándorolt. Ennek megfelelően a nyugati országokban az egyes ellátások mértéke között nincs eltérés a hasonló életszínvonal okán. A kelet-európai viszonylatokhoz képest pedig emelt összegű ellátásokról beszélünk. Ez akkor is igaz, ha a Koordinációs rendelet nem a konkrét szabályokat, hanem ” megfelelő kapcsolóelveket tartalmazza. A nyitott határok és a szociális biztonság együtt egy olyan ok, ami sokakat arra sarkall, hogy a jelenlegi kilátástalan helyzetéből kimozduljon és elinduljon szerencsét próbálni.

A fenti állítás teljes mértékben és elsősorban a kelet-európai migránsokra vonatkozik, akik maximálisan élnek az EU által nyújtott lehetőségekkel. A délről érkező menekültek elsősorban nem a szociális ellátó rendszer miatt érkeztek, hanem a háborús helyzet elől menekülve érkeztek. Ez a helyzeten annyiban nem változtat, hogy a Koordináció rendelet személyi hatálya eléggé szélesen határozza meg a kedvezményezetteket. A kedvezményezettek közé tartozik az uniós állampolgár és a családja státuszától függetlenül, illetve azok a harmadik személyek, akik jogszerűen tartózkodnak az EU területén. Ez utóbbi szabály miatt fontos leginkább a fogalmak tisztázása, mely a dél felől érkező migrációhoz kapcsolódik. Akiket az érkezettek közül menekültnek ismernek el, ők és a családjuk jogszerűen tartózkodnak majd az

<sup>12</sup> Az egyik legnagyobb visszhangot kapó a „Gyere haza fiatal!” program volt.

<sup>13</sup> Béremeléssel és ukrán szakmunkásokkal kezelné az MGYOSZ a munkaerőhiányt in: <http://24.hu/fn/gazdasag/2016/06/23/beremelessel-es-ukran-szakmunkasokkal-kezelne-az-mgyosz-a-munkaerohiany/>,

EU területén. Akiról viszont azt állapítják meg, hogy gazdasági bevándorló, ők nem kapnak jogszerű tartózkodási engedélyt.

A fentiek alapján az EU más országaiból érkezőkre automatikusan érvényesül, addig a harmadik országbeli személyek vonatkozásában az egyik feltétel a jogszerű tartózkodás, a másik pedig, ha az életvitelük nem csak kifejezetten egy tagállamot érintenek. Ez utóbbi momentum természetesen több kérdést is fel fog vetni, hogy mikor tekinthető olyan életvitelűnek egy ilyen személy vagy család, aki(ik) ne csak egy tagállamot érintenek. De ez utóbbi kérdések csak akkor merülhetnek fel, ha a jogszerű tartózkodás feltételei már megvannak. Ennek megállapításában az egyes tagállamok hatóságai nincsenek könnyű helyzetben, hiszen sokan papírok nélkül érkeztek meg Európába. A menekültek tényleges számáról majd az idegenrendészeti eljárások következtében lehet egy körülbelüli képünk. A déli migráció hatása a koordináció szempontjából késleltetett.

A keleti migráció vonatkozásában pedig első sorban a hátrahagyott keleti országok társadalombiztosítási rendszerei érzik meg a kevesebb befizetőt és a nehezebb finanszírozhatóságot. Ezek a hatások közép és hosszú távon az ellátások átalakításával és csökkentésével fognak járni. Első sorban a nyugdíj és a nyugdíjszerű ellátások fognak jelentős mértékben átalakulni. A rendszer fenntartásával járó problémák pedig kihatnak majd az egyes rendszerek közötti elszámolásokra az olyan ellátásokra, mint a nemzetközi nyugdíj.

## 5. Összegzés

A fentiek alapján a migráció egy olyan társadalmi jelenség, mely rengeteg jogilag releváns kérdést generál a munkaerő és a szociális ellátások piacán. A migráció milyensége természetesen meghatározza a kérdéseket is. Más kérések merülnek fel a menekültek és más kérdések a gazdasági bevándorlók kapcsán. Persze megint más az EU-n belüli és az EU-n kívüli személyek vonatkozásában. Egy azonban biztos: jelenleg minden migrációs mozgás nyugat felé tart, ezért a problémákkal első körben a nyugati tagállamok fognak találkozni. A másodlagos és harmadlagos hatások fognak érződni az egye hátrahagyott országokban.

Az elsődleges kérésekben keverednek a humanitárius jog, a foglalkoztatás és a segélyezési elemek, a másodlagos hatások vonatkozásában pedig a kelet európai országok munkaerőpiaci problémái.

Eltérően csapódnak le a jelenségek keleten és nyugaton. Keleten a szociális rendszerek további működtetése a kérdés az egyre csökkenő aktív népesség fényében. Nyugaton pedig az egyre növekvő aktív korú népességgel kell kezdeni valamit a megfelelő integrációs folyamatok mellett.

Mire a végleges válaszok megszületnek eltelik egy kis idő, de egy biztos Európa jelenlegi szociális rendszereinek működésére jelentős kihatással lesz.



## Egy lehetséges szociális aspektusú hazai nyugdíjreform

Prof. Dr. Prugberger Tamás Dsc.  
 professzor emeritus  
 Miskolci Egyetem  
 Állam – és Jogtudományi Kar  
 Civilisztikai Tudományok Intézete

Rab Henriett 2012-ben megjelent monográfiájában<sup>1</sup> a **szociális** jogoknak öt alapvonalát fogalmazza meg amelyek szerinte általam is elfogadhatóan a következők: a.) A társadalombiztosítás ma is fő szabályként az államok teherbírása szerint alakul; b.) A teherbíró képesség határait közgazdasági és biztosításmatematikusi elemzések állapítják meg. c.) Mind a kötelező nyugdíj-, mind az egészség-, mind pedig a balesetbiztosításnak fiskálisi szempontjai azonosak; d.) Szolidaritási és felosztó-kirovó, valamint tőkefedezeti nyugszanak; e.) Alap-, és kiegészítő pillér a jellemző. Könyvében ő is felveti, miként az általa is megnevezett Augusztinovics Mária, Simonovics András, Matis Ágnes, Barrabás és társai, valamint a könyvben meg nem említett Botos Házaspár a magyar nyugdíjreform szükségességét, amely szerinte csak akkor lesz megfelelő, ha az pragmatikus vizsgálatokon fog nyugodni. Reform-igényként öt szempontot sorol fel a szakirodalom alapján: a.) Az alapnyugdíj bevezetése. Ha ez lenne a „nulla” pillér, amit a svédek javasolnak, akkor még Magyarországon ismeretlen. Ha viszont alapnyugdíjon az első pillér értendő, akkor ez hazai jogunkban elsődlegesen mindig jelen volt. b.) nyugdíjkorhatár-öszönzők bevezetése a tovább-szolgálat honorálásaként. Ezt a magyar nyugdíj-jog már az 1990-es évek elején német-francia hatásra bevezette. c.) A rokkantsági nyugdíj szabályainak szigorítása.<sup>2</sup> E téren szerintem a magyar jogszabály-módosítás antiszociálisan átesett a ló másik oldalára.<sup>3</sup> d.) A járulékfizetők körének szélesítése, ami a szürke, de különösen a fekete gazdaságnak ha nem is a csökkentése, de radikális szűkítése miatt sürgetően szükséges lenne. e.) A jelenlegi DB rendszernek CD-vé. esetleg NDC-vé történő átalakítása, ami Magyarországon a svéd, vagy az új német modell szerint égetően szükséges lenne. A német és a svéd modell alapján ennek hazai bevezetése mellett érvel a Botos házaspár és Menyhárt Szabolcs.

Rab Henriett ezeket a reform-elképzeléseket és átalakítási megoldásokat vázlatosan mutatja be. Munkájában négyről esik szó. Az első Augusztinovics Mária koncepciója, aki szerint egy egységes összegű alapnyugdíjrendszert kellene bevezetni és ezzel párhuzamosan még egy járulék alapú és egy nem járulékalapú finanszírozott nyugdíjpillért, mely rendszerhez hasonlót javasol Barrabás a társaival és Matits Ágnes is. Ezt a kötelező nyugdíjrendszert kiegészítené még egy önkéntes megtakarításon alapuló nyugdíjpillér. A másik reformtervezet Simonovics Andrásról származik, aki szerint az alapnyugdíj mellett be kellene vezetni még a munkanyugdíjat, amely elégtelen szolgálati idő esetén hozzáadódhatna mintegy kiegészítésként

<sup>1</sup> Rab Henriett: A nyugdíjbiztosítási ellátások fenntarthatóságának jogi garanciái. HVG-ORAC, 2012.

<sup>2</sup> Rab: Op. cit., III/2. fejezet, 166-187. o., III/4-5. fejezetek, 198-220. o.

<sup>3</sup> Prugberger: A társadalombiztosítás problematikusságai és lehetséges továbbfejlesztési kérdései. Polgári Szemle, 2014/1-2. sz. 127-126. o.

a biztosított részére. Az alapnyugdíj Simonovics szerint azért lenne hasznos, mert egyrészt kiszűrné a potyautasságot, másrészt megoldaná a nyugdíj-jóváírást. A harmadik megoldás szerint – amely mögé több közgazdász is felsorakozott--, az optimális nyugdíjrendszer megalkotásához a befizetett járulékok és a megszerzett járadékok hatékony és arányos szintjének a meghatározása szükséges, amelyet optimális járadékfüggvény tervezése kísérne. Ez a rendszer a társadalmi szolidaritás alapján működne. A negyedik javaslat értelmében az újraelosztásnál figyelembe kellene lenni az esélyegyenlőségre és a korosztálysámítás jelentőségére az egyenlő korosztályok évfolyamainak a figyelembe vételével.

Rab Henriett könyve nem szól a Botos házaspár reformjavaslatáról, akik szerint be kellene vezetni svéd vagy német mintára a pontrendszert vagy az NDC rendszert. A szerző a könyvében mind a kettőt megemlíti, de mélyebben nem mutatja be az álláspontjukat és magára forrásra sem utal.<sup>4</sup> Ugyanígy a foglalkoztatói nyugdíjat is csak megemlíti, holott annak lényegét Barta Judit több munkájában leírja.<sup>5</sup> Teljesen figyelmen kívül hagyja a nyugat-európai két pilléren alapuló állami részvétellel és/vagy önkormányzati alapon működő két pilléres nyugdíjrendszert, amelyre alapozva kidolgoztam egy nyugdíjreformot, amit a Gazdasági Jogban és a Polgári Szemlében publikáltam.<sup>6</sup> E hiányosságot azonban menti az, hogy Rab Henriett könyvének megjelenése a Botos házaspár, Barta Judit munkájával és az én tanulmányommal egy időben jelent meg. Ezért e hiánypótlást most igyekszem röviden elvégezni. A nyugat-európai nyugdíjrendszer komparatív áttekintésének általam feldolgozott korábban hivatkozott írásaim eredeti forrásait a Német Szövetségi Nyugdíjintézmények Szövetsége gyűjteményes formában adta közre<sup>7</sup> A saját nyugdíj-, és balesetbiztosítási reform-elképzelésemet a szociális piacgazdasági rendszerben kialakult nyugat-európai megoldásokra alapozva vázolom fel.

A német-francia nyugdíjrendszernél önkormányzati alapon a jövedelemforráshoz lokalizált, felosztó-kirovó alapon működő kétpilléres nyugdíjrendszer van érvényben, ahol az alapnyugdíj-pillér és a kiegészítő nyugdíjpillér egyaránt felosztó-kirovó rendszerben van megszervezve és az alap-ügyintéző szerv a munkahely. Az önálló vállalkozók és a szabadfoglalkozásúak esetében a területi pénztár vagy a biztosított szakmai pénztára az alap-

<sup>4</sup> Palmer, Edward: Die schwedisch Pension Modell. Workig papers in Sozial Insurrance. Közli: Menyhárt Szabolcs, PhD. ért. Miskolc, 2007. 201-211. o.; Botos Katalin—Botos József: A kötelező nyugdíjrendszer egy lehetséges megoldása: pontrendszer és demográfia. Pénzügyi Szemle, 2011/6. sz.

