

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4579/2012 számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

Az eljárás megindulása

Az elmúlt hónapokban a szociális gondozók bérezése kapcsán több panaszbeadvány is érkezett az alapvető jogok biztosához.¹ A beadványokban azt sérelmezték, hogy a betegek ellátását végző szociális gondozók a bérezésüket tekintve nem esnek ugyanazon elbírálás alá, mint az egészségügyben dolgozók, holott gyakorlatilag ugyanazt a munkát végzik, az ellátottak állapotából fakadóan fokozottabb pszichés megterhelésnek vannak kitéve, az Egészségügyi Szakdolgozói Kamarai tagjai, akik az Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal működési engedélyével dolgoznak. Mindennek ellenére sem juttatásokban, sem kedvezményekben, sem béremelésben nem részesülnek évek óta. A beadványozók azt is jelezték, hogy a szociális gondozó bére olyan alacsony, hogy nagymértékűvé vált az elvándorlás (jellemzően az egészségügy intézményeibe), ezáltal a szociális intézményekben folyamatosan romlik az ellátás helyzete.

A beadványok alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített hátrányos megkülönböztetés tilalma, valamint a testi és lelki egészséghez való jog sérelmének a gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18.§-a alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat során figyelemmel voltam a korábban kiadott² jelentésekben tett megállapításokra is. A vizsgálat során tájékoztatást kértem az emberi erőforrások miniszterétől, valamint a Szociális Szakmai Szövetség elnökétől.

Érintett alapvető jogok

- A hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: *„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”*]
- A testi és lelki egészséghez való jog [Az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése: *Magyarország az egészséghez való jog érvényesülését – egyéb intézkedések mellett – az egészségügyi ellátás megszervezésével biztosítja.*]

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)

A megállapított tényállás

A szociális ágazatban dolgozók bérrendezésével kapcsolatban a *Szociális Szakmai Szövetség elnöke* kifejtette, hogy az ágazat bérhelyzetéről szóló KSH ágazati információk alapján a trendek egyértelműek. Az általános reáljövedelem-csökkenés mellett is, a hagyományosan utolsó helyezett szociális szektor bérei más közszolgálati bérekhez képest is relative tovább csökkentek, sőt, bizonyos években nominális bércsökkenés is tapasztalható volt. E jövedelmi leszakadás a szektor szakmai működését is veszélyeztető tényezővé vált.

¹ Az ügyek a következő iktatási számon szerepelnek: AJB-4579/2012; AJB- 3283/2012

² AJB-3927/2012., az AJB-6586/2012., valamint az AJB-537/2013. számú ügyben készült jelentések

Így például az időseket ellátó intézmények morális és szakmai sztenderdjeit nehéz fenntartani akkor, ha az ügyfelek jövedelme még a teljes ellátás mellett is magasabb, mint az őket ápoló-gondozó személyzeté. Az elnök szerint adatok hiányában nagyon nehéz az átlagbér csökkenésének okát és módját kideríteni, ugyanakkor nem csupán arról van szó, hogy a folyamatosan ellátást nyújtó dolgozók bérpozíciója csökkent, hanem az adatok romlását okozhatja a fluktuáció, azaz, ha idősebb, magasabb keresetű szakembereket fiatalabb, pályakezdő béren foglalkoztatottakkal, netán a külföldre vagy más ágazatba távozó szakképzett munkaerőt szakképzetlen alkalmazottakkal váltanak ki. Ilyen jelenségek a szakemberek szerint léteznek, statisztikai adatokkal viszont nem támaszthatóak alá. Hosszú évtizedekig a szociális területen dolgozó egészségügyi ápoló személyzet bérezésében és egyéb közalkalmazotti juttatásaiban az egészségügyi dolgozókra vonatkozó jogszabályokat kellett alkalmazni, néhány éve azonban az ágazatok szabályozása teljes mértékben szétvált. Ennek eredményeképpen az adott ágazat szabályai érvényesülnek mindkét területen. Tehát, az egészségügyi szabályok vonatkoznak az egészségügy területén dolgozó szociális szakemberekre – pl. kórházi szociális munkásokra – és a szociális terület szabályai vonatkoznak a szociális és gyermekvédelmi területen foglalkoztatott egészségügyi végzettségű dolgozókra, így a bentlakásos intézmények ápolóira is. A két terület, minden felszínes hasonlóság ellenére jelentősen eltér egymástól, a munkavégzés feladatai és feltételei, az intézmények finanszírozási formái is jelentős eltérést mutatnak. Így pl. a kórházak a bevételeiket a "német pontok" alapján kifejezett teljesítményeik szerint kapják, a szociális bentlakásos intézmények "fejpénzes" normatíva alapján kapják normatív költségvetési támogatásaikat, amit kiegészít a lakók által fizetett kötelező térítési díj. A két terület hasonlatos ugyanakkor abban, hogy az intézményeik költségvetésének jelentős hányadát a személyi kifizetések teszik ki, de eltérnek abban, hogy hogyan képződik az a pénz, amiből béreket és közterheket lehet fizetni. A szociális ágazat béreinek csökkenése alapvetően annak a tényezőnek a hatása, hogy csökkentek a bérekre fordítható költségvetési keretek.

