



AJB
PROJEKTFÜZETEK

■

A Munka Méltósága projekt

■

2013 / 4

A J B P R O J E K T F Ü Z E T E K



A Munka Méltósága projekt



2 0 1 3 / 4

Az alapvető jogok biztosának munkajogi projektjét 2012-ben
a Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége,
a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Nonprofit Kft.,
a Nyílt Társadalom Intézet (Open Society Institute OSI)
és a Magyar Iparszövetség támogatta.

Tartalom

Szerzők

DR. BAKSA ZSUZSANNA (2.2. fejezet)
DR. BOGÁRDI DÓRA (6.1. fejezet)
DR. CSIKÓS TÍMEA (2.2. fejezet)
DR. DEZSÓ ADRIENN (2.1. fejezet)
DR. FRIEDRICH ÁBEL (3.3.2. fejezet)
DR. HAIDEGGER MARIANNA (2.3.3. fejezet)
HOFFMANN IMRE (5.1. fejezet)
DR. KOZICZ ÁGNES (2.3.1., 2.3.2., 2.3.3., 2.3.4. és 2.4.1. fejezet)
KULINYI MÁRTON (5.3. fejezet)
DR. LÁPOSSY ATTILA (1.2., 3.2.1., 3.2.2. és 4. fejezet)
DR. LEHOCZKYNÉ PROF. DR. KOLLONAY CSILLA
DR. MAGICZ ANDRÁS (3.3. fejezet)
DR. OTTOK VIKTÓRIA (2.3.1., 2.3.2. és 2.4.1. fejezet)
DR. RAJZINGER ÁGNES (3.2.1. és 3.2.2. fejezet)
DR. TÓTH LÍVIA (2.2. fejezet)
DR. VARJÚ GABRIELLA (3.2.1. és 3.3. fejezet)
DR. ZEMPLÉNYI ADRIENNE (1.1., 2.4.2., 2.4.5., 3.2.1.,
3.2.2. és 3.2.3 fejezet,)
ZONGOR GÁBOR (5.2. fejezet)

Szerkesztette

DR. ZEMPLÉNYI ADRIENNE

Borítógrafika: ZÁCH ATTILA – Irka-Firkász Műhely

Kézirat lezárva: 2013. január

ISSN 2063 3645

ISBN 978 963 89682 4 1

Kiadó: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
1051 Budapest, Nádor utca 22.
Telefon: 475–7100, Fax: 269–1615
Internet: www.ajbh.hu;
Felelős kiadó: PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ
Készült a Mondat Kft. nyomdájában

Bevezető	5
Köszönetnyilvánítás	7
Előszó	9
1. „A Munka Méltósága” projekt bemutatása	15
1.1. Összefoglaló a projekt egész éves munkájáról	15
1.2. A projekt tézisei	18
2. Esélyegyenlőség a munka világában	28
2.1. A nők és kisgyermekes anyák (szülők) elhelyezkedési esélyei	28
2.2. A hajléktalanok elhelyezkedési esélyei a fővárosban és vidéken	35
2.3. A fogyatékossgal élők foglalkoztatása	46
2.3.1. A fogyatékossgal élők elhelyezkedési esélyei	46
2.3.2. A fogyatékossgal élők munkakörülményei	51
2.3.3. Képzési, átképzési lehetőségek	58
2.3.4. A cselekvőképtelen személyek állásbeséséséről	62
2.4. A pályakezdő fiatalok jogai és esélyei a munka világában	70
2.4.1. A 18 és 25 év közötti fiatalok elhelyezkedési esélyei	70
2.4.2. A felsőoktatásból kimaradó fiatalok lehetőségei a munka világában	74
2.5. A gyermekmunka tilalmának érvényesülése	80
3. A közfoglalkoztatás területének átfogó vizsgálata	90
3.1. Az ombudsmani vizsgálatok kiindulópontjai és rendszere	90
3.2. A közfoglalkoztatás rendszere alapjogi szempontból	95
3.2.1. A helyszíni szemlék tapasztalatai és az előzetes jelentés megállapításai	95
3.2.2. Az átfogó közfoglalkoztatási vizsgálat megállapításai	106
3.2.3. A közfoglalkoztatással összefüggő konkrét ügyben folytatott vizsgálat	129
3.3. A romák esélyegyenlőségének érvényesülése a közfoglalkoztatásban	135
3.4. A fenntarthatóság és környezetvédelem lehetőségei a közfoglalkoztatásban	142

4. A Projekthez kapcsolódó alkotmánybírósági indítványok	150
4.1. A Sztrájtörvény felülvizsgálatával kapcsolatos ombudsmani indítvány (2009) és az ennek nyomán kiadott alkotmánybírósági határozat (2012)	150
4.2. A hallgatói szerződéses alkotányosságával kapcsolatos ombudsmani indítványokról	160
4.3. A várandós anyák munkajogi védelmében benyújtott alkotmánybírósági indítvány	166
5. A közfoglalkoztatási műhelybeszélgetésen elhangzott fontosabb előadások	173
5.1. Hoffmann Imre közfoglalkoztatási helyettes államtitkár előadása	173
5.2. Zongor Gábor, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének főtitkára előadása	180
5.3. Kulinyi Márton, az Esély Labor egyesület elnöke, foglalkoztatási szakértő előadása	186
6. A projekt keretében készült tanulmányok	197
6.1. A munkáltatói ellenőrzés az új Mt. tükrében – különös tekintettel a manuális átvizsgálásra	197
6.2. Fókuszban a kisgyermekesek rugalmas foglalkoztatása (Magyar Távmunka Szövetség)	203
7. A projekt beszámolója az Országgyűlés Foglalkoztatási és Munkaügyi Bizottsága előtt	211
7.1. Az AJB-4162/2012 számú közfoglalkoztatási jelentéssel kapcsolatos bizottsági meghallgatás	211
7.2. A fogyatékossgal élők foglalkoztatásával összefüggésben készült ombudsmani jelentések bizottsági meghallgatása	228

Bevezető

Az ombudsmani hivatal fennállása óta minden évben számos panaszbeadvány érkezik a munka világából. Az emberek életét ugyanis – sokszor már gyermekkoruktól vagy diák éveiktől kezdve idős korukig – végigkíséri a munka, a munkavégzés vagy éppen annak hiánya, a munkanélküliség.

Az elhúzódó gazdasági válság és az annak nyomán kialakuló egyre nagyobb munkanélküliség nemcsak hazánkban, hanem az egész világon ráirányította a figyelmet a foglalkoztatás fontosságára. Nem telik el olyan nap, hogy a híradásokban ne szembesülnénk az éppen aktuális foglalkoztatási adatokkal és azokkal az erőfeszítésekkel, amelyeket az egyes kormányok a munkahelyek megteremtése vagy legalább megtartása, illetve a munkanélküliség visszaszorítása érdekében tesznek. Az emberek mindennapi beszélgetéseiben állandó témává vált a Munka, illetve a Munka(végzés) Méltósága, amely így a társadalom számára egyre nagyobb megbecsülést, értéket képvisel. A munkahelyek szűkössége ugyanakkor – a másik oldalról – a munkavállalók kiszolgáltatottságának növekedését is eredményezi. A munkahelyek megtartása érdekében az emberek sokkal „elnézőbbek” a munkáltatók gazdasági és szervezeti túlhatalmával, az őket védő munkajogi garanciák lebontásával szemben.

A 2012-es év ráadásul számos változást is hozott a foglalkoztatási jogviszonyok hazai szabályozásában. A január elsejétől hatályba lépett Alaptörvény kiemelt figyelmet fordít a munka szerepére, s több, a korábbi Alkotmányban nem szereplő, új elemet is megfogalmaz a munkavégzéshez fűződő jogok és köteleességek között. Július elsejétől pedig hatályba lépett az új Munka Törvénykönyve, amely a korábbi – két évtizedig hatályos – szabályozáshoz képest szintén számos újdonságot tartalmaz, s amely – bizonyos vonatkozásban – kevesebb védelmet, garanciát nyújt a munkavállalók számára. Emellett az idei évtől a Kormány új közfoglalkoztatási programot vezetett be, amelyben kétszáz ezer embernek kívánt munkát biztosítani.

Mindezen változások miatt a munkavállalók jogainak védelme érdekében az alapvető jogok biztosa szükségesnek tartotta, hogy egy egész éves, átfogó vizsgálatsorozat keretében tekintse át, hogy a foglalkoztatás területén hogyan jutnak érvényre az alapvető jogok, s a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportoknak milyen lehetőségeik vannak az elhelyezkedésre, a méltó munkavégzésre. A fiatalok, a kisgyermekes szülők, a fogyatékossgal élők vagy a hajléktalan emberek elhelyezkedési esélyeinek vizsgálata

mellett arról is átfogó képet igyekezett rajzolni, hogy milyen garanciák védik azokat, akik csak a közfoglalkoztatás keretében jutnak munkához.

A projekt során elsősorban nem a munkához való jog mint alapjog érvényesülését kívánta vizsgálni, hanem azt, hogy a munka világában biztosítják-e, s ha igen, milyen módon az egyes alapjogokat és alkotmányos követelményeket, így különösen az emberi méltósághoz való jog védelmét, az egyenlő bánásmód, valamint a tisztességes eljárás követelményének megtartását, valamint az alapvető jogállami követelményeket.

DR. ZEMPLÉNYI ADRIENNE
projektvezető

Köszönetnyilvánítás

A Munka Méltósága projekt elindításával úttörő feladatot vállaltunk magunkra, hiszen a korábbi ombudsmanok gyakorlatában nem került sor hasonló, a foglalkoztatást érintő vizsgálatsorozatra. Éppen ezért örömmel tapasztaltam, hogy mind a kormányzati, mind a civil szervezetek, de a megkeresett munkáltatók is készséggel támogatták és elméleti valamint gyakorlati tapasztalataikkal gazdagították vizsgálatainkat.

Nem tudtunk volna átfogó képet nyújtani a vizsgált csoportok foglalkoztatási helyzetéről a civil szervezetek mindennapi életből merített tapasztalatai nélkül. Így külön köszönöm a fogyatékossgal élő személyek érdekeit képviselő szervezeteknek, így – a teljesség igénye nélkül – a Salva Vita Alapítvány, a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége, a Siketek és Nagyothallók Országos Szövetsége, a Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége, az Értelmi Fogyatékossgal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége, az Autisták Országos Szövetsége, a Kék Madár Alapítvány, a Motiváció Mozgássérülteket Segítő Alapítvány, a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány munkatársainak az értékes és számunkra nélkülözhetetlen segítségét.

A hajléktalan személyek fővárosi és országos munkavállalási lehetőségeit feltérképező vizsgálatához nyújtott segítségéért szeretnék köszönetet mondani a Magyar Vöröskereszt, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat, a Hajléktalanokért Közalapítvány, a Menhely Alapítvány, az Oltalom Karitatív Egyesületnek, valamint azoknak az itt fel nem sorolt civil- és a hajléktalanok foglalkoztatásával foglalkozó szervezeteknek, akik több éves és évtizedes szakmai tapasztalataikkal, előremutató javaslataikkal segítették az ombudsmani vizsgálat eredményes lefolytatását.

Vizsgálatainkat szakmai észrevételeivel segítette még a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, a Társaság a Szabadságjogokért, a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája, valamint a Magyar Távmunka Szövetség, akiknek ezúton is szeretném megköszönni a segítségét.

Szeretnék köszönetet mondani dr. Lehoczkyné Prof. Dr. Kollonay Csillának, az ELTE Állam-és Jogtudományi Kar valamint a Közép-európai Egyetem egyetemi tanárának, aki a foglalkoztatás területén bekövetkező változások miatt elsőként javasolta e munkajogi tárgyú projekt elindítását, hogy a nyitó konferencián tartott előadásával, valamint szakmai észrevételeivel segítette munkánkat.

Vizsgálataink során több alkalommal egyeztettünk kormányzati szakem-

berekkel is, így az Emberi Erőforrás Minisztérium Szociális, Család- és Ifjúságügyért Felelős Államtitkárságának, a Nemzetgazdasági Minisztérium Foglalkoztatáspolitikáért Felelős Államtitkárságának, valamint a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatásért felelős Helyettes Államtitkárságának munkatársaival, akiknek ezúton is köszönöm segítő együttműködését.

Külön köszönöm a Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetségének, a Magyar Iparszövetségnek, a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Nonprofit Kft.-nek és a Nyílt Társadalom Intézetnek a projekt megvalósításához nyújtott anyagi támogatását, amelyek segítségével lehetővé vált e kötet kiadása, illetve az, hogy a projekt keretében három szakmai konferenciát is megrendezhettünk.

Végül, de nem utolsósorban nagyon köszönöm valamennyi munkatársamnak, hogy ügyszeretettel és áldozatos munkájukkal segítettek, hogy ombudsmanként a munkajogi projekt vizsgálatait eredményesen lefolytathattam!

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ

Előszó

Időszerű és jelentős kötetet vesz kezébe az olvasó a 2012-es ombudsmani vizsgálatsorozat eredményeként. Ami a vizsgálat és e kötet aktualitását és fontosságát aláhúzza, az az, hogy az átfogó és komplex vizsgálat – mint a neve is jelzi – nem csupán egyes állampolgári jogsérelmek vizsgálatára terjedt ki. A 2011-es év során alkotott jogszabályoknak egy olyan együttese volt a vizsgálat tárgya, amelynek egyes darabjai a munka méltóságát és vele együtt az emberi méltóságot külön-külön is, együttesen pedig messzehatóan és komplexen veszélyeztetik.

A munka méltósága – az emberi méltóság szerves alkotóelemeiként – több évezredes vallási tanítások és modern emberi jogi nézetek találkozási pontja, megerősítve a klasszikus filozófiai gondolkodás kiemelkedő megállapításaival is. E méltóság elismerése, benne a gyengék és elesettek felemelése, a munka szabadsága és egyenlősége, az emberi társadalom fennmaradásának, ép szövetének megőrzése érdekében vált évezredek átnyúló értékke és parancssá.

Az Alaptörvény II. cikke biztosítja az emberi méltóság sérthetetlenségét, XII. cikkében a munka szabad megválasztását, XV. cikkében pedig az emberi méltósághoz elengedhetetlen egyenlőséget.

A 2011-ben elfogadott törvények együttes hatása nyomán olybá tűnik, hogy a munka és az ember méltósága, annak Alaptörvényben biztosított sérthetetlensége a jogalkotó számára fontos érték ugyan, de csupán jobb időkben megengedhető luxus, amely nehezedő viszonyok között félretehető a nemzetgazdaság és a piacon fontosnak számító szereplők feltételezett érdekeinek védelmében.

Az ombudsmani vizsgálat fényében, de részben azon túl is a jogalkotás menete három ponton látszik aláásni azt, amit a munka méltósága jelent. Ezek a következők: 1. a hátrányos helyzetű munkaerő-piaci csoportok, elsősorban a megváltozott munkaképességűek helyzetére, juttatásaira vonatkozó szabályok, 2. a közmunka szabályozása és 3. a foglalkoztatás új munkajogi szabályai. A munka méltóságával nehezen összeegyeztethető szabályok érlelődtek és fel-felbukkantak már a korábbi években is, a radikális változást azonban a 2011-es év hozta meg.

Az ombudsmani vizsgálat már nem terjedhetett ki a 2012. július 1-jén hatályba lépő új Mt. egészének a munkavállalók alapvető jogaira, emberi méltóságára gyakorolt hatására. Ugyanakkor annak felemás, az elmúlt idők legrosszabb emlékeit idéző szelleme felerősíti a perifériára szorultakat a má-

sodrendű létbe szorító normák hatását és *vice versa*; az a prés és fenyegetettség, ami a munkaviszonyból kikerülőkre vár, felerősíti a munkaviszonyban állók alávetettségét és kiszolgáltatottságát.

Közös vonása e törvényhozási aktusoknak és az ombudsmani alapjogvédelem szempontjából össze is kapcsolja őket az osztályozás, kategorizálás és a másokkal egyenlő méltóság megvonása a megjelölt csoportoktól. Még a támogató, védelmi indítékhoz kapcsolható normák is – elsősorban a nőkre, és olykor a fogyatékosokra alkotott szabályok – paternalista, megkülönböztető tartalmuknál fogva nem a különbségek megszüntetéséhez, hanem állandósításához járulhatnak hozzá.

Közös a normákban a felosztás és megkülönböztetés – a munka világát az új normák felosztják jogokkal (még) bíró és jogaikban az emberi méltóság szintje alá szorított, tehát csak *ex gratia*, a fent levők méltányosságából létező csoportra.

Közös továbbá a foglalkozás szabad megválasztását korlátozó terhek természetesnek vétele, és végül, de nem utolsósorban közös a megszorítás, a represszióval fenyegetettség és kiszolgáltatottság erejével való fegyelmelés, közös az alattvalói tudat és engedelmesség kényszerének kialakítása. Ismerve az ilyen helyzeteknek a mindkét oldalon levő szereplőkre gyakorolt romboló hatását, nem tűnik túlzásnak, hogy az ombudsmani vizsgálat eredményeinek a döntéshozók és joggyakorlók általi komoly elemzése és figyelembevételére elengedhetetlen ahhoz, hogy ennek az országnak a rendje ne létbizonytalanságban tartott, megfélemlített emberek keserűen végzett munkájára, hanem szabad emberek által végzett, képességeiknek megfelelő értelmes és hasznos munka örömeire és méltóságára épüljön.

1. A sérülékeny munkavégző csoportok vizsgálata

A perifériális jellegű munkavállalói csoportok a 20. század utolsó negyedéig elsősorban a csökkent munkaképességűeket és a nőket jelentették, akik – elsősorban sajátos helyzetük folytán, részben a velük kapcsolatos előítéletek miatt – a tipikus feltételek mellett, azaz teljes munkaidős, határozatlan idejű, közös munkahelyen teljesített munkaviszonyban kevésbé tudtak munkát vállalni. Atipikus munkaviszonyban, részmunkaidőben, bedolgozóként, alkalmi munkásként dolgoztak, vékony, perifériális réteget alkotva és betöltve azt a hézagot, amit a preferált, tipikus formában foglalkoztatott munkavállalói réteg nem is kívánt elvállalni. Kiszolgáltatottság, nyílt megkülönböztetés a munkafeltételekben, bizonytalanság, az érdekképviselet hiánya jellemezte ezt a csoportot.

A munkaerőpiacok átalakulásával, a globalizációval a munkaerő-piaci centrum és periféria viszonya átalakult: a vékony, marginális réteg vastagodni, „hízni” kezdett, a korábban a preferált a belső körhöz tartozók is mind nagyobb számban kényszerültek elfogadni a korábban csak a periféri-

ális helyzetű csoportokra jellemző munkafeltételeket: az időleges munkát, a biztonság és szervezett védelem hiányát és az ezekkel automatikusan romló feltételeket. Az így kialakuló torz versenyben elfoglalják a korábban csak családos nők, fogyatékosok, migránsok számára elfogadhatónak tartott, sérülékeny státuszt jelentő foglalkoztatási formákat. Az „újabb sérülékenyek” kiszorítják a korábbi marginális csoportokat, akik ezzel nemcsak a munkaerőpiacnak, de a társadalomnak is a szélére kerülnek.

Az egyenlőként kezelés a hátrányok kiegyenlítését, a másokkal azonos lehetőségekhez hozzájutás, az azonos méltósággal teli élet anyagi-szociális feltételeinek kialakítását jelentené, szükség esetén az állam által tett pozitív intézkedésekkel, intézményi biztosítékokkal. Ezzel az erkölcsi és alapjogi paranccsal ellentétben a 2011-es jogalkotás a megváltozott munkaképességű személyeket a társadalom többi részétől eltérő minőségű személyként kezeli, kijelölve helyüket a pusztá fizikai létfenntartás szélén.

Nemcsak megfosztja ezt a csoportot a korábban sem bőkezű, de legalább biztosított jogon járó ellátástól és „szociális segélyezetté” degradálja őket, de még azt a lehetőséget is kizárja, hogy az emberi méltóság társadalmi-kulturális minimumához szükséges kiegészítő jövedelemhez legalább a munkaerő-piaci szabályok szerint juthassanak hozzá. A végzettség figyelmen kívül hagyása, a kereseti korlát a munkaerőpiac és a társadalom gazdaságilag, szociológiailag alsó szegmensébe börtönzi ezeket az embereket – tekintet nélkül a megmaradt munkaerejükkel hasznosítható képességekre, esetleg magas szintű, a köz számára értékes tudásukra és korábbi hozzájárulásukra.

Nem mehetünk el említés nélkül a megváltozott munkaképességűekre vonatkozó jogalkotás már 2007 óta jelen lévő kísérőeleme, a csökkent munkaképességűeket kollektíve, csoportként „bűnössé” bélyegző szemlélet és ennek retorikája mellett. Ez a szemlélet és retorika a megváltozott munkaképességűeket, mint csoportot mutatja kollektíven bűnösnek a két évtizeddel ezelőtti kétségtelenül kifogásolható „leszázalékolási” gyakorlatért.¹ Másrészt, ezen is túlmenve, az ország gazdasági-pénzügyi gondjaiért, amelyeket részben velük szándékozik megfizettetni juttatásaik és lehetőségeik elvétele folytán. A teljes megváltozott munkaképességű „osztály” mint ingyenélés-gyanús tűnik fel, ahol a könyörtelen szelekció, a szoros felügyelet és rafinált korlátozás indokolt. Ennek keménykezű végrehajtására az ugyancsak erős prérésszel terhelt egészségügyi intézményrendszeren keresztül kerül sor.

Már korábban is megjelent ez a törvényi „kollektív bűnössé” nyilvánítás (a jogellenesen eljárókkal szembeni egyedi fellépés helyett) pl. a „közpénzekből” végkielégítésre jogosultakkal szemben és elvileg bármikor, bármely

¹Ez, a rendszerváltás időszakára eső, és az akkori bizonytalanságokkal összefüggésben levő gyakorlat időközben megszűnt, és elszórt megjelenésének kezelése az azt elkövetők megfelelő szankcionálásának, nem pedig az érintett csoport egészét sújtó az egyenlő bánásmód és társadalmi igazságosság minden szempontjának ellentmondó szabályozás kérdése kellene hogy legyen.

társadalmi csoport áldozatául eshet, ha a jogalkotó – a megfelelően befolyásolt közvéleményre is támaszkodva – kijelöli őket bűnösneként.

A nők munkafeltételei és munkaerő-piaci esélyei a több mint félévszázados európai erőfeszítések ellenére az egész kontinensen elmaradnak a férfiakétól. Magyarországon azonban az elmúlt évek nem fejlődést, hanem visszaesést hoztak. A látszólag „nőpárti”, „anyapárti” jogi normák megkülönböztető jellegükkel, az azt kísérő hivatalos retorikával a társadalmi tudatban meglevő különbségeket stabilizálják. Jóllehet negyven év államszocializmus „nőpártiságának” leckéje taníthatta volna meg, hogy minden, ami az elválasztáson, megkülönböztetésen alapszik – még ha ez a megkülönböztetés látszólag előnyös is – a társadalmi különbségeket tartósítja, az elmúlt két év normaalkotásának üzenete az, hogy a családon belüli feladatok, a kisgyermek nevelésével járó terhek elsősorban a nők természetes hivatása, a jog pedig „elnézi”, sőt támogatja azt, hogy számukra a munkaerő-piaci részvétel másodrendű legyen és ők a munkaerőpiac számára másodrendű szereplők legyenek.

2. A közmunka

Az emberi munkának a személyiség kiteljesedésében és a mindennapi megélhetésben betöltött szerepéből kiindulva a közmunka a munkavégzésből eredő hasznosságérzet és méltóság fenntartásának eszköze lehet. A közmunka intézményét bevezető országok többségében valóban a munkaerőpiaccal való kapcsolat, az egyén hajlamainak, munkatapasztalatának megfelelő munkalehetőség fenntartásának eszköze. Abban az egyediségben azonban, ahogyan Magyarországon a 2011. évi CVI. törvény alapján intézményesült és megvalósul, az emberi szabadság és egyenlőség gondolatával, az emberi méltósággal való összeegyeztethetőség komoly kérdéseit veti fel – eltekintve most az intézményrendszer bizonyítottan alacsony gazdasági hatékonyságától.

A közmunka intézményének létrehozásában nyilvánul meg legerőteljesebben a kényszerítési szándék: a munkaválasztás szabadságnak megvonásával és különösképpen a helyi hatalom által, a végrehajtás során történő kiszolgáltatottság megteremtésével. Ezt a kiszolgáltatottságot a törvény egyrészt a társadalmilag egyenlőtlen pozíciók jogszabályi kiosztásával, valamint a homályos jogi szabályozás önkényes értelmezési lehetőségével hozza létre.

A közmunka a Munka Törvénykönyve által szabályozott munkaviszonytól különböző, „önálló közfoglalkoztatási jogviszony”² – deklarálja a Közfoglalkoztatásról szóló törvény Indokolása –, amelyre azonban az ott meghatározott (nem jelentéktelen) eltérésekkel a Munka Törvénykönyve rendelkezéseit kell alkalmazni. Míg egyrészt tehát az alapjogi sérelem – amint a kötetben szereplő jelentés megállapítja – már önmagában a kényszer erejével való belépés, a munka és a munkáltató megválasztásának szabadsá-

²2011. évi CVI. tv. Indokolása, 1. §-hoz fűzött indokolás.

gától való megfosztásban megvalósul (nem említve most itt a munkafeltételek megalázóan alacsony szintjét) –, homályos és kérdéses marad magának a jogviszonynak a természete. A felemás – a magánjogi szabadságot és a közigazgatási kötelező jelleget vegyítő – jogi minőség a rendszerváltást megelőző rezsim sajátos jogintézményi megoldásai visszaszivárgásának esélye miatt jelez figyelmeztetést, túl a jelentésben foglalt konkrét, nem jelentéktelen jogfosztásokon (munkaidő, szabadság, bérfizetés, munkavédelem stb.).

A helyi hatalomnak, kisebb-nagyobb helyi „hatalmasságoknak” való – és egyelőre alig ellenőrzött – kiszolgáltatottság a jelentés szinte minden lapjáról visszaköszön. Nem lehet eléggé hangsúlyozni e figyelemfelhívás fontosságát annak megszüntetése érdekében. Az elfogulatlan és alapos vizsgálatról szóló jelentés remélhetőleg tudatosítja annak elemzőiben és a válaszok kidolgozóiban, hogy az ilyen, a méltósággal alapvetően ellentétes szituációk – szinte a szereplők emberi minőségétől függetlenül – túlnyomórészt mindkét fél emberi minőségét rombolják és egyben a társadalom egészének méltóságán ejtenek sebet.

3. A Munka Törvénykönyve

Az ombudsmani vizsgálat nem terjedhetett ki a Munka Törvénykönyve szabályainak hatására és végrehajtására (jóllehet a jelentések szövege, helyesen, már az időközben hatályba lépett kódex rendelkezéseire hivatkozik). Elkerülhetetlen azonban úgy tekinteni az új Mt.-re, mint amely a sérülékeny csoportok, a közmunkások emberi méltóságát sértő jogi normák hatását fokozza, és viszont: az új Mt.-nek a munkajog klasszikus elveivel és modern elméleteivel ellentétes szelleme és rendelkezései a sérülékeny csoportokra, a közmunkásokra kiszabott méltatlan feltételeknek a munka méltóságát romboló hatását felerősítheti.

Az utóbbi évek ún. flexibilizálási – magyarul, a munkavállalót védő korábbi megkötéseket lebontó – törekvéseiben gyakori érv a munkaerőpiac kettészakadására történő hivatkozás. Az „informális” (atipikus, gyakran be nem jelentett vagy csak korlátozottan formalizált) és a „formális” szektor kettészakadása, megegyezik a fent említett periféria és centrum viszonyának és arányainak átalakulásaként jelölt folyamattal. Jogos az a bírálat, amely az informális szektorhoz, a perifériához tartozó csoportok alacsony, a méltósággal megélt munkáséletet nem biztosító feltételeit bírálja. Az erre való reagálás azonban, amely ezért a még „formalizált” és viszonylagos biztonságot nyújtó körülmények között dolgozókat hibáztatja, és a megoldást ez utóbbiak munkafeltételeinek lebontásában látja, veszélyes, lefelé irányuló spirált indít el (a nemzetközi terminológiában „race to the bottom”-nak, a gödör alja felé irányuló versenynek nevezik) és a munka méltóságáról az emberiség máig tartó fejlődése során kialakult elvekkel ellentétesen a „Manchester-kapitalizmus” korszakába viszi vissza a munka világának viszonyait. Az új Mt. azonban ezt a lefelé egyenlősítő, a biztonságot és jogi védelmet

gyökeresen lebontó irányt követi. Míg egyrésztől figyelmen kívül hagyva a munkáltató és munkavállaló közti lényeges erőkülönbséget és egyenlő partnerekként tekintve a feleket, szabaddá teszi az utat az egyoldalúan előnyös megállapodások kötése felé, másik oldalról a munkaviszonyon belül szinte feudális függésbe helyezi a munkavállalót, gazdasági érdekét és személyiségét, magánéletét is alárendelve a munkáltatói érdekeknek és akaratnak.

Az ombudsmani komplex vizsgálat fényében nézve az új Mt.-t, a három területhez tartozó személycsoportok – az egészségkárosodottak és fogyatékosok, valamint a nők, a közmunkára kötelezettek, továbbá az Mt. hatálya alatt foglalkoztatottak – munkafeltételeinek kevés jót ígérő, lefelé történő harmonizációja is kirajzolódik. Ennek egyik legijesztőbb előjele a közmunkaprogramban foglalkoztatottak számának tervezett nagyarányú növelése, és a még stabil alkalmazási viszonyban foglalkoztatottak máris több helyen megvalósult lecserélése közmunkásokra. Hozzájárulhat a lefelé tartó versenyhez a még munkaviszonyban állók nagyfokú bizonytalansága és kiszolgáltatottsága a munkáltató által egyoldalúan értelmezhető törvényi fogalmak és rendelkezések bizonytalanságai miatt.

*

Még nem érkezett válasz az ombudsmani jelentésre. Remélhető, hogy azok, akiknek feladata a jelentés tanulmányozása, elemzése és a megfelelő intézkedések megtétele, nemcsak az átfogó vizsgálat által érintett területeken történt állampolgári jogsérelmek intézményes kiküszöbölésének feladatát oldják meg, hanem a figyelmes olvasó szemével már a jelentésből is észlelhető, de a napi jogalkalmazás alapján is felgyűlt tapasztalatok alapján a munkajogi szabályokból származó, és a munka méltóságával összeegyeztethetetlen további alapjogi sérelmekre is kiterjed a döntéshozói és végrehajtói figyelem. Így téve szükségtelemmé egy, a munkatörvényi rendelkezésekkel kapcsolatos újabb vizsgálatot.

Lehet azzal érvelni, hogy nehéz időkben, gazdasági megszorítások idején nem az egyének szabad döntéseinek támogatására vagy a sok pénzzel azonos helyzetbe hozhatókra történő költségeknek van helye; hogy most a jognak – az egyénre tekintet nélkül – azt kell diktálnia, ami a közösségnek hasznos. Ez azonban nemcsak az érintett csoportok, hanem az egész társadalom méltóságát és jövőjét veszélyeztetheti, visszarepítve mindannyiunkat egy olyan múltba, amelytől megszabadulni közös vágya volt a ma kormányon levőknek és civil bírálóiknak egyaránt.

dr. Lehoczkyné Prof. Dr. Kollonay Csilla
az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar
valamint a Közép-európai Egyetem
egyetemi tanára

1. „A Munka Méltósága” projekt bemutatása

1.1. Összefoglaló a projekt egész éves munkájáról

I.

A projekten belül két fő vizsgálati irányban folytak vizsgálatok. Az egyik vizsgálat sorozat középpontjában az egyenlő bánásmód követelmények megtartása állt. Mivel az alapvető jogok biztosának tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet kell fordítania a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogaira, ezért ezekben a vizsgálatokban elsősorban az egyes védett csoportba tartozó személyek foglalkoztatási, munkavállalási lehetőségeire fókuszáltunk. Így

- a nők és kisgyermekes anyák,
- a pályakezdő fiatalok,
- a hajléktalanok,
- a fogyatékosokkal élők elhelyezkedésének, foglalkoztatási lehetőségeinek feltárására.

A nők és kisgyermekes anyák elhelyezkedési esélyeinek vizsgálata során igyekeztünk feltárni, hogy melyek azok az okok, amelyek megnehezíthetik az érintettek munkába állását. A munkáltatók élnek-e a különböző alternatív munkavállalási formák (részmunkaidő, távmunka) lehetőségével, illetve hogy a munkaügyi központok milyen képzési, továbbtanulási lehetőséget nyújtanak a munkába állás megkönnyítése érdekében.

A pályakezdő fiatalok vonatkozásában két vizsgálat is indult. Az egyik vizsgálat általánosságban tekintette át, hogy milyen esélyekkel indulnak a gyakorlati tapasztalattal nem rendelkező, pályakezdő fiatalok a munkaerőpiacon és milyen segítséget kapnak ahhoz, hogy mielőbb munkába álljanak. A másik vizsgálat pedig arra kereste a választ, hogy a felsőoktatási reform előkészítése és a felvételi keretszámok megállapítása során, az illetékes szakminisztériumok együttműködtek-e annak érdekében, hogy a megváltozott felsőoktatási finanszírozási rendszer következtében a felsőoktatásból kiszoruló és – esetlegesen – munkát vállalni kényszerülő szakképzetlen és gyakorlati tapasztalatokkal nem rendelkező fiatalok elhelyezkedési esélyeit, a munka világába történő bevezetésének lehetőségeit elősegítsék.

A gyermekek jogainak védelme érdekében külön vizsgálatban tekintettük át azt is, hogy hazánkban jelen van-e, illetve az illetékes szervek mit tesznek az illegális gyermekmunka felszámolása érdekében.

A *hajléktalanok* foglalkoztatásával összefüggésben szintén két vizsgálat zajlott. Az első félévben azokat a lehetőségeket tekintettük át, hogy milyen esélyeket és segítséget kaphatnak a *fővárosban élő* hajléktalan emberek ahhoz, hogy visszatérhessenek a munka világába, a második félévben pedig a vizsgálatot kiterjesztettük a *vidéken élő* hajléktalanokra is annak érdekében, hogy átfogó képet nyerjünk a hajléktalan személyek elhelyezkedésének, foglalkoztatásának lehetőségeiről.

A *fogyatékosággal élők* foglalkoztatása rendkívül összetett feladat, éppen ezért ezen a területen *négy* vizsgálat is indult. Az első vizsgálat során *általánosságban* tekintettük át a fogyatékosággal élők elhelyezkedési esélyeit, az azt elősegítő jogszabályi környezetet, támogatási formákat, majd ezt követően került sor a fogyatékosággal élők *munkakörülményeinek*, a fogyatékosbarát munkahelyek megteremtésének, a fogyatékosok integrált foglalkoztatási lehetőségeinek a vizsgálatára. A foglalkoztatás alapja a megfelelő képzés biztosítása, ezért kiemelt figyelmet fordítottunk annak feltárására is, hogy biztosított-e a fogyatékos személyek, gyermekek *megfelelő képzése, szakképzése*, s lehetőségük van-e arra, hogy – az egész életen át tartó tanulás „jegyében” – részt vegyenek munkaerő-piaci képzésen, *továbbképzésen* annak érdekében, hogy az esetlegesen elavult tudásukat új, piacképes tudással, szakmával bővíthessék. Egy konkrét panaszbeadvány alapján vizsgáltunk kitért arra is, hogy milyen akadályai vannak a *cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló személyek foglalkoztatásának*.

II.

A projekt keretében indított vizsgálatok másik irányát az átalakított *közfoglalkoztatási rendszerrel* kapcsolatban felmerülő egyes alapjogi problémák felmérése jelentette, a konkrét panaszok kivizsgálásán keresztül, valamint azon túlmutatóan is, egy országos szintű, átfogó helyzetkép megrajzolásával.

A közfoglalkoztatási vizsgálatok sorozat keretében öt jelentés is készült:

1. *A helyszíni vizsgálatok tapasztalatain alapuló előzetes jelentésben* a Jászkarajenő, Gyöngyös, Bátonyterenye, Mátyás telepeket érintő helyszíni vizsgálatok tapasztalatai alapján négy fontos – gyors ombudsmani reagálást igénylő – problémát emeltünk ki. Ezek:

- bérezés, bérkifizetés,
- képzések elmaradása,
- a közfoglalkoztatásból való kimaradás következményei,
- az együttműködési kötelezettség ellenőrzéséből adódó anomáliák.

2. *Az esélyegyenlőségi szempontú jelentés* – az általános vizsgálatokhoz kapcsolódó, azt kiegészítő vizsgálat eredménye, amelynek célja annak megállapítása volt, hogy a közfoglalkoztatási rendszernek vannak-e olyan, az esélyegyen-

lőség megvalósulását támogató elemei, amelyek elősegítik a roma nemzeti-ségű lakosok foglalkoztatási integrációját.

3. *A fenntarthatósági szempontú jelentés* – amely helyszíni vizsgálatok, illetve írásos megkeresések tapasztalatain alapul – egyrészt arra a kérdésre kereste a választ, hogy a Startmunka mintaprogram célkitűzései – a helyi megoldások erősítése az élelmiszer- és az energiaellátás területén, értékteremtő, termelő jellegű munka – megvalósulnak-e, másrészt a jó önkormányzati gyakorlatokat kívánta összegyűjteni.

4. Ezek mellett sor került egy *egyedi panaszbeadványon alapuló vizsgálatra* is. A Fővárosi Katasztrófavédelmi Felügyelőségénél folytatott vizsgálat arra a kérdésre kereste a választ, hogy az állami szervek közfoglalkoztatási gyakorlata megfelel-e az országos közfoglalkoztatási programról szóló jogszabályban foglaltaknak.

5. A közfoglalkoztatási vizsgálatok sorozatát záró *átfogó, rendszerszintű jelentés* célja egy országos szintű átfogó helyzetkép megrajzolása volt a közfoglalkoztatás rendszerével összefüggésben. Ebben igyekeztünk összegyűjteni az egész éves vizsgálati tapasztalatainkat, a feltárt problémákat és az arra irányuló megoldási javaslatokat. (Méltó munkakörülmények és feltételek, méltó munka, méltó bérezés, jogszabályi előírások betartása, hatósági ellenőrzés rendszere stb.)

III. Alkotmánybírósági beadványok

A projekt keretében a vizsgálatok mellett három alkotmánybírósági indítvány is benyújtásra került:

- a sztrájkhoz való jog érvényesülésével kapcsolatos alapjogi kérdésekkel;
- a hallgatói szerződésekre vonatkozó szabályozás alkotmányosságával;
- az új Munka Törvénykönyve várandós anyákra vonatkozó szabályozásának alkotmányosságával összefüggésben.

IV. Rendezvények

A vizsgálatok mellett nagy hangsúlyt fektettünk arra is, hogy lehetőséget biztosítsunk a különböző szakmai álláspontok megismertetésére. A foglalkoztatással, a közfoglalkoztatási rendszerrel összefüggésben felmerült legfontosabb kérdések, dilemmák megvitatása, a problémák minél szélesebb körű és alaposabb feltárása, valamint vizsgálati tapasztalataink, eredményeink megosztása érdekében 2012 folyamán három szakmai rendezvényre is sor került a projekt keretében:

- „*A Munka Méltósága – új irányok, időtálló garanciák?*” címmel, május 3-án került sor a projekt nyitó rendezvényére

- „Alapjogok és közfoglalkoztatás” címmel a közfoglalkoztatás rendszeréről, az eddigi tapasztalatokról és problémákról tartottunk tematikus műhelybeszélgetést október 3-án, végül
- „Garanciák, jogok, esélyek? – A kiszolgáltatottak méltóságának védelme a munka világában” című konferenciával zártuk az egész éves tevékenységünket, december 3-án.

Mindhárom rendezvényünket nagy érdeklődés kísérte, azon részt vettek és előadtak az érintett minisztériumok vezetői, a civilszervezetek képviselői, valamint külső foglalkoztatási szakértők is.

1.2. A projekt tézisei

1. A munka világa és a munkához való jog – a vizsgálati terület

A projekt keretében az alapvető jogok biztosa a „méltó” munkához való jog érvényesülésével, a foglalkoztatás területén az állami szerepvállalással összefüggő kérdésekkel, a tág értelemben vett munka világának jogilag releváns és megragadható elemeivel kívánt foglalkozni. A munka világa hatalmas területet, számtalan témát ölel fel, de az ombudsmani vizsgálatok és problematizálható kérdések köre jóval szűkebb. A kiindulópont, hogy a biztos elsődleges feladata az alapvető jogok védelme, ezen belül a hatóságok, valamint a közszolgáltatók tevékenységével kapcsolatos alapjogi vizsaszasságok feltárása és orvoslása, ebből következően jogvédő munkája során az alapjogi szempontrendszer alkalmazása a meghatározó.

A projekt kiindulópontjaként azt a területet kellett behatárolni, amelyet a proaktív ombudsmani vizsgálat sikerrel érinthet, ezen belül pedig azokat a pontokat, amelyek alapjogi érvek mentén sikeresen tematizálhatóak. Az ombudsmannak nincs lehetősége a munkajogviszonnyal összefüggésben vizsgálandó, hatásköre nem terjed ki a munkajogviszony egyik szereplőjének tevékenységére sem, még akkor sem, ha egyébként – adott esetben a munkáltató – egy hatóság vagy közszolgáltatót végző szerv. Az aszimmetrikus jogviszonyon belül a kiszolgáltatottabb helyzetben lévő munkavállalók jogainak védelmét, a törvényi garanciák betartását elsődlegesen a bíróságok biztosítják. A munka világával kapcsolatos *markáns hatásköri korlátot* jelent továbbá a vizsgálható szervek, szervezetek köre és az is, hogy az alkotmányossági-alapjogi szempontok mellett az egyes foglalkoztatást érintő *szakmai-szakpolitikai kérdések* esetleges megítélésétől a biztos eredendően tartózkodik.

A projekt tartalmára, terjedelmére döntő hatással volt az ombudsman által alkalmazható alapjogi érvrendszer, így a munkához való jognak az alapjogi rendszerben elfoglalt helye, az alapjog jellege. Az alapvető jogok biztosa – az alapjog jellegénél fogva – a projekt keretében elsősorban nem a munkához, foglalkoztatáshoz való jog érvényesülését vizsgálta, hanem

más alapjogok és alkotmányos követelmények, elvek biztosítását a munka világában (pl. a munkavédelem területén vagy a közfoglalkoztatásban) így kiemelten az emberi méltósághoz való jog védelmét, az egyenlő bánásmód követelményének megtartását, a kapcsolódó szabályozás esetében a jogállami elveket és követelményeket. A munkához és foglalkozáshoz való jog szociális jogi jellege folytán az állami beavatkozás, szerepvállalás az elsődleges, a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerének kialakítása során a jogalkotó nagy szabadságot élvez, a szerepvállalás visszafogása esetén hivatkozhat az állami mindenkori teherbíró képességére (annak csökkenésére) – mindezek alapján az alanyi jogi jelleg és az ezzel járó közvetlen kikényszeríthetőség minimálisnak mondható. Ezzel együtt a munka világában is léteznek „valódi” alapjogok is, amelyek érvényesülését garanciális törvényi szabályok biztosítják, így például ide sorolható a sztrájkhoz (munkabeszüntetéshez) való jog, a munka szabad megválasztásához való jog, a vállalkozás szabadsága.

Általános tapasztalat, hogy az ombudsmani jogvédelem elsődlegesen az alanyi jellegű alapjogok (méltóság, személyiségi és szabadságjogok) körében hatékony, az egyébként az állam teherbíró képessége szempontjából is „érzékeny” szociális jogok esetében a fokozottabb állami szerepvállalásra tett javaslatot igen alaposan, nagy figyelemmel kell megfogalmazni.

2. Az ombudsmani szerepvállalás és lehetőségek

Valamennyi ombudsmani projekt kialakítása során alapvető jelentősége van annak, hogy a biztos meghatározza, hogy milyen szerepfelfogást fog majd követni. A biztos szerepvállalás formáit és a vizsgálatok határait a hatályos ombudsmantörvény keretei közt, azok megfelelő értelmezésével kell feltárni. A releváns alapjogi és hatásköri szempontok elsődlegessége mellett indokolt számításba venni a korábbi, átfogó vizsgálatok és projektek tapasztalatait, mindezekre támaszkodva a projekt felhasználja az alapvető jogok biztosának rendelkezésre álló jogi eszközeit és erőforrásait. Hasonlóan a korábbi méltóságprojektekhez, az *ombudsmani szerepfelfogás* – a vizsgált alapjogi kérdések jellegének megfelelően – itt is kettősséget mutat, egyszerre jelenik meg markánsan a klasszikus vagy hagyományos jogvédő, méltóságvédő attitűd, valamint problémafeltáró, a terület szereplői között az alapjogi szempontrendszer érvényesítése mellett közvetítő, koordináló szerepvállalás. A projekt keretében a biztos a számításba vett alapjogi-alkotmányjogi érvrendszer mentén – a közvetlen érdekvitákban való részvétel elkerülése mellett – a közös fórum és párbeszéd lehetőségét is meg kívánta teremteni az érintettek számára, a komplex kérdéskörök áttekintése során pedig be kívánta vonni a szakmai-tudományos szféra jeles képviselőit is (egyeztetések).

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 man-

dátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az egyes alapjogi teszteket. Az ombudsmánok irányadónak tekintették az Alkotmánybíróságnak az egyes alapjogok és alkotmányos követelmények tartalmával kapcsolatos megállapításait. Az alapvető jogok biztosa pedig az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépése után – míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg – e projekt keretében is az ismertetett gyakorlatot kívánta követni. A nyilvánosság erejének segítségével az országgyűlési biztos továbbra is fel fogja hívni a figyelmet a jogbiztonság követelményével, az egyenlő méltósághoz való joggal vagy éppen a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő elvi megállapításokra, követelményekre.

3. Panaszalapú vizsgálatok, problématerkép és az ombudsmani eszközök

A projekt egyik kezdőpontját jelentik az ombudsmanhoz 2012-ben és azt megelőzően érkezett, a munkával és foglalkoztatással összefüggő – akár hatáskör hiányában egyébként nem is vizsgálható – egyes állampolgári panaszok áttekintése. A követett módszer, hogy „alulról”, azaz a panaszbeadványokban jelzett gyakorlati problémákra és anomáliákra épülnek az átfogóbb, akár hivatalbóli vizsgálatok. A panaszokban megfogalmazott problémák, kérdések továbbá jelzik azt a területet és irányt, amelyre a biztosnak a jogtudatosítás és aktív közvélemény formálás során érdemes elindulnia.

A projekt egyaránt koncentrálni kíván mind az aktuális, mind az akutabb problémák felderítése, a vizsgálati feljegyzésekből összeálló egységes, panaszalapú problématerkép számításba veszi, hogy az országgyűlési biztos elsődlegesen a hatósági, közszolgáltatói jogalkalmazási tevékenység ellenőrzésére hivatott. Bár ahogyan az korábban már szerepelt, a munkajogviszonnyal (ideértve a közszolgálati és szolgálati jogviszonyt is) összefüggő jogsérelmekkel a biztos nem foglalkozhat, azonban a hatósági ellenőrzésre hivatott szervek, *munkaügyi-munkavédelmi hatóságok* tevékenységét – a jogorvoslati lehetőség kimerítését követően – már vizsgálhatja, azaz az „ellenőrzést ellenőrizheti”.

A projekt egyaránt merít a korábbi ombudsmani gyakorlat, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, illetve a nemzeti és etnikai kisebbség jogok, valamint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa által lefolytatott átfogó vizsgálatok, továbbá az eddigi alapjogi projektek – kiemelten a sztrájkjogi projekt – tapasztalataiból. Felhasználja az ombudsmani jogvédelmi készletrendszer valamennyi bevált eszközét, valamint *fórumot* biztosít a szereplők együttműködésének, együttgondolkodásának előmozdítására, a *jogtudatosság* fejlesztésére. A biztos a jogvédelem helyzetének feltárása, az *ellenőrök*

tevékenységének említett „ellenőrzése” érdekében a rendelkezésére álló hagyományos (helyszíni vizsgálatok, adott hatóságok felkérése vizsgálat lefolytatására, információgyűjtés), valamint proaktív, preventív jellegű alapjogvédelmi eszközöket továbbra is alkalmazza.

Megjegyzendő, hogy az eddigi ombudsmani gyakorlatban ritka volt, hogy jelentésében a foglalkoztatáshoz való jog sérelmét vizsgálta vagy alapította volna meg, a munka világával összefüggésben – a vizsgált esetek, szervek jellege folytán is – általában más alapvető jogokkal, alkotmányos követelményekkel összefüggő visszasságok feltárására került sor.

a) panaszbeadvány alapján *munkaügyi, munkavédelmi hivatalok eljárásával, döntésével, mulasztásaival kapcsolatos egyedi vizsgálatok* (jogbiztonság követelménye, tisztességes eljáráshoz, illetve jogorvoslatihoz való jog): jellemzően az eljárások elhúzódása, elmulasztása vagy éppen a jogszerűtlen eljárások kapcsán;¹

b) a hivatásosok jogállásával, fegyelmi jogkör gyakorlásával, valamint az illetményének megállapításával kapcsolatos egyedi és átfogó jellegű vizsgálatok (jogbiztonság és egyenlő bánásmód követelménye, tisztességes eljáráshoz és jogorvoslatihoz való jog);²

c) a gyermekek munkavégzésével, annak korlátaival kapcsolatos átfogó vizsgálat;³

d) a gépjárművezető-oktató szakképzés szünetelése miatt a foglalkozás szabad megválasztásához való jog sérelmének megállapítása.⁴

A kiemelt példák közül látható, hogy ezen a területen már korábban is egyrészt nem a foglalkoztatáshoz való joggal, hanem más alapjogokkal, követelményekkel összefüggő visszasságok megállapítására került sor, másrészt pedig a munka világához szorosan kapcsolódik a *sztrájkhoz való jog gyakorlása*, valamint a – valamely okból – átmenetileg munkanélkülivé vált személyek támogatása, segítése: két olyan kiemelt témáról van szó, amellyel számos ombudsmani jelentés foglalkozott.⁵

4. Az alapjogi szempontrendszer, a munka és méltóság

Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. Erre figyelemmel számos ombudsmani jelentés, valamint éves beszámolók is rögzítették a foglalkoztatáshoz való jog jellegadó sajátosságait.

A második generációs szociális jogok közé sorolható *foglalkoztatáshoz való*

¹Lásd OBH-5061/2007, OBH-2061/2008 és AJB-7686/2009

²Lásd OBH-3349/2008, OBH-2840/2008 és AJB-5/2010

³Lásd AJB-4147/2010

⁴Lásd AJB-6588/2010

⁵A szociális segítséssel kapcsolatban lásd különösen: OBH-2972/2008 és AJB1062/2010

jog két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). A foglalkoztatáshoz való joghoz kapcsolódik a munkahelyi szervezkedés szabadsága, amely arra is kiterjed, hogy a munkavállalók kollektíven, gazdasági és szociális érdekeik érvényre juttatása érdekében sztrájkjogukkal élhetnek. Az Alkotmánybíróság szerint a korlátozás más-más mérce alapján ítélandó meg aszerint, hogy a *foglalkozás gyakorlását* vagy annak *szabad megválasztását* korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A munkához való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az adott tevékenységtől *el van zárva, azt nem választhatja*.

Bár a 2012. január 1-jétől hatályos *Alaptörvény* számos alkotmányi elemet átvesz, érintetlenül hagy, a szociális jogokkal, ezen belül a foglalkoztatáshoz való joggal összefüggésben több figyelemreméltó változtatást hajt végre, ezek jelentősége azonban eltérő lehet. Az Alaptörvény például nem tartalmazza az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvét, azonban az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése az általános diszkriminációtilalmat megfogalmazó rendelkezésnek (70/A. §) a munka világára való konkretizálása, így ez elvben nem okoz értelmezési problémát. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése lényegében, kisebb módosítással áttemelte az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdését, de nem tartalmazza annak első fordulatát, vagyis, hogy a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához.

Mindez ugyanakkor nem feltételez tartalmi változást, mivel az Alkotmánybíróság gyakorlatában a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelenti. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének második mondata ugyanakkor már egy teljesen új elemet és megközelítést foglal magában: jelentheti egyrészt a munkavégzési kötelezettség előírását a közösség gyarapítása érdekében a képességek és lehetőségek függvényében, másrészt a munkavégzéshez kapcsolódó arányos közteherviselés előírását egyaránt. Természetesen azt is hozzá kell tenni, hogy ezen a területen (is) az alkotmányos mérce, szemlélet (esetleges) változása csak komplex, más alaptörvényi szakasz (pl. emberi méltósághoz való jog, szociális biztonsághoz való jog) értelmezésével együttesen vázolható fel. A kötelező és irányadó majdani alkotmánybírósági határozatok megszületéséig ugyanakkor az európai sztenderdek (különösen a közösségi alapjogi normák) mellett – kizáró rendelkezés hiányában – az ombudsman számára továbbra is használhatók a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat megállapításai.

Az Alaptörvény XVII. cikke ugyancsak kiemelendő rendelkezéseket tartalmaz: rögzíti az együttműködési kötelezettséget, amely szerint a munka-

vállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással. Az Alaptörvény rendelkezik arról is, hogy minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

A projekt nyilvánvaló vezérfonala az egyenlő méltósághoz való jog érvényesülése a munka világában, különös tekintettel az egyik kiemelt vizsgálati irányra, az átalakított-kiterjesztett közfoglalkoztatási rendszerrel kapcsolatban felmerülő egyes alapjogi problémák bemutatására a konkrét panaszok kivizsgálásán keresztül, valamint azon túlmutatóan egy országos szintű, átfogó helyzetkép megrajzolására is törekszik. Az ombudsman ezen a területen külön figyelmet fordít arra, hogy a méltó munkakörülmények és munkafeltételek, értelmes és nem megalázó munka biztosítása, a jogszabályi előírások betartatása, hatósági ellenőrzése megfelelően történik-e a mindennapi gyakorlatban azokon a településeken, amelyeket a panaszok érintenek.

A biztos ismételten foglalkozik a sztrájkhoz való jog – mint alanyi jogi jellegű alapjog a munka világában – érvényesülésével a munka világában az Alaptörvény hatálybalépését követően, ezen a területen kvázi utóvizsgálatokat folytatva. Az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése alapján törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak joguk van ahhoz, hogy érdekeik védelmében munkabeszüntetést tartsanak. Az Alaptörvény elfogadását követően eddig nem került sor új sztrájktörvény megalkotására, vagyis az 1989-es szabályozás – több időközbeni módosítással – továbbra is hatályban van. Az utóvizsgálatokkal összefüggésben megjegyzendő, hogy folyamatban van emellett jelenleg az Alkotmánybíróság előtt annak az ombudsmani indítványnak az elbírálása, amelyet még 2009 végén nyújtott be a biztos. A mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására, valamint részben utólagos normakontrollra irányuló indítvány elbírálását követően várható fejleményekre, továbbá az esetleges törvényalkotásra reagálva a biztos folyamatosan nyomon követi az eseményeket.

5. Az egyenjogúság és egyenlő bánásmód követelménye a munka világában

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

lön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.⁶

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét*, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a *hajléktalanok*, a *fogyatékossgal élő személyek*, az *idősek*, a *betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek*, a *fogvatottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermek*ek, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

⁶Sajnálatos módon az Alaptörvény is ezt a megfogalmazást használja a XV. cikk (5) bekezdésében, miszerint „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékkal* élőket.”

A jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége, az egyes, kiemelten védett csoportok jogainak megfelelő biztosítása kiemelt fontosságú a foglalkoztatás területén, a munka világában. Az alapvető jogok biztosa minderre, valamint a vizsgálati hatáskör terjedelmére tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének előmozdítása érdekében, az egyes védett csoportba tartozó személyek munkavállalásával, munkáltatásával összefüggésben több irányban folytat majd átfogó jellegű vizsgálatot.

- Az ombudsman foglalkozni kíván a *nők és kisgyermekes anyák munkavállalási és elhelyezkedési esélyeivel*, amely magában foglalja a különböző alternatív munkavállalási formák (részmunkaidő, távmunka) lehetőségének vizsgálatát.
- A kvázi gyermekjogi ombudsmani szerepből kiindulva a biztos ismételen áttekinti a *gyermekmunka tilalmának* érvényesülését a gyakorlatban, mindezt a korábbi átfogó vizsgálat projekt-utóvizsgálata keretében, amely kitér arra, hogy megvalósultak-e a jelentésben megfogalmazott ajánlások, változott-e a visszás gyakorlat és szabályozás.
- Kiemelt témát jelent majd a *fiatalok munkavállalása*, amely egyrészt a fiatalok munkavállalók foglalkoztatásának feltárását (15–18 év), másrészt a diákok munkáltatásának (diákszövetkezetek) vizsgálatát is jelenti. A vizsgálat kitér arra az aspektusra is, hogy van-e lehetőség az oktatás és a foglalkoztatás összekapcsolására, azaz arra, hogy az egyetemista ne csak „borítékoljon”, hanem olyan munkahelyen dolgozhasson, amely egybeesik azzal a szakiránnyal, amelyen tanul.
- A biztos vizsgálja majd továbbá a projekt keretében a fogyatékossgal élők foglalkoztatásának helyzetét: a fogyatékossgal élők esélyegyenlőségét előmozdító hazai szabályozást és gyakorlatot, az egyezményben előírt követelmények érvényesülését a munkavállalás és a munkavégzés területén. Az új ombudsmantörvény előírására szerint ugyanis az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.
- Végül az ombudsmani vizsgálat kiterjed az *egészségkárosodáson alapuló, rokkantsági ellátások (járadékok) felülvizsgálatának gyakorlatára*, a munka világába való visszavezetés lehetőségeire, a szabályozási elemek áttekintésére.⁷

6. A nemzetközi kötelezettségek és a követendő európai példák

A projekt keretében, az említett kérdéskörökben az ombudsman nemzetközi, európai kitekintésre, az alaposabb tanulmányozásra érdemes példák, megoldások felmutatására is törekszik. A munkához és foglalkoztatáshoz való

⁷Figyelemmel az 1228/B/2010. AB határozat irányadó megállapításaira.

jog szociális jogi jellegéből következik, hogy valamennyi országban szerves kapcsolatban áll az államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyányaival. Az egyes európai országok szabályozása és gyakorlata így olyan mértékben eltér egymástól, hogy részletes összehasonlítás helyett, mindenekelőtt az európai sztenderdek és gyakorlatok tanulmányozása a cél: az Európai Emberi Jogi Egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei, a Szociális Charta, valamint az Európai Unió – immár kötelező erővel rendelkező – Alapjogi Chartája. A munkához és foglalkoztatáshoz való joggal kapcsolatban lényegesek lehetnek az egyébként kötelező erővel nem rendelkező, de megfontolandó elvek, ajánlások, javaslatok (pl. ILO ajánlások), továbbá a biztos rá kíván mutatni a Magyar Köztársaságot is terhelő nemzetközi kötelezettségekre (például a fogyatékosággal élők jogairól szóló egyezmény).

Az Alapjogi Charta 15. cikke a foglalkozás megválasztásának szabadságáról és a munkavállaláshoz való jogról rendelkezik, kiemeli, hogy mindenkinek joga van a munkavállaláshoz és szabadon választott vagy elfogadott foglalkozás gyakorlásához. Az Alapjogi Charta alapján az uniós polgárokat az Európai Unió bármely tagállamában megilleti a szabad álláskeresés, munkavállalás, letelepedés és szolgáltatásnyújtás joga. Harmadik országok azon állampolgárait pedig, akik a tagállamok területén való munkavállalásra engedéllyel rendelkeznek, az uniós polgárokkal azonos munkafeltételek illetik meg. Az Alapjogi Charta IV. címe (szolidaritás) deklarálja a munkavállalók jogát a vállalkozásnál a tájékoztatáshoz és konzultációhoz, a kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez való jogot, a munkaközvetítői szolgáltatások igénybevételéhez való jogot, az indokolatlan elbocsátással szembeni védelmet, a tisztességes és igazságos munkafeltételek biztosítását, továbbá a gyermekmunka tilalmát és a fiatalok munkaügyi védelmét, a család és a munka viszonyát (27–33. cikk). Érdemes továbbá arra is utalni, hogy az *unió belüli szabad mozgás és munkavállalás* az uniós alapszabadságok körébe sorolható, az Európai Bíróság gyakorlatában kiemelt védelmet élvez.

Külön is figyelemre méltó, hogy az Európai Tanács 2010. március 26-án jóváhagyta a Bizottság „Európa 2020” elnevezésű, a foglalkoztatást és növekedést célzó új stratégia elindításáról szóló javaslatát, amely stratégia a gazdaságpolitikák fokozott összehangolása révén azokra a kulcsfontosságú területekre összpontosít, amelyeken fellépésre van szükség annak érdekében, hogy Európa növelhesse a fenntartható növekedés és a versenyképesség területén rejlő potenciálját. A nők foglalkoztatottsága hazánkban nagyon alacsony (55,0%), ezen belül a hatéves vagy annál fiatalabb gyermekkel rendelkező, illetve nem rendelkező nők foglalkoztatási aránya közötti eltérés a második legnagyobb az EU-ban (33,6 százalékpont, míg az uniós átlag 12,1 százalékpont).

Az Európai Bizottság 2011. június 7-én közzétette a 27 uniós tagállamnak szóló országspecifikus ajánlásait, amelyben Magyarországnak – többek között – azt ajánlja, hogy erősítse a nők munkaerő-piaci részvételének ösztönzésére irányuló intézkedéseket, tegyen lépéseket a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat és más szolgáltatók kapacitásának fokozására a képzés, munkakeresési segítség és az egyénre szabott szolgáltatások minőségének és hatékonyságának növelése érdekében. Erősítse meg az aktív munkaerőpiacra vonatkozó intézkedéseket pozitív, bizonyítékokon alapuló eredmények felmutatásával. Az érdekeltekkel folytatott konzultáció alapján vezessen be testre szabott programokat az alacsony képzettségűek és más, különösen hátrányos helyzetben lévő csoportok számára.

2. Esélyegyenlőség a munka világában

2.1. A nők és kisgyermekes anyák (szülők) elhelyezkedési esélyei

A projekt keretében az ombudsman vizsgálatot indított a nők és kisgyermekes anyák elhelyezkedési esélyeinek feltérképezésére. A vizsgálat célja az volt, hogy felmérje a kismamák részmunkaidőben történő foglalkoztatásának lehetőségeit a közsférában, a munkaügyi központok kifejezetten ennek a célcsoportnak szervezett képzési lehetőségei körét, a munkaerő-közvetítés gyakorlatát, az elhelyezkedési esélyeket, a versenyszférában e témában jelentkező problémákat, gyakorlatokat.

A vizsgálat keretében a biztos tájékoztatást kért a nemzeti erőforrás minisztertől, az Egyenlő Bánásmód Hatóság elnökétől, 4 megyei munkaügyi központtól, több megyei jogú város önkormányzatának jegyzőjétől és a Magyar Távmunka Szövetség elnökétől.

A megkeresésekben az érintett szervezetek – többek között – az alábbi kérdéseket tette fel a biztos:

- Tapasztalataik szerint a kisgyermekes anyáknak (szülőknek) milyen nehézségekkel kell megküzdeniük, amikor szeretnének ismételt munkába állni?
- A munkaügyi központok szerveznek-e kifejezetten a kisgyermekes anyáknak (szülőknek) továbbképzést, illetve átképzést, amelyek az elhelyezkedésüket hivatottak elősegíteni? Ha igen, ezek a képzések milyen gyakorisággal indulnak, illetve milyen feltételekhez kötött az ezeken való részvétel?
- Tapasztalataik alapján a versenyszféra, illetve a közsféra munkáltatói mennyire segítik elő a munkába visszatérő kisgyermekes munkavállalók beilleszkedését?
- Ismereteik szerint a kisgyermekes szülők részmunkaidőben, illetve távmunkában történő foglalkoztatását mennyire támogatják a munkáltatók?
- Megítélésük szerint hogyan lehetne elősegíteni a kisgyermekes anyák (szülők) elhelyezkedését?

A nemzeti erőforrás minisztertől a biztos általános tájékoztatását kért a nők és kisgyermekes anyák munkavállalásával kapcsolatosan. A miniszter megítélése szerint a legtöbb kismama gyermeke kétéves kora után már jobban rá van kényszerítve arra, hogy visszamenjen dolgozni, hiszen ettől az idő-

ponttól már lejár a viszonylag méltányos megélhetést biztosító gyed, és már csak a lényegesen alacsonyabb összegű gyest veheti igénybe; a gyermek hároméves kora után pedig, amikor a gyed is lejár, még erősebb a motiváció a munkába állásra. (Egy 2005-ös KSH-felmérés szerint az ellátásban részesülő anyák kb. négyötöde gyermeke kétéves korának betöltésekor vagy annál korábban szeretne visszatérni a munkaerőpiacra.) A gyermekgondozási ellátásban részesülő kismamáknak ugyanakkor mindössze 5%-a dolgozik, 95%-a viszont kizárólag gyermeke gondozásával foglalkozik; ez utóbbi csoporton belül 10% keresett, de nem talált munkát, 13% azért nem dolgozik, mert nem tudja kire hagyni a gyermekét, 4% egyéb okot jelölt meg, és 68% azoknak az aránya, akik tudatosan azzal a céllal maradtak otthon, hogy gyermekükre fordíthassák az idejüket. A kisgyermekes szülők több mint kétharmada mindenképpen otthon szeretne maradni gyermekével, és csak alig egyharmad azok aránya, akik dolgoznak vagy dolgozni szeretnének, de valamilyen okból nem tudnak. A dolgozni vágyók, de arra nem képesek között mintegy 60% azok aránya, akik ezt azért nem tehetik meg, mert nem tudják megoldani gyermekük felügyeletét, és 40%-ot tesznek ki azok, akik más okból nem tudtak munkát találni. Ugyanakkor az ellátás lejárta után már gyökeresen változik az anyák hozzáállása; mintegy háromnegyedük vissza akar térni a munkaerőpiacra, 13%-uk tervez újabb gyermekszülést, és mindössze 11% körüli azok aránya, akik újabb gyermek vállalása nélkül is otthon kívánnak maradni háztartásbeliként (ez utóbbiak aránya természetesen a gyermekszámtól függően egyre magasabb: az egygyermekes anyáknál mindössze 7%, míg a négy- vagy többgyermekeseknél 25%).

A miniszter válaszában hangsúlyozta, kormányzat támogatni kívánja gyermekgondozásból visszatérő kismamákat. Ennek megfelelően 2012-re is meghosszabbította a tavaly lejáró Start Plusz járulékkedvezményt, az Új Start Bónusz kedvezménnyel a munkáltatók egy évig járulégmentesen foglalkoztathatnak gyesről, gyedről visszatérő kismamákat (újonnan történő alkalmazás esetén). 2011 óta a korábbi munkahelyükre visszatérő nők után 3 éven át havi 7 százalékpontos járulékkedvezményt vehet igénybe a munkáltató, ha a kismamát hajlandó félállásban visszavenni, és az így megüresedett másik fél státuszra egy új munkavállalót alkalmazni. 2012 júliusától az új Munka Törvénykönyve is kötelezni fogja a munkáltatókat arra, hogy a kismamákat kérésükre csak félállásban vegyék vissza korábbi munkakörükbe, amíg gyermekük nem tölti be a 3. életévét. A részmunkaidő szélesebb körű elterjesztésével a miniszter véleménye szerint könnyebben megoldhatóak lesznek a gyermek felügyeletével, gondozásával kapcsolatos problémák, hiszen az anyák kevesebb időt töltenek a munkahelyükön és több időt a gyermekükkel.

Tekintettel arra, hogy az Egyenlő Bánásmód Hatóság az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének gyanúja esetén kérelmére, vagy a törvényben meghatározott esetekben hivatalból, hatósági eljárást folytathat le,

megkeresésben arra vonatkozóan kért a biztos tájékoztatást, hogy nőktől, illetve kisgyermekes anyáktól milyen jellegű panaszok érkeztek.

A hatóság 2012. február 1-jét megelőzően az Egyenlő Bánásmód Hatóság az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.) 14. § (1) bekezdés a) pontja, 2012. február 1-jét követően pedig a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 169/B. § (2) bekezdés b) pontja alapján kérelemre vizsgálatot folytat annak megállapítása iránt, hogy az arra kötelezett munkáltatók elfogadtak-e esélyegyenlőségi tervet. A hatóság ennek keretében kizárólag azt vizsgálja, hogy az arra kötelezett munkáltatónál „fizikailag” létezik-e hatályos esélyegyenlőségi terv, tehát a beküldött esélyegyenlőségi tervek tartalmának vizsgálatára nem jogosult. Arra kizárólag abban az esetben van hatásköre, ha a kérelmező azt sérelmezi, hogy az esélyegyenlőségi terv valamely rendelkezését vele mint védett tulajdonsággal rendelkezővel szemben nem tartották be, és emiatt őt hátrány érte. Az elmúlt évben mindösszesen egy kérelem érkezett, amelyben az Ebktv. 14. § (1) bekezdésére, valamint 63. § (4) bekezdésében foglaltak szerinti vizsgálatot kértek, olyan panasz pedig nem érkezett, amikor magának az esélyegyenlőségi terv valamely rendelkezésének megsértését sérelmezte volna a kérelmező. A hatóság nem rendelkezik tapasztalattal arra vonatkozóan, hogy az arra kötelezett munkáltatók milyen százalékban rendelkeznek esélyegyenlőségi tervvel. A hatósághoz olyan panasz sem érkezett, amelyben a Ktv. 14/B. (3) bekezdésében foglaltak be nem tartását sérelmezték. A válasz szerint az elmúlt években nőktől, illetve kisgyermekes anyáktól a foglalkoztatás területéről túlnyomó részben olyan panaszok érkeztek, amelyekben a kérelmezők sérelmezték, hogy munkaviszonyukat próbaidő alatt megszüntették gyermekük megbetegedése, terhességükről történő tudomásszerzés miatt.

A versenyszférából és a közszférából egyaránt érkeztek megkeresések a hatósághoz, amelyben a női munkavállaló sérelmezte, hogy nem ugyanabban vagy hasonló munkakörbe kívánta a munkáltató elhelyezni, mint amely munkakörben a gyermeke születését megelőzően dolgozott. Gyakori panasz, hogy a munkáltató vonakodik kifizetni a munkavállaló cafeteria juttatását a gyed, gyed, szülési szabadság stb. ideje alatt felhalmozódott szabadság idejére, vagy azt csökkentett mértékben kívánja kiadni a dolgozónak. Végül jellemző az a munkáltatói magatartás is, hogy igyekeznek meggyőzni a szülési szabadságról vagy gyestről, gyedről visszatérő munkavállalókat arról, hogy közös megegyezéssel szüntessék meg a munka- vagy egyéb jogviszonyt, arra hivatkozással, hogy az a munkakör, amelyben dolgozott, időközben megszűnt.

A vizsgálat során az ombudsman megkeresett több olyan munkaügyi központot, amelyek az ország különböző részein végzik tevékenységüket. Egy központ nem válaszolt a megkeresésre, de a beérkező válaszokból megállá-

pítható, hogy a nők, illetve a kisgyermekes anyák visszatérése a munkaerőpiacra az ország minden területén komoly kihívás elé állítja az érintetteket.

Minden válaszlevél tartalmazta, hogy gyermekgondozásból a munkába visszatérők kiemelt célcsoportot jelentenek a TÁMOP 1.1.2. programban, melynek keretében kifejezetten számukra szerveznek képzést, sőt ez idő alatt a gyermekek felügyeletéről is gondoskodnak. Az országos projekt célja, hogy a célcsoportjába tartozó személyeket a munkaerőpiacra segítse, komplex, személyre szabott, a helyi munkaerő-piaci lehetőségekhez és igényekhez igazodó szolgáltatásokkal és támogatásokkal. A projekt támogatási (bértámogatás, bérköltség támogatás, utazási költségtérítés, vállalkozóvá válás támogatása stb.) és szolgáltatási (munkatanácsadás, álláskeresési technikák, tréningek, mentori segítségnyújtás stb.) programelemekkel segíti elő a bevont célcsoport foglalkoztathatóságát. Egyik fontos támogatási elem a munkaerő-piaci képzésekhez köthető, melynek keretében finanszírozható az álláskeresők képzési díja, keresetpótló juttatás, utazási költség, a szállás, gyermekfelügyelet költségei, stb.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának igazgatója szerint kisgyermekes szülők ismételt munkába állása a megye különösen nehéz munkaerő-piaci környezetében nagy kihívás valamennyi szereplő (munkavállaló, munkaadó, munkaügyi szervezet) számára. A munkahelyek száma az álláskeresők számának töredéke, ugyanakkor a nyilvántartott álláskeresők létszáma alapján számított munkanélküliségi arány a megyében 26,3%-os (az országos arány 14,6%). Több esetben előfordul, hogy a gyedről, gyestről visszatérni szándékozók azzal szembesülnek, hogy munkahelyük vagy státuszuk megszűnt, összevonásra került stb. Az ismételt munkavállalási szándékkal bíró nők másik nagy problémája lehet, hogy a gyermeknevelés időtartama alatt szakmai ismereteik elavultak, munkagyakorlatuk megkopott, a munkáltatók pedig hasonló végzettséggel találnak olyan álláskeresőket, akiknek munkába állítása során nem jelentkeznék ezek a hátrányok. A kisgyermekes anyák visszatérését nehezíti továbbá, hogy a bölcsődékben, óvodákban sokszor több éves várólisták vannak (főleg a nagyvárosokban), kistelepeken nincsenek ilyen intézmények, a külső segítség drága lenne, gyermeküket pedig más módon nem tudják elhelyezni. A munkáltatók részéről – ügyfelek visszajelzései szerint – a felvételi elbeszélgetés során gyakran tapasztalható olyan attitűd, melyből az a következtetés vonható le, hogy félnek a gyakori táppénzes állománytól, s inkább nem a célcsoport köréből választják ki munkatársaikat. A munkaügyi központ a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgáltató részeként az álláskeresőkről munkaügyi nyilvántartást vezet. A korábban anyasági ellátásban részesülő kisgyermekes anyukák a megyében 2010-ben 1527-en, 2011-ben 1764-en kérték újonnan vagy ismételt nyilvántartásba vételüket a munkaügyi szervezetnél álláskeresési céllal.

A versenyszféra, különösen a kis- és közepes méretű vállalkozások több-

sége igen kiélezett helyzetben működik. A költségeket próbálják minimalizálni, a létszámot racionalizálni. Sok esetben csak feszített munkával, túlórában tudják az alkalmazottak ellátni feladataikat. Ennek megfelelően a vállalkozások többségének nincs ideje, energiája, fölös kapacitása – főként a túltelített szakmákban, munkakörökben – a visszatérő, kisgyermekes munkavállalók beilleszkedését segíteni, az ezzel járó esetleges többletkiadásokat sem tudják vállalni. A munkaadó azt értékeli, ha a munkavállaló megbízhatóan, pontosan, precízen, problémamentesen ellátja a feladatait. A munkaügyi központ igazgatója szerint a közszférára nem jellemző ilyen élesen ez a munkáltatói magatartás, a kisgyermekes anyák munkába állását, visszatérését csupán az a tény, hogy gyermekeket nevelnek, nem gátolja. Új munkavállaló kiválasztása esetén sokkal inkább a szakmai végzettség, gyakorlat és rátermettség az elsődleges szempont.

A munkába állni szándékozó nők, illetve gyermekeik érdekeit leginkább szolgáló atipikus foglalkoztatási formák, mint távmunkavégzés, részmunkaidős munka kevésbé elterjedtek. A rendelkezésre álló üres álláshelyek között a részmunkaidős álláslehetőség általában 10–15% között mozog. A munkáltatók számára az egyéb költségek nem teszik vonzóvá ezt a foglalkoztatási formát. Számos megyében az ottani bérszínvonal mellett ráadásul a munkavállalóknak sem jelent ez valódi megoldást különösen a gyermekelhelyezés költségei mellett. Az ország hátrányos helyzetű kistélepléseiben (pl. az Ormánságban) a szélessávú internetkapcsolat hiánya is nehezíti például a távmunkavégzést.

A vizsgálat során megkeresett a biztos két megyei jogú város jegyzőjét is, hogy olyan szervektől is tájékoztatást kérjen, amelyek önkormányzati intézményeket tartanak fenn, és jelentős számú közalkalmazottat foglalkoztatnak. A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 23/B. §-a szerint ugyanis a munkáltató – a közalkalmazott írásbeli kérelmére – gyermeke hároméves koráig köteles részmunkaidős foglalkoztatást biztosítani számára.

Debrecen Megyei Jogú Város jegyzője válaszelevelében az alábbi tájékoztatást adta: Az önkormányzati fenntartású intézményekben, részmunkaidőben történő foglalkoztatás azon pedagógusi státuszokban jellemző, amelyekben a tantárgyfelosztás nem teszi lehetővé a kötelező óraszám biztosítását. Személyes körülményeikre tekintettel a dolgozók írásban kérhetik a részmunkaidős foglalkoztatást, amelyet az intézményvezető engedélyez. Az önkormányzati fenntartású intézményekben, a részmunkaidőben dolgozó kisgyermekes szülők száma 42 fő. A Hivatal esélyegyenlőségi terve rendelkezéseket tartalmaz a családos munkavállalókra vonatkozóan, például az éves szabadságolási ütemterv jóváhagyásánál a lehetőség szerint figyelembe veszi a bölcsődei, óvodai és az iskolai szüneteket, illetve a gyedről, gyesről visszatérő kollégák beilleszkedését elősegíti. Az igazgatási feladatok távmunka keretében történő ellátására nincs lehetőség, tekintettel arra,

hogy a feladatok jellege folyamatos, személyes kapcsolattartást igényel mind az ügyfelekkel, mind a kollégákkal.

Kaposvár Megyei Jogú Város jegyzője válaszelevelében tájékoztatott, hogy az önkormányzat távmunkavégzés keretében nem foglalkoztat munkavállalót. Részmunkaidős foglalkoztatás lehetőségét a tartósan távol levő munkatársak helyettesítése és ismételt munkába állása, illetve csökkent munkaképességű dolgozók alkalmazása esetén biztosítják, továbbá ha az ellátandó feladat megkívánja. Jelenleg 13 kisgyermekes szülő dolgozik részmunkaidőben az önkormányzatnál. A jegyző tájékoztatta az ombudsmant, hogy az önkormányzat esélyegyenlőségi terve nem tartalmaz rendelkezéseket a kisgyermekes munkavállalókra, azonban az esélyegyenlőségi terv felülvizsgálata folyamatban van. Az önkormányzat a kisgyermekes anyák munkába állását, illetve munkavégzését az alábbi intézkedésekkel próbálja megkönnyíteni:

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 2012. január 1. napjától hatályos rendelkezése szerint az álláskereső aktív munkahelykereső tevékenysége és álláskeresőként való nyilvántartása szünetel, ha az álláskereső terhességi-gyermekágyi segélyre, gyermekgondozási díjra vagy gyermekgondozási segélyre való jogosultságának megállapítását jelenti be, terhességi-gyermekágyi segély és gyermekgondozási díj esetén a jogosultság megállapítását követő naptól, gyermekgondozási segély esetén a jogosultság megállapításának napjától. Ezen rendelkezés szerint tehát azok a szülők, akik kisgyermekükkel otthon vannak, a munkaügyi központok nyilvántartásában nem szerepelnek. Ennél azonban sokkal nagyobb problémát okoz, hogy a beérkező válaszok többségében említett projektek, például a TÁMOP 1.1.2. projekt keretében csak azok a személyek vehetnek részt a képzésekben, akik álláskeresőként vannak nyilvántartva, így tehát azokat a szülőket, akik még otthon vannak a gyermekkel, teljesen kizárja a projektben való részvételtől. Ugyanakkor ezen projekt egyik célcsoportját képezik a gyermekgondozásról, betegápolásból munkába visszatérni kívánó álláskeresőök. Az ombudsman megítélése szerint a hatályos szabályozás nem szolgálja kellőképpen ezen célcsoport elhelyezkedését. A cél ugyanis az ombudsman álláspontja szerint az lenne, hogy legkésőbb a gyes, gyed folyósításának leteltekor a szülő vissza tudjon térni a munkaerőpiacra és lehetőség szerint megfelelő képzettséggel rendelkezzen. Ezen rendelkezés szerint azonban a szülőnek nincs lehetősége arra, hogy az alatt az idő alatt, amíg a gyermekkel otthon van, oktatáson-képzésen vegyen részt, tudását frissítse, bővítse. Ez azt eredményezi, hogy csak a gyermekneveléssel töltött időt követően vehet részt ezen projektben, illetve az ennek keretében szervezett képzésen, s így a munkaerőpiacra történő visszatérése is kitolódik akár több évre is.

Előzőekre tekintettel megállapította, hogy az Ftv. 54. § (14a) bekezdés d) pontjának rendelkezése, azáltal, hogy a terhességi-gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási

díjban, gyermekgondozási segélyben részesülőket kizárja a TÁMOP projekt keretében indított képzésekből, s ezzel, akadályozza ezen célcsoport visszatérését a munkaerőpiacra, a foglalkoztatáshoz és munkához való joggal, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoz.

A beérkező válaszokból megállapítható továbbá, hogy a nők, illetve a kisgyermekes szülők munkavállalásának egyik legnagyobb akadályát az jelenti, hogy a munkavégzés idejére nem tudják megoldani a gyermekek felügyeletét. Korábbi jelentésében⁸ már megállapította az ombudsman, hogy a gyermekek napközbeni ellátását biztosító rendszer több helyen nem tölti be funkcióját. A vizsgálat feltárta, hogy a kötelező önkormányzati feladatot az önkormányzatok nem látják el, adott esetben nem működtetnek bölcsődét, illetve a bölcsődei ellátásban való részvételt sok esetben a férőhelyek szükségessége gátolja meg, számos esetben fordul elő, hogy több gyermeknek kívánnak ellátást biztosítani, mint amennyi a férőhelyek száma alapján megengedhető lenne. Az ellátásban gondot okoz az is, hogy csak a 10 000 fő feletti települések önkormányzatai számára kötelező feladat a bölcsőde fenntartása, ez pedig ezen ellátási formából kizárja azokat a gyermekeket, akik ennél kisebb lélekszámú településen élnek. Az egyes ellátási formákhoz való hozzájutásban területi egyenlőtlenségek alakultak ki, míg az ország bizonyos területein az ellátási formák hozzáférhetőek, addig az ország más részein lakó gyermekek számára az egyes ellátási formák elérhetetlenek.

További problémát okoz a 2012. január 1. napjától bevezetett személyi térítési díj is. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 150. § (1) bekezdése szerint a személyi térítési díj mértékénél a gyermek családjában az egy főre jutó rendszeres havi jövedelmet kell figyelembe venni. Az összege igénybe vevőként nem haladhatja meg az egy főre jutó rendszeres havi jövedelem 50%-át családi napközi és családi gyermekfelügyelet esetén, 20%-át az egyéb gyermekek napközbeni ellátása (pl. bölcsőde) esetén. Ezen térítési díj bevezetése tovább nehezíti a gyermekek napközbeni, intézményes keretek közötti ellátását, és ezzel együtt a kisgyermekes szülők munkavállalását. A szülőknek ugyanis már nem csak az okozhat problémát, hogy a gyermeket nem veszik fel a bölcsődébe helyhiány miatt, hanem a térítési díj megfizetése is.

Az Európai Unió Tanácsa által tavaly kiadott ajánlásban is megfogalmazásra került, hogy Magyarország erősítenie szükséges a nők munkaerő-piaci részvételének ösztönzésére irányuló intézkedéseket a gyermekgondozási és iskolára felkészítő létesítmények bővítése révén.

Előzőekre tekintettel a biztos megállapította, hogy a jelentésben feltárt körülmények a nők elhelyezkedési esélyeit nagymértékben befolyásolják, és azzal, hogy akadályozzák a munkaerőpiacra való visszatérésüket, állandósítják a munkához és a foglalkozáshoz való joggal összefüggő visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét.

⁸ AJB-1920/2010. számú jelentés

A jelentésben feltárt, alapjogokkal összefüggő visszásság megszüntetése, illetve jövőbeni megelőzése érdekében

1. az ombudsman felkérte a nemzeti erőforrás minisztert, kezdeményezze a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény olyan irányú módosítását, mely lehetősége biztosít terhességi-gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási díjban, gyermekgondozási segélyben részesülő szülőknek, hogy a TÁMOP projektekben részt vegyenek; illetve
2. a nemzetgazdasági minisztert, hogy jelentésben feltárt, akadályozó tényezőket a nők munkaerő-piaci helyzetének javítására érdekében kidolgozandó javaslatában hangsúlyosan vegye figyelembe;
3. a nemzetgazdasági minisztert, hogy intézkedjen annak érdekében, hogy a minisztérium szakmai irányítása alatt álló szervezetek az alapvető jogok biztos megkereséseinek a jövőben határidőben és teljes körűen tegyenek eleget.

AJB-2477/2012

2.2. A hajléktalanok elhelyezkedési esélyei a fővárosban és vidéken

Az ombudsmani jelentésekről

A 2012-ben útjára indított „A Munka Méltósága” projekt keretein belül az alapvető jogok biztos a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való joggal kapcsolatban felmerülő visszásságokat, a hazai foglalkoztatási viszonyokat vizsgálta, különös hangsúlyt fektetve az egyes hátrányos helyzetű csoportba tartozó személyek, ezen belül is a hajléktalan személyek munkavállalási lehetőségeire Magyarországon. Hivatalból indított két vizsgálatot e témakörben, melyeknek célja az volt, hogy alapjogi szempontú helyzetképet adjon a hajléktalan emberek elhelyezkedési lehetőségeiről, a munka világába történő be-, illetve visszavezetésük esélyeiről, dilemmáiról.

Az év első felében az ombudsman a hajléktalanok foglalkoztatási helyzetét a fővárosra kiterjedően vizsgálta, mely vizsgálat eredményeként született meg az AJB-2723/2012. számú jelentés.⁹ Ezt követően a téma jelentőségére és aktualitására, valamint az érintetti kör (köz)ismerten kiszolgáltatott helyzetére és nem utolsósorban arra tekintettel, hogy a hajléktalanság nem csupán főváros specifikus jelenség, indokolt volt egy olyan vizsgálat megindítása is, amely a hajléktalan személyek munkavállalási lehetőségeit az egész országra kiterjedően vizsgálja. Ez alapján készült el az év második felében, a vidéken élő

⁹ A jelentés szövege az alábbi linken érhető el: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202723.rtf>

hajléktalan emberek foglalkoztatási helyzetét bemutató, *AJB-5627/2012. számú jelentés*¹⁰ is.

Az alapvető jogok biztosa a témakört a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog, az emberi méltósághoz való jog, a munka és a foglalkoztatás szabad megválasztásához való jog, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és a szociális biztonsághoz való jog mentén vizsgálta, a célcsoportot pedig a hajléktalanellátás intézményrendszerével valamely módon kapcsolatban álló, aktív korú, munkaképes otthontalanok képezték.