<sup>5</sup> Barta Judit: 2. pont, A foglalkoztatói nyugdíj 555-557. o. és 5. pont, A magyar foglalkoztatói nyugdíj jellemzői, 560-563. o. In: Prugberger—Barta: A foglalkoztatói nyugdíj megszervezésének és finanszírozásának útjai az Európai Gazdasági Térség államaiban és Magyarországon. XII. fejezete a Lentner Cs.(szerk): Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan. NKE. Szolgáltató Kft. kiadása, Budapest, 2015.

<sup>6</sup> Prugberger: A magyar nyugdíjrendszer reformja a magán-nyugdíjpénztárak ellenében és a reform továbbvitelének lehetősége nyugat-európai mintára. Gazdaság és Jog, 2011/3. sz.; U. ő: A társadalombiztosítás problematikus és lehetséges továbbfejlesztési kérdései. Polgári Szemle, 2014/1-. sz. 111-133. o.

<sup>7</sup> Rentenversicherung im internationalem Vergleich (Die allgemeinen Altersversicherungssysteme in neun ausgewählten Staaten.) Landesberichte: Kunhardt: Denmark, Schötz: Schweden, Ebenhörch: Schweiz, Meissner: Niederlande, Voss: Grosbritannien, Schaubertlich/Stilliz: Österreich. Schindler: Frankreich und Italien. Hrsg.: Verband Rentenversicherungstreger, Albert Metzner Verlag, Frankfurt/Neuwide.; Schulin Sozialrecht, C.H. Beck Verlag, 5. Kapitel (Rentenversicherung). 134-136. o.; Eme eredeti források másodközlését adja: Prugberger: Az európai szociális jog vázlata. Debreceni Egyetem, ÁJK.-Lícium Art Könyvkiadó Kft. Debrecen, 2008. V. fejezet, 97-155. o.

ügyintéző szerv. A kiegészítő pillér hasonlóképpen működik azzal, hogy a munkavállalók a saját munkahelyükön kötik meg a kiegészítő üzemi nyugdíjbiztosítást. Az üzemi nyugdíjbiztosítókat az üzemi nyugdíjpénztárak szövetsége fogja össze, és ha valamely üzem megszűnik, amíg annak dolgozói nem találtak más helyen munkát, addig a szövetséghez tartoznak. Az önálló vállalkozók és szabad foglalkozásúak a kiegészítő biztosítást vagy a tevékenységükkel összefüggő szakmai pénztárral, vagy a területi pénztárral köthetik meg a kiegészítő biztosítást. A munkavállalók esetében a nyugdíj-járulékot fele-fele arányban a germán jogrendszerekben a munkáltató és a munkavállaló viseli, míg a francia jogrendszerben a járulékfizetés terheit kétharmad arányban a munkáltató és egyharmad arányban a munkavállaló viseli. A járadékfizetés összegét, nyugdíj-szolgáltatásokat és annak feltételeit az alapnyugdíj esetében a jogszabály kogens módon rendezi, addig mindezt a kiegészítő nyugdíjnál a törvény által megadott keretek között négy oldalú kollektív szerződéssel a munkáltatói érdekképviseletek, a szakszervezeti szövetségek, a biztosítottak és az állam által delegált küldöttek több évre szólóan állapítják meg attól függően, hogy mennyien mennek várhatóan a következő időszakban nyugdíjba és mennyi új járulékfizető lép be a rendszerbe.<sup>8</sup>

Ettől annyiban különbözik a lakossági, vagy népi biztosítási skandináv és svájci rendszer, hogy az első pillér a helyi települési önkormányzatnál van, oda kell befizetni az adóval együtt a járulékot, amelyet teljes összegben a biztosított visel. A járulékot a polgármesteri hivatal átutalja a területi pénztárnak. A munkavállalók a kiegészítő biztosítást az előbb leírtakhoz hasonlóan az üzemi nyugdíjpénztárral, míg a vállalkozók és szabadfoglalkozásúak szintén a német-francia rendszerhez hasonlóan a szakmai vagy a területi pénztárral kötik meg. Az üzemi nyugdíjbiztosításnál a járulékfizetés terhének a megoszlása a franciaországgal egyező.<sup>9</sup>

Az angol nyugdíjbiztosítási rendszer a némethez hasonlóan szintén két, egy alap és egy kiegészítő pilléren nyugszik. Különbség annyi, hogy itt nincsen önkormányzat. Ebből fakadóan a kiegészítő nyugdíj kettős jellegű. A magánalkalmazottak egy alacsonyabb járulékfizetéshez és járadékösszeghez kötött üzemi biztosításhoz, míg az állami alkalmazottak mind a járulékfizetés, mind a járadékszolgáltatás tekintetében egy magasabb összegű állami kiegészítő nyugdíjpillérhez tartoznak. Ez az állami kiegészítő nyugdíjpillér azonban nyitott és a pályakezdekor a magánalkalmazott mindjárt beléphet ide, de a későbbiek során is becsatlakozhat egy ún. „contracting out”-tal, természetesen pótlólag befizetve a magasabb járulékhöz kötött különbözetet.<sup>10</sup>

Bár Rab Henriett monográfiája nem terjed ki az üzemi balesetbiztosításra, mégis megragadom az alkalmat, hogy ezzel is foglalkozzak a nyugat-európai megoldások ismertetésén keresztül arra irányulva, hogy ezen a téren is milyen hazai reform volna célszerű. Ami a nyugat-európai üzemi biztosításban egysége, az, hogy annak járulékát teljesen a munkáltatók fizetik abból kiindulva, hogy az üzem működtetésének a kockázata a balesetvédelem megszervezése

<sup>8</sup> Prugberger-Fabók, Társadalombiztosítás, Szt. István Társulat kiadása, Budapest, 2000. 190-195. o.; Prugberger: Érdek és érdekegyeztetés a jogban. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 187-198. o. ; L. előző jegyzetben DM 47-49., Swed.171-173., Scweitz 183-185., Fr. 69-70., I 115-116., GB. 88-90., A.153., D. Schulín, 72-86. és 277. s köv. o.

<sup>9</sup> Kunhardt: Denmark, 10. és 46-49.,Schötz: Sweden, 15-17 és 169-173. o. In: 7. jegyzet

<sup>10</sup> Voss: Grosbritannien, 11-13. és 88-91. o. In: 11. jegyzet

tekintetében is a munkáltatót terheli. Ugyanakkor a járulék összege rugalmasan van meghatározva. Ha csökken a balesetek száma, az önkormányzati alapon a már említett négyoldalú kollektív szerződéssel, az Egyesült Királyságban pedig állami intézkedéssel csökken a hozzájárulások összege, ha pedig szaporodnak, növekszik a járulék összege az ex lege megállapított alsó és felső összeghatárok között.<sup>11</sup> Németországban és Svájcban az üzemi balesetbiztosításnak speciális intézménye van. Németországban az üzembirtokos vállalkozók kötelesek a szakmájuk szerinti szakmai hivatás-szövetkezetbe (Berufsgenossenschaft) belépni és az egyes szakmai országos szakmai szövetkezeteket tömörítő országos szakmai szövetségekből álló tartományi szakmai szövetségek állapítják meg az alájuk tartozó szakmai szövetségek tagjai számára a tagdíjat, ami gyakorlatilag az üzemi balesetbiztosításhoz való munkáltatói hozzájárulás.<sup>12</sup> Svájcban önálló Balesetvédelmi Intézet (SchUVA) működik, csak úgy, mint önálló Egészségbiztosító és önálló Nyugdíjbiztosító Intézet (SchKVA+SchRVA) és ott mind a három intézethez a megfelelő biztosítási hozzájárulást szintén a fenti mozgás alapján keretek között a biztosítási matematikusi részleg által kiszámított járulékot kell csak a munkáltatóknak a Schweizerische Unfallversicherungsanstalt-nak befizetni.<sup>13</sup> Azokban az államokban is –hasonlóan Magyarországhoz—ahol az üzemi balesetbiztosításnak nincs külön intézménye, hanem először az egészségbiztosításhoz, majd pedig egy lerokkantositást követően a nyugdíjbiztosításhoz kerül, itt a munkáltatók az egészségbiztosításhoz fizetik be a járulékot, amely ugyan csak a balesetek számától függően időszakonként alakul. A két biztosító ágazat pedig a kiadásaik szerint számol el egymással.

Ezek után megvizsgálva, hogy e rendszerek, és Rab Henriett által megemlített megoldások közül melyiket lennel érdemes a magyar reformnál figyelembe venni, az ország anyagi helyzete nem bírná el a segélyezési elven alapuló új-zélandi modellt, az alapnyugdíj pedig első pilléreként a hazai nyugdíjbiztosításban a nyugat-európai megoldásokhoz hasonlóan létezik. Azon viszont lehetne gondolkodni, hogy a svéd javaslatához hasonlóan, szubszidiárius jelleggel egy „nulla”pillér járna azoknak, akik önhibájukon kívül nem tudták megszerezni a nyugdíjhoz szükséges minimális szolgálati éveket. A kiegészítő második pillért a munkavállalók esetében a német – skandináv – britt modelhez hasonlóan üzemi biztosítás épüljön ki Magyarországon is. A német modell megfelelné a magyar biztosítási rendszer második pillérének kialakítására azzal, akkor, ha a kormány állami részvétellel visszaállítaná javított formában a társadalombiztosítási önkormányzatot. Ez az ún. szociális partnerek (szakszervezeti és munkáltatói szövetségek) kihagyásával, bilaterális módon is megvalósítható lenne a biztosított tagság által történő közvetlen választással, aktív és passzív választó jog gyakorlásával a biztosító pénztárak, illetve intézetek testületi szerveibe, ahová az állam megfelelő szervei a saját képviselőt küldené. Ezt arra az esetre javaslom, ha az állam nem bízna az itt megjelölt szociális partnerekben. Bár a skandináv modellben az üzemi biztosítás a német modellhez hasonlít, a skandinávmodell egészében az első pilléren alapuló lakossági jellege miatt nem alkalmazható, mert nálunk az adórendszer a társadalombiztosítási járulékrendszerrel együtt felülről lefelé, azaz központilag kerül megállapításra és a befizetés is így történik, szemben a

<sup>11</sup>Schalowsky-Schefer: Sozialraum Europa..., Unfallversicherung. In: Rentenversicherung in internationalem Vergleich.; Schulin, op. cit. 277-285.o.; Ebenhörch: Op.cit.; Prugberger: Az európai szociális jog vázlata, 157-172. o.; Fabók-Prugberger: 141-149. és 215-225. o.

<sup>12</sup> Schulin, op. cit.

<sup>13</sup> Ebenhörch, op.cit.



skandináv rendszerrel, ahol mindez alulról felfelé történik. A befizetett adóból a település visszatartja a törvényileg nekijáró részt, a többit a kerületnek küldi fel, amely ugyancsak visszatartja a neki járó részt és a fennmaradó rész megy fel a központba. Abban az esetben viszont, ha a kormány nem akarná a német négyoldalú, vagy az általam felvetett kétoldalú önkormányzatiságot bevezetni, figyelembe vehető lenne még az önkormányzatiság nélküli angol modell, amely egy állami alap-, és a közszolgáltatásban dolgozók részére egy állami kiegészítő, a magánszférában pedig üzemi kiegészítő pillér működne az angol rendszerhez hasonlóan „contracting out”-tal. Mind a két pillérhez hozzá lehetne kapcsolni a Botos házaspár által javasolt egyéni számlához kötött DC pontrendszert, vagy akár a DB vagy az NDC rendszert is.

