

Átgondolatlan AB határozat: 70 000 gondnokság alatt álló ember ennél többet érdemel

- Szakmai elemzés az 548/E/2006 AB határozathoz -

Az Alkotmánybíróság 2011. május 30. napjával határozatot hozott az Értelmi Fogyatékossgal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége **cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezett személyek munkaviszonyon alapuló foglalkoztatása** kapcsán 2006-ban benyújtott indítványára.

A határozat amellett, hogy kimondta: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet valósított meg azáltal, hogy nem teremtette meg a cselekvőképtelen nagykorú személyek munka- vagy egyéb jogviszonyon alapuló foglalkoztatásának törvényi feltételeit és garanciáit, **jogi érvelése elnagyolt és erősen vitatható megállapításokat tartalmaz.**

Szövetségünk a gondnokság alatt álló személyek munkavállalását érintő rendezetlen jogi háttér miatt fordult az Alkotmánybírósághoz, mely alkotmányellenes helyzetet teremtett és évek óta éles viták tárgyát képezi.

A Munka Törvénykönyve (Mt.) a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt álló személyek számára kifejezetten lehetővé teszi – törvényes képviselőjük hozzájárulása nélkül is – munkaviszony létesítését, a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló személyek esetében azonban a jelenleg hatályos szabályok nem egyértelműek.

A rendelkezések értelmében tehát a korlátozottan cselekvőképes személyek bármiféle hozzájárulás nélkül válhatnak munkavállalóvá, a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló személyek foglalkoztatásáról azonban az Mt. nem rendelkezik. A Polgári Törvénykönyv (Ptk.) gondnoksági szabályai alapján ugyanakkor nem zárható ki az, hogy a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló személyek az általános jognyilatkozat tételi szabályok alapján, gondnokuk közreműködésével munkaviszonyt létesítsenek.

1. A munkához való jog érvényesüléséhez szükséges garanciák

Az Alkotmánybíróság fent hivatkozott, 548/E/2006. AB határozatában, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség körében, állandó gyakorlata alapján **azt vizsgálta, hogy a munkához való alapjog érvényesüléséhez szükséges garanciák rendelkezésre állnak-e** a kizáró gondnokság alatt álló személyek foglalkoztatása esetében. A határozat indokolásában kifejti, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet az Alkotmánybíróság akkor állapíthat meg, ha a jogalkotó szerv jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. (37/1992. (VI.10.) AB határozat).

Hiába állapítja meg az Alkotmánybíróság, hogy a Munka Törvénykönyve a cselekvőképtelen személyek munkaviszony-létesítési és munkavégzési lehetőségéről nem rendelkezik, az alkotmányellenesség **vizsgálatát csak a rehabilitációs foglalkoztatáshoz kapcsolódó garanciák érvényesülése vonatkozásában folytatta le**, hiszen érvelése alapján a „belátási képesség hiánya”

önmagában is a munkaviszony természetes akadályát képezheti, viszont „a cselekvőképtelen személyeknek akár a rehabilitációhoz kapcsolódó foglalkoztatása is igényelhet a munkavégzéshez kapcsolódó speciális jogi kereteket.” A testület így a tényleges problémát megkerülve, csupán a kizárólag intézményi keretek között megvalósuló, úgynevezett rehabilitációs foglalkoztatás kérdését vette górcső alá, megállapítva azt, hogy a „e foglalkoztatási formát a cselekvőképtelen személyek is igénybe vehetik, sőt a munkavégzésre irányuló megállapodást törvényes képviselőjük mellett maguk is aláírhatják.”

