



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-19/2023. számú ügyben,
a megváltozott munkaképességű személyek
foglalkoztatási támogatásának szabályozásával összefüggésben
(Előzményügy: AJB-3334/2022.)

Előadó: dr. Fórika László

Érintett szerv: Belügyminisztérium

2023.

Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-19/2023. számú ügyben,
a megváltozott munkaképességű személyek
foglalkoztatási támogatásának szabályozásával összefüggésben
(Előzmény ügy: AJB-3334/2022.)

Előadó: dr. Fórika László

Az eljárás megindítása

Egy beadványozó egy vállalkozóvá válást támogató állami munka-erőpiaci program kapcsán azt sérelmezte, hogy a megváltozott munkaképességű személyek a programban nem vehetnek részt. Megfogalmazása szerint: „a jogszabály megtagadja azt a támogatást a betegektől, amit az egészségeseknek biztosít”.

A beadvánnyal összefüggésben felmerült az egyenlő bánásmódhoz való jog sérelmének a gyanúja, ezért az ügyben – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény [a továbbiakban: Ajbt.] 18. § (1) bekezdése és 20. § (1) bekezdése alapján, az Ajbt.-ben kiemelt feladataimra is tekintettel – vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom keretében megkerestem a foglalkoztatáspolitikáért (a megkeresés idején) felelős tárcát, a Technológia és Ipari Minisztériumot (a továbbiakban: TIM)¹, illetve a fogyatékos és a megváltozott munkaképességű személyek esélyegyenlőségének biztosításáért, foglalkoztatásuk támogatásáért és a foglalkoztatási rehabilitációért is felelős Belügyminisztériumot (a továbbiakban: BM)².

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek

– *Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve* [Alaptörvény XV. cikk (2), (4) és (5) bekezdés: „(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. [...] (4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. (5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”]

¹ A TIM megszűnésével a feladatkört a gazdaságfejlesztési miniszter vette át, lásd a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 103. § (1) bekezdés 11. pont.

² A 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 93. § (1) bekezdése szerint a belügyminiszter a szociálpolitikáért való felelőssége keretében *előkészíti a fogyatékos és megváltozott munkaképességű személyek helyzetére, esélyegyenlőségük biztosítására, foglalkoztatására, e személyek és foglalkoztatásuk támogatására és a fogyatékos személyek önálló életvitelét biztosító szolgáltatásokra vonatkozó, a pénzügyi és természetbeni szociális ellátásokra és a szociális szolgáltatásokra vonatkozó jogszabályokat*. E Korm. rendelet 93. § (2) bekezdés b) pontja szerint *a belügyminiszter ellátja a fogyatékosok és megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásával és annak támogatásával kapcsolatos állami feladatokat, felel a foglalkoztatási rehabilitációért*.

Alkalmazott jogszabályok

- A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Flt.)
- A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.)
- a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (a továbbiakban: CRPD Egyezmény)

A megállapított tényállás

1. A beadvány és mellékletei szerint a panaszos megkeresésére az illetékes kormányhivataltól azt a tájékoztatást kapta 2022. augusztus 4-én, hogy 2022. szeptemberében indul egy vállalkozóvá válást támogató állami program, de abban nem vehet részt, mert az Flt. szabályai szerint megváltozott munkaképességű személyként álláskeresőnek nem minősülhet, ha a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaiban részesül, miközben a programra jelentkezésnek alapfeltétele – egyéb feltételek mellett – a regisztrált álláskeresői státusz.

2. A TIM-től és a BM-től – azonos tartalmú megkeresésben – arról kértem tájékoztatást, hogy mi az indoka annak, hogy miközben az Mmtv. a megváltozott munkaképességű személyek munkához jutását a rokkantsági/rehabilitációs ellátás folyósítása mellett is lehetővé teszi, az Flt. kizárja annak lehetőségét, hogy álláskeresőnek is minősülhessenek, illetve a vállalkozóvá válást támogató állami programban is részt vehessenek.

2.1. **A TIM a válaszában** az álláskeresői járadék céljából kiindulva a szociális biztonsági ellátások halmozódásnak elkerülését jelölte meg jogalkotói törekvésként.