Az itt kifejtett magyar reformmal kapcsolatosan még csak annyit, hogy mindenképpen tartózkodni lenne szükséges olyan javaslat elfogadásától, mint amilyen a chicagói közgazdasági iskolától eredő és Milton Fridman által a második pillérre kidolgozott magánnyugdíjpénztárrendszer bármilyen formája, amely Chilében és más dél amerikai államokban is csődöt mondott. De ugyanígy problematikusnak látnám az un. munkásnyugdíjnak kiegészítő pillérként való bevezetését, amelyet a munkáltató e biztosítási típusal foglalkozó olyan zártkörű részvénytársaságként működő biztosító intézettel úgy kötné meg alkalmazottainak egyetértésével, hogy mind a két fél fizetné a járulékokat. Jóllehet, erre uniós irányelv van, de a sem a munkáltatók, sem a munkavállalók nem favorizálják Magyarországon. Sokkal inkább érdekli a munkavállalókat a kafetéria. Nem véletlen ezért, hogy az EU kötelességsegzési eljárást indított Magyarországgal szembe a kafetéria rendszer miatt, holott ez a nyugat-európai államokban is bevett természetbeni része a munkabérnek. Csupán arra kell ügyelni, hogy az ILO által a természetbeni díjazásnak a pénzbeli munkadíjhoz viszonyított 50 %-át ne lépje túl. A munkásbiztosítás éppen a biztosító ZRt. jellege miatt problematikus. A Zrt. jelleg miatt mind a munkáltató, mind a munkavállaló nem tag, hanem csak ügyfél és nem vehet részt a biztosító intézet igazgatásában és nem is tudja átlátni a bevitt járulékösszegek felhasználását. Nem véletlen, hogy Bajnai is ilyen módon akarta „megreformálni” a globális tőke javára a magánnyugdíj-pénztárrendszert, amellyel összefüggő törvényt a 2010-ben hivatalba lépett Orbán-kormány a parlamenttel hatályon kívül helyeztetett.

Ami az üzemi balesetbiztosítás reformját illeti, már több munkámban javasoltam és legutóbb Mádl Sarolta is PhD értekezésében javasolta, hogy az itt bemutatott rendszerek figyelembe vételével feltétlenül csak a munkáltatókra kellene telepíteni az üzemi balesetbiztosítással kapcsolatos járulékfizetési kötelezettséget.<sup>14</sup> Annak érdekében pedig, hogy –miként ezt Mádl Sarolta statisztikai adatokkal igazolja—az egyre emelkedő üzemi balesetek számát a járulékfizetés mértékének az üzemi balesetek számaránya szerinti időszakos változtatásával lehetne érdekeltégi alapon csökkenteni. Azon is lehetne gondolkodni, hogy a svájci modellhez hasonlóan három intézetre, illetve pénztárra különülne el a társadalombiztosítás. Így nem

<sup>14</sup> Prugbeger, 6. és 8. sz. jegyzet, valamint Mádi Sarolta: PhD. ért. Debrecen 2015.; Az üzemi balesetbiztosítás járulékfizetési reformjának gyökeres és megvalósítása mellett szól, hogy a Nemzetgazdasági Minisztérium közlése szerint 2016 I. félévében az üzemi balesetek száma 50 %-al, a súlyos baleseteké pedig 20 %-al nőtt. In: Nemzetgazdasági Minisztérium (Munkafelügyeleti Főosztálya): Tájékoztató a munkabalesetek alakulásáról a feldolgozott munkabaleseti jegyzőkönyvek alapján. 2016. aug.

kellene az üzemi balesetekkel kapcsolatosan elszámolást végezni az egészség-, és a nyugdíjbiztosítási szektor között.

Visszatérve ezek után Rab Henriett könyvének gondolatmenetéhez, a demográfiai hatásoknak és a foglalkoztatási viszonyoknak a szerepét vizsgálja a nyugdíj-rendszer jövője szempontjából. Helytállóan utal arra, hogy a születési ráta csökkenése és az életkor kitolódása problémát okoz a nyugdíj jelenlegi rendszerében. Helytállóan mutat rá arra, hogy az orvostudomány fejlődése és az életmód egyre egészségesebbé válásával a nyugdíjkorhatárt elért emberek tovább tudnak dolgozni, amit a végleges nyugdíjba menetel során többletjáradékkal honorálni szükséges. Ezt a nyugat-európai megoldásokhoz hasonlóan a magyar nyugdíjrendszer is megteszi. Helytállóan veti fel azonban, hogy a munkáltatók az idősebb munkavállalókat averzióval kezelik és igen gyakran nem számítanak távlati jelleggel rájuk, amikor testi és szellemi kondíciójuk alapján akár egy évtizeden keresztül is számolhatnának velük. Ezt a félelmet azonban a szerző szerint a fiatalok nagyszámú kivándorlása fel fogja oldani, bár a kivándorlást is fékezni szükséges, amire meg van az igyekezet a kormánypolitikában. A népesedési helyzet miatt az Európai Uniónak is elvárásai vannak a nyugdíjreformmal kapcsolatosan, mert a magyar nyugdíjrendszer túlnyomóan nem a járulékrendszeren, hanem a költségvetésen alapul. Az EU-nak ezt az álláspontját a szerző is velem együtt kétkedéssel fogadja. Az is megkérdőjelezhető, hogy a magyar nyugdíjrendszer fenntarthatatlan pályán mozog, mivel az a költségvetésben permanensen 3%-os hiányt idéz elő. Ez sem állja meg a helyét, mivel a magyar költségvetési hiány már évek óta 3 % alatt van. A nyugdíj korhatár alacsonyságára való hivatkozás sem állja meg a helyét, mivel az ma már a nyugat-európai nyugdíjbiztosítási rendszerekhez hasonlóan 65 év. 13. havi nyugdíj nálunk már régen nincs, miként 13. havi fizetés sem. Ugyanakkor a nyugat-európai államokban mind a kettő fenn áll, mivel a szabadság alatt – különösen külföldre utazás esetén—mindenki többet költ. A nyugdíjasok turisztikai utazási pedig minden ország bevételét—így Magyarországot is –növeli. Az igaz, hogy a járulékfizetők száma az eltartottakhoz viszonyítva kevés. Ezért a fekete-, és a szürke gazdaság szűkítésére szükséges törekedni, de inkább a foglalkoztatottak érdekében. Ugyanis az ott dolgozóknak a nyugdíjrendszerbe kapcsolásával a kifizetendő majdani járadéktömeg is arányosan növekedni fog. Reálisan vázolja fel a szerző a felosztó-kirovó nyugdíjrendszernek a Világbank és az EU által igényelt tőkefedezetivé történő átalakításával kapcsolatosan, hogy a megtakarítás a felosztó-kirovó rendszerhez képest egyáltalán nem alacsonyabb. Helytállóan utal a szerző arra is, hogy a tőkefedezeti rendszerrel a nyugdíjat kezelő intézet bedőlhet, viszont a felosztó-kirovó rendszerrel a rendszeres járulékfizetés után járó törvényi úton meghatározott szolgáltatásokat az állam szavatolja.

Ami az EU és a Világbank reform-igényeit illeti, Rab Henriett megemlíti, hogy a rokkantnyugdíj rendszert teljes mértékben és átfogóan felül kell vizsgálni. Nos, az Orbán kormány ezt is megtette. Szerintem azonban a „bekeményítés” tekintetében némileg túlzásba esett. Az helyénvaló volt, hogy az összes rokkantnyugdíjas egészségügyi állapotának orvosi felülvizsgálatát rendelte el és azokat, akiknél a feltételek nem álltak fenn, a rokkant nyugdíjukat megszüntette. Tömegesen menekültek ugyanis rokkant nyugdíjba olyanok akiket a rendszerváltást követő vállalatok leépítése miatt a munkanélkülivé válás fenyegetett. Azoknál viszont, akiknél a rokkant nyugdíj feltételei változatlanul fennmaradtak, a szerzett joguk nem

változott meg. Az ilyen személyeknél a korábban megállapított rokkant nyugdíjat érintetlenül kellett volna hagyni álláspontom szerint. Ugyanígy indokolt lett volna azoknál is a régi rokkant nyugdíjrendszer szerinti átsorolást alkalmazni, akiknél javult az egészségügyi helyzet, de továbbra is a korábbi jogszabályok szerint rokkant nyugdíjas maradt. Ami pedig a rokkantsági ellátás új szabályait illeti, szerintem figyelembe véve a jelenlegi rehabilitációs és rokkantsági járadékot, azt elegendő lehetne a korábbi rendszerrel. Ennek értelmében javaslatom az, hogy maradjon meg a rehabilitációs járadék, és ennek sikertelensége vagy a rehabilitáció reménytelensége esetére álljon vissza a rokkantsági nyugdíj korábbi hármas fokozata. Ez állna ugyanis összhangban az Európában kialakult megoldással. Ami a járadék-, illetve a rokkant nyugdíj összegek törvényi megállapítását illeti, abba nem bocsátkozom, Ezek megállapítása biztosításmatematikusi és költségvetési kérdés. Annyit említenék meg csupán, hogy a rehabilitációs járadék alacsonyabb lehet a rokkant nyugdíj összegénél „per analogiam” a korházi táppénz összegéhez hasonlóan, mivel a rehabilitáció költséget jelent az állam számára. Viszont szociális szempontból indokolt lenne ezek összegét a jelenlegihez képest emelni, mivel a jelenlegi összegek éppen csak az alkotmányilag biztosított megélhetési minimumhoz elegendők.

Rab Henriett könyve általam harmadiknak tartott részének az utolsó pontjában a közép-, és a kelet-európai nyugdíjrendszerek sajátosságaival foglalkozik. Rámutat arra, hogy mindegyik posztkommunista államban egy pilléren nyugvó alap-nyugdíjbiztosítás volt a jellemző, amelyet a Világbank nyomására mindegyik állam második pilléreként piaci alapon működő kötelező magánnyugdíj-pénztárrendszerrel egészített ki. A magánnyugdíj pénztár rendszer nem vált be. Magyarország ezért 2010-ben fél-adminisztratív eszközökkel visszatért az egy pilléres rendszerre. A többi közép-európai új tagállam még küzd a magánnyugdíj-pénztárak fenntartóival a renacionalizálás érdekében.



## **A szociális jogok - különös tekintettel a szociális biztonsághoz való jogra – tartalmának alakulása Magyarországon**

Rácz Zoltán  
egyetemi docens  
Miskolci Egyetem  
Állam- és Jogtudományi Kar  
Civilisztikai Tudományok Intézete

### **I. A szociális biztonsághoz való jog**

A szociális jogok megítélése talán az egyik legvitatottabb területe az alkotmányos alapjogoknak. A szociális jogok, ide értve a szociális biztonsághoz való jogot, a második generációs jogok körébe tartoznak, amelyek jellegükénél fogva alapvetően különböznek az első generációs jogoktól. Az utóbb említett jogok vonatkozásában az állam feladata elsősorban saját maga korlátozása és a pozitív cselekvéstől való tartózkodás, az előbb említett jogok esetében az állam aktív szerepvállalására van szükség azzal a kitételrel, hogy egyes esetekben a jogok bizonyos vonatkozásai ugyanúgy tartózkodási kötelezettséget írnak elő az államra.

A szociális alapjogként elismert jogok, elsősorban a legalapvetőbbnek tekinthető szociális biztonsághoz való jog pontos jogi tartalmát meghatározni rendkívül nehéz<sup>1</sup>.

### **II. A rendszerváltást követő Alkotmány rendelkezései a szociális biztonságról**

A rendszerváltást követően módosított Alkotmány két helyen is foglalkozott a szociális biztonsághoz való joggal. Az Alkotmány 70/E. §.-a rendelkezett a szociális biztonsághoz való jogról, az (1) bekezdés értelmében a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak, a (2) bekezdés szerint pedig a Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.

Az Alkotmány 17. §-a alapján a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik. A két rendelkezés egymást kiegészítő, egymást erősítő szabályként volt értelmezendő.