A **Fővárosi Bíróság** korábbi ítéletében a következő előremutató megállapításokat tette kizáró gondnokság alatt álló személyek foglalkoztatásával kapcsolatban:

*„Mindezek alapján megállapítható, hogy a magyar jogrendszerben **nincsen a cselekvőképtelen személyek munkajogviszonyban való foglalkoztatását általánosságban kizáró szabály**, ezért az ügyben releváns jogszabályok ezzel ellentétes értelmezése és alkalmazása jogszabálysértő, figyelemmel az **Alkotmány, a magyar jog és a közösségi jog** szellemére is, mely a cselekvőképességet érintő gondnokság alatt állók korlátozását csak a lehető legszükségesebb mértékben teszi lehetővé.”* (kiemelés a Fővárosi Bíróság, 24.K.32.943/2009/7. sz. ítéletéből)

A Fővárosi Bíróság a vonatkozó hazai jogszabályok körültekintő értelmezése, rendszertani elemzése, a közösségi jog irányadó rendelkezéseinek figyelembe vételével elvi jelentőségű megállapításokat tett, és átfogó képet adott kizáró gondnokság alatt állók munkaviszonyban történő foglalkoztatásával kapcsolatban, nemcsak a szociális -, hanem általában a munkaviszonyban történő foglalkoztatás tekintetében is. Az egyedi ügyben pedig a határozat idézett megállapításival szemben álló közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezte, és a hatóságot új eljárásra utasította.

2. A cselekvőképesség nem azonos a munkavégzési képességgel

Ma Magyarország körülbelül 70.000 ember él gondnokság alatt, akik közül mintegy 45.000 személy kizáró gondnokság alatt áll. Az adat világviszonylatban is megdöbbentően magas, rávilágít a gondnoksági rendszer diszfunkcionális működésére. **Magyarországon sajnos nemcsak olyan fogyatékosokkal élő emberek kerülnek kizáró gondnokság alá, akiknek „hiányzik a belátási képessége”, hanem olyanok is, akiknek ügyei intézéséhez segítségre lenne szüksége, a jogi szabályozás, illetve az ellátórendszer azonban nem tud alternatívát felajánlani számukra.**

A cselekvőképtelenség egy elavult, nehezen definiálható jogi kategória, melyet a fogyatékosokkal foglalkozó tudományok már régen meghaladtak. A jogalkotó a cselekvőképtelenség fogalmával egy olyan heterogén csoportot foglal egy kategóriába, amelybe egyaránt tartozhat súlyosan, halmozottan fogyatékos ember és pszichiátriai betegséggel küzdő egyetemi professzor is, de időskori demenciával küzdő személyek, és szenvedélybetegek is elméletileg ebbe a körbe tartozhatnak. Komoly hibát jelent egy ilyen csoportot egységesen kezelni, és csupán a csoporthoz való tartozás címén egységesen megítélni munkavégző képességüket.

Az Alkotmánybíróság munkavállalásukról szóló határozatában láthatóan maga is belegabalyodik a több ponton is problémás terminológiába, és adós marad azzal, hogy rávilágítson a gondoksági eljárás során megállapított cselekvőképtelenség, mint jogi kategória meghaladottságára. Ezt könnyen megtehetette volna az Egyezmény és nemzetközi példák megfelelő figyelembevételével. Az AB gyakorlata ugyanis már korábban rámutatott arra, hogy a tudomány fejlődése bizonyos esetekben a korábban legitimnek tartott jogkorlátozást szükségtelenné, meghaladottá tette (22/2003. (IV. 28.) AB határozat)

Szövetségünk indítványában is hangsúlyozta azt a tényt, hogy a cselekvőképesség, mint jogügyleti, jognyilatkozási képesség nem azonos a munkavégzési képességgel.