Az emberi erőforrások miniszterének írt megkereső levelemre, a tárca szociális, család- és ifjúságügyért felelős államtitkára adott választ, amelyben kifejtette, hogy az egészségügyi ágazatban meghatározott munkakörben dolgozók illetmény- vagy bérnövelése nem érinti a szociális ágazatban dolgozók bérét, mivel a két ágazat finanszírozási háttere elkülönül egymástól. Az egészségügyi dolgozók bérezése alapvetően az Egészségbiztosítási Alapból történik, amely – a társadalombiztosítási pénzügyi alapként – önálló fejezetet képez az éves költségvetési törvényben és gazdálkodása az ott meghatározott bevételi és kiadási főösszeg keretei között történik. A szociális ellátásban dolgozók bérének forrása azonban ennél jóval szerteágazóbb rendszert alkot.

A szolgáltatások működtetését alapvetően a normatív állami hozzájárulás szolgálja, de a fenntartói minőségtől függően forrásként jelenhet meg az egyházi kiegészítő támogatás, egyes szolgáltatók, intézmények esetén a fenntartó külön is biztosít pótlólagos forrásokat a működtetéshez, míg másoknál erre nincs lehetőség. Bizonyos szolgáltatások esetén nem normatív alapon történik a finanszírozás, hanem külön jogszabály szerinti finanszírozási rendszerbe történő befogadás alapján. Egyes szolgáltatók, intézmények esetén az igénybevevők vállalják az intézményi térítési díjjal azonos személyi térítési díj (vagy a különbözet egy részének) megfizetését, míg másoknál nem születnek ilyen vállalások. A költségvetési háttér különbözőségéből fakadó determináció jelenleg kevésbé van tekintettel azokra a párhuzamokra, amelyek a szociális és az egészségügyi ágazatban az ápolási, gondozási tartalmú munkavégzés esetén jelentkezhetnek, így például a munkakörhöz tartozó feladatok hasonló jellegére, a hasonló munkakörülményekre, pszichés megterhelésre.

Szakmai megfontolások alapján az államtitkár kívánatosnak tartja, hogy a szociális szolgáltatóknál, intézményeknél foglalkoztatott, ápolással, gondozással, foglalkozó dolgozók munkája az egészségügyi területen dolgozó kollégákhoz hasonlóan legyen ellentételezve.

A szociális ágazati irányítás képviseli és érvényesíti az ágazati dolgozók érdekeit, és a helyzetüket könnyítő intézkedések meghozatalára törekszik. A jelenlegi gazdasági körülmények azonban nem teszik lehetővé az ágazatra fordított költségvetési források jelentős mértékű növelését, az államtitkár álláspontja szerint ugyanakkor ebből a szempontból az is eredményként értékelhető, hogy az ágazatban dolgozók bérére közvetlenül ható költségvetési elvonások nem történtek. Az államtitkár válaszában kitért arra is, hogy a szociális ellátórendszer hatékonyságának növelését rendkívül fontosnak tartja, ezt a célt a szolgáltatás szervezés eszközeivel, az ellátási kötelezettségek rendszerének reformjával és az állami fenntartásba vont intézmények körének szélesítésével kívánja elérni. A hatékonyság növelésének érdekében éppen ezért az államtitkár nem tartja kizártnak, hogy az ágazatban dolgozók bére és egyéb juttatásai is emelkedjenek.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetben

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése *a)* pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésével összhangban az ombudsmani gyakorlat egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek fogalmkörébe tartozónak tekinti a szociális intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed. A biztos vizsgálatának tárgya valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása lehet. Hatóságnak minősül többek között a közigazgatási szerv. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (1) bekezdés *d.* pontja alapján a minisztérium központi államigazgatási szerv, így tevékenységének vizsgálata az ombudsmani hatáskörbe tartozik.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően először a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételt hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jobbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében, illetve az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (2) bekezdésének, illetve 70/D. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező alapvető jogok és a jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely *megkülönböztetés*, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában már igen hamar kiterjesztette a hátrányos megkülönböztetés tilalmát a jogrendszer egészére, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok körébe. Ebben az esetben mindazonáltal a megkülönböztetés mércéje nem a szükségesség és arányosság, hanem pusztán a korlátozás célszerűsége, azaz az önkényesség hiánya.³ Mindezt megerősítette az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatában, amelyben a korábbi gyakorlatára építve kiemelte, hogy az egyenlőséggel kapcsolatos gyakorlata szerint az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint nem tekinthető viszont hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges.

Az Alkotmánybíróság több határozataiban is megerősített megállapítása szerint a korábbi Alkotmány szövege sem értelmezhető úgy, hogy bármely munkáltatónál alkalmazott minden munkavállalónak azonos munkáért azonos bért kellene kapnia. Az egyenlő munkáért kifejezés olyan megegyező jellemzőkkel meghatározott, munkavégzés jellegű tevékenységeket foglalna magában, amelyekért a jogviszony személyi és tárgyi körülményeitől függetlenül,

³ Vö. 61/1992. (XI. 20.) AB határozat és 30/1997. (IV.29.) AB határozat.

minden esetben azonos mértékű szolgáltatás (munkabér) járna. Az Alkotmány e rendelkezése az azonos tárgyi tulajdonságokkal meghatározható munkavégzésekért az eltérő mértékű díjazás kikötésének vagy éppen előírásának jogszabályi lehetőségét nem gátolja, ha az tiltott megkülönböztetést nem valósít meg. A diszkrimináció tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki. Ha a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti.

2. Az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése alapján Magyarország az *egészséghez való jog* érvényesülését – egyéb intézkedések mellett – az egészségügyi ellátás megszervezésével biztosítja. Az Alaptörvény rendszerében az egészségügyi ellátás, és ezen belül az egészségbiztosítás rendszere intézményvédelmi kötelezettség, amelyből konkrét, alkotmányi szintű, kikényszeríthető alanyi jogok jellemzően nem vezethetők le.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a testi és lelki egészséghez való jog tartalmát és korlátozhatóságát és kimondta, hogy alapvetően nem alanyi jogként, hanem alkotmányi követelményként értelmezendő: az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az AB gyakorlata utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét: vagyis a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul.

Az alkotmánybírósági gyakorlat ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az Alkotmányban meghatározott állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az az Alkotmányban foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

Az egészséghez való jog tehát önmagában az Alkotmány rendelkezései és az azt értelmező alkotmánybírósági gyakorlat alapján alanyi jogként értelmezhetetlen, állami – intézményrendszert fenntartó, működtető – kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg. Az *egészségvédelmi kötelezettség*, mint az életvédelmi kötelezettségből levezetett, „közvetett” intézményvédelmi kötelezettség határozottan az *államcél minőség* felé mutat. Mivel az Alaptörvény szövege e vonatkozásban tételes eltérést nem tartalmaz, pusztán a megnevezésből hiányzik a „legmagasabb szintű” jelző, ezért a fenti megállapításokat jelen kérdés vizsgálata során is figyelembe vettem.