Ezen túlmenően a szociális jogok kapcsán feltétlenül meg kell említenünk, hogy az Alkotmány egyéb rendelkezései is szoros összefüggésben állnak a 70/E. §-al. Egyértelmű korreláció mutatható ki a szociális biztonság és a tulajdonjog, az értékgarancia elve, a bizalomvédelem, valamint jogbiztonság (szerzett jogok védelme) és a közteherviselés alkotmányos követelménye között<sup>2</sup>. A jelen tanulmány következő fejezetében ezen összefüggéseket alaposabb elemzés alá fogjuk vetni.

### **III. A szociális biztonsághoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában**

A szociális biztonsághoz való jog kérdésével az Alkotmánybíróság működésének első éveiben rengeteget foglalkozott és az alkotmánybírákat időnként megosztotta ezen jog tartalmi

<sup>1</sup> TAKÁCS ALBERT: *A szociális jogok* in: HALMAI GÁBOR–TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): *Emberi jogok* Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 812. p.

<sup>2</sup> RÁ CZ ZOLTÁN: *A társadalombiztosítási rendszer alkotmányos keretei az Alkotmánybírósági határozatok tükrében*. Állam és Jogtudomány 2008 XLIX/2 132-136. p.

kérdéseinek megítélése (ez kifejeződik az egyes határozatokhoz fűződő párhuzamos indoklásokban és különvéleményekben).

Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz, öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. A (2) bekezdés értelmében a Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és szociális intézmények rendszerével valósítja meg. A 26/1993. (IV.29.) AB határozat szerint ezekből a rendelkezésekből az következik, hogy az állam a polgárok megélhetéséhez szükséges ellátáshoz való jogaik realizálása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. Az Alkotmányból fakadó következmény tehát, hogy a társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra való jogosultságot megvalósítsa. Az Alkotmány azonban a rendszerek működésére vonatkozó alapvető elveket és szempontokat nem határozza meg. A vegyes rendszerű társadalombiztosítás önmagában tehát nem alkotmányellenes mindaddig, amíg az állam a jogi szabályozással azt úgy működteti, hogy a biztosítás útján szerzett jogokat, továbbá a szociális biztonsághoz való jog tartalmi elemét adó ellátáshoz való jogot nem sérti, alkotmányellenes az arányok önkényes megváltoztatása lehet. A 43/1995. (VI.30.) AB határozat – mintegy összegezve korábbi határozatainak indokolását – kifejti, hogy az állam eleget tesz az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt kötelezettségének, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét, de ezen belül a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el a társadalompolitikai céljait.

Ezen többségi szavazattal elfogadott értelmezéseket néhány alkotmánybíró vitatott. Az egyik álláspont szerint az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése nem egy, hanem két alapvető jogot kodifikál. A szociális biztonsághoz való jogot és az ellátáshoz való jogot.<sup>3</sup> A különvélemény leszögezi, hogy a két alapvető jog önálló és egyenrangú alapjogként való kezelése áll összhangban Magyarország vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeivel, vagyis az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával (különösen annak 9., 10. és 11. cikkében foglaltakkal). A vélemény szerint az Alkotmány ugyan nem határozza meg közelebbről a szociális biztonság fogalmát, de az Alkotmánybíróság feladata, hogy részben az utólagos normakontroll körébe tartozó egyedi döntéseiben, részben az Alkotmány értelmezése tárgyában hozott határozataiban fejtse ki álláspontját az egyes alapvető jogok tartalmáról, illetőleg a jogok érvényesülésének korlátairól.

Másik álláspont szerint<sup>4</sup> a szociális biztonsághoz való jog tartalma a megélhetéshez szükséges ellátás, amely nem azonos a létminimummal, hiszen a szociális biztonsághoz való jog felmerülte esetsorozatjainak, tényállásainak felsorolásánál olyan – lényegüknél, természetüknél fogva – különböző esetek követik megkülönböztetés nélkül egymást, mint az öregség vagy a munkanélküliség. Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése alapján az államnak két, egymástól természete, jellegzetességei szerint elkülönült rendszert kell működtetnie, és azok valamelyikébe az ugyanazon bekezdésben nevesített esetsorozatokat be kell sorolnia. Ez jelenti a szociális biztonsághoz való jog tartalmát ezen vélemény szerint. Az ehhez kapcsolódó álláspont szerint a szociális biztonsághoz való jog sajátos alapjog. A hagyományos alapjogok esetén az államnak az egyén cselekvési szabadságába való behatolása elleni közjogi-alkotmányjogi igény az állami behatolást csak kivételesen, másik alapjoggal való kollízió esetén, a konkurencia feloldása érdekében teszi lehetővé, és csak arányos mértékben. A közjogi igény tehát alapvetően az államot tartózkodásra kötelezi, ahol az állami behatolás eltérése egészen szélső kivétel. A szociális biztonsághoz való jog esetében azonban más a helyzet. Ez esetben az alapjogi viszony az egyén javára az államot tevésre, pozitív cselekvésre kötelező

<sup>3</sup> 26/1993. (IV.29.) AB hat. dr. Kisényi Géza alkotmánybíró különvéleménye

<sup>4</sup> 56/1995. (IX.15.) AB hat. dr. Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása

igényt fogalmaz meg meghatározott körülmények bekövetkezése esetén, vagyis az állam éppen az egyén magánszférájába való behatolásra egyenesen kötelezi, hiszen kötelezettségének lényege éppen ez. Az állam tehát fogalmilag nem hatolhat be alapjog-korlátozás címén az egyén szabadságába, mivel már eleve fogalmilag benne van. Szociális segélyezési intézmények esetén az állam kizárólagosan, a társadalombiztosítás esetén pedig akár kizárólagosan, akár vegyes rendszerben szerepet vállalhat ennek az alapjognak az érvényre juttatásában.

A 24/1991. (V.18.) AB határozatot az Alkotmánybíróság minimális többséggel fogadta el. Érdeemes felidézni négy alkotmánybírónak a különvéleményeikben megnyilvánuló, a szociális biztonsághoz való jogról vallott felfogását. Véleményük szerint a szociális biztonsághoz való joghoz való Alkotmányban rögzített jog, nem csupán program. 1948 után ugyanis a magyarországi politikai hatalom deklarálta, hogy a társadalmi össztermékkel úgy kíván gazdálkodni, hogy bizonyos igényeket társadalmi szinten kielégít, elkerülendő a társadalmi polarizációt. Amit a munka ellenértékéből a társadalom, a hatalom a maga aktusával elsajátított, abból vállalta szociális lakásprogram megvalósítását, családi támogatás, ingyenes oktatás nyújtását és vállalta a nyugdíjba került dolgozó és annak özvegye részére a kereset bizonyos %-ában kifejezett szociális helyzet garantálását, amelyek együttesen jelentik a szociális biztonságot. A nyugdíjasokkal szemben, akiknek aktív életében a tartalék alkotásának lehetőségét az állam elzárta, nem egyeztethető olyan politika és alkotmányellenes minden jogszabály, amely a vállalandó terhekből többet hárít a nyugdíjasokra, mint a dolgozókra és ezáltal az előbbieket szociális helyzetét a létminimum felé tolja. A nyugdíjasoknak a szociális biztonságra szerzett joguk van<sup>5</sup>, azt az állam nem vonhatja el, ez éppen olyan személyes jog, mint a tulajdonhoz való jog.

A 32/1991. (VI.6.) AB határozat pedig annyiban bővítette az Alkotmánybíróságnak a szociális biztonsághoz való jogról vallott felfogását, miszerint a szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem pedig azt, hogy az állampolgárok egyszer elért életszínvonala a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása következtében ne csökkenhetne. Az államnak polgárai szociális biztonsága tekintetében fennálló kötelezettségeit az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében foglaltak általános jelleggel nevesítik.

#### **IV. A szociális biztonság a nemzetközi jogi dokumentumokban**

A szociális biztonság kérdésével nemzetközi szinten több dokumentum is foglalkozik. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata egészen széles értelemben közelíti meg a szociális jogokat, kimondván, hogy minden személynek joga van saját maga és családja egészségének és jólétének biztosításához alkalmas életszínvonalhoz. A dokumentum 22. cikke pedig konkrétan tartalmazza a szociális biztonsághoz való jogot, amely minden személy, mint a társadalom tagját megilleti. Végezetül a 25. cikk utal a munkanélküliségre, a betegségre, a rokkantságra, az özvegyiségre, az öregségre és egyéb olyan esetekre szóló biztosításhoz való jogra, amikor létfenntartási eszközeit valaki akaratától független körülmények között elveszítette.

A már korábban hivatkozott Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (amelyet magyar jogrend az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel hirdetett ki) 11. cikkének 1. bekezdése pedig elismeri mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára. A dokumentum 9. cikke kimondja, hogy mindenkinek joga van a szociális biztonságra, beleértve a társadalombiztosítást is. A 10. cikk 2. bekezdése pedig külön kiemeli a szülőknek járó megfelelő társadalombiztosítási szolgáltatásokkal együtt járó szabadságot.

A kérdéssel részletesebben az ILO 102. számú egyezménye foglalkozott, amely a társadalombiztosítás minimális követelményeiről szól. Ezen egyezmény képezi az alapját az

<sup>5</sup> SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az Alkotmánybíróság kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 664. p.

ILO további egyezményeinek és ajánlásainak, amely a szociális biztonság, illetve főként a társadalombiztosítás területét érinti.

Az Európai Szociális Karta (a magyar jogrend részévé a 1999. évi C. törvény elfogadásával vált) sem hagyta érintetlenül a szociális biztonsághoz való jog kérdését. A 12. cikk a társadalombiztosításhoz való joggal, a 13. cikk a szociális és egészségügyi segítségnyújtáshoz való joggal, a 14. cikk a szociális jóléti szolgáltatásokban való részesülés jogával, a 16. cikk a család szociális, jogi és gazdasági védelmével, a 17. cikk az anyák és gyermekek szociális és gazdasági védelemre való jogával kapcsolatos állami kötelezettségeket rögzíti. Ezen szabályok egészülnek ki a Kartához fűzött 1988. évi Kiegészítő Jegyzőkönyv 4. cikkének az idős személyek szociális védelmére való jogáról szóló rendelkezéssel. A 13. cikk alapján a szociális és egészségügyi segítségre való jog önálló jogként jelenik meg az Európai Unióban<sup>6</sup>.

Az egész világra kiterjedő dokumentumok és az európai szabályozás mellett feltétlenül meg kell említenünk az Emberek és Népek Jogainak Afrikai Kartáját, amely *expressis verbis* nem említi ugyan a szociális biztonsághoz való jogot, de néhány része [18. cikk (4) bekezdés és 29. cikk] tartalmilag kapcsolódik ezen jogosítványhoz.

A szociális biztonsághoz való jogra vonatkozó nemzetközi szabályok betartása érdekében születtek meg az ellenőrzésre irányuló eljárások, amelyek közvetlen és közvetett módon történhetnek<sup>7</sup>.

## V. A szociális biztonsághoz való jog az Alaptörvényben

Magyarország Alaptörvényének XIX. cikke a szociális biztonsághoz való jogot négy bekezdésben szabályozza. Az (1) bekezdés szerint Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. A (2) bekezdés alapján Magyarország a szociális biztonságot az előző bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. A (3) bekezdés értelmében törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybevevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja. Végezetül a (4) bekezdés akként szól, hogy Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.