Ezt az álláspontot erősíti meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése is az OBH-3360/2003. számú ügyben, mely a következőképpen fogalmaz: „*A polgári jogi cselekvőképesség sem egyenlő a munkavégzési képességgel, nem egymásnak megfelelő fogalmak. Egyértelmű továbbá, és a vizsgált téma szempontjából fontos, hogy a fogyatékos és a korlátozott cselekvőképesség vagy a cselekvőképtelenség sem koherens fogalmak. A gondnokság alá helyezés folyamatában sem vizsgálja az igazságügyi szakértő a munkaképességet, ez nem is feladata. A foglalkoztatás-egészségügyi szakemberek a gondnokság alatt álló munkavállalókat is nyilváníthatják munkaképesnek. Az adott munkavégzéstől, feladattól és a munkavállaló képességeitől függ a munkaképesség megítélése, nyilvánvalóan olyan munkát végez mindenki – a nem fogyatékkal élő emberek között is – amire képes és amire alkalmazható. Önmagában a munkára jelentkezés és munkavállalás is egyfajta belátási képességet feltételez.*”

Az ombudsmani jelentés is rávilágít arra a tényre, hogy az értelmi fogyatékosokkal élő emberek sem alkotnak homogén csoportot, fogyatékoságuk és képességeik eltérőek, általános szociális-gazdasági háttérük, iskolázottságuk, családi körülményeik, pedig tovább árnyalja a képet. Nem érdemes félni attól, hogy a kizáró gondnokság alatt álló, „belátási képességgel nem rendelkező” személyek tömegesen fognak majd munkaszerződéseket aláírni, hiszen akinek az állapota, súlyos, esetleg halmozott fogyatékosága nem teszi lehetővé a tényleges munkavégzést, az bizonyosan nem is akar, illetve nem is fog tudni majd munkát vállalni.

3. A szociális foglalkoztatás szabályainak értelmezése

Az AB határozat másik súlyos hibája, hogy legalizálja azt a törvénysértő gyakorlatot, miszerint az érintett személy cselekvőképessége akadályát jelenti bizonyos szociális foglalkoztatási formákban való részvételre, és – a munkavégzési képességre tekintet nélkül – önmagában a kizáró gondnokság alá helyezés ténye miatt nem biztosított a „kimenet” a munkaviszony formájában végezhető fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásba, és azt követően a nyílt munkaerőpiacon való részvétel felé.

Az AB a határozat indokolásában deklarálja: „Az Sztv. rendelkezéseiből kiderül, hogy a 99/E §-ában foglalt ún. fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás az „igazi munkavégzés”. Ez azonban nyilvánvalóan nem

helytálló megállapítás, arra viszont tökéletesen rávilágít, hogy a cselekvőképesség-munkavégző képesség fogalmai ebben a tekintetben is teljesen összekeverednek.

A határozat indokolása szerint: *Az Sztv. 99/E § (2) bekezdés szerint a fejlesztő-felkészítő foglalkozás Mt. szerinti munkaszerződés alapján végezhető , amely (...) korlátozottan cselekvőképes személyek számára nyitva álló lehetőség, de nem áll nyitva a cselekvőképtelen személyek előtt.”*

A szociális foglalkoztatás az Sztv. szerint az intézményi jogviszonyban álló személy intézményen belüli foglalkoztatása az intézmény szakmai programja alapján, az egyéni gondozási, fejlesztési, illetve rehabilitációs tervben foglaltak szerint, az ellátott meglévő képességeire építve, korának, fizikai és mentális állapotának megfelelően munka-rehabilitáció vagy fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás keretében biztosítható (99/B. § (1) bek.)

A szociális foglalkoztatás számos tényező függvénye, mely tényezők a gondnoksági kategóriáktól függetlenek. **Helytelen tehát az a következtetés, amely szerint az érintett személy – tulajdonképpen képességeire, munkavégzésre való alkalmasságára tekintet nélkül – kizárólag a gondnoksági státusza miatt, csak bizonyos szociális foglalkoztatási formában vehet részt.**

4. Mainstreaming és ésszerű alkalmazkodás

Fontos lenne végre felismerni azt is, hogy a befogadó társadalom alapját nem a speciális rendelkezések sora, hanem a **mainstreaming** érvényesülése jelenti. A fogyatékoság valamennyi szakpolitikában, jogi szabályozásban történő általános figyelembe vétele a munkavédelmi szabályok területén is, erősítheti a fogyatékosággal élő személyek esélyegyenlőségét, ugyanakkor a társadalom szélesebb rétegei, így más sérülékeny csoportok számára is haszonnal járhatnak.