A fővárosi vizsgálat során a biztos kérdéseivel az emberi erőforrások miniszterét (illetve az eljárás megindulásakor jogelődjét, a nemzeti erőforrás minisztert), a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatóját, Budapest Főváros főpolgármesterét és Budapest Főváros Kormányhivatalának Munkaügyi Központját kereste meg. Tájékoztatást kért továbbá olyan jelentősebb, foglalkoztatási kérdésekben is érintett civilszervezet képviselőitől, mint a Menhely Alapítvány, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat, a Magyar Vöröskereszt, a Hajléktalanokért Közalapítvány, az Oltalom Karitatív Egyesület, a Február Harmadika Munkacsoport, valamint a FEANTSA¹¹ hazai képviselője.

Az országos helyzetkép felvázolásához az ombudsman igyekezett úgy meghatározni a vizsgálat területi hatályát, hogy az hazánk egész területét lefedje. Ennek megfelelően kiválasztott 10 nagyvárost (Debrecen, Győr, Kaposvár, Kecskemét, Miskolc, Nyíregyháza, Pécs, Szeged, Szolnok és Veszprém), melyek önkormányzatától, illetve az adott területi munkaügyi központoktól, valamint a helyi viszonyokat jól ismerő civilszervezetektől kért tájékoztatást.

A megkeresésekben feltett kérdések leginkább arra irányultak, hogy milyen keretek között valósul meg a hajléktalan emberek foglalkoztatása, és léteznek-e jelenleg futó, illetve tervezett projektek, pályázatok, kormányzati törekvések, amelyek a hajléktalan emberek foglalkoztatásának elősegítését célozzák. Az egyes városok rendelkeznek-e a hajléktalan személyek foglalkoztatását ösztönző programokkal, léteznek-e a munkaadók által e téren igénybe vehető kedvezmények. Fontos volt megtudni, hogy melyek azok a speciális akadályok, amelyek megnehezítik a hajléktalan emberek foglalkoztatását és milyen eszközök léteznek ezek kiküszöbölésére, a hivatalos szervek rendelkeznek-e bármilyen kimutatással, statisztikával az állástalan, illetőleg álláskereső hajléktalan személyekről, elhelyezkedésük alakulásáról. A biztos igyekezett információkat gyűjteni a hajléktalan emberek munkához való hozzáállásáról is, mennyire motiváltak, motiválhatók, mi-

¹⁰ A jelentés szövege az alábbi linken érhető el: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201205627.rtf>

¹¹ The European Federation of National Organisations working with the Homeless / La Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri / – Hajléktalanellátó Szervezetek Európai Szövetsége

lyen a lemorzsolódási arány, ennek mi az oka, valamint megvalósul-e az elhelyezkedő otthontalan személyek utánkövetése, utógondozása.

A beérkezett válaszokból rengeteg információ és adat állt a biztos rendelkezésére. A vizsgálat rávilágított arra, hogy mind a hajléktalanság, mind a foglalkoztatás témaköre, ahogy a kettő sajátos metszéspontja is, *sokrétű, komplex problémakör*, melynek megoldását célzó bármely törekvés *csak többoldalú, körültekintő megközelítéssel* lehet eredményes. A jelentés célja az volt, hogy feltárja és megfogalmazza a témakörrel kapcsolatos problémákat, neurálgikus pontokat, és esetleges megoldási javaslatok, jó gyakorlatok bemutatásával hívja fel a figyelmet a megoldási lehetőségekre. Ennek szellemében mindkét jelentés, a fővárosi és az országos helyzetképet feltáró, a problémakör gócpontjaira fókuszáló munkák, egységes szempontrendszer alapján készültek el.

A beérkezett válaszok, valamint a kutatásokból származó információk az elméleti lehetőségek és a gyakorlati megvalósulás közötti, jelenleg áthidalhatatlannak tűnő szakadékot igazolták. A jogszabályi minimumkövetelmények adottak, a foglalkoztatási modell elviekben működőképes, ám valójában mégsem eredményes, hatékonysága nehezen bizonyítható. A két kapcsolódó vizsgálat eredményeit, tapasztalatait összevetve megállapítható, hogy *a problémakör alapjaiban azonos, eltérések a megoldási lehetőségekben, illetve azok elérhetőségében mutatkoznak*.

A vizsgálatok feltárták, a gyakorlati tapasztalatok igazolják, hogy a hajléktalan személyek foglalkoztatásának már-már az ellehetetlenülésig fokozódó nehézségei részben az életvitelükből adódó speciális problémáikra, és az ebből eredő diszkriminációs attitűdre, részben pedig a hazai munkaügyi rendszer merevségére, a foglalkoztatási lehetőségek korlátozottságára vezethetők vissza. E tekintetben nincs érzékelhető különbség a problémakör fővárosi és országos szintje között, ami a vidéki helyzetet (a budapestihez képest is) súlyosbítja, az a területi egyenlőtlenségekből, az infrastruktúra hiányosságából eredő nehézségek fokozottabb jelenléte. A hajléktalanlétből eredő speciális problémák, a hajléktalan ember fizikai és mentálhigiénés állapotának súlyossága, illetve ezek tünetei (szenvedélybetegségek, egymásból eredő, egymást súlyosbító betegségek együttes jelenléte) és következményei nagyobb mértékben függenek az utcán töltött idő hosszúságától, mint a földrajzi környezettől. *Releváns eltérés a túlélés és a hajléktalanságból való kikerülés esélyeiben van: Budapest közterületeit az ellátórendszer széles körű fővárosi intézményhálózata lefedi, a Nyugati aluljáróban éjszakázókat mindig, de legalábbis jóval nagyobb eséllyel érik el a segítők, mint a vidéki kisvárosok elhagyatott területein kihűlt, statisztikákban nem is szereplő fedélnélkülieket.*

Látnivaló, hogy míg Budapesten a hajléktalan ügyfelek fogadására külön munkaügyi központi kirendeltség működik, addig a vidéki város munkaügyi központját bőven leterheli (gyakran túl is terheli) az adott térség nagy-

számú álláskeresőjével kapcsolatos ügyintézés, és nem vagy csak ritkán marad kapacitása külön a hajléktalan munkavállalók igényeivel, problémáival foglalkozni, az őket célzó programokat, projekteket közvetíteni, működtetni. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a hajléktalan ügyfelekre specializált munkaügyi hivatalok létesítése megoldaná a problémát, de kétségtelen, hogy – különös tekintettel a pályázati rendszer bürokratikuságára – az *infrastrukturális különbségek, illetve a (főként) ezekből eredő információ- és forráshiány a végtelenségig szűkíti a vidéki hajléktalan emberek tanulmányi, képzési, munkavállalási lehetőségeit és ezáltal reintegrálódási esélyeit.*

A hajléktalan emberek foglalkoztatásával összefüggésben felvetett kérdések, a felmerülő problémák és az azokra adható megoldási javaslatok tekintetében is az önkormányzatoktól, munkaügyi központoktól és a civil szakmától egybehangzó válaszok érkeztek; a nehézségek az ország valamennyi területén ugyanazok, és megoldásukra adható válaszok tekintetében is konszenzus tapasztalható, a rendelkezésre álló lehetőségek azonban nagyon szűkösek.

Amennyiben léteznek is a hajléktalan személyek, rászoruló munkavállalási esélyeinek növelését, foglalkoztatásuk elősegítését célzó lehetőségek és programok, ezek a tapasztalatok szerint túl általánosak, kimerülnek a közfoglalkoztatás kereteiben megvalósuló kényszermegoldásokban és az ellátórendszer központosítottága, a pályázattal túlbürokratizáltsága miatt vidéken szinte egyáltalán nem elérhető, eredményeik, hatékonyságuk nem érzékelhető. Ezt a problémát súlyosbítja, hogy az egyes vidéki önkormányzatok önerőből nem képesek ilyen jellegű programok megvalósítására, a közmunkaprogram terjedésével egyre kevésbé érdekeltek, motiváltak ebben, valamint, hogyha el is érhetnek valamely pályázati forrást, azok gyakran *nem veszik figyelembe a célcsoport speciális igényeit*, így valódi eredmény elérésére még sikeres megvalósításuk esetén sem alkalmasak.

A fenti megállapításokra tekintettel, a biztos indokoltnak tartotta a jelentésekben vázolt szempontrendszer és az ismertett ajánlások együttes figyelembevételével a sikeres munkaerő-piaci (s ezáltal társadalmi) reintegrációhoz érdemi segítség nyújtására valóban alkalmas elemek beépítését a munkaügy rendszerébe. Mindenekelőtt tehát – figyelemmel a fővárosi és a vidéki helyzet közötti különbségek csökkentésének szükségességére – a pályázattal rendszer bürokratikus merevségének, illetve az ellátórendszer fővárosi centráliságának oldását, a helyi problémák helybeni megoldási lehetőségeinek, valamint a speciális igények figyelembevételének elősegítését vélte szükségesnek.

Ahogy arról már szó volt, meglehetősen komplex kérdéskörrel beszélhetünk, így az ombudsman jelentéseiben utalt arra, hogy mindenekelőtt az is tisztázandó, hogy a hajléktalan személyek, rászoruló munkavégzési lehetőségeit vizsgálva valóban „csak” azokra az emberekre kell-e fókuszálnunk, akik nappalaikat a vidéki nagyvárosok főterein, éjszakáikat pedig a

pályaudvarokon töltik? Vajon valóban csak az ellátórendszerrel kapcsolatba kerülő személyek azok, akik annyira kiszolgáltatottak, hogy többtétellel kell feléjük fordulnunk, vagy akár a vidéki kistélepleken a létminimum küszöbén, akár a tanyavilágban, bármely szolgáltatástól ijesztően távol, elszigetelten élő családok, egyedül élő emberek is? A hajléktalanellátás intézményrendszerének működését foglalkoztatási szempontból is figyelve kérdésként merül fel, hogy a szociális szakma által hirdetett reintegrációs célkitűzésnek mennyiben felel(tethető) meg az a gyakorlat, hogy a klienseket évekig az ellátórendszerben tartjuk, időszakosan, egy-egy pályázati program időtartamára kiemeljük, majd, újra csak az intézmények között vándoroltatjuk; vagy az, hogy magas nyugdíjvédelemmel rendelkező, de egyébként egészséges emberek évekig átmeneti szállón „élnek”? Bár az alapvető jogok biztosa az egyes jogalkotói és jogalkalmazói döntéseket célszerűségi, gazdaságossági szempontokból nem vizsgálhatja, a biztos indokoltnak tartotta felhívni a figyelmet a hajléktalanellátás területén jelentkező egyenlőtlen forráselosztásra, amely alapján nem egyértelmű, hogy az ellátottak sikeres társadalmi reintegrációja vagy inkább az ellátók fenntartására való törekvés jelenik meg elsődleges prioritásként.

E felmerülő kérdéseket találóan összegzi az egyik civilszervezet leveléből származó alábbi idézet: *„A legnagyobb hiányosság, hogy még mindig nagyon keveset tudunk a hajléktalan emberről. Különböző módszerek, eljárások, vizsgálatok bűvkörétől elvakulva, nem látjuk be azt a köztudott tényt, hogy a hajléktalan emberek közel 60%-a nem azokban az intézményekben van, ahol lennie kellene, mert beteg, mert tudása, ismeretei elavultak, kapcsolatai beszűkültek, folyamatosan kirekesztődött a társadalomból, szenvedélybetegségben szenved, mentális és pszichés állapota csökkenti állapotban van, esetleg ezek közül több párhuzamosan sújtja. A különböző pályázati programok, amelyek megcélazzák ennek a klienskörnek a visszavezetését a mindennapi, civil életbe, nagyrészt (vagy teljes mértékben) azokra az intézményekre hagyatkoznak, akik azt gondolják, hogy meg tudnak birkózni a munkaerő-piaci kihívásokkal, eredményesen tudják képviselni ügyfeleiket ezen a terepen; vagy maguk hoznak létre olyan foglalkoztatási struktúrát, amelyben (gondolják) eredményesen tudják foglalkoztatni az ügyfeleket. Természetesen ehhez védett lakhatási lehetőségeket, különböző ellátásokat is csatolnak, csak arról feledkeznek el, hogy ezek a programok csupán hónapokig, a legjobb esetekben maximum 1-2 évig tartanak.”*

Általánosnak mondható, hogy a megkeresett települések jellemzően nem rendelkeznek kifejezetten a hajléktalan emberek foglalkoztatását célzó, azt elősegítő programokkal; e célcsoport foglalkoztatásának tipikus formája a nonprofit közhasznú kft.-k által végzett közfoglalkoztatás, melynek keretein belül a hajléktalan személyeket általában a város közterületeinek rendben tartására, hulladékgyűjtésre, parkgondozásra alkalmazzák.

Az ombudsman álláspontja szerint az egyenlő bánásmód és az egyenlő esélyű hoz-

záférés biztosításának követelményét sértő, valamint a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal összefüggésbe hozható visszásság bekövetkezééhez vezet az a tendencia, amely szerint a közfoglalkoztatás kiszélesedése miatt az egyéb lehetőségek megszűntek, illetve az önkormányzatok nem motiváltak arra, hogy kifejezetten a hajléktalan személyek foglalkoztatását segítő programokat dolgozzanak ki, mert egyszerűbb a közfoglalkoztatás kereteiben munkáltatni őket. A különösen kiszolgáltatott hajléktalan munkavállalóknak azonban ez nem (lehet) elég, és nem nyújt hatékony megoldást, hiszen nekik éppen a speciális, egyéni szükségletekre és a hajléktalanlétből eredő tipikus akadályozó tényezőkre hatékonyan reagálni képes metódusokra lenne szükségük.

A fenti problémával összefüggésben a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot érintő alapjogi visszásság súlyát fokozza, hogy ha mégis adódnak a hajléktalanok számára elérhető munkavállalási lehetőségek, azok vagy eleve illegális foglalkoztatást, vagy csupán időleges lehetőséget, idenymunkát jelentenek, illetve az igénybevételükhöz olyan bonyolult ügyintézési út vezet, melynek teljesítésére önállóan nem képesek.

Mind a vidéken, mind a fővárosban élő hajléktalan emberek elhelyezkedését első sorban a helyi munkahelyteremtéssel, a képzési és átképzési lehetőségek megteremtésével, a szociális segítői (mentor)hálózat kialakításával, valamint a munkáltatók által igénybe vehető kedvezmények széles körű elterjesztésével, illetve mindezek jogszabályi szintű támogatásával lehetne ösztönözni.

Az ombudsman fontosnak tartotta a méltó munkakörülmények biztosításának, valamint a munkavállalók kiszolgáltatottságával visszaélő munkáltatók tevékenységének szigorú(bb) és folyamatos ellenőrzését, lényegesnek tartja továbbá a valódi igényekre, különösen az egyes helyi specifikumokra figyelemmel megvalósuló képzéseket, tanfolyamokat, illetve az egyes képzési programok közötti átjárás lehetőségét, a folytatólagos pályázati programok kiírását, amelyek folytonosságot, ezáltal hosszabb távú megoldások elérését biztosíthatják.

Egyértelmű és tisztán látható, hogy a szociális segítő szakma és a jogalkotói, jogalkalmazói szféra érdemi együttműködése nélkül az érintettek számára elérhető továbbképzési, átképzési lehetőségek, reszocializációs és mentorprogramok hiányában a jelenlegi merev és erősen diszkriminatív struktúrában a hajléktalan személyek elhelyezkedési esélyei minimálisra csökkennek, a munkaerőpiacra való visszakerülésük ellehetetlenül. Ez a helyzet pedig az emberi méltósághoz való joggal, a munkához és a szociális biztonsághoz való joggal, valamint a diszkrimináció tilalmával összefüggésben alapjogi visszásságot idéz elő.

A hajléktalanságból való kivezető út egyetlen valóban hatékony lépcsőfoka a munkavállalás. A hajléktalanellátás intézményeiből önálló lakhatásba, önfenntartó életvitelre való át- vagy visszatérésük, illetve tartós, sikeres (ott) maradásuk, reszocializációjuk elengedhetetlen előfeltétele a rendszeres, sa-

ját munkajövedelem – pénzügyi és mentálhigiénés szempontból egyaránt. A munkához jutás lehetőségének pusztán formális módon történő biztosításával lehetetlen a társadalomba történő visszailleszkedés. Kiszolgáltatottságukra, többszörösen hátrányos helyzetükre tekintettel a legtöbb, ami ennek sikeréhez elvárható a hajléktalan személyektől, hogy a segítőikkel együttműködve, lelkiismeretesen kihasználják a rendelkezésre álló lehetőségeket. A vidéki és a fővárosi helyzet kiegyenlítésére való törekvés, a speciális igényeikre szabott lehetőségek biztosítása, foglalkoztatásuk feltételeinek megteremtése pedig nemcsak feladata, hanem belátható érdeke is a rászorulókról gondoskodni köteles államnak.

Az alapvető jogok biztosa a hajléktalan-ellátórendszer fenntartásával és fejlesztésével kapcsolatosan korábbi jelentéseiben¹² megfogalmazott álláspontját nyomatékosítva ismételten hangsúlyozta, hogy a hajléktalanság problémakörének kezelésében kizárólag rendszeti elemektől mentes, szociális jellegű, a hajléktalan személyek társadalomba történő visszailleszkedésének elősegítésére valóban alkalmas, a megelőzést hatékonyan, eredményesen szolgáló programokat, intézkedéseket tart elfogadhatónak.

A feltárt visszásságok orvoslása érdekében felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy az akadályozó tényezőket, speciális szükségleteket a hajléktalan személyek munkaerő-piaci helyzetének javítása érdekében kidolgozandó javaslatában hangsúlyosan vegye figyelembe. Felkérte arra is, hogy a foglalkoztatáspolitikai finanszírozási háttéréért felelős nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve kezdeményezze a témakörre vonatkozó jogszabályok felülvizsgálatát és olyan irányú módosítását, amely lehetővé teszi a foglalkoztatási struktúra merevségének oldását, elősegíti a pályázati rendszer országosan azonos szintű elérhetőségének megvalósítását, a hajléktalan személyek speciális igényeit, védett munkavállalási lehetőségek elterjesztését, különleges munkavégzési körülmények alkalmazhatóságát, valamint mindezek ellenőrizhetőségét. A problémakör összetettsége a megoldás keresésében indokoltá teszi a fővárosi és az országos ellátói intézményrendszer, a teljes szociális segítő szakma és a megszólított minisztériumok országos szintű együttműködését.

A kézirat lezárásáig a fővárosi hajléktalan személyek helyzetét vizsgáló jelentéssel összefüggésben érkezett meg az emberi erőforrások miniszterének válasza. A miniszter levelében kifejti, hogy munkaerőpiactól távol, sok szempontból marginális helyzetben lévő társadalmi csoportok foglalkoztatása több mint egy évtizede kiemelt, egyre erősödő jelentőséggel bír a minisztérium számára, ennek szellemében a hajléktalan személyek számára is folyamatosan elérhetőek ilyen témájú programok. Arra is kitér válaszában, hogy csakúgy, mint számos más, a hajléktalan emberek számára biztosított ellátás (pl. az egészségügyi ellátás) esetében, a foglalkoztatás témakörében sem tartja fel-

¹² AJB-1834/2012.; AJB-4326/2011. és AJB-367/2011. számú ügyben kiadott jelentések

tétlenül szükségesnek címetten a hajléktalan emberek számára külön jogszabályok megalkotását, szolgáltatások és támogatások biztosítását. Hozzátette továbbá, hogy bár a hajléktalanlét kétségtelenül komoly akadályozó tényezőt jelent a munkavállalás szempontjából, e tekintetben a többi, a munkaerőpiactól tartósan távol lévő egyéb csoporttól a helyzetük különösebben nem különbözik, és a foglalkoztatási helyzet remélt javulásával általánosságban is mérséklődnek majd ezek a problémák.

Az ombudsman a jelentésben megfogalmazott alapjogi aspektusú álláspontját változatlanul fenntartotta, a miniszter válaszát csak részben fogadta el. Hangsúlyozta, hogy a hatáskörét szabályozó törvény értelmében jogszabályi kötelezettségét teljesíti azzal, hogy tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. Ezzel összefüggésben megjegyezte, hogy az eltérő okokból és mértékben hátrányos helyzetűnek tekintendő csoportok foglalkoztatási helyzetének javítása érdekében az adott csoport igényeit és lehetőségeit figyelembe vevő, eltérő megoldási alternatívák alkalmazása lehet csak eredményes. Ily módon a munkaerőpiactól tartósan távol lévő csoportokat (hajléktalan emberek, kisgyermekes anyák, fogyatékossgal élő személyek, tartósan munkanélküliek) általánosságban kezelő, a foglalkoztatási helyzet remélt javulásától a problémák általános megoldását váró szemléletet nem tudja elfogadni.

Javaslatok, példaértékű jó gyakorlatok

A hajléktalanellátásban betöltött nélkülözhetetlen szerepükre, gyakorlati tapasztalataik hasznosíthatóságára tekintettel, a hajléktalansággal összefüggésben végzett valamennyi ombudsmani vizsgálatnak elengedhetetlen eleme a szociális segítő szakma képviselőinek megkeresése, a civilszervezetektől való információkérés. Ennek megfelelően az alapvető jogok biztosa a fenti jelentéseket megalapozó átfogó vizsgálata során is több civilszervezethez fordult tájékoztatásért írásban, és személyes konzultáció formájában egyaránt, akik rengeteg hasznos gyakorlati tapasztalattal, javaslattal és „jó gyakorlat” bemutatásával segítették az ombudsman munkáját.

Ilyen volt többek között a Hajléktalanokért Közalapítványtól kapott szakmai anyag, mely konkrét ötleteket, a hajléktalan emberek foglalkoztatásának bővítésére vonatkozó javaslatokat is tartalmazott. A hajléktalan emberek foglalkoztatásának bővítéséhez, a felvázolt javaslatok megvalósításához a munkáltatók további jogszabályi és gazdasági ösztönzése szükséges. Az ösztönzésekre azért van szükség, hogy a munkaerőpiacon jelentős versenyhátrányokkal induló hajléktalan embereknek esélyt teremtsünk, illetve, hogy a szociális foglalkoztatás piaci esélyeit növeljük.

A védett foglalkoztatás számára védett piac kialakítása • Mindazokat a szolgáltatásokat és termékeket, amelyeket az önkormányzati vagy állami szektor fel-

tud használni a szociális foglalkoztatók vagy intézményi szolgáltatók által végzett munkákból, e két szektornak tőlük kellene elsődlegesen vásárolnia. A közbeszerzéseknél jelentős előnyben lehet részesíteni a védett foglalkoztatásban előállított termékeket és szolgáltatásokat, illetve a védett célcsoportokból munkavállalókat alkalmazó vállalkozásokat.

Adókedvezmények • Jelentős adókedvezményekkel, kötelező hozzájárulásokból nyújtott kedvezményekkel lehetne (kellene) támogatni azokat a piaci szereplőket, akik a védett foglalkoztatók termékeit és szolgáltatásait vásárolják vagy a védett célcsoportokból munkavállalókat alkalmaznak. A termékvásárlás támogatására külföldi példa is van: német bankok kizárólag olyan gyümölcslevet kínálnak reprezentatív alkalmakon, amelyeket szociális foglalkoztatással termeltek, és cserébe kedvezményt vagy teljes engedélyt kapnak a kötelezően fizetendő rehabilitációs hozzájárulásból. A védett célcsoport foglalkoztatásának növelésére Magyarországon 2010 óta alkalmazzák azt a megoldást, hogy jelentős büntetést kell fizetnie annak a munkáltatónak, akinek alkalmazottai között a fogyatékossgal élők aránya nem éri el az 5%-ot. A hajléktalan emberek foglalkoztatásának növelésére a büntetés helyett inkább kedvezmények nyújtását javasolja a szervezet.

Versenyelőnyök biztosítása • Piaci rések vagy szűk termék-, illetve szolgáltatási keresztmetszetek estén hajléktalanok foglalkoztatásának támogatása pályázat keretében, az induló tőke, a működés kezdeteinek támogatásával, kedvezményes hitel biztosításával piaci szereplők részére.

Dániában a szociális foglalkoztatás adókedvezményeket élvez, ezért versenyelőnyben van a szabad piaci vállalkozásokkal szemben. Ezért annak érdekében, hogy a szabad piaci cégek ne menjenek a szociális foglalkoztatással szemben tönkre, a szociális foglalkoztatáshoz csak arra a területre adják ki az engedélyt, amely piaci résben jelenik meg, és viszont, a szociális szolgáltatók által végzett termelésre vagy szolgáltatásra szabad piaci szereplő nem kap önkormányzatától engedélyt. Így *Koppenhágában* az idős autók szervizelését csak szociális foglalkoztató végzi, és az engedély kiadásához a szervezetnek szüksége volt a környékén lévő autójavító műhelyek hozzájárulására, és az engedély megszerzése után más szerviz már nem kaphat engedélyt 5 évnél idősebb autók szervizelésére. Szintén koppenhágai példa a karácsonyfatalpak gyártása: a hagyomány úgy hozta, hogy a fából készült karácsonyfatalpakat csak a szociális foglalkoztató készíti, senki más nem foglalkozik (ma már nem is foglalkozhat) vele. Karácsony előtt a szociális foglalkoztató alkalmazottai ki is települnek Koppenhága utcáira árusítani monopolizált terméküket.

Atipikus foglalkoztatási formák segítése • A munkarutinok és szaktudások megkopása, a rendszeres és tervezendő életvitelbe való visszaszokás atipikus

foglalkoztatási formákat kíván (munkagyakorlat, próbamunka biztosítása, rövid idejű munkák elismerése). Akár napi 1 órás munkavégzés jogszabályi elismerése és díjazhatósága is segíti a munka világától eltávolodottak visszatérését, illetve a feketefoglalkoztatás kifehérítését. Történetesen munkaviszonyként munkabérért vagy nem munkaviszonyként egyéb díjazásért. *Dániában* 1 óra szociális foglalkoztatásban végzett alkalmi munkáért vouchert lehet kapni, amelyet a cég ruhaboltjában, fodrászatában vagy éttermében lehet beváltani. Nálunk időnként 1 doboz cigarettával vagy étkezési jeggyel díjazták a hajléktalanellátó intézmények a kisebb, ház körüli munkákat (pl. az épület utcai része előtti takarítás, fűnyírás).

Mezőgazdasági termelés • A szociális földprogramok fontos eleme, hogy az egyénnek vagy családnak legyen saját használatú lakása, ahol saját háztartást vezethet. Mivel a hajléktalan embereknek nincsenek saját háztartásai, a saját fogyasztásra termelt élelmet nem tudják felhasználni. Egy szociális földprogram alapjaként állandó letelepedésüket, biztos és egyedileg használható lakhatásukat kell biztosítani.

Társadalmi felelősségvállalás • Állami cím, díj, kitüntetés, jutalom alapítása a hajléktalanok foglalkoztatásának segítéséért, hajléktalan emberek alkalmazásáért, hajléktalanfoglalkoztatással előállított termék vagy szolgáltatás vásárlásáért. Jó és már megvalósult példa, hogy az önkéntes munkavégzést szabályozó törvényen keresztül önkéntes munka végzésével, amellyel a hajléktalanellátó szervezetek is élnek, jogosultságot lehet szerezni a rendszeres szociális segélyre.

Tekintettel arra, hogy a hajléktalanság problémaköre nem kizárólag magyar jelenség, sőt kifejezetten határok nélküli, és akárhol legyen is jelen, mindennél előbbi problémakezelésre, megoldásra vár, *célszerű akár külföldi megoldási javaslatokra, tapasztalatokra is vetni egy pillantást.*

A FEANTSA magyar tagja az ombudsman rendelkezésére bocsátotta a 2007-ben, *hajléktalanok foglalkoztatása témakörében végzett kutatásait összegző Európai Jelentést, amely átfogó képet adva a problémaköréről, ajánlásokat is megfogalmaz.*

A jelentéshez fűzött megjegyzései szerint azok az országok, ahol a szociális szövetkezeteknek nagy hagyománya van, jó eredménnyel tudnak rendszeres jövedelmet biztosító munkalehetőséget biztosítani a hajléktalan emberek számára. Ott, ahol ez még (megfelelő összegű) garantált minimumjövedelem intézményével is megerősítést nyer, a támogatott lakhatás fenntarthatóságára is nagyobb esélye van az ügyfeleknek, és az esetleges munkanélküli periódusokban némi féket jelentenek az újbóli lecsúszással szemben. Hozzátette még, hogy az eredményességhez *a foglalkoztatási palettának is olyan színeseznek kell lennie, mint ahogyan például a szállásnyújtással kapcsolatos szolgáltatások is differenciálódtak az alacsony küszöbű, intézményi ellátástól*

a támogatott lakhatásig. Így az értelmes elfoglaltságtól indulva (meaningful occupation) a védett foglalkoztatáson keresztül a szociális gazdaságban történő foglalkoztatáson át a kevés hajléktalan ember számára elérhető elsődleges munkaerőpiacig kell(ene) érnie a „választéknak”.

Tanulságos és aláhúzendő, hogy az európai szintű kutatáson alapuló ajánlások számos ponton összecsengenek a magyar civilszervezetek képviselőinek javaslataival.

Az Európai Jelentés is komplex módon, *holisztikus szemlélettel* tekint a kérdéskörre. A hajléktalanságot megtapasztaló emberek többsége halmozottan hátrányos helyzetű, sokrétű szükségleteik vannak és több területen is támogatásra szorulnak annak érdekében, hogy közelebb kerüljenek a munka világához. Ennek megfelelően, együtt, párhuzamosan kell részesülniük különféle támogatási formákban: a lakhatás támogatása és egészségügyi támogatástól, a tanácsadáson és motiváción át a foglalkoztatási támogatásig. Ugyanakkor *az individuális szemlélet szempontjaira* is figyelemmel, annak érdekében, hogy személyre szabottan, az igényeikhez, lehetőségeikhez és korlátaikhoz mérten kaphassanak támogatást, döntő fontosságú az igények és a vágyak, célok felmérése mind induláskor, mind a folyamat egésze alatt.

A FEANTSA meggyőződése szerint a holisztikus és individuális szempontú megközelítés ötvözete az, amely növelheti a hajléktalan emberek foglalkoztatottságának arányát és segítséget nyújthat nekik a szegénységből és társadalmi kirekesztettségéből való kitöréshez. *Ezen célok elérése érdekében a FEANTSA az alábbi ajánlásokat teszi (címszavakban):*

- A hajléktalan személyek munkához való jogának elismerése
- A foglalkoztatás és a képzés javításának középpontba helyezése
- A holisztikus szemlélet
- Az egyéniesített szemlélet elsajátítása
- A munkavállalás ösztönzése és egy minimumjövedelem garantálása
- A hajléktalanlét szankcionálásának megszüntetése
- Az érintett résztvevők hatékony együttműködésének elősegítése
- Több évre szóló finanszírozási programok kidolgozása
- A szolgáltatáshasználók hatékony részvétele
- A jogosultságokról és a támogatási formákról szóló információkhoz való hozzáférés biztosítása
- A szolgáltatások földrajzi eloszlása és a közlekedéshez való hozzáférés
- A szociális gazdaság mint „átmeneti munkapiac” szerepének erősítése
- Mutatók kidolgozása a nem mérhető eredmények felmérésére
- „Hajléktalan-adatbázis” létrehozása
- Kutatások elősegítése a hajléktalanság és munkavállalás területén

AJB-2723/2012

AJB-5627/2012

2.3. A fogyatékossgal élők foglalkoztatása

2.3.1. A fogyatékossgal élők elhelyezkedési esélyei

A demográfiai változások következtében az egyre zsugorodó munkaerőpiac problémájával szembesülve, az Európai Tanács 2006-os tavaszi ülésén rávilágított arra, hogy a lehető legjobban ki kell aknázni a munkaerőpiacról ki-rekesztett emberek kihasználatlan potenciálját és a fogyatékos személyeket ezen a téren a kiemelt fontosságú csoportok közé sorolta.¹³ *A fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatási szintje Európa-szerte drámaian alacsony; helyzetük javítása és a fogyatékos emberek bevonása nélkül nem teljesíthető az Európai Unió Európa 2020 stratégiájának azon célkitűzése, hogy 2020-ra 75%-ra emelkedjen a 20 és 64 éves korosztály foglalkoztatási rátája.*¹⁴

Nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy ugyan előrelépésekről számolhatunk be a fogyatékossgügyet érintő jogszabályok területén, *a fogyatékos embereket azonban továbbra is aránytalan módon kirekesztik a munkaerőpiacról.*

Az idei évben indított „A Munka Méltósága” című munkajogi projekt keretében *a fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzetét* is vizsgálta az alapvető jogok biztosa.

A biztos a vizsgálat során tájékoztatást kért a Nemzeti Erőforrás Minisztériumtól, valamennyi kormányhivatal munkaügyi központjától, a Nemzeti Munkaügyi Hivaltól, az Egyenlő Bánásmód Hatóságtól, a Türr István Képző és Kutató Intézettől. Az álláskereső fogyatékos személyek azonban nem csak az állami közigazgatási szerveken keresztül kapcsolódhatnak be a munka világába, ugyanis számos civil érdek-képviseleti szerv segíti – pl. naprakész tájékoztatási tevékenységgel, tréningekkel, vagy adott esetben maga a civilszervezet alkalmazásával – őket az elhelyezkedésben. Ezért a fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzetével és elhelyezkedési esélyeivel kapcsolatban tájékoztatást kért a fogyatékossgal élők érdekeit képviselő több civilszervezettől,¹⁵ valamint a megváltozott munkaképességű személyeket foglalkoztató munkaadók érdek-képviseleti szervezeteitől.¹⁶

A munkaügyi központok a munkanélküli fogyatékossgal élő sze-

¹³ A fogyatékossgal élők helyzete az Európai Unióban: a 2008–2009-es európai cselekvési terv

¹⁴ Jelentés a fogyatékossgal élő személyek mobilitásáról és befogadásáról, valamint a 2010–2020 közötti időszakra vonatkozó európai fogyatékossgügyi stratégiáról

¹⁵ Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége, Siketek és Nagyothal-lók Országos Szövetsége, Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége, Értelmi Fogyatékossgal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége, Autisták Országos Szövetsége, Kék Madár Alapítvány, Salva Vita Alapítvány, Motiváció Mozgássérülteket Segítő Alapítványt, Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány, a Budapesti Nyílt Társadalom Intézet Alapítványtól, Down Alapítvány

¹⁶ Magyarországi Akkreditált Munkáltatók Országos Érdekvédelmi Szövetsége, Vé-dett Szervezetek Országos Szövetsége

mélyeknek a munka világába való belépését és beilleszkedését hivatottak biztosítani, közvetítő kapuként szolgálnak a munkaerőpiacra való bejutási esélyeiket illetően. A vizsgálat fókuszált arra is, hogy ezek a „közvetítő ka-puk” – munkaügyi központok – mennyire elérhetők a fogyatékossgal élő álláskereső és dolgozni vágyó emberek számára, a jogszabályban biztosított munkaerő-piaci szolgáltatások hozzáférhető-e fogyatékossgal élők szá-mára és használható-e általuk.

A vizsgálat nem tért ki a fogyatékossgal élőket foglalkoztató munkál-tatók és a foglalkoztatás körülményeinek vizsgálatára, így az ésszerű al-kalmazkodás megvalósulásának vizsgálatára sem. Mindezeket a projekt folytatásának keretében a következő félévben vizsgálta munkaügyi felügye-lőségek eljárása, tapasztalata, gyakorlata és a munkáltatóktól kért tájékozta-tások alapján, tekintettel a hatásköri szabályokra.

A 2001. évi népszámlálásnak a fogyatékos emberek helyzetével kapcsola-tos adatai – a teljesség igénye nélkül – a következőkben foglalhatók össze:¹⁷

A fogyatékos emberek létszáma az 1990. évi 368 ezer főről a 2001. évi 577 ezer főre emelkedett, arányuk a népességben belül 3,5 százalékról 5,7 száza-lékre változott. Mindkét adatfelvétel idején a fogyatékos és nem fogyatékos személyek korstruktúrája jelentősen eltért egymástól. A fogyatékossgal élő-k körében a nem fogyatékos emberekhez viszonyítva kisebb volt a gyer-mekek és jóval magasabb a 60 éves és idősebb személyek aránya.

Az iskolázottság szintje a fogyatékossg tekintetében fontos differenciá-ló tényezőként értékelhető. Bár a népesség többségéhez hasonlóan a fogya-tékos emberek körében is emelkedett az iskolai végzettség, de még így is 2001-ben a fogyatékos emberek iskolai végzettségének színvonala jóval ala-csonyabb azokénál, akik a nem fogyatékos személyek csoportjába tartoznak.

A fogyatékos személyek alacsony iskolai végzettségének, illetve az ala-csony foglalkoztatottsági szintnek következménye a társadalmi kirekesz-tettség. A beilleszkedést nehezíti, hogy a rehabilitációs szolgáltatások csak a nagyobb településeken hozzáférhetők, az önálló életvitelt segítő eszközök beszerzése önerőből nem oldható meg.¹⁸

A településtípus szerinti adatok azt mutatják, hogy a fogyatékos emberek magasabb arányban élnek községekben és kevésbé a fővárosban, valamint más városokban, mint a nem fogyatékos népesség. Így társadalmi hátránya-ikat a települési egyenlőtlenségből adódó nehézségek tovább súlyosbítják.

A fogyatékos emberek gazdasági aktivitás szerinti megoszlásából követ-kezik, hogy 2001-re az e körbe tartozóknak több mint fele olyan háztartás-

¹⁷ Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (European Agen-cy for Safety and Health at Work) honlapjáról http://osha.europa.eu/hu/campaigns/hwi/topic_integration_disabilities/hungary/index_html/key_national_statistics_html (2012. április 19.)

¹⁸ 10/2006. (II. 16.) OGY határozat az új Országos Fogyatékossgügyi Programról II. fe-jezet 5. pont

ban élt, amelynek nem volt foglalkoztatott, viszont volt inaktív kereső és/vagy eltartott tagja. A fogyatékossgal élők nehéz helyzetét jelzi, hogy háztartásaikban a száz háztartásra jutó foglalkoztatottak száma csak 61, míg a fogyatékosok nélküli háztartásokban ez a szám 99.

A munkanélküliek aránya azonban a fogyatékos személyek körében kevésbé nőtt, mint a nem fogyatékos emberek között. Ennek talán részben az lehet a magyarázata, hogy a munkaerő-piaci szervezetrendszer kevésbé fogadta be a fogyatékos munkát keresőket, s az aktív korú fogyatékos emberek kevésbé tartják lehetségesnek, hogy munkát találjanak és már az aktív munkakeresésről is lemondanak.

A 15 éves és idősebb fogyatékossgal élő személyek döntő többsége a fentiek miatt, s egészségi állapotukra is tekintettel nem keres munkát, illetve nem tartozik a munkanélküliek közé. Ennek ellenére négy százalékuk, több mint 20 ezer fő, ezen belül 12 ezer fő munkanélküli nyilatkozott úgy, hogy munkát keres, megélhetése érdekében szívesen dolgozna. A munkát kereső fogyatékos személyek olyan fogyatékosok közül kerülnek ki, akiknek fogyatékossga kevésbé súlyos, és úgy gondolják, hogy még ilyen nehéz egészségi állapot mellett is tudnának dolgozni. Leginkább a mozgássérült és a bizonytalan kategóriájú egyéb fogyatékos személyek keresnek munkát, de a gyengénlátók és nagyothallók közül is többen jelezték munkába állási szándékukat.

A vizsgálat eredményeként a biztos megállapította, hogy a munkaügyi központok eljárásuk során a tágabb értelmezésű megváltozott munkaképességű személy fogalmát tekintik irányadónak, így a hozzájuk forduló fogyatékossgal élő személyekre vonatkozóan nem rendelkeznek külön adatokkal. A vizsgálatot mindez jelentős mértékben megnehezítette, és kifejezetten a fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzetére vonatkozó adatokat a civilszervezetek és a Vakok Állami Intézete tudott a biztos rendelkezésére bocsátani. Amellett, hogy a munkaügyi központok nem rendelkeznek a fogyatékos személyek foglalkoztatására vonatkozó számszerű adatokkal, a központok szinte kivétel nélkül arról számoltak be, hogy kevés fogyatékossgal élő keresi fel őket, annak ellenére, hogy az infokommunikációs akadálymentesítés valamennyi központban és kirendeltségen megtörtént, így ezek az eszközök kihasználatlanok.

Problémát jelent, hogy a hazai jogrendszerben nem létezik *egységes definíció a „fogyatékos személy” meghatározására*, a fogalmak sokfélesége az egyes jog és szakterületek különbözőségeiből fakad. A jelenlegi foglalkoztatási rendszer a fogyatékossgal élők foglalkoztatását nem támogatja, ugyanis a „megváltozott munkaképességű személy” fogalomkör tág, és több homogén csoportot foglal magában, úgy mint az egészségkárosodottak és a fogyatékossgal élőkét. Az alapvető jogok biztosa szerint az egyes csoportokon belül is jelentős eltérések lehetnek az egészségkárosodás, illetve a fogyatékossga mértékét illetően. Ebből az következik, hogy az egészségkárosodott és a fogyatékossgal élő személyek életminősége, a környezetükhöz való alkal-

mazkodási képessége, foglalkoztathatóságuk mértéke széles skálán mozog, így a munka világába való hosszú távon eredményes beilleszkedésük csak egy sokkal differenciáltabb és célcsoport-specifikusabb módszertanon alapuló foglalkoztatási és támogatási rendszerben biztosítható.

A fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatási helyzetét korlátozó további tényező, hogy a támogatásokról rendelkező 177/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet 13/A. § (1) bekezdése szerint bértámogatás megállapítása iránti új kérelmet 2009. augusztus 31-ig lehetett benyújtani. *2009. szeptember 1-jétől bértámogatás iránti új kérelmek befogadása szünetel.* Bértámogatás iránti új kérelemnek kell tekinteni azt is, ha a munkáltató bértámogatásban részesül, és a támogatásra vonatkozó hatósági szerződésben meghatározott munkavállalói létszámon felüli létszámú munkavállaló foglalkoztatásához kér bértámogatást. *E korlátozó jogszabályi rendelkezés eredményeként a támogatási rendszer nem tölti be azon rendeltetését, amely a munkáltatók ösztönzését célozza.*

A támogatási rendszer hatékony működésében további fennakadást jelent, hogy a fenti Korm. rendelet 9. § (7) bekezdése értelmében a rehabilitációs költségtámogatásra kötött hatósági keretszerződés hatálya – pályázati eljárás lefolytatása nélkül – legfeljebb 2012. június 30-ig meghosszabbítható, ha a munkáltató a jogszabályban előírt kötelezettségeket a támogatás jogszabályi feltételeinek megváltozására tekintettel is vállalja. A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivataltól kapott tájékoztatás szerint a határidőnek az év végéig történő meghosszabbítására irányuló, valamint az új támogatási rendszerről szóló – a tervek szerint 2013. január 1-jétől hatályos – javaslat a közigazgatási államtitkári egyeztetés szakaszában van.¹⁹

A fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatására vonatkozó jogszabályi háttér jelentős mértékben átalakult, tekintettel azonban a kérdés jelentőségére – a biztos véleménye szerint – az érintett állami és civil szervek alaposan kidolgozott stratégia alapján való tájékoztatására és felkészítésére van szükség.

A foglalkoztatók akkreditációjára vonatkozó eljárás bonyolultsága a munkáltatóknak a fogyatékossgal élők foglalkoztatására való hajlandóságát inkább visszaveti, így a jogalkotói szándék²⁰ nem valósul meg. A biztos ál-

¹⁹ A vizsgálat lezárását (2012. 07.03.) követő módosítások következtében a jelenleg hatályos jogszabályok szerint a rehabilitációs költségtámogatásra kötött hatósági keretszerződés hatálya legfeljebb 2012. december 31-ig meghosszabbítható.

²⁰ A megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjának, továbbá az akkreditált munkáltatók ellenőrzésének szabályairól szóló 176/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet 3. § értelmében az akkreditáció célja annak tanúsítása, hogy – az akkreditációs tanúsítványban meghatározott székhelyen, telephelyen, illetőleg fióktelepen – a munkáltató

a) rendelkezik azokkal az akkreditációs követelményrendszerben meghatározott személyi és tárgyi feltételekkel, amelyek biztosítják az egészségkárosodással élő és fogyatékos személyek egészségi állapotának és fogyatékossgának megfelelő munkahelyi környezetben megvalósuló foglalkoztatást, és

laspontja szerint ezért indokolt lenne az akkreditációs eljárás egyszerűsítése és átláthatóbbá tétele. Ezt támasztja alá a Revita Alapítvány által készített helyzetfeltáró tanulmány is, miszerint „az egyes tanúsítványok igénylésének pontos feltételei közötti eligazodás nehézkes és egy járatlan személy számára nehezen követhető. Ez azért is jelent problémát, mert a foglalkoztatás bővítésében kiemelt szerepet játszó kis- és középvállalkozások esetében nincs mindig lehetőség erre a célra külön alkalmazottat foglalkoztatni, illetve szolgáltatást vásárolni. Továbbá ezeknél a szervezeteknél hátráltató tényező a jelentős adminisztráció, ami az eljárás lefolytatásához szükséges dokumentumok beszerzésére irányul.”²¹

A munkaerő-piaci szolgáltatások vonatkozásában az ombudsman megállapította, hogy a munkaügyi központok eleget tesznek a munkaerő-piaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet előírásainak, és valamennyi a munkaügyi központokhoz forduló ügyfél részese a jogszabályban meghatározott szolgáltatásban. A gyakorlati tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a munkaügyi központok által nyújtható szolgáltatások a fogyatékos-sággal élő személyek részéről kihasználatlanok. Ennek oka vélhetően, hogy a fogyatékos-sággal élő emberek nagyobb bizalommal fordulnak a civilszervezetekhez, mint a munkaügyi központokhoz a hivatalokban és az eljárásokban való eligazodási nehézségektől tartva.

A civilszervezetek és a munkaügyi központok szorosabb együttműködése eredményesebb és jelentős mértékben költséghatékonyabb megoldás lenne a munkaerő-piaci szolgáltatásokat illetően. Mindezt alátámasztja a civilszervezetek által kidolgozott módszertanok és programok sikeressége, amelyek által több száz fogyatékos-sággal élő embert sikerült visszavezetniük a munka világába.

A komplex rehabilitáció rendszerének kidolgozásában kiemelt hangsúlyt kell fektetni a fogyatékos-sággal élők képzésére is az Országos Fogyatékosügyi Programban meghatározottakkal összhangban, miszerint a szak-képzésbe bekapcsolható fogyatékos fiatalok esetében meg kell teremteni a képzés, a rehabilitáció és a foglalkoztatás összhangját. Mindezek ugyanis nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy a fogyatékos-sággal élők foglalkoztatási integrációja megvalósuljon.

A fogyatékos-sággal élők foglalkoztatási helyzetének javítását célzó pályázati rendszer jelenlegi formában való működése kiszámíthatatlan és kaotikus, ezáltal nem teszi lehetővé a fogyatékos-sággal élők foglalkoztatását elősegítő hosszú távú stratégiák kidolgozását és végrehajtását. Ugyanakkor a stratégiák kidolgozását segítő

b) tevékenységével elősegíti a munkavállalók képességeivel elérhető legmagasabb szintű foglalkoztatás megvalósítását.

²¹ *A megváltozott munkaképességű és fogyatékos-sággal élő emberek társadalmi és jogi helyzete Magyarországon és nemzetközi kitekintésben.* Debrecen: Revita Alapítvány, 2008. február.

a fogyatékos-sággal élők foglalkoztatására vonatkozó egységes, a foglalkoztatathatóság szempontjából valamennyi releváns körülményre kiterjedő nyilvántartási rendszer kialakítása.

A fogyatékos-sággal élők foglalkoztatásától elzárkózó munkáltatói attitűd, a téves előítéletek és félelmek feloldása érdekében célszerű lenne nagyobb hangsúlyt fektetni a fogyatékos-sággal élő emberek foglalkoztatásának előnyeit megismertető érzékenyítő programok szervezésére.

Fentiek alapján az ombudsman megállapította, hogy a hatályos jogszabályi környezet nem felel meg teljes mértékben az Európai Unió által kidolgozott Európa 2020 Stratégiában foglaltaknak. Nem felel meg továbbá a Fogyatékos-sággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben rögzített – és a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett – önálló életvitel és társadalmi részvétel normáinak. A jelenlegi kevésbé átlátható és nem kellő alapossággal kidolgozott foglalkoztatási és támogatási rendszer nem segíti elő a fogyatékos-sággal élő személyek számára a munka világába való bekapcsolódás és aktív részvétel lehetőségét. Ebből következően sérül a fogyatékos-sággal élő személyeket megillető emberi méltósághoz és a munka szabad megválasztásához való jog, illetve nem valósul meg az Alaptörvényben deklarált fogyatékos-sággal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sem. Továbbá a feltárt joggyakorlat, a jogalkalmazó szervek munkája során sok esetben felmerülő bizonytalanság a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az érintettek vonatkozásában.

A biztos mindezek nyomán felkérte a *nemzetgazdasági minisztert, hogy együttműködésben az emberi erőforrások miniszterével fordítson kiemelt figyelmet a fogyatékos-sággal élő személyek foglalkoztatására és kezdeményezzen határozott intézkedéseket – a jelentésében tett megállapítások figyelembevételével – arra vonatkozóan, hogy a fogyatékos-sággal élő személyek munkaerő-piaci integrációja minél hatékonyabban valósuljon meg.*

Az emberi erőforrások minisztere válaszlevelében kizárólag a megváltozott munkaképességű emberek foglalkoztatása jogi szabályozásának változásairól tájékoztatta a biztost, a jelentésben foglalt megállapításokra vonatkozó érdemi álláspontját nem ismertette.

AJB-2618/2012

2.3.2. A fogyatékos-sággal élők munkakörülményei

A 2012. évben indított „A Munka Méltósága” című munkajogi projekt keretében a *fogyatékos-sággal élők foglalkoztatási helyzetével, lehetőségeivel kapcsolatban is átfogó vizsgálatot folytatott az alapvető jogok biztosa.*

A vizsgálat célja volt a fogyatékos-sággal élőket foglalkoztató munkáltatók és a foglalkoztatás körülményeinek, így az ésszerű alkalmazkodás feltételeinek vizsgálata is, illetve a munkaügyi és munkavédelmi felügyelőségek ellenőrzési gyakorlata és jogszabályi hátterének feltérképezése.

A hivatalból indított, átfogó vizsgálat során a biztos tájékoztatást kért valamennyi kormányhivatal munkaügyi és munkavédelmi felügyelőségétől, a Nemzeti Munkaügyi Hivaltól, az Egyenlő Bánásmód Hatóságtól, a Védett Szervezetek Országos Szövetségétől és a Magyarországi Akkreditált Munkáltatók Országos Érdekvédelmi Szövetségétől, valamint a Salva Vita Alapítvány által „Fogyatékos-barát munkahely” elismerésben részesített munkáltatóktól.²²

A vizsgálat a munka világába már bekerült fogyatékosokkal élő foglalkoztatási helyzetét, a foglalkoztatás körülményeit vizsgálta, különös tekintettel az ENSZ Egyezményben megfogalmazott méltányos és kedvező munkafeltételekhez való jog érvényesülésére, a munkáltatóknak a biztonságos és egészséges munkakörülmények biztosítására vonatkozó kötelezettségére.

Jelenleg kb. 1153 akkreditált munkáltatónál kb. 24 400 fő megváltozott munkaképességű személyt foglalkoztatnak országos szinten. Tekintettel azonban arra, hogy vizsgálat a fogyatékosokkal élő személyek munkakörülményeinek feltérképezésére irányult, a biztos kiemelt figyelmet fordított a Salva Vita Alapítvány által „Fogyatékos-barát munkahely elismerésben” részesített munkáltatókra.

A „Fogyatékos-barát munkahely elismerés” bevezetésének koncepcióját a Salva Vita Alapítvány dolgozta ki, az Egyesült Királyságban immár 19 éve sikeresen működő „Positive about disability” minősítés tapasztalatainak beépítésével. Az elismerés célja az álláskereső fogyatékos emberek és a foglalkoztatásukra nyitott munkáltatók egymásra találásának támogatása volt. Az ombudsman sajtóhírekből értesült arról, hogy 2010–2011-ben 9-9 foglalkoztató pályázott eredményesen és részesült a „Fogyatékos-barát munkahely” elismerésben.

A díjazott foglalkoztatók köre tevékenységük (vendéglátás, termelés, kereskedelem) és a gazdasági szektorban elfoglalt pozíciójuk (multinacionális cég, családi vállalkozás) alapján is változatosnak, sokszínűnek mondható, így a biztos tudni szeretne volna, hogy ezek a különböző területeken aktív foglalkoztatók miként biztosítják a biztonságos munkakörülményeket fogyatékosokkal élő munkatársaik számára, milyen munkakörben alkalmazzák őket, milyen külön intézkedéseket hoztak és milyen erőfeszítéseket tettek azért, hogy az egyenlő bánásmód jegyében fogyatékosokkal élő embertársaik is a munka világának aktív résztvevői lehessenek.

²² Tesco Global Áruházak Zrt, Teljes Életért Nonprofit Közhasznú Kft., Bababirodalom Bölcsőde és Szolgáltató Központ, Grundfos Magyarország Gyártó Kft., IBM Magyarországi Kft., Interplán Kereskedelmi és Szolgáltató Kft., McDonald's Magyarországi Étterem Hálózat Kft., Provident Pénzügyi Zrt., a Hotel Panda Kft., Macher Gépészeti és Elektronikai Kft., Esélyt a hátrányos helyzetű embereknek Alapítvány, Budapest Főváros XVIII. kerület Rákosmente Önkormányzat, a Baumax Magyarország Zrt., az Auchan Magyarország Kft., a Johnson Controls Mezőlak Kft., a Spar Magyarország Kft., a Szegedi SZÉFO Fonalfeldolgozó Zrt. és a SZRT-SERVICE Üzemeltető és Oktatási Kft.

A vizsgálat megállapításai

A jogi definíció pontatlanságából adódó problémákkal összefüggésben

*Fogyatékos személy az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során.*²³

*Megváltozott munkaképességű személy, aki testi vagy szellemi fogyatékos, vagy akinek az orvosi rehabilitációt követően munkavállalási és munkahely-megtartási esélyei testi vagy szellemi károsodása miatt csökkennek.*²⁴

Amint azt az AJB-2618/2012. számú jelentésben az ombudsman már megállapította, problémát jelent, hogy a hazai jogrendszerben nem létezik *egységes definíció a „fogyatékos személy” meghatározására*, a fogalmak sokfélesége az egyes jog és szakterületek különbözőségéből fakad. A „megváltozott munkaképességű személy” fogalomkör túl tág, és több homogén csoportot foglal magában, úgy mint az egészségkárosodottak és a fogyatékosokkal élőket. Véleménye szerint az egyes csoportokon belül is jelentős eltérések lehetnek az egészségkárosodás, illetve a fogyatékos mértékét illetően. Ebből az következik, hogy *az egészségkárosodott és a fogyatékosokkal élő személyek életminősége, a környezetükhöz való alkalmazkodás képessége, foglalkoztathatóságuk mértéke széles skálán mozog, így a munka világába való hosszú távon eredményes beilleszkedésük csak egy sokkal differenciáltabb és célcsoport-specifikusabb módszertanon alapuló foglalkoztatási és támogatási rendszerben biztosítható.*

A vizsgálat során megkeresett legtöbb foglalkoztató szintén nem használja következetesen a megváltozott munkaképességű, illetve a fogyatékosokkal élő személy fogalmát. Ez megerősíti azt a vélekedést, hogy a jelenlegi foglalkoztatási rendszer nem támogatja a fogyatékosokkal élő foglalkoztatását.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban Mmtv.) 23. §-a értelmében a munkaadó a megváltozott munkaképességű személyek foglalkozási rehabilitációjának elősegítése érdekében rehabilitációs hozzájárulás fizetésére köteles, ha az általa foglalkoztatottak létszáma a 25 főt meghaladja, és az általa foglalkoztatott megváltozott munkaképességű személyek száma nem éri el a létszám 5 százalékát.

A biztos korábbi vizsgálata²⁵ során megkeresett szervek valamennyien jelezték, hogy a rehabilitációs hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége

²³ Fot. 4. § a) pont; Az egyes fogyatékosági csoportok meghatározásáról a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/200. (VIII. 9.) Korm. rendelet

²⁴ Ft. 58. § (5) bekezdés m) pontja

²⁵ AJB-2618/2012. számú jelentés

ge azért sem ösztönzi a munkáltatókat fogyatékossgal élő személy foglalkoztatására, mert a megváltozott munkaképességű személy fogalmából kiindulva a munkáltató azt az egészségkárosodott személyt fogja előnyben részesíteni, akinek a foglalkoztatása nem igényel további intézkedéseket (pl. ésszerű alkalmazkodás).

Mindebből kitűnik, hogy a fogyatékossgal élő személy és a megváltozott munkaképességű személy fogalmának pontatlan, minden következetességet nélkülöző elhatárolásából eredő problémák konkrétan megjelennek a rehabilitációs hozzájárulás-fizetési kötelezettségének előírása kapcsán is. A rehabilitációs hozzájárulás megfizetésére kötelező jogszabály ugyanis kizárólag a megváltozott munkaképességű munkavállaló fogalmát használja, így továbbra sem jelenthető ki határozottan, hogy a foglalkoztatók érdekeltek lennének fogyatékossgal élő személyek alkalmazásában.

A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.) 19. § (4) bekezdése²⁶ elnagyoltan, nem kellő részletességgel állapít meg szabályokat a munkahelyek létesítési körülményeire vonatkozóan, amennyiben mozgáskorlátozott vagy egyéb testi fogyatékos munkavállalót foglalkoztatnak.

A munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről szóló 3/2002. (II. 8.) SzCsM-EüM együttes rendelet 21. §-a²⁷ szintén szűkszavúan fogalmaz arra vonatkozóan, hogy a fogyatékossgal élő munkavállalók mely adottságaira kell figyelemmel lenni a munkahelyek kialakításánál. *A rendelet – az Mvt.-hez hasonlóan – nélkülözi a különböző fogyatékossgai csoportok szerinti munkavédelmi előírásokat, ugyanis a jogalkotó leginkább a mozgáskorlátozott munkavállalókra volt tekintettel a szabályozáskor.*

Mindezekre figyelemmel ahhoz, hogy a munkavédelmi rendszer valamennyi fogyatékossgal élő munkavállaló esetében hatékonyan betöltse rendeltetését, az ombudsman célszerűnek tartja a törvényhez kapcsolódó végrehajtási rendeleteknek – a különböző fogyatékossgai csoportba tartozó személyek érdekeit képviselő civilszervezetek tapasztalatainak felhasználásával való – módosítását.

²⁶ (4) Olyan munkahelyek létesítésénél, ahol mozgáskorlátozott vagy egyéb testi fogyatékos munkavállalókat foglalkoztatnak, a fizikai környezetnek illeszkednie kell az emberi test megváltozott tulajdonságaihoz.

²⁷ (1) A megváltozott munkaképességű (fogyatékos) munkavállalók adottságaira a munkahelyek kialakításánál figyelemmel kell lenni.

(2) Azokon a munkahelyeken, ahol megváltozott munkaképességű (fogyatékos) munkavállalókat kívánunk foglalkoztatni, az ajtókat, az átjárókat, a szintbeli különbségeket áthidalókat, a lépcsőket, a zuhanyozókat, a mosdókat és a munkahellyel összefüggő berendezéseket a testi adottságaiknak megfelelően, illetve megváltozott munkaképességükre figyelemmel kell kialakítani vagy szükség esetén átalakítani.

(3) A megváltozott munkaképességű (fogyatékos) munkavállalók részére munkahelyükön biztosítani kell az egészséges és biztonságos munkavégzésükhöz szükséges, általuk felismerhető jelzéseket.

Az ésszerű alkalmazkodás feltételeiről

A Munka Törvénykönyvről szóló 2012. évi I. törvény az alapvető kötelezettségek között nevesíti, hogy *a fogyatékossgal élő személy foglalkoztatása során gondoskodni kell az ésszerű alkalmazkodás feltételeinek biztosításáról.*²⁸

A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.) szerint a fogyatékos személy lehetőség szerint integrált, ennek hiányában védett foglalkoztatásra jogosult. A foglalkoztatást biztosító munkáltató köteles biztosítani a munkavégzéshez szükséges mértékben a munkahelyi környezet, így különösen a munkaeszközök, berendezések megfelelő átalakítását. Az átalakítással kapcsolatos költségek fedezésére a központi költségvetésből támogatás igényelhető [15. § (1)–(2) bek.].

A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/ EK irányelv 5. cikke szerint az egyenlő bánásmód elvének a fogyatékos személyekkel kapcsolatban történő végrehajtása céljából ésszerű intézkedéseket kell bevezetni. Ez azt jelenti, hogy *a munkaadóknak meg kell tenniük a megfelelő és az adott esetben szükséges intézkedéseket, hogy a fogyatékos személy számára lehetővé váljon a munkához jutás, a munkában való részvétel, az előmenetel, az át- vagy továbbképzés, kivéve, ha az ilyen intézkedés aránytalanul nagy terhet ró a munkaadóra.* Ezt a terhet nem lehet aránytalanul nagynak tekinteni, amennyiben az adott tagállam fogyatékosügyi politikájának intézkedései ezt kielégítően ellensúlyozzák.

A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben található meghatározás szerint az *ésszerű alkalmazkodás* azokat az elengedhetetlen és megfelelő módosításokat és változtatásokat jelenti, amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, és adott esetben szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékossgal élő személy alapvető emberi jogainak és szabadságainak a mindenkit megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását. A vizsgálat során tapasztaltak alapján a gyakorlatban ugyanis nem található olyan egységes szempontrendszer, amely alapján a foglalkoztatók valamennyi fogyatékossgai csoporthoz tartozó munkavállalójuk tulajdonságaihoz és képességeihez alakíthatnák a munkahelyi körülményeket.

A fentiek alapján a biztos megállapította, hogy az új Mt. és a Fot. az ésszerű alkalmazkodás fogalmát ugyan átvette, a tartalmi követelmények rendszerének meghatározását azonban a jogalkotó elmulasztotta.

Ehhez kapcsolódóan további nehézséget jelent, hogy a munkáltatók számára nem elérhetőek az ésszerű alkalmazkodás feltételeinek megteremtéséhez megfelelő források, illetve támogatási rendszer. Mindezt az ombudsman által megkeresett valamennyi munkáltató jelezte. Problémát jelent az is, hogy fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatásához és az ésszerű alkalmazkodás követelményeinek megvalósításához a pályázatok kiírását az illetékes szervek nem hangolják össze. Központi költségvetésből támogatást jelenleg csak az

²⁸ Új Mt. 51. § (5) bekezdés

akkreditált munkáltatók igényelhetnek, a nem akkreditált munkáltatókat a rehabilitációs hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége alól való mentesítéssel és a rehabilitációs kártya intézményével kívánja támogatni a jogalkotó.

A munkaügyi, munkavédelmi ellenőrzésekkel összefüggésben

A kormányhivatalok tájékoztatásából kiderül, hogy a felügyelőségek nagy része az NMH-MMI főigazgatója által a 2012-es évre kiadott munkavédelmi és munkaügyi ellenőrzési irányelv alapján folytatja az ellenőrzését. Ezzel szemben néhány kormányhivatal arról számolt be, hogy nem rendelkeznek kidolgozott stratégiával a fogyatékossgal élők foglalkoztatására vonatkozó munkavédelmi előírások betartásának ellenőrzésére.

A fenti Irányelv „A munkavédelmi ellenőrzés elvei” című fejezetében kitér arra, hogy a „munkavédelmi felügyelőség minél több olyan munkahelyen folytasson ellenőrzést, ahol zajjal, kéz-kar rezgéssel, veszélyes anyagokkal/keverékekkel, rákkeltő vagy mutagén anyagok expozíciójával járó tevékenységet folytatnak. Vizsgálja fokozottabban a kiemelt munkavédelemre szoruló munkavállalók csoportjainak (fiatalkorúak, terhes, nemrég szült, anyatejet adó nők és szoptató anyák, idősedők, megváltozott munkaképességűek, mozgáskorlátozott vagy egyéb testi fogyatékos munkavállalók) foglalkoztatási körülményeit.”

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal Munkavédelmi Osztályának tájékoztatása szerint a hivatal a fentiekben túl nem rendelkezik a témával kapcsolatos, központilag kidolgozott stratégiával. A munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szervek munkavédelmi felügyelőségei a fenti feladat végrehajtásának a saját hatáskörükben meghatározott ellenőrzési terv szerint tesznek eleget.

A vizsgálat során a biztosnak nem volt lehetősége egyértelműen meggyőződni arról, hogy a megyei szakigazgatási szervek rendelkeznek-e kifejezetten a fogyatékossgal élő személyek munkakörülményeinek ellenőrzésére vonatkozó – éves ütemtervhez hasonló – stratégiával és ahhoz kapcsolódó ellenőrzési gyakorlattal. Tapasztalatai szerint a felügyelőségek rendszeresen csak az akkreditált munkáltatókat ellenőrzik; a nem akkreditált munkáltatók egy része arról számolt be, hogy az utóbbi években elenyésző volt az ellenőrzések száma, sőt akadt olyan munkáltató, ahol évek óta nem folytattak munkavédelmi és munkaügyi ellenőrzést.

A biztos ezért célszerűnek tartja egy központilag kidolgozott, részletes és egységes, valamennyi fogyatékossgal csoportba tartozó munkavállaló munkakörülményeihez igazodó vizsgálati szempontrendszer kidolgozását és alkalmazását.

Az ombudsman által megkeresett foglalkoztatók mindegyike arról számolt be, hogy a náluk foglalkoztatott fogyatékossgal élő személyek rövid idő alatt és eredményesen beilleszkedtek a munkahelyi közösségbe, továbbá megbízható, szorgalmas és jó munkaeőnek bizonyultak. A fogyatékossgal élő munkatársak foglalkoztatásával a munkahelyi légkör pozitív irányba változott, a nem fogyatékossgal élő dolgozók nyitottabbá, érzékenyebbé és befogadóbbá váltak.

Tekintettel arra, hogy a felügyelőségek nyilvántartási rendszere (FEIR) nem tartalmazza azt, hogy az illetékességi területén működő munkáltatók közül melyek alkalmaznak fogyatékossgal élő személyeket, a felügyelőségek nem tudtak pontos tájékoztatást adni a célcsoportra irányuló ellenőrzéseikről. A biztos véleménye szerint a munkavédelmi alapelvek, illetve a munka szabad megválasztásához való jognak – a fogyatékossgal élők számára is egyenlő esélyű és maradéktalan – érvényesülése érdekében kiemelten fontos lenne az egységes nyilvántartási rendszerben adott esetben a fogyatékossgal tényének rögzítése is.

Fentiek alapján az ombudsman megállapította, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi környezet csak részben felel meg az Európai Unió által kidolgozott Európa 2020 Stratégiában foglaltaknak, de nem felel meg a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben rögzített – és a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett – önálló életvitel és társadalmi részvétel normáinak sem. A vizsgálat szerint nincs célzottan a fogyatékossgal élő munkavállalók foglalkoztatásának ellenőrzésére irányuló, központi stratégia, ellenőrzési terv. A jogalkotó pedig elmulasztotta megteremteni az ésszerű alkalmazkodás követelmény- és szempontrendszerét, valamint az ahhoz kapcsolódó támogatások és a foglalkoztatást elősegítő támogatási rendszer összhangját.

A jelenlegi - kevésbé átlátható és nem kellő alapossággal kidolgozott - foglalkoztatási és támogatási rendszer továbbra sem biztosítja a fogyatékossgal élő személyek számára a munkavédelmi garanciák érvényesülését. Ebből következően sérül a fogyatékossgal élő személyeket megillető emberi méltósághoz és a munka szabad megválasztásához való jog, de nem valósul meg az Alaptörvényben deklarált fogyatékossgal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sem. Megállapította továbbá, hogy a megismert joggyakorlat, a jogalkalmazó szervek munkája során sok esetben felmerülő bizonytalanság, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben idéz elő visszásságot.

A vizsgálat során feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében az alapvető jogok biztosa felkérte a *nemzetgazdasági minisztert, hogy együttműködésben az emberi erőforrások miniszterével dolgozza ki az ésszerű alkalmazkodás feltételrendszerének részlet szabályait, továbbá teremtse meg a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatását elősegítő támogatási rendszer összhangját; és együttműködésben a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójával kezdeményezzen határozott intézkedéseket – a jelentésében tett megállapítások figyelembevételével – egy központi ellenőrzési stratégia kidolgozása és annak valamennyi munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szerv általi alkalmazása érdekében. Ennek részeként támogassa egy olyan ellenőrzési protokoll kialakítását, amelynek során az ellenőrök az ellenőrzés megkezdésekor meggyőződnének arról, hogy az adott munkáltató foglalkoztat-e fogyatékossgal élő munkavállalót, és amennyiben foglalkoztat, a munkavédelmi, illetve munka-*

ügyi ellenőrzés térjen ki a fogyatékossgal élők foglalkoztatására vonatkozó speciális munkavédelmi előírások betartásának vizsgálatára is; teremtse meg a szükséges jogszabályi környezetet ahhoz, hogy – az ellenőrzési stratégia eredményessége érdekében – a szakigazgatási szervek nyilvántartásából egyértelműen kitűnjön, mely munkáltatók alkalmaznak fogyatékossgal élő munkavállalókat, tekintettel arra, hogy a rehabilitációs hozzájárulás megfizetése kapcsán ezek az adatok részben már rendelkezésre állnak.

AJB-5360/2012

2.3.3. Képzési, átképzési lehetőségek

„A Munka Méltósága” projekt keretében, a fogyatékossgal élők foglalkoztatásával kapcsolatos vizsgálatok harmadik iránya, a fogyatékossgal élő személyek munkavállalását, munkavégzését elősegítő és támogató *képzési rendszert* volt hivatott feltérképezni, választ keresve arra a kérdésre, hogy a fogyatékossgal élők eredményes munkaerő-piaci elhelyezkedése érdekében milyen képzési stratégia létezik, beszélhetünk-e képzésről, továbbképzéséről, átképzésről.

Közismert tény, hogy a fogyatékossgal élő személyek társadalmi életben való aktív részvétele elsősorban a foglalkoztatással érhető el. Az Európai fogyatékossgügyi stratégia 2010–2020 világosan és egyértelműen rögzíti azt az alapelvet, miszerint a fogyatékossgal élő személyek nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatása uniós fellépést és nemzeti erőfeszítéseket követel. A 2007–2013 évekre irányadó Új Országos Fogyatékossgügyi Program célul tűzi ki a fogyatékossgal élő személyek nyílt munkaerő-piaci munkavállalását akadályozó jogszabályi, szakmai, tárgyi körülmények felszámolását, a munkaadók és a fogyatékossgal élő munkavállalók érdekeltségének megteremtését, ugyanakkor tény, hogy a fogyatékossgal élők továbbra is aránytalan módon rekesztődnek ki a munkaerőpiacról.

A fentiekre tekintettel az alapvető jogok biztosa hivatalból átfogó vizsgálatot indított. A vizsgálat során tájékoztatást kért az Emberi Erőforrások Minisztériumától, a Nemzetgazdasági Minisztériumtól, a Nemzeti Munkaügyi Hivaltól, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivaltól, a Nemzeti Család és Szociálpolitikai Intézettől, számos civil érdek-képviseleti szervezettől,²⁹ valamint a gyakorlati képzést végző szakiskoláktól, illetve intézményektől.³⁰

²⁹ Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Nonprofit Kft., Salva Vita Alapítvány, Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége, a Siketek és Nagyothallók Országos Szövetsége, a Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége, az Értelmi Fogyatékossgal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége, az Autisták Országos Szövetsége

³⁰ Csalogány Óvoda, Általános Iskola, Készségfejlesztő Speciális Szakiskola, Egység

A vizsgálat célja a fogyatékossgal élők munkaerőpiacra történő bejutásának lehetőségei, a bennmaradásuk esélyeinek feltárása volt. A biztos választ keresett arra a kérdésre is, hogy az eredményes munkaerő-piaci elhelyezkedésük érdekében milyen képzések állnak az egyes fogyatékossgai csoportba tartozók rendelkezésére, hogyan értesülnek a munkalehetőségekről, a pályázatokról, illetve hogy működik-e a fogyatékossgal élők részére továbbképzési, átképzési és mentori hálózat.

A *fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 27. cikke* kimondja, hogy a részes államok kötelesek biztosítani a fogyatékossgal élő személyek számára az általános szakmai és pályaválasztási tanácsadói programokhoz, a közvetítői szolgáltatásokhoz, valamint a *sakképzéshez és továbbképzésekhez* való hozzáférést annak érdekében, hogy a munkához való joguk maradéktalanul érvényesüljön.

Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése értelmében Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékossgal élőket.³¹

A Fot. 13. §-a értelmében a fogyatékos személynek joga, hogy állapotának megfelelően és életkorától függően korai fejlesztésben és gondozásban, óvodai nevelésben, iskolai nevelésben és oktatásban, *fejlesztő felkészítésben, sakképzésben, felnőttképzésben, továbbá felsőoktatásban* vegyen részt a vonatkozó jogszabályokban meghatározottak szerint.

Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 65/A. § -a értelmében az emberi erőforrások minisztere a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításáért való felelőssége körében felel különösen a fogyatékossgal élő megváltozott munkaképességű személyek esélyegyenlőségének, valamint a nők és férfiak esélyegyenlőségének előmozdításáért, továbbá a *foglalkoztatási rehabilitációért*.

A fenti konkrét feladat- és hatáskör-megjelölés ellenére az *emberi erőforrások minisztere arról tájékoztatta a biztost, hogy a sakképzés, a felnőttképzés és a foglalkoztatás a nemzetgazdasági miniszter felelősségi körébe tartozik, ezért ő nem rendelkezik információval az érintett témában. A nemzetgazdasági miniszter és a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatója szintén felhívta az ombudsman figyelmét arra, hogy a foglalkoztatási rehabilitáció – beleértve a képzést is – az emberi erőforrások miniszterének feladat- és hatásköre. A biztos álláspontja szerint a fogyatékossgal élő személyek képzése eredményes foglalkoztatásuktól elválaszthatatlan, ezért az illetékes szakminisztériumoknak kiemelt figyelmet kellene fordítania a*

ges Gyógypedagógiai Módszertani Központ, Diákotthon és Gyermekotthon; Bárczi Gusztáv Óvoda, Általános Iskola, Készségfejlesztő Speciális Szakiskola, Kollégium és Különleges Gyermekotthon budapesti, győri és kaposvári tagintézménye, Újbudai Speciális Szakiskola; Századvég Nevelési és Oktatási Központ és RIDENS Sakképző Iskola, Speciális Szakiskola és Kollégium

³¹ Lásd a 6. lábjegyzetet.

hatékony együttműködésre, a folyamatos egyeztetésre. A fentiek alapján és a vizsgálat során azonban a biztos azt tapasztalta, hogy az egyes szakminisztériumok jogszabályi előírásokra hivatkozva egymástól elhatárolódnak, a témával kapcsolatos kompetenciájuk hiányát hangsúlyozzák. Mindez nem csak a konkrét feladat- és hatáskörökre való hivatkozásaikból állapítható meg, ugyanis az együttműködés hiánya valamennyi megkeresésére adott válaszból – vagyis az országos Fogytékosügyi Program végrehajtását szolgáló konkrét intézkedések hiányából is – egyértelműen kiolvasható.

Az ombudsman véleménye szerint az illetékes szaktárcák közötti együttműködés hiányára vezethető vissza, hogy nem létezik egységes, világos szabályozás és egy olyan összehangolt, központi irányítás alatt álló, hierarchikus intézményrendszer, amely a fogyatékosokkal élő foglalkoztatását és képzését támogatja. Az alacsony költségvetéssel rendelkező szakiskolák központi szervezés és irányítás hiányában, a feladatellátás során magukra maradnak, információt civilszervezetektől, társintézményektől és személyes kapcsolataik révén (például végzett tanulóktól) szereznek. Képzési jegyzékeik kevésbé igazodnak a munkaerőpiac valós igényeihez, így a szakképzést teljesített fogyatékosokkal élő személyek elhelyezkedési esélyei csekélyek.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójának véleménye szerint az integrált oktatásban és képzésben való részvétel lehetősége mindenki számára nyitva áll. A különböző fogyatékosági csoportokba tartozó civilszervezetek vezetői azonban arról számoltak be, hogy tapasztalataik szerint az integrált képzésnek a személyi és tárgyi feltételei nem állnak rendelkezésre, így mindez csak elvi lehetőség marad.

Mindezeket alátámasztja az a tény is, hogy valamennyi megkeresett szerv arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy nincs tudomása kidolgozott, kifejezetten a fogyatékosokkal élő személyek élethosszig tartó képzését és továbbképzését biztosító stratégiáról. A nemzetgazdasági miniszter ennek kapcsán kiemelte, hogy véleménye szerint az Új Országos Fogytékosügyi Program tekinthető a fogyatékos személyek élethosszig tartó tanulását célzó, átfogó nemzeti stratégiának, annak ellenére, hogy a program kifejezetten a fogyatékosokkal élő vagy a megváltozott munkaképességűek oktatásával, képzésével nem foglalkozik.

Az egységes szabályozás és intézményrendszer kialakítását, illetve a munkaerő-piaci igényekhez igazodó képzések jegyzékének meghatározását akadályozza az is, hogy nem áll rendelkezésre egy olyan kiterjedt adatbázis, amely nyilvántartja a fogyatékosokkal élő személyek képzését biztosító intézményeket. Intézményes keretek hiányában a civilszervezetek pályázati forrásokból szerveznek képzéseket a fogyatékosokkal élő személyek számára, amely megoldás azonban kiszámíthatatlan és hosszú távra nem tervezhető. A vizsgálat során a biztos megállapította, hogy meghirdetnek ugyan fogyatékosokkal élő személyek elhelyezkedését célzó pályázatokat, a pályázati feltételek azonban szűkre

szabják a lehetséges pályázók körét, így több megkeresett civilszervezet sem tudott eredményesen részt venni azokon.

Az ombudsman álláspontja szerint az állami és civil szféra tagjainak nagyobb hangsúlyt kellene fektetniük a folyamatos együttműködésre, biztosítva a hatékony kölcsönös információáramlást. A civilszervezetek számára biztosított együttműködés jelenleg kimerül a jogalkotásra vonatkozó véleményezési lehetőségben, amely azonban az érdemi vélemények elkészítéséhez szükséges felkészülési idő hiánya miatt nem tölti be rendeltetését. Valamennyi civilszervezet arról számolt be, hogy gyakorlati tapasztalataikon alapuló szakmai javaslataik nem jutnak el a jogalkotóhoz. A biztos álláspontja szerint a fogyatékosokkal élő személyek élethosszig tartó tanulását biztosító és a foglalkoztatásukat elősegítő képzési rendszer kiépítése érdekében az illetékes minisztériumoknak célszerű lenne a civilszervezetek által kidolgozott, igazoltan eredményes és hatékony gyakorlati módszereket és programokat (például Munkahelyi Gyakorlat Program, Támogatott Foglalkoztatás, 4M módszer) támogatni, valamint országos szinten való alkalmazásukat ösztönözni.

Amint azt már az AJB-2618/2012. számú jelentésében is megállapította az ombudsman, problémát jelent, hogy a hazai jogrendszerben nem létezik egységes definíció a „fogyatékos személy” meghatározására, a fogalmak sokfélesége az egyes jogi és szakterületek különbözőségéből fakad. A jelenlegi foglalkoztatási rendszer a fogyatékosokkal élő személyek foglalkoztatását nem támogatja, ugyanis a „megváltozott munkaképességű személy” fogalomkör tág, és több homogén csoportot foglal magában, úgy mint az egészségkárosodottak és a fogyatékosokkal élő személyeket. Véleménye szerint az egyes csoportokon belül is jelentős eltérések lehetnek az egészségkárosodás, illetve a fogyatékososság mértékét illetően. Ebből az következik, hogy az egészségkárosodott és a fogyatékosokkal élő személyek életminősége, a környezetükhöz való alkalmazkodási képessége, foglalkoztathatóságuk mértéke széles skálán mozog, így a munka világába való hosszú távon eredményes beilleszkedésük csak egy sokkal differenciáltabb és célcsoport-specifikusabb módszertanon alapuló foglalkoztatási és támogatási rendszerben biztosítható.

A megállapítással kapcsolatban az emberi erőforrások minisztere arról tájékoztatta a biztost, hogy a tárca törekszik az egységes fogalomrendszer kidolgozására, ugyanakkor az ombudsman tudomása szerint a 1056/2012. (III. 9.) Korm. határozat 1. mellékletében a fogyatékosokkal élő személy fogalmának tekintetében – a Fot. és az ENSZ Egyezmény rendelkezéseinek összhangját megteremtteni célzó – módosító javaslat benyújtásának 2012. szeptember 30-i határideje eredménytelenül telt el.

Sajnálattal tapasztalta az ombudsman a vizsgálat során, hogy valamennyi megkeresett szerv továbbra is téves fogalomhasználattal él, ugyanis az elfogadott, helyes szóhasználat szerint az érzékszervi, mozgásszervi és értelmi sérült/akadályozott személyek „fogyatékos személyek”, illetve „fogyatékosokkal élő személyek”. A társadalmi szemléletformálás érdekében és az esélyegyen-

lóság jegyében ezért a „fogyatékkal élő személyek” szóhasználat kerülendő.

A biztos jelentésében azt is megjegyezte, hogy annak érdekében, hogy a munkáltatók és a szélesebb értelemben vett társadalom a fogyatékkal élő személyek felé befogadóbb, elfogadóbb legyen, szükség lenne a társadalmi szemléletformálás eszközeire és minél szélesebb körben történő érvényesítésére forrásokat elkülöníteni.

Mindezek alapján az ombudsman megállapította, hogy hiányzik az egységes szabályozás és az összehangoltan működő, központi irányítás alatt álló intézményrendszer, amely a fogyatékkal élő foglalkoztatásait és képzését hatékonyan és transzparens módon támogathatná. A jelenleg hatályos jogszabályi környezet nem felel meg teljes mértékben az Európai Unió által kidolgozott Európa 2020 Stratégiában foglaltaknak, és nem felel meg a Fogyatékkal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben rögzített – és a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett – önálló életvitel és társadalmi részvétel normáinak sem. A jelenlegi átláthatatlan és hiányosan kidolgozott, ad hoc jelleggel működő támogatási (pályázati) rendszer nem segíti elő a fogyatékkal élő személyek számára a munka világába való bekapcsolódás és aktív részvétel lehetőségét. Ebből következően sérül a fogyatékkal élő személyeket megillető emberi méltósághoz és a munka szabad megválasztásához való jog, illetve nem érvényesül az Alaptörvényben deklarált fogyatékkal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sem. A feltárt joggyakorlat, valamint a jogalkalmazó szervek munkájában tapasztalt bizonytalanság, az érintettek vonatkozásában, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben idéz elő visszásságot.

A vizsgálat során feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok orvoslása és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében a biztos felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy az emberi erőforrások miniszterével együttműködve fordítson kiemelt figyelmet a fogyatékkal élő személyek foglalkoztatását elősegítő képzésre és kezdeményezzen határozott intézkedéseket – a jelentésében tett megállapítások figyelembevételével – arra vonatkozóan, hogy a fogyatékkal élő személyek munkaerő-piaci integrációja minél hatékonyabban valósuljon meg, biztosítva számukra az élethosszig tartó tanulás lehetőségét; valamint az emberi erőforrások miniszterét, hogy tegyen határozott intézkedéseket annak érdekében, hogy a fogyatékkal élő személyek számára a mindenkori képzések jegyzéke és a képzési intézmények könnyen hozzáférhetővé váljanak.

AJB-4832/2012

2.3.4. A cselekvőképtelen személyek álláskereséséről

A panaszos (munkáltató Nonprofit Kft. ügyvezető igazgatója) azért kérte az ombudsman vizsgálatát, mivel az illetékes munkaügyi központnál kérelmezte a cselekvőképtelenséget kizáró gondnokság alatt álló elbocsátott foglalkoztatottak álláskeresőként való nyilvántartásba vételét. A munkaügyi

központ azonban arról tájékoztatta a munkáltatót, hogy a jelenleg hatályos jogszabályok szerint ez nem lehetséges.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, valamint az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, valamint a munka szabad megválasztásához való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított, amelynek során tájékoztatást kért a nemzetgazdasági minisztertől.

A vizsgálat megállapításai

Az Alaptörvény XII. cikk (1) és (2) bekezdései értelmében mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. *Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.* Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy *minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.*

Az Alkotmánybíróság 39/2011. (V. 31.) számú határozatában kifejtette, hogy a munka és a foglalkozás megválasztásának és gyakorlásának jogából, mint „mindenkit megillető” alanyi jogból következik, hogy *amennyiben a cselekvőképtelen személyek munkát képesek és akarnak is végezni, attól ne legyenek elzárva.* A cselekvőképtelen személyek vonatkozásában a munkához és a foglalkozáshoz való jog intézményi oldala alapvetően a rehabilitációs célú munkalehetőségek megteremtésére vonatkozó állami kötelezettséget jelent. (...) Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a cselekvőképtelen személyek munkaviszonyon vagy törvényen alapuló más jogviszonyban történő foglalkoztatásból való teljes mértékű kizárása (pl. a betanított munkafolyamatok alapján történő munkavégzésből) – figyelemmel a munka szabad megválasztásához való jogra [Alaptörvény XII. cikk (1)] – alkotmányosan nem indokolható. A vizsgált jogi szabályozásból (Ptk., Mt., Sztv.) hiányoznak a munkához való alapjog érvényesülését biztosító törvényi garanciák.

A cselekvőképtelen személyek munkaviszony-létesítésének lehetővé tételénél figyelembe kell venni a munkavégzéssel járó felelősség és munkavédelem szempontjait, amelyek a belátási képesség teljes és tartós hiányával rendelkező személyek esetén szükségképpen speciális szabályok meghozatalát igénylik (akár a saját védelmük érdekében is). Ahogy az Sztv. a munkarehabilitációs tevékenységre vonatkozó szabályozás során meghatározta a cselekvőképtelen személyek munkavégzésének törvényi kereteit, úgy a munkaviszonyon vagy más jogviszonyon alapuló foglalkoztatás törvényi keretei is meg határozhatók e személyi kört érintően. A szabályozás szükségessége épp a belátási képesség tartós és teljes hiányából ered; megfelelő – a munkaviszony-létesítésre és a munkavégzésre jelenleg irányadó általános rendelkezéseken túl további – törvényi garanciákra van szükség a cselekvőképtelen munkavállalók fokozott védelme érdekében. A cselekvőképtelen személyek esetén *e garanciáknak ki kell terjedniük a munkavállaló védelmére* (azaz, hogy a munkaviszony vagy törvényben meghatározott speciális munka-

szerződés keretében lehetővé tett foglalkoztatással a munkaadók ne éljenek vissza) *éppúgy, mint a fokozott munkavédelmi előírások meghatározására*, illetve a pszichés állapottal vagy szellemi fogyatkozással kapcsolatos egészségügyi ellátás igénybevétele lehetőségének a biztosítására is. *Összességében a szabályozásnak törekednie kell a cselekvőképtelen személyek munkavállalási esélyeinek növelésére.*

Az új Mt.-nek a cselekvőképtelen munkavállalókra vonatkozó 212. §-ában megfogalmazott rendelkezései értelmében a cselekvőképtelen munkavállaló csak olyan munkakörre létesíthet munkaviszonyt, amelyet egészségi állapotánál fogva tartósan és folyamatosan képes ellátni. A munkavállaló munkakörét az ahhoz tartozó feladatok részletes leírásával kell meghatározni. A munkavállalóra vonatkozó egészségügyi alkalmassági vizsgálat kiterjed a részletes munkaköri feladatok ellátására. A munkavállaló munkavégzését folyamatosan és oly módon kell felügyelni, hogy az az egészséges és biztonságos munkafeltételek megtartását biztosítsa. A munkavállaló esetében a XIV. fejezet szabályai nem alkalmazhatók, egyebekben a fiatal munkavállalóra vonatkozó rendelkezések megfelelően irányadók.