Az Alaptörvény tulajdonképpen már nem (alanyi vagy nem alanyi) jogként beszél a szociális biztonságról, hanem valójában államcélként (erre utal a „törekszik” kifejezés).<sup>8</sup>

A két normaszöveg összevetéséből az a következtetés is megalapozottnak bizonyulhat, hogy megváltozott a jog alanyainak a köre. Az Alkotmány szövegére vonatkozóan volt olyan értelmezés<sup>9</sup>, mely szerint az (1) bekezdés szerinti felsorolás csak példálózó jellegű esetkörnek minősíthető, vagyis nem szűkül le a mondatban felsoroltakra, hanem az összes magyar állampolgárt a jog jogosultjának kell tekinteni. A jogi szakirodalomban ennek a kérdésnek az elemzésével a fent idézett szerzőn kívül nem foglalkozott senki, az alkotmánybírák közül is csupán ketten érintették a kérdést az Alkotmánybíróság korábbi szakaszában történő működés kapcsán. Ezzel szemben az Alaptörvény szabályozása a jogirodalmat<sup>10</sup> arra a következtetésre

<sup>6</sup> KARDOS GÁBOR: *A szociális biztonsághoz való jog védelme a nemzetközi jogban*. Fundamentum 2000/3. 8. p.

<sup>7</sup> KARDOS 2000. 10-11. p.

<sup>8</sup> FLECK ZOLTÁN–GADÓ GÁBOR–HALMAI GÁBOR: *Vélemény Magyarország Alaptörvényéről*. Fundamentum 2011/1 68. p.

<sup>9</sup> JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 2584. p.

<sup>10</sup> FLECK–GADÓ–HALMAI 2002. 68.p.



sarkallta, hogy az államnak csak a taxációban szereplő állampolgári csoportok tekintetében kell megteremteni a szociális biztonsághoz való jogot.

Jelentős változás látható az Alkotmányhoz képest a szociális biztonság tárgyát tekintve, az Alaptörvényből a szociális biztonság megteremtésének eszközei közül kikerült a társadalombiztosítás rendszere, megmaradt a szociális intézmények sora, valamint a szociális intézkedésekkel bővültek azok. A társadalombiztosítás fenntartására vonatkozó kötelezettség elhagyása felveti azt a problémát, hogy mennyiben felel meg az Alaptörvény vonatkozó része az előző pontban vázolt nemzetközi dokumentumoknak (különösen az ILO 102. számú egyezményének és a Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának).

Lényeges különbség a két normaszöveg között, hogy miközben az Alkotmányban a szociális biztonságot az egyes alanyok a megélhetésükhöz szükséges mértékű ellátás alapján érik el, addig az Alaptörvényben ez már csak a törvényben meghatározott támogatás szintjéig jelenik meg. Nem értünk egyet a szakirodalomban megjelölt azon nézettel<sup>11</sup>, miszerint ez nem releváns különbség, mert eddig sem volt szó valóságos alapjogról, vagyis a mérték tekintetében nem gyengül a rendelkezés, mert nincs hova gyengíteni azt. Véleményünk szerint ez a megközelítés lerontja a szociális biztonságnak a jelen tanulmány I. pontjában körülírt felfogását, az ember oldaláról az állam oldalára teszi át a hangsúlyt.

Az Alaptörvény újdonsága a törvény azon szabályozása, miszerint a jogalanyoknak kötelességük a szociális intézkedések igénybevétele esetén a közösség számára valamilyen „hasznos tevékenységet” végezniük. Az Alaptörvény az időskori ellátásokat kiemeli a többi ellátás közül, hangsúlyozva az egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásának szükségességét, az önkéntes magánnyugdíj pénztárak működésének lehetővé tételét és külön szabályozza a nőkkel szembeni pozitív diszkriminációt a korhatár előtti nyugellátás igénybevétele területén.

## **VI. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a szociális biztonság tekintetében 2012 óta**

Előjáróban leszögezhetjük, hogy 2012 óta az Alkotmánybíróságot kevésbé foglalkoztatta a szociális biztonsághoz való jog, mint a korábbi évek, évtizedek Alkotmánybíróságát (meggyőződésünk, hogy a mindenkori Alkotmánybíróság személyi összetétele rendkívül meghatározó ezen bíróság gyakorlatát, döntéseinek milyenségét illetően). Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság nem hivatalból jár el, hanem az elé kerülő beadványok kapcsán hozza meg döntéseit, ezért nyilvánvalóan alapvető, mely jogosultak, milyen témakörökben fordulnak ezen szervhez. Az Alaptörvény hatálybalépése óta lényegesen kevesebb beadvány érkezett a jelen tanulmány tárgyát képező ügyekben, mint például a Bokros-csomag hatálybalépését követően. Ebből a tényből következik az is, hogy kevesebbszer kellett a bírácoknak értelmezni a szociális biztonsághoz való jog mibenlétét, mint a korábbi években tevékenykedő társaiknak.

A nem túl nagy számú döntésből az alábbi következtetéseket tudjuk levonni. Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény a szociális biztonsághoz való alkotmányos alanyi jogot nem tartalmaz, az Alaptörvény XIX. cikkében szereplő „törekszik” kifejezés azt deklarálja, hogy Magyarországon a szociális biztonság garantálása nem alanyi alapjog, hanem csak államcél. Az Alkotmánybíróság szerint ez az Alaptörvény N. cikkével (a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elve) együttesen ez az államcél azt a kötelezettséget rója az Országgyűlésre és a Kormányra, hogy az ország gazdasági állapotát, teljesítőképességét figyelembe véve határozzák meg az állami szociálpolitikának azon alap elemeit, melyek garantálása állami feladat. Ez mindössze a szociális ellátórendszer fenntartását és működtetését követeli meg az államtól, anélkül azonban, hogy bármely ellátás konkrét formájára és mértékére vonatkozóan bárki számára Alaptörvényben biztosított jogot

<sup>11</sup> JAKAB ANDRÁS: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC Kft., Budapest, 2011. 221. p.

keletkeztetne. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a XIX. cikk (1) bekezdés második mondata is azt erősíti meg, hogy az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét a törvényhozó szabadon határozza meg.<sup>12</sup>

Az Alkotmánybíróság a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és az egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (Mmtv.) kapcsán fejtette ki álláspontját az egyes nyugellátások tekintetében. A határozat szerint az Alaptörvény jelzi a nyugellátások rendszerének módosítására, adott esetben szociális ellátássá történő átalakítására vonatkozó szociálpolitikai törekvést. Az AB határozat kiemeli, miszerint az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikke nem jogokról, hanem jellemzően állami kötelezettségekről és államcélokról rendelkezik. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése „állami nyugdíjra való jogosultságot” említ, amelynek feltételeit törvény állapítja meg. A XIX. cikk (1) bekezdése pedig az állampolgárok anyasága, betegsége, rokkantsága, özvegye, árvasága és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a „törvényben meghatározott támogatásra” való jogosultságot. Az Mmtv. 2012. január 1-től a megváltozott munkaképességű személyek számára nem nyugellátást, hanem egészségbiztosítási ellátást nyújt [egyfelől pénzübeli (rehabilitációs vagy rokkantsági) ellátást, másfelől rehabilitációs szolgáltatásokat]. Az AB határozat szerint tehát nem alkotmányellenes, ha nyugellátás helyett szociális ellátásban részesülnek az arra jogosultak.

A 23/2013 (IX.25.) AB határozat szakirodalom által idézett indokolása szerint a szociális ellátásokra vonatkozó szabályok megújítása egyfajta szociálpolitikai paradigmaváltás elérése volt, amelyet az Alaptörvény további rendelkezéseivel támasztottak alá.<sup>13</sup>

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ugyanakkor találkozunk a fenti értelmezéssel képest eltérő következtetésekkel is. Az egyik határozat eredeti tárgyát tekintve ugyan egy alkotmányjogi intézménnyel, a népszavazással foglalkozott, az indoklásban ugyanakkor kitért a szociális biztonsághoz való jog, illetve a nyugdíjhoz való jog kérdése elemzésére is. Kimondta, hogy a XIX. cikk jellemzően államcélokról, és nem alapvető jogokról szól, az Alaptörvénynek ez a cikke „Alaptörvényben biztosított jogot” tartalmaz abban az értelemben, hogy törvényi jogosultságoknak (meghatározott élethelyzetekhez kötve) alaptörvényi háttér ad. Habár a törvényi feltételek részletei vagy a nyugdíjra jogosultság feltételei, mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér azt jelenti, hogy az elvont jogosultság mind az állami nyugdíjat, mind a nők fokozott védelmét illetően az Alaptörvényből ered. Ezt az értelmezést erősíti az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése, amikor előírja, hogy az államnak külön intézkedésekkel kell védenie egyebek között a családokat, a gyermekeket, a nőket.<sup>14</sup>

Az egyik, utóbbi időből származó AB határozat – visszautalva a fent idézett döntésre – szerint az Alaptörvény XIX. cikkében foglalt rendelkezések jogi jellegét meghatározott élethelyzetekhez képest kell vizsgálni. Egyes élethelyzetek vonatkozásában pedig az Alaptörvény rendelkezése több mint államcél, mert arra az érintett Alaptörvényben biztosított jogként hivatkozhat. Ez a jogosultság ugyanakkor nem tekinthető alapvető jognak. E megállapítások azonban nem teszik egyértelművé az Alaptörvény XIX. cikkében foglalt rendelkezések címzettei számára, hogy az Alkotmánybíróság előtt az érintett rendelkezésre önállóan hivatkozhatnak-e, illetve ha egyes élethelyzetek vonatkozásában az Alaptörvény XIX. cikkéből alanyi joguk is fakad, az milyen tartalmú jogvédelmet biztosít a számukra.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> 3217 (IX.22.) AB hat.

<sup>13</sup> JUHÁSZ Gábor: *Államcélok, paradigmaváltás és aktuálpolitikai alkotmányozás. A szociális jogok védelme az Alaptörvényben* Esély2015/1 12.o.

<sup>14</sup> 28/2015 (IX.24) AB határozata

<sup>15</sup> 4/2016 (III.1.) AB határozat Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

## VII. A szociális jogok tartalmának alakulása az Alaptörvény hatályba lépése óta

Amint azt a fentiekben már kifejtettük, az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan állapítsa meg. 2012. január 1-jét követően ennek a feltételrendszerét egyrészt a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.), a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. LXXX. törvény (Tbj.), a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény, valamint részben a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.) határozza meg. Ezekről összességében elmondható, hogy a korábbi ellátórendszer helyett az „ellátást a (köz)munkáért” elvet valósítják meg. A szociális biztonság megteremtésének eszközei közül kikerült a társadalombiztosítás<sup>16</sup> helyébe valamiféle szociális intézmények és intézkedések összessége maradt bent, amelyet a fentiekben megjelölt jogszabályokban megjelenő megoldások valósítanak meg. Ez azonban jelenleg Magyarországon nem valósul meg, de a miéltre adott válasz egy másik tanulmány megírását igényelné.

---

<sup>16</sup> Fleck Zoltán, Gadó Gábor, Halmai Gábor, Hegyi Szabolcs, Juhász Gábor, Kis János, Körtvélyesi Zsolt, Majtényi Balázs, Tóth Gábor Attila: Vélemény Magyarország Alaptörvényéről FUNDAMENTUM 2011. 1. szám 68.o.



## A román nyugdíjrendszer – tervek, perspektívák

Vallasek Magdolna PhD,  
egyetemi adjunktus  
Sapientia EMTE, Kolozsvári Kar,  
Jogtudományi Tanszék

Jelen tanulmányunkban a román nyugdíjrendszer aktuális helyzetét, fejlődési tendenciáit és legutóbbi változásait kívánjuk bemutatni. Annak érdekében, hogy a román nyugdíjrendszerben az elmúlt egy évben lezajlott folyamatok jelentősége és szerepe a lehető legtisztábban értékelhetővé váljék, a tanulmány első felében röviden, a teljesség igénye nélkül vázoljuk a hatályos román nyugdíjrendszer kialakulásának körülményeit, jelenlegi szerkezetét, illetve fenntarthatósága szempontjából jelentős jellemzőit. Mindezeknek fényében kívánjuk ismertetni mindazokat a jogszabályi változásokat, amelyek véleményünk szerint a román nyugdíjrendszert eltérítették a korábban meghatározott és az adott gazdasági, demográfiai körülmények között jónak talált útvonaltól.