A munkajogi szabályok revíziója során elengedhetetlennek tartjuk az **ésszerű alkalmazkodás** bevezetését is, olyan formában, ahogyan azt az Egyezmény is tartalmazza. Az ésszerű alkalmazkodás az elengedhetetlen és megfelelő módosításokat és változtatásokat jelenti, amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, és adott esetben szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékosággal élő személy alapvető emberi jogainak és szabadságainak a mindenkit megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását.

Az ésszerű alkalmazkodás fogalma jól tükrözi azt a szemléletbeli különbséget, miszerint nem a fogyatékos személy eltúlzott védelmével, végső soron a munkavégzés lehetőségéből való kirekesztéssel kell magát a fogyatékos személyt – és kimondatlanul ugyan de a munkaerőpiacot is – megóvni, hanem a munkakörnyezet és munkafeltételek megfelelő átalakításával kell a munkavégzés feltételeit megteremteni. Emellett a munkavégzés általános, minden munkavállalóra vonatkozó szabályai között kell olyan garanciákat teremteni, melyek fogyatékos személyek védelmét is szolgálják, szükség esetén olyan többlet garanciákkal, mint például jelenleg a fiatalok, vagy kisgyermeket nevelő munkavállalók esetében.

5. A Fogyatékossgal Élő Személyek Jogairól szóló ENSZ Egyezmény kiaknázatlan lehetőségei és az új Polgári Törvénykönyv előremutató szabályai

Az indítvány beadása óta az érintett kérdésben a jogi környezet alapvetően megváltozott. Az Országgyűlés 2007. június 25-én ratifikálta a Fogyatékossgal Élő Személyek Jogairól szóló ENSZ Egyezményt, melynek rendelkezései - többek között a cselekvőképesség és munkavégzés kérdésében - 2008. májusa óta hazánkra kötelezően alkalmazandók.

Másrészről az érintett időszakban éles társadalmi vita alakult ki az Országgyűlés által elfogadott, ám az Alkotmánybíróság határozata alapján hatályba nem lépett új Polgári Törvénykönyv cselekvőképességgel kapcsolatos szabályai kapcsán.

Mindkét jogi dokumentum számos új nézőponttal járult hozzá a kérdés megítéléséhez.

A Fogyatékossgal Élő Személyek Jogairól szóló ENSZ Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) a cselekvőképesség tekintetében fontos paradigmaváltást képvisel, amikor kimondja: *„A részes államok elismerik, hogy a fogyatékossgal élő személyeket az élet minden területén **másokkal azonos alapon megilleti a jog-, illetőleg cselekvőképesség.** A részes államok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek cselekvőképességének gyakorlásához esetlegesen **szükséges segítség hozzáférhetővé váljon.**”*

A hazai jogi környezet nyilvánvalóan nem áll összhangban az Egyezmény idézett rendelkezéseivel. Az Egyezmény 12. cikke legnagyobb számban értelmi fogyatékossgal élőket érint, és jelent számunkra forradalmi változást, azáltal hogy a szükséges támogatás megadása mellett elismeri cselekvőképességüket, hiszen önmagában a gondnokság alá helyezés ténye jelenleg is számos alapvető jog gyakorlásának lehetőségétől eleve megfosztja a gondnokság alatt álló személyt.

Az Egyezmény ugyan egyértelmű álláspontot képvisel a fogyatékos személyek munkavégzése kérdésében, azonban mivel a munkajogi és szociális jogszabályok is hallgattak a kérdés megítélésében, a jogi környezet bizonytalanságának talaján az a kedvezőtlen gyakorlat alakult ki, hogy kizáró gondnokság alatt álló személyekkel egyáltalán nem kötöttek munkaszerződést az ilyen jognyilatkozatok semmisségére hivatkozva.