Az ügy érdeme tekintetében

Amint azt már jeleztem a hivatalomhoz érkezett beadványok vizsgálata során figyelemmel voltam az *AJB-3927/2012 számú* ügyben „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt keretein belül hivatalból⁴ folytatott átfogó vizsgálatra, melynek

⁴ Az Ajbt. 18. § (4) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat.

helyzetelemzése a hozzám érkező beadványok alapján a szociális ágazatban egészségügyi tevékenységet ellátó dolgozók esetében is megállja a helyét: az ágazat bér- és jövedelmi viszonyai az egészségügyi munkavégzés társadalmi hasznosságát, értékét tekintve méltatlan, az sok esetben nincs arányban az elvégzett munka mértékével, a dolgozókra háruló felelősséggel, rontja az egészségügyi dolgozók saját és társadalmi megbecsülését, az amúgy is kritikus mértékű szakemberhiányt erősíti. A hozzám érkezett beadványok és szakma jelzése alapján megállapítható, hogy a szociális ellátórendszerre is igaz tehát a fenti jelentésben feltárt helyzet, azaz a dolgozók jövedelmi helyzete és életkörülményei folyamatosan romlanak, a szociális segítő hivatás gyakorlásának szakmai körülményei is folyamatosan ellehetetlenülnek, ami az ellátottak rovására megy, a szociális terület dolgozóinak többsége ugyanis a Központi Statisztikai Hivatal adatai szerinti létminimum alatt él.⁵ Lehetetlen tárgyi feltételek és körülmények között kell a dolgozóknak küzdeniük a mindennapokban azért, hogy segítő hivatásukat gyakorolhassák. A fentiek miatt a terület dolgozói közül sokan máshol keresnek munkát, így ebben az ágazatban is – hasonlóan az egészségüghöz – rendkívül nagy a pályaelhagyás, a migráció mértéke, a képzett munkaerő elvándorlásával pedig az ágazat összeomlásával fenyegető helyzet állhat elő. Nagymértékű az elvándorlás ugyanakkor a szociális ágazatból az egészségügyi ágazat irányába, a szociális intézményekben ez a jelenség tovább ront az ellátás helyzetén.

A szociális ágazatban dolgozók bér- és jövedelmi helyzete kapcsán fontos rámutatni, – ahogyan azt az egészségügyi alap- és szakellátás bérrendezését feltáró AJB-6586/2012. számú ügyben készült jelentés is megállapította – *hogy a bérrendezés elmaradását a biztos feladatkörével összhangban kizárólag alapjogi, alkotmányossági szempontból állt módomban áttekinteni. Így értelemszerűen nem lehettem figyelemmel az ágazaton belüli, továbbá a két ágazat (az egészségügyi, szociális) között tapasztalható bérfeszültség jelenségére. A vizsgálódás alapját kizárólag az jelentette, hogy a szociális intézményrendszer, az egyes közszolgáltatók működése szoros kapcsolatban áll az állam életvédelmi és egészségvédelmi kötelezettségével.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megerősített megállapítása szerint a korábbi Alkotmány szövege sem értelmezhető úgy, hogy bármely munkáltatónál alkalmazott minden munkavállalónak azonos munkáért azonos bért kellene kapnia. Az egyenlő munkáért kifejezés olyan megegyező jellemzőkkel meghatározott, munkavégzés jellegű tevékenységeket foglalna magában, amelyekért a jogviszony személyi és tárgyi körülményeitől függetlenül, minden esetben azonos mértékű szolgáltatás (munkabér) járna. Az Alkotmány e rendelkezése az azonos tárgyi tulajdonságokkal meghatározható munkavégzésekért az eltérő mértékű díjazás kikötésének vagy éppen előírásának jogszabályi lehetőségét nem gátolja, ha az tiltott megkülönböztetést nem valósít meg. Az „egyenlő munkáért, egyenlő bér” elve – a korábbi alkotmányi deklaráció ellenére – nem a hétköznapi jelentés tartalommal érvényesült, azaz nem jelentett abszolút követelményt az azonos képzettségű, azonos jellegű munkát végző munkavállalók azonos szintű bérezése tekintetében. Mindebből következően senkinek nincsen alanyi joga azonos jövedelemre a konkrétan a vele azonos végzettségű, tartalmilag azonos munkát végzőkkel, sem arra, hogy az alacsonyabb szintű jövedelmét ehhez a szinthez közelítsék.