### 1. A hatályos román nyugdíjrendszer kialakításának körülményei<sup>1</sup>

A román nyugdíjrendszernek a Világbank által támogatott vegyes finanszírozású rendszerré való átalakítása 2008-ra valósult meg, a második és harmadik pillérre vonatkozó jogszabályok megalkotásával és a kötelező magánnyugdíjbiztosítás bevezetésével.<sup>2</sup> Az önkéntes biztosítási formával szemben ebben az időszakban azonban meglehetősen érdektelenség volt megfigyelhető, a politikai kommunikáció szintjén is alig-alig jelent meg, a kötelező nyugdíjbiztosítás története pedig azzal kezdődött, hogy a kormány intézkedése révén az indulási szinten befagyasztották a hozzájárulás mértékét. A vegyes finanszírozású nyugdíjrendszer 2008-al kezdődő bevezetése ellenére az állami nyugdíjpillér szerepe maradt meghatározó jellegű. A román jogalkotó és politikai döntéshozók részéről a nyugdíjreform alatt mindvégig nem volt megfigyelhető különösebb elkötelezettség a vegyes finanszírozású nyugdíjrendszer mellett. Az állami nyugdíjpillérnek a társadalmi-gazdasági körülményeknek megfelelő átszabása véleményünk szerint lényegesen jobban illeszkedik a román nyugdíjreform eddigi menetébe, mint a magánbiztosítási pillérek szerepének megerősítése.

Elemelve a nyugdíjrendszerrel kapcsolatos folyamatokat azt figyelhetjük meg tehát, hogy a parametrikus reform folytatása prioritásként megmaradt, ezzel a gondolkodási móddal némiképp szembemelve a régióban az adott pillanatban megfigyelhető általános tendenciákkal, vagy legalábbis megelőzve azokat, azonban összhangban magának a Világbanknak a hozzáállásával is, amely a kétezres évek második felére árnyaltabb nyugdíjpolitikai nézeteket kezdett hangoztatni, mint korábban.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Lásd részletesen Vallasek 2015, 29-66, 148-182.

<sup>2</sup>Hasonló folyamatok zajlottak korábban Magyarországon is. Lásd Barta 2012.

<sup>3</sup>A Világbank egy 2005-ben publikált terjedelmes tanulmányban vizsgálta felül a kötelező tőkésített nyugdíjpénztárakra vonatkozó korábbi álláspontját. A tanulmány többször hangsúlyozza, hogy a Világbanknak a nyugdíjrendszerekre vonatkozó elképzelései nem tekinthetők követendő példának (*blueprint*) hanem csak viszonyítási alapnak (*benchmark*). Egy egész fejezeten keresztül bizonyítja, hogy a Világbank soha nem kényszerítette rá a nyugdíjrendszerre vonatkozó elképzeléseiket egyetlen országra sem. A bizonyítás lényege, hogy az 1984 és 2004 között 68 országnak nyújtott 204 nyugdíjrendszer-fejlesztést támogató hitelből csak 43 vonatkozott kötelező magánnyugdíjpénztárakra, s ezek nagy részét is csak azután nyújtották, hogy az ország már

Figyelembe véve a 2000 évi 19 számú társadalombiztosítási törvényen (Tny.) alapuló állami nyugdíjrendszer működésének nehézségeit, a 2008 decemberében megalakult (első) Boc kormány által kidolgozott kormányprogram társadalombiztosításról szóló fejezete tartalmazta a nyugdíjrendszer reformjának folytatására vonatkozó szándék megfogalmazását. A kormányprogram két alapvető irányvonalat jelölt ki: első sorban a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer további átalakítását tartotta szükségesnek, a magánnyugdíjrendszerre vonatkozóan pedig a garanciaalap szabályozását és működését célzó intézkedéseket látta elsődleges fontosságúnak.

A kötelező állami nyugdíjrendszer parametrikus átalakításában is egyértelműek voltak a megjelölt prioritások: a „kiváltságos” helyzetet teremtő kiegészítő nyugdíjrendszerek megszüntetése, illetve beolvasztása az állami rendszerbe, valamint a nyugdíjjogosultsági feltételek szigorítása.

A kormány szakértői által kidolgozott törvénytervezet azonnal hatalmas sajtóvisszhangot kapott, és gyakorlatilag minden fronton erőteljes ellenállásba ütközött, különösen a megszüntetésre szánt nyugdíjrendszerek (katonaság, rendvédelmi és bírói testület, stb.) tagjai és várományosai részéről. A tervezett rendelkezésekkel szembeni ellenállás gyakorlatilag általános volt, mivel a nyugdíjrendszerben érintett minden társadalmi kategória számára kedvezőtlenebb helyzetet teremtettek a bevezetendő szigorítások.

Ilyen körülmények között 2009 szeptemberében Emil Boc miniszterelnök bejelentette, hogy nyugdíjtörvény hatályba lépése érdekében élni fog a Parlament előtt a kormányzati felelősségvállalás alkotmányos eszközével. Mint ahogy az várható volt, az ellenzék a nyugdíjtörvény előterjesztését követően azonnal kezdeményezte a kormány elleni bizalmatlansági indítvány benyújtását, amelyre október 8-án sor is került.<sup>4</sup> A bizalmatlansági indítvány megszavazásának napján a Parlament házai előtt tartott beszédében hangzott el a kormányfőnek a román sajtóban gyakran emlegetett kijelentése, miszerint a nyugdíjtörvény hatályba lépésének az esélye megéri számára a mandátuma kockáztatását.<sup>5</sup>

Annak ellenére, hogy 2009 októberében az ellenzék által benyújtott bizalmatlansági indítvány következtében megbukott a kormány, a politikai döntések irányvonalában semmilyen különösebb változás nem történt. Nem is volt szükség erre, hiszen az új kormány megalakulásáig az előző kabinet folytatta munkáját, majd több sikertelen próbálkozás után az államelnök újra Emil Boc személyét jelölte miniszterelnöknek.

Kihasználva az új koalíciós kormányzás következtében kialakult parlamenti többséget, 2010 februárjában a román kormány gyakorlatilag változatlan formában a Parlament elé küldte az egységes állami nyugdíjrendszerre vonatkozó törvénytervezetét.<sup>6</sup> Az ezt követő parlamenti eljárás, amelynek eredményeként végül megszületett az új román nyugdíjtörvény, az egyik legvitatottabb és ellentmondásosabb Románia rendszerváltás utáni történetében. Egyértelműnek tűnik, hogy a Kormány minden áron ragaszkodott a jogszabály hatályba

---

bevezette a rendszert. A tanulmány téziseit a Világbank igazgatótanácsa 2007-ben tárgyalta meg, s a vita jegyzőkönyve alapján készült összefoglaló lényegében megismétli a korábbi tanulmány téziseit. Mindkét tanulmány tartalmazza, hogy olyan országok, amelyeknek nagy az államadósságuk s nagy implicit államadósságot megtestesítő felosztó-kirovó nyugdíjrendszerrel rendelkeznek, ne térjenek át a magán nyugdíjpénztári rendszerre. (Kun 2010, 109., Holzmann-Hintz 2005, 63-70.)

<sup>4</sup>A kormány elleni bizalmatlansági indítványt a Nemzeti Liberális Párt, valamint az RMDSZ kezdeményezte néhány, a Szociáldemokrata Párthoz tartozó képviselő támogatásával.

<sup>5</sup>„Nem félek mindaddig, amíg tudom, hogy a Kormány azt teszi, amit tenni kell. A nyugdíjtörvény olyan, amelyért megéri kockára tenni a mandátumod. Nem aggódom és optimista vagyok.” Emil Boc Parlament előtti nyilatkozatának részlete. Forrás: <http://www.mediafax.ro/politic/boc-nu-are-emoții-pentru-legea-pensiilor-merita-sa-iti-pui-mandatul-la-bataie-4984378> (2016.08.16)

<sup>6</sup>A Kormány nyilvántartásában E22/10.02.2010 törvénytervezetet először megkeresett házként a Szenátus elé nyújtották be, ahol L124/16.02.2010 számmal iktatták. Innen került a Képviselőház, mint döntő ház elé, 323/17.05.2010 bejegyzési számmal.

lépéséhez, és ennek érdekében a cél szentesíti az eszközt alapon akár kifejezetten vitatható lépéseket is megtenni. Első lépésként sikerült a Kormánynak elérni azt, hogy a Szenátus, az Alkotmány által előírt határidők túllépése miatt úgy fogadta el a törvénytervezetet, hogy nem kerülhetett sor a vitájára, érvénytelenítve ezzel éppen a bikameralizmus lényegét. A törvénytervezetnek a Képviselőház előtti vitája sem volt mentes a botrányoktól, különösen a végszavazás, s az eljárás több törvényességi és alkotmányossági problémát vetett fel.

Mindentől függetlenül azonban az Egységes állami nyugdíjrendszerre vonatkozó 263/2010 számú törvény (Enyt.) meghatározóvá vált a román nyugdíjrendszer fejlődésének szempontjából.

A törvénytervezet kidolgozásának évében, 2009-ben, Románia a GDP nagyjából 8%-át fordította nyugdíj szolgáltatásokra. Ugyanakkor a társadalombiztosítási pénztár hiánya ekkorra elérte az 1,5 milliárd eurót olyan körülmények között, hogy az eltartottsági arány 0,98/1 volt. A helyzetből egyértelműen adódott, hogy az állami nyugdíjrendszernek mely elemeit szükséges és lehetséges átalakítani. A nyugdíjjárulék mértékének további emelése például nem tűnt járható útnak. Annál inkább a nyugdíjkorhatár fokozatos emelése, hiszen ez a Tny. körülményei között az Európai Unió államaiban szabályozott egyik legalacsonyabb mértékű volt. Nem beszélve a valós nyugdíjazási kor átlagos értékétől, amely 54 év és 7 hónap volt, miközben a törvényes korhatár nők számára 58 év és 9 hónap, férfiak számára 63 év és 9 hónap lett volna.

Az állami nyugdíjpillér parametrikus reformjának másik logikus lépése a rendszerbe befizetők számának növelése, párhuzamosan a nyugdíjasok létszámának csökkentésével. Ennek legegyszerűbb módja az előre hozott öregségi nyugdíj, valamint a rokkantnyugdíjazás jogszabályi feltételeinek megszigorítása. 2009-ben közel 115.000 előrehozott nyugdíjban levő és 900.000 rokkantnyugdíjas járadékának kifizetése terhelte a társadalombiztosítási pénztárt.<sup>7</sup>

A hozott intézkedések megfelelnek a régió és az EU országaiban általánosan megfigyelt tendenciának, mint például a nyugdíjazási korhatár emelése, az előrehozott öregségi nyugdíjra és a rokkantsági nyugdíjra való jogosultság feltételeinek a szigorítása. Ehhez járul még két olyan terület, amely a román nyugdíjrendszer szerkezeti sajátosságából adódik. Ezek közül az első az állami rendszerrel párhuzamosan működő rendszerek beolvasztása az immár egységesnek nevezett első pillérbe, habár ez a pillér továbbra sem teljesen „egységes”, hiszen önállóan működik tovább az ügyvédek és az egyes államilag elismert egyházak társadalombiztosítása, s ezen belül a nyugdíjbiztosítás. Az egységes és univerzális nyugdíjrendszer gondolata jellemzően megtalálható a volt szocialista országok nyugdíjbiztosítási struktúrájában. A nyugat-európai államok más hagyományokon fejlődött nyugdíjrendszereire ez kevésbé jellemző, sokkal nagyobb tere van, különösen a jövedelemforrás szerinti biztosítási rendszerekben, a munkahelyi és foglalkozási alapú széttagoltságnak.<sup>8</sup> A második pedig a nyugdíjkiszámítás pontrendszeren alapuló módozatából következik, és a nyugdíjpont meghatározásának körülményeire vonatkozik.