Az új Mt. 21. § (5) bekezdése értelmében a cselekvőképtelen személy nevében törvényes képviselője tesz jognyilatkozatot.

A fogyatékosjogi jogszabályok értelmében *fogyatékos személy az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi – képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során.*³²

A munkajogi jogszabályok értelmében *megváltozott munkaképességű személy, aki testi vagy szellemi fogyatékos, vagy akinek az orvosi rehabilitációt követően munkavállalási és munkahely-megtartási esélyei testi vagy szellemi károsodása miatt csökkennek.*³³

A polgári jogi értelemben vett *cselekvőképtelen személyt*³⁴ a foglalkozáspolitikai terminológia megváltozott munkaképességű, míg a fogyatékosügyi szabályok (a belátási képességet érintő, többnyire értelmi, pszichoszociális megbetegedéssel küzdő) fogyatékos személyként jelölik.

Ma Magyarországon 53 830 ember él gondnokság alatt, akik közül mintegy 31 329 személy (58,2%) cselekvőképeséget kizáró gondnokság alatt áll.³⁵

³² Fot. 4. § a) pont; Az egyes fogyatékosági csoportok meghatározásáról a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/200. (VIII. 9.) Korm. rendelet

³³ A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról 1991. évi IV. törvény (Flt.) 58. § (5) bekezdés m) pontja

³⁴ Ptk. 14–17. §

³⁵ Statisztikai tükör, VI. évf., 45. szám; Összeállította: Központi Statisztikai Hivatal; 2012. július 6.

Az adat világviszonylatban is megdöbbentően magas, rávilágít a gondnoksági rendszer diszfunkcionális működésére. Magyarországon sajnos nemcsak *olyan fogyatékosággal élő emberek kerülnek cselekvőképeséget 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 fogyatékosággal 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 az időskori demenciával küzdő személyek és a 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.³⁶

Amint azt az OBH 3360/2003. számú ügyben folytatott ombudsmani vizsgálat megállapításait összefoglaló jelentés is tartalmazza, *a polgári jogi cselekvőképeség nem egyenlő a munkavégzési képességgel, nem egymásnak megfelelő fogalmak.* Egyértelmű továbbá, és a vizsgált téma szempontjából fontos, hogy a fogyatékoság és a korlátozott cselekvőképeség 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, hiszen nyilvánvalóan olyan munkát végez mindenki – a nem fogyatékosággal élő emberek között is – amire képes, és amire alkalmazható.³⁷

„A cselekvőképtelen munkavállaló csak olyan munkakörre létesíthet munkaviszonyt, amelyet egészségi állapotánál fogva tartósan és folyamatosan képes ellátni. Az ilyen munkavállaló munkaköri alkalmassági vizsgálatát a részletes munkaköri feladatok alapján kell elvégezni, illetőleg a munkaköri alkalmasságot ennek alapján el bíráltni. A munkaköri alkalmassági vizsgálatot végző foglalkozás-egészségügyi szolgálatot nyújtó orvos nem általánosságban, hanem a munkáltató által részére adott információk alapján méri fel a munkakör, a munkahely által előidézett megterhelés jellegét, fokát. (...) Ennek alapján az Mt. speciális szabálya legfeljebb annyiban jelent eltérést, hogy a munkáltató a cselekvőképtelen munkavállaló részletes munkaköri feladatait lesz köteles az orvossal közölni, és így az orvos ezt alapul véve bírálhatja el a munkakö-

³⁶ Szakmai értelmezés a 39/2011/. (V. 31.) AB határozathoz, ÉFOÉSZ; http://www.efoesz.hu/download/ab_eszrevetelek.pdf letöltve 2012. 10. 12.

³⁷ OBH 3360/2003. számú jelentés

ri alkalmasságot. Amíg az általános szabályok szerint feltehetően elegendő, hogy a munkáltató annyit közöljön az orvossal, hogy a munkavállalót „raktáros” munkakörben kívánja foglalkoztatni, amely meghatározott súlyok emelésével jár, addig a cselekvőképtelen munkavállaló vizsgálatához meg kell adja a raktáros munkakörbe tartozó, valamennyi részfeladatot a csomagolástól kezdve a gépkocsi felrakásáig.”³⁸

„Az Mt. 45. §-a értelmében a feleknek a munkaszerződésben meg kell állapodniuk a munkavállaló munkakörében. A munkakör magában egy összefoglaló fogalom, azoknak a konkrét munkaköri feladatoknak a jellegét adja meg, amelyeket a munkavállalónak a munkáltató rendelkezése szerint végeznie kell. (...) A feleknek tehát kifejezetten meg kell határozniuk a munkaszerződésben azokat a konkrét munkákat, amelyek ellátására a cselekvőképtelen munkavállaló köteles, a munkáltató egyoldalú intézkedésével e munkák körét még akkor sem jogosult bővíteni, ha egyébként az adott munka jellegénél fogva a munkakörhöz tartozónak minősülne.”³⁹

„A cselekvőképtelen munkavállaló munkavégzését folyamatosan ellenőrizni kell, a munkavállaló felügyeletét pedig olyan módon kell megszervezni, hogy azzal az egészséges és biztonságos munkafeltételek megtartása folyamatosan biztosított legyen.

A munkavédelmi előírások a munkáltató általános kötelezettségeként írják elő a munkavállaló ellenőrzését, felügyeletét, irányítását. Ezek az előírások azonban – leegyszerűsítve – nem azt jelentik, hogy minden egyes munkavállaló mellé be kellene osztani egy másikat annak érdekében, hogy ez utóbbi az előző munkáját irányítsa, felügyelje, ellenőrizze. Ehhez a rendelkezéshez képest kell értelmezni az Mt. szabályát, amely ilyen módon speciális, szigorúbb előírást tartalmaz, megszabva a munkavállaló folyamatos ellenőrzését, felügyeletét.”⁴⁰

A fentiekből egyértelműen kitűnik, hogy a gondnokság alá helyezés miatti cselekvőképtelenség (az ügyek viteléhez szükséges belátási képesség hiánya) és a munkavégzési képesség nem azonos és egymásnak nem megfeleltethető fogalmak. Erre utal az is, hogy a munkaképességet a gondnokság alá helyezésről rendelkező bíró, valamint az általa kirendelt szakértő sem vizsgálja, azt kizárólag foglalkozás-egészségügyi orvos vizsgálhatja, illetve bírálhatja felül. Ezt támasztja alá a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet 3. § (6) pontja is, amelynek értelmében a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság vizsgálata nem terjed ki a munkaképesség változás mértékének, a rokkantság fokának meghatározására, valamint a szellemi képesség és az elmeállapot véleményezésére.

³⁸ Az új Munkatörvénykönyvének magyarázata. Szerkesztette: Kardkovács Kolos. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2012, 365. o.

³⁹ Uo. 366. o.

⁴⁰ Uo. 367. o.

A cselekvőképtelen munkavállalók – különös tekintettel a csoporthoz tartozók heterogén jellegére – munkakeresésének és ebből következően munkavállalásának, valamint alkalmazásának csupán a cselekvőképtelenség (gondokság alá helyező bírósági határozat) ténye nem képezheti akadályát. Ahhoz, hogy ezeknek a személyeknek a társadalmi integrációja és foglalkoztatása megvalósuljon, a környezet – munkaügyi központ munkatársai, törvényes képviselő, munkáltató, munkatársak stb. – kiemelt figyelmére és odafigyelésére, illetve egyéni intézkedésekre van szükség, amelyek által az Alaptörvény esélyegyenlőségi és a fogyatékkal élők védelmére vonatkozó rendelkezései valós tartalmat kapnak.

Az Flt. 54. § (11) bekezdése értelmében az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként – kérelmére – azt a személyt veszi nyilvántartásba, aki

- a) megfelel az 58. § (5) bekezdés d) pontjának 1–5. alpontjaiban meghatározott feltételeknek és
- b) kötelezettséget vállal arra, hogy az állami foglalkoztatási szervvel a (9)–(10) bekezdésben foglaltak szerint együttműködik.

A konkrét beadványban szereplő munkaügyi központ az Flt. 58. § (5) bekezdés d) pontjának 1. pontjára hivatkozással tagadta meg a cselekvőképtelen, eddig foglalkoztatott munkaképes álláskereső regisztrálását, miszerint ők nem rendelkeznek a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel. A biztos álláspontja szerint a hivatkozott feltétel megfogalmazása túl tág és általános. Az Flt., illetve egyéb vonatkozó végrehajtási rendelet, vagy módszertani útmutató sem rendelkezik azokról a munkaviszony létesítéséhez szükséges konkrét feltételekről, amelyek hiánya az álláskereső nyilvántartásba vételét nem teszi lehetővé.

Az Alaptörvény I. cikke értelmében

(1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.

(2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

A biztos véleménye szerint csupán az álláskeresői és az együttműködési tevékenység személyes jellegére való hivatkozás az Alaptörvény I. cikke értelmében sem elfogadható, hiszen az minden jogszabályi, fogyatékosügyi és foglalkoztatás szakmai megalapozottságot, illetve célt nélkülöz, mégis számos munkaképes cselekvőképtelen személyt zár el a munkakereséstől, rekeszt ki a munka világából.

A fogyatékkal élők foglalkoztatási helyzetének vizsgálatára vonatkozó AJB 2618-2012. számú jelentésben a munkaerő-piaci szolgáltatások vonatkozásában megállapította az ombudsman, hogy a munkaügyi közpon-

tok eleget tesznek a munkaerő-piaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet előírásainak, és valamennyi a munkaügyi központokhoz forduló ügyfél részéről a jogszabályban meghatározott szolgáltatásban. A gyakorlati tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a munkaügyi központok által nyújtandó szolgáltatások a fogyatékosokkal élő személyek részéről kihasználatlanok. Ennek oka vélhetően, hogy a fogyatékosokkal élő emberek nagyobb bizalommal fordulnak a civilszervezetekhez, mint a munkaügyi központokhoz a hivatalokban és az eljárásokban való igazodási nehézségektől tartva. Az ombudsman álláspontja szerint a munkaügyi központoknak a panaszbeadványban sérelmezett gyakorlata – miszerint a cselekvőképességet kizáró gondnokosság alatt állókat nem regisztrálják álláskeresőként – a fogyatékosokkal élők és a munkaügyi központok közötti űrt növelné, és még kevesebb fogyatékos személy fordulna bizalommal a számukra munka világához vezető ajtó jelentő központokhoz.

A cselekvőképességet kizáró gondnokosság intézményével, és annak az új Ptk. tervezetében történő megjelenésével kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a Fogyatékosokkal Élő Személyek Jogairól szóló ENSZ Egyezmény magyarországi végrehajtásáról készült nemzeti jelentést értékelő bizottsági összefoglaló 26. pontjában a Bizottság felhív arra, hogy a magyar kormány tegyen határozott lépéseket annak érdekében, hogy az új Polgári Törvénykönyv tervezetében szereplő „cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokosság” jogintézmény helyett a „cselekvőképességet korlátozó gondnokosság” kerüljön előtérbe, amelynek következtében az *egyén saját maga gyakorolhatja a munkához való jogát (including with respect to the individuals right, own their own (...) to work)*.⁴¹

A cselekvőképtelen munkavállalók munkavégzésének lehetőségét az új Mt. kifejezett rendelkezésekkel teremtette meg, amelyek összhangban vannak a Ptk. vonatkozó előírásaival. A Ptk. 15/A. § (1) bekezdés értelmében *ugyanis a cselekvőképtelen személy munkajogviszonyt is létesíthet, hiszen nevében gondnoka jár el*. A gondnoknak a véleménynyilvánításra képes gondnokolt kívánságát, kéréseit – pl. a tartózkodási helyére vonatkozóan – a döntések meghozatala előtt meg kell hallgatnia és lehetőség szerint figyelembe kell vennie. Mindezek értelmében tehát a munkaképes cselekvőképtelen személyek is rendelkeznek – a munkaügyi központok gyakorlata által megkívánt, azon-

⁴¹ Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention: concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities: Hungary

26. The Committee recommends that the State party use effectively the current review process of its Civil Code and related laws to make immediate steps to derogate guardianship in order to move from substitute decision-making to supported decision-making, which respects the person's autonomy, will and preferences and is in full conformity with article 12 of the Convention, *including with respect to the individuals right, own their own (...) to work*. Geneva, 17–28 September 2012.

ban jogszabályban nem rögzített – a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel, így álláskeresőként jogszerűen nyilvántartásba vehetők.

Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy nincsenek jogszabályi akadályai annak, hogy a munkaképes cselekvőképtelen álláskereső személyeket a munkaügyi központok álláskeresőként regisztrálják. A munkaügyi központok ezzel ellentétes gyakorlata – miszerint a cselekvőképtelen munkavállaló álláskeresőként arra hivatkozva nem regisztrálható, hogy a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel nem rendelkezik – a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idéz elő. Sérül egyúttal a cselekvőképtelen személyeket megillető emberi méltósághoz és a munka szabad megválasztásához való jog, illetve nem valósul meg az Alaptörvényben deklarált fogyatékosokkal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sem.

Az alapvető jogok biztosának intézkedései

A vizsgálat során feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkeztük lehetőségének megelőzése érdekében a biztos felkérte a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy – a jelentésében tett megállapítások figyelembevételével – a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójával együttműködve kezdeményezzen határozott intézkedéseket a visszaszolgáltatási gyakorlat megszüntetése, valamint valamennyi munkaügyi központ helyes jogalkalmazási gyakorlatról való tájékoztatása és alkalmazása érdekében; továbbá felkérte a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy készítse elő az Foglalkoztatási törvény 58. § (5) bekezdés d) pontjának olyan – a jelentésben tett megállapítások figyelembevételével történő – módosítását, amely a munkaügyi központok egységes gyakorlatát, illetve az álláskeresők szabad joggyakorlását biztosítja.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójának jelentésre adott válasza szerint a jelentés elméleti megközelítésével egyetért, véleménye szerint azonban jogszabályi akadályai vannak annak, hogy a cselekvőképtelen munkavállalókat álláskeresőként nyilvántartásba vegyék, ezért a gyakorlaton sem kívánnak változtatni. Álláspontja szerint egy kommunikációjában akadályozott, cselekvőképességében korlátozott vagy cselekvőképtelen személy esetében elkerülhetetlen, hogy a jogszabályban meghatározott együttműködési kötelezettségének teljesítése nehézségekbe ütközzön, ezen személyek együttműködésre egyáltalán nem vagy csak segítő, kísérő társaságában képesek.

Az ombudsman válaszában kifejtette, hogy a fő problémát az igazgatási szervek elzárkózó attitűdje, illetve az jelenti, hogy nem létezik egy olyan kiterjedt eseti vagy átmeneti jelleggel működő gondnoki segítő, támogató rendszer, amely a cselekvőképtelen személyek közösségi életben való részvételét biztosítja. Véleménye szerint a támogatott döntéshozatal gyakorlati alkalmazása nagy eredménnyel segítené elő a fogyatékosokkal élők – kü-

lönös tekintettel az egyéb jogi lehetőség híján cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezett, azonban akaratát és választását kialakítani képes személyekre – társadalmi integrációját. A támogatott döntéshozatal ugyanis összhangban van a fogyatékos társadalmi modelljével: a „problémát” nem a fogyatékossgal élő személyben lokalizálja, hanem a környezettel való kölcsönhatásban lévő akadályokban. Ezeket nem az egyéneken végzett kényszerítő beavatkozásokkal „orvosolja”.⁴²

AJB-2266/2012

2.4. A pályakezdő fiatalok jogai és esélyei a munka világában

2.4.1. A 18 és 25 év közötti fiatalok elhelyezkedési esélyei

A 2012. évben indított „A Munka Méltósága” című munkajogi projekt keretében – számos egyéb kérdés mellett – a fiatalok foglalkoztatási helyzetét is vizsgálta az alapvető jogok biztosa.

A munkanélküliség aránya az elmúlt években az Európai Unió aktív népességének 10 és 11 százaléka között stagnált, a társadalom egyes csoportjai azonban jobban ki vannak téve a munkanélküliség veszélyének: ilyenek a nők, a fiatalok, a fogyatékos személyek és azok, akiket szociális nehézségek gátolnak a munkavállalásban. Az Európai Unióban a 15 és 24 év közötti fiatalok közül kb. minden ötödik hivatalosan munkanélküli. Ez a 22 százalék majdnem csaknem a kétszerese az egyébként is magas, 11 százalékos európai munkanélküliségi mutatónak. Magyarországon 2011 novemberében 78 000 fiatal munkanélkülit tartott számon a statisztika, a hazai ifjúsági munkanélküliségi ráta 25,9% volt.⁴³

A projekt keretében a fiatalok (15–24 éves korosztály) legális foglalkoztatási-munkavállalási lehetőségeit, valamint a munkaerőpiacon történő elhelyezkedési esélyeiket is vizsgálta a biztos. A vizsgálat kitért arra is, van-e lehetőség/mód az oktatás és a foglalkoztatás összekapcsolására, azaz arra, hogy az egyetemista ne csak szakképzettséget nem igénylő munkát végezhesen (pl. „borítékoljon”), hanem olyan munkahelyen dolgozhasson, amely megfelel annak a szakiránynak, amelyen tanul.

A vizsgálat kitért a fiatalok foglalkoztatásának jogszabályi hátterére, illetve a vonatkozó gyakorlatra. Fontosnak tartotta az ombudsman azt is megvizsgálni, hogy a jövőben milyen intézkedések várhatók a fiatalok munkavállalásának elősegítését illetően, tekintettel arra, hogy az oktatási rendszer

⁴²Gombos Gábor – Könczei György: A támogatott döntéshozatal néhány elvi kérdése. Elméleti alapvetés. In: *A támogatott döntéshozatal elmélete és gyakorlata*. Budapest: Eötvös Loránd Tudományegyetem, Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, 2009.

⁴³J. M. Barroso ismertetője az Európai Tanács 2012. január 30-i informális ülésére.

átalakításával és a munkaerő-piaci helyzet átrendeződésével a fiatalok egyre fiatalabb korban kerülnek kapcsolatba a munka világával.

A fentiekre tekintettel az alapvető jogok biztosa hivatalból átfogó vizsgálatot indított. A vizsgálat során tájékoztatást kért az Emberi Erőforrások Minisztériumától, Nemzetgazdasági Minisztériumtól, a Nemzeti Munkaügyi Hivaltól, az Egyenlő Bánásmód Hatóságtól, valamennyi állami fenntartású felsőoktatási intézménytől, Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciájának elnökétől, a Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetségétől, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamarától és a Magyarországi Szülők Országos Egyesületétől.

A *Mozgásban az Ifjúság Paktum* a tagállamok feladatai körében rögzíti, hogy valamennyi részes államnak feladata, hogy

- a nemzeti reformprogram részeként, a tárgyév áprilisának közepéig terveket dolgozzon ki a fiatalok munkavállalásának elősegítésére;
- megállapodást kössön a szociális partnerekkel a tanulószervezéses gyakorlati képzések és szakmai gyakorlatok számának növeléséről;
- az iskola elhagyását követő négy hónapon belül minden fiatalnak munkahelyet, oktatást vagy szakképzést biztosítson;
- átprogramozza az EU Strukturális Alapjainak felhasználását oly módon, hogy prioritást kapjon az ifjúsági munkanélküliség ügye;
- kihasználja az EU meglévő támogatási programjait a fiatalok mobilitásának megkönnyítésére (uniós és/vagy nemzeti finanszírozással).

Azokban a tagállamokban, ahol az ifjúsági munkanélküliség jelentősen meghaladja az uniós átlagot

- a Bizottsággal együttműködő akciócsoportok felállítására, a tagállamokkal és a szociális partnerekkel a fiatalok munkához jutását segítő tervek kidolgozására van szükség;
- lehetővé kell tenni a szakképzést és a munkatapasztalatot szolgáló programok finanszírozását az EU Strukturális Alapjainak felhasználatlan forrásaiból.⁴⁴

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság álláspontja szerint az oktatás és a munkaerőpiac közötti korlátokat fel kellene oldani, és kerülni kellene a pénzügyi megfontolások túlsúlyát. A tantervek kidolgozására és a jövőbeli igényekre való felkészülésre való tekintettel el kellene mélyíteni a vállalkozások és az oktatás közötti partnerségeket. A szakképzésnek foglalkoztatáshoz kellene vezetnie.

Növelni kellene a képzés és a gyakorlat duális rendszerét az oktatásban – beleértve a felsőoktatási képzést és a szakképzést is. A gyakorlati tevékenység és a munkahelyen való képzés, valamint az elméleti oktatás összehangolása erősíti a fiatalok foglalkoztathatóságát.

⁴⁴Uo.

A duális képzési rendszerek ugyanis ugródeszkeként szolgálhatnak a fiatalok munkaerőpiacon történő jó és biztos elindulásához, és garantálhatják, hogy a megfelelő képzettségek álljanak a vállalkozások rendelkezésére. Az iskolai elméleti oktatás és a munkahelyen történő tanulás kombinációját szélesebb körben kellene terjeszteni.

A fiatalok zökkenőmentes pályakezdésének érdekében fontos lenne felszámolni azokat az akadályokat, amelyek hátráltatják a munkaadókat abban, hogy a fiatalokat megfelelő feltételek mellett foglalkoztassák.⁴⁵

Ahogy azt az ombudsman által megkeresett felsőoktatási intézmények vezetői jelezték, a hatályos jogszabályi környezet nem akadályozza az elméleti és a gyakorlati képzés összehangolását, illetve azt, hogy a gyakorlati képzésre az eddigieknél nagyobb hangsúlyt fektessenek. Véleményük szerint az intézmény vezetőségének hozzáállása, együttműködési készsége és kapcsolati rendszere nagyban befolyásolja azt, hogy az adott oktatási intézmény hallgatói számára a gyakorlati képzés mennyiben és milyen minőségben hozzáférhető.

A vizsgálat megállapította, hogy valamennyi felsőoktatási intézmény működtet karrierirodát, amelyeknek elsődleges feladatai közé tartozik a gyakorlati helyek feltérképezése a hallgatók számára, valamint a pályakezdő fiatalok felkészítése a munkaerőpiacra való belépésre. A biztos álláspontja szerint szükséges lenne a karrierirodák működésének hatékonyabbá tétele és intézkedéseik tartalmi fejlesztése, amelynek keretében a gyakorlati helyet biztosító munkáltatókkal való kapcsolattartásra kiemelt figyelmet fordítanának.

Az Nftv. 44. § (3) bekezdés szerint a képzési programban, illetve a képzés részeként megszervezett szakmai gyakorlaton vagy gyakorlati képzésen az intézményben, az intézmény által alapított gazdálkodó szervezetben vagy külső gyakorlóhelyen végzett munkáért a hallgatót díjazás illetheti, illetve a 6 hét időtartamot elérő egybefüggő gyakorlat esetén díjazás illeti, melynek mértéke legalább hetente a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) tizenöt százaléka, a díjat – eltérő megállapodás hiányában – a szakmai gyakorlóhely fizeti.

Az ombudsman álláspontja szerint a fenti szabályozás nem támogatja a hallgatók gyakorlati tapasztalatszerzését, mivel a jelenlegi nehéz gazdasági helyzetben lévő munkáltatók kiadásait csökkenteni igyekeznek, így egyre ritkábban alkalmaznak gyakornokokat 6 hetet elérő időtartamban, elkerülve ezzel a díjfizetési kötelezettséget. Ezáltal az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM rendeletben, valamint az intézmények tantervében előírt gyakorlati idő megszerzése nehezebbé válik, és a hallgató arra kényszerül, hogy a gyakorlati idejét – akár több munkáltatónál, felaprózva –

⁴⁵Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Fiatalok foglalkoztatása, szakmai képzések és mobilitás (2012/C 68/02), Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2012.03.06.

csupán kitöltse, amely azonban az érdemi tapasztalatszerzést nem biztosítja. Mindezeket a biztos által megkérdezett egyetemek és főiskolák vezetőinek tapasztalatai is alátámasztják. Célszerű lenne egy olyan alaposan kidolgozott támogató- és kedvezményrendszert kidolgozni, amely a munkáltatókra ösztönzőleg hat, és egyben a hallgatók érdemi gyakorlatszerzését, valamint későbbi elhelyezkedési esélyeit is támogatja.

Számos felsőoktatási intézmény jelezte, hogy az általuk szervezett állásbörzéken évről évre kevesebb munkáltató vesz részt (jellemzően multinacionális cégek), illetve újabb munkáltatók nem jelennek meg. Az ombudsman álláspontja szerint a már említett hatékony támogató- és kedvezményrendszer kidolgozásával a hazai kis- és középvállalkozói réteg is érdekeltté válna a gyakornokok, valamint a pályakezdők alkalmazásában, és így az állásbörzéken való megjelenésben is.

Tekintettel arra, hogy duális képzéseket csak néhány intézményben indítottak, és még egy duális képzésben részt vevő évfolyam hallgatói sem kerültek ki a nyílt munkaerőpiacra, az intézményvezetők az ezzel kapcsolatos tapasztalataikról nem tudtak beszámolni, azonban pozitív reményeket fűznek a képzés eredményességéhez és hatékonyságához. Ez a képzési modell több európai uniós tagállamban eredményesen működik, ezért kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy Magyarországon is minél több hallgató számára elérhetővé váljon.

Az Art. szabályozza a START-kártya igénybevételének a feltételeit. Alap- és középfokú végzettséggel rendelkező vagy végzettséggel nem rendelkező pályakezdő fiatal START-kártyája két évig, a felsőfokú végzettségű pályakezdő fiatal START-kártyája egy évig, de legfeljebb a kiállítás keltétől az igénylő huszonötödik életévének, felsőfokú végzettséggel rendelkező igénylő esetén a harmincadik életévének betöltéséig érvényes. Ezzel kapcsolatban problémaként merül fel, hogy a START-kártya érvényességi ideje a kedvezményre jogosultak munkanélkülisége esetén nem szüneteltethető, így a pályakezdő fiatalok jelentős kedvezménytől esnek el, és a kártya sem tölti be az eredeti rendeltetését.

Fontosnak tartotta a biztos pozitívumként kiemelni, hogy az új Szht. megteremti annak lehetőségét, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal a szakképzési hozzájárulásokat, illetve a bevételeket egységesen kezelje és szedje be, így kiszűrhetők a jogosulatlan elszámolások. Ugyanis az Szht. 10. § (1) bekezdése szerint az állami adóhatóság a NFA-t megillető szakképzési hozzájárulást havonta, a tárgyhónapot követő hónap 20. napjáig átutalja a NFA Magyar Államkincstárnál vezetett számlájára. A befizetett hozzájárulásoknak az NFA-ba befolyt teljes összegét pedig szak- és felnőttképzés támogatására fordítják.

További előrelépésként értékelhető a Diplomás Pályakövetési Rendszer kidolgozása és működtetése, amelynek vezetéséről a megkeresett valamennyi felsőoktatási intézmény rektora beszámolt.

Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi környezet alkalmas az elméleti és a gyakorlati képzés összhangjának megteremtésére, ugyanakkor nagyobb hangsúlyt kell fektetni a gyakorlati képzést biztosító munkáltatókkal való kapcsolatrendszer kiépítésére és fenntartására, valamint arra, hogy az érdemi tapasztalatszerzés lehetősége valamennyi fiatal számára elérhető legyen tanulmányai ideje alatt. A jelenlegi támogatási és ösztönző rendszer nem támogatja kellő hatékonysággal a hallgatók és a pályakezdő fiatalok elhelyezkedését, így elmaradt az Európai Unió által kidolgozott, és az Európa 2020 Stratégia részeként megfogalmazott, Mozgásban az Ifjúság programban rögzített kötelezettségvállalás teljesítése. Ebből következően sérül a fiatalokat megillető munka szabad megválasztásához való jog, valamint az Alaptörvényben deklarált egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése.

A vizsgálat során feltárt alapjoggal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében a biztos felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy dolgozzon ki a jelenlegi munkaerő-piaci igényekhez igazodó, a fiatalok elhelyezkedését és tartós foglalkoztatását elősegítő támogatási és ösztönző rendszert. Ennek részeként kezdeményezze a START kártya érvényességi idejének a munkajogviszonyban töltött időhöz való igazodása jogszabályi feltételeinek megteremtését.

AJB-2619/2012

2.4.2. A felsőoktatásból kimaradó fiatalok lehetőségei a munka világában

A projekt keretein belül a biztos külön is foglalkozott a felsőoktatási reform következtében esetlegesen munkát vállalni kényszerülők elhelyezkedési esélyeinek, a munka világába történő bevezetésének lehetőségeivel, dilemmaival. A hivatalból elrendelt vizsgálat elrendelésének indoka az volt, mely szerint a felsőoktatás átalakítása és a finanszírozás megváltoztatása miatt 2012-ben lényegesen kevesebb diák tudja folytatni a felsőoktatás keretében a tanulmányait. 2012. január 5-én a Nemzeti Erőforrás Minisztérium oktatási államtitkára kormányzóvivői tájékoztatón ismertette a 2012-ben a felsőoktatásba felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretet. Az intézményekre, képzési területekre és szakokra lebontott keretszámokat január 20-án hozták nyilvánosságra, a felsőoktatási felvételi tájékoztató kiegészítése pedig január 31-én jelent meg. A jelentkezési határidő – február 24. – lejártát követően közzétett adatok szerint 2012-ben az előző évihez képest 32 ezerrel kevesebben jelentkeztek valamilyen képzésre.

Eljárása során a biztos arra kereste a választ, hogy a felsőoktatási reform előkészítése és a felvételi keretszámok megállapítása során az illetékes szakminisztériumok együttműködtek-e annak érdekében, hogy a megváltozott felsőoktatási finanszírozási rendszer következtében a felsőoktatásból kiszoruló és – esetlegesen – munkát vállalni kényszerülő szakképzetlen és gya-

korlati tapasztalatokkal nem rendelkező fiatalok elhelyezkedési esélyeit, a munka világába történő bevezetésének lehetőségeit elősegítsék. Ennek érdekében megkereséssel fordult a nemzeti erőforrás miniszterhez, a Nemzetgazdasági Minisztérium foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkárhoz, valamint a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójához. A problémakör részletesebb megismerése érdekében emellett szakmai és civilszervezetekkel is felvette a kapcsolatot, így a Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetségével, valamint a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciájával.

A nemzeti erőforrás miniszter arról tájékoztatta a biztost, mely szerint az új típusú, államilag támogatott (teljes és részösztöndíjas) férőhelyek száma az előző évi beiskolázáshoz viszonyítva csak 9%-os csökkenést mutat, így – a demográfiai változásokat és az érettségizők számának fokozatos csökkenését figyelembe véve – álláspontja szerint nem várható, hogy jelentős létszámban szorulnának ki fiatalok a felsőoktatásból. Azon középiskolából kikerült diákoknak pedig, akik a felsőoktatásba nem jutottak be, a szakképzés keretein belül lehetőségük van az első szakképesítésük megszerzésére, amely elősegíti a munka világába történő bekapcsolódásukat. Tekintettel azonban arra, hogy a foglalkoztatáspolitikával, a szakképzéssel és felnőttképzéssel kapcsolatos feladatok a Nemzetgazdasági Minisztérium hatáskörébe tartoznak, így ezzel kapcsolatban a tárcának csak szűk körben van eljárési jogosultsága.

A Nemzetgazdasági Minisztérium Foglalkoztatáspolitikáért Felelős Államtitkárságának tájékoztatása szerint az oktatásért felelős államtitkárság a felsőoktatási keretszámok 2012. évi alakulásáról nem kezdeményezett külön egyeztetést a foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkársággal.

Álláspontjuk szerint a felsőoktatásban továbbtanulni szándékozó fiatalok közül kevesen kényszerülnek arra, hogy szakmai végzettség nélkül, azonnal a munkaerőpiacon helyezkedjenek el önmagában amiatt, mert nem jutnak be államilag finanszírozott képzésbe a felsőoktatási intézményekben. Ha egy érettségizett fiatalnak nincs lehetősége tanulmányait a tervei szerint felsőoktatásban folytatni, külön kormányzati intézkedések nélkül is lehetősége van piacképes szakmai végzettséget szerezni, például érettségi után az Országos Képzési Jegyzék tetszőleges szintjén tanulhat tovább. A szakközépiskolák pedig 2012 szeptemberében még a korábbi szabályok szerint indíthatnak felsőfokú szakképzést, ahol az államilag támogatott létszámok vonatkozásában nincsenek a felsőoktatáshoz hasonló korlátozások. Tekintettel arra, hogy iskolai rendszerű képzésben az első szakképesítésre történő felkészítés ingyenes, így az érintett tanuló saját iskolájában vagy más középiskolában is folytathatja tanulmányait. Arra is lehetősége van, hogy többféle oktatási munkarendből válasszon, hiszen 22 éves kor alatt nappali oktatási munkarendben is tanulhat, de 18 éves kor felett más munkarendet is választhat.

A tárca – bár előzetesen nem végzett ilyen felmérést –, a biztos azon kér-

dése megválaszolása érdekében, hogy várhatóan mekkora létszámú fiatal számára kellene biztosítani, hogy a tanulmányait a szakképzés keretein belül folytassa, és a szakképző intézmények rendelkeznek-e az ehhez szükséges szabad kapacitással, többféle módszertant is alkalmazott.

Megvizsgálták, hogy elsősorban az érettségire épülő iskolai rendszerű szakképzésben, azaz a *szakközépiskolák szakképzési évfolyamain országosan mekkora a szabad kapacitás*. Ennek vizsgálata során azzal kellett szembesülniük, hogy erre vonatkozóan *egyetlen olyan szerv sem gyűjt országosan adatokat, amelynek feladatkörébe tartozik az oktatással, ezen belül különösen az iskolai rendszerű szakképzéssel kapcsolatos adatok statisztikai célú gyűjtése*.

A másik nehézséget annak a módszertani kérdésnek a tisztázása jelentette, hogy mi tekinthető szabad kapacitásnak. A megteremthető kapacitás határait elsősorban a fizikai korlátok jelentik: hány tanterem, eszköz, tanműhely vagy gyakorlati képzőhely áll rendelkezésre. Emellett az intézmény átszervezésre nyitva álló határidő (május 31.) után korlátozott lehetőségei vannak a fenntartóknak intézményeik kapacitásának növelésére.

Az iskolai rendszerű szakképzés szabad kapacitásainak pontos felmérése érdekében először több nyilvánosan hozzáférhető adatbázist tekintettek át, majd megkeresték az EMMI-t és az Oktatási Hivatalt, ahonnan azt a tájékoztatást kapták, hogy nem folyik olyan adatgyűjtés, amely közvetlen választ nyújtana a szakközépiskolai szabad kapacitás kérdésére.

Hasonlóan nem áll rendelkezésre semmilyen kimutatás, összegzés az alapítványi és egyéb magán fenntartású felnőttoktatási intézmények engedélyezett kapacitásairól sem – annak ellenére, hogy a kormányhivatalok adják ki a működési engedélyüket –, így az azokban lévő szakképzési lehetőségekről sem tudtak tájékoztatást adni. Az államtitkár a szakképesítés nélkül elhelyezkedő, érettségizett fiatalok munkaerő-piaci esélyeit nem tartja biztónak, azonban kiemelte, hogy az állam éppen azért tartja fontosnak az első iskolai rendszerű szakképesítés megszerzésére való ingyenes lehetőség biztosítását, mert a megfelelő szakmai végzettség jobb elhelyezkedési lehetőséget biztosít számukra.

Tekintettel arra, hogy a felnőttképzés és a szakképzés megszervezése a *Nemzeti Munkaügyi Hivatal* (továbbiakban: NMH) feladatai közé tartozik, ezért a biztos megkereste a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatóját is. A főigazgató tájékoztatása szerint a pályakezdők elhelyezkedésének elősegítésére a munkaügyi szervezet már 1996-ban elindította a PEP (Pályakezdők Elhelyezkedési Programja) programot. Ennek keretében hosszú évekre visszanyúló szakmai kapcsolatot ápolnak a térségük oktatási intézményeivel, s a pályaválasztási időszakban, a végzős diákok és tanáraik számára tájékoztatókat tartanak a térség munkaerőpiacáról, a munkaügyi szervezet támogatásairól, szolgáltatásairól, valamint egyéb lényegi kérdésekről, emellett a foglalkozási információs, illetve pályorientációs tanácsadás lehetőségét is biztosítják. A pályaválasztási döntés előtt álló fiatalok részére évente rendeznek pályavá-

lasztási kiállításokat, melynek célja, hogy az érdeklődők megismerhessenek különböző szakmákat, és gazdag képet kapjanak az adott megye munkaerő-piaci szakmai szükségleteiről, a közép- és felsőfokú oktatási intézményeiről, valamint az iskolarendszeren kívüli munkaerő-piaci képzésekről.

A teljes életpálya során felmerülő, valamint a pályorientációval kapcsolatos kérdésekben online módszereket is felhasználva nyújtanak segítséget minden érintett számára. Erre a TÁMOP 2.2.2. projekt keretén belül fejlesztésre került Nemzeti Pályorientációs Portál (<http://eletpalya.munka.hu>) teremt lehetőséget. A honlap az életpálya-tanácsadáshoz szükséges pályainformációs tartalmakat és módszereket, nyomtatott szakmai anyagokat és foglalkozásokat bemutató filmeket is tartalmaz. A kirendeltség munkatársai emellett a nyilvántartásába került álláskeresők számára heti rendszerességgel szerveznek csoportos tájékoztatókat, melyben kötött tematika mentén részletesen tájékoztatják a résztvevőket álláskeresőként történő nyilvántartásukhoz kapcsolódó jogaikról és kötelezettségeikről, a szervezet szolgáltatásairól, képzéseiről támogatási formáiról és az ellátási formákról.

Nyilvántartási rendszerükben jelenleg 3041 fő 18 év alatti fiatal szerepel, amely hozzávetőlegesen csak egynegyede a 2000. év ugyanezen időszakában nyilvántartott adatoknak.

Jelenleg és a jövőben is több, az Európai Unió által támogatott program segíti a nyilvántartásukba vett pályakezdő fiatalokat, az alacsony vagy szak-képzettség nélküli álláskeresőket. A fiatalok számára tehát munkaerő-piaci előnyt jelent, ha kéri álláskeresőként történő nyilvántartásba vételüket, hiszen ezzel mind ők jogosulttá válhatnak különböző támogatásokra, szolgáltatásra (pl. munka-, pálya-, álláskeresési és pszichológiai tanácsadás, TÁMOP-programokba való bekerülés), mind pedig az őket foglalkoztató munkáltatók (pl. TÁMOP, START-kártya, munkatapasztalat-szerzés támogatása, foglalkoztatásbővítő bértámogatás).

A biztos az érintett fiataloktól is tájékozódni kívánt azzal kapcsolatban, hogy az arra hatáskörrel rendelkező munkaügyi szervek szerveztek-e számukra pályorientációs tájékoztatást, van-e információjuk a felnőttképzéssel, szakképzéssel, az őket megillető ellátásokkal kapcsolatban. Mivel azonban az érettségiző fiataloknak nincs szervezett érdek-képviselői szerve, ezért kérdéseit a már felsőoktatásban tanulók érdekképviselőit integráló, *Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája* számára tette fel. A HÖÖK elnöksége válaszlevelében arról tájékoztattott, hogy a középiskolákban folyó pályorientációs tevékenységről nem rendelkeznek megfelelő információkkal. Tudomásuk szerint ezt a tevékenységet nem a munkaügyi központok, hanem maguk a pedagógusok végzik. Azt az űrt tehát, amely a pályorientációs tevékenység, valamint a felnőtt- és a szakképzéssel kapcsolatos tájékoztatás hiánya okoz, maguk az oktatási intézmények igyekeznek betölteni. Éppen ezért ezen a területen fokozottabb állami jelenlétet várnának el. Álláspontjuk szerint a szakképzési, felsőoktatási és felnőttképzési rendszer

hiányosságai közül a legjelentősebb a munkahelyi gyakorlat hiánya az oktatás során. A képzés során – leszámítva a fiatalok szűkebb körét érintő duális képzést – lényegében alig kerülnek a munkáltatók közelébe a fiatalok, pedig elhelyezkedési esélyeiket jelentősen javíthatná, ha minden szakmai képzettséggel záruló oktatási formában (beleértve a felnőttképzést is) hosszabb, konkrét, munkahelyen eltöltött gyakorlat szerepelne követelményként.

A *Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége* a biztos által felvetett kérdések megválaszolása érdekében felmérést készített tagszervezetei körében. Felmérése szerint a vállalkozások nyitottak a fiatal munkavállalókra. Annak ellenére, hogy gyakran a fiatalok túlzott elvárásokkal érkeznek a munkaerőpiacra, nincsenek tisztában a munkaerő-piaci értékükkel, az ott zajló folyamatokkal, amely megnehezíti a beilleszkedési, tanulási folyamatot. A gazdasági válság ugyanakkor azt is magával hozta, hogy a munkáltatók inkább a gyakorlattal rendelkező munkavállalókat részesítik előnyben. A fiatalok iskolából hozott tudása ugyanis nem piacképes, hiányos vagy túlzottan elméleti síkon mozog. Véleményük szerint a felsőoktatásból kikerülő pályakezdő fiatalok jelenleg sem létszámukban, sem „minőségükben” nem felelnek meg a munkaerő-piaci keresletnek. A felsőoktatási keretszámok csökkentése önmagában nem oldja meg ezt a problémát, annak együtt kellene járnia a felsőfokú képzések minőségének javításával, amely jobban alkalmazkodik a gyakorlat igényeihez.

Vizsgálata eredményeként a biztos megállapította, hogy – bár folyamatos egyeztetések zajlottak a nemzeti erőforrás és a nemzetgazdasági minisztérium között a felsőoktatási, szakképzési és köznevelési törvény előkészítésével kapcsolatban – a felsőoktatási keretszámok alakulásáról és arról a lényeges kérdéssről, hogy milyen módon lehet a felsőoktatásból kiszoruló fiatalokat egyéb képzésbe bevonni, illetve milyen eszközökkel lehetne segíteni a munkaerő piacon történő elhelyezkedésüket, nem történtek konkrét szakmai egyeztetések.

A tárcák álláspontja szerint ugyanis a hatályban lévő törvények lehetőséget biztosítanak a frissen érettségizettek számára, hogy az első szakképesítésüket – államilag finanszírozott formában – megszerezzék, s erre – feltételezésük szerint – a képző intézmények megfelelő szabad kapacitással rendelkeznek. Így ennek előmozdítása, illetve a képzés kiválasztásához és a jelentkezéshez szükséges tájékoztatások, információk fiatalokhoz történő eljuttatása érdekében külön intézkedést nem tettek.

Bár az érettségit követően is van lehetőség – szakképzés vagy felnőttképzés keretében – továbbtanulásra, ez azonban kizárólag azon diákok számára kínálhat értékes lehetőségeket, akik hatékonyan tisztázni tudják szakmai céljaikat, és célirányosan, a munkaerő-piaci követelményeket is figyelembe véve egyénileg össze tudják állítani tanulmányi rendjüket. Ehhez azonban hatékony pályorientációs szolgáltatásra, illetőleg olyan fórumra lenne szükség, ahol a fiatalok a szakképzési és felnőttképzési lehetőségekről tájékozódhatnak.

Az ezzel kapcsolatos kutatások szerint azonban a felvételi jelentkezést megelőző döntésben a fiatalok kevés információra támaszkodnak. Jellemzően elégedetlenek az intézményi oldalakon elérhető információk mennyiségével és minőségével. A tanáraik által közvetített információk minősége is bizonytalan, mivel azok forrása többnyire a tanárok korábban továbbtanuló tanítványainak csoportja.⁴⁶

Ez annál is inkább aggályos, mivel az iskolából a munka világába történő zökkenőmentes átmenet a társadalmi beilleszkedés egyik legfontosabb feltétele. Gyakran hosszú távon meghatározza az egyén társadalmi pozícióját, munkaerő-piaci helyzetét, ezért gazdasági és szociális szempontból egyaránt fontos, hogy az iskolapadból kikerülő fiatalok szakmailag felkészülten jelenjenek meg a munkaerőpiacon, az iskolában elsajátított ismereteik összhangban legyenek a technológiai követelményekkel, a piaci igényeknek megfelelő szintű és szakirányú képzettséggel, konvertálható ismeretekkel rendelkezzenek.

Mindezek ellenére mind a nemzetgazdasági, mind a nemzeti erőforrás minisztérium egyértelműen nemleges választ adott arra vonatkozóan, hogy a megváltozott felsőoktatási keretszámok miatt esetlegesen más képzési formát választani kényszerülő fiatalok számára nyújtanak-e, vagy szükségesnek tartották-e, hogy segítséget nyújtsanak a pályorientációhoz, vagy a számukra megfelelő képzés kiválasztásához.

A szak- és felnőttképzések rendszerének áttekintése során ugyanakkor a biztos azt is megállapította, hogy *jelenleg nincs olyan hivatalos, központi fórum, ahol a középiskolás vagy már érettségizett fiatalok egyszerű, érthető formában tájékoztatást nyerhetnének az előttük nyitva álló lehetőségekről. A felnőttképzési intézmények által indított képzésekről* – tekintettel arra, hogy azok üzleti alapon működnek, s piaci alapon születik döntés az adott évfolyam indításáról – *egyáltalán nem létezik központi statisztika, azaz a fiatalok nem tudnak tájékozódni arról, hogy egy már akkreditált képzés az adott évben elindul-e, és ha igen, hol, hány fővel, melyik képző szerv szervezésében.*

Az adott évben induló, állam által elismert *szakképzéseket* a Nemzeti Munkaügyi Hivatal Szakképzési és Felnőttképzési Igazgatósága a honlapján minden évben nyilvánosságra hozza, annak formátuma azonban a laikus számára nem alkalmas arra, hogy egyértelműen eligazodjon az iskolarendszerű képzések között.

A *pályorientációs* szolgáltatással kapcsolatban a biztos – mindazok ellenére, hogy az NMH főigazgatója arról tájékoztatta, hogy a munkaügyi szervezet e feladatai ellátása érdekében szakmai kapcsolatot ápol az adott térség oktatási intézményeivel, évente pályaválasztási kiállításokat szervez és Nemzeti Pályorientációs Portált üzemeltet – megállapította, hogy *a fiatalok – különös tekintettel a középiskolai tanulmányokat folytató, érettségi, pályaválasztás*

⁴⁶ Forrás: Dr. Kiss István: Felsőoktatási hallgatók életvezetési, életpálya építési problémái; <http://eletpalya-folyoirat.munka.hu/>

előtt állókra – a munkaügyi szervek ezen szolgáltatásait nem ismerik. Többségük sem a középiskolai tanulmányai ideje alatt, sem a pályaválasztás időszakában – mivel nem rendelkezik információval ezekről a lehetőségekről – nem tudja igénybe venni ezeket az – egyébként ingyenesen a rendelkezésére álló – szolgáltatásokat. A pályaválasztással kapcsolatos ismereteit a fiatalok többsége elsősorban családi, baráti körből, a tanáraitól szerzi be.

Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy az érintett szervek mulasztása miatt, az érettségi előtt álló fiatalok számára nem álltak és ma sem állnak rendelkezésre olyan világos, könnyen hozzáférhető tájékoztatók, szakmai útmutatók, pályorientációs lehetőségek, amelyek segítették volna őket abban, hogy amennyiben a megváltozott felsőoktatási keretszámok miatt más továbbtanulási lehetőséget vagy foglalkozást kívánnak választani, döntésüket felelősen, a szükséges ismeretek birtokában tudják meghozni. A mulasztás okozta bizonytalan helyzet, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúját idézi elő, továbbá alkalmas arra, hogy a pályakezdő fiatalok munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogával összefüggő visszásságot okozzanak, a jogsérelem közvetlen veszélyét idézve elő.

A jelentésében feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében a biztos felkérte a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy fordítson kiemelt figyelmet a pályakezdő fiatalok foglalkoztatására és kezdeményezzen további határozott intézkedéseket annak érdekében, hogy az minél hatékonyabban megvalósulhasson. Illetve kezdeményezte a *Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójánál*, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a pályaválasztás előtt álló fiatalok minél szélesebb körben megismerhessék a munkaügyi szervezet által nyújtott munkaerő-piaci szolgáltatásokat, pályorientációs lehetőségeket, valamint magát a Nemzeti Pályorientációs Portált, illetve hozza meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében is, hogy a Hivatal honlapján az érdeklődők megfelelően tudjanak tájékozódni a különböző (közép- és felsőfokú) szakképzési, illetve felnőttképzési lehetőségekről.

AJB-2798/2012

2.5. A gyermekmunka tilalmának érvényesülése

„A Munka Méltósága” projekt keretein belül – különös tekintettel arra, hogy az ombudsman feladat- és hatáskörét megállapító törvény⁴⁷ rögzíti, hogy tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet kell fordítania a gyermekek jogainak védelmére – a biztos fontosnak tartotta megvizsgálni azt is, hogy a

⁴⁷ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének a) pontja

foglalkoztatás területén érvényre jutnak-e a gyermeki jogok, a munka világában érvényesül-e a nemzetközi dokumentumokban rögzített, a gyermekeket megillető fokozott védelem.

A gyermekmunkával kapcsolatos vizsgálat elrendelésének másik indoka az volt, hogy 2010-ben – azon sajtóértesülés alapján, mely szerint az M7-es autópálya építésén gyermekkorú munkavállalókat találtak –, már történt egy átfogó vizsgálat a hazai gyermekmunka jelenségével, az annak feltárása és visszaszorítása érdekében tett hatósági intézkedésekkel kapcsolatban, s vizsgálati jelentésében⁴⁸ a biztos ajánlásokat fogalmazott meg a jogszerű foglalkoztatás szabályainak ellenőrzésére hivatott állami szerv felé. A jelentésben megfogalmazott ajánlás eredményeként – 2011. augusztus 1-től – a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény két szakaszát is módosították. Így a jövőben az ellenőrzéseknek ki kell térnie arra is, hogy a munkavállaló életkora megfelel-e az adott munkakörre vonatkozó életkori feltételeknek, illetve amennyiben az ellenőrzés során gyermekkorú munkavállaló illegális foglalkoztatását észlelik, úgy a hatóságnak azt jeleznie kell az illetékes gyermekjóléti szolgálatnak. Módosításra került a gyermekvédelmi törvény is, amelyben a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai között felsorolásra került a munkaügyi hatóság is, s amely szintén előírja a gyermek veszélyeztetettségének észlelése esetén a hatóság jelzési kötelezettségét.

Ezen utóvizsgálata során a biztos azt kívánta áttekinteni, hogy a munkaügyi ellenőrzés terén megvalósultak-e a korábbi jelentésében megfogalmazott ajánlások, változott-e a gyermekek jogait sértő visszas ellenőrzési gyakorlat, növekvő vagy csökkenő tendenciát mutat-e a gyermekek illegális (szülői engedély vagy munkáltatói bejelentés hiányában történő, illetve gyermekkorúak) foglalkoztatása.

A vizsgálat kifejezetten azokra a – munkaügyi felügyelőség által feltárható – gyermekek által végzett tevékenységekre fókuszált, amelyek nem tartoznak a Büntető Törvénykönyv által tiltott tevékenységek körébe. Így olyanokra, amelyeket az *alsó korhatárnál fiatalabb gyermek* végez el, illetve az *úgynevezett kockázattal járó munkavégzések, amelyek veszélyeztetik a gyermek fizikai, mentális és erkölcsi jólétét*. Ennek megfelelően a jelentés nem kívánt kitérni a gyermekmunka legrosszabb formáira, így például a gyermekprostitúcióra, hiszen e tárgyban 2011-ben a biztos átfogó vizsgálatot folytatott, amellyel kapcsolatos megállapításait az AJB-1472/2011. számú jelentésében összegezte.

A munkavállaláshoz szükséges alsó korhatárról a Munka Törvénykönyvről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) rendelkezik. A 34. § (2) bekezdése szerint munkavállaló az lehet, aki a *tizenhatodik életévét* betöltötte. Ettől eltérően munkavállaló lehet – az *iskolai szünet alatt* – az a *tizenötödik életévét betöltött*

⁴⁸ AJB-4147/2010. számú jelentés

tanuló, aki nappali rendszerű képzés keretében tanulmányokat folytat. A (3) bekezdés meghatározza az ezen korhatárok alóli *kivételt*, mely szerint a *gyámhatóság engedélye* alapján a jogszabályban meghatározott kulturális, művészeti, sport-, hirdetési tevékenység keretében a tizenhatodik életévét be nem töltött személy is foglalkoztatható.

Mivel a munkavégzés ellenőrzése a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (a továbbiakban: NMH) feladatai közé tartozik, ezért kérdéseivel a biztos az NMH főigazgatójához fordult. A főigazgató tájékoztatása szerint a 2010 és 2012 közötti időszakban a munkaügyi hatóság mindössze 10 esetben tárt fel illegális gyermekmunkát. A vizsgált esetek kizárólag a mezőgazdaság és az építőipar ágazatához kapcsolódtak. A jogsértéssel érintett kiskorú munkavállalók között 14. életévét be nem töltött személy nem volt. Kifejezetten az illegális gyermekmunka felderítésére irányuló akcióellenőrzést a munkaügyi hatóság nem végzett, mivel annak sem a személyi-technikai, sem a módszertani feltételei nem adóttak.

A gyermekmunka szempontjából leginkább érintett területeken (mezőgazdaság, vendéglátás, építőipar, kereskedelem) a munkaügyi hatóságok jelentős számú ellenőrzést végeztek, melyek az ellenőrzés alapvető céljától függetlenül mindenkor kiterjedtek a helyszínen munkát végző személyek foglalkoztatása jogszerűségének vizsgálatára is. Miután ezek az ellenőrzések mindenkor elsődlegesen a feketemunkára koncentrálnak, megítélése szerint megfelelő keresztmetszetet adhatnak a gyermekmunka „elterjedtségére” vonatkozóan is. A nyári időszakban, az iskolai tanítási szünet ideje alatt végzett fokozott ellenőrzések egybeestek a mezőgazdasági idénymunkák, illetve az idegenforgalmi szezon időszakával, mely időszakban fokozottan fennáll a gyermekek foglalkoztatásának veszélye is. A szakigazgatási szervek tájékoztatása alapján ugyanakkor kifejezetten a gyermekmunkára vonatkozó közérdekű bejelentés a vizsgált időszakban nem érkezett. A korábbi ombudsmani vizsgálat ajánlásaiban foglaltaknak megfelelően módszertani útmutatóban, illetve a felügyelőségek vezetői részére tartott értekezleten hívták fel a figyelmet a fiatalkorú foglalkoztatottak jogszerű meghallgatására, az ügyükben folytatott vizsgálat során követendő eljárásra.

Az NMH főigazgatójának tájékoztatása és az általa megküldött iratanyag áttanulmányozása alapján a biztos megállapította, hogy 2010-ben valóban kidolgozásra került egy irányelv az egyes védett munkavállalói csoportok foglalkoztatásának munkaügyi ellenőrzéséről, amely 2012. október 2-ától – az új Munka Törvénykönyve hatálybalépése miatt – átdolgozásra került és jelenleg a 2012/55-01/Ú számú Munkaügyi Módszertani Útmutató tartalmazza a fiatalkorúakra vonatkozó szabályokat.

Konkrét jogesetek

Az általános szabályok áttekintése után a biztos a konkrét jogesetek vizsgálatával kívánta feltárni, hogy az ellenőrzések során, a gyakorlatban valóban érvényesülnek-e a kiskorúakat védő rendelkezések. Ehhez valamennyi feltárt gyermekmunka iratanyagát áttanulmányozta.

1. Vizsgálata során megállapította, hogy 2010-ben mindössze két gyermekmunkával kapcsolatos jogsértést észleltek, mindkettőt a nyári szünet időszakában. Az egyik esetben a 15 év alatti gyermek – aki a foglalkoztató feleségének az öccse volt – egy budapesti építkezésen végzett – a foglalkoztatóval együtt – villanyszerelési munkákat, napi 4000 forint munkabérért. A gyermek szülei szóban hozzájárultak a munkavégzéshez. Az elsőfokú hatóság a fiatalkorú további foglalkoztatását megtiltotta. A foglalkoztató és a foglalkoztatott közötti rokoni kapcsolatra, valamint a munkavégzés jellegére tekintettel azonban (veszélyeztetettség hiányában) a gyermekjóléti szolgálat felé történő jelzést nem látta szükségesnek. A rendelkezésemre bocsátott iratok alapján a gyermek meghallgatására nem, kizárólag a foglalkoztató tanúvallomására került sor.

2. A másik esetben – Győr-Moson-Sopron megyében – az ellenőrzés során 6 fő 15. életévét be nem töltött, román állampolgárságú gyermek munkavállalót találtak gyümölcszedésen. (A munkáltató által foglalkoztatott munkavállalók létszáma az ellenőrzés megkezdésekor 479 fő volt, akik valamennyien román állampolgárok és szabálytalanul voltak foglalkoztatva.) A mezőgazdasági idénymunkát végző munkavállalókat – így a gyermekeket is – a munkáltató több száz kilométerrel utaztatta a munkavégzés helyére. A gyermekek – a munkavállalók nagy száma miatt – az ellenőrzés során nem kerültek meghallgatásra, és csak a munkáltató iratbecsatolásakor derült ki – az egyszerűsített munkaszerződések alapján –, hogy még nem töltötték be a 15 életévüket. Az elsőfokú hatóság azonnali hatállyal megtiltotta a gyermekek további foglalkoztatását és összesen 10 millió forint munkaügyi bírságot szabott ki a munkáltatóval szemben. Mivel a fiatalkorúak romániai illetőségűek voltak és ideiglenes lakcímmel sem rendelkeztek, így – a hatóság tájékoztatása szerint – a törvényes képviselőjük meghallgatása nem volt lehetséges. A román hatóság illetékességére tekintettel az elsőfokú hatóság nem tett intézkedést a gyermekjóléti szolgálat felé.

3. 2011-ben szintén két esetben bukkantak az ellenőrök gyermekmunkára. Az egyik esetben a 14 éves fiatalkorú 2011. szeptember 7-én – a tanévkezdést követően, iskolaidő alatt – napi 8 órában végzett segédmunkát – fűgyűjtést – az M6-os autópálya építkezésen, Tolna megyében. A munkavégzés szülői hozzájárulással történt (az ezt igazoló írásbeli dokumentumot a munkáltató az eljárás során becsatolta) és a gyermek 400 forint/óra munkabért kapott a munkájáért.

A megküldött iratok alapján a biztos megállapította, hogy a helyszíni ellenőrzés során – a gyermek törvényes képviselőjének (édesapjának) telefo-

non történő értesítése és előzetes hozzájárulása után – sor került a gyermek tanúkénti meghallgatására is. A szülő előzetes bejegyzését és a gyermek vallomását a helyszíni jegyzőkönyvben rögzítették. Az építkezésen, hasonló munkakörben – szintén szülői hozzájárulással – dolgozott a gyermek 15 éves testvére is. Bár a szülő mindkét gyermeke tanúkénti meghallgatásához hozzájárult, ennek ténye a nagyobb gyermek vonatkozásában a tanúmeghallgatási jegyzőkönyvben nem került rögzítésre. Az elsőfokú hatóság a fiatalkorú további foglalkoztatását azonnali hatállyal megtiltotta és jelzéssel élt az illetékes gyermekjóléti szolgálat felé.

4. A másik esetben, Bács-Kiskun megyében foglalkoztattak (szeptember 1-jén) egy 15 éven aluli fiatalot, aki paprikacsumázás, paprikadarabolást végzett, írásbeli szülői hozzájárulás nélkül. A megküldött iratok alapján nem volt megállapítható, hogy az eljárás során sor került-e a fiatal meghallgatására vagy a gyermekjóléti szolgálat értesítésére.

5. 2012-ben (a november 30-ig terjedő adatszolgáltatási időszakig) 4 esetben tártak fel jogellenes gyermekmunkát. Az egyik esetben, Jász-Nagykun-Szolnok megyében, a 2012. január 13–15. közötti iskolai időszakban 3 fő 15 éves fiatalkorú végzett munkát élőnyúl befogáson. A munkavégzésről szóban állapodtak meg a munkáltatóval, aki autóbusszal vitte ki a gyermekeket a munkavégzés helyszínére. A napi munkaidejük hat óra volt, amelyért 3000 forint munkabért kaptak. A munkavégzésre szülői engedéllyel került sor, a gyermekek tanúkénti meghallgatása a szülő (édasanya) jelenlétében történt. Arra vonatkozóan azonban az iratok között nem volt utalás, hogy a munkaügyi hatóság eleget tett-e a gyermekjóléti szolgálat felé fennálló jelzési kötelezettségének.

6. A másik esetben, Bács-Kiskun megyében – a nyári szünet alatt –, egy 15 éves fiatalkorút találtak munkavégzésen, aki egy pizzériában volt pultos. A munkavégzéshez nem rendelkezett írásbeli szülői hozzájárulással. A helyszíni meghallgatására – tekintettel arra, hogy törvényes képviselője nem volt jelen – nem került sor, ennek tényét a helyszíni jegyzőkönyvben rögzítették. Az édesanyját a gyermek munkavégzéséről a munkaügyi hatóság írásban értesítette és gyermekével együtt idézte tanúmeghallgatásra. A fiatal elmondása szerint a munkavállalásához édesanyja írásban hozzájárult, illetve iskolalátogatási igazolást is kért, azonban ezeket az iratokat otthon felejtette, nem vitte magával a munkahelyére. Arra vonatkozóan, hogy élt-e jelzéssel a gyermekjóléti szolgálat felé, nem volt adat.

7. A harmadik esetben, egy Fejér megyei sörözőben csapos, pultos munkakörben találtak munkát végezni egy 17 éves fiatalot. Az – egyébként szakközépiskolás lányt – február 24-én, azaz a tanév időtartama alatt, a 22 óra 09 perctől kezdődő munkaügyi ellenőrzésen érték éjszakai munkavégzésen. A munkavégzéséhez nem rendelkezett szülői engedéllyel, meghallgatására azonban – mivel elmúlt 16 éves – a törvényes képviselő jelenléte nélkül is sor kerülhetett. A gyermekjóléti szolgálat felé jelzés nem történt.

8. A negyedik esetben, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a nyári szünet időtartama alatt egy uborka ültetvényen, 400 forint /órás munkabéréért végzett egy 14 éves gyermek uborkaszedési munkát. A gyermek meghallgatására az édesanyja jelenlétében került sor, a gyermekjóléti szolgálat felé jelzés nem történt.

9. Az ötödik esetben, Fejér megyében – a tanév időtartama alatt, 2012. november 8-án – egy társasház tetőfelújítási munkálatainál végzett munkát egy román állampolgárságú, 16 éves fiatal. Feladata a cserepek felhordása, felrakása volt a többi munkavállaló részére, illetve a takarítás. Munkaszerződéssel nem rendelkezett. Törvényes képviselője nem járult hozzá a munkavégzéséhez, a helyszínen sem volt jelen, így e nélkül került sor a meghallgatására. A fiatal értette, beszélt a magyar nyelvet, így meghallgatása magyar nyelven történt. Az elsőfokú hatóság azonnali hatállyal eltiltotta a munkavégzéstől, a gyermekjóléti szolgálat felé azonban jelzéssel nem élt.

10. Végül az utolsó feltárt esetben *magá a gyermek (!)* fordult segítségért a lakóhelye szerint illetékes önkormányzathoz, mivel munkáltatója nem fizette ki a munkabérét. A 14 éves fiatal elmondása szerint, 16 éves testvérével együtt 2012-ben – tanítási időszakban is – több alkalommal vállaltak munkát egy fakitermeléssel foglalkozó vállalkozónál. Szóbeli megállapodásuk szerint 5 m³ kitermelt fa után kaptak volna 4-4 ezer forintot, amelyet a farakomány elszállítását követően kellett volna kifizetni. (Az 5 m³ fát 3-4 nap alatt tudták kitermelni.) Az utolsó szállítmány után azonban a vállalkozó ismételen nem fizette ki a munkabérüket, sőt az előző munkájuk után is tartozott még pénzzel. A fiatal elmondása szerint jelenleg is dolgozik a vállalkozónál gyermekkorú munkavállaló. Az önkormányzat gyámügyi ügyintézője felvette a kapcsolatot a bejelentést tevő fiatal édesanyjával, aki megerősítette, hogy tudott gyermekei munkavégzéséről és hozzájárult ahhoz, hogy a fiú által elmondottakat jegyzőkönyvben is rögzítsék. Az anya a jegyzőkönyvben azt is elmondta, hogy a nagyobbik gyermek a farönkök pakolása során megerőltethette magát, mert körülbelül két hete véres váladékot köp. Arról is beszámolt, hogy a vállalkozó aznap megjelent az otthonában és segítséget kért tőle, mivel egy másik, nála dolgozó gyermek a fakitermelés során megsérült, feje berepedt. Az önkormányzat a bejelentést áttette a Zala Megyei Kormányhivatal munkaügyi felügyelőségéhez. A munkaügyi felügyelőség lefolytatta az eljárást, amely során megállapította, hogy a bejelentést tevő kiskorút a vállalkozó 2012. július első hetétől augusztus végéig, mintegy 50 napon keresztül foglalkoztatta, napi 10–12 órás munkaidőben, erdészeti segédmunkás munkakörben, amely során a kivágott fákat gyűjtötte, a darabolt fákat gúlázta. A munkavégzés a szülő hozzájárulásával történt. Mivel a fiatal 16. életévét betöltött testvére a szülő hozzájárulásával jogszerűen végezhetett munkát, így esetében nem került sor eljárás lefolytatására. A balesettel érintett másik 14 éves fia-

talra vonatkozóan a munkaügyi felügyelőség megállapította, hogy szintén erdészeti segéd munkakörben foglalkoztatták. Eleinte – július hónapban – vizet hordott az ott dolgozóknak, köztük az édesapjának, majd augusztus 1-től 24-ig, balesete bekövetkeztéig, a kivágott fákat hordta, a darabolt fákat gurította, csoportosította. Az ő munkavégzésére is a szülők tudtával, beleegyezésével került sor. A tanú meghallgatása is a szülők jelenlétében történt. A gyermekjóléti szolgálat felé nem éltek jelzéssel, mivel maga a szolgálat értesítette őket a kiskorúak munkavégzéséről.

Vizsgálata során a biztos megkereste a *munkavédelmi szakigazgatási szervet* is azzal kapcsolatban, hogy ellenőrzéseik során feltárnak-e, illetve tudomást szereznek-e gyermekek foglalkoztatásáról. A kapott tájékoztatás szerint a munkavédelmi hatóság a gyermekek foglalkoztatásának jogszerűségét nem ellenőrzi – ez a munkaügyi hatóság feladata –, csak a biztonságos munkavégzés körülményeit. Éppen ezért az illegális gyermekmunkára vonatkozóan statisztikával nem rendelkeznek. Nyilvántartásuk kizárólag a szervezett munkavégzés során bekövetkezett (és azok közül is csak a bejelentett) fiatalokat érintő baleseteket tartalmazza. Ez alapján 2010-ben 33 fő (16, 17 évesek) szenvedett 3 napon túl gyógyuló munkabalesetet, amelyből 1 életveszélyes volt. A 2011-ben 31 fő (14, 16, 17 évesek) szenvedtek munkabalesetet, amelyből 1 eset halálos kimenetelű, 1 eset pedig súlyos csonkolásos baleset volt. A 2012-ben pedig 23 gyermek (15, 16, 17 évesek) szenvedett munkabalesetet.

A vizsgálat megállapításai

A konkrét esetek áttanulmányozása után a biztos megállapította, hogy a munkaügyi ellenőrök még mindig nem ismerik teljes körűen a gyermekek-re vonatkozó speciális szabályokat, így azok az egyes munkaügyi eljárások során nem, vagy csak részben érvényesülnek.

A korábban hatályban lévő irányelv – majd a 2012. októbertől hatályos Útmutató is – előírja, hogy a 14. évét betöltött korlátozottan cselekvőképes kiskorú tanúkénti meghallgatásához a törvényes képviselőjének előzetes beleegyezése vagy utólagos jóváhagyása szükséges. Az iratok alapján a biztos megállapította, hogy ezen kötelezettségnek a munkaügyi hatóság többnyire eleget tett. A munkaügyi hatóság jelzési kötelezettségével összefüggésben azonban vizsgálat számos hiányosságot tárt fel. Ennek részben az is oka lehet, hogy a vizsgált időszakban érvényben lévő szakmai irányelv – annak ellenére, hogy a munkaügyi ellenőrzésről szóló, illetve a gyermekvédelmi törvény is előírta – nem tette kötelezővé, hanem a hatóság mérlegelésére bízta annak eldöntését, hogy él-e jelzéssel a gyermekjóléti szolgálat felé vagy sem. A felügyelőségek sajnos nem tettek eleget eme kötelezettségüknek. A vizsgált 10 esetből, az érintett 19 gyermekkel összefüggésben *mindössze 1 esetben*, az M6-os autópálya építkezésen dolgozó fiatalról *éltek jelzéssel* a gyermekjóléti szolgálat felé.

A biztos álláspontja szerint azonban a munkaügyi szerv köteles eleget tenni a jogszabályi rendelkezéseknek és a *gyermek munkáltatását minden esetben jeleznie kell a gyermekjóléti szolgálat felé*. Nem „elégedhet meg” azzal, hogy a kiskorú munkáltatását a szülőnek jelzi, vagy a szülőt bevonja az eljárásba. Az Alaptörvényben biztosított, a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való joga ugyanis „előírja”, megalapozza az állam köteletségét a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére.⁴⁹ A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak, az állami szerveknek aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenki, minden állami szervvel szemben igényt tarthat. Ez alapján tehát – amennyiben az állami szervek észlelik a gyermek veszélyeztetettségét – minden szükséges intézkedést meg kell tenniük a gyermek védelme érdekében. Jelen esetben ez a munkaügyi hatóság számára a jelzési kötelezettség teljesítését jelenti. Csak így tehet eleget a Gyermekjogi Egyezmény 3. cikk 1. pontjában foglalt kötelezettségnek, mely szerint a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenképp felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.

A biztos hangsúlyozta azt is, hogy a munkaügyi felügyelőség *jelzési kötelezettsége abban az esetben is fennáll, ha a munkavégzésen talált gyermek nem magyar állampolgár*. A gyermek védelemhez való joga ugyanis *nem az állampolgárságához kötődik*, hanem önmagában amiatt illeti meg a gyermeket, mert gyermek.

A *gyermekkor* az, ami megalapozza az állam védelmi kötelezettségét, és amely számos olyan különleges garancia érvényesülését is megköveteli, amelyeknek minden gyermekekkel szemben folytatott eljárás során érvényesülniük kell. A gyermek életkorából adódó hátrányokat – függetlenül attól, hogy milyen állampolgár – az állam intézményvédelmi kötelezettségének kell kiegyenlítenie, azaz az államnak, az állami szerveknek aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Így az eljárások alá vont kiskorúak esetében gyermek mivoltuknak kell elsődlegesnek lennie, s az eljárás előtt, alatt és azt követően is a *gyermek legfőbb érdeke kell hogy meghatározza a döntéseket és intézkedéseket*.

⁴⁹ 21/1996. (V. 17.) AB határozat.

Ezen elvvel összhangban maga a gyermekvédelmi törvény is úgy rendelkezik, hogy hatálya kiterjed a Magyarországon tartózkodó nem magyar állampolgárságú gyermekekre is.⁵⁰

Bár a vizsgált esetekben nem merült fel problémaként, a biztos azonban felhívta a figyelmet arra is, hogy a közigazgatási eljárásban – így a munkaügyi hatóság eljárásában is – a *nem magyar állampolgárságú gyermeket megilleti az anyanyelv használatának a joga*.

A vizsgálat során jelzett tíz esetből kettőben nem magyar állampolgárságú gyermekeket (összesen hetet) foglalkoztattak illegálisan, s ez a tendencia a migráció vagy a szabad mozgás jogának következtében erősödhet. Így a jövőben előfordulhat, hogy olyan gyermeket találnak munkát végezni, aki nem beszéli a magyar nyelvet. Éppen ezért a munkaügyi hatóságnak fel kell készülnie arra is, hogy milyen eljárási protokollt fog majd követni ezekben az esetekben. A hatóság ugyanis köteles gondoskodni arról, hogy a gyermeket, fiatakorút ne érje joghátrány a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt.

Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a munkaügyi felügyelőségek azon gyakorlata, mely szerint, ha az ellenőrzésük során gyermekek munkáltatását észlelték, a jogszabályi előírás ellenére nem értesítették az illetékes gyermekjóléti szolgálatot, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúját, illetve a gyermeki jogokkal összefüggésben pedig a gyermekeket az állam és a társadalom részéről megillető, kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való joga tekintetében alapjoggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét idézte elő.

Végezetül a biztos felhívta a figyelmet arra is, hogy a tankötelezettség 16 éves korra történő leszállítása következtében felmerülhet annak a veszélye, hogy a jövőben gyakoribbá válhat a gyermekek – nem a jogszabályi előírásoknak megfelelő, azaz – illegális foglalkoztatása. Hangsúlyozta azt is, hogy fontosnak tartja, hogy a *duális szakképzés* megteremtésével párhuzamosan kiépüljenek azok az ellenőrzési mechanizmusok, amelyek biztosítják, hogy a 18 éven aluli gyermekek gyakorlati képzésük során is „részesüljenek” a megfelelő – jogszabályok által biztosított – munkajogi védelemben.

A jelentésben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében a biztos az Ajbt. 31. §-a alapján kezdeményezte a *Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójánál*, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a felügyelőségek, az ellenőrzésük során feltárt illegális gyermekmunka esetén minden esetben legyenek eleget

⁵⁰ Gyvt. 4. § (1) 3) E törvény szerint kell eljárni az (1) és (2) bekezdésben meghatározott személyeken kívül a Magyarországon tartózkodó nem magyar állampolgárságú gyermek védelmében is, ha az ideiglenes hatályú elhelyezésnek, a nevelési felügyelet elrendelésének vagy az eseti gondnok kirendelésének az elmulasztása a gyermek veszélyeztetettségével vagy elháríthatatlan kárral járna.

jelzési kötelezettségüknek az illetékes gyermekjóléti szolgálat felé, továbbá ismételtén hívja fel munkatársai figyelmét a gyermekek mindenek felett álló érdekének a munkaügyi eljárás során történő érvényesítésére, illetve a jelentésben foglaltakra figyelemmel egészítse ki a munkaügyi ellenőrzésre irányadó Munkaügyi Módszertani Útmutatót arra vonatkozóan, hogy a felügyelőségeknek milyen eljárásrendet, szakmai protokollt kell követniük abban az esetben, amennyiben nem magyar állampolgárságú gyermek illegális foglalkoztatását észlelik. Felkérte arra is, hogy a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnökével közösen dolgozza ki azon együttműködés kereteit, amely lehetővé teszi, hogy a szakképző intézmények gyakorlati oktatást biztosító gyakorlati helyein is célzottan, rendszeresen ellenőrizzék a 18 éven aluli gyermekek munkavégzésének körülményeit, az őket védő jogszabályok betartását.

AJB-4152/2012

3. A közfoglalkoztatás területének átfogó vizsgálata

3.1. Az ombudsmani vizsgálatok kiindulópontjai és rendszere

2012-ben egyre növekvő számban érkeztek az alapvető jogok biztosához olyan *állampolgári panaszbeadványok*, amelyekben a panaszosok a közfoglalkoztatási rendszer működésével kapcsolatban fogalmaznak meg kifogásokat. A beadványokban felvetett egyes problémák kapcsán a jogbiztonság követelményével, az emberi méltósághoz való joggal és az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az ombudsman még 2012 első felében vizsgálatokat rendelt el. A megindított egyedi közfoglalkoztatási vizsgálatok eleve illeszkedtek „A Munka Méltósága” projekthez, amelynek fókuszában a munkavégzéssel, a foglalkoztatással összefüggő alapjogi problémák feltérképezése, a szabályozással, illetve a jogalkalmazói gyakorlattal kapcsolatban felmerülő egyes visszásságok áttekintése állt. A projekt keretén belül lassan – elsősorban a nagyszámú, különböző tartalmú panaszra, valamint a felmerülő alkotmányossági aggályokra tekintettel – egy önálló és egyre átfogóbb vizsgálati területté vált a közfoglalkoztatási rendszerrel, illetve mindezzel szoros összefüggésben a szociális támogatások elmaradásával kapcsolatban felmerülő alapjogi problémák áttekintése.

Az alapvető jogok biztosa már a 2012. július 8-án kiadott *közleményében*⁵¹ arra figyelmeztetett, hogy nem múlhat pusztán az önkormányzatok jóindulatán a közfoglalkoztatottak alapjogainak tiszteletben tartása, azt ugyanis a jogszabályoknak kell szavatolnia, a hatóságoknak pedig ellenőriznie. Az ombudsman ekkor jelentette be hivatalosan az *átfogó vizsgálat megindítását* a nyilvánosság előtt, továbbá jelezte azt is, hogy munkatársai helyszíni szemléken és a közfoglalkoztatottak panaszai nyomán tanulmányozzák a helyzetet. A biztos arról tájékoztatta a nyilvánosságot, hogy a kormányhivatalok és munkaügyi központok megkeresése mellett a vizsgálatban részt vevő munkacsoport tagjai bejelentett vizsgálatra mennek el a panaszokkal érintett feltucatnyi településre, tájékoztatást kérnek a polgármestertől és a jegyzőtől. Így személyesen térképezhetik fel a munkavégzési körülményeket és a panaszokról személyesen kérdezhetik a közmunkásokat.

A biztos közleményében hangsúlyozta, hogy a közfoglalkoztatottak ki-

⁵¹A közlemény szövege elérhető: <http://www.ajbh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120708.htm>

szolgáltatott helyzete, illetve a gyakran változó szabályozás miatt a jogalkalmazói gyakorlat szempontjából is lényeges, miként jut érvényre az emberi méltósághoz való jog, az egyenlő bánásmód követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog ezen a területen, különösen az önkormányzatok által szervezett közfoglalkoztatás esetében. Az alapvető jogok biztosa a vizsgálatosorozat egyik elvi kiindulópontjaként fogalmazta meg, hogy a közfoglalkoztatás az állami foglalkoztatáspolitikai egyik eszköze, ami nem lehet öncél, segítenie kell az elsődleges munkaerőpiacra történő belépést vagy a visszajutást. Ezért fontos annak vizsgálata, hogy megvannak-e a közfoglalkoztatási rendszer jogszerű működéséhez elengedhetetlen garanciális elemek, megfelelően biztosítják-e a vitathatatlanul kiszolgáltatottabb helyzetben lévő munkavállalók alapjogainak tiszteletben tartását.

Az ombudsmani vizsgálatokra lehetőséget adott, hogy a magyar közfoglalkoztatási modellben egy olyan specifikus, hatósági elemekkel is bővített, ezáltal még kevésbé mellérendeltségen alapuló jogviszonyról van szó, ahol a közfoglalkoztatott a szokottnál kiszolgáltatottabb helyzetben van. A közfoglalkoztatás rendszere intézményesen kapcsolódik össze a szociális segélyezéssel: a közfoglalkoztatás visszautasítása vagy az érintett részéről nem igazolt kellő időtartamú munkaviszony ugyanis a szociális transzferek megvonását jelentheti. A biztos a közfoglalkoztatással összefüggésben ugyanakkor nem vizsgálta és nem is vizsgálhatta a szigorúan foglalkoztatáspolitikával összefüggő kérdéseket, a rendszer hatékonyságával, a pénzügyi-gazdasági célszerűségével összefüggő kérdéseket.

Az ombudsman a projekt keretében a közfoglalkoztatással összefüggésben folytatott valamennyi vizsgálat során *elvi éllel hívta fel a figyelmet a közfoglalkoztatottak halmozottan kiszolgáltatott helyzetére*. A biztos a jelentésekben rámutatott, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony egy olyan specifikus, hatósági, közhatalmi elemekkel bővített, nem a mellérendeltségen, illetve az önkéntes szerződéskötésen alapuló jogviszony, amely során a közfoglalkoztatott a szokottnál kiszolgáltatottabb helyzetben van. Egyszerre jelenik meg a munkáltatói, illetve a hatósági önkényes jogalkalmazás lehetősége, amelyre további, például adminisztrációs, illetve adatvédelmi jellegű problémák is rakódhatnak. A biztos fontosnak tartotta kiemelni, hogy a *kiszolgáltatottság eleve többoldalú*: helyzeténél fogva kiszolgáltatott az a személy, aki közfoglalkoztatottként dolgozik, és az a munkanélküli is, aki nem tud bekerülni a közfoglalkoztatás rendszerébe. A közfoglalkoztatás tömegessé válása felnagyítja, még erőteljesebbé teszi a már eddig is jelentkező, meglévő problémákat és anomáliákat.

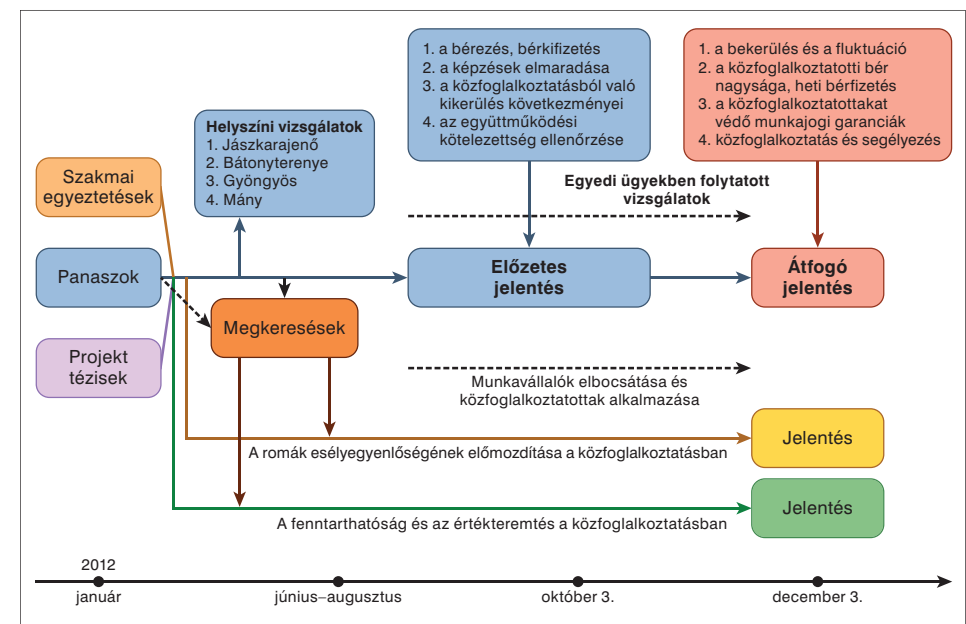
Az átfogó vizsgálat eredményes befejezése érdekében a biztos több települést érintő helyszíni vizsgálatosorozatot indított és számos megkereséssel élt az érintett hatóságok, minisztériumok irányába. Ahogy az a közleményben is szerepelt, végül öt, jellemzőnek tekinthető állampolgári

panasz kapcsán – egy előre kidolgozott külön módszertan alapján⁵² – a biztos munkatársai helyszíni vizsgálatot folytattak. A vizsgálati helyszínek látogatása során szerzett tapasztalatok nyomán pedig szükségessé vált egy előzetes jelentés összeállítása, mivel több olyan probléma és visszásság is felmerült, amely sürgős reagálást igényelt (lásd a 3.2.1. pontban). A biztos a további panaszokat érintően pedig egyrészt közvetlenül a közfoglalkoztatóhoz fordult, másrészt – szükség szerint – felkérte az illetékes szakigazgatási szervek vezetőjét, hogy folytassák le a hatáskörükbe tartozó felülvizsgálati eljárást, amelyek eredményéről külön tájékoztatást kértem. Külön ombudsmani jelentésben foglalkozott egy csoportos létszámleépítés kapcsán azzal a panaszolt problémával, hogy – megfelelő garanciális szabályok híján – az elbocsátott munkavállalók helyét a lényegesen alacsonyabb bérű közfoglalkoztatottakkal töltötték be (a panaszügyet és jelentést lásd 3.2.3. pontban).

Végül a vizsgálatokat lezáró átfogó jelentésben az ombudsman egyfelől ismételten áttekintette az előzetes jelentésben ismertetett problémákat, a megállapított visszásságok nyomán pedig az arra adott válaszok tapasztalatait. Másfelől az újabb panaszok, a helyszíni vizsgálatok és a megkeresésekre beérkező válaszok alapján az eddigi jelentésben még nem érintett területekre is kiterjesztette a vizsgálatot és ennek kapcsán külön tájékoztatást kért a Belügyminisztérium közfoglalkoztatásért felelős helyettes államtitkárától (az átfogó jelentés megállapításaival kapcsolatban lásd a 3.2.2. pontot).

Az ombudsman a közfoglalkoztatás kérdéskörén belül külön is vizsgálta az egészséges környezethez való jog védelmével összefüggésben az értékteremtés és a fenntarthatóság szempontjainak, valamint a nemzetiségek jogainak védelmével összefüggésben az egyenlő bánásmód elvének, valamint az esélyegyenlőség követelményének érvényesülését a közfoglalkoztatás területén, e vizsgálatok eredményeit külön tematikus jelentések összegzik (az összefoglalókat lásd a 3.3. és 3.4. pontot). A fenntarthatósági jelentés kiindulópontja azt volt, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos helyettes a projekttel összefüggésben javaslatot nyújtott be a közfoglalkoztatás rendszerén belül, a jövő nemzedékek érdekeit elősegítő fenntartható, értékteremtő közmunka programok vizsgálatára. Az esélyegyenlőségi jelenésben a biztos azt tekintette át, hogy közfoglalkoztatási rendszernek vannak-e olyan, az esélyegyenlőség megvalósulását támogató elemei, amelyek elősegítik a roma nemzetiségű személyek foglalkoztatási integrációját.

⁵² A módszertannal kapcsolatban részletesen lásd az előzetes vizsgálat tapasztalatait elemző 3.2.1. pontot.