Az Egyezmény által sürgetett cselekvőképességi reform hatályba lépésére végül nem került sor, amely nyilvánvaló változást hozhattak volna a támogatással meghozott döntések legitimitásának elismerésében, másrészt az egyéni mérlegelést nélkülöző, leginkább korlátozó, kizáró és általános korlátozó gondnokság eltörlésével.

Súlyos hiányossága az alkotmánybírósági határozat indokolásának, hogy érvelésében nem hívja fel az Egyezmény 12. cikkét egy olyan kérdéssel kapcsolatban, melyben a cselekvőképességi státusz kérése kulcsfontosságú jelentőségű.

A határozat ugyanakkor hivatkozik az új **Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény** rendelkezéseire, melyek szerint a bíróság senkit sem helyezhetett volna többé kizáró vagy általánosan korlátozó gondnokság alá, hanem a szükségesség-arányosság elvének megfelelően csupán ügycsoportonkénti vizsgálatot követően kerülhetett volna sor a cselekvőképesség korlátozására.

Az új szabályozás az ügycsoportok vonatkozásában a hatályos Ptk.-hoz hasonló példálózó felsorolást nem tartalmazott, ebből azonban nem következik, hogy az érintett személy munkavégző képessége bírósági vizsgálat tárgyát képezhetne volna.

A beadványban is hangsúlyozottak szerint, a cselekvőképesség, mint jognyilatkozati, jogügyleti képesség és a munkavégző képesség nem ekvivalens fogalmak, hiszen a munkaképesség megítélése az adott munkavégzéstől, feladattól, a munkavállaló képességeitől és egyéb tényezőktől függ. Amennyiben a személy ezeknek a feltételeknek az adott munka vonatkozásában megfelel, nem indokolható visszatérni ahhoz a megoldáshoz, hogy a munkavégzés lehetősége egy gondnoksági perben vagy más eljárás során megvonható legyen.

Magyarország az új Polgári Törvénykönyv cselekvőképességi szabályainak bevezetésével – a nemzetközi közösség elismerését kivívva – úttörő szerepet vállalhatott volna az értelmi fogyatékosokkal élő személyek jog- és esélyegyenlőségének biztosításában. Ezekből a szabályokból nyilvánvalóan nem következik a munkavégzés lehetőségének bírósági úton történő megvonása, mely megoldás valószínűsíthetően ismételtelen felvetné a munkához való jog alkotmányellenes korlátásának a kérdését.

6. Következtetések

A határozat indokolásának nem kellő alaposága és téves értelmezései jól mutatják az értelmi fogyatékos emberekkel kapcsolatos ismeretek hiányát. Az Alkotmánybíróság az új Polgári Törvénykönyv Második Könyve 2010. május 1-jei hatálybalépésének megakadályozása után, jelen határozattal kiküszöbölhette volna azt a csorbát, mellyel 70 000 ember számára alapvető jelentőségű cselekvőképességi szabályok hatályba lépése elé vetett gátat, igencsak vitatható indokok alapján.

A határozat figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy a jogi terminológia szerint egységesen cselekvőképtelennek nyilvánított személyek heterogén csoportot alkotnak, munkavégző képességüket pedig nem a gondnoksági fokozatuk alapján lehet megítélni.

A Fogyatékosokkal Élő Személyek Jogairól szóló ENSZ Egyezmény és az új Ptk. szabályainak kellő hangsúllyal és alaposággal történő felhívása, a szociális foglalkoztatás alkotmányos jogokat is érintő visszasságainak feltárása a jogalkotó számára megkerülhetetlen iránymutatásokat jelenthettek volna a jelenleg folyamatban lévő cselekvőképességi szabályok kialakítása során is.

A határozat adós maradt az előremutató nemzetközi példák, tendenciák elemzésével is, melyek az Alkotmánybíróság gyakorlatában az eddigiekben is számos esetben hozzájárultak a vitatott kérdés helyes megítéléséhez, a határozat jogi érvelésének megalapozásához.