Az állami rendszerrel még párhuzamosan működő egyéb nyugdíjrendszerek beolvasztása az egységes első pillérbe a társadalombiztosítási pénztár bevételeinek növelését célozta. Ennek az intézkedésnek a befizetők létszámának növelése mellett hivatalosan is hangoztatott célja egy igazságosabb nyugdíjrendszer kialakítása volt, amelyben a folyósított nyugdíjjáradék összege szorosabb összefüggésben álljon az aktív életszakaszban befizetett

<sup>7</sup>Tudvalevő, hogy Romániában, hasonlóképpen a más környező országokban is megfigyelhető gyakorlattal, a rokkantsági-, valamint az előzetes nyugdíjazást a gyors iramban terjedő munkanélküliség elleni eszközként használták fel. Annak ellenére, hogy a szakértők már a Tny. hatályba lépésekor hangoztatták ennek a módszernek a társadalombiztosítási pénztár működésére gyakorolt negatív következményeit, az előrehozott öregségi nyugdíj és a rokkantsági nyugdíj jogszabályi feltételei továbbra is lehetővé tették ennek a „menekülési útvonalnak” a kihasználását. A Tny. utáni időszakban, tova be az új törvény tervezetének kidolgozásáig közel 50%-al nőtt a rokkantsági nyugdíjasok száma (600.000 személyről 900.000 személyre). Forrás: <http://www.cdep.ro/proiecte/2010/300/20/3/em323.pdf>

<sup>8</sup>Prugberger 2008, 102-109.

járulékok összegével. A speciális szolgálati nyugdíjak megszüntetésével kisebb lett a szakadék az átlagos, meglehetősen alacsony összegű, és a sokszor abszurd módon magas nyugdíjak között, amelyeket a különböző párhuzamosan működő nyugdíjrendszerekben fizettek ki.<sup>9</sup> Az egyes foglalkozásokkal járó szolgálati nyugdíjak problémája, mintegy a szocializmus korszakának reminiscenciájaként, a környező államokban parametrikus nyugdíjreformjának recens folyamataiban a legtöbb helyen megtalálható. Hasonló szabályozási változás történt Bulgáriában, de akár Lengyelországban is, annak ellenére, hogy az érintett szakmai kategóriák, (különösképpen a honvédelmi és rendvédelmi erők kötelékében szolgálatot teljesítők) hevesen tiltakoztak ellene.

Az állami nyugdíjrendszer egységesítésének várható eredményeként a hozzájárulást fizetők számát 2011-ben 175.000 fővel, 2020-ig pedig még 529.000 fővel tervezte növelni a Kormány, miközben az előnydíjazás és a rokkantsági nyugdíjazás feltételeinek megszigorításával a fenti időszakokban 241.000, illetve 284.000 fővel kívánta csökkenteni a nyugdíjasok számát.<sup>10</sup>

A tervezett mutatók elérése ugyan nem sikerült, ennek ellenére a felépített nyugdíjrendszer fenntarthatóságának helyzete reményteljesebbnek mutatkozott, mint a korábbiakban.

## 2. A román nyugdíjrendszer helyzete napjainkban

Az Enyt. hatályba léptetése, illetve a kötelező magánnyugdíj alapba való befizetések befagyasztásának felszámolása és az előre meghatározott befizetés-növelési ütemezéshez való visszatérés pozitívan befolyásolta a román nyugdíjrendszer fenntarthatóságát.

Az Expert Forum szakértői 2012-re jelentették meg részletes tanulmányukat a román nyugdíjrendszer fejlődéséről, amelyben hét lehetséges további forgatókönyvet dolgoztak ki, s az egyes paraméterek változásai alapján annak nagyjából 2040-ig várható hatásait vetítették elő.<sup>11</sup> Egyértelmű következtetése a hatásvizsgálatnak, hogy esetleges apróbb korrigálások mellett, de az Enyt. hatályba lépésével kialakult rendszer mutatkozik a legelőnyösebbnek. A nők és férfiak számára egységesített nyugdíjazási korhatár 2035 körül enyhe javulást eredményezne, hasonlóképpen a II. pillérbe való hozzájárulás 10%-ra való emelése a nyugdíjnak átlagosan 2%-al való növekedését eredményezné. Ugyanakkor a II. pillérhez való hozzájárulásnak 3,5%-on való befagyasztása a nyugdíjalap deficitjének csupán a GDP 0,4%-al való csökkenését eredményezné, párhuzamosan a nyugdíjjaradék 12%-os csökkenésével. A magyarországi intézkedésekhez hasonló teljes megszüntetése a II. pillérnek a GDP 1%-val csökkentené a deficitet, miközben 33%-al csökkennének a nyugdíjjövedelmek.<sup>12</sup>

A kötelező állami nyugdíjbiztosítási pillér további átalakítására vonatkozóan magunk is úgy gondoltuk, hogy ezt a kérdést, egy időre legalábbis, de lezártak kellene tekinteni. Az Enyt.-ben lefektetett szabályozás az adott gazdasági, demográfiai körülmények között tovább nem tűnt szigoríthatónak. Nyilván ez nem azt jelentette, hogy véleményünk szerint az állami nyugdíjpillér romániai szabályozása tökéletes volt, illetve az Enyt. megalkotása önmagában garanciát jelentett a nyugdíjrendszer fenntarthatósága szempontjából. Azonban nagyon sok román szakértővel együtt úgy láttuk, hogy az erőfeszítéseket inkább arra kellene irányítani, hogy az Enyt. által létrehozott szabályozás valóban érvényesülni tudjon. Csak ilyen

<sup>9</sup>A vizsgált év hivatalos adatai alapján (2009) a legkisebb és a legnagyobb összegű nyugdíj között mintegy százszoros különbség volt. A legkisebb folyósított nyugdíj összege 350 román lej volt, míg a legnagyobbé meghaladta az állami rendszerben a 23.000 lejt, a párhuzamos rendszerekben folyósított szolgálati nyugdíjak esetében pedig a 35.000 lejt.

<sup>10</sup> Forrás: <http://www.cdep.ro/proiecte/2010/300/20/3/em323.pdf>

<sup>11</sup> Forrás: <http://www.wall-street.ro/files/140394-352.pdf>, <http://expertforum.ro/en/expert-forum/> (2016.08.23)

<sup>12</sup>Dobre–Ioniță–Marinache 2012. 27-49.



körülmények között válhatna lemérhetővé az egyes intézkedések rövid vagy akár hosszabb távú valós hatása.

A nyugdíjjárulék mértéke véleményünk szerint tovább nem emelhető anélkül, hogy az a feketegazdaság még nagyobb térnyerését ne eredményezné, hogy ne növekedne tovább a minimálbérre bejelentett munkavállalók száma. Viszont nagyobb pénzügyi fegyelem és főleg a járulékok tényleges és határidőben való utalására vonatkozó figyelem által növelhető a nyugdíjkassza bevétele.<sup>13</sup> Nem tűnt célszerűnek tovább emelni a nyugdíjazáshoz szükséges korhatárt és szolgálati időt sem, ugyanakkor elérhető kellene legyen, hogy a reális nyugdíjazási korhatár jobban megközelítse a törvényes értéket. Ahhoz, hogy a reális nyugdíjazási korhatár emelkedjen, nem elegendő a jogszabályi háttér megteremtése.<sup>14</sup> A reális nyugdíjkorhatár emelkedése első sorban egyéb külső tényezők feltétele, mint amilyen a munkaviszonyok és a lakosság általános egészségi állapotának javulása, a folyamatos képzés és átképzés gondolatának fokozatos térnyerése a munkavállalók mentalitásában, a munkáltatók által szisztematikusan szervezett szakmai továbbképzések elterjedése.<sup>15</sup>

A román jogszabályi keret által meghatározott vegyes rendszert tehát változatlanul egyensúlytalanság jellemzi, több szempontból is. Egyrészt változatlanul hangsúlyos az állami nyugdíjpillér és a magánbiztosítási formák jelentősége közötti eltérés, másrészt a kötelező és az önkéntes magánbiztosítás között is hasonló különbségeket figyelhetünk meg.

A nyugdíjrendszer fenntarthatósága ugyanakkor a Román Statisztikai Hivatal 2015-re vonatkozó adatai alapján nem mutat pozitív változást.<sup>16</sup>

A legsúlyosabb problémát a demográfiai mutatók változása jelenti. Míg a rendszerváltáskor, 1990-ben Románia lakossága 23 milliós volt, ez a szám 2015-ben már csak 19 millió körüli volt, és 2050-re csupán 13 milliót prognosztizálnak. Súlyos problémája Romániának a munkaerő elvándorlása, lehangsúlyosabban Moldova és Erdély területéről, de más régiókból is. A hivatalos adatok szerint legkevesebb 2,5 millió román állampolgár dolgozik külföldön. Ezeknek nagy része családjával, gyerekeivel együtt távozott és igen kicsi a valószínűsége, hogy visszatérjenek az országba.

Továbbra is nagyon gyenge a befizetési arány, különösen a magánnyugdíjjárulék esetében, ahol akár a 60%-ot sem éri el. Ez hosszú távon rendkívül súlyos helyzetet fog teremteni, hiszen a felhalmozás hiányában a majdani nyugdíjak összege is alacsonyan marad. A helyettesítési ráta nem éri el az 50%-ot, az átlagnyugdíj összege a bruttó átlagbér 37%-val egyenlő és továbbra is legalább a GDP 2,5%-át kell átírányítani az állami rendszerbe ahhoz, hogy a kurrens nyugdíjkifizetéseket folyósítani lehessen.

2015 azonban a román nyugdíjbiztosítási rendszer szempontjából nem pozitív változásokat hozott, hanem két szempontból is egy káros visszarendeződési folyamatnak

<sup>13</sup> A romániai társadalombiztosítási helyzetét aprólékosan feltáró, a bukaresti székhelyű „Szegénység és társadalmi kirekesztettség elleni bizottság” számára készült elemzésében a terület román kutatója, Ion Mărginean, által vezetett munkacsoport már 2001-ben erre a következtetésre jutott. „A szociális programokhoz szükséges finanszírozási források növelésének nem a jövedelmek adójának és/vagy a járulékoknak az emelése az eszköz. Sokkal inkább a társadalombiztosítási költségeknek a központi költségvetésen belüli helyzetének átgondolására lenne szükség, illetve ezen belül arányainak növelésére. Az ehhez szükséges források a járulékfizetésre kötelezettek által folyósítandó összegek nagyobb arányú valós befizetéséből származhatnának.” (Mărginean 2001, 8.)

<sup>14</sup> A hibás döntésekkel és a csalások ellenőrzésének hiányával magyarázható az a helyzet, hogy az EU országaival összehasonlítva Romániában figyelhető meg a legalacsonyabb reális nyugdíjazási korhatár. (Dobre-Ioniță-Marinache 2012, 13.)

<sup>15</sup> Dobrescu-Şeitan 2005, 17. Az idézett kötet mindkét szerzője vezette a román munkaügyi tárcát, Smaranda Dobrescu 1999-2000, Mihai Şeitan 2009-2010 között. Ez utóbbi az Országos Nyugdíjpénztár elnöke is volt, illetve részt vett a román nyugdíjreform jogszabályi kereteinek megteremtésében. A szerzők adatai szerint, az általuk vizsgált időszakban (2000-2005) a nyugdíjjárulékoknak a Nyugdíjpénztárba való utalásának valós aránya nem érte el a 70%-ot.

<sup>16</sup><http://www.insse.ro/cms/>

lehattünk tanúi, amelyben mind az egységes és járulék-járadék aránya szempontjából igazságosabb rendszer elvének, mind a pontrendszerű nyugdíjkiszámítás elvének a megbomlását eredményezte, nemkívánatos precedenst teremtve ezáltal.