A közfoglalkoztatási vizsgálat sorozat folyamatának áttekintése

Az egyes vizsgálati jelentések tartalmának ismertetése előtt indokolt röviden képet adni a hazai közfoglalkoztatási rendszer felépítéséről és legfontosabb elemeiről. A hatályos szabályozás alapján közfoglalkoztató lehet helyi és nemzetiségi önkormányzat, valamint ezek jogi személyiséggel rendelkező társulása, költségvetési szerv, egyház, közhasznú jogállású szervezet, civilszervezet, az állami és önkormányzati tulajdon kezelésével és fenntartásával megbízott, vagy erre a célra az állam, önkormányzat által létrehozott gazdálkodó szervezet, vízi társulat, erdőgazdálkodó, szociális szövetkezet, vasúti pályahálózat-működtető szervezet.

A gyakorlatban jelenleg három szinten valósul meg Magyarországon közfoglalkoztatás:

1. A hosszabb időtartamú, ún. hagyományos közfoglalkoztatás

A program indítására irányuló közfoglalkoztatási kérelmet a közfoglalkoztatóknak kell benyújtaniuk a foglalkoztatás helye szerint illetékes munkaügyi központhoz, aki a támogatás odaítéléséről mérlegelési jogkörében dönt. A program megvalósításához nyújtott állami támogatás mértéke a közfoglalkoztatási bér és az ahhoz kapcsolódó járulékok mértékének 70–100 százalékáig terjedhet. Ezen túlmenően támogatás nyújtható a ténylegesen foglalkoztatottak után meghatározott közvetlen költséghez, amelynek mértéke nem haladhatja meg a közfoglalkoztatási bérhez és az ahhoz kapcsolódó járulékokhoz nyújtott támogatás 20 százalékát. A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló kormányrendeletben

foglaltak szerint a támogatás a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személy és a kirendeltség által kiközvetített álláskereső 2–12 hónap időtartamra szóló, napi 6-8 órás munkaidőben történő foglalkoztatására nyújtható.

2. Az országos közfoglalkoztatási programok

A program szintén kérelem benyújtásához kötött, azonban a támogatás odaítéléséről közvetlenül a közfoglalkoztatásért felelős miniszter – a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter, az egyenlő bánásmód biztosításáért és társadalmi felzárkózásért felelős miniszter véleményének figyelembevételével – mérlegelési jogkörben dönt. A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló kormányrendelet alapján támogatás akkor nyújtható, ha a közfoglalkoztató a munkavégzéshez kapcsolódóan a foglalkoztatást elősegítő képzés lehetőségét biztosítja, a közfoglalkoztatottak számával a foglalkoztatás megkezdését megelőző havi átlagos statisztikai állományi létszám bővül, és – a képzés, a szociális földprogram, továbbá a megváltozott munkaképességű személyek közfoglalkoztatása kivételével – a közfoglalkoztatási jogviszony létesítéséhez más központi költségvetési előirányzatból támogatásban nem részesül. A támogatás mértéke a közfoglalkoztatási bér és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adó mértékének 100 százalékáig, valamint a ténylegesen foglalkoztatottak után meghatározott közvetlen költségek tekintetében az előbbi támogatás 20 százalékáig, továbbá legalább száz fő foglalkoztatása esetén a szervezési költségek 3 százalékáig terjedhet. A támogatás legfeljebb 12 hónapra nyújtható.

3. A kistérségi Startmunka mintaprogramok

A már említett kormányrendelet taglalja, hogy a közfoglalkoztatásért felelős miniszter az egyes támogatási formákra közfoglalkoztatási mintaprogramokat indíthat. A közfoglalkoztatási mintaprogramok beruházási és dologi költségei és kiadásai teljes összegben támogathatóak. A kedvezményezett térségek besorolásáról szóló másik kormányrendelet melléklete által felsorolt kilencvennégy hátrányos helyzetű kistérségből huszonnolc hátrányos helyzetű kistérségben és a gyöngyösi kistérség öt kiemelt településén 2011-ben kezdődtek a kistérségi mintaprogramok, amelyek 2012-ben tovább folytatódtak, kiegészülve három (Devecser, Tét és Pécs) egyedi döntés alapján kiválasztott, illetve a jogszabályban felsorolt további hatvanhat hátrányos helyzetű kistérségben indított mintaprogrammal. A mintaprogramokban végrehajtandó tevékenységek az alábbi *hat plusz egy pillér* mentén történnek:

1. mezőgazdasági projekt
2. belvízelvezetés

3. mezőgazdasági utak rendbetétele
 4. közúthálózat javítása a települések belterületén,
 5. illegális hulladéklerakó helyek felszámolása, valamint
 6. téli és egyéb értékteremtő közfoglalkoztatás.
- +1 bio- és megújuló energiafelhasználás

A támogatások odaítélését követően a hosszú időtartamú közfoglalkoztatási program esetében a munkaügyi kirendeltségek, az országos programok, illetve a startmunka mintaprogramok esetében pedig a megyei munkaügyi központok hatósági szerződést kötnek a támogatott közfoglalkoztatókkal, amelyben részletesen szerepelnek a program keretein belül vállalt kötelezettségek, támogatási összegek, határidők.

3.2. A közfoglalkoztatás rendszere alapjogi szempontból

3.2.1. A helyszíni szemlék tapasztalatai és az előzetes jelentés megállapításai

Az előzetes jelentés⁵³ megállapításai elsődlegesen a helyszíni vizsgálatok tapasztalataira épültek, amelyekre valamennyi településen *egységes módszertan* alapján került sor. A vizsgálatot végző munkatársak előzetesen információkat kértek arról, hogy adott napon éppen hol folyik a településen közmunkavégzés, ahol megfigyelhették a munkavégzés körülményeit és személyes interjút készítettek a közfoglalkoztatottakkal. Az interjúkészítés során különös figyelemmel jártak el annak elkerülése érdekében, hogy a közfoglalkoztatottakat a válaszadás miatt semmiképpen se érhesse hátrány. Ezt követően egy előre összeállított, részletes kérdéssor alapján az önkormányzat jegyzőjétől, illetve polgármesterétől kértek tájékoztatást a településen zajló közfoglalkoztatási programok működéséről, valamint meghallgatták a helyi roma lakosság nemzetiségi képviselőit is. A vizsgálatok utolsó elemeként felkeresték az illetékes munkaügyi kirendeltséget, ahol az adott település és kistérség vonatkozásában kértek információkat, illetve a megyei munkaügyi központ közfoglalkoztatásért felelős vezetőjétől a megyei közfoglalkoztatási programokról is képet kaphattak. A közfoglalkoztatási munkacsoport tagjai összesen *négy olyan településre* látogattak el, amelyről panasz érkezett: Jászkarajenőre, Bányterenyére, Gyöngyösre és Mányra. Emellett a fenntartható fejlődés témakörében megismerhették a Mátraverebélyen indított közfoglalkoztatási programokat is.

A megkérdezett közfoglalkoztatottak minden helyszínen hangsúlyozták, hogy a méltatlanul alacsony bérezés ellenére *örülnek és fontosnak tartják* a közfoglalkoztatási munkalehetőséget. A hat órában foglalkoztatottak minden

⁵³ Lásd AJB-4162/2012. számú jelentés: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201204162.rtf>

esetben jelezték, hogy a nyolcórás foglalkoztatásban szeretnének részt venni a nagyobb bérezés érdekében. Elmondásuk szerint a teljes összegű közfoglalkoztatotti bérből a köztartozásokat folyamatosan nem lehet kifizetni, a részmunkáért kapott bér azonban már a megélhetésüket veszélyezteti. A megkérdezettek nagy része az önkormányzatok által szervezett közfoglalkoztatásból – megpályázható álláshelyek hiányában – nem látta a kiutat, valamennyien a hosszabb időtartamra szóló, ezáltal nagyobb biztonságot jelentő, országos programokban szeretnének újra, illetve továbbra is dolgozni.

A bekerüléssel kapcsolatban felvetett problémákkal összefüggésben – miszerint a programokba csak a polgármesterek által már ismert személyek kerülhetnek be – a felelősségáthárítást érzékelték munkatársaim. A közfoglalkoztató önkormányzatok azt állították, hogy a munkaügyi központok közvetlenül döntenek a közfoglalkoztatott személyek kiválasztásáról, a munkaügyi központokban kapott információ szerint azonban – bár a kiközvetítést valóban ők végzik –, a kiválasztás az önkormányzat és a munkaügyi kirendeltség közötti alkufolyamat eredménye és a végső döntést a közfoglalkoztatók hozzák. A közfoglalkoztatottakkal való beszélgetések megerősítették, hogy a *kiválasztás* gyakran szubjektív megítélésen alapul. A közfoglalkoztatók gyakran a bevált, előző programokban is részt vevő munkavállalók közül választanak. Bár a munkaügyi központokban felállított prioritási sorrend szerint a hosszabb ideje állás nélkül lévők, a foglalkozást helyettesítő támogatásban részesülők elsőbbséget élveznek, maga a döntés a munkáltató kezében van.

Általános problémaként jelezték, hogy a kiközvetített álláskeresők közül nagyon sokan *egészségügyi okból alkalmatlanok*, de egyes esetekben a hozzáállásuk sem megfelelő. Kb. 10 fő alkalmazásához a kirendeltségeknek 30–40 főt is értesíteniük kell, akik közül kb. 15–20 fő el sem megy az egészségügyi vizsgálatra, további 5–10 fő pedig alkalmatlan a munkavégzésre. A jelentkezők leromlott mentális, egészségügyi állapota nehezíti elhelyezkedésüket a nyílt munkaerőpiacon.

A helyszíni vizsgálat során egyöntetű véleményként fogalmazódott meg az önkormányzatok részéről, hogy a *heti bérkifizetés* helyett a hónap végi kifizetés lenne a megfelelőbb. Egyidejűleg szabályozni kellene azt is, hogy közfoglalkoztatott személy szükség szerint előleget vehessen fel a havi bérből. A jelenlegi heti bérkifizetés jelentős adminisztratív terhet ró a közfoglalkoztatókra. Hangsúlyos probléma, hogy akinek nincs középfokú *iskolai végzettsége*, de rendelkezik OKJ-s szakképesítéssel, nem adható meg a *garantált közfoglalkoztatási bér*. Így a szakmunkás végzettségű kőműves garantált bért kaphat kőművesi feladatok ellátása esetén, de aki csak a munkaügyi központ OKJ-s képzésén szerzett képzettséget, annak ez nem jár, ami bérfeszültséget eredményez. Gyakori probléma, hogy szakképesítéssel rendelkező személyeket csak szakmunkára tudják alkalmazni, azonban a megüresedő, magasabb bérrel járó munkakörökbe újabb személyeket vesznek fel.

Az előzetes jelentés külön is foglalkozott a *bérkifizetéssel összefüggő problémákkal*. A közfoglalkoztatottak részéről ugyanis általánosan az a vélemény hangzott el, hogy *követhetetlen és átláthatatlan* a heti bérkifizetés eljárási rendje. Az új szabályozás bevezetése óta fennálló bizonytalanság még a 2012 nyarán lefolytatott helyszíni szemlék során is érezhető volt. A közfoglalkoztatók – megfelelő szakmai útmutató hiányában – nem tudták, hogy a helyi szinten kialakított gyakorlatuk valóban jogszerű-e. A kincstár elnökének tájékoztatása pedig megerősítette a megkeresett szervek válaszait, mely szerint a közfoglalkoztatók és a kincstár számára egyaránt jelentős adminisztrációs többletterhet jelent a heti bérkifizetés alkalmazása.

Több településen is sérelmezték a közfoglalkoztatottak, hogy nem minden hónapban kaptak *bérelszámolási lapot*, illetve a bérrészlet kifizetéséről szóló igazolást. Előzetesen számos esetben nem adtak számukra megfelelő tájékoztatást arról, hogy a hét melyik napján történik a bér kifizetése, így az kiszámíthatatlanná vált. Mivel szinte minden alkalommal más összeg érkezett a számlájukra, így nem tudják *követni, hogy adott hónapban mekkora bérezésben részesültek*. Annak érdekében, hogy követni tudják a munkabérrészletük és az esetleges levonásaik alakulását, külön lapon vezették, hogy adott héten milyen összeg került kifizetésre. A helyszíni vizsgálat során volt olyan település is, ahol a közfoglalkoztatottak azt sérelmezték, hogy a közfoglalkoztató a *bérkifizetést* bankszámlára történő utalással teljesíti, amivel jelentős anyagi hátrányt okoz számukra. Figyelemmel arra, hogy a banki tranzakció a heti bérkifizetésnél a számlára érkező bérhányadhoz viszonyítva valóban komoly anyagi terhet jelent a közfoglalkoztatásban dolgozóknak, a jelentés külön is hangsúlyozta, hogy a törvény alapján a munkabér kifizetése a munkavállaló számára *költséget nem okozhat*. A *pénztári kifizetés* lehetőségének biztosítása minden közfoglalkoztató számára kötelezettség, amelynek a közfoglalkoztatottak esetében – külön figyelemmel a heti bérrészletek alacsony összegére – kiemelten fontos, garanciális szerepe van.

Az előzetes vizsgálati jelentés megállapítja, hogy a közfoglalkoztatotti bérkifizetések ütemezésének követhetlensége, a bérkifizetés időpontjáról szóló előzetes tájékoztatás esetlegessége, a pontos eljárási rend szabályozatlansága sérti a jogbiztonság követelményét, továbbá a közfoglalkoztatottak tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz. A biztos a visszásságok megelőzése érdekében a – közfoglalkoztatás területéért felelős – belügyminiszterhez fordult és felkérte, hogy vizsgálja felül a heti közfoglalkoztatotti bérkifizetés szükségességét és módját, figyelemmel a gyakorlatban okozott jelentős problémákra, továbbá, hogy az összes közfoglalkoztató figyelmét hívja fel a bérkifizetéssel összefüggésben tett ombudsmani megállapításokra, különösen a pénztári kifizetés lehetőségének biztosítására. Emellett azzal a kéréssel fordult a vizsgálattal érintett önkormányzatok jegyzőihez, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket, hogy időben megtörténjen a bérkifizetés időpontjáról szóló tájékoztatás, biztosított legyen a

közfoglalkoztatottak számára – választásuknak megfelelően – a közfoglalkoztatási bér pénztári kifizetése, valamint, hogy az érintett közfoglalkoztatottak akár visszamenőlegesen is megkapják a kifizetett munkabér, illetve bérrészesletek elszámolásáról szóló igazolásokat.

A jelentés kitért a közfoglalkoztatási képzés elmaradására is, miután az összesen négy megyét érintő helyszíni vizsgálatok során a vizsgálatot végző munkatársak azt tapasztalták, hogy a felkeresett településeken, illetve az érintett megyékben a közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódóan nem indultak el a szükséges képzések. Az ügyben megkeresett Türr István Képző és Kutató Intézet (TKKI) főigazgatójának válaszából szintén az derült ki, hogy 2012-ben csak néhány megyében szerveztek közfoglalkoztatásokhoz kapcsolódó képzési programokat, ami a közfoglalkoztatottak elenyésző hányadát érintette.

A jelentésben az ombudsman arra is rámutatott, hogy a hagyományos, hosszabb tartamú önkormányzati közfoglalkoztatási programok esetében nem jogszabályi kötelezettség a képzések indítása, de a közfoglalkoztatók szervezhetnek a munkaügyi központokkal, valamint a szakmai segítséget nyújtó felnőttképzési intézményekkel együttműködve, ahhoz kapcsolódóan képzési programokat. Az országos közfoglalkoztatási programok esetében azonban a közfoglalkoztatónak a munkavégzéshez kapcsolódóan foglalkoztatást elősegítő képzés lehetőségét kell biztosítania.

A vizsgálat feltárta, hogy ellentmondás mutatkozott abban, hogy a képzés megszervezése során milyen kötelezettsége van a közfoglalkoztatónak, a munkaügyi központoknak és a felnőttképzést végző TKKI-nak. A helyszíni szemlék során az is elhangzott, hogy a képzések azért maradtak el, mert a TKKI olyan feltételekhez kötötte az elindításukat, amelyeket a közfoglalkoztatók *forrás hiányában nem tudtak vállalni*. Az önkormányzatnak kellett volna a képzés helyszínét biztosítania és a környező településekről a közfoglalkoztatottakat beszállítania. Mivel ezeket a feladatokat előzetesen nem tervezték be a közfoglalkoztatási programjukba, így nem volt forrásuk azok megvalósítására. Többeket visszatartott az az állítólagos felvetés is, amely szerint szombati napra kerültek volna a képzések, és később ehhez a szombati képzéshez kapcsolódott volna a heti bérek kifizetése.

Mindezek alapján azt állapította meg, hogy a jogszabályi kötelezettségek figyelmen kívül hagyása, a *képzési programokkal kapcsolatos mulasztások*, a szükséges képzések elmaradása, azok megszervezésével kapcsolatos hiányosságok nyomán előállt jogi helyzet a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz. Hangsúlyozta továbbá, hogy a visszás helyzetet az időközben megtörtént rendeletmódosítás sem tudja orvosolni, mivel továbbra sem rendezettek egyértelműen a képzések megszervezésével kapcsolatos alapkérdések, így különösen az anyagi háttér, szakmai-jogi monitoring megléte.

Az ombudsman a jelentésben utalt emellett arra is, hogy a közfoglalkoz-

tatók éppen azzal az előzetes, a jogszabály által rögzített feltétellel vállalták a speciális szaktudást is igénylő országos közfoglalkoztatási és a Startmunka mintaprogramok megszervezését, hogy megfelelő szakmai segítséget kapnak a szakmai képzések beindításához és megvalósításához. A képzések elindításával kapcsolatos mulasztások itt még inkább megnehezítették, sőt számos esetben lehetetlenné tették a közfoglalkoztatottak számára előírt kötelezettség teljesítését. *A képzések hiánya kézzelfogható hátrányt okozott: nem egyszer komoly veszteségekhez vezetett, hogy a közfoglalkoztatottak szakértelme és szaktudása nélkül kellett a Startmunka mintaprogram keretében a mezőgazdasági programokat folytatniuk*. A közfoglalkoztatók és a programban részt vevők egymástól vagy éppen a megtalált szakkönyvekből, esetenként az internet szakmai oldalairól szereztek információt a rájuk háruló feladatok megfelelő minőségű ellátásához.

A képzések elmaradása a közfoglalkoztatottak elsődleges munkaerőpiacra történő visszakerülésének esélyeit csökkentette, így a biztos szerint az állam foglalkozáspolitikai kötelezettségével összefüggő mulasztást eredményezett. Mindezek nyomán azzal a kéréssel fordult az ombudsman a belügyminiszterhez, hogy folytasson vizsgálatot az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó, a 2012-es évben kötelezően megszervezendő képzések elmaradásával kapcsolatban, továbbá kísérelje fokozott figyelemmel a 2013-as országos közfoglalkoztatási programok előkészítése során a kapcsolódó képzések szakmai, jogi és anyagi háttérének megteremtését. Kérte a minisztert, hogy intézkedjen arról, hogy az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzések 2013. évi megszervezésének feltételeiről, menetéről, igénybevételi lehetőségéről, ütemtervéről, valamint monitorozásáról készüljön és valamennyi érintetthez jusson el egy azokat ismertető útmutató.

A jelentés kiemelt figyelmet szentel a közfoglalkoztatásból való kimaradás következményeivel kapcsolatos kérdésekre. A helyszíni vizsgálatlal érintett települések közül ugyanis három helyen is arról számoltak be a panaszosok, hogy a *szociális támogatást megvonták tőlük*, ami összefüggött azzal, hogy a *közfoglalkoztatásból kimaradtak*. Emiatt ugyanis nem rendelkeztek a támogatás megállapításához szükséges 30 napos jogosító idővel. A szociális törvény 2011. szeptemberi módosítása alapján ugyanis meg kell szüntetni az ellátására való jogosultságát annak a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő személynek, aki a felülvizsgálat időpontját megelőző egy évben nem tud igazolni legalább 30 napos kereső tevékenységet. A szociális törvény tételesen felsorolja, hogy – a foglalkoztatási jogviszonyok mellett – mi tekinthető kereső tevékenységnek: *így a közfoglalkoztatás, az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló törvény szerint létesített munkaviszony, a háztartási munka, valamint a munkaügyi központ által szervezett munkaerő-piaci programban vagy képzésben történő részvétel, továbbá a közérdekű önkéntes tevékenység időtartama*.

A jelentésben szerepel, hogy mind a helyszíni vizsgálatlal érintett tele-

püléseken, mind országos szinten jelentős számban vannak olyan rászoruló személyek, akik a törvényi feltétel nem teljesítése miatt kiszorultak az ellátásból. A szociális, család- és ifjúságügyért felelős államtitkárnak a biztos megkeresésére adott tájékoztatása szerint 2012 első félévében mintegy 6000 embernek kellett megszüntetni az aktív korúak ellátását a 30 napos tevékenység nem teljesítése miatt.

A helyszíni vizsgálatok során mindezek alapján kiemelt figyelmet kapott annak áttekintése, hogy az érintett önkormányzatok tettek-e, s amennyiben igen, milyen intézkedéseket annak érdekében, hogy az ellátottak mielőbb megismerjék a jogszabály-módosítással járó kötelezettséget. Ennek hiányában ugyanis – amennyiben nem jutnak munkalehetőséghez – módjuk sem volt arra, hogy elkerülhessék az ellátásból való kiszorulást. Arra is kiterjedt a vizsgálat, hogy maguk az önkormányzatok milyen intézkedéseket tettek annak érdekében, hogy – az ellátásra jogosultság biztosítása érdekében – legalább a közérdekű önkéntes tevékenységet lehetővé tegyék a rászorultak számára. A helyszíni interjúk alkalmával általános tapasztalat volt, hogy az önkormányzatok nem tekintették feladatuknak, hogy ilyen irányú segítséget nyújtsanak. A 30 napos „aktivitás” igazolását kizárólag az ellátásban részesülő „kötelességeként” értékelték és e vonatkozásban csak az igazolás meglétének ellenőrzését tekintették önkormányzati feladatnak. Mivel a másodfokú hatóság kizárólag a jogosító idő meglétét vizsgálhatta, méltányosságra egyáltalán nem volt lehetősége, ezért a jogorvoslati lehetőség ebből a szempontból formálisnak számított.

A jelentésben részletesen kifejtett álláspont szerint az önmagában nem tekinthető alkotmányosan aggályosnak, hogy ha a szociális támogatást az állam feltételekhez köti, együttműködési kötelezettséget határoz meg. Az együttműködési feltételek azonban nem lehetnek önkényesek (azaz kapcsolódniuk kell a jogintézmény céljához) és nem lehetnek a jogosultak számára teljesíthetetlenek sem. Ez ugyanis sértene az érintettek emberi méltóságához és a szociális biztonsághoz való jogát. Az évi 30 napos kereső tevékenység előírása abban az esetben teljesíthető feltétel, ha az nem a jogosulttól független külső körülménytől vagy döntéstől függ. Ellenkező esetben a jogosult önhibáján kívül veszítené el a megélhetéshez szükséges támogatást. Munkalehetőség hiányában kizárólag a közfoglalkoztatásba történő „bekerüléssel”, illetve más „munkavégzési formákkal”, ezen belül a közérdekű önkéntes munkavégzéssel szerezhető jogosító idő. Kulcskérdés tehát, hogy a közfoglalkoztatásban való részvétel mellett – amely a vizsgálat tapasztalatai szerint messze nem mindenki számára adott – a további munkavégzési formák alkalmazása-e és a gyakorlatban hozzáférhetőek-e az érintettek számára.

A vizsgálat rávilágított arra, hogy a helyszíni szemlék alapján a településeknek egyáltalán nem voltak ismereteik a közérdekű önkéntes munkavégzés megszervezéséhez szükséges feltételekről, még arról sem, hogy ahhoz előzetesen regisztráltatniuk kell hivatalukat. A minisztérium szerint 2012 szeptemberéig nem érte el a kilencszázat azon önkormányzatok száma, akik

regisztrálták magukat. Az önkormányzatokat egyrészt semmi nem kötelezi az önkéntes munka szervezésére, másrészt nem rendelkeznek kellő ismeretekkel arra vonatkozóan, miképpen kell a közérdekű önkéntes munkavégzést megszervezni és igazolni. A biztos szerint mindez sérti a jogbiztonság követelményét, valamint a rászorulóknak szociális biztonsághoz való jogával összefüggésben is visszásságot okoz.

A megfigyelt hiányosságok mellett azonban a jelentés további rendszerszintű problémákra és ellentmondásokra is felhívja a figyelmet az önkéntes közérdekű munka intézményének alkalmassága kapcsán. Rámutat arra, hogy a közérdekű önkéntességnek fogalmi eleme, hogy ellenszolgáltatás nélkül, szabad elhatározás alapján végezzék. Az ombudsman nem vitatta ugyan a jogalkotó szándékának pozitív voltát, amikor a jogosító idő körébe bevonta a közérdekű önkéntes munkavégzést, de kiemelte, hogy a szabályozás ellentétes az önkéntesség elvével és visszaélésekre adhat okot. Nem világos, hogy mennyiben tekinthető önkéntesnek az a munkavégzés, amit a rászoruló kizárólag azért végez, hogy megszerezze az ellátáshoz szükséges jogosító időt. Kérdéses mindezek alapján, hogy nem eredményezi-e a rászorulóknak még nagyobb kiszolgáltatottságát az önkormányzattal szemben, hogy az önkéntes tevékenység keretében a jelentkezők olyan munkát is ellátnak, amiket a közfoglalkoztatottak végeznek. Így míg egyesek közfoglalkoztatottként munkabérért dolgozhatnak és ezzel egyben meg is szerezhetik a jövőbeni ellátáshoz szükséges jogosító időt, addig másoknak, akik kiszorultak a közfoglalkoztatásból – és talán semmilyen ellátásra sem jogosultak – mindenféle ellentételezés nélkül vállalniuk „kell” az „önkéntes” tevékenységet, hogy jogosultságot szerezzenek egy jövőbeni ellátásra.

Ráadásul az önkéntes közérdekű munkához hasonlóan komoly bizonytalanság tapasztalható a vizsgált szerveknél arra vonatkozóan is, hogy hogyan, milyen dokumentumok bemutatásával igazolható az egyszerűsített foglalkoztatás keretében végzett munka, illetve a háztartási munka. A helyszíni szemlék alkalmával munkatársak nem tapasztalták, hogy bárki e munkavégzési formákban teljesített 30 napos jogosító idővel tudta volna fenntartani jogosultságát. Mindez pedig a biztos szerint arra enged következtetni, hogy az önkéntes munkához és a további munkavégzési formákhoz való hozzáférés hiánya, azok gyakorlatban való alkalmatlansága oda vezethet, hogy a teljes ellátatlanságba „taszíthatja” azt, aki – akár önhibáján kívül – nem tudja teljesíteni a 30 napos kereső tevékenységet.

A visszásságok orvoslása érdekében a biztos az emberi erőforrások miniszterétől kérte, hogy fordítson kiemelt figyelmet arra, hogy a települési önkormányzatok részleteiben is megismerjék az önkéntes közérdekű munkavégzés szervezésének szabályait és lehetőségét, valamint ennek érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket. Javasolta továbbá a miniszternek, hogy tekintse át és vizsgálja meg, hogy a szociális törvényben szereplő „munkavégzési formákra”, ezen belül különösen a közérdekű önkéntes

munkavégzésre vonatkozó szabályozás a gyakorlatban alkalmas-e arra, hogy általa azok az állástalan személyek is szerezhessenek 30 napos jogosító időt ellátásra, akik egyébként – önhibájukon kívül – nem kerültek be a közfoglalkoztatásba. Felkérte a vizsgált önkormányzatok jegyzőit, hogy az érintett személyek – az ellátatlanság megelőzése érdekében – teljes körű tájékoztatást kapjanak a 30 napos jogosító idő megszerzésének alternatív lehetőségeiről, továbbá, hogy gondoskodjanak arról, hogy az önkéntes munkavégzésre lehetőség legyen a településen.

Tekintettel arra, hogy a közfoglalkoztatásba való bekerülés, illetve kikerülés, valamint a szociális támogatások kérdése a jogi szabályozás szintjén és a gyakorlatban is elválaszthatatlanul összekapcsolódott, a helyszíni szemlék során munkatársak érintették az együttműködési kötelezettség ellenőrzésével, illetve ezzel összefüggésben az *aktív korúak ellátásának megvonásával kapcsolatos helyi szabályozást és gyakorlatot*. Rákérdeztek arra, hogy a településen született-e olyan rendelet, amely a lakókörnyezet tisztántartásával összefüggésben lehetőséget biztosít az aktív korúak ellátásának megvonására. Tájékoztatást kértek azzal kapcsolatban, hogy hány esetben vonták meg a támogatást a településen a lakókörnyezet rendezettségének valamely hiányossága miatt, milyen szempontrendszer alapján döntött az önkormányzat arról, hogy tiszta-e, rendben van-e a lakókörnyezet, valamint, hogy kik, milyen gyakorisággal és hogyan végzik az ellenőrzést.

A helyszíni vizsgálatokon az volt az ombudsman munkatársainak általános tapasztalata, hogy az érintett önkormányzatok megalkották a lakókörnyezet tisztántartásának követelményével és annak ellenőrzésével kapcsolatos szabályokat. Az önkormányzatok a környezettanulmány keretében elsődlegesen a családi házak kertjeinek, illetve a házak előtt található közterületek tisztaságát és rendezettségét ellenőrizték: a hulladékok, a parlagfű vagy más gyomnövény eltávolítására, az esetleges fertőzésveszély megszüntetésére figyelmeztetnek. Az önkormányzatoktól kapott tájékoztatás szerint külön hatósági felszólításra csak néhány esetben, míg a jogosultság megvonására egyáltalán nem került sor.

Gyöngyösön emellett a környezettanulmány elkészítése során a lakókörnyezet ellenőrzését „kiszervezték”, a jegyző ezzel a feladattal magánszemélyeket, összesen 4 főt bízott meg. Nem cáfolták azt sem, hogy a megbízottak a jogosultak lakókörnyezetének ellenőrzése mellett, akár a magánlakásokba is beléphetnek, vagyis azon belül is ellenőrzik a rendet és a tisztaságot. A jelentésben ennek nyomán a biztos kiemelte, hogy az önkormányzat hatósági feladatot lát el akkor, amikor ellenőrzi, hogy fennállnak-e a jogosultság feltételei: ezt pedig kizárólag az önkormányzat megfelelő jogviszonyban álló és felhatalmazással rendelkező munkatársai folytathatják le. A határozott ombudsmani álláspont szerint a lakókörnyezet ellenőrzésével kapcsolatos hatósági feladat megbízási jogviszony keretében történő ellátása a kérelmezők tisztességes eljárásához, a magánszféra és a személyes adatok védel-

méhez való joga szempontjából visszas. Ennek nyomán a biztos felkérte a jegyzőt, hogy intézkedjen a jogsértő önkormányzati gyakorlat felülvizsgálatáról és megszüntetéséről.

A *törvényi felhatalmazással összefüggésben* az ombudsman a jelentésben arra mutatott rá, hogy a jogosultság feltételeként csak olyan együttműködési kötelezettség állapítható meg, amely összhangban van a jogintézmény céljával: azonos szempontok alapján a társadalmi együttélési szabályok betartásával. Az együttműködési kötelezettséget nem lehet kiterjesztően, különösen nem zaklató módon értelmezni. A magánszférahoz való jog szempontjából az ombudsman éppen ezért aggályosnak tartja azt a gyakorlatot, amely során a hatóság – a lakókörnyezet fogalmát tágan értelmezve – nemcsak az ingatlan előtti területet és meghatározott szempontok alapján az udvart, kertet, hanem a ház vagy lakás belsejének tisztaságát, rendezettségét is ellenőrzi. A biztos a jelentésben megállapította, hogy a szociális törvény felhatalmazása nyomán a jelenlegi jogi helyzet a jogbiztonság követelményével összefüggésben is visszas, nem zárja ki az önkényes, zaklató jellegű hatósági jogalkalmazást. Az alapvető jogok biztosa az emberi erőforrások miniszterét ezért arra kérte fel, hogy a szociális törvény módosításának kezdeményezésével tegye egyértelművé, hogy az együttműködés keretében végzett lakókörnyezet ellenőrzése nem terjedhet ki a magánház, illetve magánlakás belseje tisztaságának, illetve rendezettségének vizsgálatára.

A *belügyminiszter* válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy a jelentésben foglaltakat – a heti bérkifizetés szükségességének, módjának felülvizsgálatára vonatkozó javaslat kivételével – elfogadja. A vitatott elemmel összefüggésben rámutatott arra, hogy „a havi bér heti bérrészletekben, készpénzben történő teljesítésének célja, hogy takarékoskodásra ösztönözzön a nagyobb összegű kiadások teljesítése érdekében. A heti bérkifizetéssel a közfoglalkoztatottak folyamatosan meg tudják oldani a felmerülő életvezetési problémáikat, így például a rendszeres ételmisztervásárlást vagy a napi szükségleti cikkek beszerzését. Egyszeri nagy összegű élvezeti cikkek – alkohol, cigaretta – vásárlása, illetve szerencsejáték-szenvedély miatt nem kényszerítik a családjukat több heti éhezésre, nélkülözésre.”

A válaszhoz mellékelten megküldött *intézkedési tervben* pedig a következők szerepeltek. Vizsgálat az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzések elmaradásának, csúszásának feltárására. A vizsgálat jelentése alapján kockázatkezelési lépések kerülnek kijelölésre a képzések megvalósításáért felelős intézmények számára (felelős: BM, EMMI, NGM, határidő: 2012. december 10.). Ellenőrzési terv készítése az Országos közfoglalkoztatási programok és a kistérségi startmunka mintaprogramok mezőgazdasági képzései monitoring tevékenységének vizsgálatára (felelős: BM, EMMI, NGM, határidő: 2012. december 17.). Útmutató készítése az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzések 2013. évi megszervezéséhez kapcsolódóan (felelős: BM, EMMI, NGM, határidő: 2013. január

14.). Tájékoztató megjelenítése a Belügyminisztérium honlapján a közfoglalkoztatási bérkifizetés könnyítésével kapcsolatos eljárásokról és a pénztári kifizetés lehetőségéről (felelős: BM, határidő: 2012. november 30.). A jelentés lényegi tartalmának, továbbá a jelentés ajánlásaival összefüggésben megtett és tervezett belügyminisztériumi intézkedések megjelentetése az Önkormányzati Hírlevélben.

A vizsgálatlalt érintett települések önkormányzatai az ombudsmani ajánlásokat és kezdeményezéseket elfogadták, tájékoztatásuk szerint megtették a kért intézkedéseket.

Gyöngyös Város jegyzője válaszában elismerte, hogy a lakókörnyezet ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat az önkormányzat valóban megbízási jogviszonyban foglalkoztatottak bevonásával látta el, holott a környeztanulmányok végzésével megbízott munkatársak nem vitásan hatósági feladathoz kapcsolódó munkát láttak el. Kiemelte, hogy a „kiszervezés” oka egyértelműen az volt, hogy a Polgármesteri Hivatal meglévő apparátusával a feladat nem volt ellátható. A jegyző felhívta a figyelmet arra, hogy az önkormányzat képviselő-testülete nem támogatta a szükséges létszám bővítést, dacára annak, hogy igen nagy hangsúlyt kapott, és rendeleti szabályozás is készült a lakókörnyezet ellenőrzésének bevezetésére. Jelezte azt is, hogy a járási rendszer kialakításával összefüggő személyi változásokra, és a jövő évtől várható, a bérjellegű kiadásokra előirányzott, csökkenő állami finanszírozásra tekintettel a jegyző létszám bővítésre továbbra is csekély esélyt lát, ezzel együtt a jogszerű joggyakorlás érvényesítése érdekében folyamatosan keresik az optimális és jogszerű megoldást.

Az együttműködési kötelezettség ellenőrzésével összefüggésben a jegyző válaszában hangsúlyozta, hogy az önkormányzat is indokoltan tartja a törvényi szabályozások összehangolását, és szükségesnek a központi jogalkotást, ugyanakkor úgy látják, hogy a szociális törvény jelenlegi felhatalmazása egyértelműen kiterjed a „lakás” ellenőrzésére, így a helyi szabályozás nem tekinthető jogilag aggályosnak. A jegyző ennek kapcsán megjegyezte, hogy a lakás ellenőrzése másképp, mint a belső rész vizsgálatával meg sem történhet, hiszen a leggyakrabban társasházban lévő lakásokról van szó, ahol a lakókörnyezet rendben tartása közös, és nem egyéni feladat. A válasz azt is tartalmazta, hogy az ellátatlanság megelőzése érdekében az érintettek számára az önkormányzat bevezette az önkéntes munka intézményét, amely jelenleg jól működik, rendszere szabályozott. Az utóbbi hónapokban az érintettek részéről több olyan jellegű munkavégzési lehetőség igénye merült fel, amelyre jelenleg nem rendelkezik még jogosultsággal, ezért vizsgálják az önkéntes foglalkoztatás keretében végezhető tevékenységi formák kibővítésének módját, területeit. Ezzel egyidejűleg egyeztetést kezdeményeztek a településen működő, közérdekű önkéntes foglalkoztatásra jogosult egyéb szervezetekkel is, a 30 napos munkalehetőségek kibővítése érdekében.

Az emberi erőforrásért felelős miniszter válaszában arról tájékoztatót,

hogy a közfoglalkoztatásért felelős Belügyminisztériummal, illetve a Nemzetgazdasági Minisztériummal való együttműködés érdekében – amennyiben erre felkérést kapnak – részt vesznek a tárcaközi egyeztetéseken. A jelentésben megfogalmazott ajánlásokkal összefüggésben kiemelte, hogy a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkársága 2012 októberében valamennyi települési önkormányzat polgármestere számára megküldött egy tájékoztató levelet a foglalkoztatást helyettesítő támogatás megítélésének feltételeiről. Ebben a dokumentumban részletesen kifejtésre kerültek azok a tevékenységek – közte a közérdekű önkéntes foglalkoztatás – melyek végzése esetén fennáll a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultság.

Az EMMI Család- és Esélyteremtési Politikáért Felelős Helyettes Államtitkárságának szervezetén belül működő, közérdekű önkéntességgel kapcsolatos regisztrációt végző Esélyegyenlőségi Főosztály készséggel ad tájékoztatást, információt és segítséget a hozzá forduló szervezetek számára. A miniszter tájékoztatás szerint jelenleg is folyik a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvény felülvizsgálata, melynek célja a közfoglalkoztatás és a közérdekű önkéntes tevékenység kapcsolatának tisztázása, az esetleges visszaélések megszüntetése, felszámolása. A miniszter válaszában beszámolt arról is, hogy a Magyar Közigazgatás-fejlesztés Program Egyszerűsítési Programjának keretében végrehajtandó jogszabály-módosításokat tartalmazó előterjesztés a közérdekű önkéntesség alkalmazását elősegítő javaslatot is tartalmaz. Hangsúlyozta, hogy a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló kormányrendelet kiegészítésre kerül annak érdekében, hogy a szociális törvényben előírt kötelezettség tekintetében meghatározzák az önkéntes tevékenységgel, egyszerűsített foglalkoztatással, illetve háztartási munkával töltött időtartam igazolásának lehetőségét.

A miniszter tájékoztatót arról, hogy az ágazati államtitkárságoktól érkezett álláspont szerint a szociális törvényben előírt 30 nap időtartamú foglalkoztatási kötelezettség fontos eszköz a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő személyek nyílt munkaerőpiacra történő visszatérésének elősegítése érdekében. A törvényalkotó igyekezett minden olyan lehetőséget foglalkoztatási, képzési formát felsorolni, amelyek az általuk szerzhető gyakorlat révén elősegítik a támogatottak munkavállalását, egyben erősítik az ellátásban részesülőök önmagukért és családjukért viselt felelősségét. A teljesítésére nyitva álló foglalkoztatási, képzési formák körének csökkentésével azon személyek helyzete válna nehezebbé, akik jelenleg a közérdekű önkéntes tevékenység révén tettek eleget a kötelezettségnek.

Az önkormányzati rendeletek felhatalmazási körükön túlterjeszkedő, jogsértő szabályozási gyakorlatával összefüggésben tett ajánlásomra adott válaszában a miniszter kifejtette, hogy a javaslat irányával egyetért. A mi-

niszteri álláspont szerint azonban nem szükséges a szociális törvény módosítása, az értelmezés pontosítása megoldható az említett kormányrendelet szövegének módosításával.

AJB-4162/2012

3.2.2. Az átfogó közfoglalkoztatási vizsgálat megállapításai

A vizsgálatok eredményeit összegző, a vizsgálatosorozatot lezáró átfogó ombudsmani jelentés⁵⁴ célja az volt, hogy a panaszbeadványok, a helyszíni vizsgálatok, az érintett szervek megkeresésekre adott válaszai alapján az ombudsman országos helyzetképet nyújtson a közfoglalkoztatás rendszeréről, anomáliáiról, szabályozási, gyakorlati problémáiról, továbbá az eddig elért eredményekről. Így az átfogó jelentésben a biztos áttekintette és összegezte azokat a megállapításait, amelyeket a korábbi jelentéseiben megfogalmazott, továbbá a nyilvánosság elé tárta azokat a meghozott intézkedéseket is, amelyeket az érintett szaktárcák a jelentésekben megfogalmazott ajánlások alapján megtettek.

Az átfogó jelentés felöleli a közfoglalkoztatás valamennyi aspektusát nemcsak a közfoglalkoztatottak szemszögéből, hanem a közfoglalkoztatók és az érintett hatóságok (munkaügyi központ, munkaügyi-, munkavédelmi felügyelőség, önkormányzatok) szempontjából is. A már említett szakigazgatási szervek mellett az ombudsman megkereste az érintett szaktárcákat, így a Belügyminisztérium közfoglalkoztatási helyettes államtitkárát, illetve – a kapcsolódó szociális igazgatási összefüggések okán – az emberi erőforrásért felelős minisztert is. A biztos emellett tájékoztatást kért a foglalkoztatási és közfoglalkoztatási informatikai rendszer működtetésével megbízott Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NFSZ-NMH) főigazgató-helyettesétől is.

Az átfogó vizsgálat alapját – ahogyan az előzetes jelentését is – a biztoshoz érkezett eredendően a panaszbeadványok képezték. A joggyakorlattal összefüggő rendszerszintű, illetve a szabályozási anomáliákat, problémákat felvető beadványok alapján az ombudsman összesen hat⁵⁵ kormányhivatal munkaügyi központját, munkavédelmi és munkaügyi, illetve törvényességi felügyeletet ellátó szakigazgatási szerveit kérte fel tájékoztatás adására. A megkeresésekben az alapjogi biztos egyben az országos helyzetképek megrajzolására, a különböző régiók problémáinak összevetésre alkalmas statisztikai adatokat is kért. Az átfogó vizsgálati jelentésbe emellett beépítette a korábbi helyszíni szemléinek tapasztalatait is.

⁵⁴ Lásd az AJB-/2012. számú ügyben készült jelentést: [http://www.ajbh.hu/allam/je-
lentes/201202986.rtf](http://www.ajbh.hu/allam/je-
lentes/201202986.rtf)

⁵⁵ Az érintett megyék: Bács-Kiskun megye, Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Budapest Főváros, Hajdú-Bihar megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye és Veszprém megye

Az átfogó jelentés kitér a közfoglalkoztatásba való bekerüléssel és az abból való kikerüléssel, a programok működésével, az adatkezeléssel és adminisztrációval, a programok megfelelő működésének ellenőrzésével, szakmai irányításával kapcsolatos alapvető alkotmányossági kérdésekre, a közfoglalkoztatási bérezéssel, illetve a munkajogi garanciák hiányával kapcsolatos alapjogi problémákra is. A biztos ismételt foglalkozott a szociális segélyezés megvonásával kapcsolatos két, az előzetes jelentésben is vizsgált területtel: a 30 napos munkaviszony igazolásával kapcsolatos szabály alkalmazásával, valamint az együttműködési kötelezettség ellenőrzésével, az ún. „tisztá udvar, rendes ház” szabály betartásával összefüggő legfontosabb kérdésekkel.

A közfoglalkoztatásba való bekerülés prioritási szempontjai

Figyelembe véve, hogy a közfoglalkoztatás valójában egy állami, foglalkoztatáspolitikai eszköz az elsődleges munkaerő-piaci szektorba történő vissza-, illetve bejuttatásra, kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a szociális ellátórendszerben megjelenők számától lényegesen kevesebb személyt foglalkoztatni tudó közfoglalkoztatási programok a legrászorultabbak számára is elérhetővé váljanak. Éppen ennek megvalósítása, elősegítése érdekében tette kötelezővé a vonatkozó szabályozás a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázis (FOKA) létrehozását, valamint írta elő, hogy az adatbázisban rögzíteni kell azokat a tulajdonságokat, prioritási szinteket, amelyek figyelembevétele alapján, az egyes álláskereső személyek vonatkozásában, a kirendeltségeknek a közvetítést végeznie kell.

A munkaügyi kirendeltségek a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően a kiközvetítéskor különböző prioritási szempontokat vizsgálnak. A törvényben felsorakoztatott prioritási szint körében vizsgálandó szempont, hogy hátrányos helyzetű, illetve súlyosan hátrányos helyzetű, fogyatékosággal élő vagy megváltozott munkaképességű munkavállalóról van-e szó (ezeket a kategóriákat meghatározza a törvény). Például súlyosan hátrányos helyzetűnek minősül az a munkavállaló, aki legalább 24 hónapja munkanélküli.

Az elektronikus nyilvántartás célja az foglalkoztatást helyettesítő támogatásra (FHT) jogosult, a rehabilitációs ellátásban részesülő, illetve a közfoglalkoztatásban részt vevő személyek munkaerő-piaci helyzetének javítása, a közfoglalkoztatásba való részvételük biztosítása, a közfoglalkoztatás megszervezése, a közfoglalkoztatás feltételeinek biztosítása. Az FHT-ra jogosult személyek személyes adatait és a munkaerő-piaci helyzetükkel összefüggő adatokat – a jegyzők által kötelezően előírt adatszolgáltatás kivételével – az állami foglalkoztatási szerv rögzíti az adatbázisban. A fogyatékoságra, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállalók helyzetére vonatkozó adatok, illetve az egyedülállóságra, tagállami nemzetiséghez való tartozásra vonatkozó adatok a közfoglalkoztatott kérésére, kizárólag önkéntes adatszolgáltatása alapján vehetők fel az adatbázisba.

A biztos a jelentésben kiemelte, hogy a kiközvetítés rendje szerint elsődlegesen a közfoglalkoztatók szakképzésre vonatkozó igényeit mérik fel a munkaügyi kirendeltségek, majd a prioritási szempontokra is figyelemmel ajánlják a kiválasztott személyeket. Egyértelműen kirajzolódik ugyanakkor az ombudsman szerint, hogy a végső döntést minden esetben a közfoglalkoztató hozza meg, ezáltal a rászorultabb személyek közfoglalkoztatása végső soron nem a munkaügyi kirendeltségek kiválasztási eljárásán múlik. Ellentétes érdekek ütköznek tehát. A munkaügyi kirendeltségek próbálják előmozdítani a hátrányos helyzetűek kiválasztását, míg a közfoglalkoztatók gazdasági érdekeik, illetve a közfoglalkoztatási szerződésben foglalt kötelezettségvállalásuk megtarthatósága érdekében a jobb mentális állapotban lévő, nagyobb munkatapasztalattal rendelkező, esetlegesen a már előző programban megismert és jól teljesített munkavállalókat választják ki.

A kormányhivatalok válaszai alapján miután a közfoglalkoztatással betölteni kívánt munkakörök nagyobb része segéd-, illetve betanított munka, a szakértelem, illetve szakképzettség vizsgálata sok esetben nem is szükséges. Az országos és Startmunka programokban a képzések szerepe épp a közfoglalkoztatásra jelentkezők alulképzettségét kívánja kiküszöbölni. A prioritási szempontok figyelembevétele azonban elengedhetetlen fontosságú lenne, a közfoglalkoztatással elérni kívánt cél megvalósításához.

A közfoglalkoztatásra történő munkaközvetítés az állami foglalkoztatási szerv központi adatbázisából történik és nem a FOKA-ból. A központi adatbázis pedig az FtL-ben⁵⁶ meghatározott prioritási szempontoknak csak egy részét tartalmazza. A törvényben meghatározott adatokat – az álláskereső nemére, nemzetiségére az általa eltartottak számára vonatkozó adatokat – az állami foglalkoztatási szerv nem jogosult nyilvántartani.

Az ombudsman szerint komoly probléma, hogy a prioritási szempontok felmérésének, rögzítésének nincsenek egyértelmű szabályai, így a munkaügyi kirendeltségeken dolgozó ügyintézők lelkiismeretességén múlik, hogy a hátrányos helyzetű, illetve súlyosan hátrányos helyzetű, megváltozott munkaképességű álláskeresőkről megfelelő, a valós állapotot tükröző adatokat vegyenek fel. Mindez így – a munkaügyi kirendeltségek leterheltségét is figyelembe véve – a prioritási szempontú kiközvetítés kiüresedésének veszélyét rejti magában.

A biztos a jelentésben utalt arra, hogy a közfoglalkoztatás tervezéséhez felhasználható infrastrukturális adatok (pl. a felajánlható munkaeszköz, szállítóeszköz, elhelyezés) aktuális értékeinek rögzíthetőségét és karbantarthatóságát az NMH megoldotta, azonban a mai napig nem készült olyan célirányos kimutatás készítő funkció, amely ezen adatok tervezésben való felhasználását biztosítaná. A jegyzők többnyire ezeket az adatokat nem is töltik ki, feltehetően a valós idejű nyilvántartás vezetésének jelentős mun-

⁵⁶ A foglalkoztatás elősegítéséről szóló 1991. évi IV. törvény

karáfordítási igénye miatt. Betekintési jogosultság hiányában jelenleg egy másik önkormányzat felajánlott infrastruktúrájának lekérdezése nem lehetséges. A Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázisról szóló kormányrendelet szerint az adatokhoz való teljes körű betekintési jogosultságot kizárólag az NMH, a munkaügyi központ, valamint a Belügyminisztérium részére kell biztosítani.

A biztos rámutatott, hogy a kormányhivataloktól, az NFSZ MH-tól beérkezett válaszok megerősítették a helyszíni vizsgálatok során a munkatársai által tapasztaltakat, miszerint az egyes települések jegyzői nincsenek tisztában a pontos adatszolgáltatási kötelezettségükkel. Azokon a településeken, ahol ismert volt a rendszer, ott annak nehézkes működéséről számoltak be. Az NFSZ MH válaszában szintén kiemelte, hogy a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő személyek nyilvántartása nem teljes körű a FOKA-ban.

Az alapvető jogok biztosa a fentiek alapján azt állapította meg, hogy az álláskeresők, így különösen a nehéz szociális helyzetben lévők, illetve a fogyatékkal élők prioritási szempontjaival összefüggésben a pontos eljárási rend hiánya miatti kiszámíthatatlanság sérti a jogbiztonság követelményét, továbbá nehezíti és akadályozza az esélyegyenlőség előmozdításával összefüggő állami kötelezettségek hatékony teljesítését. A helyzet javítása érdekében a biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy hívja fel a települési önkormányzatok jegyzőinek figyelmét a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló kormányrendeletben foglalt, a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázisban történő adatszolgáltatási kötelezettségeik maradéktalan betartására. Az ombudsman emellett felkérte a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) elnökét, hogy tekintse át a foglalkoztatás elősegítéséről szóló törvénynek az állami foglalkoztatási szervek adatkezelésére vonatkozó felhatalmazó rendelkezéseit.

A munkaalkalmassági vizsgálat problémái a közfoglalkoztatásban

Az ombudsman munkatársai a helyszíni vizsgálatok során tapasztalták, valamint több panaszos is sérelmezte, hogy a közfoglalkoztatás során komoly feszültséget okoz annak az eldöntése, hogy a konkrét munkavállaló egészségügyileg alkalmas-e, illetve képes-e az adott feladat ellátására. A beadványokban arról számoltak be, hogy bár a foglalkozás-egészségügyi vizsgálaton alkalmasnak minősítették őket az adott munkakör betöltésére, valójában az egészségügyi állapotuk nem tette lehetővé a rájuk bízott feladatok elvégzését. Más panaszosok pedig azt jelezték, hogy alkalmatlannak minősítették őket, bár véleményük szerint az adott feladatot el tudták volna látni. Mindezek miatt az ombudsmani jelentés áttekintette a foglalkozás-egészségügyi, munkaköri alkalmassági vizsgálatokra vonatkozó szabályozást.

A jelentés ezzel összefüggésben tartalmazza, hogy a dolgozók alkalmassági vizsgálatra küldéséért minden esetben a munkáltató a felelős. A munkáltató a munkaköri orvosi alkalmassági vizsgálat elvégzését és a véleményezést a „Beutalás munkaköri orvosi alkalmassági vizsgálatra” elnevezésű nyomtatvány pontos kitöltésével és aláírásával kéri. A vizsgálat napján a vizsgálatra kötelezett dolgozó a megadott időpontban köteles megjelenni. Ha a dolgozó a vizsgálaton saját hibájából nem jelenik meg, munkába nem állítható. Ha pedig a már foglalkoztatott dolgozó nem jelenik meg a számára kötelezően előírt vizsgálaton, a munkakörében való további munkavégzéstől a vizsgálat elvégzéséig el kell tiltani. A munkaköri alkalmasság véleményezése kizárólag a munkáltató által megjelölt konkrét munkakörre történik. Ha a dolgozó, vagy a munkáltató a döntéssel nem ért egyet, joga van a másodfokú foglalkozás-egészségügyi szervhez fellebbezni. A másodfokú döntéséig a már kiadott első fokú munkaköri orvosi alkalmassági vélemény szerint kell eljárni.

A foglalkozás-egészségügyi orvos a dolgozó vizsgálata után a „Munkaköri orvosi alkalmassági vélemény” megnevezésű nyomtatványon alkalmas, nem alkalmas, vagy ideiglenesen nem alkalmas véleményt ad. Az orvos az adott munkakör ellátására vonatkozó korlátozásokat is előírhat, továbbá a vizsgálati eredmények alapján a rendeletekben javasoltaknál rövidebb érvényességi időt is megállapíthat. Az alkalmassági vélemény egy példányban készül a munkaügy számára, melyet az egészségügyi szolgáltató a munkavállalónak ad át. A munkáltató az orvosi alkalmassági vizsgálatok érvényességi idejéről köteles nyilvántartást vezetni és ennek alapján a dolgozókat időszakos orvosi vizsgálatra küldeni. Azon munkavállaló esetében, akit azonos munkakörben ismételt foglalkoztatnak, az alkalmassági vélemény a munkaviszony megszűnését követően 6 hónapig érvényes, ha a dolgozó egészségi állapotában nem állt be változás.

A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 1998-as NM rendelet szerint, ha a munkavállaló vagy a munkáltató a munkaköri alkalmasság, a munkaügyi központ és az álláskereső a szakmai alkalmasság első fokú véleményével nem ért egyet, az orvosi vélemény kézhezvételétől számított 15 napon belül egy külön nyomtatványon kérheti a munkaköri, illetve szakmai alkalmasság másodfokon történő orvosi elbírálását az első fokon eljáró szervnél. A szakmai alkalmasság másodfokú véleményezését az álláskeresőknél a munkaügyi központ telephelye szerint foglalkozás-egészségügyi szakellátó hely végzi. A másodfokú egészségügyi szerv döntéséig az első fokú egészségügyi szerv véleménye szerint kell eljárni.

Az ombudsman szerint mindezt össze kell vetni a szociális ellátás folyósítására vonatkozó szabályozással. Eszerint ugyanis az FHT-ra jogosult személynek a számára felajánlott közfoglalkoztatási lehetőséget kötelező elfogadnia, egyedüli kimentési lehetőség, ha a munkakörre vonatkozóan

az orvosszakmai vélemény szerint alkalmatlan. Az orvosi alkalmassági vélemény tehát döntő befolyással lehet a szociális ellátás megszüntetésére. A biztos kiemelte továbbá, hogy amennyiben alkalmatlan az ellátásban részesülő az adott munkakör betöltésére, az éves felülvizsgálat során az ellátás feltételül szabott 30 napos jogosító időt – egészségügyi állapotára tekintet nélkül – igazolnia szükséges, a jogalkotó ebben az esetben nem biztosít mérlegelési lehetőséget.

Az ombudsman elismerte a jelentésben, hogy a hatályos jogi szabályozás alapján megvan az elvi lehetősége a közfoglalkoztatottnak arra, hogy jogorvoslattal éljen a szerinte nem megfelelő munkaköri alkalmassági orvosi véleménnyel szemben, a gyakorlatban azonban mindez nem mentesíti őt az alól, hogy a jogorvoslati eljárás ideje alatt – kötelezően – ellássa az esetleg egészségi állapotának nem megfelelő munkakört. A jogorvoslati eljárás befejezéséig ugyanis az elsőfokú szerv véleménye az irányadó. Az alapjogi biztos szerint nem életszerű az sem, hogy a munkára „alkalmatlan” minősítést kapott személy esetében a közfoglalkoztató megvárja a jogorvoslati eljárás végét, és esetlegesen pozitív döntést hozzon a pályázó személyre vonatkozóan.

A jelentés külön is említi, hogy a szabályozás alapján további kérdésként merül fel, hogy amennyiben „alkalmas” minősítést kap az FHT-ban részesülő, de a jogorvoslati eljárás során alkalmatlanságát állapítják meg, akkor automatikusan megszüntetik-e a szociális ellátását azért, mert az elsőfokú döntés szerint fel kellett volna vennie a munkát, orvosi alkalmatlanságra hivatkozva azonban azt megtagadta. A biztos arra jutott, hogy nem elfogadható az a körülmény, ha a kimentési lehetőség, a jogorvoslati jog gyakorlása csupán de iure, jogszabályi szinten érvényesül. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy érdemi és hatékony jogorvoslat az érintettek kiszolgáltatott helyzetére, valamint a következményekre figyelemmel a gyakorlati megvalósulására alkalmas, világos eljárásrenddel kell elősegíteni.

Mindezek alapján pedig felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy gondoskodjon arról, hogy a foglalkozás-egészségügyi alkalmassági vizsgálatok nyomán hozott döntésekkel szemben a tényleges jogorvoslati lehetősége – figyelemmel a szociális törvényre – egyértelmű és a jogalkalmazási gyakorlatban ténylegesen is biztosított legyen.

A közfoglalkoztatási programok tervezésének, illetve végrehajtásának szakmai háttérével kapcsolatos hiányosságok

A jelentés kitér arra, hogy a megkeresett kormányhivatalok munkaügyi központjaitól és munkavédelmi felügyelőségeitől, valamint az egyes közfoglalkoztatóktól érkező tájékoztatások a működés során feltárt hiányosságok, jogsértések indokaként egyöntetűen a megfelelő időben és szakszerűséggel elvégzett tervezés hiányát nevezték meg. Mindennek az oka az volt, hogy az önkormányzatok számára nem állt rendelkezésre elegendő idő az egész éves közfoglalkoztatási program megtervezésére. Különösen kirívó esethez

említhető az, amikor az érintett önkormányzatoknak mindössze két napjuk volt arra, hogy pályázatukat kidolgozzák és benyújtsák a szakminisztériumnak. Mindezt úgy, hogy egyes programok esetében a pályázati kiírásban olyan feltételek is szerepeltek, amelyek teljesítésére a kistéleplések önkormányzatainak nincsen megfelelő szakapparátusa.

A fenntartható fejlődést vizsgáló külön jelentés kiemeli, hogy a Startmunka mintaprogramok esetében a program sikeressége a szakmai ismereteken múlik, így elengedhetetlen és nélkülözhetetlen szakmai ismeretekkel rendelkező személy részvétele a program tervezése, irányítása során. Mindezeket a biztos az átfogó jelentésben nemcsak a mintaprogramok esetében, illetve nemcsak a fenntarthatóság szempontjából, hanem általában, valamennyi közfoglalkoztatási program esetében lényeges szempontként rögzítette. Rámutatott, hogy a közfoglalkoztatók számára minden esetben nélkülözhetetlen, hogy a programok és pályázatok megtervezéséhez elegendő idő és megfelelő szakmai segítség álljon a rendelkezésükre. E nélkül ugyanis lehetetlen a megalapozott, felelősségteljes tervezés és maga a közfoglalkoztatási program sikeressége kerülhet veszélybe.

Az előzetes jelentés kiemelt problémaként foglalkozott az országos programok és a Startmunka mintaprogramok esetében tételes jogszabályi kötelezettségként előírt képzések elindulásának elmaradásáról. A belügyminiszter válaszában elismerte a mulasztásokat, valamint jelezte, hogy a legtöbb megyében a képzések 2012. szeptember és október hónapban indultak el a TKKI szervezésében. Az átfogó jelentésben az ombudsman ennek kapcsán megjegyezte, hogy ez a jövőre nézve megoldást jelenthet, de a 2012-ben indult programokban részt vevők szempontjából a képzések elmaradása hátráltatta a megvalósítás sikerességét és kézzelfogható gyakorlati problémákat, veszteségeket is okozott. Mindez pedig rávilágít arra, hogy nem csupán a programok szakmai sikerességét mozdítja elő, hanem a közfoglalkoztatás célja, az elsődleges munkaerő-piaci részvétel elősegítése szempontjából is kulcsfontosságú a programokhoz kapcsolódó képzések tervezhetősége és lebonyolítása.

Ennek nyomán a biztos felkérte a belügyminisztert, hogy gondoskodjon arról, hogy a közfoglalkoztatási programok előzetes tervezése során minden esetben rendelkezésre álljon a szükséges szakértelem és a megfelelő időkeret a sikeres megvalósítás érdekében.

A munkaügyi és munkavédelmi szabályok megtartása

A jelentés a tervezés, a szakszerű felkészülés hiányával szoros összefüggésben emelte ki a munkavédelmi és munkaügyi jogsértésekkel kapcsolatban tapasztaltakat. A munkaügyi központok hangsúlyozták, hogy a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódóan érzékelhető volt, hogy a közfoglalkoztatók nem készültek fel maradéktalanul a foglalkoztatási formára a megelőző intézkedések tekintetében. A közfoglalkoztatásban történő foglalkoztatás munka-

védelmi megfeleléssége attól is függ, hogy a közfoglalkoztatók felkészültek-e és rendelkeznek-e a munkavédelem tárgyi, személyi, munkaszervezési feltételeivel, amelyeket a foglalkoztatónak már a közfoglalkoztatást megelőzően szükséges vizsgálnia, illetve a szükséges megelőző intézkedéseket meg kell tennie. Bár a helyszíni szemléken a biztos munkatársai nem tapasztaltak szembeötlő hiányosságokat a munkavédelemben, ugyanakkor a beadványokban a panaszosok rendszerint – főleg az év első felében – több lényeges, a munkavégzés és a munkavállaló személyes biztonságát is veszélyeztető jogsértésről, mulasztásokról számoltak be. A kormányhivatalok által megküldött adatokból összeállított táblázatból látható, hogy valamennyi munkavédelmi vizsgálat közérdekű bejelentés nyomán indult, emellett azonban – a jogsértéseket megelőzendő – a munkavédelmi felügyelőségek hivatalból csupán elenyésző számban, mindössze egy vizsgált megyében indítottak ellenőrzéseket. A helyszíni tapasztalatok alapján ennek okai összetettek, egyrészt jellemző volt a személyi és anyagi erőforrások hiánya, a hatóságok általános leterheltsége, valamint az ellenőrzési folyamatok során tapasztalt párhuzamosságok, továbbá a szakmai irányítás következetlenségei.

A jelentés szerint általános panaszként jelent meg mind az önkormányzatok, mind a hatóságok részéről az, hogy a programok elindításának csúszásában és a munkavédelmi hiányosságok bekövetkeztében komoly szerepet játszott a közbeszerzési eljárások elhúzódása. Mindezek alapján a biztos előremutatónak tartotta, hogy a probléma kezelése érdekében a belügyminiszter az állami vagyoni felügyeletéért felelős miniszterrel együttműködve a közbeszerzési törvény módosítása révén felhatalmazást kapott, hogy rendelkezésével szabályozza a közfoglalkoztatók részéről a közfoglalkoztatás ellátásához szükséges, az uniós értékhatárt el nem érő beszerzéseknek a törvénytől eltérő sajátos szabályait.

A közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér összege

A biztos már az előzetes vizsgálati jelentésben is jelezte, hogy a helyszíni szemléken maguk a közfoglalkoztatottak az egyik elsődleges problémaként a közfoglalkoztatási bér – a minimális megélhetéshez szükséges legalacsonyabb munkabérhez képest is – méltatlanul alacsony mértékét említették. Különösen azok, akik nem nyolcórás, hanem hatórás közfoglalkoztatási programban vettek részt. A jelentés említi, hogy a hatályos szabályok tételesen rögzítik a közfoglalkoztatási bér, illetve a közfoglalkoztatási garantált bér összegét. Elméletileg lehetséges ugyan a közfoglalkoztatásban a teljesítménybérezés alkalmazása és a teljesítménykövetelmények száz százalékot meghaladó teljesítése esetén magasabb bér kifizetése, de ilyet a vizsgálatok során munkatársaim nem tapasztaltak. A közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló kormányrendelet alapján a közfoglalkoztató a megítélt támogatásból csak az egyes munkakörhöz tételesen rögzített bért fizetheti ki, attól eltérnie legfeljebb csak saját költségvetése terhére lehet.

A közfoglalkoztatásról szóló törvény azt rögzíti, hogy a közfoglalkoztatottat megillető munkabér összege megegyezik a teljesítményhez kötött tevékenységek kivételével a közfoglalkoztatási bérral, a legalább középfokú iskolai végzettséget, szakképesítést igénylő munkakör betöltése esetén a közfoglalkoztatási garantált bérral. A közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér el kell hogy érje a közfoglalkoztatott számára a közfoglalkoztatást közvetlenül megelőzően folyósított álláskeresési járadék, rehabilitációs ellátás, illetve a foglalkoztatást helyettesítő támogatás havi összegét, és közfoglalkoztatási bér, közfoglalkoztatási garantált bér összegét a közfoglalkoztatottat megillető munkabér csak többletteljesítés esetében haladhatja meg.

A törvény itt arra hatalmazza fel a kormányt, hogy a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér mértékét rendeletben állapítsa meg. A felhatalmazás alapján megalkotott kormányrendelet alapján a teljes munkaidőben foglalkoztatott közfoglalkoztatott részére megállapított közfoglalkoztatási bér a szakképesítést és középfokú iskolai végzettséget nem igénylő munkakör betöltése és teljes munkaidő teljesítése esetén havibéreként 71 800 forint, a hetibéreként 16 525 forint, a napibéreként pedig 3305 forint. A kormányrendelet arról is rendelkezik, hogy a legalább középfokú iskolai végzettséget, szakképesítést igénylő munkakör betöltése esetén a közfoglalkoztatottat megillető garantált közfoglalkoztatási bér teljes munkaidő teljesítése esetén havibéreként 92 000 forint, a hetibéreként 21 175 forint, napibéreként 4235 forint. A közfoglalkoztatási bér megállapítása a minimálbérről vonatkozó szabályozás logikáját követi, de a bérek összegét alacsonyabban állapítja meg.

A kötelező legkisebb munkabér és a garantált bérminimum megállapításáról szóló kormányrendelet alapján ugyanakkor a teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló részére megállapított alapbér kötelező legkisebb összege a teljes munkaidő teljesítése esetén 2012. január 1-jétől havibér alkalmazása esetén 93 000 forint, hetibér alkalmazása esetén 21 400 forint, napibér alkalmazása esetén 4280 forint. A minimálbér összegét tartalmazó kormányrendelet szerint a legalább középfokú iskolai végzettséget, illetve középfokú szakképzettséget igénylő munkakörben foglalkoztatott munkavállaló garantált bérminimuma a teljes munkaidő teljesítése esetén 2012. január 1-jétől havibér alkalmazása esetén 108 000 forint, hetibér alkalmazása esetén 24 850 forint, napibér alkalmazása esetén 4970 forint.

A jelentésben a biztos így arra mutatott rá, hogy jelenleg a közfoglalkoztatási bér a teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló részére megállapított alapbér kb. 77 százaléka, míg a közfoglalkoztatási garantált bérben részesülők – legalább középfokú iskolai végzettséget, szakképzettséget igénylő munkakörben foglalkoztatottak – minimálbérének 85 százalékára jogosultak.

Az ombudsman szerint alkotmányossági szempontból a fő kérdés, hogy a közfoglalkoztatotti bér, illetve a jogszabály által megállapított kötelező

bérminimum közötti különbségnek milyen ésszerű indoka lehet. A biztos hangsúlyozta, hogy alkotmányosan nem értékelhető elem, hogy a közfoglalkoztatási bér, illetve a garantált közfoglalkoztatási bér magasabb, mint a rászorultsági alapon járó szociális transzferek, hiszen ezek eltérő funkciójú jogintézmények: jelen esetben munkabérről, nem pedig segélyről van szó. Az indokokkal összefüggésben a közfoglalkoztatásért felelős helyettes államtitkár arra mutatott rá, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyban a követelmények csak közelítenek az elsődleges munkaerőpiacon a munkavállalókkal szemben támasztott követelményeknek. A biztos szerint azonban a válasz nem tartalmazza, hogy az előírt követelmények különbözősége miben áll, ilyenre sem a hatályos jogi szabályozás, sem pedig a helyszíni vizsgálati tapasztalatok nem utalnak.

A jelentés kitér arra is, hogy ellentmondás mutatkozik azonban a fentebb részletezett belügyminisztériumi álláspont és aközött, hogy a szaktárca a közfoglalkoztatás során elért eredmények között említette, hogy a munkavégzés követelményrendszerének közelítése az elsődleges munkaerőpiacon elvárt teljesítményhez növeli az érintett álláskeresők esélyét a közfoglalkoztatásból való kilépés utáni versenyszférában való munkavállalásra. Az ombudsman szerint amennyiben a követelményrendszert közelítik a nyílt munkaerőpiacon alkalmazotthoz, úgy elvárható, hogy a közfoglalkoztatási bér, illetve a közfoglalkoztatási garantált bér összegét is közelítsék a minimálbér összegéhez.

Az ombudsman jelentése ennek kapcsán megjegyzi, hogy nem segíti az elsődleges munkaerőpiacra való visszatérést az sem, hogy a munkakörhöz kapcsolódó bérezés alacsony összege és merevsége miatt még kiváló munkateljesítmény esetén sincs lehetőség magasabb bérkifizetésre, ezzel pedig a közfoglalkoztatott megfelelő motiválására, érdekeltté tételére a jobb munkavégzés tekintetében.

Az alapjogi biztos az alkotmánybírói gyakorlatra figyelemmel az eltérő szabályozás kapcsán arra hívta fel a figyelmet a jelentésben, hogy a közfoglalkoztatottaknak nincs döntési, választási lehetősége abban, hogy részt kíván-e venni a közfoglalkoztatásban és abban sem, hogy mely közfoglalkoztatóhoz kerül. A kiválasztásra – a kiközvetítés alapján – a közfoglalkoztató jogosult. A közfoglalkoztatásra vonatkozó szabályok – a hagyományos munkajogviszonytól eltérő – rendelkezéseiből nem olvasható ki olyan elem, amely alátámasztaná azt, hogy a határozott időtartamú jogviszonyban álló, napi 8 órát dolgozó – nemegyszer nehéz fizikai munkát végző – közfoglalkoztatottak számára miért járna lényegesen kevesebb bér, mint az országosan megállapított bérminimum. A közfoglalkoztatott e jogviszonyból adódó kötelezettségei alapvetően megegyeznek ugyanis a munkavállalóval.

Az ombudsman elvi élel mutatott rá arra, hogy a minimálbér megállapítása a munkavállalót védő garancia, a szabályozás alapján azonban a munkajogviszonyban álló személyek közt a közfoglalkoztatottakat a közfoglal-

koztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló kormányrendelet egyéb tulajdonságuk alapján hátrányosan különbözteti meg akkor, amikor esetükben a kötelező munkabér összegét alacsonyabban állapítja meg. A biztos szerint a jogalkotó nem hagyhatja figyelmen kívül a minimálbérrre vonatkozó szabályokat pusztán azért, mert a közfoglalkoztatotti jogviszonyt külön kezeli: az alkotmányossági vizsgálatban a szabályozás funkcióját kell figyelembe venni. A jelentés kiemeli, hogy az alacsony bér kihatással van a betegszabadság és a táppénz összegére is, hiszen azt a közfoglalkoztatotti bér alapján kell kiszámítani.

Mindezek alapján az alapvető jogok biztosa azt állapította meg, hogy a közfoglalkoztatottak esetében az eltérő kötelező bérminimumok előírása, ennek következtében pedig az alacsonyabb összegben meghatározott betegszabadság és táppénz sérti az egyenlő bánásmód követelményét.

A szükséges intézkedések kapcsán az ombudsman az Alaptörvény N) cikkét hívta fel, amely szerint Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek – így az alapvető jogok biztosa is – feladatuk ellátása során ezt az elvet kötelesek tiszteletben tartani. A biztos szerint az alkotmányos jogsérelmek orvoslása során alapesetben a költségvetési szempontok nem számítanak, ugyanakkor jelen esetben az adekvát megoldás, azaz a közfoglalkoztatotti béreknek a minimálbér szintjére hozása azonnal jelentős költségvetési forrásokat igényelne.

Mindezek alapján a fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének tiszteletben tartásával a biztos arra kérte fel a belügyminisztert, hogy a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló kormányrendelet megfelelő módosításának kezdeményezésével az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése érdekében több lépcsőben végrehajtott, fokozatos emeléssel teremtse meg, hogy a közfoglalkoztatotti bérek elérjék a kötelező legkisebb munkabér mértékét.

A heti bérfizetés problémája

A már több ízben is említett, a közfoglalkoztatottakat a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló kormányrendelet azt is előírja, hogy a havi közfoglalkoztatási bér kifizetése – kivételt nem engedve – kizárólag heti bér-részletekben történhet. Tipikus közfoglalkoztatotti panasz volt, hogy az eleve alacsony összegű bérüket, különösen a hatórás foglalkoztatás esetén – esetenként kiszámíthatatlan időközönként – heti bontásokban kapták meg. A helyszíni vizsgálatok alkalmával a közfoglalkoztatottak arról számoltak be, hogy a gyakran a 2000–5000 forintot el nem érő bér-részletek miatt nehézséget okoz, különösen a családok esetében a vásárlás és a havi közüzemi számlák befizetése. Az előzetes vizsgálati jelentésben külön is szerepelt, hogy a közfoglalkoztatotti bérkifizetések

ütemezésének követhetlensége, a bérkifizetés időpontjáról szóló előzetes tájékoztatás esetlegessége, a pontos eljárási rend szabályozatlansága sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét, továbbá a közfoglalkoztatottak tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszaállást okoz, mivel a jogsérelem bekövetkeztenek állandó és közvetlen veszélyét hordozza magában. A heti bérkifizetési kötelezettség jelentős adminisztrációs feladatokat – és emiatt bekövetkező adminisztrációs problémákat –, illetve indokolatlan többletköltséget keletkeztet, miközben az érintettek – a közfoglalkoztatók és a közfoglalkoztatottak – jelentős része számára többletterheket okoz. Mindezek alapján a biztos kezdeményezte a belügyminiszternél, hogy vizsgálja felül a heti bérkifizetés szükségességét és módját, figyelemmel a gyakorlatban okozott jelentős problémákra.

Az előzetes jelentés megállapításait megerősítették a kormányhivataloktól és az önkormányzatoktól érkezett válaszok, amelyekben hasonló problémákról számoltak be és szinte egyöntetűen a heti bérkifizetés indokolatlansága mellett foglaltak állást. A belügyminiszter válaszában ehhez képest arról tájékoztatta a biztos, hogy a havi bér heti bér-részletekben, készpénzben történő teljesítésének célja, hogy takarékoskodásra ösztönözzön a nagyobb összegű kiadások teljesítése érdekében. A heti bérkifizetéssel a közfoglalkoztatottak folyamatosan meg tudják oldani a felmerülő életvezetési problémáikat, így például a rendszeres élelmiszervásárlást, vagy a napi szükségleti cikkek beszerzését. Egyszeri, nagy összegű élvezeti cikkek – alkohol, cigaretta – vásárlása, illetve szerencsejáték-szenvedély miatt nem kényszerítik a családjukat több heti éhezésre, nélkülözésre. A belügyminiszter álláspontját ugyanakkor nem támasztotta alá érvekkel vagy adatokkal, így nem derült ki, hogy mindezt mire alapozza, miközben ennek ellentmondanak mind a helyszíni szemléken tapasztaltak, mind a megkeresett szervektől beérkezett válaszok.

A jelentés említi, hogy a hosszabb időtartamú önkormányzati közfoglalkoztatás például jellemzően 6 órás munkaidőben történik, itt – az iskolai végzettséget nem igénylő foglalkoztatás esetén – a közfoglalkoztatási bruttó bér kb. 54 000 forint. Ennek az igen alacsony bérösszegnek a nemegyszer bizonytalan időközönként, körülbelül heti bontásban történő kifizetése nehezítheti, indokolatlan többletköltséget eredményezhet a családi költségvetés szempontjából. A szociális biztonsághoz való jog kapcsán érdemes a biztos utalt arra is, hogy sok esetben a családból egy személy vesz részt a közfoglalkoztatásban és minimális vagy esetleg semmilyen bevételük nincs e jövedelem emellett. A kormányrendelet értelmében a heti bér-részlet fizetése esetén a bérből levonást arányosan kell végrehajtani, ez pedig azt jelenti, hogy a maximum 16 525, illetve 21 175 forint heti bérből kell kigazdálkodniuk a családoknak a – minimálbérrhez viszonyított arányokkal számított – tartozásaik levonása után az újabb közüzemi számláik kifizetését, valamint létfenntartásuk költségeit.

Az előzetes jelentés tartalmazza, hogy a minimálbérnél jelentősen alacso-

nyabb közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér összegéből a bírósági végrehajtásról szóló törvény alapján az elmaradt közüzemi és adótartozások miatt történő levonások – különös figyelemmel a heti bérkifizetés alkalmazására – nagy arányban okoznak megélhetési problémákat a közfoglalkoztatottak számára. A belügyminiszter tájékoztatása szerint ugyanakkor a tervek között nem szerepel a közfoglalkoztatási bér és közfoglalkoztatási garantált bér vonatkozásában az eljárási szabálytól eltérő rendelkezés megalkotása.

Az ombudsman így ismételten arra hívta fel a figyelmet, hogy ilyen alacsony bérösszeg esetében a heti kifizetésnek nincsen alkotmányos indoka, az „életvezetési” szabályok általános, mindenkire vonatkozó megállapítása pedig az érintettek emberi méltóságát és önrendelkezési jogát sértő megoldás. A biztos rámutatott, hogy bár a bérkifizetés rendszere alapvetően nem alkotmányossági, hanem technikai kérdés, jól látható, hogy a heti bérfizetési kötelezettséggel szemben, a válaszhatóság megteremtése mellett nemcsak – a szaktárca kivételével – valamennyi résztvevő egyetértése és támogatása, praktikus, gyakorlati és gazdasági megfontolások, hanem alapjogi érvek is állnak. Nem elhanyagolható szerinte az a tény sem, hogy a válaszhatóság megteremtésével a bérkifizetés terén az ellenőrzési kapacitások átcsoportosíthatóak a valódi jogsérelmek orvoslása felé.

Mindezek alapján az alapvető jogok biztosa azt állapította meg, hogy a közfoglalkoztatottak számára a kormányrendeletben előírt kötelező heti bérkifizetés rendszere – az adminisztrációs nehézségek miatt – ellentétes a jobbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal. Emellett a megélhetést megnehezítő hatása okán az érintettek szociális biztonságához való jogával összefüggésben a jogsérelem közvetlen veszélyét jelenti, valamint – annak az életvezetést befolyásoló indokolásával – kifejezetten sérti az emberi méltósághoz és az önrendelkezéshez való jogot is.

A biztos a feltárt visszásság orvoslása érdekében ebben az esetben is a belügyminiszterhez fordult és felkérte, hogy a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló kormányrendelet megfelelő módosításának kezdeményezésével biztosítsa a választás és annak megfelelően a havi bérfizetés lehetőségét, amennyiben ezt a közfoglalkoztatott kéri.

A szabadság mértékének és kiadásának eltérő szabályainak alkotmányossága

A jelentésben a biztos utalt arra, hogy a közfoglalkoztatottakat megillető szabadság mértékére valamint kiadására vonatkozó 2012. július 1-jétől hatályos szabályok szerint a közfoglalkoztatottat megillető szabadság mértéke naptári évenként – pótszabadság alkalmazása nélkül – maximum 20 munkanap. A közfoglalkoztatási jogviszony esetén továbbá az Mt. szabadság kiadására vonatkozó szabályai nem alkalmazhatók. A biztos szerint a közfoglalkozta-

tási törvényben⁵⁷ meghatározott 20 munkanap szabadság a közfoglalkoztatotti jogviszonyban foglalkoztatott munkavállalókra nézve jelentős hátrányt jelent az Mt. alapján létrehozott munkaviszonyban foglalkoztatott munkavállalókat megillető szabadság mértékéhez képest. A hatályos munkajogi szabályozás szerint ugyanis a munkavállalókat az alapszabadságon túl életkorukra, gyermekeik számára tekintettel pótszabadság illeti meg.

A jelentés arra is felhívja a figyelmet továbbá, hogy az Mt. szerint a szabadság kiadásának időpontját – a munkavállaló előzetes meghallgatása után – a munkáltató határozza meg. Az alapszabadság egynegyedét – a munkaviszony első három hónapját kivéve – a munkáltató a munkavállaló kérésének megfelelő időpontban köteles kiadni. A munkavállalónak erre vonatkozó igényét a szabadság kezdete előtt legkésőbb tizenöt nappal be kell jelentenie. Ha a munkavállalót érintő olyan körülmény merül fel, amely miatt a munkavégzési kötelezettség teljesítése számára személyi, illetőleg családi körülményeire tekintettel aránytalan vagy jelentős sérelemmel járna, a munkavállaló erről haladéktalanul értesíti a munkáltatót. Ebben az esetben a munkáltató az alapszabadság egynegyedéből összesen három munkanapot – legfeljebb három alkalommal – a munkavállaló kérésének megfelelő időpontban, a tizenöt napos bejelentési határidőre vonatkozó szabály mellőzésével köteles kiadni. A munkavállaló a munkáltató felszólítása esetén a körülmény fennállását a munkába állásakor haladéktalanul igazolni köteles.

A Mt. fenti rendelkezéseivel szemben azonban a közfoglalkoztatottak esetén a szabadság teljes mértékéről a közfoglalkoztató rendelkezik. A szaktárca álláspontja szerint ezúttal az eltérő szabályozás indoka az, hogy a közfoglalkoztatás átmeneti megoldás, és az eltérő szabályozás épp azt a célt szolgálja, hogy a közfoglalkoztatottak „ne ragadjanak benn” a közfoglalkoztatási rendszerben. Ennek kapcsán azonban az ombudsman ismételten arra mutatott rá, hogy pusztán az a tény, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony egy speciális munkajogviszony, alkotmányosan nem alapozza meg a Munka Törvénykönyvében rögzített garanciáktól hátrányosan eltérő szabályok alkalmazásának lehetőségét. A biztos szerint nem látható alkotmányos indoka annak, hogy a közfoglalkoztatotti jogviszony esetében milyen speciális sajátosság indokolná a garanciális szabályoktól való eltérést. Különösen arra tekintettel, hogy a közfoglalkoztatottak különösen kiszolgáltatottak a közfoglalkoztatókkal szemben, így – még élő garanciák mellett is – nehézkes a jogérvényesítés ezen a területen.

Az ombudsmani jelentés azt is hangsúlyozza, hogy ismét kirajzolódik a sajátos munkaviszonyon belül egymással szemben fellépő és egyben az álmilag kitűzött cél megvalósításának gátat szabó érdekellentét, miszerint a foglalkoztatót a közfoglalkoztatási szerződésben vállalt kötelezettség telje-

⁵⁷ A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény

sítése mellett, szigorú gazdasági érdekek is motiválnak. Így a közfoglalkoztatott kikerülését és az elsődleges munkaerőpiacra történő belépését (pl. az ehhez szükséges állás pályázatokon való részvételét) épp a rendszer merevsége, illetve a közfoglalkoztató ellenérdekeltsége hiúsíthatja meg. A munkavállalók jogait és egyenlőségét védő szabályok lebontása, csökkentése a kitűzött alkotmányos cél megvalósítása ellen hat.

Az alapjogi biztos ennek nyomán azt állapította meg, hogy a közfoglalkoztatottak esetében a szabadság kiadásával, illetve mértékével kapcsolatban a többi munkavállalóhoz képest, a rájuk vonatkozó garanciális szabályoktól ésszerű indok nélkül eltérő rendelkezések sértik az egyenlő bánásmód követelményét. Ennek megoldása érdekében arra kérte a belügyminisztert, hogy a közfoglalkoztatási törvény megfelelő módosításának kezdeményezésével teremtse meg, hogy – az egyenlő bánásmód követelményének megfelelően – a közfoglalkoztatottakra is a munkavállalókat megillető garanciák vonatkozzanak a szabadsággal és a betegszabadsággal kapcsolatosan.

Az ellenőrzések lefolytatása

A jelentés a kapott tájékoztatások alapján rögzíti, hogy a közfoglalkoztatási programok ellenőrzése több szinten történik. Kifejezetten a közfoglalkoztatási programok ellenőrzését látja el egyrészt a Belügyminisztérium (BM), másrészt a közfoglalkoztatási szerződések tekintetében az egyes munkaügyi központok, munkaügyi kirendeltségek van ellenőrzési feladata. Emellett a munkaügyi, munkavédelmi szabályok megtartását – ahogyan a többi foglalkoztatási jogviszony esetében, úgy közfoglalkoztatási programoknál is – a munkaügyi és munkavédelmi szakigazgatási szervek ellenőrzik.

A BM vizsgálatai során kiemelt figyelmet fordított a közfoglalkoztatási támogatás szabályszerű felhasználásának, a közfoglalkoztatási jogviszonyra vonatkozó feltételek teljesítésének ellenőrzésére. A minisztériumi ellenőrzések a közfoglalkoztatási helyettes államtitkár által jóváhagyott havi ellenőrzési terv szerint, általános szempontok alapján folynak, azokról hetente készül feljegyzés. Az ellenőrzések célja a támogatások felhasználása szabályszerűségének és hatékonyságának értékelése, továbbá annak vizsgálata, hogy az alkalmazott gyakorlat mennyiben felel meg a jogszabályi előírásoknak, minőségi elvárásoknak, emellett cél a befektetett értékek és megvalósulási értékek arányának vizsgálata. A helyettes államtitkár tájékoztatása szerint az ellenőrzéseik nem tártak fel olyan kirívó gondokat, amelyek jogszabály módosítást, vagy azonnali szakmai iránymutatás kiadását igényelték volna. A vizsgálat során a biztos rendelkezésére állt a Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkárság által kiadott, a közfoglalkoztatási programok monitorozásának protokolljáról szóló útmutató, amelyből kiderült, hogy a minisztérium ellenőrzése elsősorban a Startmunka minta-programokat érintette.