Az államnak ugyanakkor a bérrendezés során kötelessége tiszteletben tartani az egyenlő bánásmód követelményét, ennek során nem állapíthat meg önkényes, méltóságsértő feltételeket. Még akkor is, ha az érintettek számára méltánytalannak tűnhet, az alkotmánybírósági gyakorlat fényében a szelektív, kizárólag egyes munkakörökhöz, ellátási formákhoz kötődő béremelés végrehajtása nem sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Jelen esetben tehát nem tekinthető alkotmányosan aggályosnak – arra tekintettel sem, hogy a

⁵ 85.960 Ft/hó (2012-es év)

két ágazat finanszírozási háttere elkülönül egymástól – hogy az egészségügyi ágazatban meghatározott munkakörben dolgozók illetmény- vagy bérnövelése nem érinti a szociális ágazatban dolgozók bérét. Mindez nem jelenti ugyanakkor azt, hogy a szociális ágazat hatékony működésének szempontjából nem lenne szükséges, hogy a két ágazat közötti párhuzamok; az ápolási, gondozási jellegű munkavégzés, a hasonló munkakörülmények, feladatok, és a fennálló pszichés megterhelés tükröződjének a szociális ágazatban dolgozók bér- és jövedelmi viszonyaiban is.

Itt tartom szükségesnek felhívni a figyelmet a szociális ellátásban dolgozók sokoldalú tevékenységére, melynek eredőit az *AJB-537/2013. számú* ügyben készült jelentés is megállapította. A jelentés rögzítette, hogy *ápolásszakmai okoknál fogva az alapápolási⁶ és szakápolási feladatok egymástól nem választhatók el. A szakápolási feladatokat⁷ a szakképzett ápoló részben saját kezdeményezésére, részben orvosi utasításra végezheti. Az ápolási munkafolyamat során értelmetlen és lehetetlen szétválasztani az alap- és szakápolási tevékenységeket. Egy-egy ápolási folyamatsort nem lehet úgy megbontani, hogy pl. a szakképzés nélküli ápoló személyzet megmosdítja a beteget, majd egy teljesen más időpontban érkező szakápoló beköti a beteg sebeit. Ez szakmailag nem életszerű, az ellátási protokoll sem lenne kivitelezhető ebben a formában. Az intézmények kvázi „otthoni szakápolást” kénytelenek folytatni az otthonokban, mely ellátási formának azonban nem ez a rendeltetése, már csak azért sem, mert ez az ápolási forma a fekvőbeteg gyógyintézeti ellátást váltja ki, a bentlakásos szociális intézményben pedig jogszabály szerint nem élhet olyan ellátott, aki tartós fekvőbeteg intézeti elhelyezést igényel.*

Látható tehát, hogy a szociális ágazatban dolgozók által ellátandó feladatok rendkívül sokrétűek, komplexek, pszichésen pedig rendkívül megterhelőek. Mindemellett fontos felhívni a figyelmet arra is, hogy az ellátottak az esetek nagy részében *gyermekek, fogyatékosok, idősek, hajléktalanok*. Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben itt tartom szükségesnek utalni arra, hogy az alapvető jogok biztosja számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a *hajléktalanok, a fogyatékosokkal élő személyek, az idősek, a betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek, a fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermekek*, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A jelentésemet figyelemfelhívásnak szánom, arra fókuszálva, hogy az ágazat hatékony működését elősegítő mielőbbi bérrendezés szükséges, különös tekintettel arra, hogy az ellátottak többnyire a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoport tagjai.

Felkérem tehát az emberi erőforrások miniszterét, hogy a szociális ellátórendszer hatékony működését elősegítve, a jelentésben ismertetett szempontok alapján fontolja meg az egészségügyben megvalósuló bérfejlesztés szociális ágazatra történő kiterjesztését.

Budapest, 2013. október

Székely László sk.

⁶ *Alapápolási* feladatok azok a tevékenységek, amelyeket az ápoló (és nem kizárólag a szakápoló) személyzet saját hatáskörében végez az alapvető szükségletek kielégítésére. Ilyen például a tisztálkodás, öltözködés, hely- és helyzetváltoztatás, inkontinencia kezelése (pelenka csere), stb. Ezen feladatokat nemcsak az ápolói képesítéssel rendelkezők, hanem „laikusok” is végezhetik az ápolás során.

⁷ Ezek pl. az injekciózás, kezelést igénylő sebek ellátása, szondatáplálás, katéterezés, stb. A szakápolás során az ápoló – szakmai protokollok alapján – alap- és szakápolási tevékenységeket is folytat. Pl. sebkezelést (ami szakápolási tevékenység) csak az előzetesen elvégzett mosdatás, környezeti higiénia megteremtése (ami alapápolás) után lehet végezni.