### 3. A katonaság nyugdíjrendszerének kiválása az egységes rendszerből

Az a jogszabály, amely az egységes rendszer elvével szembemelve hozott létre a korábbiakhoz hasonló, az állami rendszerrel párhuzamosan és sajátos szabályok alapján működő nyugdíjrendszert, az a katonai nyugdíjakról szóló 223. számú törvény.<sup>17</sup> Bár a jogszabály címe csak a katonaságra utal, hatálya alá esnek a rendőrség, csendőrség és büntetésvégrehajtási intézmények állományában levő tisztségviselők is. A jogszabály értelmében meglevő párhuzamos rendszerek mellett a katonaság nyugdíjrendszere ismét külön szabályozást kap, az egységes rendszertől eltérő szerkezete, működési elvei és szabályai következtében ismét kiváltságos helyzetet teremtett a hatálya alá eső személyek számára. A törvény nem tartotta meg sem a korábbi nyugdíjazási feltételeket, sem a pontrendszer alapú nyugdíjkiszámítási módot, sőt, a folyósítás alatt levő nyugdíjak újraszámolását rendelte el 2016 január 1-el kezdődően, egy általános 5%-os nyugdíjemelés mellett.

A pontrendszerű számítás helyett a törvény visszavezeti a korábbi járadékszámítást, amelynek értelmében a nyugdíj összegét az utolsó öt szolgálati évből kiválasztott hat egymást követő hónap jövedelme alapján számolják ki, amely ismét eltávolítja a teljes aktív életszakasz alatt befizetett járulékok és a kapott nyugdíjjáradék közötti megfelelő arányt.

A számítási alapot meghatározó 28. cikke a törvénynek úgy fogalmazott, hogy az adott hat hónap „teljes bruttó jövedelme” alapján kell kiszámítani a nyugdíjak összegét, amelyet az érintettek úgy értelmeztek, hogy minden jövedelem, pótlék, stb. beszámolhatóvá válik. A félreértés eloszlása érdekében a Dacian Cioloș vezette kormány az állami alkalmazottak 2016 évi bérezésére vonatkozó sürgősségi kormányrendeletében (57/09.12.2015) elrejtett egy rendelkezést (40. cikk), amelynek értelmében a számítási alapot csupán a havi bruttó zsold vagy fizetés jelenti, és pontosan felsorolja, melyek azok a juttatások, amelyek nem foglalhatóak bele a számítási alapba.

A fenti korrekció ellenére a katonai nyugdíjakról szóló törvény meglehetősen vihart kavart mind a médiában, mind a szakértők között. A jogszabályi változások mellett felsorakoztatott érvek nem feltétlenül állnak a lábukon, nem tartjuk megfelelő indoknak például azt a kijelentést, hogy a nyugdíjszabályok változásai hivatottak kompenzálni azt a kényelmetlenséget, hogy az érintett szakmák területén nem lehet halmozni a munkaszerződéseket (illetve csak bizonyos egyéb tisztségek vállalhatóak, például oktatási területen). Ugyanakkor meglehetősen aggályosnak mutatkozik az a tendencia, amely figyelmen kívül hagyja a nyugdíjrendszer felépítésének eltervezett hosszú távú stratégiáit.

### 4. A szolgálati nyugdíjpótlékok

A másik olyan intézkedés csomag, amely a felépített nyugdíjrendszer lényegi elveivel szembemelve hozott jogszabályi változásokat, az az Enyt. által az egységes rendszerbe integrált, azonban a korábbi szabályozás alapján is kedvezményezett kategóriák számára bevezetett „szolgálati nyugdíjak” rendszere.

Az új juttatási forma ugyan célját tekintve kötődik a nyugdíjrendszerhez, azonban valójában nem nyugdíj-jellegű, hiányzik belőle a hozzájárulási elem, hiszen semmilyen módon nem áll összefüggésben az aktív életszakaszban befizetett járulékokkal. Az új juttatási forma bevezetése érdekében a román jogalkotó nem nyúlt a hatályos nyugdíjtörvényhez, minden

<sup>17</sup>223/24.07.2015 törvény a katonai nyugdíjakról. Megjelent Románia Hivatalos Közlönye 556/27.07.2015 számában.

esetben az adott szakma gyakorlására vonatkozó jogszabályt módosította, a közvélemény számára mintegy észrevétlenül, mindaddig, amíg nem került sor a parlamenti képviselők és az önkormányzati tisztségviselők juttatásának megszavazására. Ilyen módon változott 2015 során többek között áprilisban a polgári repülésben dolgozóakra vonatkozó törvény, júniusban a törvényszéki írnokok és a diplomáciai testület munkavégzését meghatározó törvény, szeptemberben a Számvevőszék alkalmazottainak státusára vonatkozó jogszabály.

Az addig gyakorlatilag észrevétlenül zajló folyamat decemberben fordult médiabotrányba, amikor a parlamenti képviselők és szenátorok önmaguk számára is hasonló öregségi juttatási formát szavaztak meg, majd pár nappal később az önkormányzati tisztségviselők juttatását előkészítő törvény is napirendre került.

Az „öregségi juttatásnak” nevezett nyugdíjpótlékra való jogosultság feltételei alapvetően azonosak voltak, mind a parlamenti képviselők és szenátorok, mind az önkormányzati tisztségviselők számára. A törvény értelmében a nyugdíjkorhatár elérése után a legkevesebb 6 havi, legtöbb három mandátumot kitöltő képviselők és szenátorok jogosultak az öregségi juttatásra, amely bármilyen jellegű jövedelemmel halmozható és összege egyenlő a bruttó képviselői/szenátori juttatás 0,55%-val, a megfelelő időszakra számolva.<sup>18</sup> Előzetes számítások szerint ez egy 1500 – 4600 RON közötti értéket jelent, miközben Romániában az átlagnyugdíj 890 RON.

A juttatás finanszírozása nem a nyugdíjkasszát terheli, hanem a központi költségvetésből különítik el a megfelelő összegeket.

Annak ellenére, hogy a médiában szakértők és közvélemény egyértelműen azt kérte Klaus Iohannis államfőtől, hogy ne hirdesse ki a parlamenti képviselők és szenátorok öregségi juttatását bevezető törvényt, hiszen az méltánytalan megkülönböztetésen alapul és a jelenlegi gazdasági helyzetben indokolatlan költiséget jelent a központi költségvetés számára, az államfő aláírta a törvénymódosítást, amely így 2016 január 1-el kezdődően hatályba lépett.

Néhány nappal az előző jogszabály kihirdetése után a Parlament elfogadta az önkormányzati tisztségviselők „öregségi juttatásáról” szóló jogszabályt is, amelynek értelmében a polgármester, alpolgármester, megyei tanácsok elnökei, alelnökei részesülhetnek a speciális nyugdíjpótlékban. A Dacian Cioloș vezette Román Kormány azonban az Alkotmánybírósághoz fordult, óvásában azt hangsúlyozva, hogy a tervezett törvény több ponton sérti az alaptörvényt: diszkriminatív, visszamenőleges hatályú és nincs megjelölve megfelelő finanszírozási forrás a többletkiadások fedezetére.

A 22/2016. január 20-i számú döntésében<sup>19</sup> az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította a jogszabályt azzal az indoklással, hogy nem kellően tisztázott az öregségi juttatás intézményének fogalma, jogosultjainak köre, a juttatás kiszámításnak módszertana (Románia Alkotmánya 1(5)cikk<sup>20</sup>), sérti a jogegyenlőség elvét (16 cikk<sup>21</sup>) és nem jelöli meg a szükséges finanszírozási forrásokat (138(5) cikk<sup>22</sup>).

<sup>18</sup>A román Parlament változó számú képviselővel és szenátorral működött a rendszerváltást követően. A jelenlegi 2012-2016 közötti ciklusban 588 parlamenti jutott mandátumhoz, a közelgő 2016 december 4-re kiírt választásokat követően csak 466 parlamenti kezd majd meg mandátumát.

<sup>19</sup>[http://juri.ro/static/files/2016/februarie\\_2016/26/decizia\\_22.pdf](http://juri.ro/static/files/2016/februarie_2016/26/decizia_22.pdf)

<sup>20</sup>Románia Alkotmánya 1(5) cikk. **A román állam:** Romániában az Alkotmánynak, a felsőbbségének, és a törvényeknek a betartása kötelező.

<sup>21</sup>Románia Alkotmánya 16 cikk. **A jogegyenlőség** (1) Az állampolgárok kiváltságok és diszkrimináció nélkül egyenlők a törvény és a közigazgatások előtt. (2) Senki sem állhat a törvény fölött. (3) A polgári vagy katonai köztisztségeket vagy méltóságokat, a törvény feltételei között, román állampolgársággal és az országban állandó lakhellyel rendelkező személyek tölthetikbe. (4) Romániának az Európai Unióhoz történő csatlakozásának a feltételei között, az Unió azon állampolgárai, akik megfelelnek az organikus törvény feltételeinek, választhatnak és megválaszthatóak a helyi közigazgatás hatóságaiába.

<sup>22</sup>Románia Alkotmánya 138(5) cikk. **Az országos köz költségvetés** (5) Egyetlen költségvetési kiadás sem hagyható jóvá a finanszírozási forrás megállapítása nélkül.

Néhány hónappal később közel azonos tartalommal a Parlament újabb törvényt hozott az önkormányzat tisztségviselők öregségi juttatásának bevezetésére vonatkozóan, azonban 2016 júliusában egy újabb döntésében az Alkotmánybíróság ismét alkotmányellenesnek nyilvánította a törvénykezdeményezést.

A román nyugdíjrendszer aktuális folyamatainak történetéhez ugyanakkor az is hozzátartozik, hogy az Alkotmánybíróság egyhangúan megfogalmazott véleménye teljes mértékben helytálló lenne a parlamenti képviselők és szenátorok öregségi juttatásának tekintetében is, azonban ez a törvény változatlanul hatályban van, alkotmányellenességét legfeljebb a szakértők és a média vitatta.

## 5. Záró gondolatok

Az elmúlt rövid időszak történései egyértelműen bebizonyították a román állami nyugdíjrendszer egyensúlyának sérülékenységét a politikai lobbival szemben.

Véleményünk szerint mindaddig, amíg a fentiekhez hasonló, precedens értékű példái születnek az egységes rendszer és a pontrendszerű, a befizetésekkel arányos járadékszámítás kikerülésének lehetőségére, a román nyugdíjrendszer fenntarthatóságának kérdését nem csupán a gazdasági és demográfiai mutatók alapján kell vizsgálnunk. A nyugdíjrendszernek a politikai érdekek szerinti módosításai és átszabásai azonban nem a fenntarthatósághoz, hanem a bizonytalansághoz vezetnek.

### Felhasznált irodalom:

Barta Judit: *Az intézményesített kötelező, avagy „kötetlen” előgondoskodás szerepe és formái Magyarországon*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2012 .

Dobre, Susana–Ioniță, Sorin–Marinache, Daniela: *Cine va mai plăti pensiile „decreștelor” în 2030? Situația României în context comparativ UE și șapte scenarii de evoluție a sistemului public de pensii*. București, Expert Forum, Working Paper no. 3., 2012

Dobrescu, Smaranda–Mihai, Șeitan: *Pensii private*. București, Ed. Juridică, 2005

Holzmann, Robert–Hintz, Richard: *Old-Age Income Support in the 21<sup>st</sup> Century*. Washington DC, The World Bank, 2005

Kun János: A tyúk nem tojik aranytojást. *Pénzügyi Szemle*, 55. 1., 2010

Mărginean Ion (szerk.): *Analiza comparativă a finanțării politicilor sociale: România – țări în tranziție – țările UE*. București, Comisia Antisărăcie și Promovarea Incluziunii Sociale, 2001

Prugberger Tamás: *Az európai szociális jog vázolata*. Debrecen, Debreceni Egyetem ÁJK, Líceum-Art Könyvkiadó Kft., 2008

Vallasek Magdolna: *A román nyugdíjrendszer fejlesztésének irányvonalai*. Kolozsvár, 2015

Scientia Kiadó, 2015