A munkaügyi központ megyei, illetve fővárosi szervezete emellett el-

lenőrzi a közfoglalkoztatási munkavégzés közfoglalkoztatási szerződésben foglaltak szerinti teljesítését. A közmunkaprogramok ellenőrzése során azonban problémaként jelentkezett, hogy az egyes programok elbírálása és megvalósulása során azokat szakmai szempontból értékelni nem tudják, mivel ehhez nem rendelkeznek megfelelő szakértelemmel. A közfoglalkoztatási helyettes államtitkár tájékoztatása szerint a közfoglalkoztatással kapcsolatos helyszíni ellenőrzéseken a munkaügyi kirendeltségek munkatársai részt vesznek ugyan, azonban ez irányú feladataikat a fentebb említett jogszabály külön nem nevesíti.

Az ellenőrzés rendszerén belül a biztos szerint problémát jelent a párhuzamos feladatellátás, mindez pedig – figyelemmel a munkaügyi központok és kirendeltségek szűkös anyagi és emberi erőforrásaira – nemcsak csökkenti a hatékonyságot az egyes programok esetében, hanem a hatáskörgyakorlás tekintetében jogbizonytalanságot is okoz. Előfordulhat, hogy bizonyos típusú programok – jellemzően a Startmunka mintaprogramok – esetében többszörös ellenőrzésre kerül sor, míg mások kieshetnek az ellenőrzési folyamatból.

A további problémák megelőzése érdekében az ombudsman arra kérte a belügyminisztert, hogy végezze el a közfoglalkoztatási programok ellenőrzési módszerének átfogó szakszerűségi, hatékonysági szempontú felülvizsgálatát az eddigi tapasztalatok, valamint a jelentésben foglalt megállapításokra figyelemmel.

A jelentésben a biztos kitért arra is, hogy a közfoglalkoztatási támogatók felhasználásának ellenőrzésével összefüggésben hívták fel a figyelmét az államháztartási törvény (Áht.)⁵⁸ egyik rendelkezésére, amely alapján a közfoglalkoztatási támogatások nem minősülnek költségvetési támogatásnak. Az Áht. e szabálya arról rendelkezik, hogy a törvény alkalmazásában költségvetési támogatásnak minősülnek a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai kivételével az államháztartás központi alrendszeréből ellenérték nélkül, pénzben nyújtott támogatások, ide nem értve – többek mellett – a közfoglalkoztatási támogatásokat. A törvény részletes indokolása alapján a költségvetési támogatások fogalmának hatálya alóli kivételt az indokolja, hogy alanyi jogú jellegük miatt rájuk a törvényben megfogalmazott szabályok nem lennének alkalmazhatók. Mindez azzal a következménnyel jár, hogy a közfoglalkoztatási támogatásra annak ellenére nem vonatkoznak az Áht. VI. fejezetében meghatározott garanciális szabályok, hogy nem minősülnek nem alanyi jogi jellegű, természetes személyeknek járó támogatásnak. Mindezek alapján az alapjogi biztos tájékoztatást kért arról, hogy mivel indokolható, hogy a költségvetési támogatások fogalma alóli kivétel a közfoglalkoztatási támogatások esetében.

A közfoglalkoztatásért felelős helyettes államtitkár válaszában rögzítet-

⁵⁸ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.)

te, hogy a törvényben felsorolt támogatások esetében általánosan elmondható, hogy a költségvetési támogatásra vonatkozó rendelkezések alkalmazása esetén e támogatási formák működésüképtelenné válnának. Elismerte, hogy a közfoglalkoztatási támogatás a hatályos szabályozás alapján valóban kívül esik az Áht. garanciális szabályain, de ezzel együtt arra is felhívta a figyelmet, hogy ez nem jelent egyúttal szabályozatlanságot. A közfoglalkoztatási támogatásra vonatkozó szabályokat részben törvény, részben kormányrendelet tartalmazza; az Flt., valamint az annak felhatalmazása alapján kiadott, a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló kormányrendelet.

A miniszter válasza alapján a biztos áttekintette a közfoglalkoztatási támogatásokra vonatkozó jelenlegi szabályrendszert. A 2011. január 1-jétől hatályos közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló kormányrendelet végrehajtási rendelet, amelyet a kormány az Flt.-ben kapott felhatalmazás alapján alkotott meg. A törvényben a kormány arra kapott felhatalmazást, hogy a Munkaerő-piaci Alapból finanszírozható további, törvényben nem szabályozott támogatásokat rendeletben állapítsa meg. Az Flt. felhatalmazó rendelkezését azonban az Országgyűlés még 2011. január 1-jével hatályon kívül helyezte, így jelen pillanatban hiányzik a törvényi felhatalmazás a rendeleti szabályozás mögül.

Az ombudsman kiemelte, hogy maga az Flt. a közfoglalkoztatási támogatással kapcsolatban viszonylag kevés előírást tartalmaz, jelenleg a szabályozás főként kormányrendeleti szintű, amelynek azonban nem tisztázott a viszonya az Áht. költségvetési támogatásokra vonatkozó garanciális rendelkezéseivel. Az Áht. ugyanis nem tartalmaz semmilyen előírást a közfoglalkoztatási támogatásokra vonatkozóan, hanem kiveszi a hatálya alól annak ellenére, hogy nem alanyi jogú támogatásról van szó. A biztos szerint kétségtelen, hogy a közfoglalkoztatási támogatásoknak számos olyan eleme van, amely miatt indokolt lehet eltérő, külön szabályok megalkotása, álláspontja szerint ugyanakkor – az átlátható költségvetés elvét követve – mindezt törvényi szinten, az államháztartásra vonatkozó szabályokkal összhangban, egyértelműen és világosan kell meghatározni, hiszen mindez az ellenőrzések szempontjából is komoly jelentőséggel bír.

Mindezek alapján az ombudsman megállapította, hogy a közfoglalkoztatási támogatásokra, mint – tartalmi értelemben – költségvetési támogatásokra vonatkozó szabályrendszerben fellelt problémák összességében a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, valamint a közpénzek átlátható kezelésének elvével összefüggő visszasságot okoz. A biztos a nemzetgazdasági minisztertől kérte ezért, hogy tekintse át a közfoglalkoztatási támogatásokra, mint költségvetési támogatásokra vonatkozó szabályrendszert és kezdeményezze a megfelelő törvény-, illetve más jogszabály-módosításokat annak érdekében, hogy az összhangban legyen az államháztartási törvényben megfogalmazott garanciális szabályokkal.

A közfoglalkoztatási programok irányítása, a döntési mechanizmusok

A jelentésben az ombudsman arra is kitért, hogy a helyszíni vizsgálatok alkalmával, illetve a közfoglalkoztatással összefüggő egyedi vizsgálatok során azt tapasztalta, hogy kiemelkedően magas számban születtek a közfoglalkoztatásban közreműködő szervek munkáját – adott esetben közvetlen irányítást is tartalmazó – irányító, jogértelmező állásfoglalások. A biztos szerint a közfoglalkoztatás rendszerének működtetése eredendően összetett feladat, amely több szaktárca felelősségi területét is érinti: feladatai vannak a belügyi, a nemzetgazdasági, az emberi erőforrásért felelős minisztériumnak is. A jogalkalmazási anomáliák jelentős számából kiindulva, mindezek alapján szükségesnek tartotta áttekinteni a programok szakmai irányítását és döntési mechanizmusát. A közfoglalkoztatásért felelős helyettes államtitkár válaszában részletesen ismertette az év közben a közfoglalkoztatási programokkal összefüggésben született iránymutatások számát, adott esetben a jogértelmezést támogató, a jogalkalmazó szervek, így különösen a munkaügyi központok eljárását és döntéseit alapvetően befolyásoló útmutatások rendjét.

Az ombudsmani jelentés arra hívja fel a figyelmet, hogy a jelentős számú útmutató, illetve állásfoglalás már eleve arra enged következtetni, hogy az eljárásra vonatkozó szabályozás számos helyen nem kellően egyértelmű, így pedig komoly jogalkalmazói bizonytalanság kíséri a programok végrehajtását. A biztos elismerte, hogy időközben a Közfoglalkoztatásért Felelős Helyettes Államtitkárság a rendelkezésére álló irányítási eszközökkel igyekezett kellő iránymutatást nyújtani, ugyanakkor ezek szerinte jellegükénél fogva nem pótolhatják a súlyosabb szabályozási hiátusokat. Az ombudsman arra jutott, hogy szükség van egységes jogalkalmazási szempontokra, továbbá nem minden gyakorlatban felmerülő kérdésnek kell maga után vonnia jogalkotási feladatot. Mindaddig tehát alkotmányos kereteken belül marad a szakmai irányítás, amíg a kiadott állásfoglalások a jogszabály értelmezését segítik elő, nem pedig pótolják vagy kiegészítik a jogi szabályozást.

Az ombudsman ugyanakkor arra is figyelmeztetett, hogy a szakmai irányítás keretében kiadott, a gyakorlatban nem egyszer utasításként „viselkedő” állásfoglalások nagy száma, túlburjánzó gyakorlata ugyanakkor azzal a veszéllyel járhat, hogy nem enyhíti, hanem fokozza a bizonytalanságot. Például a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló kormányrendelet alapján lehetőség van a rövid időtartamú (4 órás) közfoglalkoztatás támogatására, azonban azt a 2011. december 30-án kibocsátott egyik BM-tájékoztató szerint az idei évben a Belügyminisztérium „nem preferálta”. Ennek kapcsán több panaszban szerepelt kifogásként, hogy az ápolási díjban részesülők számára a jogszabály csak négy órában történő foglalkoztatást enged, így a panaszosok a rövid időtartamú közfoglalkoztatás elmaradása miatt kiszorultak a programokból.

Az észlelhető problémák miatt a biztos azt állapította meg, hogy a köz-

foglalkoztatási programokkal kapcsolatban felmerülő szabályozási hiányosságokat, illetve bizonytalanságokat közvetlen és közvetett irányítási eszközökkel, elsősorban jelentős számú állásfoglalás és útmutatás kiadásával kitölteni, illetve feloldani kívánó gyakorlat a jogállamiság és jogbiztonság követelményének sérelmét hordozza magában. Az ombudsman felkérte a belügyminisztert: biztosítsa, hogy a szakmai irányítási jogkörben kiadott állásfoglalások, útmutatók kizárólag a szükséges jogértelmezési kérdésekre terjedjenek ki.

A közfoglalkoztatásból való kimaradás következményei

Az előzetes jelentésében már kiemelten foglalkozott az ombudsman a közfoglalkoztatásból való kimaradás jogkövetkezményeivel. A vizsgálat középpontjába – a panaszok nyomán – a szociális törvények az a rendelkezése került, amely alapján meg kell szüntetni az ellátására való jogosultságát annak, aki a felülvizsgálat időpontját megelőző egy évben nem tud igazolni legalább 30 napos kereső tevékenységet. A törvény alapján a 30 napos kereső tevékenységet teljesíteni lehet – a foglalkoztatási jogviszonyok mellett – közfoglalkoztatással, egyszerűsített foglalkoztatás keretében végzett munkával, háztartási munkával, valamint a munkaerő-piaci programban, képzésben történő részvétellel, illetőleg a közérdekű önkéntes tevékenységgel is. Az előzetes jelentésben külön is szerepel, hogy munkalehetőség hiányában a rászoruló a közfoglalkoztatásba történő bekerüléssel, illetve az említett „munkavégzési formákkal”, így például a közérdekű önkéntes munkavégzéssel szerezhetnek „jogosító időt” az ellátásra.

A biztos ismételt megerősítette, hogy az emberi méltósághoz és a szociális biztonsághoz való jog védelme szempontjából elfogadhatatlan, ha valakit azért zárnak ki a jogosultság igénybe vételéből, taszítanak a teljes ellátatlanságba, mert önhibáján kívül nem tud teljesíteni egy előírt feltételt, a 30 napos kereső tevékenységet. Önmagában az még nem alkotmányosan aggályos, hogy ha a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők számára a jogalkotó munkavégzési kötelezettséget ír elő. Az Alaptörvény maga azt rögzíti, hogy törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja. Az ombudsman szerint ugyanakkor az „alapjogi minimum”, hogy ilyen esetekben a munkavégzési lehetőség adott és minden érintett számára hozzáférhető legyen. Az átfogó jelentés kiemeli, hogy az előzetes jelentés tapasztalatai, valamint az azóta beérkezett válaszok is azt támasztják alá, hogy tömegesen estek ki teljesen a szociális ellátórendszerből olyan személyek, akik nem tudták igazolni a 30 napos kereső tevékenységet. A helyszíni vizsgálatok, illetve a beérkezett válaszok elsődlegesen arra engednek következtetni, hogy ebben szerepet játszott az érintett szervek, az önkormányzatok mulasztása, a tájékoztatás elégtelen volta, így pedig a közérdekű önkéntes munkavégzési lehetőségek korlátozottsága.

Az ombudsman kitért a jelentésben arra is, hogy egy egyedi panaszbeadványból⁵⁹ az is tudomására jutott, hogy például Nagykanizsán helyi rendelettel lehetővé tették, hogy azok részére, akik a jogosultság megállapításához feltételül szabott kötelezettségüknek azért nem tudnak eleget tenni, mert legalább két alkalommal „nem alkalmas” minősítést kaptak a foglalkozás-egészségügyi vizsgálaton, rendszeres szociális segélyt folyósítanak.

A biztos előrelépésnek tekintette, hogy az emberi erőforrásokért felelős miniszter válaszában jelezte, hogy a közfoglalkoztatásért felelős államtitkár 2012 októberében részletes tájékoztató levelet küldött a települési önkormányzatok számára a közérdekű önkéntes munkavégzés feltételeiről. Az ombudsman üdvözölte, hogy a szaktárcák további lépéseket tettek az egyszerűsített foglalkoztatással és a háztartási munkával való igazolás területén.

Az alapvető jogok biztosának munkatársai ugyanis korábbi helyszíni vizsgálatok során azt tapasztalták, hogy a kirendeltségek nincsenek tisztában az egyszerűsített foglalkoztatás, vagy a háztartási munka keretében teljesített 30 napos munkavégzés igazolásának feltételeivel. Az előzetes jelentés kiadását követően így örömmel fogadta a biztos, hogy e mulasztás orvoslása érdekében Budapest Főváros Munkaügyi Központ szakmai útmutatót készített az illetékességi területén működő munkaügyi kirendeltségek részére.

Az ombudsmani jelentés rámutat arra, hogy a megtett intézkedések nyomán az egyik súlyosabb emberi jogi probléma, a szociális ellátórendszerből való tömeges kiesés a jövőben megelőzhető lesz, a hagyományos foglalkoztatás és a közfoglalkoztatás hiánya esetében az alternatívák ténylegesen mindenki számára hozzáférhetőek lesznek. A biztos ennek kapcsán lényegesnek tartja, hogy a munkaerőpiacra való visszatérés elősegítése érdekében tett intézkedések sem közvetlenül, sem közvetve nem eredményezhetnek munkakényszeret. Ehelyett értelmes és társadalmilag, a kisebb közösség számára hasznos munkavégzési lehetőséget kell biztosítani az érintetteknek. Az ombudsman felhívta a figyelmet, hogy hosszabb távon összességében kérdéses, hogy milyen szerepe lehet a társadalmilag egyébként hasznos önkéntes munkavégzésnek. Az alapjogi biztos fenntartotta korábbi álláspontját, amely szerint ellentmondások figyelhetőek meg a közérdekű önkéntes munka alkalmasságával összefüggésben, amelynek fogalmi eleme lenne, hogy ellenszolgáltatás nélkül, szabad elhatározás alapján végezzék, ami jelen esetben – feltételként kikötve – nyilvánvalóan hiányoznak.

A megtett intézkedések fontossága mellett a jelentésben felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy továbbra is fordítson kiemelt figyelmet és kövesse nyomon a települési önkormányzatoknál az önkéntes közérdekű munkavégzés szervezését, annak hozzáférhetőségét, ennek érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

⁵⁹ Lásd az AJB-6814/2012. számú ombudsmani vizsgálat.

Az együttműködési kötelezettség ellenőrzésének kérdései

Az előzetes jelentés a helyszíni vizsgálatok, valamint a jogvédő civilszervezetektől kapott jelzések alapján külön is kitért az együttműködési kötelezettség kapcsán az ún. „tiszta udvar, rendes ház” szabály ellenőrzésére, az önkormányzati rendeletalkotásra és gyakorlatra. A szociális törvényben kapott felhatalmazás, továbbá az ennek alapján alkotott önkormányzati szabályozás nyomán ugyanis kérdésként merült fel, hogy a lakókörnyezet ellenőrzése kiterjedhet-e magának a kérelmező magánlakása rendjének belső ellenőrzésére is. A törvény maga úgy fogalmaz, hogy az önkormányzat rendeletben a lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetésszerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írhat elő. A feltételek teljesítésére a kérelmezőt megfelelő, de legalább ötnapos határidő tűzésével a jegyzőnek – az elvégzendő tevékenységek konkrét megjelölésével – fel kell szólítania. A szociális törvény alapján a települési önkormányzatok rendeletben szabályozhatják az aktív korúak ellátására jogosult személyek részére a lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében előírt részletes szabályokat.

Az előzetes jelentésben a biztos azt állapította meg, hogy az érintettek magánszférához való joga szempontjából aggályos az olyan gyakorlat, amely során a hatóság – a lakókörnyezet fogalmát tágan értelmezve – nemcsak az ingatlan előtti területet és meghatározott szempontok alapján az udvart, kertet, hanem a ház, illetve lakás belsejének tisztaságát és rendezettségét is ellenőrzi. Az ombudsman szerint a felhatalmazás alapján a jelenlegi jogi helyzet a jogállamiság és jogbiztonsággal összefüggésben is visszás, mivel a törvény nem zárja ki ennek kapcsán az önkényes, zaklató hatósági jogalkalmazást. Az átfogó jelentésben a biztos utalt arra, hogy a kormányhivataloktól kapott tájékoztatás egyértelműen megerősítette a törvény felhatalmazó rendelkezésével kapcsolatos aggályokat, mivel a kormányhivatalok számos olyan esetet emeltek ki, amelyben az önkormányzat túlterjeszkedett a rendeletalkotási felhatalmazáson és olyan feltételek teljesítésére kötelezte a jogosultat, vagy a szociális ellátások olyan körére állapította meg a lakókörnyezet rendezettségének biztosítására vonatkozó kötelezettséget, amelyre az önkormányzatnak nem lett volna joga.

Az átfogó ombudsmani jelentés elrettentő példaként említi azokat az eseteket, amelyeknél az ellenőrzés során a kérelmező mentális problémáira hivatkozással írtak elő többletkötelezettséget, a lakóingatlan utcafronti kerítésnek meglétét ellenőrizték, a személyszállítást végző szolgáltató céggel kötött szerződés alapján a szolgáltatási díj, lakás esetében a szolgáltatási díjat is magában foglaló közös költség folyamatos megfizetését követelték, illetve a személyi higiénia biztosítását és rendszeres tisztálkodást, a személyi ruházat folyamatos napi szintű tisztán tartását írták elő.

Az alapjogi biztos szerint üdvözlendő, hogy az egyes érintett kormányhivatalok törvényességi ellenőrzési és felügyeleti főosztályai felléptek a példákban jelzett egyes önkormányzati „túlkapások” ellen, a rendeleti szabályozásban, illetve a gyakorlatban megfigyelhető jelentős számú, súlyos visszaélés azonban már önmagában alátámasztja a felhatalmazás szövegével kapcsolatos kifogásokat. A kormányhivatalok szerint jellemző probléma, ha a lakóingatlanban bérlőként él a kérelmező, mert ilyenkor nem várható el, hogy többletteherként, plusz kiadás révén gondoskodjon az ingatlan állagának, rendeltetésszerű használatának biztosításáról. A visszajelzések alapján nem világosak a felhatalmazás határai és korlátai, az ellenőrzések egyrészt a jogosultak intim szféráját érinthetik, másrészt az állagmegóvás és a rendeltetésszerű használat az esetek nagy részében anyagi áldozatokkal jár, külső segítség nélkül nehezen megoldható munkákat jelent.⁶⁰ Mindez nagy teher a rászorulóknak, hiszen ők éppen a pénzühiány miatt szorulnak rá az aktív korúak ellátására. A gyakorlatból kiindulva több kormányhivatal is megfontolandónak tartja egy olyan módosítás bevezetését, amelyben a lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház belső terére nem terjedne ki az ellenőrzés, továbbá a költségigénnyel nem, vagy csekély költségigénnyel járó rendeltetésszerű használatot lehetne teljesítendő feltételként az önkormányzatoknak előírnia.

Az emberi erőforrásért felelős miniszter az ombudsmannak a szabályozással kapcsolatos felvetésére adott válaszában jelezte, hogy egyetért abban, hogy az együttműködés keretében végzett lakókörnyezet ellenőrzése nem terjedhet ki a magánház, illetve magánlakás belseje tisztaságának, rendezettségének vizsgálatára. A miniszter ugyanakkor jelezte, hogy nem tartja szükségesnek a törvénymódosítást, mivel a rendelkezés értelmezésének pontosítása megoldható a pénzühiány és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló kormányrendelet módosításával.

A biztos üdvözölte a szakminiszter egyetértő válaszát, ugyanakkor – a fent ismertetett gyakorlati tapasztalatokra figyelemmel – ismételten aláhúzta, hogy az emberi méltósághoz való joggal, a magánszférához való joggal, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságok megelőzése érdekében nélkülözhetetlen a szociális törvény megfelelő módosítása. Az ombudsman szerint világossá kell tenni, hogy lakás vagy ház belsejét érintően nincs helye ellenőrzésnek, illetve jelentős költségigényű feladat e körben nem írható elő. Ezek ugyanis indokolatlan, önkényes, zaklató, az egyenlő bánásmód követelményét is sértő jogalkalmazáshoz adnak alapot,

⁶⁰Utóbbira rávilágít egy másik egyedi ügyben, egy foglalkoztatást helyettesítő támogatás megvonása kapcsán folytatott ombudsmani vizsgálat és a feltárt visszasságok. Lásd az AJB-1559/2012. számú ügyben készített jelentést.

túlmutatnak az alkotmányosnak tekinthető ellenőrzés, az elvárható együttműködés keretein. A szükséges törvénymódosítással összhangban értelem-szerűen indokoltá válhat a kormányrendeleti szabályozás áttekintése és módosítása is, de ez önmagában nem képes kezelni a gyakorlatban kialakult problémákat.

Ennek nyomán az ombudsman ismételen az emberi erőforrásokért felelős miniszterhez fordult és azt kérte, hogy a szociális törvény módosításának kezdeményezésével tegye egyértelművé, hogy a lakókörnyezet ellenőrzése nem terjedhet ki a magánház, magánlakás belső rendezettségének vizsgálatára, továbbá a rendeltetésszerű használat biztosítása a jelentős költségigényű feladat megvalósítására nem terjedhet ki.

A jelentés megállapításainak összegzése

A jelentés összegzésében a biztos hangsúlyozta, hogy a halmozottan kiszolgáltatott helyzetű közfoglalkoztatottak esetében nem a munkavállalók jogait és egyenlőségét védő szabályok lebontása, csökkentése, hanem éppen ellenkezőleg, további, többletgaranciák beépítése az alkotmányosan elvárható. A rendelkezésre álló és a gyakorlatban is számon kért, ellenőrzött jogi garanciák révén a közfoglalkoztatás a biztos álláspontja szerint alkalmassá tehető arra, hogy az esélyegyenlőség előmozdítását, illetve a fenntartható fejlődést is elősegítse.

A biztos felhívta a figyelmet arra, hogy a törvényi szabályozás maga zárja ki a bennragadás lehetőségét egyfelől, másfelől pedig a garanciális szabályok, így a bérösszegre és a kifizetésre, a szabadság mértékére és kiadására, a betegszabadságra és a táppénzre vonatkozó rendelkezések „lerontása” nem lehet sem alkalmas, sem pedig szükséges eszköze a jogpolitikai célnak. Az ombudsman szerint ugyan a gyakorlatban előfordulhat az, hogy valakit újra és újra közfoglalkoztatottként alkalmaznak, de erre a problémára az adekvát megoldás a közfoglalkoztatásba való bekerülés rendszerének átgondolása lehet annak érdekében, hogy a fluktuáció növelhető legyen, mindenki megkaphassa az esélyt a bekerülésre. Mindezek alapján az a határozott ombudsmani álláspont, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyra vonatkozó szabályok szempontjából a mércét a határozott időtartamú munkavállalói jogviszony jelenti, így a garanciális, a munkavállalót védő szabályok visszaállítása indokolt.

Az ombudsman végül rámutatott: önmagában az a tény, hogy a törvényalkotó speciális jogviszonyként kezeli a közfoglalkoztatási jogviszonyt, nem alapozza meg alkotmányosan a hátrányosan eltérő szabályok alkalmazásának lehetőségét. Ellenkezőleg: szükség van további garanciákra, amire jó példa a 2012 júliusától bevezetett fizetés nélküli szabadság lehetősége. Az alapjogi biztos szerint azonban egy vagy több kedvező szabály megléte nem orvosolja, nem is orvosolhatja a más területekre jellemző hiányosságokat. A biztos szerint elsődlegesen az emberi méltósághoz való

jogból, az egyenlő bánásmód követelményéből, illetve a szociális biztonsághoz való jogból következő szempontok képezik a rendszer kialakításának alkotmányos alapját és korlátait is egyben, amelyet a jogalkotónak és a jogszabályokat alkalmazó közfoglalkoztatóknak és állami szervezeteknek egyaránt figyelembe kell venniük.

AJB- 3025/2012

3.2.3. A közfoglalkoztatással összefüggő konkrét ügyben folytatott vizsgálat A Fővárosi Katasztrófavédelmi Felügyelőség közfoglalkoztatási gyakorlata

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mivel sérelmezte, hogy a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóságon 2012. április elsejétől valamennyi takarítónőt elbocsátották, majd helyettük közfoglalkoztatott személyeket alkalmaztak. 2012. január elsejével ugyanis, az addig három megyei szintű szervként működő Repülőtéri Katasztrófavédelmi Igazgatóság, a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság, valamint a Fővárosi Tűzoltóparancsnokság összevonásra került és megalakult a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság. A három szerv majd kétezer státuszából ötszáz megszűnt (1932 főről 1430 főre csökkent az állomány), s az elbocsátott közalkalmazottak között volt valamennyi takarítónő, akik helyett e feladatra közfoglalkoztatottakat alkalmaztak. A panaszos sérelmezte az eljárást, mivel tudomása szerint az elbocsátott munkavállalók feladatának ellátására a munkáltatók nem alkalmazhatnak közfoglalkoztatottakat.

Vizsgálata során a biztos az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (továbbiakban: FKI) főigazgatójától, valamint Budapest Főváros Kormányhivatala Munkaügyi Központ (továbbiakban: BFKHMK) vezetőjétől kért tájékoztatást. Eljárása középpontjában az a konkrét kérdés állt, hogy jogszerűen járt-e el az FKI a közfoglalkoztatás megszervezése és a létszámleépítés lebonyolítása során, vagy valóban a közfoglalkoztatottak alkalmazása, a jogi garanciák megkerülése miatt került sor valamennyi takarító státuszának megszüntetésére.

Ehhez először áttekintette a közfoglalkoztatás szervezésével kapcsolatos joganyagot, majd ezt összevetette a megkeresett szervezetek a kérdéseire adott válaszával. Ez alapján a következőket állapította meg.

Az FKI a jelenleg működő háromféle közfoglalkoztatási program⁶¹ közül az ún. *országos közfoglalkoztatási program* megvalósítására kötött hatósági szerződést.

A program indítására vonatkozó szabályokat a közfoglalkoztatáshoz

⁶¹ Az egyes programok részletes ismertetését az AJB-4162/2012 számú jelentés tartalmazza.

nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet (továbbiakban: Kormányrendelet) tartalmazza. Ez alapján az országos program megvalósítása érdekében kérelmet kell benyújtani a közfoglalkoztatás helye szerint illetékes munkaügyi központhoz, azonban a támogatás odaítéléséről – mérlegelési jogkörben – közvetlenül a közfoglalkoztatásért felelős miniszter dönt. Támogatás a közfoglalkoztató részére abban az esetben nyújtható, ha

- a) a közfoglalkoztató a munkavégzéshez kapcsolódóan foglalkoztatást elősegítő képzés lehetőségét biztosítja,
- b) a közfoglalkoztatottak számával a foglalkoztatás megkezdését megelőző havi átlagos statisztikai állományi létszám bővül, és
- c) a közfoglalkoztatási jogviszony létesítéséhez más központi költségvetési előirányzatból támogatásban nem részesül.

A támogatás mértéke a közfoglalkoztatási bér és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adó mértékének 100 százalékáig, valamint a ténylegesen foglalkoztatottak után meghatározott közvetlen költségek tekintetében az előbbi támogatás 20 százalékáig, továbbá legalább száz fő foglalkoztatása esetén a szervezési költségek 3 százalékáig terjedhet. A támogatás legfeljebb 12 hónapra nyújtható.

Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatójának tájékoztatása szerint „a katasztrófavédelmi szerveknél a közfoglalkoztatás keretében ellátandó feladatok körének megtervezése, illetőleg a megyénként alkalmazható létszám már 2011. évben felmérésre került”. Az FKI tehát ezen felmérés alapján nyújtotta be a kérelmét a BFKHMK-hoz az országos közfoglalkoztatási program támogatása érdekében, amelyben 22 fő foglalkoztatni tervezett közfoglalkoztatott támogatását igényelte. A kérelemben támogatni kívánt munkakörként szakképzettséget nem igénylő segédmunkás munkakört, ellátandó feladatként pedig takarítás, udvari munkát jelölt meg. A belügyminiszter a kérelmet támogatta, így a BFKHMK és az FKI 2012. február 14-én megkötötte a hatósági szerződést 22 fő takarító 2012. február 15. napjától – 2012. december 31. napjáig tartó foglalkoztatására.

Ezt követően, 2012. március 1-jétől 18 fő, március 12-től további 1 fő – korábban határozatlan idejű, közalkalmazotti jogviszonyban álló – takarító elbocsátására került sor.

A biztos álláspontja szerint az FKI eljárásának jogszerűsége több szempontból is aggályokat vet fel.

1. A Kormányrendelet értelmében a támogatható országos programnak valamely, az Országgyűlés vagy a kormány által meghatározott cél elérésére kell irányulnia.⁶²

⁶² A Kormányrendelet 6. § (1) bekezdése alapján támogatható az Országgyűlés vagy a kormány által meghatározott cél elérésére irányuló program keretében történő, az

Ugyanezt fogalmazza meg Magyarország Konvergencia Programja is, mely szerint „az országos közfoglalkoztatási programok a gazdaságban bekövetkezett változásokhoz, a mindenkori munkaerő-piaci helyzethez és az esetleges »vis major« helyzetek kezeléséhez jelenthetnek hathatós megoldást. Az országos közmunkaprogramok keretében valósíthatók meg a jelentős nemzetgazdasági haszonnal járó, egész ágazatokat átfogó programok. Az ár- és belvízvédelem, a közutak, vasutak, az állami erdőterületek mellett újabb területként a megújuló energiaforrásokhoz, és az energiatakarékossághoz kapcsolódó közfoglalkoztatás is megvalósulhat.”⁶³

A benyújtott kérelemben és a megkötött hatósági szerződésben azonban nincs megjelölve olyan konkrét cél, vagy tevékenység, amely indokolná a közfoglalkoztatottak alkalmazását. A hatósági szerződés mindössze annyit tartalmaz, hogy a szerződés a Kedvezményezett által megvalósítandó országos közfoglalkoztatási program céljából, a közfoglalkoztatásért felelős miniszter döntésének megfelelően, a 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendeletben megfogalmazott célok és feladatok megvalósítása érdekében jött létre.

2. A Kormányrendelet értelmében támogatás abban az esetben nyújtható, ha a közfoglalkoztató a munkavégzéshez kapcsolódóan biztosítja a foglalkoztatást elősegítő képzés lehetőségét.⁶⁴ Jelen esetben az FKI által benyújtott kérelemben „A programban tervezett képzés”-re irányuló kérdésre a „Nem terveztünk képzést” válasz szerepel, s maga a hatósági szerződés sem tartalmaz képzés biztosítására vonatkozó előírásokat.

3. A támogatás további feltétele, hogy a közfoglalkoztatottak számával a foglalkoztatás megkezdését megelőző havi átlagos statisztikai állományi létszám bővüljön.⁶⁵ Ennek megfelelően a hatósági szerződés rögzíti, hogy az FKI a szerződés aláírásával vállalja, hogy a foglalkoztatottainak számát a foglalkoztatás megkezdését megelőző havi átlagos statisztikai állományi létszámhoz képest bővíti.

Az FKI 2012. január 16-án nyújtotta be kérelmét az országos közfoglalkoztatási program támogatása iránt, amelyben 1599 fő statisztikai állománylétszámról nyilatkozott. A kérelmének január 23-án helyt adtak. Ezt követően február 7-én csoportos létszámleépítésre vonatkozó szándékbejelentést nyújtott be a BFKHMK-hoz, amelyben előzetesen 149 fő létszámleépítését jelezte. A

álláskeresők és a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra (bérpótló juttatásra) jogosult személyek közfoglalkoztatása.

⁶³ Magyarország Konvergencia Programja 2011–2015 „A Széll Kálmán Terv” alapján, 55–56. o.

⁶⁴ A Kormányrendelet 6. § (2) bekezdés a) pontja szerint támogatás a közfoglalkoztató részére abban az esetben nyújtható, ha a közfoglalkoztató a munkavégzéshez kapcsolódóan foglalkoztatást elősegítő képzés lehetőségét biztosítja.

⁶⁵ A Kormányrendelet 6. § (2) bekezdés b) pontja azt tartalmazza, hogy támogatás a közfoglalkoztató részére abban az esetben nyújtható, ha a közfoglalkoztatottak számával a foglalkoztatás megkezdését megelőző havi átlagos statisztikai állományi létszám bővül.

BFKHMK és az FKI 2012. február 14-én kötötte meg a hatósági szerződést 22 fő takarító 2012. február 15. napjától – 2012. december 31. napjáig tartó foglalkoztatására. Ezt követően az FKI-nál március 1-jétől kezdődő elbocsátások során valamennyi határozatlan időtartamú, közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatott takarítónak rendes felmondással megszüntették a jogviszonyát. Mindezek alapján – összességében – nem létszámbővítésre, hanem 22 fő közfoglalkoztatott alkalmazása mellett majdnem 150 fős létszámleépítésre került sor.

A rendelkezésére bocsátott iratok alapján a biztos megállapította, hogy maga az FKI is észlelte, hogy nem tesz eleget a hatósági szerződésben előírtaknak, ezért azzal a kérdéssel fordult a BFKHMK-hoz, hogy továbbra is jogosult-e a támogatásra, mivel jogszabály által elrendelt létszámleépítés miatt a foglalkoztatotti létszámot nem bővítette, hanem csökkentette. A munkaügyi központ az FKI által felvetett kérdést – állásfoglalás kérése céljából – továbbította a BM Közfoglalkoztatásért Felelős Helyettes Államtitkárságához. Az államtitkárság azonban arról tájékoztatta, hogy „az FKI létszámleépítésével kapcsolatban a hatósági szerződés az irányadó. Mivel a szerződés a foglalkoztatottak számának bővítését írja elő, de nem rendelkezik annak megtartása felől, így csak ezt a szempontot kell figyelembe venni. Ez alapján, amennyiben létszámleépítésre kerül sor, de korábban a létszámbővítést már végrehajtották, úgy nem szankcionálható az eset.”

A Belügyminisztérium fent idézett jogértelmezése azonban – a biztos álláspontja szerint – önkényes, nem egyeztethető össze sem a Kormányrendelet tételes szabályával, sem pedig a garanciális szabályozási elem alapját képező alkotmányos elvekkel és alapjogi gyakorlattal.

A közfoglalkoztatási programok mint foglalkozáspolitikai eszközök alapvető célja, hogy lehetőséget teremtsenek a tartós munkanélküliek, a munkaerőpiacról régóta kiszorultak számára – munkaképességük megőrzése, esetleges javítása révén –, hogy visszatérjenek az elsődleges munkaerőpiacra. Ez a cél azonban értelemszerűen csak a már meglévő *munkahelyek megtartása mellett*, azok bővítésével valósítható meg.

A közfoglalkoztatás céljával alapvetően ellentétes, ha azt az elsődleges munkaerőpiacon meglévő álláshelyek megszüntetésére, mintegy azok „kiváltására” kívánják használni. A közfoglalkoztatottak alkalmazásának nem lehet „következménye”, hogy évek óta fennálló, határozatlan idejű – jelen esetben közalkalmazotti – jogviszonyokat, meglévő munkahelyeket szüntessenek meg, s az így felszabaduló státuszokat lényegesen alacsonyabb bérezésben részesülő, a közfoglalkoztatás jellegéből és határozott idejéből adódóan kiszolgáltatott helyzetben lévő közfoglalkoztatottakkal töltsék be.

A közfoglalkoztatót a hatályos jogszabályok alapján kettős foglalkoztatási kötelezettség terheli. Egyrészt köteles foglalkoztatni a munkaügyi kirendeltség által kiközvetített közfoglalkoztatottat, másrészt ez a kötelezett-

sége kiterjed a közfoglalkoztatottal azonos vagy hasonló munkakörben foglalkoztatott munkavállalóra is. Éppen ezért az állami foglalkoztatási kötelezettség megsértését jelenti, ha a munkáltató a támogatás időtartama alatt akár a közfoglalkoztatott, akár a vele azonos vagy hasonló munkakörben foglalkoztatott munkavállaló munkaviszonyát működéssel összefüggő okból, rendes felmondással megszünteti.

Éppen ezen elv „biztosítékául” rendelkezett a Kormányrendelet úgy, hogy *csak a foglalkoztatottak számának bővítése esetén lehet támogatni a közfoglalkoztatást*, ebből következően kellett az FKI-nak vállalnia a támogatás céljából benyújtott kérelmében, hogy többletfoglalkoztatást valósít meg. Ettől a garanciális elemtől pedig még abban az esetben sem lehet eltérni, ha végül az aláírt, konkrét hatósági szerződés nem tartalmaz kifejezett előírást a foglalkoztatottak számának megtartásáról, vagy ha a szerződés megkötésekor a létszám ugyan bővült, azonban ezt követően – bármely okból – létszámleépítésre kerül sor. Mindezek alapján a bővített átlagos statisztikai állományi létszámot a támogatás időtartama alatt mindvégig meg kell tartani.

A vizsgálat feltárta azt is, hogy a foglalkoztatás bővítésére és a meglévő munkahelyek megőrzésére nem nyújtanak garanciát a hatósági szerződés támogatás visszakövetelésére vonatkozó szabályai sem. Azok ugyanis kizárólag a közfoglalkoztatottak számára nyújtanak biztosítékot a munkahelyük megőrzésére, de *nem zárják ki* az azonos vagy hasonló munkakörben foglalkoztatott *nem közfoglalkoztatott munkavállaló munkaviszonyának a megszüntetését*. A hatósági szerződésnek pedig a Kormányrendelettel összhangban éppen azt kellene biztosítania, hogy a munkáltatók *ne élhessenek vissza a közfoglalkoztatottak alkalmazása által nyújtott „előnyökkel”*, azaz sem a közfoglalkoztatási szerződés megkötését közvetlenül megelőző időszakban, sem annak időtartama alatt azokban a munkakörökben, ahol közfoglalkoztatottakat kívánnak alkalmazni, ne élhessenek a munkahelyek megszüntetésének lehetőségével. Mindebből következően a megkötött hatósági szerződés tartalmi értelemben ellentétes a Kormányrendelet hivatkozott előírásával.

4. Az FKI főigazgatójának tájékoztatása szerint „az ellátandó feladatok körének megtervezése, illetőleg az alkalmazható létszám 2011. évben felmérésre került”, illetőleg „a végzettség, képzettség figyelembevételével a közfoglalkoztatásban alkalmazható személyek kiválasztása és munkába állítása már jóval az átszervezés előtt megkezdődött”. Mindez arra enged következtetni, hogy a takarítói állások közfoglalkoztatottakkal való betöltését, majd a meglévő takarítói státuszok megszüntetését az FKI *már előzetesen eltervezte*, ennek megvalósítása „érdekében” – ezen cél megvalósítása miatt – került sor a hatósági szerződés megkötésére.

A vizsgálat feltárta azt is, hogy a közfoglalkoztatottak alkalmazására – az udvari munkás kiegészítő feladatkör figyelembevételével is – olyan munkakörben került sor, amely azonos és/vagy hasonló, mint amelyeket – éppen a közfoglalkoztatottak alkalmazása miatt – megszüntettek. A takarítói

munkakörök megszüntetésének ténye ezért ellentétes azzal a nyilatkozattal, amelyet az FKI az országos közfoglalkoztatási program támogatása érdekében benyújtott, valamint szemben áll mind a munkavállalói felé fennálló, elvárható munkáltatói kötelezettségeivel, mind a közfoglalkoztatás céljával.

Fentiek alapján a biztos megállapította, hogy a Fővárosi Katasztrófavédelmi Főigazgatóság azon eljárása, mely szerint takarító és udvari munkás munkakörben közfoglalkoztatottak alkalmazását kezdte meg, majd nem sokkal később a korábban takarító munkakörben foglalkoztatott munkavállalói határozatlan idejű jogviszonyát megszüntette, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog követelménye sérelmét idézte elő. A garanciális szabályokat megkerülő, azokat önkényesen (át) értelmező eljárás ugyanakkor összeegyeztethetetlen az állam munkához való joggal kapcsolatban fennálló feladataival és alapjogi kötelezettségeivel is.

A konkrét ügyben tett, valamint a hatósági szerződés szükséges tartalmi elemeivel összefüggő megállapításait a biztos amiatt is fontosnak tartotta hangsúlyozni, mivel több olyan esetről is értesült, mely szerint egyes munkáltatók – feltehetően költségtakarékossági szempontok miatt – létszámleépítést hajtottak végre, s bizonyos feladataik ellátását a későbbiekben közfoglalkoztatottakkal kívánták megoldani. Ismét kiemelte, hogy nem vonja kétségbe, hogy a jelenlegi gazdasági helyzetben a munkáltatóknak komoly terhet jelent a meglévő foglalkoztatotti létszám megtartása és a bérköltség kigazdálkodása.

A közfoglalkoztatás azonban nem szolgálhat arra, hogy a munkavállalói bérek megtakarítása érdekében, az elbocsátásra kerülő dolgozók helyére olyan közfoglalkoztatottak kerüljenek, akik számára nemcsak az adott munkakörben korábban kifizetett munkabért nem kell megfizetni, hanem az adott évre megállapított minimálbérnél alacsonyabb ún. garantált közfoglalkoztatási bért kell fizetni, s amelyet – annak járulékaival és egyéb közvetlen költségeivel – az állam 100%-ban finanszírozza.

Ezt a tendenciát egy jogállam keretei között súlyos alapjogi problémának tartja, mivel hosszabb távon nemcsak a munkavállalói bérek kerülő úton történő csökkentéséhez, hanem a közszférában a munkavállalókat védő alkotmányos garanciák teljes kiüresedéséhez vezethet.

Az ombudsman indokoltnak tartotta kiemelni azt is, hogy a közfoglalkoztatás sajátos rendeltetésű jogintézmény, így az ennek keretében végzett munka csak átmeneti jellegű lehet, amelynek tényleges célja – személyre szabott szolgáltatásokkal, képzésekkel vagy átképzésekkel kiegészülve – a versenyszférába, illetve a közszférába, az elsődleges munkaerőpiacra történő visszatérés vagy belépés elősegítése. Egy demokratikus piacgazdaságban, a közfoglalkoztatás rendszere – alkotmányos értelemben – nem válhat az elsődleges munkaerőpiac alternatívájává, sem közvetlenül, sem közvetve nem eredményezheti a fennálló álláshelyek megszüntetését, nem szolgálhat alapul a munkavállalói bérek csökkentéséhez, a munkához való joggal kapcsolatos garanciák félre tételéhez.

Mindezek alapján felkérte a belügyminisztert, hogy az országos közfoglalkoztatási programok megszervezése során fordítson kiemelt figyelmet a jogszabályi előírásokra, teremtsék meg annak garanciáit, hogy ne szűnjenek meg álláshelyek a közfoglalkoztatottak alkalmazása következtében, hanem érvényesüljön a meglévő álláshelyek megtartásának követelménye.

A jelentésre adott válaszában a belügyminiszter arról tájékoztatta a biztost, hogy a feltárt visszásságok megelőzésére a jövőben fokozottan ügyelnek és pontosították, illetve pontosítják a szabályozást. Ennek megfelelően a jövőben a munkaadónak a közfoglalkoztatás támogatását kérő dokumentumban nyilatkoznia kell, hogy a közfoglalkoztatottak alkalmazását megelőző három hónapban a Munka Törvénykönyvében meghatározott egyes felmondási okok alapján nem bocsátott el azonos, vagy hasonló munkakörben, határozott vagy határozatlan idejű munkaviszonyban dolgozókat. A hatósági szerződésben emellett vállalnia kell azt is, hogy ezeknek a munkavállalóknak a munkaviszonyát ugyanezen okokból a közfoglalkoztatottak alkalmazásának időtartama alatt sem szünteti meg.

A garanciák körét a minisztérium kiegészítette azzal, hogy megvonják a támogatást attól a munkaadótól, aki megszegi az álláshelyek megtartásának előírását.

AJB-5630/2012

3.3. A romák esélyegyenlőségének érvényesülése a közfoglalkoztatásban

2012-ben az alapvető jogok biztosa „A Munka Méltósága” címmel indított alapjogi projekt keretében a közfoglalkoztatási rendszert a roma személyek esélyegyenlősége szempontjából is vizsgálta.⁶⁶

Ennek indoka az volt, hogy a roma nemzetiségű állampolgárok foglalkoztatási problémája az elmúlt évtizedben egyre súlyosabbá vált, ezért a közfoglalkoztatással összefüggésben is szükségessé vált a kérdéskör önálló, hivatalból indított vizsgálata.

A vizsgálat középpontjában az állt, hogy a közfoglalkoztatási rendszernek vannak-e olyan, az esélyegyenlőség megvalósulását támogató elemei, amelyek elősegítik a roma nemzetiségű lakosok foglalkoztatási integrációját.

Az alapvető jogok biztosához 2012-ben közel félszáz közfoglalkoztatással, aktív korúak ellátásával kapcsolatos állampolgári beadvány érkezett, amelyekben a panaszosok körülbelül egyötöde jelezte, hogy roma nemzetiségű.

Az ombudsman munkatársai öt településen is tájékoztak, meghallgatták a roma származású közfoglalkoztatottakat, valamint helyzetértékelést

⁶⁶ AJB-5317/2012. számú ügy

kértek a helyi roma nemzetiségi önkormányzatok és civilszervezetek képviselőitől is.

Az ombudsman a minél teljesebb körű tájékozódás érdekében megkereste az Emberi Erőforrások Minisztériumát, a Türr István Képző és Kutató Intézetet, a Wekerle Sándor Alapkezelőt, az Országos Roma Önkormányzatot, négy területi roma nemzetiségi önkormányzatot, néhány civilszervezetet és szakértőt.

A roma közfoglalkoztatottak helyzete, előítéletek, diszkriminatív bánásmód

„A Munka Méltósága” projekt keretében a közfoglalkoztatással kapcsolatban feltárt problémák többsége a közfoglalkoztatottak nemzetiségi hovatartozásától független, rendszerszintű szabályozási és működési hiányosságokkal függ össze, amelyekkel az átfogó vizsgálat zárójelentése foglalkozott.⁶⁷

Az esélyegyenlőségi szempontú külön vizsgálat kiindulópontja az volt, hogy a rendszerváltást megelőzően még nem volt lényegi különbség a roma és a nem roma férfiak foglalkoztatása között, többségük tartós munkaviszonnyal rendelkezett. Mára azonban munkaerő-piaci szempontból a roma lakosság vált a leghátrányosabb helyzetű népességcsoporttá.

A cigányság körében a foglalkoztatás esélyeit rontó tényezők – elsősorban az iskolai végzettség, illetve a szakmai képzettség alacsonyabb foka, valamint a munkahelyhiányos térségben található lakóhely – halmozottan jelentkeznek.

A vizsgálat során a megkeresett szervek lényegében egyetértettek a romák jelenlegi munkaerő-piaci helyzetének megítélésében. A válaszadó szervek által használt kifejezések is jelzik a probléma súlyosságát: „a roma foglalkoztatás összeomlott a rendszerváltás után”; „a romák munkaerő-piaci helyzete kétségbeesítően rossz”.

Sajátosan árnyalta ezt az értékelést az a vélemény, amely szerint igaz ugyan, hogy a romák jelentős része kiszorult a hivatalos, regisztrált munkapiacról, ez azonban – a kialakult közvélekedéssel szemben – nem jelent dologtalanságot. Tereptapasztalatok és más kutatások is alátámasztják azt a tényt, hogy a romák jelentős többsége napjainkban is végez értékteremtő munkát, csak azt a regisztrált munka világán kívül teszi.

Az aktív korú roma közfoglalkoztatottak többsége – a nem roma lakosokhoz hasonlóan – legnagyobb problémaként azt jelezte a helyszíni vizsgálatok során, hogy nem rendelkeznek munkával és nem tudnak elhelyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon. Ebből is látható tehát, hogy a romák többsége dolgozni akar, és törvényes keretek között szeretne elhelyezkedni. A „dologtalansággal” megbélyegzett emberek többsége tehát nem önhibájából, nem saját döntése alapján szorul ki a munkaerőpiacról, hanem megfelelő munkalehetőség hiányában.

⁶⁷ AJB-3025/2012. számú ügy

Ennek ellenére helyi szinten gyakran megfogalmazott vélemény, hogy a munka nélkül maradt ember maga tehet a sorsáról. Ez a közvélekedés különösen jellemző a tartósan munkanélkülivé vált roma emberek esetében, miután velük szemben egyébként is erős társadalmi előítéletek tapasztalhatók.

A megkeresett szervek egyetértettek abban, hogy a roma munkavállalóknak az a tényleges érdekük, hogy hosszabb távon az elsődleges munkaerőpiacon tudjanak elhelyezkedni. Ennek egyik lépcsője lehet a közfoglalkoztatás, amely legalább ideiglenesen, néhány hónapra szólóan legális jogviszonyt biztosít számukra. Abban a kérdésben azonban, hogy a közfoglalkoztatás mennyiben segíti elő ezt a folyamatot, már megoszlottak a vélemények. A kormányzati szervek és intézmények, illetve az Országos Roma Önkormányzat (ORÖ) álláspontja szerint a közfoglalkoztatás elősegítheti az álláskereső munkavállalását, „ugródeszkát” jelenthet számukra az elsődleges munkaerőpiacon történő elhelyezkedéshez. A megkeresett szakértők ezzel szemben arra hívták fel a figyelmet – kutatási eredményekre is hivatkozva – hogy a közfoglalkoztatási programok általában nem alkalmasak a közfoglalkoztatottak későbbi foglalkoztatási esélyeinek növelésére, sőt néhány esetben egyenesen hátráltatják a munkanélküliek nyílt munkapiacon történő elhelyezkedését.

Az ombudsmani vizsgálat kizárólag alapjogi szempontokat érintett, így a közfoglalkoztatási rendszer hatékonyságával összefüggő szakpolitikai kérdésekben nem foglalkozhatott állást.

Külön foglalkozott azonban a megkülönböztetésmentes bánásmódhoz való jog érvényesülésének kérdésével.

A megkeresett állami szervek, illetve a helyszíni vizsgálatok során meghallgatott közfoglalkoztatottak hátrányos megkülönböztetésről vagy diszkrimináció miatti panaszról nem vagy csak alig tettek említést. Ebből azonban nem vonható le az a következtetés, hogy a közfoglalkoztatási rendszer működtetése során nem kell számolni az ún. „intézményes diszkrimináció” jelenségével. Az intézményes diszkrimináció nem feltétlenül tudatosan diszkriminatív eljárás következménye, többségében olyan intézményi kultúrából, működési módból ered, amely nem veszi figyelembe a rossz érdekérvényesítési képességgel rendelkező hátrányos helyzetű személyek helyzetét. Az intézményes diszkrimináció elválaszthatatlanul összefonódik a többségi társadalom előítéleteivel, de az intézmények eszköztelensége, a társadalmi problémák kezelésének megoldatlansága is hozzájárulhat a kialakulásához.

A roma kisebbséghez tartozók a teljes népességen belüli arányukhoz képest nagyobb számban vesznek részt a közfoglalkoztatási programokban. A megkülönböztetésmentes bánásmód követelményét ezért fokozottan szükséges érvényesíteni a roma álláskereső vonatkozásában a közfoglalkoztatási program szervezése során.

A közfoglalkoztatottak gyakran munkájuk elvesztésétől vagy megtorlástól félnek, ezért nem mernek fellépni a közfoglalkoztatóval szemben. Az is

előfordul azonban, hogy információ hiányában nem tudják, hogy hová fordulhatnak az egyenlő bánásmód érvényesítése érdekében.

Mindezekre figyelemmel *valószínűsíthető az egyenlő bánásmód követelményének sérülése* a közfoglalkoztatási rendszer működése során. A közfoglalkoztatási jogviszony egyik szereplője jellemzően az állam, illetve annak szervei. Emiatt is különösen fontos, hogy a közfoglalkoztatás kapcsán a lehető legszigorúbban érvényesüljön az egyenlő bánásmód követelménye.

Az Alaptörvény⁶⁸ rendelkezéséből eredő követelmény, hogy a jogrendszernek biztosítania kell a védelmet a hátrányos megkülönböztetés ellen. Ez csak akkor valósulhat meg, ha a hátrányos megkülönböztetés feltárására, a diszkrimináció lehetőségét hordozó jogviszonyok ellenőrzésére, a bekövetkezett sérelmek szankcionálására és kompenzálására megfelelő szabályrendszer áll rendelkezésre. Az e követelmény érvényesülése érdekében megalkotott egyenlő bánásmódról szóló törvény⁶⁹ széles tartományban értelmezi a foglalkoztatási jogviszony fogalmát, amelybe beletartozik a munkaviszony is. E törvény hatálya már jelenleg is kiterjed a közfoglalkoztatási viszonyra, ezt azonban csak más törvények rendelkezéseinek összevetésével lehet kikövetkeztetni.

Az ombudsman szerint az egyenlő bánásmódról szóló törvény foglalkoztatási jogviszony fogalmát értelmező rendelkezése ezért *nem felel meg* a jogállamiság szerves részét képező *jogbiztonság* érvényesüléséhez szükséges világos, egyértelmű jogi szabályozás *követelményének*.

Az esélyteremtő intézkedések jogszabályi háttérének értékelése

A diszkriminációtilalom és az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése a közfoglalkoztatás kapcsán szervesen kapcsolódik az esélyegyenlőség biztosításához, amely az állam részéről egyértelműen aktív magatartást feltételez.

A vizsgálat megállapította, hogy számos jogszabály kívánja elősegíteni a roma nemzetiségű lakosok foglalkoztatási integrációját.

Ezek között említhető, hogy a nemzetiségi törvény rendelkezése⁷⁰ szerint a helyi nemzetiségi önkormányzat – a hatósági feladatok kivételével – többek között önként vállalt feladatot láthat el a társadalmi felzárkózás, a szociális igazgatás és a közfoglalkoztatás területén is.

Az alacsonyabb szintű jogszabályok azonban nem rendelkeznek arról, hogy a helyi nemzetiségi önkormányzatok önkéntes döntésük alapján hogyan vehetnek részt a közfoglalkoztatási programok szervezésében és lebonyolításában.

⁶⁸ Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés

⁶⁹ Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény

⁷⁰ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 116. § (2) bekezdése

Jelenleg lényegesen több álláskereső szeretne munkához jutni, mint ahány embert ezeknek a programoknak a keretében foglalkoztatni tudnak. A roma nemzetiségi önkormányzatoknak így fontos szerepük lehetne abban, hogy a rossz érdekérvényesítő képességgel rendelkező roma álláskeresők ne essenek el az igényekhez képest korlátozott munkalehetőségektől. A közfoglalkoztatási programok akkor tudnak hatékony esélykiegyenlítő szerepet betölteni a roma lakosság tekintetében, ha eljutnak a munkaerő-piaci szempontból leghátrányosabb helyzetű álláskeresőkhöz is. Ezt segítené elő, ha az érintett *roma nemzetiségi önkormányzatok véleményét* is kötelező lenne *kikérni* a közfoglalkoztatási programok szervezésekor.

A kormányzati programok foglalkoztatással, kiemelten közfoglalkoztatással kapcsolatos esélyteremtő intézkedéseinek elemzése, az etnikai adatkezelés problémái

A kormány és az ORÖ között 2011. május 20-án létrejött Keretmegállapodás rögzítette a közöttük kialakítandó együttműködési rendszer célkitűzéseit, valamint a közös célok elérését szolgáló főbb intézkedéseket.

A Keretmegállapodás egyik legfontosabb foglalkoztatással összefüggő számszerűsített vállalása az volt, hogy az együttműködő felek 100 000 roma munkanélküli foglalkoztatásba történő bevonását vállalják 2015-ig. Önmagában e dokumentumból nem derül ki, hogy milyen jellegű foglalkoztatás megvalósítását tervezik, az eddig elkészült első jelentés azonban arra utal, hogy a hazai finanszírozású programok szinte kizárólagosan közfoglalkoztatásra biztosítanak lehetőséget. 2012. évi vállalatás úgy teljesült, hogy az első félévben a közfoglalkoztatásba bevont álláskeresők 27%-a, közel 48 000 fő roma nemzetiségű volt. Emellett voltak és vannak olyan uniós társfinanszírozású programok, amelyek kifejezetten vagy közvetve a hátrányos helyzetű roma lakosok esélykiegyenlítését támogatják a foglalkoztatás és a kapcsolódó képzések területén. Ezekben azonban lényegesen kisebb létszámban vesznek részt a roma álláskeresők, mint a közfoglalkoztatásban.

A Keretmegállapodást követően a kormány elfogadta a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák – (2011–2020) címet viselő horizontális nemzeti stratégiát, valamint annak 2012 és 2014 közötti évekre szóló kormányzati intézkedési tervét. A felzárkózási stratégia 10 éves időtávlatban határozza meg a szegénységben élők, köztük is kiemelten a romák társadalmi és munkaerő-piaci integrációja középtávú kihívásait, céljait és a szükséges beavatkozási irányokat.

Az alapvető jogok biztosja helyes célkitűzésnek tartja, hogy az intézkedési terv összkormányzati prioritásként kezeli a felzárkózás problémáját. Ennek végrehajtásához azonban a tárcák közötti konkrét együttműködések, egyeztetések és közös cselekvések biztosítását is garantálni kell.

Az elmúlt évtizedekben számos intézkedéscsomag készült a hátrányos helyzetű, köztük roma lakosok integrációja érdekében. E stratégiák megva-

lósításához a kidolgozásukkor nagy reményeket fűztek, tényleges hatásuk azonban elmaradt a megfogalmazott céloktól. E tapasztalatok is arra intenek, hogy az intézkedési tervek akkor lehetnek hatékonyak, ha a kormány és az érintett többi szereplő valódi elkötelezettséget mutatnak megvalósításuk iránt. További lényeges feltétel a megfelelő monitoring rendszer pontos működtetése és az intézkedések társadalom- és gazdaságpolitikai kutatásokkal való alátámasztása.

Az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete 2008-ban a magyarországi cigányság helyzetének javítására fordított támogatások mértékét és hatékonyságát vizsgálta a rendszerváltás óta eltelt 17 év során, különös tekintettel a magyarországi cigányság helyzetében bekövetkezett pozitív, illetve negatív elmozdulásokra.

Összefoglalóan azt állapították meg, hogy a magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére fordított támogatások megsokszorozódtak a rendszerváltás óta, a támogatási rendszer és a támogatási programok is egyre komplexebbé váltak. Ezzel a változással azonban nem tartott lépést a támogatások tervezésének, végrehajtásának, monitoringjának a rendszere. Az átfogó kormányzati programok hatékony menedzselésére a kormányzati koordináció hagyományos eszközei nem voltak alkalmasak. A jelentés kiemeli, hogy szakmailag nincs megoldva a programok monitorozása, és a „roma integrációra” szánt adóforintok célcsoporthoz történő eljutása is problémákat jelzett, mivel a tárcák és programkezelő szervezetek gyakran maguk sem tudták, hogy mennyit fordítottak a romákra az egyes programjaik költségkeretéből.

Az ombudsman szerint fontos lenne ezt a helyzetfelmérést folytatni, amely a rendszerváltást követő társadalmi integrációs, roma lakosság befogadását elősegítő esélyegyenlőségi programok folyamatos összehasonlítását is lehetővé tenné.

A közfoglalkoztatás során problémát jelent a nemzetiségre vonatkozó adatok kezelésének megoldatlansága. A nemzetiségi származású közfoglalkoztatottakra vonatkozó statisztikai adatok jelenleg a munkaügyi központok becslésén alapulnak. Az adatkezelési szabályok maradéktalan betartása mellett azonban nemcsak statisztikai adatgyűjtésre van lehetőség, hanem az egyénhez köthető nemzetiségi adatok célhoz kötött felhasználására is a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok tagjai számára hirdetett esélyegyenlőségi programokkal összefüggésben.

A Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázis (a továbbiakban: Adatbázis) már jelenleg is tartalmazza a közfoglalkoztatottak prioritási szintje nyilvántartásának lehetőségét, így például azt, ha valaki hátrányos helyzetű munkavállalónak minősül. Ennek megítélésekor az egyik szempont, hogy a közfoglalkoztatott egy uniós tagállam nemzetiségéhez tartozik, és szakmai, nyelvi képzésének vagy szakmai tapasztalatának megerősítésére van szüksége ahhoz, hogy javuljanak munkába állási esélyei egy biztos munka-

helyen. Ez az adat a közfoglalkoztatott önkéntes adatszolgáltatása alapján vehető fel az adatbázisba.

Nincsenek azonban egyértelmű szabályai annak, hogy a közfoglalkoztatott milyen eljárási rendben, milyen nyilatkozattal kérheti a nemzetiséghez tartozásra vonatkozó különleges adatának felvételét az Adatbázisba. Nem zárható ki tehát, hogy az egyes munkaügyi központok eltérő gyakorlatot alakítanak ki, sőt szabályozás hiányában annak is fennáll a veszélye, hogy az érintettek nem is szereznek tudomást az önkéntes nyilatkozattétel lehetőségéről, mert arról nem kapnak megfelelő tájékoztatást.

A vizsgálat során aggályként merült fel az is, hogy nem egyértelmű az Adatbázist vezető állami foglalkoztatási szerv adatkezelési jogosultsága.

Intézkedések

Az alapvető jogok biztosa a feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszásságok orvoslása és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében jogalkotási javaslatokat, ajánlásokat fogalmazott meg, továbbá kezdeményezte más szervek intézkedését is.

Az ombudsman felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – az érintett tárcákkal együttműködve – kezdeményezze az egyenlő bánásmódról szóló törvény olyan módosítását, hogy a foglalkoztatási jogviszony fogalmát értelmező rendelkezésben a közfoglalkoztatási jogviszony önállóan is jelenjen meg.

Felkérte továbbá a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – a belügyminiszterrel és az emberi erőforrások miniszterével együttműködve – tekintse át, milyen módon biztosítható helyi (települési) szinten, illetve telefonos ügyfélszolgálat útján az ingyenes jogi tanácsadás a hátrányos helyzetű közfoglalkoztatottak részére.

Az ombudsman a belügyminiszter – vele együttműködésben az emberi erőforrások minisztere – intézkedését kérte a jogtudatos magatartás elősegítése érdekében. Javasolta, hogy szervezzenek évente továbbképzést a munkaügyi központok közfoglalkoztatással foglalkozó munkatársai, a közfoglalkoztatók képviselői és munkafelügyelői számára, valamint az érintett települések polgármestereinek/jegyzőinek, ahol az egyenlő méltóság elvével, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével foglalkoznak a közfoglalkoztatások megszervezése és működtetése vonatkozásában. Az ombudsman azt is kérte, hogy készítsenek tájékoztató anyagot a hátrányos megkülönböztetés, megalázó bánásmód esetén igénybe vehető jogi fórumok, intézmények tevékenységéről és elérhetőségéről, a közfoglalkoztatásra vonatkozó alapvető szabályokról, amelyet a közfoglalkoztatási szerződés megkötésekor minden érintett állampolgárnak kötelező jelleggel át kell adni.

Az alapvető jogok biztosa megkereste az Állami Számvevőszék elnökét, hogy fontolja meg a Keretmegállapodással és Nemzeti Társadalmi Felzárkó-

zási Stratégia intézkedési tervének végrehajtásával kapcsolatos kormányzati intézkedések ellenőrzését.

Javasolta továbbá, hogy a nemzetgazdasági miniszter – az emberi erőforrások miniszterével és a belügyminiszterrel együttműködve – kezdeményezze a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázisába való felvétellel összefüggésben a közfoglalkoztatottak nemzetiségére vonatkozó, önkéntes nyilatkozaton alapuló adatai kezelésének szabályozását.

Végezetül felkérte a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökét, tekintse át az állami foglalkoztatási szervek adatkezelésére vonatkozó rendelkezéseket abból a szempontból, hogy azok megfelelő felhatalmazást adnak-e a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázisba felvett nemzetiségi adatok kezelésére.

A projektfüzet elkészítéséig a belügyminiszter válasza érkezett meg, aki alapvetően egyetértett az alapvető jogok biztosának jelentésével. A közfoglalkoztatási helyettes államtitkárság a tárca számára megfogalmazott ombudsmani javaslatok végrehajtása érdekében intézkedési tervet készített. A miniszter támogatta az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítését a közfoglalkoztatási programokban, valamint egyetértett az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény módosítására irányuló jogalkotási javaslattal is.

A jelentésben foglalt felkérésnek megfelelően a minisztérium tájékoztató anyagot készít a közfoglalkoztatottak részére a jogviszonyuk alapvető szabályairól és a hátrányos megkülönböztetés esetén igény vehető jogi segítségnyújtó intézmények tevékenységéről, elérhetőségéről, és a tájékoztatók közzétételére a közfoglalkoztatókat hivatalból felkéri.

A miniszter az egyenlő bánásmód érvényesülését a közfoglalkoztatók, munkaügyi központok, civilszervezetek megfelelő tájékoztatása révén, az alapvető jogok biztosá által is javasolt továbbképzések szervezése útján tartja megvalósíthatónak.

Az alapvető jogok biztosá további tájékoztatást kért a javaslatai konkrét végrehajtásáról, illetve azok tapasztalatairól.

AJB-5317/2012

3.4. A fenntarthatóság és környezetvédelem lehetőségei a közfoglalkoztatásban

A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos helyettes „A Munka Méltósága” projekttel összefüggésben „Emberi méltóság a közfoglalkoztatás rendszerében” címmel javaslatot nyújtott be a közfoglalkoztatás rendszerén belül a jövő nemzedékek érdekeit elősegítő közmunkaprogramok – illetve e programok fenti célok elősegítése iránti lehetőségeinek – vizsgálatára. Tekintettel arra,

hogy Magyarországon a mezőgazdaság kiemelkedő szerepével összhangban jelenleg létezik olyan értékteremtő közmunkaprogram, amely a részt vevő települések számára gazdálkodási, illetőleg energiaellátási előnyökkel jár, a projekt keretében a biztos külön vizsgálatot indított a közfoglalkoztatás területén a környezetvédelem és a fenntarthatóság kérdésének vizsgálatára.

„Világunk változásai egyre egyszerűbben észrevehetőek. Forrásaink, lehetőségeink szembetűnően fogynak, miként az időnk is. Eltűntek mindazok a közösségi megoldások, vidéki önszerveződések, amelyek képesek voltak a természettel tartós összhangban együttműködni. Eltűnt az a szerves műveltség, amely hosszú távon biztosította az emberi közösségek értékmegőrző tevékenységét. Eltűnt az a szemlélet, amely a természetet társnak és nem versenytársnak képzelte. Eltűnt, mert a természetben már csak a biomasszát, a nyersanyagforrást és a szemétkerakó helyét látja a mai rendszer. Azonban a probléma megoldásának, a természet helyreállításának igénye kínál egy olyan utat, amely egyelőre alig hangzik hihetően, mégis megoldás lehet: ez az út a vidéki termelői létforma.”⁷¹

A helyben termelt élelmiszer mind a környezet, mind pedig a fogyasztó számára jelentős előnnyel jár a távolról szállított élelmiszerekkel szemben. A helyben termelt élelmiszer esetén nincs szükség szállításra, illetve tartósításra, a termelő és a fogyasztó között szorosabb kapcsolat jön létre. A helyi termékek fogyasztásánál bizalmon alapuló, közvetlen gazda-fogyasztó kapcsolatok alakulhatnak ki, ahol mindkét fél együttes érdeke a jó minőség, megbízhatóság, közvetlen ismeretség. Ez a közvetlenség a termék minőségének garanciájává is válhat. A helyi termelés és értékesítés közgazdasági kérdés is: a közösség pénze helyben marad, ezáltal erősödik a helyi gazdaság. Vidéken a vállalkozási aktivitás kiemelkedően fontos, az adott térség gazdasági működésének középpontjában a helyi vállalkozások állnak, szerepük számos csatornán keresztül érvényesül. A helyi termelés erősíti a helyi vállalkozás lehetőségét is.

A jövőt illető kilátások (időjárás szélsőségek gyakoribbá válása, gazdasági és energiaválság) az egyéni ellátást több tényező tekintetében is kiszámíthatatlanná teszik, ami az önrendelkezés és önellátás szempontjából alapvető jelentőségű. Éppen ezért stratégiai kérdés (illetve azzá válhat) a helyben termelt élelmiszer előállítás és az energiaellátás függetlenségének minél hatékonyabb kialakítása is. A közösségek elemi érdeke, hogy az általuk befolyásolhatatlan piacoktól (energia- és termékellátás) való függésüket csökkentsék.⁷²

A helyi termelés mellett érvel TANKA ENDRE egyetemi tanár is: „A nagybirtokrendszer (...) jó esetben nyers- és alapanyag-termelésre képes, viszont az iparszerű technológiára alapozott, környezetpusztító és talajkizsigerelő monokultúrája – még

⁷¹ Molnár Géza: Város vagy vidék? Budapest: Fenntartható Fejlődés Közhasznú Non-profit Kft., 2012 (fülszöveg).

⁷² Az önellátás, önvédelem, önrendelkezés kérdéseiről, valamint a helyi termelés előnyeiről bővebben lásd Kajner Péter: *Helyi termelés, helyi fogyasztás, helyi termékek egészségesen!* Nagykőrű: SZÖVET, 2009, 10–13. o.

optimális teljesítménye esetén is – kizárja a népesség számára nélkülözhetetlen, egészséges, biztonságos élelmiszer-élvezést. A kisüzem »több lábbon álló«, az ökológiai gazdálkodással változatos élelmiszer-kínálatot nyújtó árutermelése és meghatározó piaci súlyának elérése – az előttünk álló évtizedben – a fennmaradás egyik létérdeke.”⁷³

A Nemzeti Vidékstratégia (a továbbiakban: NVS) szerint jelenleg Magyarországon, így a vidéki térségekben is az egykor még hagyományosnak tekinthető helyi közösségek felbomlóban vannak. Az együttműködési készség általánosan alacsony, ennek szemlélete, technikai is alapvetően hiányoznak. A helyi közösségekben csökken a társadalmi-állampolgári részvétel. A vidéki – főleg a képzett – lakosság elvándorlása következtében egyes térségekben a falvak, tanyák kiürülése figyelhető meg, az értelmiség nagyon alacsony számban van jelen. Sok vidéki településen a helyi aktivitás nagyon gyenge, csökken az önszerveződés, a közösségi munka társadalmi szintje, pedig ez a helyi társadalmak erejét, lehetőségeit nagymértékben befolyásolja.⁷⁴ A falusi porták kihasználatlanok a mezőgazdasági árutermelés, az önellátás szempontjából. A falusi állattartás, háztáji gazdálkodás nyomokban is alig lelhető fel.⁷⁵ Ezt a helyszíni szemlél tapasztalatai, valamint a beérkezett iratok is megerősítették: a helyi lakosság elenyésző részének vannak növénytermesztési és állattenyésztési ismeretei.

A Startmunka mintaprogram célja a közfoglalkoztatás keretein belül a vidéki, helyi termelési és önellátási folyamatok beindítása. A program lehetőséget biztosít a vidéki lakosság mezőgazdasági tudásának újjáélesztésére, hiszen a program mezőgazdasági részében résztvevő lakosok tevékenységük által gazdálkodási ismereteket szereznek. A megkérdezett önkormányzatok szerint a lakosság háztáji termelése gyakoribbá vált. A termelési viszonyok generálásával továbbá lehetőséget teremt arra, hogy a helyi megoldások erősítésével az egyes hátrányos helyzetű kistérségi települések függésüket csökkentsék, valamint a közösség érdekében álló termelésbe a településen lakók bekapcsolódjanak.

A szakmai képzések és felkészültség terén a Startmunka program jelentősen különbözik az egyéb közfoglalkoztatási programoktól, a mezőgazdasági programok alapja ugyanis a megfelelő szaktudás. A programok beindításához alapvető a megfelelő szakértelemmel elvégzett tervezés. Kiemelt jelentőségű, hogy mely tájegységre milyen tevékenységet terveznek, és az ahhoz szükséges teendőket mikor és miként kell elvégezni. A hatékony és jól működő program elindításához szükséges továbbá az adott termőföld és a helyi időjárási viszonyokhoz alkalmazkodó növények (tájfajták) ismerete éppúgy, mint a termesztés folyamatának elhelyezése a program futam-

⁷³Tanka Endre – Molnár Géza: *Nem én kiáltok, a föld dübörög*. Budapest: Kairosz Kiadó, 2011, 135–136 o.

⁷⁴NVS 4.3.6. pont

⁷⁵NVS 4.3.2. pont

idejében. Ehhez az önkormányzatoknak egyrészt megfelelő felkészülési idő, másrészt szakmai ismeretek szükségesek. A szakismeretek a program működéséhez is nélkülözhetetlenek. Egyrészt szakmai ismeretekkel bíró személynek kell irányítania a munkavégzést, másrészt a szakismeretek megléte a gazdaság működtetése során, vagyis az egyes közfoglalkoztatottak részéről is nélkülözhetetlen.

Összességében megállapítható, hogy az olyan programoknál, amelyeknél a program alapvető sikere a szakmai ismereteken múlik, illetve a megfelelő kivitelezés is szakértelmet kíván, elengedhetetlen és nélkülözhetetlen szakmai ismeretekkel rendelkező személy részvétele a program tervezésében, irányításában. Ugyanilyen fontos, hogy a gazdaságban dolgozó közfoglalkoztatottak minden esetben kellő időben, még a munkák megkezdése előtt megszerezzék az azok eredményes elvégzéséhez szükséges szakmai ismereteket, vagyis oktatásban kell részesülniük. Ez annál is inkább indokolt, mivel ez nem csak az önkormányzatok kockázata, hanem az állam általi támogatás eredményességének is egyik alapvető feltétele.

A vizsgálatok tapasztalatai azonban nem igazolták vissza a programok eredményes lefolytatásához szükséges szakmai részvételre vonatkozó elvárásokat.

Az önkormányzatok tájékoztatása szerint a tervezéshez rendelkezésre álló idő rendkívül rövid volt; a program megalapozott kidolgozását az önkormányzatok részére biztosított körülmények sok helyen nem tették lehetővé, az önkormányzatok a szükséges szakmai segítséget kizárólag saját forrásaik révén biztosíthatták. Az is világossá vált, hogy a szakmai segítség hiánya súlyos problémát jelent számukra a mezőgazdasági munka, termelés és feldolgozás terén.

Komoly hiányosságok lelhetők fel a közfoglalkoztatottak képzése terén is. Számos önkormányzat arról számolt be, hogy a képzések késve vagy egyáltalán nem indultak el, ezért a rendelkezésükre álló eszközökkel igyekeztek pótolni ezt a hiányt (például az önkormányzat agrármérnök végzettségű munkatársa nyújtott képzést, valamint irányította a közfoglalkoztatottakat). A helyszíni szemlél tapasztalatai szerint több alkalommal jelentős károkat szenvedtek egyes gazdaságok az állattenyésztéshez szükséges szakismertek hiánya miatt. A biztos munkatársai sok esetben tapasztalták azt is, hogy a közfoglalkoztatottak a saját ismereteikre alapozva, néhány esetben a termelésben jártas önkormányzati munkatárs, vagy esetleg önkéntes segítségével végzik a munkákat. A fentieket összegezve a biztos megállapította, hogy a képzések a program kezdetekor nem indultak el, az eredményes tervezéshez nem állt rendelkezésre elegendő idő, valamint a működtetéshez szükséges szakismertek meglétére sem volt megfelelő biztosíték.

A Startmunka program mezőgazdasági részének célja növénytermesztési, illetve állattenyésztési eredmény elérése a kiépülő helyi gazdaságokból. A kertekben megtermelt zöldség, gyümölcs, valamint az állati szaporulat felhasználásáról az önkormányzatok hivatottak dönteni. A felhasználási módok tekintetében a helyszíni vizsgálatok változatos (néhány településen

bizonytalan) képet adtak, illetve az önkormányzatok a felhasználásra egyértelmű központi iránymutatást nem kaptak.

Bizonytalanság jellemzi a programmal kapcsolatos esetleges pénzügyi eredmények megítélését is. A működőképes továbbtermelés érdekében a gazdaságok teljesítményéből származó pénzügyi eredmény sorsa kulcsfontosságú, a Belügyminisztérium tájékoztatása szerint ugyanakkor a programoktól pénzügyi eredményt nem várnak. Ez egyrészt – a kialakulás állapotában lévő gazdaságok esetén – érthető, másrészt ugyanakkor bizonyos önkormányzatok által működtetett gazdaságok pénzügyi eredményt termelnek. Az ilyen településeken – a beérkezett tájékoztatások szerint – a programból származó bevételt az önkormányzatok az eredményes továbbműködtetésre használják fel, vagyis a program hosszú távú fennmaradásában bízva – központi szabályozás, illetve elvárás, ösztönzés nélkül is – a gazdaságba forgatják vissza. A program során esetlegesen elért *pénzügyi eredmény felhasználására vonatkozó előírások hiánya - a biztos álláspontja szerint - a programoktól várt eredmény tekintetében kiemelkedően aggályos. Megállapította továbbá, hogy a program hosszú távú működésének alapvető kérdéseivel (felhasználás, nyilvántartás, értékesítés, pénzügyi eredmény sorsa) összefüggésben az önkormányzatok nem kaptak megfelelő iránymutatást.*

A társadalom élelmezése mellett ugyanakkor kardinális kérdés az energiaellátás is. Az NVS helyzetképe alapján a változó életmód és a világszerte tapasztalható népességnövekedés fokozódó energiaigényt vetít előre, miközben a fosszilis energiakészletek fogynak. Ez a vidéki településeken és a mezőgazdaságban is gondot fog okozni. Az energiaimporttól való függés feloldása a helyi, térségi (kisléptékű) autonóm energiatermelési és-ellátási megoldásokra, a megújuló energiaforrásokra és az energiatakarékos életmódra építve lehetséges. (...) A mezőgazdaság egyúttal jelentős energiafogyasztó is. A fosszilis energiahordozók növekvő felhasználására alapozó fejlesztési irány zsákutcának látszik, más megoldásokat kell keresnünk.⁷⁶

„A helyi gazdaság, térségi önellátás fontos eleme a piacnál olcsóbb helyi energia előállítása és felhasználása. Célszerű lenne, hogy a vidéki térségek a fenntarthatósági szempontok figyelembevételével a lehető legnagyobb mértékben maguk állítsák elő, termeljék meg energia-szükségletüket. A jelentős mennyiségű, többé-kevésbé rendszeresen újraképződő erdei biomassza, mező- és erdőgazdasági melléktermék erre úgy ad lehetőséget, hogy ne kelljen jelentős mennyiségű, élelmiszer és takarmány előállítására is alkalmas mezőgazdasági területet igénybe venni. A vidéki energiaellátás esetében cél a decentralizált, kisebb kapacitású, helyi nyersanyagbázisra épülő és helyi igényeket kiszolgáló, kis szállítási igényű biomassza-kazánok megvalósítása, reálisan megvalósítható támogatása.”⁷⁷

⁷⁶NVS 3.1.5. pont

⁷⁷NVS 7.6.2. pont

A biomassza-kazánokat a hagyományos növénytermesztés melléktermékével (vessző, venyige, gallyak), a fenntartható erdőgazdálkodásból származó tűzifával és energianövényekkel lehet működtetni. Ezáltal csökkenthető az önkormányzatok gázenergiától való függése, így a fűtés gazdaságosabbá tehető, illetőleg lehetőség nyílik az ehhez kapcsolódó hazai energetikai kis- és középvállalkozások piaci szerepének növelésére is.

A kazánprogram a helyi energiaellátási megoldások előtérbe helyezése révén lehetőséget teremt a részt vevő önkormányzatok részére a biomassza energetikai felhasználására. A közfoglalkoztatáson belüli kazánprogram célja az önkormányzatok, közösségi létesítmények, iskolák és óvodák részére a gázüzemű fűtési rendszerhez alternatív fűtési mód biztosítása,⁷⁸ valamint a társadalmi, gazdasági szempontból elmaradott, munkanélküliséggel sújtott települések támogatása.

A kazánprogram kivitelezése, így a biomassza-kazánok kiválasztása téren szintén a szakmai segítség hiányát tapasztalták a biztos munkatársai. A helyszíni vizsgálatok alapján az önkormányzatok csupán egy – a gyártók és forgalmazók nevével ellátott – listát kaptak, amelyről önállóan, szakmai támogatás nélkül kellett kiválasztaniuk az általuk megvásárolni kívánt kazánt. Az önkormányzatok így saját tudásukra hagyatkozva, sok esetben épületenergetikai számítások nélkül, a kazán szükséges teljesítményének becslésével választottak a rendelkezésükre bocsátott listáról.

A biztos véleménye szerint a megújuló energiaformák felhasználása mindenképpen követendő és támogatandó, ugyanakkor *környezeti szempontból kedvezőbb megoldást az energiatakarékos életmód,⁷⁹ illetve az energiakímélő használati módok alkalmazása jelentheti.* Ennek egyik módja az egyes felhasználási helyekre a lehető legmegfelelőbb módon üzemelő berendezés beépítése is. Ilyen fajsúlyos kérdések esetén *elvárható volna, hogy a kazánok beszerzéséhez, az adott helyszín vonatkozásában legalkalmasabb berendezés megtalálásához az önkormányzatok szakmai segítséget és útmutatást kapjanak.*

A Startmunka program célja olyan, az értékteremtő munkán keresztül megvalósuló – lehetőleg önmagukat tápláló, autokatalitikus – folyamatok beindítása, amelyek a vidék önfenntartási képességét növelik. A programok vizsgálata során tapasztaltak azonban több kérdést is felvetnek azok jövőképeivel kapcsolatban.

A program kimenetére vonatkozóan a biztos a legtöbb önkormányzatnál bizonytalan jövőképet tapasztalt anélkül, hogy képet alkothatt volna a gazdaságok későbbi sorsáról.

⁷⁸Lénárt Zsolt: A biomassza felhasználási lehetőségei a Nemzeti Vidékstratégiában. http://www.cellulosefarming.com/Dokumentumok/CFG-konferencia/V-CFG_VM_LenartZsolt.pdf (2012.11.16.)

⁷⁹Gyulai Iván szerint „nem az a kérdés, hogy mivel termeljünk energiát, hanem hogyan takarítsunk meg. Nincs és nem is lesz környezeti szempontból jó energiatermelés és -fogyasztás.” http://www.fmh.hu/cimlapon/20111216_onfenntartas (2012.11.16.)

Az önkormányzat által irányított jelenlegi – a közfoglalkoztatás jeleit magán hordozó – megoldás az adott települések vezetőire rendkívül nagy terhet ró. A mezőgazdasági programok irányítása és felügyelete lényegesen több odafigyelést és beavatkozást igényel, ráadásul a legtöbb önkormányzat számára a termelési ágazat újdonságot jelent, amelyhez szakmai tudásra is szükség van. Miközben a jövő egyik kulcskérdése közösségi szinten a települések élelemmel való ellátása lesz, addig sok önkormányzat nem tartja elképzelhetőnek, hogy ezek a programok hosszabb távon is irányításuk alatt álljanak. Ezt igazolják azok a sikeresen indult programok (például Tiszatenyő) is, ahol a program működésének alapja és mozgatója a polgármester személye. Ez az egyszemélyes irányítás és felelősség gazdaságuk fennállásának egyik legjelentősebb – önmaguk által is elismert – bizonytalansági tényezője.

A programokban dolgozó közfoglalkoztatottak részére önállósodási lehetőséget jelenthet a szociális szövetkezetben való részvétel, amelynek kormányzati kívánalmát a pályázaton indulók is visszaigazolják, azonban ezek életre hívásának konkrétumairól a megkérdezett önkormányzatok nem rendelkeztek ismerettel.

Az esetlegesen megalakított szociális szövetkezet működésével összefüggésben a biztos több kritikus véleményt⁸⁰ is tapasztalt, mivel az általuk termelt és értékesített termékek versenyelőnyben vannak a helyi, állami támogatás nélkül működő termelők árucikkeivel szemben. *Fontos lenne, hogy a közmunka ne versenyelőnyből induló konkurenciát jelentsen az esetleges helyi vállalkozások számára.*

További lehetőség a közfoglalkoztatottak számára az őstermelővé válás. Az önkormányzati vezetők e kérdés kapcsán arról számoltak be, hogy *a lakosság nagy része nem rendelkezik elegendő tudással és bátorsággal, hogy az őstermelőséghez szükséges szabályozási ismereteket, valamint adminisztrációs terheket viselni tudja. Ehhez célzott szakképzésre, támogatásra lenne szükség.* Több önkormányzat is gondolkodik a helyi lakosság megsegítésének lehetséges módjairól (például szabályozási ismeretek, adminisztrációs útmutatás biztosítása), ugyanakkor hasznosnak tartanak erre vonatkozó kormányzati gondolkodás beindítását és a továbblépési lehetőségek kiépítését.

Míndezek alapján el kell tehát dönteni, hogy minek tekinthető a Startmunka program: pusztán a helyi tudás visszaadására, valamint „a szociális feszültségek csökkentése, a társadalmi béke megőrzése, a családok mindennapi megélhetésének biztosítása”⁸¹ érdekében létrehozott egyedi programnak, avagy egy ténylegesen folytatható tevékenység kialakításának igényével fellépő megoldási rendszernek. Ez esetben azonban központi szabályozásra és az önkormányzatok részére biztosított konkrét segítségre és útmutatásra van szükség.

⁸⁰ Lásd pl. <http://www.szakszervezetek.hu/hirek/9275-a-start-munkaprogram-a-legdragabb-segely> (2012.11.16.)

⁸¹ NVS 4.3.3. pont

A biztos a vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszaságok orvoslása, illetve bekövetkeztük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az alábbiakra kérte fel a belügyminisztert:

- a helyi közösségek önrendelkezésének biztosítása érdekében segítse elő, hogy a programok végrehajtásához szükséges döntéseket a lehető legnagyobb mértékben maguk az önkormányzatok hozhassák meg;
- helyezzen nagyobb hangsúlyt a jövőben a programok teljes „életciklusa” során - a tervezéstől a felhasználásig - a megvalósításhoz szükséges szakismeretek meglétére;
- a közmunkaprogram pályázatainak kiírásakor biztosítson elegendő időt az önkormányzatoknak a programok körültekintő megtervezésére;
- az értékteremtő közmunkaprogramok során előállított termékek felhasználására, nyilvántartására, értékesítésére, valamint az értékesítésből származó pénzügyi eredmény sorsára vonatkozó elvárásáról adjon egyértelmű útmutatást az önkormányzatoknak;
- biztosítsa az értékteremtő közfoglalkoztatást megvalósító önkormányzatoknál fellelhető jó gyakorlatok összegyűjtését, és ezt az adatbázist tegye kereshetővé és elérhetővé az önkormányzatok részére;
- ezzel összefüggésben biztosítson fórumot - például honlap fenntartásával - a részt vevő önkormányzatok eszmecserejére a jól működő gyakorlatok elterjedésének elősegítése érdekében;
- valamennyi rendelkezésére álló eszközzel segítse elő a programokban részt vevő közfoglalkoztatottak – programmal kapcsolatos – észrevételeinek megismerését és figyelembevételét.

AJB-5361/2012

4. A Projekthez kapcsolódó alkotmánybírósági indítványok

4.1. A Sztrájk törvény felülvizsgálatával kapcsolatos ombudsmani indítvány (2009) és az ennek nyomán kiadott alkotmánybírósági határozat (2012)

1. Az ombudsman még az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként a Sztrájkjogi projektje keretében 2009 szeptemberében indítványozta az Alkotmánybíróságnál, hogy mondja ki a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény (a továbbiakban: Sztrájk törvény) 3. § (2) bekezdése második mondatának alkotmányellenességét, mivel az ellentétes azzal az alkotmányi rendelkezéssel, amely szerint alapvető jogot csak törvényben lehet korlátozni. A biztos emellett azt is kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy állapítsa meg, hogy a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét, valamint a sztrájkhoz való jogot magát is sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet áll fenn amiatt, hogy a Sztrájk törvény

- a) nem rendelkezik kellő egyértelműséggel a sztrájkjog gyakorlására jogosultak köréről (alanyi kör) a sztrájk kezdeményezése és az abban való részvétel tekintetében;
- b) nem határozza meg a „szolidaritási sztrájk” fogalmi elemeit, gyakorolhatóságának feltételeit és korlátait, különös tekintettel a politikai sztrájk tilalmára;
- c) a nem tartalmazza az egyeztető eljárás lefolytatására vonatkozó alapvető garanciális szabályokat;
- d) nem tartalmaz rendelkezést arra nézve, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatónál zajló sztrájk esetében hogyan biztosítható a törvényben előírt „még elégséges szolgáltatás” teljesítése akkor, amikor a sztrájkot megelőzően az ellentétes érdekű felek erről nem tudnak megegyezni;
- e) nem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan, hogy a sztrájk megkezdése előtt a sztrájkot kezdeményezők mely időpontban és milyen módon kötelesek bejelenteni a sztrájk tényét.

Az indítványozás kiváltó oka az volt, hogy országgyűlési biztos a jogalkotó, illetve jogszabály-előkészítő szervek irányába a Sztrájk törvény egyes rendelkezéseinek kiegészítése, pontosítása, illetőleg módosítása érdekében tett kezdeményezései, ajánlásai érdemi eredménnyel nem jártak, a jogalkalmazási gyakorlat azonban akut, a normaszöveg alapvető hibáira és hiányosságá-

gaira visszavezethető problémákkal szembesül. A biztos az AJB-4620/2009. számú ügyben hivatalból indított utóvizsgálat keretében összegezte a Sztrájk törvénnyel kapcsolatos alkotmányossági aggályait, amelyek jelentős száma és súlya miatt indokoltá vált, hogy orvoslásuk érdekében az Alkotmánybírósághoz forduljon.

Az indítványban szerepelt, hogy Alkotmány alapján a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja, azaz az alapjogok korlátozásával összefüggésben egy formai és egy tartalmi kritériumot állít fel. A biztos rámutatott, hogy az Alkotmány szerint a sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehet gyakorolni. A Sztrájk törvény 3. § (2) bekezdés második mondata szerint az államigazgatási szerveknél a kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga. A kormány, valamint „az érintett szakszervezetek” között létrejött, a köztisztviselők sztrájkjogának gyakorlásáról szóló megállapodásának (a továbbiakban: Megállapodás) szövege – kormányközlemény formájában – a *Magyar Közlöny* 1994/8. számában jelent meg. A Megállapodás tizenegy pontban összegzi a központi és területi államigazgatási szervek, valamint a települési és területi önkormányzatok köztisztviselői sztrájkjogának gyakorlásával kapcsolatos sajátos szabályokat és korlátokat.

Az ombudsman által hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlat kiemeli, hogy „a sztrájkjog egy olyan sajátos alkotmányos jog, amely az Alkotmány rendelkezésénél fogva törvény által korlátozottan, „az ezt szabályozó törvény keretei között” gyakorolható. Az Alkotmány e szabályozási módjából következően a törvényhozó nagyobb szabadsággal rendelkezik a sztrájkhoz való jog szabályozásában, mint más, alanyi jogi jellegű alapvető alkotmányos jogok esetén. A sztrájkjog nem alanyi jogi természetű alapvető jog, nem áll az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés védelme alatt, így a sztrájkjog szabályozása során a törvényhozó szélesebb körű felhatalmazással rendelkezik a sztrájkjog korlátozására is. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a törvényhozónak ez a felhatalmazása alkotmányos korlátok nélküli. Abból, hogy sztrájkjog az Alkotmány által szabályozott jog, következik az, hogy a törvényhozó köteles biztosítani a sztrájkjog gyakorlásának feltételeit, a sztrájkjog gyakorlásából való kizárásnak csak alkotmányos indokból, valamely alkotmányos jog, alkotmányos érték, cél védelme érdekében van helye.

Az ombudsman álláspontja szerint a Sztrájk törvény 3. § (2) bekezdésének második mondata alkotmányellenes, mivel a sztrájkjogot korlátozni csak törvényben lehet, sőt az alapjoggal összefüggő részletszabályokat is legfeljebb rendeleti szinten lehet meghatározni. A biztos utalt arra az indítványban, hogy nem tekinthető formai szempontból alkotmányosnak a Sztrájk törvény azon megoldása, hogy az államigazgatási szerveknél dolgozók körére nézve

a sztrájkjog korlátozására vonatkozó szabályok meghatározására a kormány és az érintett szakszervezetek közötti megállapodás keretében ad felhatalmazást. Az államigazgatási szervek alkalmazottainak, köztisztviselőinek sztrájkjogát csak törvényben lehet korlátozni.

A biztos arra is felhívta az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy a Sztrájk-törvény 3. § (2) bekezdés második mondatában szereplő „államigazgatási szerveknél” meghatározás – egyértelműség hiányában – nem felel meg a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményének sem. Tekintettel arra, hogy a törvény e szervtípus megjelölését a sztrájkjog korlátozásával összefüggésben használja, az egyértelmű szövegezésnek a sztrájkjog gyakorlása szempontjából is kiemelt jelentősége van. Az „államigazgatási szerv” megjelölés alapján a biztos szerint kérdéses ugyanis, hogy e korlátozás, korlátozásra adott felhatalmazás az alkalmazottak pontosan mely csoportjaira terjedhet-e ki, így például vonatkozhat-e a helyi, illetőleg a területi önkormányzatok, vagy éppen az alkotmányos szervek (Országgyűlés, Alkotmánybíróság, Köztársasági Elnöki Hivatal) köztisztviselőire is. A fogalomhasználat miatti tartalmi bizonytalanság tehát a jogbiztonság követelményét sértheti.

Az indítvány rögzítette, hogy a Sztrájk-törvény érdemi változtatás nélküli szövege még a jogállami Alkotmány elfogadása előtt, egy gyökeresen más alkotmányos elveken és szabályokon alapuló jogrendszerbe illeszkedve, 1989. április 12-én lépett hatályba. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során már több alkalommal – jellemzően hivatalból eljárva – vizsgálta azt, hogy az alkotmányossági probléma annak következtében merült-e fel, hogy a jogalkotó nem teremtette meg az összhangot az Alkotmány és az elfogadását megelőzően megalkotott jogszabály között.

A sztrájk kezdeményezésére és az abban való részvételre jogosultak körével összefüggésben a biztos az indítványban több hiányosságra hívta fel az Alkotmánybíróság figyelmét. Kiemelte, hogy a Sztrájk-törvény 1. § (1) bekezdése a sztrájkjog elsődleges alanyaiként („megilleti őket a sztrájk joga”) a „dolgozókat” jelöli meg, a törvényhez fűzött indokolás pedig a „dolgozók közösségéről” beszél. Rámutatott arra, hogy a magyar jog azonban a dolgozó fogalmát már nem ismeri, 1992 óta a Munka Törvénykönyve a „munkavállaló” terminológiát használja, ezen túl speciális csoportot képeznek a közszolgálati jogviszonyban álló munkavállalók (köztisztviselők), továbbá az állami és helyi önkormányzati szerveknél költségvetési szerveknél, valamint a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátásra foglalkoztatott közalkalmazottak. A biztos szerint a „dolgozók” fogalomhasználat nemcsak idejétmúlt, hanem bizonytalanságot is kelt az alapjog gyakorlására jogosultak körével kapcsolatban: kik pontosan az alapjog alanyai. Miután az Alkotmány az alanyi kör megjelölése nélkül rendelkezik a sztrájkjog gyakorolhatóságáról, a pontos alanyi kört minden kétséget kizáróan, egyértelmű-

en és a hatályos jogi terminológiának megfelelően a törvényalkotónak kell meghatároznia.

Az ombudsman azt is kifogásolhatónak tartotta, hogy a Sztrájk-törvény a sztrájkjog lényegi két eleméről nem rendelkezik differenciáltan: a sztrájk kezdeményezéséről, illetőleg a sztrájkban való részvételről, nem szabályozza, hogy pontosan kit, kiket illet meg a sztrájk kezdeményezésének joga. A Sztrájk-törvény rendelkezései, valamint a Legfelsőbb Bíróság által is képviselt álláspont alapján a sztrájkjog csak kollektív módon gyakorolható, következésképp egyetlen „dolgozó” munkabeszüntetését nem sztrájkknak, hanem a munka megtagadásának kell tekinteni.⁸² A biztos szerint a törvény alapján azonban nem állapítható meg egyértelműen, hogy a sztrájk kezdeményezésére egy, kettő vagy több „dolgozó” avagy a szakszervezet jogosult. A Sztrájk-törvény egyedül egy speciális forma, a szolidaritási sztrájk vonatkozásában rögzíti, hogy annak kezdeményezésére csak szakszervezetek jogosultak. Az állam ugyan a jogosulti kör, ezen belül pedig a kezdeményezésre jogosultak meghatározásakor jelentős szabadsággal rendelkezik, erre hivatkozva azonban szabályozási kötelezettség alól nem mentesülhet: az indítvány szerint a kellően egyértelmű szabályozás hiánya mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet idéz elő.

A biztos hangsúlyozta azt is, hogy a Sztrájk-törvény nem tartalmaz szabályozást arra az esetre nézve sem, hogy ha egy munkáltatóval szemben akár több reprezentatív és nem reprezentatív szakszervezet (vagy több dolgozói közösség) kezdeményez. Megállapítható, hogy 1989 elején, vagyis a Sztrájk-törvény hatálybalépésének idején a zömében még állami munkáltatóknak „a” szakszervezettel, annak munkahelyi szervével kellett tárgyalást folytatnia a sztrájkjal összefüggésben.⁸³ A jogállami rendszerváltást követően azonban az egyes munkahelyeken több, a munkavállalókat képviselő szakszervezet is tevékenykedhet, amelyek elvben mind jogosultak lehetnek sztrájk kezdeményezésére, egymással párhuzamosan is. Az ombudsman szerint aggályos, hogy a Sztrájk-törvény hatályos jogi konstrukciója azonban – az átfogó és koncepcionális törvénymódosítás elmulasztásának hiányában – alapvetően továbbra is az 1989 előtti jogi helyzetet képezi le, ezzel nem nyújt garanciát a sztrájkjog megfelelő korlátok közötti érvényesüléséhez, sérti a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét.

A biztos indítvány a szolidaritási sztrájk szabályozásával összefüggő hiányosságokra is rámutatott. Az ombudsman szerint a Sztrájk-törvény szerint a „dolgozókat” a sztrájk joga gazdasági és szociális érdekeik biztosítására illetik meg. A sztrájkjog a gazdasági, szociális jogok közé tartozik, a szervezkedési szabadság egyik legerősebb, végső eszköze. A sztrájk tehát eredendően

⁸²Lásd Legfelsőbb Bíróság Mfv. I. 10.998/1995. sz.

⁸³Lásd erről részletesen a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény II. fejezetét.

csak adott sztrájkkövetelés, sztrájkkövetelések kikényszerítésére irányulhat, még hozzá azzal a munkáltatóval szemben, akinek a „vitatott kérdés”, a követelés orvoslására lehetősége van: ennek hiányában a sztrájk egyik fogalmi eleme hiányzik. A Sztrájk törvény rögzíti, hogy a szakszervezeteket megilleti a szolidaritási sztrájk kezdeményezésének joga, szolidaritási sztrájk esetén pedig még az előzetes egyeztetés is mellőzhető. A törvény ugyanakkor nem határozza meg sem a szolidaritási sztrájk fogalmát, fogalmi elemeit, sem annak korlátait: milyen feltételek mellett, meddig tartható. Tekintettel arra, hogy még egyeztető tárgyalás sem zajlik a felek közt (hiszen nem közöttük van a vita), a még elégséges szolgáltatásról sem kötelesek tárgyalni. Sőt, a Sztrájk törvény ad absurdum még azt sem zárja ki azt, hogy bármely szakszervezet bármely munkáltatónál, egy másik sztrájkjal összefüggésben akár azonnali hatállyal szolidaritási sztrájkba kezdjen, és azt jogszerűen – mivel nem konkrét sztrájkkövetelés elérésére irányul – akármeddig folytassa.

Az ombudsman álláspontja szerint – a nemzetközi gyakorlattal összhangban – önmagában nem minősül alkotmányértőnek az, hogy a Sztrájk törvény a szakszervezetek számára biztosítja a szolidaritási sztrájk kezdeményezésének lehetőségét. Messze nem tekinthető azonban az indítvány alapján elégséges garanciának pusztán a kezdeményezésre jogosultak körének behatárolása a jogbiztonság követelményének érvényesülése, sőt a munkáltatók tulajdonhoz való jogának, a sztrájkjal érintett személyek (mások) jogainak védelme szempontjából. A biztos kiemelte, hogy a Sztrájk törvénynek a szolidaritási sztrájk szabályozásával összefüggő hiányosságai nem egyeztethetőek össze továbbá sem a sztrájk, mint a munkavállalók gazdasági és szociális érdekeinek biztosítására szolgáló jogi eszköz ultima ratio jellegével (rendeltetés), sem pedig a politikai sztrájk (követett) tilalmának elvével.

Az ombudsmani indítvány kitért az egyeztető eljárás lefolytatására vonatkozó szabályozási hiányosságokra is. A Sztrájk törvény alapján sztrájk akkor kezdeményezhető, ha a vitatott kérdést érintő egyeztető eljárás hét napon belül nem vezetett eredményre, vagy az egyeztető eljárás a sztrájkot kezdeményezőnek fel nem róható ok miatt nem jött létre. Amennyiben a sztrájkkövetelésben érintett munkáltató nem határozható meg, a kormány öt napon belül kijelöli az egyeztető eljárásban részt vevő képviselőjét. Több munkáltatót érintő sztrájk esetében a munkáltatók, kérelemre, kötelesek képviselőjüket kijelölni. A Sztrájk törvény egyebekben az Mt. meghatározott rendelkezéseire hivatkozik.

A jogbiztonság követelménye szempontjából az ombudsmani indítvány szerint már az is aggályosnak tekinthető, hogy a Sztrájk törvény hivatkozása az új Mt. hatálybalépése óta hibás: ilyen szakaszszámon ugyanis az egyeztető tárgyalásra vonatkozó szabályozás nem található. A biztos kiemelte, hogy a felek közötti egyeztető tárgyalásra vonatkozó garanciák megléte és érvényesülésének biztosítása a sztrájkjogi szabályozás alapvető fontosságú ele-

me, éppen ezért az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Sztrájk törvénynek kell azokat tartalmaznia. Az előzetes egyeztető tárgyalás lefolytatása a jogszerű sztrájk alapfeltétele, meghatározott munkáltatóknál emellett az egyeztető tárgyaláson kell emellett megegyezniük a feleknek – amennyiben a sztrájk már elháríthatatlan – a még elégséges szolgáltatás teljesítéséről (mértékéről), az esetleges figyelmeztető sztrájk tartásáról.

Az ombudsmani vizsgálati tapasztalatok szerint azonban sem a Sztrájk törvény, sem a hibásan hivatkozott Mt. lakonikus és mozaikszerű minimumszabályai nem tekinthetők elégségesnek, azaz a sztrájkhoz való jog érvényesülése, sem mások, a sztrájkjal közvetve érintettek alapvető jogainak védelme szempontjából. A biztos szerint hiányoznak a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó részletesebb, a sztrájk tárgyalások jellegéből adódó speciális előírások, de nem szabályozott az sem, hogy az egyeztető tárgyalásokon ki és milyen feltételek mellett vehet részt, tárgyalhat (például az adott munkáltatónál tevékenykedő további szakszervezetek, a menedzsmenten kívül az adott vállalat tulajdonosai).

Az ombudsmani indítvány külön is foglalkozott a „még elégséges szolgáltatás” teljesítésével összefüggő szabályozási anomáliákkal is. A biztos rámutatott, hogy az egyeztető eljáráshoz szervesen kapcsolódik a még elégséges szolgáltatás, amelyet a Sztrájk törvény szerint annál a munkáltatónál kötelesek biztosítani, amely a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végez, így különösen a közforgalmú tömegközlekedés és a távközlés terén, továbbá az áram, a víz, a gáz és egyéb energia szolgáltatását ellátó szerveknél. A biztos szerint ugyan a Sztrájk törvény kifejezetten kimondja, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatóknál (közszolgáltatóknál) csak úgy gyakorolható a sztrájk, ha az elégséges szolgáltatás még biztosított, a jelenlegi joggyakorlat szerint az elégséges szolgáltatásról szóló megállapodás hiánya a Legfelsőbb Bíróság értelmezése szerint nem szolgálhat alapul a sztrájk jogellenességének megállapításához. Ennek nyomán előfordulhat az, hogy a lakosság egy része – rendelkezésre álló helyettesítő szolgáltatások hiányában – teljes egészében közszolgáltatás nélkül marad. Ez azt jelenti, hogy a közszolgáltatóknál gyakorolt sztrájkjog mások alapvető jogainak aránytalan sérelmével járhat együtt.

Az ombudsman indokoltnak tartotta megjegyezni azt, hogy a lakosság számára a közszolgáltatások rendelkezésre állásának biztosítása végső soron állami, illetve önkormányzati feladat, amely az alapvető jogok kontextusában értelmezve az állam intézményvédelmi kötelezettségének részét képezi. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint állam az objektív intézményvédelem körében ugyanis köteles az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket úgy kialakítani, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen. E feladatának az állam a közszolgáltatások biztosítása tekin-

tehetően elsősorban a jogi szabályozási keretek kialakításával tehető eleget. A biztos meglátása szerint az a tény, hogy a Sztrájk törvény nem állapítja meg a sztrájk jogellenességét a még elégséges szolgáltatás hiánya esetén, azt jelenti, hogy a sztrájk nyomán közszolgáltatás nélkül maradó egyének vonatkozásában az állam nem tesz eleget objektív intézményvédelmi kötelezettségének. Nem tesz eleget egyrészt abban a tekintetben, hogy nem biztosítja meghatározott intézményrendszer zavartalan működését, másrészt abban a vonatkozásban, hogy nem szabályozza megfelelően az intézményrendszer zavartalan működését biztosító feltételeket.

Az ombudsman elismerte, hogy a jogalkotónak természetesen nem lehet célja a még elégséges szolgáltatás pontos mértékének meghatározása, már csak azért sem, mert a törvényi szabályozásnak számos a legváltozatosabb közszolgáltatásokra kell irányadónak lennie. Szükséges azonban a még elégséges szolgáltatás alapvető kereteinek meghatározása, továbbá a jogellenesség törvénybe iktatott megállapítása a még elégséges szolgáltatás hiánya esetén.

Végül az országgyűlési biztos felhívta az Alkotmánybíróság figyelmét a sztrájk megkezdésének és az egyén sztrájkba lépésének bejelentésére vonatkozó rendelkezésekkel kapcsolatos alapvető hiányosságokra is. Utalt arra, hogy Sztrájk törvény a sztrájk lefolytatására vonatkozóan nem tartalmaz új „eljárási” szabályokat. Határidőt két vonatkozásban rögzít: az egyeztető tárgyalásokra vonatkozóan hét napos időtartamot, a kormány képviselőjének kijelölésére öt napos határidőt jelöl meg. A sztrájk megindulására, lezajlására, esetleges hosszára vonatkozóan azonban a törvény nem állapít meg szabályokat.

Az ombudsmani indítvány hangsúlyozta, hogy a Sztrájk törvény megalkotása óta a jogalkotó és a jogalkalmazó számos olyan új helyzettel, körülménnyel szembesült, amelyre a törvény hatálybalépésekor még nem volt felkészülve, hiszen a jogállami rendszerváltás előtt a sztrájk gyakorlata nem alakult ki. A sztrájkok száma megnövekedett, jellegzetessé vált továbbá azok vissza-visszatérő volta és kiszámíthatatlansága, megjelentek egyes, a jogszerűség határát súroló speciális „sztrájkformák” (például a gördülő sztrájk). Mindezek nyomán merült fel a sztrájk megkezdése előzetes bejelentésének, illetve a bejelentés hiányának problémája. Elsősorban a közszolgáltatást nyújtó szervek esetében jelentkező probléma az, hogy a lakosság nemcsak nem jut hozzá az őt érintő alapvető szolgáltatáshoz, hanem e szolgáltatás hiányával nem is kalkulálhat előzetesen. Az ilyen esetben a sztrájk nyomán közszolgáltatás nélkül maradó egyének vonatkozásában az állam nem tesz eleget objektív intézményvédelmi kötelezettségének sem az közszolgáltatás működésének biztosítása, sem a jogi keretek kialakítása vonatkozásában.

A biztos szerint a zavartalan – illetve csekélyebb mértékben megzavart – működés biztosítását segítné elő a sztrájk előzetes bejelentésére vonatkozó szabály, amelynek alkalmazása Európában nem példa nélkül álló. Az

előzetes bejelentése, jelzése ugyan a sztrájk jog korlátozásaként fogható fel, amellyel összefüggésben természetesen hangsúlyosan merül fel a korlátozás szükségességének és arányosságának kérdése. Az országgyűlési biztos indítványában úgy találta, hogy a sztrájk előzetes bejelentése esetében a szükségesség követelményének való megfelelés fennáll, hiszen a bejelentést mások alapvető jogai gyakorlásának biztosítása érdekében kell megtenni, amely más módon nem biztosítható. Az arányosság kérdésével összefüggésben lezögezhető, hogy mivel a sztrájkot egyébként is minden esetben hétnapos egyeztetésnek kell megelőznie, vagyis nem képezi lényegi részét a spontaneitás eleme, ezért nem jelentené aránytalan korlátozást az, ha megkezdéséről a sztrájkolók kötelesek lennének az érintetteket megfelelő időben tájékoztatni.

Az ombudsman szerint hasonló érveléssel lehet élni a munkavállaló sztrájkba lépésre vonatkozó egyéni döntésével összefüggésben. Nincs ugyanis rendelkezés arra vonatkozóan, hogy az egyén mikor és milyen formában köteles közölni munkáltatójával sztrájkba lépését. Ez azt eredményezheti – amint azt a sztrájk jog tárgykörében lefolytatott ombudsmani vizsgálatok is igazolták –, hogy a munkavállaló akár pillanatonként élhet más és más döntéssel arra vonatkozóan, hogy éppen sztrájkol-e vagy sem. A biztos kiemelte, hogy mindez nem csupán a közszolgáltatás biztosíthatóságának előre történő kiszámítását lehetetleníti el, hanem összeegyeztethetetlen több hagyományos alapelvvel, így a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével, illetve a joggal való visszaélés tilalmával. A biztos szerint a sztrájk jognak az Alkotmánybíróság által is hangsúlyozott „sajátos”, az átlagosnál szélesebb korlátozást is megtűrő minőségéből kiindulva a rendeltetésszerű joggyakorlás feltételeinek megteremtése – mások jogainak védelme céljából – a jogalkotó feladata, amennyiben a rendeltetésseljes joggyakorlása lehetséges a szabályozás hiányosságaira vezethető vissza.

2. Az Alkotmánybíróság megkeresésére 2012 februárjában az alapvető jogok biztosa arról tájékoztatta a testületet, hogy indítványát az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépését követően is fenntartja. Jelezte ugyanakkor, hogy időközben okafogyottá vált az indítvány azon eleme, amelyben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte azal összefüggésben, hogy a Sztrájk törvény nem tartalmaz rendelkezést arra nézve, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatónál zajló sztrájk esetében hogyan biztosítható a törvényben előírt „még elégséges szolgáltatás” teljesítése akkor, amikor a sztrájkot megelőzően az ellentétes érdekű felek erről nem tudnak megegyezni. Az ombudsman ennek kapcsán kiemelte, hogy a Sztrájk törvény 2010. december 31-étől hatályos módosítása folytán a 8. § (3) és (4) bekezdése immár tartalmazza azt, hogy az említett esetben a munkaügyi bíróság jogosult dönteni, továbbá azt is, hogy milyen eljárásban és határidőkkel kerülhet sor a még elégséges szolgáltatás

mértéknek és feltételeinek meghatározására. Mindezekre figyelemmel a biztos alkotmánybírósgai indítványnak ezt az elemét *visszavonta*.

Az ombudsman tájékoztatta az Alkotmánybírósgot, hogy bár az Országgyűlés 2012. január 1-jei hatállyal ugyancsak módosította a Sztrájk törvény 3. § (2) bekezdését és annak második mondatát is, azonban e rendelkezéssel összefüggésben – lényegi tartalmi változás hiányában – az alkotmányossági aggályok továbbra is fennállnak. Ismételten kiemelte, hogy az állami szférában az államigazgatási szervek vonatkozásában nem lehet a kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásának tárgya a munkabeszüntetés gyakorolhatósága, mivel a sztrájkhoz való jog lényeges tartalmát kizárólag törvényben lehet korlátozni.

Az indítvány indokolásával kapcsolatban az alapvető jogok biztosa rámutatott, hogy meglátása szerint az Alaptörvény az alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése – a korábbi alkotmányszöveghez részben hasonlóan – előírja, hogy törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, vagy munkabeszüntetést tartsanak. Az ombudsman kiemelte, hogy az Alaptörvény hatálybalépését követően a sztrájkhoz való jog megfelelő érvényesülése, illetve a jogbiztonság követelménye szempontjából továbbra is indokoltnak és sürgetőnek tartja az 1989-es sztrájkjogi szabályozás felülvizsgálatát. Utalt arra is, hogy ennek keretében komoly jelentőséggel bírna, ha maga az Alkotmánybírósg lenne az, aki az indítványban jelzett törvényalkotói mulasztásokat megállapításával jelzi a törvényalkotó felé a mielőbbi felülvizsgálat elengedhetetlenségét, valamint az alkotmányosan aggályos rendelkezést megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybírósg 2012. június 27-án hozott 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában az országgyűlési biztosnak mind a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény 3. § (2) bekezdés második mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, mind a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megszüntetésére irányuló indítványt elutasította, mivel azt nem találta megalapozottnak. A többségi döntéshez négy alkotmánybíró párhuzamos indokolást, négy alkotmánybíró pedig különvéleményt csatolt.

A határozatban az Alkotmánybírósg megállapította, hogy az Alaptörvény hatálybalépését követően nem található érdemi különbség a sztrájk jog szabályozásában, mind az Alaptörvény, mind az Alkotmány szerint a sztrájk (vagy munkabeszüntetés) törvényben szabályozottak szerint gyakorolható.

Minderre tekintettel az Alkotmánybírósg az ombudsmani indítvány elbírálása során eddig kialakított gyakorlatát vette alapul.

A Sztrájk törvény 3. § (2) bekezdésével kapcsolatos alkotmányossági kérdéssel, a sztrájk jog törvényben való korlátozásával összefüggésben az Alkotmánybírósg kimondta, hogy a végrehajtó hatalom feladatait ellátó államigazgatási szervek zavartalan és folyamatos működéséhez fűződő érdek alapos indoka a sztrájk jog korlátozásának. Nem találta az Alaptörvény szempontjából aggályosnak az Alkotmánybírósg önmagában azt a törvényi megoldást, amely a kormány és az érintett szakszervezetek megállapodására utalta a feltételek meghatározását. A testület álláspontja szerint a Sztrájk törvény támadott rendelkezése nem zárja ki az államigazgatási szervek tekintetében a sztrájkhoz való jogot. Az Alkotmánybírósg úgy ítélte meg, hogy önmagában a sztrájk gyakorlása valamennyi részletszabályának a megállapítása nem csak törvényi szinten lehetséges. A testület szerint különösen nem kifogásolható a feltételek kialakításában az érintettek részvétele. A Sztrájk törvény 3. § (2) bekezdésében szereplő „államigazgatási szervek” megfogalmazás kapcsán felmerülő alkotmányossági kérdéssel összefüggésben az Alkotmánybírósg arra jutott, hogy a jogállamiság részét képező jogbiztonságból nem következik a jogalkotónak olyan kötelezettsége, hogy minden fogalmat minden jogszabályban külön meghatározzon. Ha a jogrendszer valamelyik eleme már tartalmaz egy adott fogalomra vonatkozó meghatározást, akkor az – eltérő rendelkezés hiányában – más jogszabályok alkalmazása során is érvényesül. Mivel az államigazgatási szervek körét a hatályos jogban több jogszabály is definiálja, ezért az Alaptörvény B) cikkének sérelmét az Alkotmánybírósg nem állapította meg.

Az Alkotmánybírósg nem találta megalapozottnak a biztos mulasztásos alaptörvény-ellenességgel kapcsolatos indítványi elemeit sem. A testület szerint a Sztrájk törvényben szereplő „dolgozók” kifejezés általános fogalom, amely egyértelmű, magában foglal minden foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban munkát végző személyt. A sztrájk jog pedig kiterjed mind a sztrájk kezdeményezésére, mind az abban való részvételre. A korábbi alkotmánybírósgai gyakorlatra tekintettel pedig a testület az indítványt elutasította. A szolidaritási sztrájkjal kapcsolatos mulasztással összefüggésben az Alkotmánybírósg utalt arra, hogy a fogalmát a törvény ugyan nem határozza meg, de annak jelentése a köztudatban egyértelmű, az ún. idegen cél érdekében való munkabeszüntetés a szolidaritási vagy szimpátia sztrájk. A testület szerint önmagában az, ha a jogrendszer nem definiál egyes, a jog- és a köznyelvben egyaránt bevezetett fogalmakat és kifejezéseket, nem eredményez sem értelmezhetetlenséget, sem pedig önkényes jogalkalmazást.

Az egyeztető eljárás szabályozási hiányosságaival összefüggésben az Alkotmánybírósg megjegyezte, hogy a jogalkotó az indítvány benyújtását követően az „értelemzavaró” jogszabályi hivatkozást pontosította, miszerint „a vitatott kérdést érintő egyeztető eljárás” helyett, „a vitatott kérdést érintő

kollektív munkaügyi vitában megtartott” egyeztetésről rendelkezik. A kollektív munkaügyi vita szabályait pedig mind az általános munkajogi szabályokat megállapító, mind a speciális munkajogi szabályokat tartalmazó ágazati törvények tartalmazzák. Mindezekre figyelemmel a testület szerint a jogalkotói feladat elmulasztása tehát ebben a tekintetben sem volt megállapítható. Hasonlóképpen nem találta megalapozottnak az Alkotmánybíróság a sztrájk bejelentésének időpontjára és módjára irányuló szabályokat hiányoló indítványi elemet sem. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a sztrájkjog gyakorlásához nem kényszerítően szükséges annak törvényi meghatározása, hogy az egyeztető eljárást követően mikor és milyen módon kell a sztrájkot bejelenteni.

AJB-4620/2009 és AJB-1874/2012

4.2. A hallgatói szerződések alkotmányosságával kapcsolatos ombudsmani indítványokról

Az alapvető jogok biztosa a fiatalok alapvető jogainak védelmében 2012-ben két alkalommal is az Alkotmánybíróság vizsgálatát kérte a hallgatói szerződésekre vonatkozó kormányrendeleti, majd törvényi szabályok vonatkozásában. 2012 elején a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája fordult a biztoshoz azért, hogy közvetlen indítványozói hatáskörében kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál a magyar állami ösztöndíjas és magyar állami részösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződésekről szóló kormányrendelet⁸⁴ vizsgálatát és megsemmisítését. A panaszbeadvány nyomán az ombudsman 2012. március 31-én indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben a kormányrendelet egészének, valamint a nemzeti felsőoktatási törvénynek⁸⁵ a kormányrendelet kiadására felhatalmazást adó rendelkezésének megsemmisítését kérte, mivel azokat mind formai, mind tartalmi szempontból alkotmányosan aggályosnak ítélte.⁸⁶

Az ombudsmani indítványban szerepelt, hogy a hallgatói szerződés jellegénél fogva nem hasonlítható össze egy hagyományos tanulmányi szerződéssel. A szerződő felek, azaz a hallgató és az állam nincs azonos helyzetben, továbbá a szerződéskötés gyakran hangoztatott önkéntessége is csak abban a – társadalmi viszonyok ismeretében vélhetően igen szűk – körben valóságos, ahol a kedvezőbb anyagi helyzetük miatt a fiatal családja az állami támogatás nélkül is képes volna a felsőfokú tanulmányok finanszírozá-

⁸⁴ A magyar állami ösztöndíjas és magyar állami részösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződésekről szóló 2/2012. (I. 20.) Korm. rendelet

⁸⁵ A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény

⁸⁶ Az első alkotmánybírósági indítvány teljes szövege: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202834.rtf>

sára. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint a hallgatói szerződésekre vonatkozó szabályok a végzett hallgatók önrendelkezési jogának, valamint a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogának korlátozását jelentik. Hangsúlyozta, hogy a hallgatói szerződés alapelemeit garanciális okokból mindenképp törvényi szinten kell szabályozni, mivel eredendően korlátozza a hallgatók jogait. Az indítvány azt is tartalmazta, hogy a hallgatói szerződés vélhető indokául szolgáló társadalmi igény, a diplomások hazai foglalkoztatása legfeljebb jogpolitikai célnak minősülhet. A biztos rámutatott, hogy a korlátozás aránytalanul minősül, mivel a szerződésben a hallgató egyoldalú és hosszú időre szóló kötelezettséget vállal magára, az állam ezzel szemben a rendelet alapján pusztán csak „törekszik” arra, hogy a végzett hallgatónak megfelelő munkalehetőséget biztosítson, így adott esetben a hallgató a szakterületén kívül is köteles hazai foglalkoztatónál elhelyezkedni. Az indítványa tartalmazta továbbá, hogy a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jog tartalmának értelmezése során nem hagyhatók figyelmen kívül a Magyarországra nézve kötelező, a személyek szabad áramlására, munkavállalására vonatkozó európai uniós előírások.

Az Alkotmánybíróság 2012. július 4-én az ombudsmani indítványa alapján a 32/2012. (VII. 4.) AB határozatában megállapította, hogy a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény alkotmányellenesen adott felhatalmazást a kormánynak arra, hogy rendeletben határozza meg az állami ösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződés lényeges tartalmát. Az Alkotmánybíróság a biztosnak igazat adva mind a felhatalmazó törvényi szabályt, mind az annak alapján alkotott kormányrendeletet megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság egyrészt megállapította, hogy a hallgatói szerződések szabályozása közvetlen hatással van az érintett hallgatók felsőoktatásban való részvételhez fűződő jogára, és a felsőoktatás állami támogatásának is lényeges elemét jelenti. Másrészt a testület azt is kifejtette a döntésében, hogy a hazai munkaviszonyra kötelezés közvetlenül érinti a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jogot, ideértve a munkavállalók szabad mozgásához való jogot is. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Alaptörvény szerint a hallgatói szerződésekre vonatkozó lényeges szabályokat törvényben kell meghatározni, ebből következően a kormányrendeleti szabályozásra adott törvényi felhatalmazást és az annak alapján alkotott – 2012. augusztus 1-jén hatályba lépő – kormányrendeletet megsemmisítette.

Az Országgyűlés Oktatási, Tudományos és Kulturális Bizottsága az alkotmánybírósági döntés kihirdetésének napján, 2012. július 4-én módosító indítványt nyújtott be a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény módosításáról szóló törvényjavaslatához. A törvényjavaslat alapján tartalmi változtatás és felülvizsgálat nélkül, automatikus formában – a szerződés átnevezését leszámítva – lényegében a korábbi kormányrendeleti szabályozást építették

be a törvénybe.⁸⁷ Az átfogó módosítást az Országgyűlés 2012. július 12-én fogadta el és 2012. július 24-én hirdették ki a *Magyar Közlönyben*, a hallgatói szerződésekkel kapcsolatos rendelkezések pedig 2012. június 30-án, augusztus 1-jén, illetve szeptember 1-jén léptek hatályba. Mivel az Országgyűlés csak az Alkotmánybíróság által kifogásolt formai aggályokat orvosolta a szabályozás törvényi szintre emelésével, az első indítványban jelzett tartalmi aggályok azonban továbbra is fennálltak, az alapvető jogok biztosa 2012 szeptemberében egy második ismételt indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz.⁸⁸

A második indítványban az ombudsman részben megismételte, részben – az alkotmánybírósági gyakorlat alapján – további szempontokkal egészítette ki a szabályozással kapcsolatos tartalmi alkotmányossági aggályait. Az indítványban utalt arra, hogy nemzeti felsőoktatásról szóló törvény módosított szabályai a végzett hallgatók önrendelkezési, valamint a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogának *korlátozását* jelentik, a támogatás formájának és feltételeinek előírása intenzív kapcsolatban áll a művelődéshez való jog részeként a felsőoktatásban való részvételhez való jog *érvényesülésével*.

Az ombudsman rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság ugyan kizárólag formai szempontból vizsgálta a hallgatói szerződésre vonatkozó kormányrendeleti szabályokat, a határozatában azonban kitért arra is, hogy az a megoldás, amely a legalább részben államilag finanszírozott hallgatókat az oklevél megszerzését követő húsz éven belül a képzési idő kétszeresének megfelelő időtartamra (jellemzően 10-12 évre) hazai jogviszony létesítésére kötelezi, a szabad mozgáshoz való jogon keresztül a foglalkozás megválasztására vonatkozó szabadság védelmi körébe tartozik. Az Alkotmánybíróság szerint a kormányrendelet hallgatói szerződésre vonatkozó szabályai nemcsak az érintett hallgatók művelődéshez, hanem a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jogát is közvetlenül érintik.

A biztos fenntartotta, hogy a törvény alapján maga a hallgatói ösztöndíjszerződés – amennyiben egyáltalán szerződésnek tekinthető – továbbra is atipikus szerződésnek minősül, amelyben a szerződő felek mellérendeltsége legfeljebb látszólagos, a hallgató és az állam ugyanis nyilvánvalóan nincsenek azonos pozícióban. A jogintézmény eleve, jellegénél fogva nem hasonlítható össze például a tanulmányi szerződéssel: a hallgatói ösztöndíjszerződés megkötése során ugyanis a gyakran hangoztatott önkéntesség is relatívnak minősül. Azon hallgatók esetében az egyetlen valós alternatívát jelenti ugyanis, akik a felsőoktatási tanulmányok saját forrásból vagy diák-

⁸⁷ A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXXIII. törvény.

⁸⁸ A második alkotmánybírósági indítvány teljes szövege: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202834Ai.rtf>

hitelből való teljes finanszírozására nem képesek, számukra a felsőoktatási tanulmányok időtartama alatt vagy azt követően vállalhatatlan terhet jelentene. A hallgatói ösztöndíjszerződés megkötése legfeljebb azon hallgatók számára önkéntes döntés, akik egyébként olyan kedvező anyagi helyzetben vannak, hogy képesek lennének vállalni állami segítség nélkül is tanulmányaik költségeit. A felsőoktatáshoz való képességek alapján történő hozzáférést korlátozza, ha a felsőfokú oktatás nem pusztán képesség alapon, hanem vagyoni helyzet alapján is hozzáférhető, illetve jelentős korlátozással jár annak, aki vagyoni helyzete miatt hallgatói ösztöndíjszerződés kötésére kényszerül.

Az ombudsman kiemelte, hogy a felsőoktatási tanulmányok finanszírozásához nyújtott állami segítség, az ösztöndíjfizetés, a költségek teljes vagy részleges átvállalása nem állami adomány, hanem a felsőoktatáshoz való egyenlő hozzáférést és esélyegyenlőséget szolgáló alkotmányos állami kötelezettség. A mindenkori országgyűlésnek van joga és lehetősége arra, hogy az állami támogatást törvényi formában, valamint megfelelően indokolt, szükséges és arányos feltételekhez kösse. A hallgatói ösztöndíjszerződésnek továbbra is az egyik alapelemét képezi, hogy meghatározott, hosszú időintervallumban korlátozza a végzett hallgatók önrendelkezéséhez és munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogát azzal, hogy – többek mellett – visszafizetési kötelezettséget ír elő arra az esetre, ha a végzett hallgató a hazai munkaviszony létesítése helyett külföldön vállal munkát.

A biztos álláspontja szerint az ösztöndíjszerződés jogintézménye korlátozza a hallgatók önrendelkezéshez, a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogát, valamint a képesség szerint hozzáférhető felsőoktatáshoz fűződő jogot. Az Alaptörvény értelmében pedig a jogkorlátozás célja tehát minden esetben *más alapvető jog érvényesülése*, illetve valamely *alkotmányos érték védelme* kell hogy legyen. A hallgatói ösztöndíjszerződések esetében a korlátozás pontos alkotmányos indoka eleve kétséges.

Elméletileg felmerülhet, hogy az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt azon kötelezettség indokolhatja a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jog korlátozását, amely szerint képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Az ösztöndíjszerződés azonban nem a közösség gyarapodását elősegítő, egyéni képességeket kiaknázó munkavégzést célozza, hanem pusztán a magyar joghatóság alatt álló munkáltatónál történő munkavégzést, még abban az esetben is, ha arra a képzettségnek megfelelően nincs lehetőség. Megjegyzendő, hogy az említett kötelezettség általános követelményként jelentkezik, míg az ösztöndíjszerződésekben az állami támogatás egyfajta „ellentételezéseként” szerepel a magyar munkáltatónál történő munkavégzés kötelezettsége. E kötelezettség így tehát a biztos szerint nem értelmezhető az immár törvénybe foglalt alapjog-korlátozás legitim céljaként.

Az ombudsman álláspontja szerint hasonlóan elvethető az Alaptörvény O) cikkében foglalt kötelezettség – amely szerint mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni – legitim célként való értelmezése. A hivatkozott rendelkezés hasonlóképpen általános kötelezettséget teremt, szemben az ösztöndíjszerződésben foglalt *viszonossági alapú* kötelezettséggel. A biztos arra is felhívta a figyelmet az indítványban, hogy bár nem le lehet fel az ösztöndíjszerződéssel megteremtett alapjog-korlátozást legitimáló alapvető jog, a társadalom részéről valós igény és szükséglet, hogy a kiváló képesítést szerzett fiatal diplomások Magyarországon kamatoztassák tudásukat. Ezzel összefüggésben egyfajta vélt vagy valós „társadalmi igazságérzet” diktálhatja az állami támogatás hazai munkavégzéssel történő kompenzálásának kötelezettségét az államilag támogatott végzett hallgatókkal szemben. A diplomások hazai foglalkoztatására irányuló társadalmi igény, közérdek ugyanakkor legfeljebb elvont értéknek, jogpolitikai célnak minősülhet, és ekként csak kisebb mértékű jogkorlátozást indokolhat. Az ombudsman kérdésesnek tartja azt is, hogy általános, nem csak az egyes stratégiai jelentőségű területeken alkalmazott ösztöndíjszerződés alkalmas-e egyáltalán a legitim cél elérésére.

A biztos szerint a diplomás fiatalok hazai munkavállalása az ösztöndíjszerződésben foglalt kitételeken kívül számos állami, foglalkoztatáspolitikai intézkedéssel elősegíthető, így az egyes szakmák és hivatások pályamodelljeinek kialakításával, vonzóbbá tételével, a méltóságot tiszteletben tartó munkafeltételek – a szabályozás és a gyakorlat – megerősítésével. Mindezek alapján az ösztöndíjszerződésben előírt jogkorlátozás *nem minősíthető elengedhetetlenül szükségesnek, sőt feltétlenül alkalmas eszköznek sem a diplomás fiatalok hazai munkavállalásának elősegítése szempontjából.*

Az ombudsman kiemelte, hogy az alapjogok korlátozásának alkotmányosságához önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban kell állnia egymással. Az ombudsman szerint az arányosság követelménye is sérül a törvényi szabályok miatt. A hallgatói ösztöndíjszerződésben ugyanis a hallgató a jövőre nézve *gyakorlatilag egyoldalú kötelezettséget* vállal. Egyfelől a hallgató kötelezi magát arra, hogy az oklevél megszerzését követő húsz éven belül az általa állami ösztöndíjjal folytatott tanulmányok ideje kétszeresének megfelelő időtartamban hazai munkaviszonyt létesít, fenntart vagy magyar joghatóság alatt vállalkozási tevékenységet folytat. Másfelől az állam pusztán foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerére támaszkodva „törekszik” arra, hogy a magyar állami ösztöndíjas hallgató számára a magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzés befejezését követően megfelelő munkalehetőséget biztosítson. Azaz a

végzett hallgató adott esetben a szakterületén kívül is köteles hazai foglalkoztatónál elhelyezkedni. A szabályozás abszurditását mutatja az alapvető jogok biztosa szerint az is, hogy a hazai álláskeresés időtartama például beleszámít a kötelező hazai foglalkoztatási időbe, ezzel az esetleg sikeres külföldi munkavállalás helyett tétlenségre „motiválhatja” a végzett hallgatót.

A biztos különösen aránytalannak tartja az előírt hazai munkavégzés időtartamát, amelyet a törvény az ösztöndíjjal folytatott tanulmányok időtartamának kétszeresében határoz meg. Ez egyben azt is jelenti, hogy az alig 18 éves, fiatal felnőtt a későbbi felnőttkor akár tíz-tizenkét évére kiható döntést hoz meg az ösztöndíjszerződés aláírásával, amelynek önkéntessége erősen megkérdőjelezhető. A biztos szerint a döntés valódi önkéntessége csak azon – a társadalmi viszonyok ismeretében vélhetően igen szűk – személyi kör esetén valóságos, akiknek kedvező anyagi helyzetükből következően állami támogatás nélkül is módjában áll a felsőfokú tanulmányok folytatása. A hivatkozott alapjogok korlátozása tehát *nem minősíthető arányosnak.* Az ombudsman szerint a jogalkotó a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményeinek ellentétesen jár el, visszaél jogalkotói jogával akkor, amikor egyrészt aránytalan terheket támaszt a hallgatókkal szemben, másrészt pedig nem rendelkezik a mentesülés lehetőségéről, azokban az esetekben, amikor a végzett hallgató neki nem felróható okok miatt nem talál Magyarországon végzettségének megfelelő munkát, de már egyébként nem jogosult álláskeresési járadékra.

A biztos az indítványban utalt arra, hogy a jogalkotói koncepción belül nem világos az sem, hogy alkotmányosan mivel indokolható az az általános szabályoktól eltérő előnyben részesítési kötelezettség, amely szerint a hazai munkaviszony időtartama teljesítésének számításakor a Magyarországon önkéntes katonai szolgálat alapján fennálló, valamint a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény hatálya alá tartozó személy esetében a származási országában teljesített, társadalombiztosítási jogviszonyt eredményező munkavégzésre irányuló jogviszonyt *kétszeres mértékben* kell figyelembe venni. Az ombudsman szerint e rendelkezés felvetheti az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét.

Végül a biztos felhívta az Alkotmánybíróság figyelmét ismételtelen arra, hogy az ösztöndíjszerződésben vállalt korlátozás, a jelentős időtartamra szóló hazai munkavégzési kötelezettség előírása jelenlegi formájában – az Európai Bíróság gyakorlatára, az alkalmazott szigorú mércére is figyelemmel – egyértelműen komoly jogi aggályokat vet fel a szabad mozgáshoz való uniós alapszabadság, a foglalkozás megválasztásának szabadsága és a munkavállaláshoz való jog szempontjából is. Az államilag finanszírozott hallgatók ugyanis kénytelenek lennének már előzetesen és viszonylag hosszú időre lemondani arról, hogy diplomájuk megszerzése után teljes körűen gyakorolják az uniós polgárságból fakadó szabad mozgáshoz való jogukat. A biztos

hivatkozott az alkotmánybírósági határozat azon elemére, amely szerint a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jog értelmezése során nem hagyhatók figyelmen kívül a vonatkozó uniós szabályok és az Európai Bíróság releváns joggyakorlata sem, amelyeket a testület már többször is figyelembe vett.

Az Alkotmánybíróság eljárása a második indítvány kapcsán jelenleg folyamatban van.

AJB-2834/2012

4.3. A várandós anyák munkajogi védelmében benyújtott alkotmánybírósági indítvány

Az alapvető jogok biztosa egy állampolgári jelzés alapján arra a következtetésre jutott, hogy alkotmányosan aggályos a 2012. június 1-jétől hatályos új Munka Törvénykönyvének (Mt.)⁸⁹ azon előírása,⁹⁰ amely szerint a felmondással szembeni védelemre a várandós munkavállaló csak akkor hivatkozhat, ha terhességéről a munkáltatót a felmondás közlését megelőzően tájékoztatta. A biztos szerint ez az előzetes bejelentési kötelezettség sérti a gyermeket váró nők emberi méltóságához és magánszférájához való jogát, vagyis ez a szabály alaptörvény-ellenes, így indítványában kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál a felülvizsgálatát.⁹¹

A panaszos azzal a beadvánnyal fordult az ombudsmanhoz, hogy az kezdeményezze az Mt. egyik rendelkezésének utólagos normakontrollját az Alkotmánybíróságnál. Panaszában leírta, hogy az Mt. alapján a munkáltató felmondással nem szüntetheti meg a munkaviszonyt a várandósság folyamán, illetve a nő jogszabály szerinti, az emberi reprodukciós eljárással összefüggő kezelésének, de legfeljebb ennek megkezdésétől számított hat hónap tartama alatt. Az Mt. a panaszos által kifogásolt szabálya azonban ennek kapcsán azt írja elő, hogy ezekre a körülményre, így a várandósságra a munkavállaló csak akkor hivatkozhat, ha erről a munkáltatót a felmondás közlését megelőzően tájékoztatta. A panaszos álláspontja szerint az Mt. e rendelkezése „szankcióval” sújtja a várandós nőket: ha a munkáltató felé nem jelentik be azt, hogy gyermeket várnak, akkor törvényi korlátozás nélkül, rendes felmentéssel elbocsáthatóak. A panaszbeadványban azt is előadta, hogy a nyilatkozattételi kötelezettség előírását ellentétesnek tartja az érintettek emberi méltóságához és önrendelkezéshez való jogával: megalázó

⁸⁹ A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.)

⁹⁰ Mt. 65. § (5) bekezdés

⁹¹ Lásd AJB-6468/2012. számú ügy, az indítvány itt érhető el: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201206468Ai.rtf>

helyzet alakulhat ki, ha az érintettnek előre be kell számolnia az állapotáról a munkáltatónak, igazolást kell vinnie a terhességről vagy annak megszakadásáról.

Az ombudsman a panaszbeadványban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintve arra a következtetésre jutott, hogy az érintett Mt. rendelkezés kapcsán súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel, így tehát a beadványt kimerítve fogalmazta meg az alkotmánybírósági felülvizsgálatára és megsemmisítésére vonatkozó kérelmét. Az alapjogi biztos az indítvány indokolásával összefüggésben ismételten hivatkozott arra, hogy az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Ennek kapcsán pedig az indítványban rámutatott, hogy Az Alkotmánybíróság egy 2012-es döntésében kimondta, 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 indítványban a biztos áttekintette az Mt. az alkotmányossági kérdés szempontjából lényeges rendelkezéseit. Az új Munka Törvénykönyve tartalmazza, hogy a munkaviszonyt mind a munkavállaló, mind a munkáltató felmondással megszüntetheti. Munkáltatói felmondás esetére a törvényben a munkavállalót megillető jogi védelem rendszere alapvetően megmaradt, a védelmet biztosító tényállásoknak továbbra is két esete van. Az első az, amikor a védelmi időszakban a munkáltatói felmondás nem közölhető, ilyen a várandósság. A második csoportba azok az esetek tartoznak, amikor a munkáltató a felmondást közölheti, de a felmondási idő csak meghatározott tartam lejártát követő napon kezdődik, ilyen pl. a betegség miatti keresőképtelenség. Az Mt. kimondja, hogy a munkáltató felmondással nem szüntetheti meg a munkaviszonyt a várandósság, illetve a nő jogszabály szerinti, az emberi reprodukciós eljárással összefüggő kezelésének, de legfeljebb ennek megkezdésétől számított hat hónap tartama alatt. A kifogásolt új szabályozási elem alapján e meghatározott körülményekre a munkavállaló csak akkor hivatkozhat, ha erről a munkáltatót a felmondás közlését megelőzően tájékoztatta. A rendelkezés nyomán tehát a védelem alkalmazása szempontjából a felmondás közlésének időpontja az irányadó, a törvényalkotó – a korábbi törvényi szabályozással szemben – a munkavállaló számára előzetes bejelentési, nyilatkozattételi kötelezettséget ír elő a védelem fennállásához.

Az ombudsman az alkotmánybírósági gyakorlat alapján arra hívta fel az indítványban a figyelmet, hogy a munkáltatót és a munkavállalót egyaránt megillető szabad felmondás jogát a törvényalkotó a kiszolgáltatottabb helyzetben lévő munkavállaló érdekeit védendő, alkotmányosan indokolt módon korlátozhatja, kötheti feltételekhez a munkáltató esetében (is). A mun-

kajog e körben alkotott szabályai az egyes munkavállalói csoportok jellemző sajátosságokhoz igazodva, azok tágabb vagy szűkebb körére terjednek ki, a munkáltatói felmondás lehetőségét különböző mértékben korlátozzák.

Az alapvető jogok biztosa utalt arra, hogy a 2011. december 31-éig hatályos Alkotmány tételes előírása az anyáknak, a gyermeket váró és gyermeket szült nők számára a gyermek születése előtti és utáni időre vonatkozóan írt elő külön támogatást és védelmet. Az Alkotmánybíróság e rendelkezésére, valamint a nők és férfiak egyenjogúságának elvére támaszkodva állapította meg, hogy a várandós nők és a gyermeket anyák számára *pozitív diszkriminációt* tartalmazó szabályok kialakítására van alkotmányi felhatalmazás, időben viszonylagosan – a szülés időpontjához igazodóan – behatároltan. Az Alkotmánybíróság szerint ebből következően az anyák a különleges támogatásra és védelemre, állapotukra és az anyasággal összefüggő feladataikra tekintettel tarthatnak igényt, a gyermekvállalásra, a gyermek fogadására és a szülésre való felkészülés, az ebből adódó változásokhoz való alkalmazkodás, az anyasággal kapcsolatos gondozási, a gyermek megfelelő fejlődésének biztosítását igénylő feladataik, kötelezettségeik ellátása érdekében, egyben kiküszöbölendő azokat a hátrányokat, amelyek az anyai szerepvállalásból fakadhatnak.

A támogatás és védelem módját, konkrét érvényesülési körét, formáját nem rögzítette az Alkotmány sem, a kiemelt támogatás és védelem így az anyákat minden olyan területen (pl. egészségvédelem, szociális biztonság, munkavállalás) megilleti, amelyeken a gyermekvállalás miatt az Alkotmány által védendőnek és támogatandónak rendelt állapotuk alatti időszakban (a gyermek születése előtt és után) másokhoz képest hátrányos helyzetbe kerülhetnek. Az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy egy komplex védelemről van szó, amelyet az Alkotmány a gyermekjogi és családvédelmi rendelkezései által, a gyermekek egészséges fejlődésének biztosítása érdekében ír elő és a nőket a gyermekvállalással összefüggésben érő (közvetetten a gyermekek megfelelő fejlődésére is kiható), potenciálisan bekövetkező negatív hatások kiküszöbölésére alkalmas jogalkotásra ad felhatalmazást.

Az ombudsman kiemelte, hogy a 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény szövetszerűen nem tartalmazza az anyák, a gyermeket váró és gyermeket szült nők védelmére vonatkozó felhatalmazást, ez azonban nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság által vázolt komplex állami védelmi kötelezettséget ne lehetne kiolvasni, levezetni az Alaptörvény más rendelkezéseiből. Az Alaptörvény rögzíti, hogy Magyarország támogatja a gyermekvállalást, a nők és férfiak egyenjogúságát, továbbá kimondja azt is, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. A munka világával összefüggésben pedig az Alaptörvény tartalmazza, hogy minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.

A biztos szerint az állami intézményvédelmi kötelezettség fennállását

igazolják a Magyarország által vállalt nemzetközi jogi, illetve uniós jogvédelmi kötelezettségek is. Az Európai Unió Alapjogi Chartája arról rendelkezik, hogy a család jogi, gazdasági és szociális védelmet élvez, előírja továbbá, hogy a család és a munka összeegyeztetése érdekében mindenkinek joga van a védelemre a gyermekvállalással összefüggő okból történő elbocsátás ellen, valamint joga van a fizetett szülési és szülői szabadságra, ha gyermeke születik, vagy gyermeket fogad örökbe.⁹² Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság is rámutatott, a nők a terhesség alatti és utáni fizikai, pszichés állapotuk miatti különös védelmét az Európai Unió jogalkotása és joggyakorlata, valamint a nemzetközi munkajogi tárgyú jogalkotás is elismerte. Az Európai Tanács irányelve⁹³ a várandós, gyermekágyas, szoptató munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetésére, az ilyen munkavállalók egészségére, a terhességre, a szoptatásra káros hatással járó, kockázatot jelentő tényezők kiküszöbölésére kötelezi a tagállamokat, így Magyarországot is.

Az Alkotmánybíróság utalt továbbá arra is, hogy a nőknek a terhességük, terhességgel összefüggő betegségük miatti elbocsátása kérdésében az Európai Közösségek Bírósága több ítéletében is állást foglalt. Az Európai Közösségek Bírósága kimondta, hogy arra a kockázatra tekintettel, hogy az esetleges elbocsátás veszélyeztetheti a várandós, gyermekágyas vagy szoptató munkavállaló pszichikai és fizikai helyzetét, ideértve annak különösen súlyos kockázatát, hogy a női munkavállaló önként szakítja meg terhességét, biztosít a közösségi jogalkotó az irányelv alapján különös védelmet a nőknek azáltal, hogy a terhesség kezdetétől a szülési szabadság végéig terjedő időszakban felmondási tilalmat rendel el.

A biztos azt is megjegyezte az indítványban, hogy emellett a családvédelmi törvény⁹⁴ alapján a szülő külön törvény szerinti felmondási védelem alatt áll, ha várandós, szülési szabadságon vagy a gyermekek otthoni gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadságon van, illetve emberi reprodukciós eljárással összefüggő kezelésben vagy gyermek örökbefogadására irányuló eljárásban vesz részt. A törvény azt is előírja, hogy az e törvény szerinti foglalkoztatási védelmekhez és kedvezményekhez képest más jogszabály, munkaviszonyra vonatkozó szabály, illetve egyedi foglalkoztatói intézkedés a gyermeket nevelő foglalkoztatottra nézve kedvezőbb szabályokat is megállapíthat, különösen, ha a foglalkoztatottra nemcsak a gyermek neveléséből, hanem más, rászoruló családtag iránti kötelezettségből eredő gondozási feladat is járul.

Az indítványban az alapjogi biztos hangsúlyozta, hogy a munkajogi sza-

⁹²Lásd az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény, az Alapjogi Charta 33. cikke

⁹³Lásd a Tanács 92/85/EGK Irányelvének 10. cikke

⁹⁴A családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény

bályozásban kialakított felmondásvédelmi rendelkezések a férfiak és nők közötti egyenlőség megteremtésének, az állami intézményvédelmi kötelezettségek teljesítését segítik elő azzal, hogy a várandós és kisgyermekes anyák számára a gyermek születése előtti és utáni időre vonatkozóan többletvédelmet biztosítanak az anyák állapotára és a gyermek megfelelő fejlődésére is kiható azon lehetséges hátrányok ellen, amelyek a munkaviszony felbontása miatti egzisztenciális bizonytalanságból fakadhatnak. Az ombudsman kiemelte továbbá azt is, hogy az Alaptörvény, illetve a nemzetközi jogi és uniós előírások alapján a várandós, gyermeket váró munkavállaló nők speciális helyzetük okán jogvédelmi eszközök igénybevételére, a negatív hatásokkal szemben megfelelő állami többletvédelemre jogosultak, ennek egyik tipikus terepe pedig a munkajogi védelem, amely az egzisztenciális nehézségekkel szemben nyújt időben kötött védelmet. A munkáltatói felmondással szembeni védelem az egyik legismertebb, leginkább alkalmazott és kiemelten fontos eszköze ennek az intézményes állami védelemnek, abszolút jellegű és mindig az állapotra (várandósság) figyelemmel illeti meg a munkavállalót. A munkajogi szabályok alapján emellett a várandós nő további segítségre, támogatásra, kedvezményekre is jogosulttá válik.

Az indítványban az is szerepel, hogy a törvényben rögzített felmondásvédelmi garanciák az állam intézményvédelmi kötelezettségeként jelennek meg, nem pedig az állammal szemben kikényszeríthető alanyi alapjogként. Az állam alapvetően szabadságot élvez abban, hogy milyen módon biztosítja a várandós, nők számára a többletvédelmet a munka világában. A kedvezmények, többletjogosultságok igénybe vétele ennek megfelelően feltételekhez köthető, ilyen értelemszerű feltétel a legtöbb esetben a várandósság bejelentése a munkáltató felé. Mindez – a tényleges intézkedést igénylő, pozitív tartalmú jogosultságok (pl. munkaidő kedvezmény) tekintetében – nemhogy nem aggályos, hanem értelemszerű feltétel: a várandósság első időszakában nincsenek olyan külső jelek, amelyek egyértelművé tennék a védelemre való jogosultságot, erről a munkáltató tehát csak akkor szerezhet tudomást, ha a munkavállaló jelzi neki. A másik oldalról ugyanakkor a munkavállaló szabad döntésén múlik, hogy igénybe szeretné-e venni a neki már járó kedvezményeket, támogatásokat és ennek érdekében be kívánja-e jelenteni a munkáltatójának azt, hogy gyermeket vár vagy sem.

A biztos álláspontja szerint ugyanakkor a felmondásvédelmi szabály más jellegű, más szerkezetű védelmet jelent: ebben az esetben a nyilatkozattétel nem lehet automatikus, ennek előírását egyéni alapjogvédelmi szempontból vizsgálni szükséges. A munkáltatói felmondással szembeni védelem ugyanis nem igényel speciális munkáltatói intézkedést, ez egy potenciális jellegű védelmi mechanizmus, amely eleve nem feltételezi a bejelentést, hiszen akkor és csak akkor „aktiválódik”, ha a munkáltató el kívánná bocsátani a várandós munkavállalót. Az ombudsman arra hívta fel ennek kapcsán az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy a felmondásvédelem esetében a nyilat-

kozattétel előírását az államnak megfelelően igazolnia kell, mivel a munkavállaló legszemélyesebb belső sférájával, az egészségügyi és családi állapottal kapcsolatos információról van szó. Mindezek alapján elsődlegesen azt kell vizsgálni, hogy az előzetes bejelentési kötelezettség előírása aggályosnak minősülhet-e a várandós női munkavállalók emberi méltóságához való jogának, illetve – ezzel összefüggésben – a magánszférához való jogának szempontjából.

Az ombudsmani indítvány az emberi méltóságához, illetve a magánszférához fűződő joggal kapcsolatban kialakított töretlen alkotmánybírósági gyakorlatra, illetve az Mt. alapelveire hivatkozással rögzíti, hogy a magánszféra védelmének hagyományosan alapeleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetve be se tekinthessenek. A gyermekvállalás, a várandósság tipikusan egy olyan kérdés és szenzitív információ, amely esetében az érintettek szabadon eldönthetik, hogy kivel és mikor kívánják megosztani. A szociális vagy adókedvezmények, esetleg a munkavégzéssel kapcsolatos kedvezmények igénybe vétele esetében szükséges a bejelentés, azonban a felmondásvédelem esetében más a helyzet. A biztos szerint a felmondási védelem tipikusan és elsősorban a várandósság első időszakában okozhat problémákat, amikor a várandósságnak nincsenek külső, mindenki számára észrevehető jelei, és amely időszakban a munkavállaló gyakran nem igényel olyan jellegű kedvezményeket, amelyekhez a várandósság bejelentése szükséges lenne.

Az alapjogi biztos utalt arra az indítványban, hogy köztudomású tény, amely különösebb tudományos igazolásra nem szorul, hogy az első trimeszterében, az első 3 hónapban gyakrabban előfordulhat, hogy a várandósság – számos okból kifolyólag – megszakad. Ilyen esetekben az előzetes bejelentés előírása indokolatlanul megalázó lehet, az emberi méltóságot és ezzel együtt a belső magánszférát is sértő helyzetet eredményezhet a magzatát elvesztő nő számára, hiszen munkáltatóját a várandósság megszakadásáról is tájékoztatnia kell. Az ombudsman méltóságsértőnek tartja, hogy a várandós nőt döntési kényszerhelyzet elé állítja a szabályozás: vállalja-e akár az esetleges megalázó, utólagos tájékoztatást a terhesség megszakadásáról már az első trimeszterben vagy azt kockáztatja, hogy a bejelentés nélkül az állását is elveszítheti. A munkáltatói felmondás, emiatt az egzisztenciális veszély kialakulására annak ellenére sor kerülhet, hogy a védelem – funkcióját tekintve – mindig a várandós állapotnak, vagyis magának a helyzetnek szól.

Az ombudsman szerint nem egyértelműnek, kérdéseket vet fel a szabályozás alapján az, hogy egyszerű tájékoztatásról van-e csupán szó, vagy a nőnek igazolnia kell valamilyen módon (például orvosi igazolással) a munkavállaló felé, hogy várandós, illetve azt, hogy reprodukciós eljárásban vesz részt. Az indítvány hangsúlyozza, hogy az objektív, feltétel nélküli felmondási védelemnek lényeges „generális prevenció” hatása is van valamennyi munkáltató felé: ha a nőket védő garanciális szabályt megsértik, akkor a

bírói gyakorlat alapján joggal számíthatnak szankcióra. Ha például a munkáltató bizonyítékot kér, akkor a kiszolgáltatott helyzetben lévő női munkavállalót megillető preventív védelem kiüresedhet, a garancia kijátszható, hiszen az igazolás beszerzéséig és bemutatásáig sor kerülhet a felmondásra, amit az utólagos bírósági jogvédelem sem képes feltétlenül megfelelően orvosolni. A reprodukciós eljárással összefüggő kezelésben résztvevő nők esetében az előzetes bejelentési kötelezettség előírása az emberi méltósághoz és a magánszférához való jog súlyos sérelmét okozhatja, az ilyen eljárások sikere eleve kétséges, és ha bármely okból nem vezet eredményre, akkor erről a munkáltatót jellemzően nem is szerezne tudomást.

Az alapvető jogok biztosa ennek kapcsán arra mutatott rá, hogy az Alaptörvény értelmében alapjog csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. A korlátozás lehetséges alkotmányos célja kapcsán a biztos arra jutott, hogy a várandósság esetén a felmondási védelem fennállását bejelentési kötelezettséghez kötő szabályozás úgy minősül alkotmányosan aggályosnak, hogy közben nem látható a változtatás racionális indoka sem. A jogintézmény funkciójánál fogva a várandósságra, azaz az állapotra figyelemmel biztosított az alkotmányos védelem, így ennek a munkáltató előtti időleges „elhallgatása” nem értelmezhető joggal való visszaélésnek. Feltéve, de nem engedve, ha ezt a helyzetet visszaélés-ként fognánk fel, a bejelentési kötelezettség – amellet, hogy az érintettek alapjogait sértheti, továbbá a garanciális szabályokat üresítheti ki – ezek megelőzésére bizonyosan nem alkalmas megoldás. A biztos ennek kapcsán az indítványban azt is megjegyezte, hogy a munkáltató és a munkavállaló közötti együttműködési kötelezettség kiterjed arra, hogy a munkavállaló még időben jelezze a munkáltató felé hivatalosan is a várandósságot, hogy a szülést megelőző és azt követő időszakban például a helyettesítésre fel tudjanak készülni. A várandósság egyértelmű külső jelei, valamint különösen a kedvezmények igénybe vétele miatt ugyanakkor kizárt, hogy erre az első trimesztert követő időszakban – kötelező előírás nélkül is – ne kerülne sor.

AJB-6468/2012

5. A közfoglalkoztatási műhelybeszélgetésen elhangzott fontosabb előadások

5.1. Hoffmann Imre közfoglalkoztatási helyettes államtitkár előadása

Tájékoztató a közfoglalkoztatás megújult rendszeréről

1. Munkaerő-piaci aktivitás – munkavállalási hajlandóság

Magyarország foglalkoztatási helyzetét a viszonylag alacsony munkanélküliség mellett az alacsony foglalkoztatási arány jellemzi. Az EU 2020 stratégia célkitűzései között szerepel, hogy a 20–64 éves foglalkoztatottak körében a foglalkoztatottság arányának 2020-ra el kell érni a 75%-ot. Magyarország saját adottságait és prioritásait figyelembe véve vállalta, hogy hazánk is elérje a foglalkoztatási ráta 75%-os szintjét. Az adott korcsoportba tartozó népességben belül 63,0% volt a foglalkoztatottak aránya 2012. szeptember–november hónapban, ami 1,4 százalékpontos növekedés 2011 előző időszakához képest.

A munkavállalási korú népesség harmada gazdaságilag nem aktív, vagyis nem végez és nem is keres rendszeres jövedelmet biztosító munkát. A gazdaságilag nem aktívak mindössze 15,6%-a nyilatkozta azt, hogy szeretne munkát vállalni.

A Nemzeti Reform Programban a kormány alapvetésként fogalmazta meg, hogy a munkának értékteremtő ereje van, ezért a magyar gazdaságpolitika középpontjába a munkát állította. A munkaerőpiacot érintő, reformértékű intézkedések célja elsősorban a munkaképes, de jelenleg *inaktív csoportok visszavezetése a munkaerőpiacra*, részben az eddiginél hatékonyabb munkaerő-piaci ösztönzőkkel és szabályozással, részben pedig célzottabb munkaerő-piaci képzési, illetve szociális támogatási eszközökkel.

A közfoglalkoztatási intézményrendszer legfontosabb feladata a *tartósan munka nélkül lévők aktivizálása* és annak megakadályozása, hogy a munkájukat újonnan elveszített álláskeresőket tekintetében bekövetkezzen a munka világától való elszakadás. A közfoglalkoztatás a *passzív ellátások súlyának csökkentése* érdekében az ellátásban részesülők aktivizálásának egyik alternatívája lehet. A közfoglalkoztatás középtávú tervezésekor kiemelt célcsoportként kezeltük az átlaghoz képest nagyobb arányban alulképzett romákat, a fiatal munkanélkülieket és a nőket, valamint a fogyatékossgal élőket és a megváltozott munkaképességűeket. A munkavállalási korú, alacsony iskolai végzettségű, szakképzetlen lakosság foglalkoztatásba történő bevonása a legnehezebb feladat. A közfoglalkoztatás elsősorban számukra biztosít munkalehetőséget.

A kormány a nagy létszámú közfoglalkoztatást átmeneti intézkedésnek tekinti, amelynek a következő 2-3 évben meghatározó szerepe lesz, amíg a gazdaság

élénkülésével a versenyszférában megkezdődhet a foglalkoztatás dinamikus növekedése. Ezt követően a versenyszférától várjuk elsősorban a foglalkoztatás növekedését.

2. A közfoglalkoztatási jogviszony a munkaviszony speciális formája

A Széll Kálmán Tervben foglaltak végrehajtásának első lépéseként – annak érdekében, hogy az álláskereső átmeneti foglalkoztatására mind szélesebb lehetőség nyíljon – az új típusú közfoglalkoztatás jogi háttérét kellett megteremteni.

Az új szabályozás alapjaiban építette újjá a közfoglalkoztatás rendszerét. Megszűnt a közhasznú munkavégzés, a közcélú munka és közmunkaprogram, helyette egységes közfoglalkoztatás jött létre. Az állam átmeneti munkalehetőséget biztosít azok számára, akik a munkaerőpiacon egészségi állapotuk, képzetlenségük, életkoruk vagy bármely más okból hátrányban vannak, és ezért az önálló álláskereső eredménytelen.

2011. szeptember 1-jétől a *közfoglalkoztatási jogviszony* a munkaviszony egy speciális formájaként került bevezetésre, amely jogviszony némileg eltér a piaci foglalkoztatástól. Ilyen eltérés, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony határozott időre létesíthető próbaidő kikötése nélkül. Közfoglalkoztatási jogviszony keretében a munkajövedelem magasabb, mint a szociális juttatás összege, de alacsonyabb, mint az elsődleges munkaerőpiacon megállapított legkisebb munkabér összege.

A közfoglalkoztatási jogviszony alapján a közfoglalkoztatott jogosultságot szerez a társadalombiztosítási és a nyugellátásra.

3. Segély, közfoglalkoztatás vagy piaci munkavállalás

A rendszerváltást követően hazánkban a 15–64 éves korú népesség csaknem harmada valamilyen jóléti ellátásban részesül, akiknek nagy többsége nem dolgozik és nem is keres munkát. Számos hazai és más országokban készített kutatás a szociális transzferek munkavállalás ellen ösztönző hatására hívta fel a figyelmet. Kutatások támasztják alá azt is, hogy az ellátásban részesülő munkanélküliekkel szemben támasztott elvárások és megszegésük szankcionálása megállíthatja a tartós munkanélküliség növekedését.

Az ellátásra való jogosultság feltételei – azok a munkanélküliek részesülhetnek ellátásban, akik képesek és hajlandók rövid időn belül munkába lépni, és saját maguk is aktívan keresnek munkát – lényegében megfelelnek az ILO definíciójának (nincs munkája, aktívan keres állást, és rövid időn belül munkába tudna állni). Magyarországon a munkavállalási hajlandóságot az álláskereső ellátásra való jogosultság mellett a szociális ellátások esetében is a felajánlott állás kötelező elfogadásával ellenőrzik.⁹⁵

⁹⁵ Nyugdíj, segély, közmunka – A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010. Szerk.: Fazekas Károly – Scharle Ágota. Budapest: Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet, 2012.

A pénzügyi, gazdasági válság hatására a gazdaságilag elmaradott régiók munkaerő-piaci helyzete tovább romlott, generációk rendezkedtek be arra, hogy életvitelszerűen éljenek a segélyekből. A szociális transzfereket vélhetően a szürke- és feketegazdaságból egészítik ki. A segély mellett a korábbi – 2011 előtti – közfoglalkoztatásnak is munka ellen ösztönző hatása volt. A közfoglalkoztatott a piacinál kedvezőbb feltételek, a versenyszférában elvárttól alacsonyabb munkaintenzitás mellett ugyanolyan bérezésben részesült, mint az elsődleges munkaerőpiacon munkát vállaló személy.

2011-ben a közfoglalkoztatás rendszerének átalakításával megkezdődött egy olyan szemléletváltás, amely a közfoglalkoztatást több tekintetben is a versenyszféra irányába mozdította el. Ez érvényes a finanszírozás keretek között tartására, a hatékonyabb pénzfelhasználásra, az elvégzett munkák értékteljesítő jellegének és társadalmi hasznosságának erősítésére.

A munkavégzés követelményrendszerének közelítése az elsődleges munkaerőpiacon elvárt teljesítményhez nagyobb esélyt biztosít az érintett álláskeresőknél ahhoz, hogy megfelelő készségekkel rendelkezzenek a versenyszférában való munkavállaláshoz a közfoglalkoztatásból való kilépés után.

A Magyar Munka Terv alapján a foglalkoztatási célú támogatásoknak egy három pillérről épülő rendszere jött létre:

- Az első és legfontosabb pillér a nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedés ösztönzése és támogatása többek között célzott bér- és járulékutalásokkal, kiemelt figyelmet fordítva a mikro-, kis- és középvállalatokra.
- A második pillért a szociális gazdaság jelenti, ami a helyi lehetőségekre építve szervezi meg a munkanélküliek foglalkoztatását részben állami támogatásból, részben pedig saját bevételekből. Ez egy átmeneti foglalkoztatási forma, amelynek célja hosszabb távon, hogy átvezessen a nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatásba.
- A harmadik pillér a közfoglalkoztatás, amely szorosan összefügg a szociális ellátások rendszerének munkára ösztönző átalakításával, és amelynek keretében az állam maga szervezi meg azoknak az átmeneti foglalkoztatását, akiknek az első két pillér jelenleg nem kínál reálisan munkalehetőséget.

A Magyar Munka Tervben vázolt, három pillérről épülő foglalkoztatást elősegítő támogatások rendszerében a közfoglalkoztatás komplementer módon működik annak érdekében, hogy az ne jelentsen zsákutcát a közfoglalkoztatottak számára. Ehhez szükséges, hogy egyfelől a közfoglalkoztatás ne korlátozza az egyént az önálló álláskeresőben, másfelől ne vonja el az erőforrásokat (a potenciális megrendeléseket és a potenciális munkaerőt) a vállalkozások elől.

A közfoglalkoztatás rendszeréből a munkaerőpiacra történő visszakerület és MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2012.

és egyik meghatározó feltétele, hogy a közfoglalkoztatottak a közfoglalkoztatási, továbbá a piaci igényeknek megfelelő alap-, illetve továbbképzésben részesüljenek. Csak az írni-olvasni tudás, a funkcionális analfabetizmus felszámolása nyújt megfelelő alapot ahhoz, hogy a közfoglalkoztatásban részt vevő szakképzetlen személyek magasabb képesítést szerezhessenek, és versenyképes munkaerőt jelentsenek a munkaerőpiacon. A közfoglalkoztatás ideje alatt munkaerő-piaci szolgáltatást és képzési támogatást vehetnek igénybe a közfoglalkoztatottak, hogy a megszerzett gyakorlat birtokában a határozott idejű közfoglalkoztatást követően munkát tudjanak vállalni az elsődleges munkaerőpiacon.

4. A közfoglalkoztatás jelene és jövője

2011-ben a Munkaerő-piaci Alap „Közfoglalkoztatás kiadásai” előirányzatából a közfoglalkoztatás támogatására 64 milliárd forint volt fordítható. 2012-ben a közfoglalkoztatás támogatására 132,5 milliárd forint áll rendelkezésre.

2012-től kezdődően a közfoglalkoztatás az alábbi területeken valósult meg:

I. Önkormányzat által szervezett hosszabb időtartamú, napi legalább 6 órás közfoglalkoztatás

A hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás megvalósítására rendelkezésre álló forrást az egyes megyék munkaerő-piaci helyzete alapján osztották el, biztosítva ezáltal, hogy a hátrányos helyzetű térségekbe jusson a legtöbb forrás, de egyben a lehető legtöbb hátrányos helyzetű álláskereső, döntően foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult, illetve ellátásban nem részesülő számára legyen biztosított a közfoglalkoztatás.

2012 januárjában az 5000 fő alatti lakosság számú településeken a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás keretében 2,5 hónap időtartamra olyan álláskeresőket kerültek alkalmazásra humán kisegítő munkakörben, akiknek a feladata a településen élő idős emberek rendszeres felkeresése, segítése, illetve egyéb, az élethelyzetüket segítő feladatok ellátása volt.

II. Kistérségi és egyéb startmunka mintaprogramok

A kormány döntése szerint a „Megújuló Magyarország” program részeként olyan közfoglalkoztatási programok megvalósítása a cél, amelyek értéket teremtenek, kézenfekvőek, folyamatos munkavégzést tesznek lehetővé, az ország minden területén megvalósíthatók és több célcsoportot is elérnek. Magyarországon köztudottan alacsony a munkavállalók mobilitási hajlandósága. A közfoglalkoztatás keretében lehetőség van a lakóközösség körében való munkavégzésre. A kistérségi startmunka mintaprogramok közösségformáló hatásúak, élhetőbbé, lakhatóbbá teszik a településeket, azok közvetlen környékét, növelik a lakosság szubjektív biztonságérzetét, javítják a közbiztonságot.

2012-ben a kedvezményezett térségek besorolásáról szóló 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet 2. sz. mellékletében meghatározott 66 hátrányos helyzetű, valamint 3 (devecseri, téti, pécsi) egyedi döntés alapján kiválasztott kistérségben indult, illetve a 28 hátrányos helyzetű kistérségben és a Gyöngyösi kistérség 5 kiemelt településén folytatódott a 2011-ben megkezdett kistérségi mintaprogram.

A kistérségi startmunka mintaprogramok fő kedvezményezettjei a települési önkormányzatok, illetve egyre növekvő mértékben az önkormányzatok összefogásával megalakuló társulások.

A mintaprogramok főbb tevékenységi területei a következők: mezőgazdasági projektek, belvízelvezetés, mezőgazdasági utak rendbetétele, bio- és megújuló energiatermelés, közúthálózat javítása, illegális hulladéklerakó helyek felszámolása, a közfoglalkoztatottak téli foglalkoztatásának kialakítása.

A startmunka mintaprogramok indításánál a támogatás egyik feltétele volt, hogy a tevékenység igazodjon a helyi igényekhez. Meg kellett vizsgálni a piaci alapon működő hasonló profilú vállalkozásokat. Figyelni kellett, hogy az adott tevékenység ne versenytársat teremtsen, hanem a munkalehetőségek számát bővítse a településen, illetve a támogatott közfoglalkoztatás a település közösségére is kedvező hatással legyen.

a) Mezőgazdasági projekt

Célja: a megtermelt zöldség és gyümölcs, kisállattenyésztés biztosítsa az önkormányzati intézmények ellátását, valamint a többlettermékek esetleges feldolgozását, értékesítését.

A társadalmi felzárkózás elvét szem előtt tartva kiemelt jelentőségű, hogy a közfoglalkoztatás során a munkavállalás szempontjából hátrányos és leg-hátrányosabb helyzetűek közfoglalkoztatásba történő bevonása prioritást élvezzen. Az alacsonyan kvalifikált emberek számára olyan megoldást kellett kínálni, amely hosszú távon biztosítja megélhetésüket, és segíti visszalépésüket az elsődleges munkaerőpiacra.

A mezőgazdasági mintaprogramokon belül három képzési program közül választhattak a résztvevők.

Tanulhatnak:

háztáji állattartást	1 év
háztáji növénytermesztést és tartósítást	1,5 év
háztáji növénytermesztést és állattartást	2 év

A mezőgazdasági képzés szervezése a hagyományos képzés-szervezési formától eltérően, a résztvevők munkatapasztalatára épülő, gyakorlatorientált módon történt meg. A képzési program és az alkalmazott módszerek igazodnak a célcsoport speciális igényeihez (alapfokú iskolai végzettség hiányában is elsajátítható, szövegértési nehézségekkel küzdők által is használható tananyag, gyakorlatban szerzett munkatapasztalatra épülő elméleti

oktatás). Az oktatás szervezésekor figyelembe vették a helyi adottságokat és igényeket is (talaj- és éghajlati viszonyok, helyi hagyományok).

A közfoglalkoztatás keretében induló mezőgazdasági kistérségi minta-programok indítását az alábbiak indokolták:

- mezőgazdasági tevékenységgel a családok alapvető élelmiszer-ellátása, idővel jövedelemhez jutása is biztosítható (háztáji gazdálkodás, szociális szövetkezeti tagság, a családi szükségletet meghaladó termékek östermelőként történő értékesítése);
- lehetővé válik a szükséges elméleti tudás speciális oktatási módszerekkel való elsajátíttatása az alacsony iskolai végzettségű vagy befejezett iskolai végzettség nélküli személyek számára is;
- a gyakorlati képzés feltételei közfoglalkoztatás keretében – foglalkoztatásba ágyazva – biztosíthatóak.

A települési önkormányzatok közfoglalkoztatóként részben állami támogatásból, részben saját bevételből működő költségvetési szervként *védett környezetet* biztosítanak a munka világából régen kiszorult (vagy oda be sem lépett) közfoglalkoztatottak számára a foglalkoztatásba ágyazott képzés idejére. A mezőgazdasági programban megtermelt javakat önellátásra, valamint a település közfeladatainak ellátásához (pl. közétkeztetés) használják fel az önkormányzatok.

A tervek szerint a mezőgazdasági mintaprogramokban a saját bevétel növekedése mellett arányosan csökkenő állami támogatásban részesülnek a közfoglalkoztatottak. Amennyiben a *program önfenntartóvá* válik, egyik lehetséges alternatívaként a résztvevők szociális szövetkezetet alakíthatnak. A beruházási és dologi költségek támogatásával az önkormányzatok nagy értékű gépeket, berendezéseket vásárolhattak meg, amelyeket szociális szövetkezeti tagként ingyenesen használhatnak.

Ez a folyamat illeszkedik a három pillérre épülő támogatási rendszer elvéhez, azaz a *közfoglalkoztatottak* önfoglalkoztatóvá, szövetkezeti taggá vagy szövetkezeti alkalmazottakká válva *kiléphetnek az elsődleges munkaerőpiacra*.

b) Belvíz-elvezetési program

Célja a településeket és a mezőgazdasági területeket fenyegető belvizek kialakulásának megelőzése, a belvízelvezető árkok rendszeres karbantartása, illetve kialakítása.

c) Mezőgazdasági utak rendbetétele

Célja, hogy elősegítse a mezőgazdasági telepek, majorok bekötését a közúti hálózatba, a termények biztonságos szállítását.

d) Bio- és megújuló energiafelhasználás

Célja a drága gáz kiváltása alternatív fűtési móddal, a fűtőanyag helyi biz-

tosításával és új biomassza tüzelésű kazánok párhuzamos beállításával. A helyben jelentkező biomassza tüzelőanyag-igény ösztönzőjévé válhat a hazai gyártásnak.

e) Közúthálózat javítása

A települések belterületén történik, célja az önkormányzati kezelésű úthálózat karbantartása, javítása, környezetének rendbetétele, ezáltal a baleseti veszélyek csökkentése, valamint kerékpárutak építése.

f) Illegális hulladéklerakó helyek felszámolása

Célja a közterületeken található illegálisan lerakott, elhagyott hulladék felszámolása, megszüntetése, a hulladékelhagyó magatartás jelenségének megváltoztatása.

g) Téli és egyéb értékteremtő közfoglalkoztatás

Célja, hogy folyamatos munkalehetőséget, rendszeres elfoglaltságot és ezáltal biztos megélhetést biztosítson a település közfoglalkoztatottjai számára a téli hónapokban.

III. Országos közfoglalkoztatási programok

Az országos közfoglalkoztatási programok több ágazatot átfogóan (pl. ár- és belvízvédelem, a közutak, vasutak, az erdőterületek, megújuló energiaforrások területén) a mindenkori munkaerő-piaci, valamint az esetleges „vis maior” helyzetek kezelésére indultak.

5. Értékteremtő közfoglalkoztatás

A *települési önkormányzatok* 2012-ben megvalósított közfoglalkoztatási programok hatásával kapcsolatban kiemelték a település összképének, rendezettségének javulását, a lakókörnyezet szebbé, tisztábbá válását, magának a munkalehetőségnek, ezáltal a megélhetési lehetőségnek a biztosítását. A közfoglalkoztatási programok révén megvalósult a lakosság értékeinek védelme, jobb a településeken a közbiztonság, nőtt a település idegenforgalmi vonzereje, javult az intézményi étkeztetés minősége, erősödött a közösségért tenni akarás. A közfoglalkoztatottak büszkék voltak munkájuk eredményeire, javult a munkamorál, megkezdődött a családi kertművelés, általános iskolás korú gyermekeknél megszűnt az igazolatlan iskolai hiányzás. A közösségek szerveződésével megteremtődik a szövetkezés lehetősége is.

Mindezek természetesen hozzájárultak a *közfoglalkoztatás elismeréséhez*, a lakosság a létrehozott új értékeket állami, önkormányzati gondoskodásként éli meg.

5.2. Zongor Gábor, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének főtitkára előadása

Az önkormányzatok mint közfoglalkoztatók – problémák és lehetőségek

Polgármesteri hitvallás

„Nem mi vezetjük őket a munka világába, hanem ők vezetnek be minket a saját világukba. Az, a helyzet, hogy ha ezek az emberek nem dolgoznak, az önkormányzatnak fáj, ránk hárul e probléma kezelése, mások számára ez csak statisztikai adat, számunkra településünkön élő emberek, akiknek gondjai vannak és segítséget várnak.”

Pergő Margit, Berhida polgármestere

Előzmények, változások

A munkanélküliség növekedésével és tartóssá válásával, valamint a szélesedő elszegényesedéssel párhuzamosan Magyarországon is egyre erőteljesebbé vált a feszültség a szociális ellátó rendszerben érintettek és a foglalkoztatottak között. Az Európai Unióban 1996 óta kiemelt az „érje meg dolgozni” („Making work pay”) elv érvényesítése, amely a mindig nagyon drága passzív szociális ellátás helyett aktív szociálpolitikai és foglalkoztatáspolitikai eszközök alkalmazását tűzte ki célul. A munkahellyel és átlátható munkajövedelemmel nem rendelkezők és családjuk szociális biztonságának megteremtése segély útján egyre kevésbé volt elfogadott és elfogadott megoldás. A magyar társadalom és kormányzat is kereste a lehetséges megoldást, az új utat.

Ennek a folyamatnak a részeként 2007–2008-ban, elkezdődött az „Út a munkához” program előkészítése. Többféle megközelítés és szemlélet ütközött (Út a munkába/ Út a munkához / Segély helyett munkát), amelynek eredményeként létrejött az előző kormányzati időszakban az „Út a munkához” program, amely komplex intézkedések sorozatával kívánta elérni azt, hogy a munkára képes, tartós munkanélküli személyek a korábbiaknál fokozottabb mértékben vegyenek részt valamely közfoglalkoztatási formában, annak érdekében, hogy rendszeres jövedelemhez jussanak.

Az új kormányzat ezen a területen is változtatott. Részben felhasználva az előző időszak tapasztalatait is megszüntette a közhasznú munkavégzést, a közcélú munkát és közmunkaprogramot, helyette egységes közfoglalkoztatási rendszert hozott létre. A közfoglalkoztatás célja azonban változatlan maradt, míg a foglalkoztatás rendszerében még inkább kiemelt szerep hárult az önkormányzatokra. A nagy állami közfoglalkoztatási programok sok tekintetben még a bejelentés szintjén maradtak.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (Mötv.) új megközelítésként és hangsúlyosan jelent meg, hogy a helyi önkormányzat a feladatai ellátása során – a helyi önszerveződés, demokratikus részvétel mellett – „erősíti a település önfenntartó képességét, feltárja lehetőségeit és hasznosítja saját erőforrásait”, valamint „egyes köz-

szolgáltatások igénybevételét – törvény felhatalmazása alapján – rendeletben feltételekhez kötheti”. Ezzel összefüggésben a törvény a helyi közösségek tagjaira is kötelezettségeket ír elő, így a helyi önkormányzás alanyai kötelesek „öngondoskodással enyhíteni a közösségekre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához”, valamint „betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.”

Az új szabályozásban fókuszba került, hogy a helyi közösség tagjai és képviselői egyaránt arra kell hogy törekedjenek, hogy a közösség rendelkezésre álló valamennyi erőforrását megfelelően feltárják és a közösség érdekében használják. Ennek megfelelően a helyi közfoglalkoztatást a sarkalatos törvény kötelező önkormányzati feladatnak tekinti.⁹⁶ Az önkormányzatok a hátrányos helyzetű térségekben végképp a legfőbb „munkáltatókká” váltak.

Természetesen joggal lehet vitatni, hogy a helyi önkormányzatok feladata-e a helyi (köz)foglalkoztatás. Viszont az is tény, hogy amennyiben a helyi közösség nem képes közösségi munkavégzésbe történő bevonás révén gondoskodni a helyi munkanélküliekről és családjukról, akkor a helyi társadalmi feszültség egyre inkább fokozódni fog.

Lehetőségek

A helyzetből adódó helyi konfliktus kezelése megfelelő felkészültséggel, hozzáállással és következetes településvezetői munkával lehetséges, és lehetőséget is rejt magában.

A jól szervezett közfoglalkoztatás lehetővé teszi, hogy a szegény és leszakadó társadalmi csoportok a települési közösségben betöltött szerepéről alkotott sztereotip, leegyszerűsítő társadalmi kép megváltozzon. A közfoglalkoztatás egyértelműen rávilágított a munka fontosságára. A társadalom perifériájára szorult emberek túlnyomó többsége akar dolgozni. A politikai rendszerváltozás következtében kialakult és tartósan rögzült széles körű munkanélküli társadalmi réteg, jelentős része megfelelő készlettel munkára ösztönözhető. A szegények alapvetően nem munkakerülők, és szegénységükért elsődlegesen nem ők a felelősek, hanem a társadalom többsége.

A szegénység és a képzés hiánya egymással párban jár. Közoktatási rendszerünk gyengeségét jelzi, hogy egyes térségekben és társadalmi csoportokban milyen mértékben vannak olyanok, akik a 8 általánost sem fejezték be. Az iskolázatlanság kudarca a magyar társadalom egészének súlyos kudarca.

Mindennek következtében a képzés és továbbképzés elengedhetetlen része a közfoglalkoztatásban érintettekkel való tudatos és távlatos foglalkozásnak. Ezen a területen is csak akkor lesz érdemi eredmény, ha a képzés,

⁹⁶Lásd Mötv 13. § (1) bekezdés: A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: 12. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás.

továbbképzés a mindennapokban használható, hasznosítható tudást képes átadni. A formális képzés nem javít, hanem adott esetben ront a kialakult helyzeten.

Az elszegényedett társadalmi rétegek közfoglalkoztatásba történő bevonása egyben lehetővé teszi, hogy a leszakadó társadalmi réteg egészségügyi állapota is ismertté váljon és megfelelő következetes beavatkozások révén javuljon. Ehhez természetesen arra is szükség van, hogy az alapellátásban részt vevő háziorvosok is ezzel a szemlélettel vegyenek részt a munkában.

Az eddigi közfoglalkoztatási tapasztalatok azt bizonyították, hogy az öngondoskodást és önellátást erősítette a program. A közfoglalkoztatási program megfelelő megvalósítása nagyon sok településen számszerűsíthető módon járult hozzá a helyi önellátáshoz.

A közfoglalkoztatási programok szervezése során a települések közötti együttműködés, társulás még nem meghatározó. Viszont vannak e tekintetben is jó példák. A közfoglalkoztatási programok hosszabb távon szükségessé teszik az intézményesülést, amelynek egyik lehetséges formája a szociális szövetkezet. A foglalkoztatás, így a közfoglalkoztatás is megfelelő szakmai feltételek meglétét igényli, ezért elkerülhetetlen a településközi korrekt együttműködés.

Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok Programja

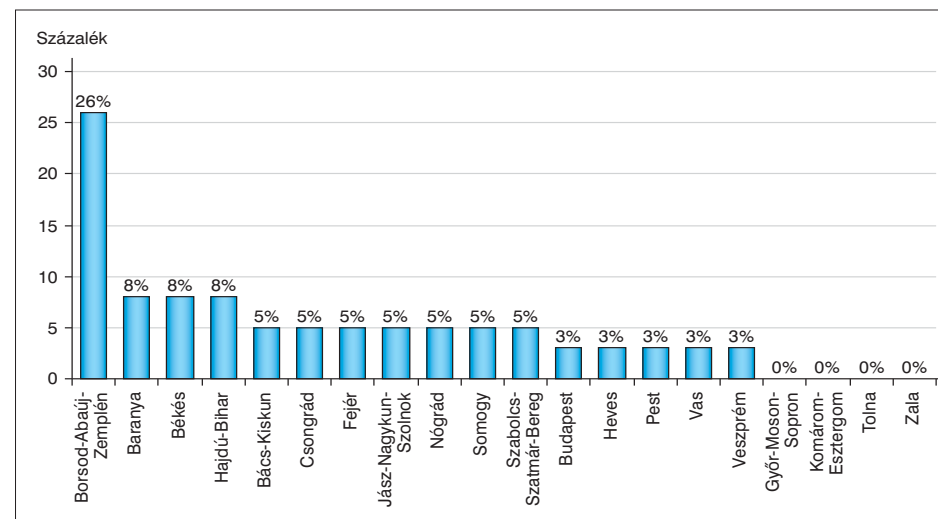
Közfoglalkoztatás

A Példát átadó gyakorlatok pályázatát – Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok programját – a TÖOSZ 2008-ban hirdette meg először közösen az Európa Tanáccsal, a Belügyminisztériummal, a Faluszövetséggel, a Magyar Önkormányzatok Szövetségével, melyhez csatlakozott az Emberi Erőforrások Minisztériuma társadalmi felzárkózásért felelős államtitkársága és háttérszervezete, a Tempus Közalapítvány is.

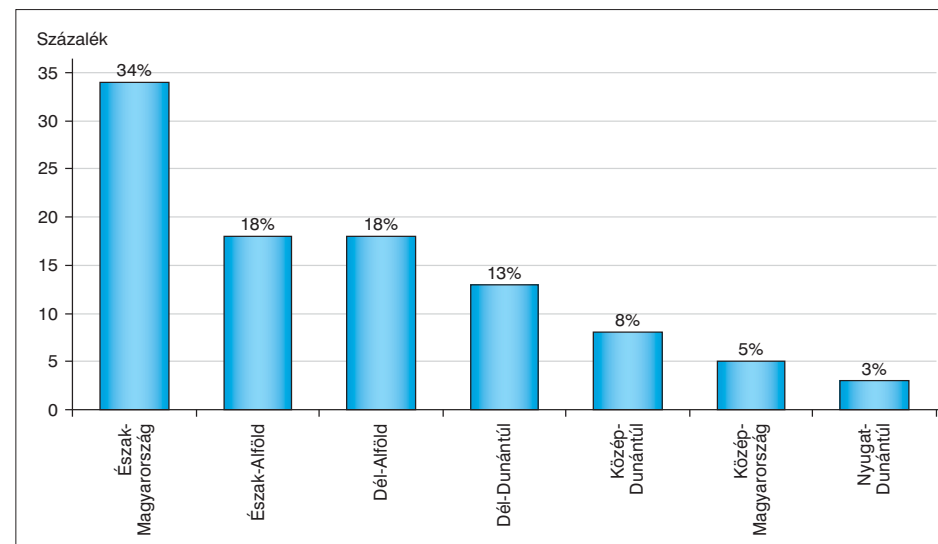
A 2012-ben a belügyminiszter javaslata alapján meghirdetésre került a „Közfoglalkoztatás” témakör is. A minisztérium álláspontja szerint az átláthatatlan és kevésbé hatékony finanszírozási rendszer 2011-ben megszűnt, és az új rendszer értékteremtő, folyamatos közfoglalkoztatást teremt, amely a munkaképes embereket hatékonyabban vezeti majd vissza a munkaerőpiacra. Az állami és önkormányzati közfoglalkoztatásra csak ott és addig van szükség, amíg a piaci szereplők azt ki nem váltják.

A Belügyminisztérium támogatásával közfoglalkoztatásra vonatkozó pályázatot írtak ki, amelynek az elnyerhető díjai:

1. díj: Biomassza kazánprogram feltételeinek biztosítása 10 millió forint
2. díj: A településen startmunka mintaprogram továbbfejlesztéséhez 8 millió forint
3. díj: A településen startmunka mintaprogram továbbfejlesztéséhez 7 millió forint



Beérkezett pályázatok megyénkénti megoszlása



Beérkezett pályázatok régiókénti megoszlása

2012-ben 38 beérkezett pályázat érkezett, amely összesen 62 települést érintett. A pályázatot gondozó irányító bizottság 18 pályázat helyszíni vizsgálatáról döntött. A helyszíni tapasztalatok ismeretében az Irányító Bizottsági 2012. október 18-án kiválasztotta a döntőbe jutott hét pályázatot.

Ezt követően 2012. október 31-én a döntőre történő felkészítés érdekében prezentációs tréningre került sor. A döntő és záró konferencia 2012. november 8-án volt ünnepélyes díjátadással egybekötve.

Döntő és eredmények

A 2012-es évben első alkalommal indított közfoglalkoztatási témakör győzteseit – a díjakat átadó HOFFMANN IMRE helyettes államtitkár szavaival élve – valóságos díjeső fogadta. Az 1. díjat, a PINTÉR SÁNDOR belügyminiszter által felajánlott 10 millió forintot egy biomassza kazánprogram feltételeinek biztosítására Tiszatenyő kapta. A 2. díjat, a 8 millió forintos startmunka mintaprogram kiegészítő támogatást Szemere nyerte el, a 3. helyezéért járó 7 millió forintos startmunka kiegészítést pedig Karancslapujtó.

A három első helyezést elért önkormányzaton túl a további négy döntőbe jutott pályázó település megkapta a Belügyminisztérium 1 millió forintos különdíját közfoglalkoztatású célú gépvásárlásra. Ezen túlmenően Hernádszentandrás átvehette NAVRACSICS TIBOR közigazgatási és igazságügyi miniszter különdíját, egy herendi porcelánt, melyet RÉTVÁRI BENCE államtitkár adott át. Szarvas különdíját, a Revevol tanácsadó szolgáltatását SZATMÁRI TAMÁS üzletfejlesztési igazgató adta át.

A Complex Kiadó különdíját (egyéves önkormányzati Jogtár előfizetést) SZÁNTÓ DÓRA felelős szerkesztő adta át Berhida és Ináncs képviselőjének.⁹⁷

Problémák

Tekintettel arra, hogy a közfoglalkoztatási rendszerbe bevonható személyek száma a költségvetési lehetőségek következtében korlátos, így a programot áthatja az ideiglenesség és kiszámíthatatlanság.

Általános probléma, hogy az állami és önkormányzati foglalkoztatási rendszer nem egységes, sőt jelentősen kedvezőbb feltételekkel vehet részt a programban a roma önkormányzat is. Az önkormányzati közfoglalkoztatás hatékonysága és feltételrendszere nincsen megfelelő arányban, ami demoralizálólag hat a korrekt munkavégzésre.

A közfoglalkoztatás rendszere adminisztrációs szempontból túlzott terhet ró az önkormányzati hivatalok munkatársaira. A heti bérfizetés – miközben értelmetlen adminisztrációs terhet jelent –, a jogosultak számára nem előnyös, sőt a közüzemi számlák teljesítését „megnehezíti”. A széles körű gyakorlati kritika ellenére nincs esélye a változtatásnak.

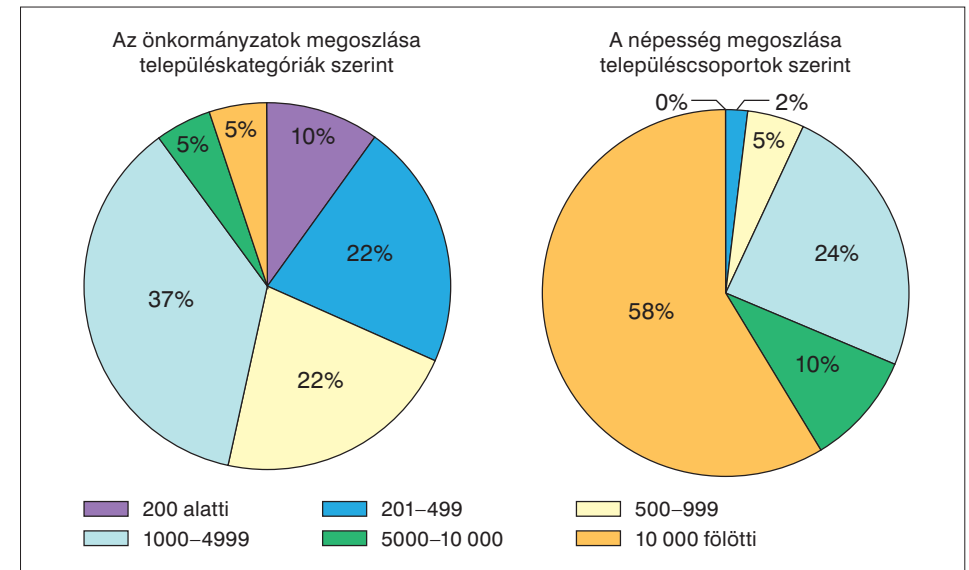
Sok tekintetben nincsen megoldva a táppénz és a szabadság kérdése sem. A közfoglalkoztatással kapcsolatos egyértelmű szabályozás végrehajtása az egyes megyék gyakorlatában jelentősen eltér. A képzés és foglalkoztatás összhangjának esetlegességére már korábban kitértem.

A kisebb településeken a közfoglalkoztatási program sikere az önkormányzati vezetői hozzáállásán múlik. Általános tapasztalat, hogy a program eredményes, humánus és fenntartható megvalósításában meghatározó szerepe van a polgármesternek.

⁹⁷ Lásd részletesen az Önkormányzat 2012. évi IV. negyedévi lapszámát: <http://www.toosz.hu>

Az új önkormányzati hivatali rendszer bizonytalansága bizonytalanságban tartja az önkormányzatokat is. A kétezer fő alatti települések 2013. január 1-jétől nem tarthatnak fenn önálló polgármesteri hivatalt. A kétezer lakossági egyenértéket csak megfelelő társulással tudják biztosítani. Az ország településszerzetének köszönhetően meglehetősen nagy különbség figyelhető meg település és település között.⁹⁸

A lakosság jelentős része aránytalanul oszlik meg.



Forrás: Pénzügyminisztérium

Ennek megfelelően a központi hatalom és a pártpolitika is nagy előszeretettel keresi a nagyobb települések kegyeit, így a kormányzati szabályozások alapvetően nem a kistelepüléseket segítik.

A kistelepülések drasztikus összevonása sok helyen problémát okozhat az eddig megszokott közfoglalkoztatás szervezésében is. A közfoglalkoztatás ügye nem maradhat a polgármester ügye!

⁹⁸ A magyar településhálózat lakossági struktúrája – 2010. október 3.

Az összes települési önkormányzat száma: 3177

50 főnél kisebb községek száma: 27 (legkisebb: Iborfia 12 lakos)

200 főnél alacsonyabb lakosságszám: 352

500 főnél alacsonyabb lakosságszám: 1048 (33%)

1000-nél alacsonyabb lakosságszám: 1719 (54%)

2000-nél kisebb települések száma: 2365 (74%) – ebből 5 város!

10 ezer lakos alatti települések száma: 3033 (95%)

50 ezer feletti: 20 (0,6%), ebből

– 100 ezer feletti: 9

Egy településre jutó átlagos lakosságszám: 3153

Vidéki településre jutó átlagos lakosság szám: 2630

A szubszidiaritás érvényesülésének hiánya a közfoglalkoztatás tekintetében is érvényesül, ugyanis a rendszer nem nyújt arra semmilyen garanciát, hogyha valamelyik településen nem, vagy nem megfelelő módon végzik a rászorultak közfoglalkoztatását. Jelenleg az igazságtalanság felszámolásának nincsen meg a feltétele.

A közfoglalkoztatás rendszere jó irányba fordult, számtalan sikerről, jó megoldásról és példáról lehet beszélni, viszont a rendszer még sok tekintetben önmagáért való.

A közfoglalkoztatás ügye nem szakítható el az önkormányzati rendszer átalakítása egészének ügyétől. Amennyiben a kistéleplési önkormányzás ügye háttérbe szorul (mint, ahogy erre mutatkoznak jelek), akkor az ott élő emberek közfoglalkoztatása is veszélybe kerülhet.

Reményeim szerint a magyar társadalom alapvetően szolidáris, és az önkormányzatok túlélő képessége az elkövetkezendő éveken is érvényesül.

5.3. Kulinyi Márton, az Esély Labor egyesület elnöke, foglalkoztatási szakértő előadása

Rendszerszintű zavarok

Megtiszteltetés számomra, hogy részt vehettem a 2012. évi közfoglalkoztatás gyakorlatának ilyen magas színvonalú, körültekintő, s ezért is igen hiteles vizsgálatában. A rendszer működtetésének sok helyen jelentkező, a résztvevők többségét zavaró, többnyire tipikus hibátüneteit a helyszíni vizsgálatok és az összefüggések korrekt módon feltárták. Az Állampolgári Jogok Biztosa számos terepi gyakorlatot minősített jogbiztonságot sértőnek, alkotmányosan aggályosnak, vagy „csak egyszerűen” az emberi méltóságot sértőnek. „A Munka Méltósága” projekt műhelybeszélgetései, konferenciája során felkért előadók és hozzászólók megosztott tapasztalatai azt mutatják, hogy a mai közfoglalkoztatást kísérő anomáliák nem elszigeteltek, nem lokális hibákból adódóak, hanem több és rendszerszintű probléma tipikus tünetei. Ezen nagyon nem kívánatos tünetek sajnos szükségszerű következményei az igazgatási és rendszerszervezési átgondolatlanságoknak. A nagyüzemi közfoglalkoztatás olyan rendszerszinten hibás pillérekre épít, mely eleve magában hordozza a jogszerűség, a szakszerűség és a célszerűség kudarcát.

Lassan húszéves terepi gyakorlattal és országos szintű rálátással rendelkező közfoglalkoztatási vezetőként, a projekthez a közfoglalkoztatás mai gyakorlatának rendszerszervezési szempontú kritikájával szeretnék hozzájárulni. Remélve, hogy ezen értékes (és igen költséges) foglalkoztatáspolitikai eszköz vadhajtatásai csökkenthetők, hatásossága pedig növelhető.

Rendszerszerűség

Már sok éve teljes a konszenzus a magyarországi foglalkoztatottság növelésének szükségességéről, sőt politikai szlogenek szintjén számos, ezt szolgáló részcélnak is teljes az egyetértés. Mégis a foglalkoztatáspolitikai évtizedek óta következetes stratégia nélkül sodródik a folyamatosan és akciószerűen változó prioritások és ezeket többnyire alig szolgáló jogszabályok örvényében. A foglalkoztatás mértéke számos rendszer együttműködésének eredményeként alakul. A munkahelyek számát és minőségét, befogadóképességét alapvetően a gazdasági körülmények határozzák meg. A munkavállalók képességét, megfelelőségét, mobilitását a foglalkoztatáspolitikai eszközök (információs és tanácsadó szolgálatok, képzések, tréningek, munkatapasztalat-szerző programok stb.) segíthetik. Ezzel összhangban kell lenniük a szociális (segélyezési, mentális és képességfejlesztő, családsegítő stb.) rendszereknek. Az eszközök hatásosságát és hatékonyságát pedig a rendszerek környezethez, adott esetekhez való alkalmazkodó képessége determinálja. Ez pedig függ a szabályozók hangolhatóságától (pl. segély, közfoglalkoztatási bér mértéke), másrészt nagymértékben függ a tervező és működtető intézmények, szolgáltató szervezetek makro-, mezzo- és mikroszintű együttműködésétől, vagy éppen együttműködési képtelenségétől.

Az intézményrendszer

2012-ben a „munkahelyteremtés” virágzó ága a közfoglalkoztatás. Ezen a két éve teljes átalakítás alatt zajló rendszerben mára már az összes magyar település, csaknem tízezer állami, önkormányzati szervezet, közüzemi vállalat vesz részt, s lassan 300 ezer embert és családját érinti. Manapság közfoglalkoztatásra évi 150–200 milliárd forintot költünk, figyelembe véve a szükséges önrészt és logisztikai költségeket is. Sőt, még több közpénzt emészt fel, hiszen számításba kell vennünk az igénybe vett infrastruktúrát, sőt az ezzel leterhelt igazgatási apparátus költségeit is.

Ez, az egyetlen állami szinten magasán frekvenciált – folyamatos átalakítás alatt álló – foglalkoztatáspolitikai eszköz szabályozása és szakigazgatási környezete jelenleg négy minisztérium alá tartozik (az összesen nyolc minisztérium közül). Ezek a BM: közmunka projektek, kistérségi mintaprogramok; NEFMI: Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat, közfoglalkoztatás, fejlesztéspolitika; EEM: szociális transferek, átképzési intézményrendszer; NGM: munkahelyteremtés, „családbarát adórendszer”, versenyképesség stb.

Csak remélni tudom, hogy a háttérben van intézményes egyeztető mechanizmus a minisztériumok, állami hivatalok között ezen állami beavatkozás makroszintű irányítási rendszerében. A szakmai visszacsatolás, a „kísérleti modellek” tapasztalatainak kritikus elemzése elengedhetetlen a beavatkozások tervezésekor és a folyamatos korrekciók mérlegelésekor. Ennek elmaradása hatalmas kockázati tényező. Ekkor az elvárt politikai célok helyett csak az elégedetlenség, a hatásosság növekedése helyett a „rossz hírek”, ku-

darok, az állandó magyarázkodás, s végül a statisztikák kozmetikázása, az önbecsapás valósul meg.

A mezzosztintú egyeztetési mechanizmusok működésének feléléde nem várható közigazgatási rendszer teljes átalakítása közepette. A regionális fejlesztési tanácsok, a megyei/járási térség- és gazdaságfejlesztési platformok fontos szerepet tölthetnének be a foglalkoztatásfejlesztés hatásosságának javításában. Az egyeztetett stratégiákon alapuló beavatkozásokat, és legfőképpen ezek szinergia hatásait (enyhén szólva) nem helyettesítik egyes ügyes, lelkes polgármesterek kijárt, partikuláris akciói.

A mikrosztintú egyeztetésnek pedig ma mind kapacitásbeli, mind pedig szemléletbeli akadályai is vannak. A települési szinten futó közfoglalkoztatás (30–50 ezer fős település alatt) gyakorlatilag nem rendelkezik olyan szakember-kapacitással, mely képes a szociális, a foglalkoztatásfejlesztő és a munkáltatói, munkahelyfejlesztői készségek artikulálására, konszenzusok keresésére, megkötésére. Sőt többnyire egy-egy pár hónapos, 30–50 fős közmunka projekt jogszerű megszervezése is súlyos terhet jelent számukra. Továbbá az önkormányzati politikában ma igen gyakori az a „függetlenségi” attitűd, mely a partnerségi politikát autonómiásértésként éli meg. Még jobban rontja a helyi együttműködési szándékokat a települési önkormányzatokra kényszerített, egyre erősödő állami beavatkozás is. Nem csoda hát, ha eme „szabad területen” a helyi politikusok egyenként igyekeznek a lehető legtöbb rövid távú hasznot begyűjteni.

Az eszközrendszer

Csak egy komplex, foglalkoztatásfejlesztő eszközrendszer kínálhat perspektívát a magasabb szintű foglalkoztatottság céljának és a munka világától távolodóknak. Egy ilyen komplex rendszerben a szociális ellátás és a nyílt munkaerőpiac között sokoldalú és könnyen átjárható utak, lépcsők vannak. A munkajövedelem nélküli emberek aktivizálását és fejlesztését segítő eszközök játékszabályai céltudatosan és rugalmasan alkalmazkodni képes módon vannak meghatározva. A rendszer szabályozásának pedig segítenie kell az összehangolt eszközök közötti könnyebb átjárást.

A munka világtól távoli településekben, térségekben, illetve a kevésbé piacképes készségekkel rendelkező személyek számára más eszközöket kell szervezni, mint azok számára, akik ma is munkára készek, alkalmazkodó képes kompetenciákkal rendelkeznek, csak átmenetileg „nem találják a helyüket”. A munkakészségeket fejlesztő, a munkaerő kínálati oldalát erősítő eszközök mellett elengedhetetlen a munkaerő keresletet erősítő eszközök összehangolt működtetése is. Tipikusan a nyílt munkaerő-piaci igényt erősítő eszközök a bér- és járuléktámogatások (célzott munkába lépés, munkahely teremtést és megtartást segítő támogatások, adókedvezmények, mint a korábbi Startprogramok, a mai munkahelyvédelmi akcióterv). De hasonló célt szolgálnak a szociális gazdaság (szociális vállalkozások) rendszerét, az

önfoglalkoztatást segítő inkubációs szolgáltatások, valamint az adó és adminisztrációs terheket csökkentő „könnyített” piaci foglalkoztatások rendszerei is. E rendszereket ki kell egészítsék a keresletet és kínálatot közvetítő szolgáltatások, a beilleszkedést segítő (mentori, patrónusi) szolgáltatások.

A közfoglalkoztatás tehát csak egy a segítő eszközök széles és szükséges palettáján, a segélytől a nyílt munka világa felé vezető úton. Funkcióját a komplex foglalkoztatásfejlesztés rendszerében kellene megfogalmazni, ha valóban foglalkoztatásfejlesztési célokat várunk el tőle.

Célszerűség

A közfoglalkoztatást ideális esetben az állam egy gondosan meghatározott közép- és hosszabb távú foglalkoztatáspolitikai célrendszer elérése érdekében működteti. Olyan eszközrendszer tervez, mely ezen célokat szolgálja, ezeket egyeztetett preferencia-rendszerrel finanszírozza. S nem utolsósorban ezen célok megvalósulását követi nyomon, hogy ennek tükrében vizsgálja az eszközrendszer hatásosságát és hatékonyságát. A foglalkoztatáspolitikáknak ciklusokon átívelő jellemzője volt a célok és az azt elérni kívánó eszközök közötti ellentmondások megléte. Itt példaképpen a mai aktuálisan kimondott elsődleges célról és az azt szolgálni kívánó eszközökről szólnék kritikusan.

Értékteremtő munka

A kormányzat a közfoglalkoztatás átalakítása során legfontosabb célként az „értékteremtő” munkát nevezi meg. Ez alatt elsősorban mezőgazdasági termelést, közüzemi (köztisztasági, környezetgazdálkodási) szolgáltatások ellátását preferálja. Ez az évi százmilliárdos többlettámogatás természetesen kedvez az igen alulf finanszírozott önkormányzatoknak, az állami közszolgáltatóknak. Azonban itt két körülményre is felhívnom a figyelmet. Egyik az értékteremtés ténye és határfoka, a másik pedig az igen magas (90–100%-os) intenzitású állami szubvencióval „megtermelt” érték munkaerő-kiszorító, piactorzító hatása.

2012-ben mind a hosszabb távú közfoglalkoztatás, mind a kistérségi mintaprogramok futamideje jó esetben márciustól decemberig tartottak, de jellemzően még ennél is rövidebb futamidejűek voltak. A támogatás elbírálásakor nincs fenntarthatósági szempont (ilyen rövid távra ez nem is releváns), nem került mérlegelésre az sem, hogy a kérelmező rendelkezik-e egyáltalán a szükséges infrastruktúrával, személyi, szervezeti kapacitással.

Az értékteremtés céljának megvalósulását a jelenlegi támogatási keretek mellett a következő termelési körülmények determinálják:

- a munkahelyek beindítása nem kiszámítható és rohamszerű (a támogatási szerződés megkötése és feltöltési idő lejártá között maximum egy hónap, de gyakran csak néhány nap áll rendelkezésre;

- már sok éve leépült – régen is rossz határfokú – infrastruktúra gyakran több száz fős rohamszerű feltöltése mindenféle szervezeti, személyi előkészület, beruházás nélkül történik;
- a rövid futamidő és bizonytalan következő évi újakezdés miatt nincs és kockázatos is lenne erőforrást fordítani a százas nagyságrendű munkahelyteremtés személyi és technikai infrastruktúrájára (szakképzett művezetők, munkaszervezési rendszer, szociális helyiségek, gépek, szállítás, adminisztráció stb.);
- a felvételre kerülők kiválasztási szempontja (jogszabály szerint), hogy folyamatosan, hosszabb ideje nem tudott elhelyezkedni, s tartalékait ő és családja felélte (segélyre jogosult);
- a nyomott közfoglalkoztatási minimálbér (különösen napi 6 órás munkaidőnél) s az egyéb munkajogi deficit, a szakszerűtlen szervezés során elszennvedett gyakori méltatlan helyzetek, sokszor alantas kényszerű munkafeladat, a kilátás és a pozitív motiváció hiánya, egyáltalán nem a munkakészséget javítja, hanem inkább a kiszolgáltatottságot a haszontalan kényszermunka érzetét erősíti.

Kiszámítható, hogy ilyen körülmények között elkeserítően rossz határfokkal képes a közfoglalkoztató szervezet „értéket teremteni”. Egy ilyen rendszerben számottevő termelési értéket, önfenntartó képességet várni dőreség. A nagyobb létszámú, önfenntartó munkahely teremtését célzó beruházást – különösen, ha az állami forrásból táplálkozik – meg kell előznie a tervezett termék/szolgáltatás helyi vagy a tágabb környezetben potenciális keresletének felmérése, megvalósíthatósági tanulmány, majd üzleti terv, kockázatelemzés stb. A foglalkoztatás fenntarthatósága természetesen csak hosszabb (2–4 éves) távra, megtervezett és fejlesztett, megfelelő szakszemélyzettel és technikai infrastruktúrával kialakított, perspektívát látó, motivált dolgozókkal esélyes. Nem véletlen, hogy a vállalkozásfejlesztési támogatásokat (így a szociális gazdaság támogatását is) csak 5–10 fős kis léptékben, s a fentiek szigorú mérlegelése és monitorozása mellett szerzik világszerte.

Az értékteremtésről az egyik példás közfoglalkoztató kistélepülés polgármester asszonya úgy fogalmazott, hogy az inkább a közösségi szocializáció és munkakultúra alapjainak megismerése tájkán értékteremtő. De ehhez is az kell, hogy a szervezést, a mentorálást példásan elkötelezett és a résztvevők által elfogadott emberek végezzék. A közfoglalkoztatás a már sok helyen feltárt szervezett(len)ségi fokán ma nem az eredményorientált köz-munkák világára, hanem inkább a tevékenységorientált 18–19. századbeli dologház-ínségmunka modelljére hajaz, s ez bizony igen távol áll a MUNKA MÉLTÓSÁGÁTÓL.

A közfoglalkoztatás munkaerő-kiszorító hatásának elkerülése, de még e hatás csökkentése is igen körültekintő szabályozási és ellenőrzési rendszert igényelne, mivel többek között az értékteremtés céljának elérése is a kiszorításra ösztönzi a rendszer résztvevőit. Itt csak vázlatosan, négy területre hívom fel a figyelmet.

1. Ha közfoglalkoztatottat az intézmény a frissen leépített közalkalmazott helyére veszi fel, az a jelenlegi jogszabályokat is sérti. Erre a rossz gyakorlatra az ÁJB vizsgálatai is sikerrel felhívták az illetékesek figyelmét. Bár a lépéshez az intézményfenntartóknak erős érdeke fűződik, de szigorúbb ellenőrzéssel ez jogszerűen szankcionálható.
2. A mobilis és piacképes munkaerő közfoglalkoztatásra való lekötése szintén érdeke a szervezőknek. Nem ritka gyakorlat, hogy az önkormányzati vezető és közfoglalkoztatást szervező lebeszéli a jól teljesítő munkaerőt, hogy nyílt piaci munkahelyen vállaljon munkát. Egyrészt nem szeretné elveszíteni a teljesítőképes munkaerőt, másrészt nincs is tudatában annak, hogy amit tesz, az a célcsoport és a rendszer szempontjából káros. Pedig az embere akkor nem az akadozó, igen nyomott bérű és perspektívátlan, de szinte teljesen közpénzből támogatott köz-munkán kellene tengődjön, hanem saját erejű adófizetőként járulhatna a saját és a köz javához. Több munkaügyi központi dolgozó is beszámolt arról, hogy a hirtelen százával feltöltendő közmunka álláshelyekre kénytelenek piacképes munkaerőt közvetíteni, ezzel bezárva őket a segély – közmunka – segély ördögi körébe.
3. A közfoglalkoztatásra szánt kiadások elszívják a forrásokat az aktivizáló, a nyílt munkapiacra segítő, és a munkahelyeket támogató eszközöktől. A 2013-as költségvetés szerint a Nemzeti Foglalkoztatási Alap a startmunka program soron 153 milliárd forintot tervez, ami csaknem megegyezik a piaci munkáltatók által befizetett összes munkaerő-piaci járulékkal. Eközben a többi aktív munkaerő-piaci eszközre (munkaerő-piaci fejlesztő szolgáltatásokra, képzésekre, utazásra, bér- és járuléktámogatásra stb.) már csak ennek mindössze harmadát, 60,5 milliárdot tervez. Sőt az átképzési források egy részét is a közfoglalkoztatás közbeni (főleg mezőgazdasági) betanító képzésre kívánják fordítani. Ezzel a gyakorlattal nem a munkaerő fejlesztését, nem az önfenntartásra még képes munkahelyek befogadóképességét, hanem – a világban példátlan mértékben – éppen a munkaerő nyílt munkapiacról való távoltartásra csoportosítja át a munkáltatók által befizetett forrást.
4. A helyi vállalkozások elfojtása talán a legfájóbb eleme a közfoglalkoztatás munkaerőkiszorító hatásának. Hogyan maradhat életben az a kertészeti vagy takarító vállalkozó, akinek a 100%-ban állami támogatású önkormányzati közfoglalkoztató közüzemmel kellene versenyeznie a városában? Hogyan tudja eladni a helyi kistermelő mezőgazdasági termékét, ha a 100 falusi közmunkás termelte krumpli, sajt stb., bár gyen-

gébb minőségben, de ingyen kerül a fogyasztóhoz? Ezek a saját erőből még működő, sőt adózó vállalkozások, munkahelyek így elsorvadnak. A korábban ön- és családfenntartásra képes kisiparosok, kistermelők elmehetnek az igen rossz hatékonyságú közmunkára éhbérért. Nem véletlen, hogy mind az európai szerződés, mind a hazai jogszabályok szigorúan tiltják a versenyhelyzetet sértő állami szubvenciót.

Az értékteremtés állami támogatásának is van jó nemzetközi gyakorlata, versenyhelyzetet nem sértő megoldásai. Ezek például a szociális vállalkozások kismértékű (de minimis) szabály szerinti támogatása. A nagyobb foglalkoztatási kapacitások esetében pedig az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak a közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra vonatkozó szabályai adnak versenyt nem sértő keretet.⁹⁹ Ezek a keretek a hazai joggyakorlatban is honosak.

A közfoglalkoztatás további kívánatos céljait és azok elérését szolgáló eszközök ellentmondásai közül itt még egy elemet érintek. Általában igen gyakori elvárás, hogy a közfoglalkoztatás segítse a résztvevőket a nyílt munkapiacra jutásban. Ehhez itt csak egy országos rálátással bíró hozzászóló szavait idézném fel: „Az értelmes munka kevés, a kvázi munkahelyek, az itt szerzett tapasztalatok a munka világában nem jelentenek semmit.” A kilépés esélyének növeléséhez szükség lenne sokszínű munkakörök szervezésére, melyek jobban igazodnak a résztvevők meglévő képességeihez, ambícióihoz. Szükség lenne tervszerű és szakszerű szervezésre, mentori és egyéb készségfejlesztő, segítő szolgáltatásokra, de leginkább a szervezők és a bevont személyek érdekeltségének erősítésére.

Szakszerűség

A munka világtól távol lévő százezrek munkával való értelmes aktivizálása, esetleg sokuk visszavezetése a saját lábán való megállás terepére évtizedek óta az egyik legnagyobb kihívása a világnak. Sok-sok ország sok-sok modellel kísérletezett. Ezen tapasztalatokra támaszkodva az Európai Unió konferenciái, szakbizottsága rendszeresen szakmai, módszertani preferenciákat, eljárásokat, ajánlásokat dolgoz ki, tesz közzé. Ezek mindegyike a helyi és makroszinten is komplex közelítésű, összehangolt és ami a legfontosabb: az adott helyzetekhez RUGALMASAN ALKALMAZKODNI KÉPES beavatkozásokat preferál.

Magyarországon háromezer önkormányzat és több ezer közüzemi vállalat maga működtet foglalkoztatási csoportokat, a szellemi és infrastrukturális erőforrások szembeötlő hiánya mellett, szakirányú (szociális

⁹⁹EK szerződés 86. cikke (2), és 842/2005/EK bizottsági határozat (HL L 312/67 2005. 11. 29.) határozata

és munkaerő-piaci) szakértelem nélkül. Általánosan elterjedt gyakorlat, hogy hivatali ügyintézőre vagy közüzemi vállalat művezetőjére bízják a „foglalkoztatásfejlesztés”, a munkaszervezés, továbbá a kapcsolódó igen szigorú adminisztráció, igen összetett és specifikus feladathalmazát. Egyre gyakoribb az is, hogy takarékoságból a rövid idejű szerződéssel dolgozó közmunkásokra terhelik ezen szakfeladatokat és azok felelősségét is. Ráadásul sokszor titokban, mert esetenként a pályázati források erre nem adnak lehetőséget – képzeljük el az ezen a területen dolgozó közmunkás felelősségérzetét, elkötelezettségét, ha még csak be sem vallhatja, mit csinál – miközben papíron árkot tisztít. De az sem jobb helyzet, ahol a mellékfoglalkozású polgármester munkába menet előtt „elrendezi a közmunkásokat”. A feladatok palettájának itt csak három elemét ecsetelném, a teljesség igénye nélkül.

1. Személyi szolgáltatás

- Ügyfélfogadásnak, kezelésnek kellő körültekintéssel és precízen regisztráltan kell történnie. Nagyon sok ügyfél alacsony végzettségű, alacsony tűrőképességű, esetleg szenvedélybeteg. Nagy a tét, hiszen megszüntethető a segély, ha – a százas nagyságrendben berendelt – segélyezettnek valamelyike nem vállalja, s ezt megfelelően bizonylatolni is szükséges. Érzékeny feladat ilyen körülmények között közmunkát felajánlani, a körülményeket elmagyarázni, meggyőződni arról, hogy az ügyfél a lehetőségeit, illetve az esetleges elutasítás következményeit jól értette-e. Az első interjúkn történik a meglévő munkaképesség, tájékozottsági kör és szándék, attitűdök feltárása, s – szerencsés esetben – csak ezután egyeznek meg a munkakörrel, belépés vállalásáról, ütemezéséről. Ez különösen fontos elem, ha cél a munkakészség fejlesztése, a motiváltság erősítése is. Mindehhez azonban sokféle munkakört kell szervezni (mást a fiatal informatikus fiúnak, mást a nyugdíj előtti szakképzetlen nagymamának). Ezután jöhet az előírás szerinti orvosi munkaköri alkalmassági vizsgálat stb.
- A beilleszkedés segítése nemcsak a normakövetés erősítését jelenti, bár e feladat hatásos teljesítése is rátermettséget és nagy tapasztalatot igényel. A folyamatos megfelelési kényszer – különösen a sok „nem tetszik feladat” és követelmény, körülmény esetében – természetesen számos napi feszültséget okoz. Ennek legszerényebb kifejezési formája a betegségbe menekülés, de személy- és körülményfüggően a passzív rezisztenciától az önsorsrontáson át egészen a nyílt agresszív magatartásig terjedhet. Belátható, hogy ez az út nem a jobb munkaképesség kifejlődése felé vezet. E magatartások időbeni felismerése és adekvát kezelése szintén specifikus képességeket, tapasztalatokat igényel a segítő személyzet részéről, s persze motivációs eszközöket is. Amennyiben pedig valóban cél a dolgozó munkateljesítményének növelése, motiválása, ak-

kor még sokkal több és összetettebb vezetői „HR”-tudás és -eszköztár szükséges.

- A nyílt munkaerőpiacra segítséghez pedig megint más tudások, eszközök szükségesek, melyek meglétét egyébként jogszabály is előírja.¹⁰⁰

A fenti feladatok szakszerű, de minimum jogszerű ellátásához bizony tapasztalt szociális és munkaerő-piaci szakemberek, mentorok szükségesek. A megfelelő munkahelyi moderálás számos konfliktust képes kezelni. Számos kudarc vált sikertörténeté mind a közfoglalkoztatott és családja számára, mind pedig az értékes munkaerőt kapó intézmény számára.

2. Munkafeltételek

- Technikai infrastruktúra jelentős fejlesztése nélkül nem valósítható meg egy százas nagyságrendű munkahelyteremtés. Még a takarító brigádok munkába léptetéséhez is szükséges a munkavédelmi, munka-egészségügyi szabályoknak megfelelő mennyiségű és minőségű szociális helyiségek (női-férfi öltöző, melegedő, mosdó-zuhanyzó, WC stb.), munkásszállítás biztosítása, munka- és védőöltözet (különösen, ahol veszélyes hulladék is van) szükséges. Ha a 21. században nem csak kézzel, kívánják az „értékteremtő munkát” végeztetni, akkor pedig minimum kisgépek (tárcsás fűkasza, kistraktor stb.) használata elengedhetetlen, s ezekhez pedig szakképzettség is szükséges. Mindennek az üzemeltetéséhez pedig kéziszerszám- és kisgépszállító eszközök, szerzőszám-, anyag- és munka/védőruharaktárakra, felelős raktárkezelőkre, nyilvántartásra is szükség van.
- A rendszeres ügyfélfogadás, a folyamatos be-ki léptetés, eligazítás is infrastruktúrát igényel (megfelelő helyiségek, érzékeny adatkezelés, iratkezelés, irattárolás 10 évig stb.)
- Amennyiben valamilyen új „üzem” felállítására szánná magát a közfoglalkoztató az értékteremtést célozva, akkor azt reménytelen a már húsz éve lepusztult termelőszövetkezeti csarnokban újra kezdeni beruházás nélkül, átgondolatlanul. Ne csodálkozzunk, ha a „munkahelyteremtés” csak a 100%-os állami támogatás idejéig áll fenn, ha nem a standard 1-2 millió forint/munkahely beruházásigénnyel számoltunk.
- A működő intézményrendszerbe „kihelyezett” közfoglalkoztató munkahelyek működtetésére, sok önkormányzatban sok éve sok jó példa található. A helyi vagy térségi kulturális, oktatási, szociális, egészségügyi intézményekben, polgármesteri hivatalokban számos olyan munkakör van, melyek ellátására a törvény nem ír elő közalkalmazotti, köztisztviselői vagy közszolgálati jogviszonyt. Ilyenek pl. a kézbesítő, konyhai ki-

¹⁰⁰30/2000 GM rendelet melléklete: A munkaerő-piaci szolgáltatás nyújtásának személyi feltételeiről.

segítő, takarító, karbantartó, portaszolgálatos, dadus, kertkarbantartó, liftkezelő. Magasabb képzettséget igénylő munkakörök is szép számmal szervezhetőek, mint az adatrögzítő, irattáros, művelődésszervező, szociális asszisztens, közterület őr stb. Ez esetekben a munkafeltételek megteremtése nem, illetve alig igényel többletköltséget, az értékteremtés egyértelmű, csak a belső kiszorító hatásra kell vigyázni. Ez az út valóban fejlesztheti a munkakészségeket, közelebb viheti a résztvevőt a nyílt munka világához, azonban hatásosan csak kistérségi, járási szinten, professzionális diszpécsterszolgálattal szervezhető.

3. Ügyvitel, munkaszervezés, rendszerszervezés

A közfoglalkoztatás szervezése kulcskérdés a lehetőségek megteremtésére. „A foglalkoztatáspolitikában is, éppúgy, mint a sakkjátékban, csak az vezet eredményre, ha rugalmasan és a körülményekhez nem konvencionális módon alkalmazkodni tudók vagyunk.”¹⁰¹ Ezzel szemben a sebtében, kapacitáshiányosan felállított irodák gyakran még a jogszerűség feltételeinek sem képesek megfelelni, nemhogy a szakszerű, korrekt adat- és információs szolgálatnak. Tekintve, hogy e terület feldolgozása külön tanulmányt igényel, e helyen valóban csak felsorolásszerűen említek néhány feladatot. Ezek mindegyike szakirányú képzettséget, s kidolgozott és összeillesztett szakmódszertant, s nem utolsósorban szervezeti és személyi infrastruktúrát igényel.

- Az ügyviteli feladatok mind az ügyfélszolgálati, mind a munkaügyi, munkavédelmi, mind a kapcsolódó szociális/egészségügyi/mentális eseményeket kezelni kell. A be- és kiléptetés, a betegszabadság, igazolt/igazolatlan távollétek, bérszámfejtés stb. kezelése mind igen érzékeny a hibára, hiszen annak hatása azonnal megjelenik a dolgozó számláján. A gyakran 50–100 milliós nagyságrendű támogatással havonta el kell számolni, mely hatalmas és igen alapos bizonylatolást, számviteli tudást és fegyelmet igényel.
- A munkafolyamatok szervezése összehangolása, a stáb és a rendszeresen cserélődő, be- és kilépő közfoglalkoztatottak betanítása, képességeiknek megfelelő helyre diszponálása, a logisztika szervezése (anyag, szerzőszám, ember, szállítóeszközök megfelelő időben és helyen legyen), még kisebb brigádok esetében is speciális szakértelmet, tapasztalatot igényel, nem hogy egy százas nagyságrendű üzemnél. Egy elkeseredett műszakvezető így fogalmazott: „a dolgozók úgy cserélődnek, mint egy forgalmas vasútállomáson az utasok, ki tud itt hatékony munkát szervezni?”
- A rendszer szervezésével foglalkozónak ismernie, értenie és alkalmaznia kell a félévente változó jogszabályokat (munkaügyi, foglalkozta-

¹⁰¹Csoba Judit: *Ajánlások a közhasznú foglalkoztatás szervezésére, kiterjesztésére*. Budapest: BM Kiadó, 1997.

táspolitikai, szociális, munkavédelmi stb., stb.) a folyamat tervezése, irányítása, ellenőrzése alatt. Képesnek kell lennie a munkaügyi, a szociális, a közigazgatási apparátus nyelvén éppúgy beszélni, mint ahogy rá kell tudni hangolódni a termelésszervezők, a közfoglalkoztatottak, sőt még az önkormányzati politikusok értékrendjére is. Ebben a sokszínű, sokféle érdeket és értéket megjelenítő rendszerben kell tudnia kreatív módon, igen gyorsan, igen nagy pénzügyi és személyi kockázatok mellett ügyesen behangolni a helyi közfoglalkoztatás rendszerét.

Mérlegelve a fenti körülményeket, a súlyos személyi és technikai infrastrukturális hiányosságokat, az igazgatás merev, de állandóan kísérleti jellegét, nem csoda hát, hogy a közfoglalkoztatás oly disszonánsan, oly hamisan muzsikál. A nagyüzemi szintű (több száz fős méretű) állami termelő szövetkezetek létrehívását pedig eleve példátlan és elhibázott foglalkoztatáspolitikai és gazdaságpolitikai iránynak tartom. A látszatfoglalkoztatottság céljával fenntartott állami szocialista vállalatok és állami szövetkezetek rendszere szerencsére már a 20. században megbukott.

A nagyüzemi közfoglalkoztatás olyan rendszerszinten hibás pillérekre épít, mely eleve magában hordozza a jogszerűség, a szakszerűség és a célszerűség kudarcát. Különös hangsúlyt kap ez, ha figyelembe vesszük, hogy a munkaerő-piaci alap költségvetési keretének 2013-ra már kétharmadát (155 milliárd forintot) kíván a magyar parlament erre az eszközre fordítani, s 250–300 ezer embert akar közmunka világába bevonni.

6. A projekt keretében készült tanulmányok

6.1. A munkáltatói ellenőrzés az új Mt. tükrében – különös tekintettel a manuális átvizsgálásra

Bevezetés

Életünk során számtalanszor találkozunk azzal a helyzettel, hogy csomagjainkat, ruházatunkat átvizsgálják. Ha a repülőtérré vagy például a bíróság épületébe igyekszik valaki, mindenképpen számolnia kell azzal, hogy csomagját és felsőruházatát a röntgensugaras berendezés segítségével, míg többi ruháját az áthaladáson alapuló fémérzékelő kapu használatával ellenőrzik, amelyhez kiegészítő eszközként kézi fémérzékelő berendezés is alkalmazható. Mindezek a berendezések az adott intézmény biztonságát szolgálják, hiszen azok valamilyen okból kiemelt védelmet igényelnek, amivel mindenki tisztában van.

Egyre többször találkozunk azzal a helyzettel is, hogy egy rendezvény területére történő belépést megelőzően kerül sor a csomag átvizsgálásra, vagy a boltban szolgáltatást teljesítő vagyonőr hívja fel a gyanúsán viselkedő vásárlókat csomagjaik tartalmának bemutatására. Ezek az intézkedések is a személy- és a vagyónvédelmet szolgálják.

Ugyanakkor mindezek nem feltétlenül mondhatóak el egy munkahely esetében. Az új Munka Törvénykönyve (Mt.) 2012. július 1-jei hatálybalépését követően a szakirodalom különös figyelmet fordított a munkahelyeken elhelyezett kamerák és a számítástechnikai eszközök, a GPS munkavégzésen kívüli használatának ellenőrzése által okozott alapjogsérelmekre. Olyan írás azonban nem vagy csak igen kevés számban jelent meg, hogy a munkáltatók miként vizsgálják vagy vizsgáltatják át humán erőforrás igénybevételével munkavállalóikat. Az alapvető jogok biztosához egyre több olyan beadvány érkezik, amelyben a panaszosok sérelmezik, hogy a munkáltatójuk a munkaidő végeztével arra kényszeríti őket, hogy táskájukat, kabátjukat, gépjárművüket adják át ellenőrzésre vagy esetleg az általuk viselt ruházatot is vizsgálat alá vonják. Tekintettel azonban arra, hogy a panaszok nem a közszolgáltatást végző szervezetek e körben folytatott tevékenységének, hanem munkáltatói intézkedések felülvizsgálatának kezdeményezésére irányulnak, a biztos hatáskör hiányában nem indíthat vizsgálatot.

Mindezek ellenére a munkáltatók ilyen jellegű eljárásai számos alkotmányos jogot érintenek:

1. A jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelménye;
2. Emberi méltósághoz való jog;
3. Embertelen, megalázó bánásmód tilalma;
4. A magán- és családi élet, otthon, kapcsolattartás és jó hírnév tiszteletben tartásához való jog;
5. Személyes adatok védelméhez való jog;
6. A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jog;
7. A tisztességes eljáráshoz való jog;
8. Tulajdonhoz való jog;
9. Munkavállaló méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez való jog.

Problémafelvetés

Először azt szeretném tisztázni, hogy melyek azok az általános szabályok, amelyek meghatároznak egy munkajogviszonyt, a feleket milyen jogok illetik meg, és milyen kötelezettségek terhelik, ezek milyen módon korlátozhatók és ezek a korlátozások milyen mértékben szükségesek és arányosak.

Egy munkavállaló átvizsgálása során az átvizsgálást végző személy birtokába számos olyan adat kerül, amely a természetes személlyel kapcsolatba hozható, az adatból levonható, vagy amelyből az érintettre vonatkozóan következtetés vonható le, így egy ruházatra, személyes tárgyakra kiterjedő ellenőrzés, leginkább a munkavállaló személyes adatok védelméhez fűződő jogának sérelmével járhat. Ennek következtében fontosnak tartom a munkajogi és adatvédelmi szabályok összevetését.

A panaszok közül volt olyan is, amelyben a munkavállalók kifejezetten azt kifogásolták, hogy az átvizsgálást nem személy- és vagyoni védelmi tevékenységet végző személy fogantatotta, hanem egy munkatársuk. A panaszosok úgy vélik, hogy az átvizsgálásra kijelölt személyek rendszeresen visszaélnék a hatalmukkal, ezzel korlátozva őket személyhez fűződő jogaik gyakorlásában.

A jogszerű munkaviszony megteremtése érdekében olyan megoldások kidolgozása szükséges, amelyek lehetővé teszik a munkáltatók ellenőrzéshez való jogát és biztosítják a munkavállalók magánéletének tiszteletben tartását.

Munkahelyi szabályok

A munkaviszony munkaszerződéssel jön létre, amely alapján a munkavállaló köteles a munkáltató irányítása szerint munkát végezni, míg a munkáltató köteles a munkavállalót foglalkoztatni és neki munkabért fizetni. A munkáltató egyik kötelezettsége a munkavégzéshez szükséges feltételek megteremtése. Ebbe – többek között – beletartozik a munkavállalók utasítása és ellenőrzésük is.

Az ellenőrzés egy módja lehet a kamerás megfigyelőrendszer kiépítése. Ez a legalkalmasabb módja a munkavállalók tevékenységének ellenőrzésé-

re. A munkáltató, mint vagyoni őrző személy- és vagyoni védelem szempontjából elektronikus megfigyelőrendszer működése útján kép-, hang-, valamint kép- és hangfelvételt a kötelezettségeit meghatározó szerződés keretei között, a szerződésből fakadó kötelezettségei teljesítése céljából, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény (Infotv.) szerinti adatvédelmi jogok érvényesítése mellett, illetve e törvényben meghatározott korlátozó rendelkezések betartásával készíthet, illetve kezelhet. E tevékenysége során a vagyoni őrzési feladatokat ellátó személy adatkezelőnek minősül. Ezen elv szerint ellenőrzés alá vonhatók az egyéb technikai eszközök, mint például a GPS, telefon vagy számítógép stb.

Az ellenőrzés egy másik változata pedig a manuális átvizsgálás. Ez, mivel természetes személyek végzik, újabb alapjogi problémákat vethet fel.

Megállapítások

Tulajdon

A Ptk. szerint a tulajdonost megilleti a birtoklás és a birtokvédelem,¹⁰² valamint a rendelkezés joga is, vagyis hogy a dolog birtokát másnak átengedje, a dolgot biztosítékul átadja vagy más módon megterhelje, esetleg tulajdonjogát átruházza vagy azzal felhagyjon.

A munkáltató jelentős mértékben korlátozza a munkavállalók rendelkezési jogát az átvizsgálások során, amikor felszólítja őket dolgaik átadására vagy azok önkényes elvétele alkalmával. Ez az eljárás szorosan összefügg azzal, hogy a munkáltató ellenőrzése nem terjedhet ki a munkavállaló magánéletére, így nem sérülhetnek a személyes adatok védelméhez fűződő jogai.

Csupán abból kell kiindulni, hogy egy „átlagember” mit is hord például a pénztárcájában? Igazolványt, különböző kártyákat, amelyek lehetnek törzsvásárlói kártyák is vagy valamely társaság, egyesülethez való tartozást igazoló okmányok, blokkot, bizonylatot, esetleg receptet. Mindezekből lehet következtetni az egyén egészségügyi állapotára, anyagi helyzetére, lakcímére, meggyőződésére stb. A munkáltató ilyen jellegű intézkedései *jelentősen sértik a dolgozók önrendelkezéshez, tulajdonhoz, valamint a magán- és családi élet, otthon, kapcsolattartás és jó hírnév tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez való jogát.*

Adatvédelem

A korábbi Mt.-vel ellentétben az új Mt. kitér – az alapelvek között – a személyhez fűződő jogok védelmére, ezzel kapcsolatban a munkáltató ellenőrzési jogára. A munkáltató a munkavállalót csak a munkaviszonnyal összefüggő magatartása körében ellenőrizheti. A munkáltató ellenőrzése és az annak során alkalmazott eszközök, módszerek nem járhatnak az emberi méltóság megsértésével. A fentebb leírtak szerint a ruházat és a személyes

¹⁰² 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 112. §

dolgok átvizsgálása az emberi méltóság megsértésével járhatnak, emellett pedig a személyhez fűződő jogok sérelme is előidézhető. Az adatvédelmi biztos 876/A/2005. állásfoglalása értelmében – az Info tv.-ben foglaltakat figyelembe véve – a munkavállaló öltözőszekrényének, ezáltal ruházatának, személyes dolgainak átvizsgálása személyes adatok kezelésével jár, mivel az elvégzett művelet során számos személyes és különleges adat juthat a tevékenységet végző tudomására. A munkavállaló magánélete nem ellenőrizhető. Az új Mt. szerint pedig a munkavállaló személyhez fűződő jogait tiszteletben kell tartani.

Ezen jogok ugyan korlátozhatók, ha a korlátozás a munkaviszony rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges és a cél elérésével arányos. Az állam akkor nyúlhat az alapjog-korlátozás eszközéhez, ha másik alapjog védelme, érvényesülése, vagy egyéb alkotmányos cél védelme másként nem érhető el, és csak a feltétlenül szükséges mértékben korlátozható.¹⁰³ Adott esetben azonban a munkáltató tulajdonhoz való védelme indokolatlanul nem sértheti a munkavállalók magánszféráját. A munkáltató eljárásának meg kell felelnie az alábbi követelményeknek:

- a) kizárólag és közvetlenül a munkáltató szűken értelmezett rendeltetészerű működésével kell összefüggésben lennie,
- b) csak akkor és annyiban vezethető be, amennyiben feltétlenül, azaz objektíve szükséges, a korlátozásnak arányosnak kell lennie és
- c) arról tájékoztatni kell a munkavállalót,
- d) a munkáltatónak az eljárás alkalmazását megelőzően ki kell kérni a munkavállalói érdek-képviselői szervek véleményét. A munkavállaló magatartása nem feltétlenül azonos a munkaidő tartama alatt tanúsított magatartásával, a munkaidőn túli magatartása is összefüggésben állhat a munkaviszonnal.¹⁰⁴

Az arányosság tekintetében a munkáltatói cél és az ezzel összefüggésben felmerülő munkavállalói hátrány objektív megítéléséből kell kiindulni.¹⁰⁵ Adott esetben a munkáltatói cél a tulajdon védelme, ennek érdekében történnek az átvizsgálások, amelyek során azonban az átvizsgálást végző személyek akarva, akaratlanul megismerik a munkavállalók személyes és különleges adatait, ezáltal a magánéletüket. Mivel a törvény taxatív kimondja, hogy a munkavállaló magánélete nem ellenőrizhető, a munkáltató tulajdonhoz való védelme nem arányos a munkavállaló magánélethez való jogával.

A személyhez fűződő jog korlátozásának módjáról, feltételeiről és várha-

¹⁰³ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: *Magyar alkotmányjog III., Alapvető Jogok*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2006, 2008, 29. o.

¹⁰⁴ Bankó Zoltán – Berke Gyula – Kajtár Edit-Kiss György – Kovács Erika: *Kommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez*. Mt. 11. §-ához.

¹⁰⁵ Pál Lajos dr. – Pethő Róbert dr. – Lőrincz György dr. – Kozma Anna dr.: *Az új Munka Törvénykönyve magyarázata*. Szerk.: Kardkovács Kolos dr. Budapest: HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2012, 40. o.

tó tartamáról a munkavállalót előzetesen tájékoztatni kell. A munkáltatók legtöbb esetben titokban vagy szűrőpróbaszerűen járnak el az átvizsgálások során, vagyis nem tájékoztatják megfelelően az érintetteket az ellenőrzés ilyen módjáról. Ezzel az Info tv. azon rendelkezésének sem tesznek eleget, amely kimondja, hogy személyes adat kizárólag meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető.¹⁰⁶ Továbbá a törvény értelmében személyes adat csak akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul – ez a panaszok esetében nem történt meg – vagy arra a törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli. Az új Mt. szerint a munkavállalótól csak olyan nyilatkozat megtétele vagy adat közlése kérhető, amely személyhez fűződő jogát nem sérti, és a munkaviszony létesítése, teljesítése vagy megszűnése szempontjából lényeges, vagyis az adatszolgáltatás nem kötelező, arra a törvény nem ad felhatalmazást.

Ezen magatartásukkal a munkáltatók veszélyeztetik a dolgozóik magán- és családi élet, otthon, kapcsolattartás és jó hírnév tiszteletben tartásához, személyes adatok védelméhez fűződő, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához, a munkavállaló méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, valamint tisztességes eljáráshoz való jogát és a jogbiztonság követelményét.

Átvizsgálást végző személy

A panaszok közül volt olyan is, amelyben a munkavállalók kifejezetten azt kifogásolták, hogy az átvizsgálást nem személy- és vagyónvédelmi tevékenységet végző személy fogatosította, hanem egy munkatársuk.

A személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény értelmében¹⁰⁷ személy- és vagyónvédelmi tevékenységnek minősül – többek között – a természetes személyek életének és testi épségének védelme, az ingatlan vagy az ingóság őrzése, illetve a szállítmány kísérése, pénz és érték szállítása. Abban az esetben, amikor a munkáltató utasítására valamely természetes személy – aki nem feltétlenül jogosult személy vagyónvédelmi tevékenység elvégzésére – kipakolja vagy kipakoltatja a munkavállalók személyes holmijait, a legtöbb esetben nem az élet és a testi épség védelme érdekében teszi, hanem azért, hogy a munkavállaló nem tett-e el esetleg olyan eszközt, amelyet a munkavégzés során használt, különösen igaz ez a pénzforgalmat lebonyolító munkahelyeken. A törvény alapján¹⁰⁸ személy- és vagyónvédelmi tevékenységet személyesen az végezhet, aki rendelkezik biztonsági őr, testőr, vagyónőr vagy biztonságszervező szakképesítéssel, vagyis más munkatárs

¹⁰⁶ 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról, 4. § (1) bekezdés

¹⁰⁷ 2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól, 1. § (2) bekezdés

¹⁰⁸ 2005. évi CXXXIII. törvény 2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól, 1. § (3) bekezdés

nem. Ugyanakkor a vagyoniőr is a munkáltató vagyoniának védelmére hivatott, nem pedig munkaügyi ellenőrzésre,¹⁰⁹ így a vagyoniőrök eljárása sem jogszerű, amikor a munkaidő leteltével felszólítják a munkavállalókat csomagjaik bemutatására vagy azokat az engedélyük nélkül átkutatják.

Valamint az ellenőrzések ilyen formája igen megalázó lehet, hiszen számos személyes használatú tárgy előkerülhet. Az ombudsman egy 2010-es jelentése szerint a megalázó bánásmód fokmérője nem objektíválható, hanem az adott cselekménynek az átvizsgált személyben keltett reakciója. Olyan megfélemlítést, alsóbbrendűségi érzetet vagy lelki gyötrelmet keltő cselekményeket lehet ebben a körben említeni, amely alkalmas az érintett személy testi és erkölcsi ellenállásának megtörésére. A megalázó bánásmód tekintetében nem szükséges a testi ráhatás megléte, a lelki szenvedés okozása is elegendő, főleg akkor, ha az érintettet mások – különösen akkor, ha nagyszámú idegen jelenlétében történik – előtt durván megalázzák.¹¹⁰

Ennek következtében, amikor egy munkatárs végzi az átvizsgálást, az általa végzett tevékenység lehet, hogy törvényen alapul, de mivel nem rendelkezik a megfelelő képesséssel, veszélyezteti munkatársai alapvető jogait: jogbiztonsághoz, méltóságát tisztelő tartó munkafeltételekhez, az emberi méltósághoz való jog, valamint a megalázó bánásmód tilalma.

Problémát okozhat még az is, hogy az átvizsgálást, a munkavállaló által viselt ruházat átvizsgálását nem azonos nemű személy végzi. *Amennyiben a ruházat átvizsgálását nem azonos nemű személy végzi, ez az emberi méltóság és a megalázó bánásmód tilalmának alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz.*

Javaslatok

A munkavállalók abban az esetben, ha úgy érzik, hogy munkáltatójuk megsértette a személyhez fűződő jogait, helyi szinten – az Info tv. rendelkezései szerint – tiltakozhatnak a személyes adataik kezelése ellen, kérhetik a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot, hogy hatósági eljárás keretében vizsgálja ki az ügyüket. Jogaik megsértése esetén az érintettek bírósághoz is fordulhatnak.

Egy újabb megoldás is felütötte a fejét a PAW – Privacy at Workplace projekt keretében, amelyet az EU finanszírozásával a Pécsi Tudományegyetem és a göttingeni Georg-August Egyetem közösen valósított meg. A projekt a munkahelyi adatvédelem sajátos kérdéseit vizsgálta, azon belül kiemelten a munkahelyi ellenőrzés és a magánszféra konfliktusait. A kutatás célja az adatvédelmi tudatosság erősítése a munkavállalók és a munkáltatók oldalán egyaránt. A projekt keretében a kutatócsoport felmérte a munkahelyi adatvédelem jelenlegi szintjét, bemutatták a magánszféra védelmének európai

¹⁰⁹ Bankó Zoltán et al.: i. m., Mt. 11. §-ához 9. pont

¹¹⁰ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, Prof. Dr. Szabó Máté jelentése az AJB-6754/2010. számú ügyben, 13. o.

vonatkozásait, magatartási kódexmintát dolgoztak ki a munkahelyi adatvédelem kérdésében, valamint létrehoztak egy (audit) módszertant a kutatási eredmények hosszú távú érvényesítésének biztosítására. A kutatás leginkább a munka világát érintő technikai kihívásokat vette górcső alá, ennek mintájára azonban tovább lehetne gondolkodni és a manuális ellenőrzésre és átvizsgálásokra vonatkozó módszertant is érdemes lenne kidolgozni.

Összegzés

A munkáltatók azáltal, hogy átvizsgálják a dolgozók öltözőszekrényét, ruházatát, iratait, minden egyes alkalommal megsértik a munkavállalók alapvető jogait. Mindezt azonban mindaddig megtehetik, amíg a munkavállalók nem élnek a törvény adta lehetőségeikkel, és nem érvényesítik jogaikat. Ez azonban igen nehézkes, mivel a munkaviszony alá-fölérendeltségi viszonya egy ellenőrzés alkalmával még jobban elmélyül, amellyel szemben a munkavállalók a munkájuk elvesztésétől való félelmükben nem mernek fellépni. Így a kör bezárul, és a felháborodás után minden kezdődik előlről. Ezért fontos olyan megoldások kidolgozása, melyeknél egyik szerződő fél sem kerül olyan helyzetbe, amely nem felel meg a jogszabályok rendelkezéseinek.

6.2. Fókuszban a kisgyermekesek rugalmas foglalkoztatása

(Magyar Távmunka Szövetség)

Felmérés demográfiai adatai

Nem reprezentatív szintű felmérésünkben összesen 110 cég vett részt, akik összességében 55 138 munkavállalót foglalkoztattak a felmérés időszakában (2012. május 1. és 2012. június 30. között).

Többségében magyar tulajdonú vállalatok töltötték ki a kérdőívet, közülük is legnagyobb részben a kisvállalatok (10–49 fő közöttiek) és mikrovállalkozások (10 fő alattiak), akiket a külföldi tulajdonú nagyvállalatok (250 fő feletti) követtek.

Iparági besorolás alapján a legnagyobb arányban a szolgáltató cégek és az IT telekommunikáció területen működő vállalatok vettek részt a felmérésben. A két szektor együttesen 53%-os aránnyal vett részt felmérésünkben. Így ők bizonyulnak a legnyitottabbnak a téma iránt. Kitöltöttség arányában őket követik a kereskedelmi, SSC, pénzügy és bank, valamint közszolgáltatás területén működő vállalatok.

Rugalmas foglalkoztatási helyzetkép

A megkérdezett 110 vállalatnál a teljes állományból átlagosan a munkavállalók 60%-a szellemi munkakörben dolgozott a vizsgált időszakban. Ezen belül 19,71% részmunkaidőben, amelyből 17,52% női munkavállaló.

A szám jól tükrözi a részmunkaidő „nőies” jellegét, női munkaerőre gyakorolt hatását.

Míg távoli munkavégzésben (alkalmi és rendszeres együttesen) a teljes állomány 4,12%-a dolgozott. Az átlagszám tükrözi a KSH 3%-os statisztikai adatát. Távoli munkavégzésben a nők és férfiak arány itt kiegyensúlyozottan mutatkozik, női munkavállalók 2,19%-a dolgozik távmunkában.

Felmérésünkben az is kiderült, hogy ahány iparági ágazat, annyiféle szokás és sajátosság uralkodik a rugalmas foglalkoztatás területén is. Számok tükrében: az átlag 60%-kal szemben a szellemi munkakörök aránya az SSC-szektorban 100%(!), mégis a távmunka aránya nem éri el a 0,5%-ot! A pénzügyi, bankszektor 99%, a távmunka aránya átlagközele: 3%, a részmunkaidőben foglalkoztatottak száma pedig 10%. Míg az IT és telekommunikáció 97%-os, a szolgáltató szektor esetében 91%-os szellemi munkakörök mögött 10–20%-os a távmunkában foglalkoztatottak aránya. Ezzel szemben a közszolgáltatás területén, ahol a teljes állománynak csak 30%-a dolgozik szellemi munkakörökben, mégis mögötte 17%-os távmunkaarány is rejlik! A kereskedelmi szektorban igen magas részmunkaidős arányt kaptunk (a foglalkoztatottak 55%-a), itt a távoli munkavégzés átlag alatti (2,3%). Iparágakra lebontva a nők és férfiak aránya nem változik, vagyis részmunkaidőben szinte csak nőket foglalkoztatnak, távoli munkavégzésben változatlanul a nő/férfi arány jellemzően 40/60 marad (pl. IT, telekommunikáció) helyenként az 50/50 arány (pl. szolgáltatók) is előfordul.

Távmunka előfordulása, jellemzői

A megkérdezett vállalatok átlag 28%-os arányban alkalmazzák a távmunkát. A távmunkában jelenleg is foglalkoztatók 45%-a elsősorban adminisztrációs területen alkalmazza a távmunkát. Informatikai területen 39%-uk különböző munkafeladatok ellátására, mint például programozás, szoftverfejlesztés, üzemeltetés. A pénzügy-számviteli és az ügyfélszolgálati területen 23-23%-uk, és humánügyviteli területen válaszadóink 11%-ára jellemző a távoli munkavégzés alkalmazása. Egyéb területeken is alkalmazzák a távmunkát. Erre néhány példa: projektmenedzsment, pályázatírás, marketing-kommunikáció, különböző szolgáltatással összefüggő tanácsadás (mint pl. képzés, tréningek, informatikai, távközlési stb.) A távmunka bevezetéséhez, alkalmazásához különböző kedvező okokat jelöltek meg azok a válaszadók, akik jelenleg is foglalkoztatnak távmunkában. A vállalatok 56%-a szerint kiemelkedő jelentőséggel bír a távmunka ösztönző szerepe és a dolgozói elégedettség növekedése, valamint motivációs eszközként való alkalmazása is. Emellett a válaszadók 37%-a optimalizált erőforrás-kihasználást, 33%-a hatékonyabb munkavégzést és -szervezést is realizált. Továbbá 26%-uk úgy ítéli meg, hogy a távmunka alkalmazása hatással van a kulcspozícióban lévő munkatársak megtartására, így 23% szerint a fluktuáció csökkenésére és a hiányzások, táppénz-állományban lévők csökkenésére is.

A válaszadók szerint humán erőforrás szempontból egyértelműen a szervezetben lévő távoli munkavégzésre alkalmas munkavállalók, a rugalmas vezetői szemlélet és szervezeti kultúra, a tulajdonos/felsővezetői támogatás ad lökést a távmunka, távoli munkavégzési formák beindításához. Kimondható, hogy a távmunka bizalomra épülő vállalati kultúrában képes gyökeret ereszteni és hosszú távú alkalmazásának titka is a fokozatos rugalmasságban rejlik. A távmunkához szükséges kompetenciák igazából nem térnek el a hagyományos keretek között foglalkoztatott dolgozóétól, mivel az adott munkakörhöz, munkaköri feladat ellátásához szükséges kompetenciákat kell szűrni és mérni. A különbség abban rejlik, hogy távmunka során fokozottabban kell fókuszálni azokra a kompetenciákra, amelyek a távoli munkavégzéshez szükségesek. Hívhatjuk ezeket úgy is, hogy „távmunkás kompetenciák”, mint pl. távmunkával való azonosulás, önállóság, rugalmasság, hatékonyság, alkalmazkodó- és koncentrációképeség, együttműködés, önkontroll, függetlenség, kommunikációs készség, munkaszervezés, munkatapasztalat, problémamegoldó képesség, szakmai felkészültség, megfelelő hely- és ergonómiai feltételek megléte, család-, munka- és szabadidő összehangolása, munkamánia kezelése, energia- és időbeosztás.

Távmunka-tapasztalattal rendelkező válaszadóink szerint a távmunka bevezetését a korszerű technikai feltételek, az informatikai és kommunikációs eszközök nagyban elősegítették. 43%-uk szerint elsősorban az ICT eszközök távoli elérésének lehetősége teszi elérhetővé a távoli munkavégzést. Viszont a pályázati források, mint támogató feltétel arányában elenyésző (11%). Válaszóink szerint azért is, mert a meghirdetett pályázatok tartalmi részei és különösen a benne foglalt vállalások olykor irreálisak jelen gazdasági helyzetben, amelyet a vállalatok nem tudnak felvállalni. Pl. statisztikai létszám 2 éves cikluson keresztüli megtartására vonatkozó feltétel. Az adó- és járulékkedvezmények 0%-os aránya üzenetet hordoz az állami szerepvállalás felé. Amennyiben a távmunka mint atipikus foglalkoztatási forma állam által felkarolt és támogatott formát öltene adó- és/vagy járulékkedvezményekben, úgy elterjedése is nagyobb utat törne a munkáltatók körében. Mindemellett válaszadóink úgy látják, hogy a távmunka adójogi és munkavédelmi szabályai körül sok a megválaszolatlan kérdés, nem mindig egyértelműek az irányadó rendelkezések, ami komoly szakszerű odafigyelést igényel a mindennapi egyértelmű alkalmazást illetően. Technikai szempontból a válaszadó cégek leginkább munkabiztonsági, munkavédelmi problémákat látnak, amiért tartózkodnak tőle, és nem alkalmazzák az egyes távoli munkavégzési formákat. Számukra az egészséges és biztonságos munkavégzési terep kialakítása, karbantartása, ellenőrzése, illetve a már említett irányadó jogi szabályozások nem egyértelműek.

Ezen eredmények egyértelműen alátámasztották szövetségünknek azt a célját, hogy a legnagyobb távmunkáltatókkal együttműködve kidolgozzuk a távmunkahelyek minőségbiztosításának kritériumrendszerét. A XIV. Táv-

munka Szakmai Műhely rendezvényünkön indítottuk útjára a „Táv munkahelyek Minőségbiztosítása Munkacsoport” megalakulását. A munkacsoport a jogszabályok és a meglévő gyakorlati megoldások alapján egy olyan szempontrendszerrel fog összeállítani, amely integráltan vizsgálja és transzparens módon minősíti az otthoni távmunkahelyeket.

Nők, várandósok, kisgyermekesek rugalmas foglalkoztatása, jellemzői, előfordulása

Köztudottan probléma jelenleg Magyarországon, hogy a várandós és kisgyermekes munkavállalók megváltozott élethelyzetük miatt – a korábbi megszokott, 8 órás munkakörük, s a munkahelyen végzett munkájuk helyett – egy rugalmasabb, az ideiglenesen megváltozott helyzetükhöz jobban alkalmazkodó környezetet igényelnek, melyben továbbra is el tudják látni munkájukat, hasznos tagjaként a vállalatnak, ahol korábban évekig dolgoztak. Éppen ezért felmérésünk következő pontjaként kifejezetten eme csoportokra koncentráltunk, megvizsgálva az ő esélyeiket, a nekik nyújtott rugalmas foglalkoztatási formákat. De vajon csak mint a munkáltató részéről a munkavállalónak nyújtott „kedvezmény”-t, „elismerés”-t, kell tekinteni ezeket a foglalkoztatási formákat, vagy valóban mindkét fél számára gazdasági előnyt hordozhat az atipikus foglalkoztatás?

Válaszadóink több mint fele úgy látja, hogy ma Magyarországon általában a női munkavállalók, valamint a várandósok esetében is a teljesítményük rugalmas munkavégzésben ugyanolyan, mint előtte a hagyományos foglalkoztatásban. A válaszadók másik fele szerint: jobb a teljesítménye és egészen kis arányban látják csak úgy, hogy rosszabb a teljesítményük rugalmas foglalkoztatásban. A teljesítményre vonatkozó igen pozitív vélekedéshez képest azonban alacsonyabb a kismamáknak ténylegesen biztosított rugalmas munkavégzés aránya. A várandós kismamákat nézzük, akkor a felmérésben részt vevő összes vállalat körében 37% biztosít részben vagy egészben, valamilyen típusú rugalmas munkavégzési megoldást. Bár némi reménykedésre ad okot, hogy a kitöltők több mint fele, 51% tervezi a jövőben ennek bevezetését. Ezen vállalatok azt válaszolták, hogy most nem, de a jövőben tervezik a várandósok rugalmas munkavégzésének lehetőségét. Maradék rész, 12%-uk egyáltalán nem biztosít rugalmas munkavégzési megoldást számukra, de nem is tervezi azt a jövőben sem. Látható tehát hogy még a kitöltők körében általánosságban tapasztalt pozitív hozzáállás sem jelenti, hogy meg is tudják/akarják valósítani a munkáltatók a kismamák számára az állapotukkal könnyebben összeegyeztethető foglalkoztatási formákat. Ennek oka – többretű tapasztalataink szerint - sokszor abban rejlik, hogy a rugalmas foglalkoztatáshoz szükséges, a szokásostól eltérő feladat kiosztási, számonkérési, ellenőrzési feladatokat maguk a munkáltatók sem tudják mindig megvalósítani, s hozzáértő HR szakember tanácsai hiányában így elmarad a rugalmas foglalkoztatás bevezetése a cégeknél. Más esetekben sajnos a

várandósság miatt a korábban kiválóan dolgozó munkavállalóról „lemond” a cég, azt gondolva, hogy innentől kezdve már nem számíthat rá 100%-osan, s így nem is törekszik rugalmas foglalkoztatásra, s a későbbiekben visszaintegrálásra. Arra is hivatkoznak a munkáltatók, hogy a cég mérete, a létszáma miatt nem igazán megoldhatóak a rugalmas foglalkoztatási formák, hiszen kevesen vannak. A kérdőívet kitöltő kisvállalatok 35%-a, középvállalatok 37,5%-a, mikrovállalatok 38,1%-a és nagyvállalatok 40%-a biztosít rugalmas foglalkoztatást a várandósoknak. Látható, hogy a részmunkaidő, a távmunka engedélyezése, megvalósítása nemcsak a cég méretétől függ, hanem sokszor inkább a vezetői hozzáállástól, a munkáltatói szemlélettől.

A vállalatokat arról is kérdeztük, vajon éri-e hátrányos megkülönböztetés a várandós kismamákat, valamint a kisgyermekeseket? Olyan helyzetekre gondoltunk, mint például a munkaerő-felvétel, előléptetés, továbbképzés. Ezt a kérdést általánosságban, nem az adott kitöltő vállalatra vonatkozólag tettük fel. Ezt azért tartottuk fontosnak, mert így nagyobb esélyt adhatunk annak, hogy őszintén válaszolnak, az amúgy igencsak kényes kérdésre, ha nem az adott vállalati szokásra kérdezzük rá. Válaszadók több mint 90%-a szerint ma Magyarországon, általában a vállalatoknál hátrányos megkülönböztetés éri a várandós kismamákat, kisgyermekeseket. A felmérés eredményei és eddigi szakmai tapasztalataink alapján elmondhatjuk a várandósság ténye, majd pedig egy kisgyermek léte nem kellene hogy akadály legyen a foglalkoztatásban. Mi kell ehhez? Mindkét fél: a munkáltató és a munkavállaló is. A munkáltatónak elemei érdeke a profit, a minőség, a teljesítmény, de „a kulcs az emberi erőforrás”. Amennyiben egy munkáltató például a passzív állományban lévő anyukáknak a kapcsolattartást lehetővé teszi különböző formában, például vállalati hírlevelet küld, meghívja az éves záró rendezvényre, karácsonyi ünnepségre, úgy érdemes az anyukának is élni vele! Mint köztudott, egyik vagy másik fél bizalmatlansága, előítéletei vagy visszaélései csak rontanak az amúgy is kedvezőtlen kilátásokon. A női dolgozóknak igen nagy kihívás a munka és a család összehangolása, jól teljesíteni a munkában, helytállni otthon nőként, anyaként, háztartást vezetni – nem egyszerű. Egy jó adag logisztika, kitartás és magabiztosság, támogató családi háttér mindenképp szükséges, és a munkaerő-piaci lehetőségekkel élni, megragadni azokat. A kisbaba gondozásával töltött hónapoknak, éveknél sem kell feltétlenül csak az etetésről, pelenkacseréről, mondókákról szólnia. Ezen idő alatt is lehet szellemileg naprakésznek lenni. A szakmai tapasztalat, tudás nem vész el, érdemes szinten tartani, hiszen mennyivel előnyösebb a visszatérés naprakész tudással, rátermettséggel. Amennyiben a munkáltató nyitott vagy biztosítja is a kommunikációt a távollét ideje alatt is, úgy tartsuk a kapcsolatot a bentiekkel a gyed, gyes alatt is. Időben kezdünk el azon gondolkodni, hova fogjuk járatni a gyereket, ha nem veszik fel az adott intézménybe – ami hazánkban továbbra is égető probléma a munkaerőpiacra való visszatérést illetően – milyen alternatív megoldásokkal tu-

dunk élni, nagyszülők, családi napközi stb. A két fél érdekeit tehát közelíteni szükséges.

Ugyanakkor az esélyegyenlőség, s annak megteremtése, javítása nem csak szorosan a munkajogviszonyban részt vevő két félhez kötődik. Természetesen a munkavállaló sokat tehet azért, hogy ne feledjék el az otthonlét alatt, ő maga is maradjon naprakész a szakmája újdonságaiból, s a munkáltató is törekedhet a rugalmas foglalkoztatási feltételek megteremtésére. Számítalan korábbi eme témában készült tanulmány s külföldi gyakorlat mutatja azonban azt, hogy egy jelentősebb változáshoz a probléma komplex kezelése szükséges. Nem elegendő csupán a két közvetve érintett féltől elvárni a megoldást, de az államnak is részt kell vennie a valós és nem csak papíron biztosított esélyegyenlőség megteremtésében. Vonatkozhat ez a társadalmi hozzáállás aktív és tudatos formálására (mely igen sok esetben ma is gátja a folyamatoknak), a női munkavállalók anyaként történő diszkriminációjának kivétel nélküli szankcionálására, a vállalatok számára a jelenleginél sokkal hatékonyabb adó- és járulékkedvezmények biztosítására kisgyermekesek rugalmas foglalkoztatása esetén, de ugyanúgy ide értendő a nappali gyermekellátó intézményrendszer rövid időn belüli és jelentős fejlesztése, vagy olyan törvényi változtatások, melyek a kisgyermekes munkavállalók érdekeit méltányos módon figyelembe veszik.

Szellemi munkakörben foglalkoztatott várandós kismamák 67%-ának biztosítanak rugalmas munkavégzési megoldást. (A válaszadók 50 és 100% közötti arányokat adtak meg). Akik jelenleg is biztosítanak rugalmas munkavégzési megoldást várandós munkavállalóiknak, igen nagy arányban (76%) az motiválta, hogy a szülésig továbbra is számíthatnak dolgozójuk tudására, munkaerejére. Az adatok alapján számukra a versenylőny egyértelműen ebben rejlik; a kismama munkaereje, tudása tovább realizálódik a szervezetben. Míg 52%-uk úgy látja, ösztönzően hat a gyermeket váró munkatársakra is a munkáltató rugalmas hozzáállása. Alapvetően ösztönző szerepe van a rugalmas munkavégzési formáknak, a kismamák szívesebben dolgoznak tovább a vállalatnak, ha a munkáltató is nyitott és bizalommal van feléjük a munkaszervezés reformálásában, nem utolsó szempontból ameddig dolgoznak, addig is teljes keresete illeti meg őket. Megkérdezettek 19%-a egyfajta jutalomként adja ezt, a dolgozó eddigi teljesítményét díjazandó eszközként alkalmazza. Legtöbb vállalat (67%) a rugalmas munkaidőt engedélyezi. Ezt követi gyakoriságban az alkalmankénti otthoni munkavégzés 48%-ban, s a rendszeres részleges otthoni távmunka (24%-ban). A vállalatok 10%-ánál van lehetősége a gyermeket váró kismamának szinte minden nap otthonról dolgoznia. A vállalatok egytizede csak a törvényben előírtakat biztosítja, s szintén ennyien semmiféle rugalmas megoldást nem biztosítanak várandós munkavállalóik számára.

Azok a vállalatok, akik jelenleg nem élnek a rugalmas foglalkoztatás lehetőségével, de nem is tervezik annak bevezetését, 60%-ban azzal indokolják,

hogy cégüknek nincs olyan tevékenysége, amelyet rugalmas megoldásban lehetne kiszervezni. Más munkáltatók adatvédelmi, munkavédelmi, munkabiztonsági gátak miatt indokolják így nemleges döntésüket. Vezetésszervezésileg pedig – hasonlóan a teljes állományra vonatkozó kérdésünk esetében – a vállalati filozófia, a tulajdonosi/felsővezetői támogatás hiánya, a tényleges munkavégzés ellenőrizhetetlensége miatt nem döntenek a bevezetés mellett. Vagyis, teljesen mindegy, hogy a vállalat munkavállalói férfiak vagy nők, várandósak vagy kisgyermekesek, alapvetően egyik munkavállalójának sem biztosítaná a rugalmas munkaszervezést a hivatkozott technikai és szervezési jellegű okok miatt.

Kisgyermekesek munkahelyre történő visszatérése, jellemzői, előfordulása

A várandósság alatti munkavégzéshez képest még nagyobb kihívást jelent az otthon töltött évek után a kisgyermekes munkavállaló számára a visszatérés. Adódik ez egyrészt az új élethelyzetből (munka és gyermeknevelés összeegyeztetése), de köztudottan a munkáltatók hozzáállása sem segíti sok esetben dolgozó visszatérését. A megváltozott szervezeti körülmények, a megváltozott csapat, esetleg új munkafolyamatok azonban nem kell hogy indokolják a korábban hasznos munkavállaló „elértéktelenedését”. Megfelelő, méltányos, de a szervezetet nem túlságosan megterhelő megoldások – közös akarat és együttműködés mellett – szinte minden helyzetben léteznek! Ezeket vizsgáltuk meg kérdőívünk utolsó részében.

A vállalatok 39%-ánál jelenleg is vannak olyan eszközök vagy programok, amellyel a kisgyermekes szülők munkaerőpiacra való visszatérését támogatják. Ebben a halmazban javarészt közép- és nagyvállalatok vannak, ami érthető is, hiszen ők rendelkeznek olyan erőforrásokkal, amelyekkel a kivitelezés és az eszközök, programok fenntartása megoldható, illetve itt a jelentős létszámból adódóan a visszatérő munkavállalók nem egyedi eseteket képeznek, hanem rendszeresen előforduló esetként a vállalati HR életében, melyre így már többé-kevésbé kidolgozott rendszerekkel rendelkeznek.

A vállalatok 21%-ánál a kisgyermekesek visszatérésére semmilyen megoldás nincs, nem működik, de nem is tervezik annak bevezetését az elkövetkezendő években. Többnyire mikro- és kisvállalatok alkotják ezt a táborát. Megkérdezetteink 45%-a azért nem veszi vissza a kisgyermekes munkavállalóját, mert a kisgyermekes helyére felvett dolgozó hatékonyabb, emiatt gondolja úgy, hogy nem éri meg visszavenni a kisgyermekes anyukákat. A vállalatok 18%-a úgy látja, hogy a tartós távollét miatt sok vállalati változásról lemaradnak a kisgyermekesek. Amihez feltétlen hozzá kell tennünk, hogy a kimutatások szerint ez egyenes arányban áll azzal, hogy a vállalatok nem tartják a kapcsolatot az anyukákkal a gyermeknevelés időszakában. Ugyancsak azonos százalékban úgy látják, hogy a visszatérés után teljesítményük visszaesik és a visszatérés után foglalkoztatásuk költséges (pl. felgyülemlett szabadság, juttatások, végkielégítés). Költség tekintetében a

vállalatok 27%-ban ott találja a problémát, hogy visszatérés után túl sok a gyermek jogán igénybe vett táppénz. Elenyésző, de előfordul amiatt, hogy a célzott adó- és járulékkedvezmények hiányoznak a foglalkoztatásukhoz, és nem állnak rendelkezésre célzott pályázati források, EU-támogatások (pl. munkahelymegtartásra, atipikus foglalkoztatás támogatására, családi napközi működtetésére).

A kisgyermekesek munkahelyre történő visszatéréséhez az alábbi fejlesztési irányokat javasoljuk:

- Nyílt és rendszeres kommunikáció a munkavállaló és munkáltató között, az otthonlét alatt is, egyeztetés a mindkét félnek megfelelő visszatérési időpontról és foglalkoztatási formáról.
- Tulajdonosi, vezetői szemlélet változása: az emberi erőforrás az egyik komoly befektetése a vállalatnak, nem szabad lemondani róla az otthonlét alatt sem, hanem mindkét fél igényeit figyelembe véve kell új megoldást találni.
- Munkavállalói elkötelezettség és együttműködési hajlandóság növelése – közös érdek az új élethelyzet megoldása, így a visszatéréskor a munkavállaló is figyelembe kell hogy vegye a munkáltató érdekeit (pl. megszűnt a munkakör, de egy másik megfelelőt, méltányosat ajánlanak).
- Rugalmas munkaidővel = kötetlen munkarenddel történő foglalkoztatás.
- Home office alkalmanként (pl. heti vagy havi 1-2 nap) szóban ad hoc jelleggel engedélyezett otthonról történő munkavégzés, amely nem jár munkaszerződés-módosítással.
- Részleges távmunka (otthoni vagy mobil távmunka, pl. heti 3 nap otthon, 2 nap iroda).
- Folyamatos, teljes otthoni távmunka (a hét minden munkanapján), távmunkaszerződéssel.
- Kezdetben teljes otthoni távmunkával történő foglalkoztatás, később részleges távmunkával, végül majd csak alkalmi távmunkával történő foglalkoztatás.
- Kisgyermekes munkavállaló otthonához közeli távmunkaházban történő foglalkoztatás (Országos Támunka-ház Program: Örkény, Nagykőrös, Szőgyén).
- Munkaszerződés módosítása – részmunkaidő határozott időre (Mt. szerint).
- Munkakörmegosztással (2012. július 1-jétől) történő foglalkoztatás.
- Behívás alapján történő munkavégzéssel (2012. július 1-jétől) történő foglalkoztatás.
- START kártyával történő foglalkoztatás.

7. A projekt beszámolója az Országgyűlés Foglalkoztatási és Munkaügyi Bizottsága előtt

7.1. Az AJB-4162/2012 számú közfoglalkoztatási jelentéssel kapcsolatos bizottsági meghallgatás

J e g y z ő k ö n y v

az Országgyűlés Foglalkoztatási és Munkaügyi Bizottságának 2012. október 15-én, hétfőn 9 óra 37 perckor, a Képviselői Irodaház 128. számú tanácstermében megtartott üléséről

(részlet)

Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-4162/2012. számú ügyben (A közfoglalkoztatással kapcsolatos panaszokról szóló jelentés) Előadó: PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ alapvető jogok biztosa

Köszöntöm az előadót, PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ alapvető jogok biztosát és kollégáit is, munkatársait is, DR. GARAMVÁRI MIKLÓS főtisztár-helyettest, DR. ZEMPLÉNYI ADRIENNE-t, DR. RAJZINGER ÁGNES-t és DR. LÁPOSSY ATTILÁ-t, valamint BERNÁTH GYÖRGY-öt, a sajtóosztály vezetőjét. Kérem professzor urat, bár mindenki olvasta hitem szerint a jelentést, mindettől függetlenül egy rövid kiegészítést legyen szíves tenni, ha ön is szükségesnek látja. Köszönöm szépen.

Prof. Dr. Szabó Máté szóbeli kiegészítése

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ alapvető jogok biztosa: Köszönöm szépen. Nyilván nem egy hosszas prezentációról van szó, hiszen az időkeretnek megfelelően kell ezt kitölteni. Tehát valóban panaszra indult vizsgálatokról van szó. Helyiről, tehát, akik itt vannak, ők oda kiszálltak, ott voltak, tehát ez a mi szempontunkból kivételes, mert a legtöbbször papírból dolgozunk, de ezúttal személyes kiszállások voltak, DR. ZEMPLÉNYI ADRIENNE vezette ezeket. A kis térképekből láthatják, hogy nem nagyvárosi, hanem kistéleplési, kisvárosi környékek ezek, és nem is talán a válsággal leginkább sújtott északkeleti régió, hanem, ahol panaszok voltak – és ez egy általános összefüggés –, az emberek ott panaszkodnak a legtöbbször, ahol magasabb a műveltségi szint, információ-hozzáférés van jelen. Tehát nem a legkirekesztettebb területekről jött a legtöbb panasz, és ezt nagyon sok más területen is megállapítottam.

Vitatkoztunk arról, hogy nem kellene-e nekünk kvázi kiegészítőleg akkor a nagyvárosokba meg az északkeleti régióba is kiszállni, de az volt az

ötlet, hogy ombudsmanként odamegyek, ahol panaszkodnak, és azokat a panaszokat vizsgáljuk ki végül, amiket találunk. Amit találtunk, azok nyilvánvalóan nem a program egészét tudják minősíteni vagy kritizálni, hanem ez egy részkép, tehát annak a négy település körülbelül ötven panaszának a kivizsgálása alapján készült. Megállapítottuk azt, hogy probléma van mind a program hatékonyságát illetően, tehát kvázi infrastrukturális racionalitási szempontokból is gondok vannak, és a jogbiztonság és garanciák szempontjából is gondok vannak, amelyek inkább esnek a mi területünkre. Anélkül, hogy minderről beszélnék, hiszen a füzet ezeket szépen összeszedi, a legnagyobb gond talán az, hogy a képzési program lemaradt, hogy úgy mondjam, ennek különböző bürokratikus okai vannak, de az lett volna a cél, hogy ez a munkáltatás egy gazdagodásképeség és tanulási gazdagodást hozzon. Azt hallottuk, meg tudjuk, hogy majd lesz, de jó lett volna, hogyha ez kombináltan jelenik meg.

A tájékoztatás – durván 1600 önkormányzatról van szó – nem megfelelő, tehát ezt még a kevés esetszám alapján is meg lehet állapítani. Tehát ezeket a bonyolult jogintézményeket, amelyek a programok körül vannak, nem mindegyik önkormányzat képes és tudja a rendelkezésre bocsátott információk alapján használni. Ezzel sok esetben joghátrányt okoznak az állampolgároknak. Tehát kérdés, hogy kinél van a „feketepéter”, a központnál, aki nem tájékoztat megfelelően, vagy annál a központnál, aki nem tájékozódik megfelelően vagy nem képes arra, hogy ezt feldolgozza, tehát mi ezt nem tudjuk eldönteni. Mindenesetre nagy közpénzről van szó, tehát érdemes lenne ezeket a programokat úgy kialakítani, hogy megfelelő tájékoztatás legyen. Persze vannak lépések, de meg lehet állapítani a hiányosságot ebben a vonatkozásban.

ABC-s hiányosságok: nincs megfelelő munkaeszköz példának okáért a foglalkoztatottaknak a kezébe adva, és ez ihlette meg a majdani projektfüzetünk címlapját, amit körbe is adok önöknek, kis vidulás reményében. Tehát eszközök hiánya, a munkafelszerelés, munkaruha hiánya, munkavédelmi előírások betartásának, betartatásának hiánya, hát ennek bizony csak a torka véres, hogy úgy mondjam. Tehát lehet nyilván az 1600 helyről pozitív példákat is hozni, és nem tagadjuk, hogy biztos, hogy ilyenek vannak, de minket a panaszokkal oda hívtak, ahol gond van, és mi azokat nézzük.

A szintéren egy nagy kapitális probléma a hetibérfizetés és annak az elmaradása, kalkulációja, levonások, amelyek ugye nettó vesztesé teszik a segélyhez képest a közfoglalkoztatottat. A szabadságszámítás gondja, nos ezeket lehetne sorolni, és akkor azt mondhatjuk, hogy mint hasonló programoknál azt a veszélyt láthatjuk, hogy kialakul egyfajta, úgymond tompított garanciákkal rendelkező munkáltatás, amely ugye jogbizonytalanságot okoz, nem követi az alkotmányosan és törvényben előírt standardokat. Másrészt visszaélésekre adhat alkalmat. Most nekünk nem a visszaélések kivizsgálása a feladatunk, azzal más szervek foglalkoznak a Magyar Köz-

társaságban, de lehet hallani meg olvasni, hogy elbocsátanak embereket, majd visszafoglalkoztatják a program révén, esetleg magáncélra használják a közmunkást. Ezeknek a kivizsgálása nem a mi feladatunk, de valahogy ez a kiszolgáltatott helyzet lehetőséget biztosíthat ilyen helyi visszaélésekre, de az ellenőrzést ebben a vonatkozásban érdemes lenne fokozni.

Tehát egy nagy problémakomplexum az együttműködési készség kritériumai, hogy tiszta udvar, rendes ház, hogyan ellenőrizzük, ki marad ki ennek alapján, szóval ez mind adatvédelmi, mind emberi méltóság szempontjából elgondolkodtató. Megint a kiszolgáltatott helyzetet támaszthatja alá, másrészt pedig a kiesés a programokból amiatt, hogy korábban nem volt meg a megfelelő munkaviszony, tehát a kimaradás az ellátásból szintén egy nagy probléma. Nem tudnak bizonyos önkormányzatok háztartási munkát, közérdekű munkát elszámolni, és itt bizony emberek kimaradnak ebből, az egyébként számukra fontos szolgáltatásból. Tehát röviden a füzet sokkal hosszabb, meg a végleges jelentés is hosszabb lesz, de azt mondhatnánk, hogy a közmunkaprogram persze egy nagy terület, mi egy kis szeletet látunk. Ebben a kis szeletben voltak olyan problémák, amit ezek szerint a bizottság érdemesnek tart a megvitatásra, és mi is úgy gondoljuk a hozzánk érkezett visszajelzések alapján mind az önkormányzatoktól, civilszervezektől, hogy van itt bőven probléma, amivel foglalkozni kell és érdemes. Az önkormányzatoknak összességében ez nem teljesen illik bele a szerepvállalásába, vagy némelyikének a szerepvállalásába nem illik bele, mondanám ezt én így. Tehát egyenetlenül tudnak bekapcsolódni ebbe a programba. Erre rá kellene segíteni, és egész más problémák vannak a nagyobb településeken. Mi ezzel nem foglalkoztunk, talán ott valamivel jobb a helyzet. Köszönöm szépen a figyelmet.

ELNÖK: Köszönöm szépen, biztos úr. Köszönöm szépen azt is, hogy koncentráltan a leglényegesebb csomópontokra tért ki. Köszöntöm közben a Belügyminisztérium részéről is helyettes államtitkár urat és kollégáját, DR. HOFFMANN IMRE helyettes államtitkár urat LŐRINCZ LEÓ főosztályvezető úr kíséerte el. Nem tudom, hogy kívánnak-e még esetleg a képviselők előtt szólni, kiegészítést tenni. Igen, akkor megadom a szót, parancsoljon!

DR. HOFFMANN IMRE helyettes államtitkár (Belügyminisztérium): Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Képviselő Urak! Tisztelt Professor Úr! A jelentés a közfoglalkoztatásból indul ki, de nagyobb része az álláskereső szociális biztonságára vonatkozóan tesz megállapítást és intézkedési javaslatokat.

Ha az oktatásról, képzésről beszélünk, akkor én jeleztem már, hogy mi időben hozzákezdünk a képzési láb felállításához is, és a TÁMOP 2.1.6. „újra tanulok” központi program keretében a közfoglalkoztatottak képzését elindítottuk. A TÁMOP igénybevétele hosszabb időt vett igénybe, ehhez a tansegédletet, a képzési programot, a mezőgazdasági képzésre, állattartás-

ra, tartósításra vonatkozóan elkészítettük, és a tansegédlet is rendelkezésre áll augusztus óta és a programok valóban lassan, de elindultak. A munkafeltételekkel kapcsolatban jeleztem, hogy a foglalkozás-egészségügyi vizsgálatoknál is a források biztosítva állnak. Tehát gondoskodtunk védőitálról, védőoltásról, munkaeszközökről, közbeszerzési eljárások keretében kellett ezt megtenni, hiszen az első évben a közbeszerzési eljárás lassúsága miatt rögtön nem sikerült védőeszközöket rendelkezésre bocsátani, de ez már zökkenőmentesen zajlik. 1500 településen van kistérségi Startmunka minta-program. Professzor úrék öt vagy hat településen végeztek vizsgálatot, úgy gondolom, hogy ez egy szűk mintavétel, és mi az 1500 települést naponta monitorozzuk, hogy milyen feladatokat hajtanak végre.

Kritika ért bennünket, hogy védőoltással nem rendelkeznek, illetve nem kaphatják meg, erre mi forrást biztosítunk, aki elutasította, annak gyógyszeres gyógykezelést bocsátottunk a rendelkezésére.

A 30 nap. Arra kell, ugye, törekedni, hogy a közfoglalkoztatás keretében szükséges a 30 napot megszerezni. Hát nem teljesen, mert azért más tevékenységi körben is meg lehet ezt szerezni. Egyik eleme a közfoglalkoztatási jogviszony, itt lehet megszerezni a 30 napos időtartam egyik részét, vagy a többiekkel együtt összeadható.

A visszafoglalkoztatás. A közfoglalkoztatási hatósági szerződés alapvetően tiltja a közfoglalkoztatás megkezdése előtt a három hónapos időszakban a leépítéssel érintett, azonos munkakörben történő foglalkoztatást. Itt is, amikor ilyen jelzéseket kaptunk, azt azonnal a Nemzeti Munkaügyi Hivatalon, illetve a munkaügyi központok és kirendeltségekkel leellenőrizzük, és ott eljárást kezdeményezünk.

A munkabérből történő levonásokkal kapcsolatban itt is azt szeretném csak kiemelni, hogy jogszabály, végrehajtható határozat vagy munkavállalói hozzájárulás alapján van helye itt különböző levonásoknak, tehát ért bennünket olyan kritika is, hogy jogszerűtlen levonások történnek. Ilyet nem lehet tenni, és alapvetően a jogszabályok ezt nem is teszik lehetővé.

Röviden ennyit szerettem volna kiegészíteni. Köszönöm szépen.

ELNÖK: Köszönöm szépen. Tájékoztató jellegű napirendről van szó. Kérdések, észrevételek tekintetében egy körben fussunk, ha javasolhatom. *(Nincs ellenvetés.)*

Kérdések, észrevételek

ELNÖK: Egy bevezető gondolatot szeretnék előtte mondani, és rögtön adom a szót tovább. A bevezető gondolom arról szól, hogy nem ma – mármint idézőjelben –, hanem még jó egy évvel ezelőtt jeleztük a bizottsági ülés keretei között többen, hogy a szociális ellátásból rengetegen ki fognak szorulni egyszerűen abból kifolyólag, hogy 2011-ben nem tudják megszerez-

ni azt a 30 napos ominózus időtartamot, kereső tevékenységet nem tudnak igazolni, és e tekintetben kértük, hogy a szükséges intézkedéseket azok a minisztériumok tegyék meg, akiknek ezt meg kell tenniük a saját hálózati rendszerükön keresztül. E tekintetben megítélésünk szerint, és azt hiszem, nyugodtan mondhatom, többünknek megítélése szerint a történet csorbát szenvedett, a tények támasztják mindezt alá. Ilyen értelemben azt tudom mondani, hogy helyettes államtitkár úr, amikor előregondolkodva mondja, hogy a jövőt érintve milyen lépéseket tesznek, akkor legalább azokban az esetekben, amikor már itt a bizottsági ülés keretei között is megfogalmazódnak ezek a figyelmeztető jellegű kérések, akkor azt is komolyan kellene venni. Köszönöm szépen. Parancsoljon, BERTHA SZILVIA!

BERTHA SZILVIA (Jobbik): Köszönöm, elnök úr. Nekem az lenne a kérdésem SZABÓ MÁTÉ biztos úrhoz, hogy ez ügyben ilyenkor a kormánynak van-e valami lépési kényszere vagy valami kötelezettsége. Ugyanis ezek, amiket feltárt a biztos úr a jelentésében, ezek egyébként elég alapvető problémák, és mindenhol jelen vannak valamilyen formában. Amiről szól, csak nem mindenhol ez a megkülönböztetés alapja, tehát nagyon sok olyat tudunk, ahol helyi, kis politikai érdekek mentén történnek a kirekesztések vagy egyszerűen csak emberi antipátia alapján. Ugyanakkor már olyan jelzések is jöttek vissza, hogy nagyon sokan akár ingyen is elmennének közhasznú munkára, hogy meglegyen a 30 nap munkaviszonyuk, és ezáltal legalább valamire jogosulttá válnának, de nagyon sok helyen ezt az önkormányzatok sem biztosítják. Még, aki esetleg tud erről, az is falakba ütközik, de nagyon sok helyen nem is tudják, hogy ilyen lehetőség is van, hogy nem keresettel kell rendelkezni, hanem munkát kell végezni 30 napon keresztül, és még ezt sem biztosítják.

Tehát erre akkor helyettes államtitkár úrnak is felhívnam a figyelmét, hogy erről az embereket tájékoztatni kell mindenképp, és az önkormányzatokat is, hogy ilyen lehetőség rendelkezésre áll.

Most jelen pillanatban ezt tartják a legégetőbbnek.

Illetve a közmunkával kapcsolatban nagyon sokan nincsenek tisztában az emberek azzal, hogy miért vonják le a bérükből, amit levonnak. Megkapják a papírt, és valójában kevesebb pénzt kapnak a kezükbe, mint amennyi a papíron is van, és nincs mindig megmagyarázva, és hogy ezekkel a problémákkal mit lehet kezdeni. Mert én számos esetben próbáltam hatóságot kiküldeni, de nagyon visszaesett az emberállomány, tehát nagyon sokszor nem tudják, vagy sok hónappal később tudják a vizsgálatokat lefolytatni. Ezeknek az embereknek meg nyilván most is, minden héten enniük kell. Köszönöm.

ELNÖK: Köszönöm szépen. CZIRA SZABOLCS képviselőtársam!

DR. CZIRA SZABOLCS (Fidesz): Köszönöm szépen. Azért szólalok föl, mert mintha BERTHA SZILVIA-val nem egy országban élnénk. Én nem ezt tapasztalom, amit elmond, hogy politikai alapon történik a közfoglalkoztatás. Tehát én ezt azért visszautasítanám. Vagy én más területről jövök. Én Nagykőrösön élek és a jászkarajenői helyzetet is ismerem. Nagykőrösön is végeztek vizsgálatot, és az ombudsmani jelentés erről ugyan nem szól, de bennünket is a megállapítások valóban zavarnak, hogy a heti kifizetés eléggé nehézkes, eléggé nehezen követhető. Tehát a hivatalra is óriási feladat nehezedik, nem beszélve a polgármesterről, mert rengetegszer alá kell írni ezeket a rubrikákat, tehát egy ekkora településen egy fél délelőtt, mire az ember ezeket le tudja igazolni hétről hétre. Tehát én nem magamat sajnálom, hanem a hivatali dolgozóknak rengeteg energiáját leköti ez. Ez igazából visszautasítandó, hogy nem tudják az emberek, hogy mit miért vonnak le. Világosan elmondják a hivatalban dolgozók, és akik a közmunkát levezénylik.

Egy viszonyszámot szeretnék kérni a professzor úrtól. Itt arról beszélünk, hogy ötven bejelentés érkezett, és összességében ez hány embert, közfoglalkoztatottat érint. Mert ha ötszázat, akkor ez tíz százalék lenne, ha ötezret, akkor már csak egy százalék lenne. Tehát végül is mindenütt lehet probléma, minden területen fordulhat elő probléma, de az visszajelzés, hogy jól halad-e a közfoglalkoztatás, hogy kevesen jeleznek vissza, vagy nagyon nagy szám ez az ötvenes bejelentés.

A másik, inkább a közfoglalkoztatással kapcsolatban, az nem igaz, hogyha az önkormányzatnál jelentkeznek, hogy az önkormányzat nem keresi meg a módját annak, hogy megpróbálja a saját területén valamilyen módon foglalkoztatni ezeket az embereket. De ha nem is tudja foglalkoztatni, akkor felvilágosítja őket, hogy karitatív tevékenységet is végezhetnek. Tehát ez nem mindig pénzzel járó tevékenységet jelent. Akár az egyházaknál, civilszervezeteknél vállalhatnak olyan munkát, amivel igazolhatják a 30 napos tevékenységet, és így nem stimmel az, amit az elnök úr mondott, hogy a szociális rendszerből kiesnek. Akik akarják, hogy 30 napot elvégezhesse, pláne vidéken, ahol mezőgazdasági tevékenységben is vállalhatnak munkát, ez a 30 nap könnyen teljesíthető. Sok esetben az szokott lenni a probléma, már az egészségügyi vizsgálatnál kiszűrődnek. Tehát rögtön alkalmatlanok a feladat ellátására, de én el tudom mondani, alföldi településről jövök, tehát nem bányában kell dolgozni, nem nehéz munkát kell végezni. Olyan munkát kell végezni, amit általában szakképzettség nélkül az emberek el tudnak végezni, és maga az önkormányzat is keresi, hogyha valakinél valamilyen egészségügyi probléma van, az valóban könnyített munkát kapjon. Tehát én azt gondolom, hogy nagyon jó helyen van az önkormányzatoknál, az önkormányzatok ezt bevállalják még akkor is, hogyha ez elég sok feladattal jár.

Nem ehhez a dologhoz tartozik, de az alkalmat megragadom, hogy itt van a professzor úr, az ombudsmani hivatalnál történt-e változás az eljá-

rási rendszerben. Mert korábban úgy volt, hogyha valaki panasszal fordult az ombudsmani hivatalhoz, mondjuk önkormányzat volt, akivel szemben eljárást kezdeményezett vagy vélelmezett, hogy az önkormányzat nem jár el vele szemben jogszerűen, akkor az ombudsmani hivatal a másik félnél is érdeklődött és utána rendelkezett. Most ez megváltozott, a panaszos az ombudsmani hivatalhoz fordul, és az ombudsman rögtön rendelkezik. Ez a mi városunkban is így történt, korábban mi is el tudtuk mondani, ki tudtuk fejteni a véleményünket. Ez, úgy látszik, hogy valamilyen rend szerint felborult, és így a panaszbejelentő után azonnal rendelkezett az önkormányzat felé. Szerintem az előző rendszer jobb volt, amikor mindkét fél meghallgatásra került. Köszönöm szépen.

ELNÖK: Köszönöm szépen. Adom a szót, csak egy visszaigazolást kell tennem: 2011 novembere, ha jól emlékszem, amikor ülünk a bizottsági ülésen, és forszírozzuk ezt a 30 napos kérdéskört, no akkor, nemhogy ilyen és hasonló típusú válaszok elhangzására nem került sor, hanem semmilyenfajta támpont megadására, illetve arra sem, hogy hogyan és miképpen tudják a 30 napot megszerezni az emberek.

2011 elmúlt, 2012-ben lehet erről beszélni, csak a jogosultság most már nem szerezhető meg. Ennyi a különbség a két logika között, képviselőtársam. Ilyen értelemben, akik 2011 novembere után nem tudták megszerezni, azok 2012-ben a jogosultsággal nem tudnak élni. Ez nem elvitatható. SZÉL BERNADETT, parancsoljon!

DR. SZÉL BERNADETT (LMP): Köszönöm a szót, elnök úr. Tisztelt Professzor Úr! Kedves Képviselőtársaim! Pár mondat megütötte itt a fületem, egyrészt kormányoldáról többen is hivatkoztak arra, hogy a mintavétel szűk lenne, vagy pedig arra, hogy egy ilyen kicsi minta alapján nem lehet úgymond, érdemi következtetéseket levonni. Először is szeretném tisztázni, hogy a társadalomtudományos kutatás módszertanában a kvantitatív és a kvalitatív eszközök használata egyaránt elfogadható, és ez azt jelenti, hogy nem kell korra, nemre, településtípusra és minden egyébre való reprezentativitásra törekedni abban az esetben, hogyha mondjuk rendszerhibákat kívánunk megfigyelni.

Ha jól számoltam, bár a két vizsgálat teljesen különböző, hiszen az egyik egy független ombudsmani vizsgálat, a másik pedig a hozzám beérkezett és képviselőként kapott panaszokra vonatkozik, gyakorlatilag kilenc megyét fedett le. Kilenc megyét jártak be különböző emberek abból a célból, hogy tájékozódjanak arról, hogy milyen rendszerhibák fordulnak elő a közfoglalkoztatásban. És én nagyon sajnálom, hogy a mai napig egy érdemi visszajelzés szerint az az érv a kormányoldal részéről, hogy szűk a mintavétel. Az egész ország ugyanarról beszél, hogy problémák vannak, az egész országban lépések történnek annak érdekében, hogy ez a helyzet megváltozzon.

Hatalmas pénzeket költünk el közmunkára, és egyáltalán nem garantálható az, hogy az jó helyen kerül felhasználásra.

Az LMP álláspontja kezdetektől fogva az, hogy a közmunka elfogadható egy átmeneti időre olyan térségekben, helyzetekben, ahol nincsen más foglalkoztató. Gyakorlatilag innentől kezdve viszont a megvalósítás rengeteg sebből vérzik. És gyakorlatilag a mi észrevételeinket, az LMP észrevételeit az ombudsmani vizsgálat megerősítette abban a tekintetben, hogy mind a rendszerhibák, a késések felderítésre kerültek.

Szeretném kiemelni, hogy az egyik első parlamenti felszólalásom arról szólt, hogy miért nem kezdik el időben az agrár közmunkaprogramot, hiszen a természet nem vár, gyakorlatilag a természet folyamatait nem lehet befolyásolni még a kormánynak sem, és onnantól elkezdve az egész közmunkaprogram arról szól, hogy folyamatosan késések vannak. A probléma azonban az, hogyha heti bérkifizetés van, akkor vannak olyan esetek, amikor nem lehet késni. Mert konkrétan az emberek éheznek. Iskolakezdés volt nemrég, nem egy helyről kaptam megkeresést, ami arra vonatkozott, hogy nem fizették ki a heti bért, megvették a szükséges eszközöket az iskolához és utána a családnak nem maradt mit enni.

Az ellenőrzés kérdése. Nézzék, én konkrét olyan esetekről tudok, amelyen a pályázatok, amelyek a Belügyminisztérium és az adott foglalkoztató között kötöttek, mást tartalmaznak, mint ami a megvalósítás során történik. Ilyenkor azt gondolom, hogy a kormányoldalról egy sokkal nagyobb visszafogottságra lenne szükség, hogyha erről a programról beszélünk, hiszen teljesen nyilvánvaló és az egész ország számára drasztikusan tapintható hibákról van szó. Abban bízom, hogy most, ugye, október 17. a szegénység elleni küzdelem világnapja, tehát most, hogy Magyarországon rengeteg ember ilyen rossz helyzetben van, és az LMP benyújtott egy törvényjavaslatot, ami arról szól, hogy hogyan lehet érdemi, nagyobb kifizetések nélkül a tájékoztatás segítségével javítani a helyzeten, akkor a kormány ezt támogatni fogja. Gyakorlatilag a szociális törvény módosítását kezdeményeztük pontosan azért, hogy az itt is említett 30 napos szabály könnyebben teljesíthető legyen azoknak az embereknek, akik igenis szeretnék teljesíteni, mert ha nem teljesítik, akkor tisztában vannak vele, hogy mondjuk, éhen halnak.

Nem tudom, hogy önök közül hányan mélyedtek el a törvényben, és tudják-e azt, hogy például háztartási munkával is teljesíthető ez a 30 napos szabály. Gyakorlatilag a NAV-hoz elmenve és ott regisztrálva egy férj és feleség adott esetben egymás foglalkoztatója lehet otthon és a háztartási munka is betudható 30 napos szabály szerint.

De ez elvárható mondjuk egy országgyűlési képviselőtől, elvárható nagyon sok embertől, aki az apparátusban dolgozik, de egy borsodi kis faluban, ahol még az óvodáig való eljutás is problémát jelent, nem biztos, hogy elvárható, főleg, ha még az adott önkormányzat sincs vele tisztában.

Azt gondolom, hogy használják ki ezt az időpontot kormányoldalról arra,

hogy mélyedjenek el abban, hogy hogyan lehet ezeknek az embereknek a helyzetét megkönnyíteni, és abban is bízom, és kérem a tárcát arra, hogy, ugye, többször ígérték, hogy egyéves felülvizsgálata lesz annak a szabálynak, aminek alapján a közmunkaprogram végrehajtása zajlik, akkor tényleg fontolják meg, hogy ezek a rendszerhibák mennyire egyéni felelősség kérdései, és mennyire a tárca kérdése. Ahogy professzor úr is mondta, nem lehet tudni, hogy hol van a „feketepéter”, de az biztos, itt nagyon sok esetben tapintható az, hogy a végrehajtás során hol vannak elcsúszások. És ez a jelentés ismételtén aláhúzza azt, ami már az egész országban, a sajtóban, az önkormányzatok részéről folyamatosan aláhúzásra került, hogy az alapvető problémák hol vannak. És legyenek kedvesek, én arra kérem önöket, hogy legjobb belátásuk szerint mérlegeljék azt, hogy hogyan lehet ezt a leggyorsabban kijavítani, mert így ezeknek a pénzeknek az elköltése nagyon messze van az optimálistól. Köszönöm.

ELNÖK: Köszönöm szépen. KARA ÁKOS alelnök úr!

KARA ÁKOS (Fidesz): Köszönöm szépen a szót, elnök úr. Tisztelt Képviselőtársaim! Tisztelt Vendégek!

Megpróbálom a Fidesz-KDNP részéről nem pártos vonalra vinni ezt a vitát, mert egyrészt szűk az időkeret, másrészt tényleg értékes lehetőség, hogy ezt a nagyon fontos területet, a közfoglalkoztatást próbáljuk meg előrevinni.

Általánosságban szeretném elmondani, hogy az, szerintem nagyon fontos, hogyha a kiszolgáltatottságra felhívjuk a figyelmet, sőt a legjobb, hogyha a kiszolgáltatottság tekintetében tenni is tudunk valamit. Tehát általánosságban azt gondolom, hogy a Fidesz-KDNP, illetve a kormány megközelítése pont az ilyen típusú közfoglalkoztatás elindításakor az volt, hogy sok-sok kiszolgáltatott emberen valamilyen módon kell segíteni. Tehát jó, ha ezt rögzítjük kiindulási pontként. Ugyanakkor azt is rögzítsük, hogyha egy-egy vizsgálat feltár bizonyos hiányosságokat, a valós hiányosságok és a publikált valós hiányosságoknak a bemutatása mellett ugyanakkor el kell mondani azt, hogy nyilván nem ez volt a vizsgálat tárgya, de az ország számos pontján találunk kiváló példát közfoglalkoztatásra különböző formákban.

Tehát az országos önkormányzat és a Start mintaprogramokban is nagyon kiváló példák vannak. Ha egyszer azt mondjuk, hogy van egy feltárt terület, ahol valós problémák fogalmazódnak meg, abból tanulunk, abból megpróbáljuk a lehető legjobban kihozni, másfelől pedig bemutatjuk azokat a helyes és pozitív példákat, amelyek országszerte vannak. Sőt, elnök úr most biztosan szimpatikusnak tartja, talán emlékezhet rá, hogy korábban, amikor a korábbi kormányciklus közfoglalkoztatási dolgaival kapcsolatban szót emeltem bizottsági ülésen negatív összefüggésben, akkor is hoztattam azt, hogy igen, a korábbi kormányciklusban is voltak olyan pozitív példák, amelyekből nyilván tudnak dolgozni, illetve pozitív példának tudtak

tekinteni. Tehát azt gondolom, hogy mindenekelőtt egy ilyen általános összefüggésben érdemes megközelíteni ezt a kérdést. Azt gondolom, hogy ezt a 30 napos dolgot egy más összefüggésben, legalábbis egy másik bizottsági ülésen kitérgethetjük, mert az én emlékeim szerint, de akkor ezt majd megnézzük pontosabban, hosszabb ideje volt rákészülni az önkormányzatoknak, és azt gondolom, hogy az önkormányzatoknak, illetve minden olyan szakembernek, aki szociális, gyermekvédelmi szférában dolgozik, tehát kiszolgáltattott emberekkel találkozik, egy fontos felelőssége az, hogy jogszabály- változásokról kellő időben értesüljön. Erre szeretnék hivatkozni, hogy az én emlékeim szerint kellő időben megszületett az a jogszabály és kellő idő volt rákészülni. Én azt gondolom, hogy itt nem rendszerhiba van, hanem olyan, hogy vannak bizonyos területek, önkormányzatok, intézményi egységek az országban, akik nem vették kellő időben ezt a jelzést, hogy a 30 napra szükség van. Megjegyzem egyébként, hogy a 30 nappal kapcsolatban nem akarok egy újabb frontot nyitni a vitában, de emlékezzenek rá képviselőtársaim, és a vendégek is biztos, hogy emlékeznek rá, hogy volt a vitának egy olyan ága, hogy ne csak 30 nap legyen, hanem sokkal több igazolt munkaviszony legyen, ami a segélyezés feltételével kapcsolatos. Mi nyitottak vagyunk a Fidesz-KDNP részéről, hogy a későbbiekben akár erről is tudjunk beszélni, és szeretnék emlékeztetni arra, hogy rendszerszerűen épül fel a dolog. Hiszen a kormány legelső intézkedéseinek az egyike 2010 nyarán az egyszerűsített foglalkoztatás bevezetése, illetve a foglalkoztatás egyszerűsítése volt, idénymunka, turisztika, építőipar, mezőgazdaság, pont az volt a cél, hogy minél többen minél hamarabb tudjanak legalább részben saját lábára állni. Hiszen, ha már ezzel kezdtem a gondolatomat, akkor ezzel szeretném folytatni, hogy az egyéni kiszolgáltatottság elsősorban akkor csökken, hogyha az egyén legalább részben saját lábára tud állni, és részben saját lábára akkor tud állni, hogyha az egyszerűsített foglalkoztatás keretében akár egy rövidebb ideig tartó munkavégzésben részt tud venni. Tehát ilyen szempontból valóban a rendszernek volt egy átgondoltsága, de még egyszer mondom, azokat a jelzéseket, amelyeket most megnéztünk, azokat komolyan kell venni, és azt gondolom, hogy azoknak az önkormányzatoknak, azoknak a szakembereknek, szociális, gyermekvédelmi szakembereknek valóban komolyan kell azt venni, hogy egyéni életvezetésben való segítségben valóban, ha valahol erre nem hívták fel a figyelmet kellő időben, ott el kell mondani, hogy bizony kellő időben fel kellett volna hívni a figyelmet rá. Mint ahogy nagyon sok helyen felhívták rá a figyelmet az országban.

És, ha szabad mondani, mert nem akarok visszaélni a képviselőtársak türelmével, köszönöm egyébként, hogy elmondhattam ezeket, szeretnék még egy dolgot elmondani, államtitkár urat megszólítva, ezt nem frakcióálláspontként, hanem saját álláspontként szeretném elmondani, hogy én azt a szakmai álláspontot képviselem, hogy a közfoglalkoztatás három módja közül én javasolnám, hogy a Start mintaprogramok, tehát a Start közfog-

lalkoztatási programokat terjesszük ki, amennyiben lehetőség nyílik rá, nagyon jó volna a következő évben kiterjeszteni nemcsak a leghátrányosabb helyzetű térségekben, hanem az ország valamennyi pontján lehessen Start mintaprogramot indítani. Ezt majd nyilván nem az ombudsmani jelentés mostani vizsgálati tárgyával kapcsolatban kellő időben, ha szükséges, nyilván fogok érvelni, és nyilván azt is elfogadom, ha másnak más a véleménye, de szerettem volna ezt elmondani. Pont a pozitív példák keretében, pont a fenntarthatóság és pont annak a keretében, hogy a Fidesz-KDNP-nek és a kormánynak is az a célja, hogy az emberek kiszolgáltatottságát csökkenteni tudjuk. Köszönöm szépen.

ELNÖK: Köszönöm szépen, alelnök úr. Még KISS PÉTER jelentkezését láttam. Parancsoljon!

KISS PÉTER (MSZP): Ezeknek a típusú programoknak a kimondott és vállalt szándéka kettős. Az egyik egyfajta alternatíva a segély helyett. Nyilvánvaló módon nemcsak munkaerő-piaci, hanem társadalmi lokális hatású, nem is akarom magyarázni hosszasan a lehetséges kedvező hatásokat. Két dolog korlátozza ezeket a programokat most, az egyik a fizetésnek az alacsony mértéke, a másik pedig a rövid ideje ezeknek a programoknak. Tehát lényegében a családi keretekre való nagyon kicsi hatása.

A másik, amiről KARA ÁKOS képviselő úr is szólt, ez a munkaerőpiacra való visszatérésnek, illetve belépésnek a kérdése. Ha valamiben ezek a programok most már az 1990-es évek közepétől tekintve nagyon alacsony hatásfokúak, akkor pont ez. És ezzel kapcsolatban szeretném kérdezni, hogy a vizsgálat vagy a vizsgálat kapcsán kiterjeszkedett-e erre a kérdésre, illetve, hogy a vizsgálat kapcsán kaptak-e arra nézve információt, hogy az elsődleges munkaerőpiacra való visszatérés aránya ezen programok következtében milyen. És hogyan változik időben például? Vannak emlékeim, hogy az 1990-es évek közepétől kezdődően évente hogy alakultak a különféle közfoglalkoztatási fajtáknak a nyílt munkaerőpiacra való visszatérítő hatásai. Emlékszem, hogy mennyire volt eltérő a közhasznú, a közcélú és a közmunka típusú foglalkoztatásoknak a hatása, és most attól tartok, hogy ez a közmunka, ez a három korábbi közfoglalkoztatás esetében a legalacsonyabb mértéket hozza. Ettől tartok. És itt bizony lényeges az, amit DR. SZABÓ MÁTÉ megemlített, hogy bizony a képzések elmaradása nagyon nagy mértékben befolyásolhatja a belépést és a visszatérést a nyílt munkaerőpiacra. Vagy másképp fogalmazva tulajdonképpen ebben a programban szinte csak a képzés, illetve a begyakorló foglalkoztatás az az elem, amelyik a nyílt munkaerőpiacra valamilyen kapcsolatot tud teremteni. Tehát én ezt kulcskérdésnek tartom a következő időben.

Nem gondoltam erről megjegyzést tenni, de KARA ÁKOS mondta a start-programok kapcsán, hogy a munkaerőpiacra belépni nem tudók számára

is próbáljon meg segítséget adni. Ezt rendkívül racionálisnak tartom, de rögtön hozzáteszem azt is, hogy nyilvánvaló módon akkor ezt nagyon más keretben kell szervezni. Egészen más a kulturális, szociális, társadalmi helyzete azoknak, akiknek ez segély helyett van, mint azoknak a fiatal embereknek, akik most már 29-30 százaléknyan vannak, akik pályakezdőként nem találnak foglalkoztatást. Talán éppen az ő esetükben szükségessé váló közmunka-foglalkoztatási formula, amit úgy fejben elképzelünk, mutat arra, hogy szeretnénk ezt a többiek esetében is látni Magyarországon. Köszönöm szépen.

ELNÖK: Köszönöm szépen. Nézek szét, hogy van-e még más hozzászólási szándék. *(Nincs jelentkező.)* Nem látok ilyet, akkor még én mondanék néhány gondolatban saját álláspontot rögzíteni.

Alelnök úr szólt a kiszolgáltatottságról. Egyetértek e tekintetben vele, csak máshonnan közelítem meg a kérdést, mégpedig onnan, hogy az elmúlt két-két és fél esztendőben olyan típusú változások mentek végbe, hogy például a korábbi minimálbérrel szemben bevezették a közfoglalkoztatási minimálbér fogalmát. Ez a 60 ezer 200 forintos nettóval szemben 47 ezer forint azoknak, akiknek nincs szakmai képzése, nyolc általános iskolai vagy kisebb képzés mellett végzik a tevékenységet.

Szeretném jelezni, csak azért, hogy a bizottság tagjai is tisztában legyenek vele, hogyha nem számoltak volna utána, hogy ez nagyjából két éve változatlan. Ez vásárlóerő-értékben ma olyan 38-39 ezer forintot ér. Úgy tudom, jövőre sincs szándékuk ezen változtatni. Akkor meg olyan 35-36 ezer forintot fog érni.

Ez is egyfajta szolidaritás. Csak ez a mai kabinetnek a szolidaritása. A korábbi 60 ezer 200 forinttal szemben sikerült a 35-36 ezer forintos vásárlóerő-értékig eljutni.

Vagy egy másik aspektusa, ami gyakorlatilag az álláskeresői támogatások mértékének, a 28 ezer 500 forintról 22 ezer 500 forintra való csökkenésével párosul. A kiszolgáltatottság nyilván e tekintetben is megfogható. Vagy a harmadik, hogy nagyjából egy adott esztendőben 180–190 milliárd forint az, ami bejön a kasszába a munkaadók által, munkavállalók által megfizetett, vagy és épp a szolidaritás elve alapján, vagy és épp az öngondoskodás alapján történő járulékkerhek befizetésén keresztül. Ebből álláskeresői támogatásként, ha jól emlékszem, a 2011-ben elfogadott 2012-es költségvetésben nagyjából 57 milliárd forintot irányoztak elő.

Kiszolgáltatottság, szolidaritás, sokfajta fogalmat lehet egymás mellé helyezni ezeknek a számoknak a tükrében.

A közfoglalkoztatás tekintetében az én személyes tapasztalataim azt támasztják alá és az engem elért impulzusok nem egyedisége, hanem inkább sokasága által, hogy vannak kiválasztásbeli problémák is. Nem mindig azok jutnak hozzá a munkalehetőséghez, akiknek a legnagyobb szükségük lenne

rá. A közfoglalkoztatásból való kimaradás ilyen értelemben egy létkérdés nyilván a szándékkal bíró emberek számára. Sajnos a vizsgált területeken kívül leginkább a leghátrányosabb helyzetű térségekben fedezhetők fel ezek az anomáliák: Szabolcs-Szatmár-Bereg és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében. Ezen érdemes lenne változtatni, illetve érdemes lenne nagyobb figyelmet adni ennek a kérdéskörnek.

Nem elvitathatók azok a megállapítások, amelyek a biztosítási jelentésben is összegzésre kerülnek a bérkifizetési problémák tekintetében. Akár a vonatkozásban, hogy időpontokban csúszás van, akár a tekintetben, hogy a mértékek megfizetésére sem kerül sor úgy, ahogy azt a jogszabály szerint meg kellene tenni. Konkrét élő példák sokaságát tudom megint csak felsorakoztatni, ahol egyéb más civilszervezetek beavatkozásával sikerült eljutni odáig, hogy a törvény adta jogok érvényesítésére sort lehessen keríteni. Nagyon fontos az, amiről helyettes államtitkár úr úgy beszélt, hogy rákésültek a történetre, a képzési programoknak a párhuzamos léte, szükségszerűsége, merthogy ezeknek a figyelmen kívül hagyása vagy nem megfelelő szinten történő érvényesülése nyilván az elsődleges munkaerőpiacra való visszalépés lehetőségét mértékadó módon szűkíti.

Alapvető problémák például: emlékszem a Munka Törvénykönyvének a tárgyalására, amikor forszíroztuk, hogy a szabadság tekintetében ez a szabadság, pótszabadság, alapszabadság, húsz nap, plusz a pótszabadság kérdése nem fog-e valamifajta problémát okozni. Akkor még nem sejtettük mi sem, hogy ez illetéknépp a közfoglalkoztatásnál az önök részéről evidens módon azt jelenti, hogy a pótszabadság nem is létező kategória. Tehát az alapszabadság alapján számolják, csak azt, ami megilleti az érintetteket és a pótszabadság figyelmen kívül hagyásra kerül.

Vannak anomáliák a táppénzszámítás vonatkozásában is és annak az érvényesülése kapcsán is. Érdemes lenne ezeket a kérdésköröket is górcső alá venni. A heti bérkifizetés kategóriája. Nem vitatom el, hogy lehet, hogy még jó szándékú gondolat is volt a bevezetésében, de nagyon sok esetben ezeknek a kis pénzeknek a heti bontásban történő kifizetése azt hozza magával, hogy a heti kifizetések után a család fenntartása érdekében megfelelő élelmiszerek stb. megvásárlását követően havi szinten nem sikerül a rezsiköltségeket kiegyenlíteni, mert nincs egy összegben egy fogható nagyságrend. És ez a problémák további elmélyüléséhez vezethet.

Nem akarok belemélyedni a munkavédelem kérdéseibe, az egészségügyi körülmények vagy éppen azoknak a biztosítása kérdéskörébe, az eszközök biztosításába, ahol többen is hallottuk, hogy saját eszközöket kellett vinni ahhoz, hogy a munkatevékenységet el tudják látni az emberek. Rengeteg plusz téma az, ami körbeveszi ennek a foglalkoztatási formának a megvalósulását. De a végén csak ilyen apró szilánkként szeretném megjegyezni, hogy az is tapasztalás, hogy nagyon sok esetben elbocsátásokat követően közfoglalkoztatottakkal pótolják az elbocsátott emberek munkáját. Majd-

nem jellemzővé vált már, hogy a közsférában közfoglalkoztatottakkal látják el az alapvető feladatokat. Mondjuk a korábbi munkaügyi központok hálózatán belül, ahol talán nem a leoptimalisabb megoldás az, hogy a köztisztviselő feladatát közfoglalkoztatottal látják el jóval kisebb bérért, és nem tudni, hogy milyen hatékonysággal. Nem elvitatva azt, hogy nagyon sok felsőfokú képesítéssel bíró ember ezen munkák ellátására képes, de akkor nem ezen a bérszinten kellene nekik ezt ellátniuk, hanem a köztisztviselői státushoz illesztetten. Így nyilván joggal fogalmazódnak meg különféle elvárások a változtatások irányába. Ezeket mindenképpen érdemes szem előtt tartani. A biztosi jelentésben is rengeteg ilyen felvetést olvastam.

Ha más hozzászólási szándék nincs, visszaadom a szót biztos úrnak, illetve ha a minisztérium részéről is van igény, akkor oda is.

Viszontválaszok

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ alapvető jogok biztosa: Köszönöm szépen a lehetőséget, hogy gondolkodtak, és javaslatokat tettek, problémákat vetettek fel a jelentés kapcsán.

Abban talán egyetérthetünk, hogy jelentős dologról van szó, és sok a probléma. Ha egy ilyen központi program ennyi helyen folyik, ennyiféle önkormányzattal, az túlzott optimizmus lenne, azt hinnünk, hogyha elküldünk nekik egy tájékoztató füzetet vagy egy e-mailt, hogy ők abból majd meg fogják csinálni azt tökéletesen. És hát egyetértünk mindazokkal, akik feltételezik, mert én nem tudom ezt megerősíteni, hogy a helyi szelekciószerpontok sok esetben zavarosak vagy esetleg kontraproduktívak lehetnek.

Összességében ez a vizsgálat még nem lezárt, ez egy nagyobb terv, látják, hogy meg van mutatva, hogy majd év végén fog lezárulni. Bizonyos kérdéseket még vizsgálunk, de ez a munka tulajdonképpen nagyon hasonlít, bár nem része annak a projektnek, amit úgy hívunk, hogy „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában”. Amikor a jogalkotó és a jogérvényesítő jó szándékkal a kiszolgáltatottságot akarja csökkenteni, újabb problémákat termel, újabb kiszolgáltatottságot hoz létre. És akkor elgondolkozhatunk, egy makro-közgazdász azt mondta a konferenciánkon, hogy tíz év után lehet megmondani, hogy sikerült-e elérni valamit egy-egy ilyen programmal. És neki biztos igaza van a saját szempontjából, csak hát önök és én is, meg főleg, akik ebben a programban vannak, nem tudnak a makro-közgazdaságtan széles léptékeiben gondolkodni. Ez a veszély fennáll minden ilyen programnál. Az, hogy a program egésze mennyiben megy a piros felé, vagy van a zöld tartományban, arra valóban nem alkalmas ennek a négy önkormányzatnak és a néhány száz panasznak a kivizsgálása.

De engem megerősített a panaszok relevanciáját, fontosságát illetően a konferencia, ahol a települési önkormányzatok szövetsége, a különböző civilszervezetek nagyon hasonló problémákról, meg a képviselő asszony is,

aki ott volt az LMP-től és most is itt van, nagyon hasonló problémákról számoltak be. Tehát lehet, hogy mi egy kis szűk szeletet néztünk meg, de azok releváns problémának látszanak, mert többféle visszacsatolás lehetséges.

Mit tud a minisztérium tenni ezzel? A Belügyminisztériumban nem kétkedem, hogy ellenőriz. De mi a racionális mértéke ennek? Oda lehet-e mindenhová ellenőrt küldeni, beszámoltatni, nem lesz-e akkor ezzel ez a program túl költséges, hogyha ezt a sokféle kivitelezőt mind ellenőrizni akarjuk? Véleményem szerint az ellenőrzésnek a további erősítése, további hatékonyra tétele a kirívó szabálytalanságok, amik nem kapnak világos ténybeli alátámasztást, úgy hallunk róla, hogy ez van. Hát ha hallunk róla, akkor vizsgáljuk, és mondjuk azt, hogy ez itt sem volt meg itt sem volt, itt meg volt. Mert szerintem olyan nincs, hogy tökéletesen működő program, valahol mindig van probléma.

A másik megoldás nem az ellenőrzés hatékonyságának a fokozása, hanem a civilszervezetekkel való együttműködés. Ezt lehet, hogy most is megteszik, de véleményem szerint ennek nagyobb lehetőségei lehetnének a minisztérium munkájában, mert az ellenőrzés fokozása egy idő után költség-hatékonysági dolgokat vet fel, meg egyáltalán nem is jó dolog ez.

Hogy az ombudsmani vizsgálatnak van-e új módszere? Nincs. Jászkarajenőn is beszéltünk az önkormányzattal, ez egy hivatalbóli vizsgálat, senki nem kerüli meg az önkormányzat hatáskörét, az önkormányzatok, a TÖOSZ egy szép versenyt csinál, de az ombudsman a sajtóból csak a lyukat látja. Ezt tudják nagyon jól. Nekem nem az a dolgom, hogy dicsérjem a programot, nincs is rá eszköztáram, hát valóban, a minisztérium naprakész, én ezt feltételezem, de azt gondolom, hogy ezek a visszajelzések fontosak. Fontosak, és oda kellene figyelni, és valahogy a tájékoztatás... Ezek az emberek, akik részt vesznek benne, hát valljuk be őszintén, döntő többségben meglehetősen aluliskolázottak. Nem tudom, hogy csináltak-e nekik egy olyan brosúrát, amin még a nyolc általánost nem végzett ember is eligazodik, hogy neked ez jár, neked az jár, neked amaz. Mint egy kis káté. Meg kéne csinálni. Nem elég a római számmal meg az arab számmal megspékelt jogszabály meg utasítás, rendelet. Ő nem azt nézi, ő azt nézi, hogy 20 000 forintot kapott, neki azt mondták, hogy ötven lesz. Tessék akkor egy ilyen polgárbarát tájékoztatót adni, ott van a végén a telefonszám, a honlap a címmel. Ezek az emberek nem fogják az interneten megnézni a minisztérium honlapját és nem fognak kiigazodni azon. Tehát gondolni kell a résztvevőkre, azok tényleg nem magasan iskolázottak, és akkor csináljanak egy ilyen – hogy úgy mondjam – személyre szabott dolgot.

Az önkormányzatok is! Hát sokfélék ezek az önkormányzatok, és nem mindegyik tudja ezeket a lehetőségeket jól használni, és igenis a 30 nap meg a heti fizetés, hibalehetőség sokaságát hordozza magában, és hát ne higgyük azt, hogy ahol hibázni lehet, ott nem hibázik valamennyi önkormányzat az 1500-ból. Persze, hogy hibázik.

A nevelés-oktatás. A nevelés lenne az együttműködési kötelezettség, az oktatás a munkakultúra, képzés stb., ez nem lett volna szabad, hogy késsen, és nagyon fel kéne zárkozni. Hallottuk az oktatási központ vezetőjét, de ez engem nem vigasztal meg, és senkit sem, mert akkor egy jó sok hónap vagy akár egy év is úgy ment el, hogy bizony nem sikerült ezt kellően megcsinálni.

A hatékonyságot illetően, amit a KISS PÉTER úr kérdezett, ez nem a mi témánk, nem vagyunk közgazdászok. Ott voltak közgazdászok, akik elmondták a véleményüket, a korábbi programokról is elmondták a véleményüket, most udvariasan nem említem meg, mert nem akarok egy csúnya választ adni. Tehát különbözőek ezek a mérőszámok, és nagyon sokféleképpen lehet a korábbi programokat meg majd ezt is értelmezni. De nem ez az ombudsman dolga. Nekünk az alkotmányos visszasságok megállapítása a dolgunk. Örülünk, hogy van ilyen visszajelzési lehetőség. Az államtitkár úr most nem említette azt, de hát pont a szegény sajtó is arra figyelt fel, amikor azt mondta legutóbb, hogy lesz egy kormányülés, amin felül fogják vizsgálni az egészet a tapasztalatait. Most nem tetszett ezt mondani, én remélem, hogy nem azért, mert nem lesz, mert van mit. Minden vonatkozásban igenis van mit, nagyon helyes törekvés ez, sok pénzről van szó, korrigálni lehet sok mindent. Sokkal többet is, mint amennyit mondunk. Én egyébként nem zárnám ki, hogy a mi vizsgálatunk befejeztével nem lesz ebből alkotmánybíróági indítvány bizonyos olyan aspektusok vonatkozásában, amik esetleg emberi méltóság problémát érintenek. Nyilvánvalóan ez nem a végrehajtás sokfélesége, meg ügyetlensége meg az, hogy nem adtak eszközt. Azzal kapcsolatosan ellenőrizni kell, civilszervezetekkel kapcsolatot teremteni, és az olyan szép gondolat, hogy az egyéni életpálya-segítés. Hát alkalmasak erre az önkormányzatok? Biztos némelyik igen, a másik meg nem. Tehát akkor valahogy őket is képezni kell, az önkormányzatokat is képezni kell, hogy ők képezhessék az embereket.

Elég szép feladat, hogy úgy mondjam, a Belügyminisztériumnak. További több minisztérium működik itt együtt, mindegyik hozza a maga kis Parkinson-törvényét. Hát így ebből aztán nem biztos, hogy kialakult egy szimpatikus, 21. századi flexibilis program. Igyekezni kell arra, hogy ez legyen, és azt hiszem, hogy a megemlített problémák, a kimaradás, a bérfizetés, szabadság-pótszabadság, táppénz, munkaeszköz, munkafelvétel. Ezeket komolyan kell venni és foglalkozni kell vele, és erre pedig mind a központi, mind a helyi igazgatási szervek kell hogy választ adjanak. Köszönöm szépen.

ELNÖK: Köszönöm, biztos úr. Helyettes Államtitkár Úr!

HOFFMANN IMRE helyettes államtitkár (Belügyminisztérium): Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Képviselő Urak! Szeretném kijelenteni, hogy minden olyan felvetést komolyan veszünk, amely a közfoglalkoztatást hatékonyabbá teheti. Ez nem kétséges.

A kormány a közfoglalkoztatást továbbra is kiemelten kezeli, és folytatni fogjuk.

A szociális ellátásra való további jogosultság több hozzászólásban is visszatérő volt. Jelzem, hogy mint itt a képviselő úr is gyakorlatból elmondta, hogy ismeri ezt a szabályt, és hogyan lehet ezt megtenni. Valamennyi önkormányzatot erről részletesen tájékoztattuk, hogy hogyan lehet ezt igénybe venni. Tehát nemcsak ebben az egy témakörben, hanem valamennyi témában, ami a közfoglalkoztatással összefügg, tájékoztatjuk.

Professzor úr nagyon helyesen azt mondta, hogy ez több tárcát érintő feladat. Igen, több tárcát érint, és széles körű koordinációt igényel, a foglalkoztatáspolitikának egy vékony szegmense a közfoglalkoztatás. Azt a Belügyminisztérium igyekszik teljes kapacitással hatékonyan végezni. Megnyugtatók mindenkit arra vonatkozóan, hogy a közmunkára fordított pénzügyi keret jó helyre kerül, és a hatékonyságot mi folyamatosan vizsgáljuk.

A mezőgazdasági programokat 2011-ben elindítottuk, és 2012-ben szintén folytatjuk.

Amennyiben valaki konkrét visszaélésről tud, akkor azt konkrétan, kérem, mondják el részünkre, hogy azt valóban ki is tudjuk vizsgálni. Általánosságban problémákról beszélni eléggé nehéz dolog.

A képzéssel összefüggésben én ugyan a közfoglalkoztatáshoz nagyon szorosan kapcsolódó speciális képzésről beszéltem, de ezen kívül vannak a munkaügyi központok és kirendeltségek által hagyományos képzési rendszerek, amelyekhez szintén be lehet kapcsolódni. Tehát nem egy lábon áll ez a képzés, amelyről beszélünk.

A polgármesterek tájékoztatóit mi nemcsak országos szinten tartjuk szükségesnek, hanem kistérségi szinten is folyamatosan a helyi koordinátoraink tájékoztatnak. Párbeszéd van a polgármesterekkel, és elkezdtük valamennyi megyéből a polgármestereket meghívni a közfoglalkoztatás, illetve az önkormányzati feladatok tekintetében tájékoztatók tartására. Ez már ebben a hónapban szintén elkezdődött.

Úgy gondolom, hogy a közfoglalkoztatásban érdekelt minisztériumok és szervezetek mindent megtesznek annak érdekében, hogy ez hatékony legyen, és a törvényes keretek között történjen a jogszabályok mentén, és a jog uralma érvényesüljön. Köszönöm szépen.

ELNÖK: Köszönöm szépen, helyettes államtitkár úr. Összegezni nem nagyon kell szerintem. Búcsúzóként két gondolat még: az egyik az, hogy talán azon is érdemes lenne majd elgondolkodni és végigvenni, hogy mit lehet tenni annak érdekében, hogy a közfoglalkoztatottak által előállított termékek elidegenítése kapcsán a jogszabályszerűségnek való megfelelések és sok minden más adott legyen. Tehát, hogy ne sumák módon kelljen a piacról a közalkalmazottaknak a termékeket elidegeníteni, mert egyébként korlátok vannak. Jó szándékú javaslatként mondom.

A másik dolog, amire a figyelmet felhívnám, bár nem a Belügyminisztérium hatáskörébe tartozó kérdés, de mivel említette, hogy a közfoglalkoztatás a foglalkoztatáspolitikának egy vékony szelete, hogy összkormányzati szinten érdemes lenne felhívni a figyelmet arra is, hogy az új adófizető munkahelyek életre hívása legalább annyira fontos, mint amiről most beszélünk. Tudja, az az egymillió! Köszönöm szépen.

Amennyiben más észrevétel nincs, megköszönöm biztos úr, helyettes államtitkár úr és kollégái jelenlétét. Önöknek szép napot kívánok, jó munkát. Mi pedig folytatjuk a munkánkat a második napirendi ponttal.

7.2. A fogyatékossgal élők foglalkoztatásával összefüggésben készült ombudsmani jelentések bizottsági meghallgatása

J e g y z ő k ö n y v

az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottsága Rehabilitációs albizottságának 2012. december 12-én, szerdán 8 óra 10 perckor a Képviselői Irodaház 128. számú tanácsstermében megtartott üléséről

(részlet)

A fogyatékos emberek foglalkoztatásával kapcsolatos jelentések következtetései

Felkérem DR. ZEMPLÉNYI ADRIENNE szakmai tanácsadó asszonyt, aki az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalából érkezett hozzánk, hogy a fogyatékos emberek foglalkoztatásával kapcsolatos jelentésnek a következtetéseit mutassa be számunkra. Szeretettel és tisztelettel köszöntöm szakmai tanácsadó asszonyt.

Dr. Zemplényi Adrienne tájékoztatója

DR. ZEMPLÉNYI ADRIENNE (Alapvető Jogok Biztosának Hivatala): *(Előadását kivetítő segítségével tartja meg.)* Köszönöm szépen. Azokról a jelentésekről szeretnék beszámolni önöknek, amelyek az idei évben „A Munka Méltósága” projekt keretében készültek. A biztos úr mindig kiemelten kezelte a fogyatékossgal élő személyeknek a jogait, hiszen az ő feladata, hogy a hátrányos helyzetű csoportoknak az alapjog védelméhez segítséget nyújtson.

Ezért került sor ebben az évben a projekt keretében, aminek a célja a munka világával kapcsolatos problémák, alapjogsérelmeknek a feltárása, hogy kiemelten kezeltük a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatását, elhelyezkedését, munkakörülményeit. Éppen ezért a projekt keretében négy területen is vizsgálat indult.

Az első félévben igyekeztünk felderíteni a jogszabályi hátteret, az elhelyezkedési lehetőségeket, a szabályozást, amelyek lehetővé teszik, hogy megfelelő módon elhelyezkedjenek a fogyatékossgal élők. Mire a vizsgálat végére értünk, már megváltozott az egész szabályozási rendszer, tudjuk július 1-jétől, tehát igazából újra kellett kezdeni az egészet. Mi sem tudtuk, hogy ilyen gyorsan változik.

A második félévben három területen indult el a vizsgálat. Az első fontos terület volt a munkakörülmények vizsgálata, itt az elsődleges munkaerőpiacon zajlottak a vizsgálatok, hiszen az volt a célunk, hogy valóban lehetőségük van-e ezeknek az embereknek arra, hogy az elsődleges munkaerőpiacon elhelyezkedjenek, és ha igen, akkor milyen körülményeket biztosítanak a számukra.

A vizsgálat másik iránya a képzési lehetőségekkel függött össze. Arra voltunk kíváncsiak, hogy lehetőségük van-e ezeknek az embereknek arra, hogy megfelelő képzést, szakképzést kapjanak, olyan tanulmányokat tudnak-e folytatni, ami lehetővé teszi számukra, hogy kilépjenek az elsődleges munkaerőpiacra. Illetve miután tudjuk, hogy ma már 65 évig még tovább is fogunk dolgozni, lehetőségük van-e menet közben a holtig tartó tanulás keretében újabb szakképesítést szerezni, újabb foglalkozást tanulni, amivel biztosítottá válik, hogy továbbra is benne maradjanak a munkaerőpiacban.

Végül a negyedik vizsgálatunk egy panasz alapján indult, ez egy speciális és állandóan napirenden tartott probléma nálunk, ez a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt állók foglalkoztatása, hiszen azt tudjuk, ez is nagy probléma azért, mert valaki ilyen gondnokság alatt áll, az nem jelenti azt, hogy nem képes valamilyen munkavégzésre, és egy foglalkoztató fordult hozzánk ezzel a panasszal, hogy el kellett küldeni a munkavállalóit, és nem váltak jogosulttá semmilyen ellátásra. Ezzel kapcsolatban folytattunk vizsgálatot.

Én most a munkakörülményekkel kapcsolatos vizsgálatunkról, illetve a képzéssel kapcsolatos vizsgálatokról szeretnék beszámolni önöknek.

A fogyatékossgal élő személyek munkakörülményeivel kapcsolatos vizsgálatnak az volt a célja, hogy a fogyatékossgal élőket foglalkoztató munkáltatókat a foglalkoztatás körülményeit, az ésszerű alkalmazkodás feltételeit vizsgáljuk, illetve azt is megnézzük, hogy a munkaügyi és munkavédelmi felügyelőségek milyen módon ellenőrzik ezeknek a feltételeknek a meglétét. Ahogy mondtam, ez kifejezetten az elsődleges munkaerőpiacra irányult, tehát csak azokat a foglalkoztatókat néztük.

Az elsődleges szempontunk az volt, hogy a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezményben megfogalmazott, méltányos és kedvező munkafeltételekhez való jog milyen módon érvényesül, és a munkáltatók biztosítják-e a tisztességes és egészséges munkakörülményekre vonatkozó kötelezettségüket. Eleget tesznek-e ennek?

Ilyenkor nagyon nehéz helyzetben van az ombudsman. Hiszen hogyan válassza ki, hogy melyek azok a foglalkoztatók, akiket vizsgálni kíván? Ezért mi arra jutottunk, hogy a Salva Vita Alapítvány által kidolgozott Fogytékosságbarát Munkahely-díjat elnyert foglalkoztatókat néztük meg, hiszen azt gondoltuk, hogy azok a jó minták, amelyek példát adhatnak mások számára is, hogy hogyan kell a fogyatékossgal élő személyeket foglalkoztatni. A Salva Vita Alapítvány, ahogy önök közül is sokan benne voltak a vizsgálatunkban, nagyon hangsúlyosnak érezzük, hogy nemcsak az állami szerveket kérdezzük meg az adott kérdésre vonatkozóan, hanem civilszervezeteket is. Éppen ezért ebben a vizsgálatban több mint 30 civilszervezetet vagy civilt vontunk be annak érdekében, hogy minél részletesebb képet kapjunk erről, de természetesen megkérdeztük a minisztériumokat, a Nemzeti Munkaügyi Hivatalt, az Egyenlő Bánásmód Hatóságot és valamennyi kormányhivatal munkaügyi és munkavédelmi felügyelőségét.

Talán önök előtt is ismert, hogy a Salva Vita Alapítvány az idén folytatott egy vizsgálatot, ami pont erre irányult, hogy miért is alkalmaznak a munkáltatók fogyatékossgal élő személyeket, mik azok a motivációk, amik őket erre ösztönzik. Sajnos az ő vizsgálatuk azt tárta fel, hogy elsősorban a rehabilitációsjáradék-fizetési kötelezettség az, ami miatt úgy döntenek a munkáltatók, hogy fogyatékossgal élő személyeket alkalmaznak.

Nagyon sok esetben arra hivatkoznak, hogy a munkaköri struktúra olyan, hogy nem tudnak bevonni ilyen személyeket a munkáltatásba, hiszen vagy nagyon magas szakképzettséget igénylő munkát folytatnak, vagy pedig nem alkalmas a munkáltatás körülménye arra, hogy fogyatékossgal élőket is foglalkoztassanak.

Vannak ugyanakkor nagyon pozitív példák is, ahol a tulajdonosi szerkezet nagyon érzékeny az esélyegyenlőségre, és a fogyatékossgal élő személyek segítésére. Most nem akarok nevesíteni példákat, de nagyon jók vannak, vannak kifejezetten olyan munkáltatók az elsődleges munkaerőpiacon, ahol csak fogyatékossgal élő személyeket foglalkoztatnak.

A vizsgálatunk során ezeket a fogyatékossgal barát munkahelyeket kerestük meg, és az ő tapasztalataikra hagyatkoztunk az állami szervek válaszai mellett. Nem kívánom a válaszokat részletesen ismertetni, inkább csak a vizsgálat megállapításait. Azt tapasztaltuk, hogy nagyon nagy problémát okoz, hogy nincs egységes jogi definíció a fogyatékos személyre vonatkozóan. Azt láttuk, hogy maga a Fot. ad egy definíciót, de a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló törvény ezt nem használja, hanem a megváltozott munkaképességű személy definíciót használja.

Ez a definíciókülönbözőség, hogy nincs egy egységes fogalom, amelyet mindenki használna, ez nagyon komoly problémákat okoz, akár pont a rehabilitációs járadék fizetésével összefüggésben is, hiszen a megváltozott munkaképességű személy fogalom sokkal tágabb, mint a fogyatékossgal

élő személyeké, és ezért a munkáltatók igyekeznek ilyen módon élvezni a definíció adta lyukat, hogy igyekeznek olyan személyeket alkalmazni, akik nem fogyatékossgal élők, de a megváltozott munkaképességű kategóriába még beletartoznak.

Az ésszerű alkalmazkodás feltételeivel összefüggő vizsgálatunknál szintén azt láttuk, hogy eltérő a gyakorlat, és eltérő a jogi szabályozás. Bár az új Munka Törvénykönyve tartalmazza, az alapvető kötelezettségek között nevesíti, hogy a fogyatékossgal élő személy foglalkoztatása során gondoskodni kell az ésszerű alkalmazkodás feltételeinek biztosításáról, illetve maga a Fot. is kimondja, hogy a fogyatékos személy lehetőség szerint integrált, ennek hiányában védett foglalkoztatásra jogosult, a foglalkoztatást biztosító munkáltató pedig köteles biztosítani a munkavégzéshez szükséges mértékben a munkahelyi környezet megfelelő átalakítását, mégis azt láttuk, hogy bár a jogszabályi környezet előírja és megfelel a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény követelményeinek, mégis gyakorlatilag nincsen kidolgozva olyan egységes szempontrendszer, ami előírná, hogy mit is jelent ez, hogy hogyan, milyen módon kellene megfelelni ezeknek a követelményeknek.

A fentiek alapján a biztos megállapította, hogy az új Mt. és a Fot. az ésszerű alkalmazkodás fogalmát ugyan átvette, a tartalmi követelmények rendszerének meghatározását azonban a jogalkotó elmulasztotta. Ehhez kapcsolódóan további nehézséget jelent, hogy a munkáltatók számára nem elérhetők az ésszerű alkalmazkodás feltételeinek megteremtéséhez megfelelő források, illetve támogatási rendszer. A megkérdezett munkáltatóink ugyanis valamennyien úgy nyilatkoztak, hogy próbálnak megfelelni ennek a követelménynek, és próbálnak átalakításokat végezni a munkakörnyezetben. Ezt azonban minden esetben saját forrásból, saját költségvetésük terhére teszik, és nem kapnak ehhez megfelelő forrásokat.

Problémát jelent az is, hogy a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatásához és az ésszerű alkalmazkodás követelményei megvalósításához a pályázatok kiírását az illetékes szervek nem hangolják össze. Központi költségvetésből támogatást jelenleg csak az akkreditált munkáltatók igényelhetnek, a nem akkreditált munkáltatókat a rehabilitációs hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége alól való mentesítéssel és a rehabilitációs kártya intézményével kívánja támogatni a jogalkotó.

Ennek a vizsgálatnak a harmadik lábát a munkaügyi és a munkavédelmi ellenőrzések jelentették. Megkérdeztük valamennyi kormányhivatalnak ezen szakigazgatási szerveit, hogy folytatnak-e fogyatékossgal élőket foglalkoztató munkáltatóknál ellenőrzéseket. A válasz nagyon érdekes volt, mi magunk sem gondoltuk volna: az volt a válasz, hogy miután nincs külön számukra olyan adatbázis, nem derül ki, még az ellenőrzés során sem, hogy ott fogyatékossgal élő személyt foglalkoztatnak. Hiszen a névből, a bérlapból ez nem derül ki számukra, ezért kifejezetten célzott vizsgálatok nem

történtek az elmúlt években erre vonatkozóan.

Ez azért is baj, hiszen hogyan lehet számon kérni az ésszerű alkalmazkodás követelményének megtartását, ha semmilyen, erre irányuló vizsgálat, ellenőrzés nincsen. Tehát így nem lehet ösztökélni a munkáltatókat.

Mindezek alapján az ombudsman megállapította, hogy fontos lenne egy központilag kidolgozott részletes és egységes, valamennyi fogyatékosági csoportba tartozó munkavállaló munkakörülményeihez igazodó vizsgálati szempontrendszer kidolgozása, amely megkönnyítené ezeknek a követelményeknek az ellenőrzését.

Még szeretném ismertetni azt, hogy ebben a biztos úr a vizsgálat lezárta után mindig intézkedéseket hoz, amivel felkéri a jogalkotót, a jogalkalmazó szerveket, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az általa sérültnek talált alapvető jogok helyreálljanak, és minden intézkedést meghozzanak annak érdekében, hogy az egyenlő esélyű hozzáférés, az emberi méltóság és a feltárt jogsérelmek orvoslásra kerüljenek. Ebben a vizsgálatban a biztos felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy együttműködésben az emberi erőforrások miniszterével dolgozza ki az ésszerű alkalmazkodás feltételrendszerének részletes szabályait, továbbá teremtsen meg a fogyatékosággal élő személyek foglalkoztatását elősegítő támogatási rendszer összhangját, és együttműködésben a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójával, kezdeményezzen hatékony intézkedéseket a jelentésben tett megállapításokat figyelembe véve egy központ ellenőrzési stratégia kidolgozására, és arra, hogy ezt valamennyi munkaügyi és munkavédelmi szakigazgatási szerv alkalmazza.

Ennek érdekében egy olyan ellenőrzési protokoll kidolgozását javasolta, amely során az ellenőrzés megkezdésekor az ellenőrök meggyőződnek arról, hogy az adott munkáltató foglalkoztat-e fogyatékosággal élő munkavállalót, és amennyiben igen, akkor a munkavédelmi, munkaügyi ellenőrzés terjedjen ki a fogyatékosággal élők foglalkoztatására vonatkozó speciális munkavédelmi előírások betartásának a vizsgálatára is.

A másik vizsgálatunk a fogyatékosággal élő személyek képzése. Ahogy elmondtam az elején, itt nemcsak a munkaerőpiacra való belépésnek a lehetőségét néztük, hogy van-e lehetőségük olyan tanulmányokat folytatni, hanem azt is, hogy az életút során van-e lehetőségük a fogyatékosággal élő személyeknek módosítani a pályájukat.

Közismert tény, hogy a fogyatékosággal élő személyek társadalmi életben való aktív részvétele elsősorban a foglalkoztatással érhető el, és ezért fontos, hogy minél magasabb iskolai végzettségük és lehetőségük legyen, hiszen tudjuk, hogy minél magasabb iskolai végzettséggel rendelkezik valaki, annál könnyebb bennmaradnia a munkaerőpiacban.

Sajnos a vizsgálatunk feltárta, hogy 2011-ben mindössze a fogyatékosággal élők 1,8 százaléka vett részt valamilyen képzésben. Én azt gondolom, hogy valamennyien érezzük, hogy ez nagyon elkeserítő szám. Bár azt a tájé-

koztatást kaptuk az érintett minisztériumoktól, hogy vannak TÁMOP-programok, amelyek erre lehetőséget adnak, illetve a Türr István Képzőközpont szervez ilyen képzéseket, mégis azt látjuk, hogy ezek nem hozzáférhetők az érintettek számára.

A civilek tájékoztatása szerint sem kialakult a konkrét támogatási rendszer, sem koncepció nincs arra, hogyan lehetne ezt a területet ésszerűen hasznosítani. Vizsgálatunkban az Emberi Erőforrások Minisztériumától, a Nemzetgazdasági Minisztériumtól, a Nemzeti Munkaügyi Hivatalról, az NRSZH-től, a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézetből, illetve számos civilszervezettől kértünk, illetve gyakorlati képzést végző szakiskoláktól is kértünk tájékoztatást. Ez alapján alakítottuk ki az álláspontunkat.

Itt elsősorban azt találtuk, hogy – ahogy az előbb mondtam – a definíció körül problémák vannak, itt azt láttuk, hogy hatásköri problémák is vannak. Bár az egyes miniszterek, illetve a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet értelmében az emberi erőforrások minisztere az, akinek a feladata a fogyatékosok és megváltozott munkaképességű személyek esélyegyenlőségének az előmozdítása, illetve a foglalkozási rehabilitáció, mégis a fenti konkrét feladat- és hatáskör-megjelenés ellenére az emberi erőforrások minisztere arról tájékoztatta a biztost, hogy a szakképzés és a felnőttképzés, a foglalkoztatás a nemzetgazdasági miniszter felelősségi körébe tartozik, ezért ő nem rendelkezik információval az érintett témában. Ezek után megkerestük a nemzetgazdasági minisztert és a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatóját, aki szintén azt mondta, hogy a foglalkoztatási rehabilitáció, beleértve a képzést is, az Emberi Erőforrások Minisztériumának a feladatkörébe tartozik.

Tehát azt láttuk, hogy igazából egyetlen tárca és szerv sem érezte magának ezt a feladatot, amit nem akarok kommentálni.

A biztos álláspontja szerint a fogyatékosággal élő személyek képzése az eredményes foglalkoztatásuktól elválaszthatatlan. Ezért az illetékes szakminisztériumoknak kiemelt figyelmet kellene fordítania a hatékony együttműködésre, a folyamatos egyeztetésre. A fentiek alapján és a vizsgálat során azonban a biztos azt tapasztalta, hogy az egyes szakminisztériumok jogszabályi előírásokra hivatkozva egymástól elhatárolódtak, a témával kapcsolatos kompetenciájuknak a hiányát hangsúlyozták. Mindez nemcsak a konkrét feladat- és hatáskörökre való hivatkozásaikból állapítható meg, hanem az együttműködés hiánya magának a fogyatékosügyi program végrehajtását szolgáló konkrét intézkedések hiányából is kiolvasható.

A tárcák közötti együttműködés hiányára vezethető vissza, hogy nem létezik egységes, világos szabályozás és olyan központi irányításálló hierarchikus intézményrendszer, amely a fogyatékosággal élők foglalkoztatását és képzését támogatná.

Az alacsony költségvetéssel rendelkező szakiskolák központi szervezés és irányítás hiányában a feladatellátás során magukra maradtak. Információt más civilszervezetektől, társintézményektől és személyes kapcsolataik révén szereznek. Éppen az összehangolt rendszer hiányának köszönhető az, hogy nincsen olyan képzési jegyzék, amiből a fogyatékossgal élő személyek tájékozódhatnak. Ezt már korábbi vizsgálataink során is megállapítottuk, nemcsak a fogyatékossgal élőkre vonatkozóan, hogy sem a felnőttképzés, sem a szakképzések rendszerében nincsen olyan iránymutató felület, ahol az ember konkrétan tájékozódna, hogy hol, milyen képzés indulhat. Ha ez, mondjuk egy diploma előtt álló fiatalnál probléma, mennyivel inkább probléma egy fogyatékossgal élő személy számára, aki nem kapja meg a kellő információt ahhoz, hogy milyen módon és milyen környezetben vehetné igénybe a képzéseket.

Míndezek alapján az ombudsman azt állapította meg, hogy hiányzik az egységes szabályozás és az összehangoltan működő központi irányítás alatt álló intézményrendszer, amely a fogyatékossgal élők foglalkoztatását és képzését hatékonyan és transzparens módon támogatná. A jelenleg hatályos jogszabályi környezet éppen ezért nem felel meg teljes mértékben az Európai Unió által kidolgozott Európa 2000 kulcsstratégiában foglaltaknak, és nem felel meg a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezményben rögzített önálló életvitel és társadalmi részvétel normáinak sem.

A jelenlegi átláthatatlan és hiányosan kidolgozott, ad hoc jelleggel működő támogatási pályázati rendszer nem segíti elő a fogyatékossgal élő személyek számára a munka világába való bekapcsolódás és aktív részvétel lehetőségét.

Ebből következően sérül a fogyatékossgal élő személyeket megillető emberi méltósághoz és a munka szabad megválasztásához való jog, illetve nem érvényesül az alaptörvényben deklarált fogyatékossgal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sem. A feltárt joggyakorlat, valamint a jogalkalmazó szervek munkájában tapasztalt bizonytalanság az érintettek vonatkozásában pedig a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben idéz elő visszásságot. Ezen visszásságok elhárítása érdekében a biztos felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy az emberi erőforrások miniszterével együttműködve fordítson kiemelt figyelmet a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatását elősegítő képzésre, és kezdeményezzen határozott intézkedéseket a jelentésben tett megállapítások figyelembe mellett arra vonatkozóan, hogy a fogyatékossgal élő személyek munkaerő-piaci integrációja minél hatékonyabban valósuljon meg, biztosítsa számukra az élethosszig tartó tanulás lehetőségét, valamint felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy tegyen határozott intézkedéseket annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára a mindenkorai képzések jegyzéke és a képzési intézmények könnyen hozzáférhetővé váljanak. Ennyit szerettem volna elmondani.

ELNÖK: Köszönjük szépen tanácsadó asszonynak a beszámolót. Én a magam részéről messzemenőig üdvözölni tudom az ombudsman úr aktivitását ezen a területen, és nagyon örülök, hogy hallhattuk most ezen az ülésen is ezeket az információkat, és én nagyon bízom benne, hogy az érintettek a lehető leghamarabb ennek szellemében fognak tudni változásokat a rendszerben létrehozni. Hiszen ez nagyon konstruktív, előremutató vizsgálat volt, ami nagyon sok mindenre rávilágított ezen a területen.