Az álláskeresői járadék célja a jogosultsági feltételeket teljesítő személy megélhetésének biztosítása azon átmeneti időszakban, amíg munkát keres. Figyelemmel arra, hogy az ellátás a kieső jövedelem pótlását célozza, a korábbi járulékalapot képező jövedelem alapján szükséges meghatározni annak összegét [Flt. 26. § (1) bekezdés]. Az ellátás folyósítása nem is lehetséges így olyan időszakokra, amikor az álláskereső személy más társadalombiztosítási ellátásra jogosultságot szerez (a társadalombiztosítási ellátások célja ugyanis a kieső jövedelem pótlása). Így meg kell szüntetni az álláskeresői járadék folyósítását, ha az érintett megváltozott munkaképességű személyek ellátására válik jogosulttá, illetve szüneteltetni kell a járadék folyósítását például azon időszakokra, amíg az érintett csecsemőgondozási díjra jogosult [Flt. 28. (1) bekezdés § b) pont, 29. § (1) bekezdés a) pont].

A szociális biztonsági ellátások tekintetében irányadó tétel, hogy az ellátások halmozódása nem indokolt, melyet számtalan szabály valósít meg az egyes ellátások vonatkozásában. A jövedelmet pótló ellátások halmozódásának elkerülése érdekében a Gazdaság-újraindítási Foglalkoztatási Alapból finanszírozott munkanélküli (pénzbeli) ellátások és a társadalombiztosítási alapokból biztosított társadalombiztosítási ellátások egyidejű folyósítása – azok célját és rendeltetését figyelembe véve – nem indokolt.

A TIM arról is tájékoztatott azonban, hogy a 6/2016. (VII. 16.) MüM. rendelet lehetőséget biztosított – a rendelet hatálya alatt, azaz 2021. február 29-éig – arra, hogy megváltozott munkaképességű, ellátásban részesülő személy is részt vehessen vállalkozóvá válást támogató programban.

2.2. **A BM a válaszában** szintén az álláskeresői járadék céljára és a jövedelempótló támogatások halmozódásának az elkerülésére helyezte a hangsúlyt, ugyanakkor rámutatott arra is, hogy a kettős ellátás elkerülését szolgáló szabályozás egyben gátja az ellátásban részesülő megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatást elősegítő támogatásának.

Az Ft. célja az álláskeresők támogatásának biztosítása; az Ft., a 2020. évi CXXXV. törvény, továbbá a 100/2021. (11.27.) Korm. rendelet határozza meg az álláskeresők ellátására, valamint támogatására vonatkozó szabályokat. E jogszabályok alapján álláskeresőként történő regisztráció szükséges egyrészt az álláskeresési járadék, vagy a nyugdíj előtti álláskeresési segély megállapításához, másrészt a munkához jutást, a munkahelykeresést segítő foglalkoztatási támogatások igénybevételehez.

Az Ft. alapján nem lehetséges a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaiban, azaz a rehabilitációs ellátásban, vagy rokkantsági ellátásban részesülő személyek álláskeresőként történő regisztrációja, ezért munkanélküliként álláskeresési járadékban sem részesülhetnek. A megváltozott munkaképességű személyek számára a kieső jövedelem miatti keresetpótlást a rehabilitációs és rokkantsági ellátás biztosítja.

Az a megváltozott munkaképességű személy, aki Mmtv. 2. §-ban foglalt feltételek bármelyikének hiányában nem jogosult rehabilitációs, vagy rokkantsági ellátásra, kérheti álláskeresőként történő nyilvántartásba vételét, mely az egyik feltétele az álláskeresési járadék megállapításának [Ft. 25. § (1) bekezdés a) pont].

Az Mmtv. és az Ft. ellátásokkal kapcsolatos szabályai arra irányulnak, hogy az ugyanazon élethelyzetre biztosított jövedelempótló ellátások ne halmozódjanak: az Mmtv. 2. § (1) bekezdés c) pontja alapján nem állapítható meg a rehabilitációs, vagy rokkantsági ellátás, ha az érintett rendszeres pénzellátásban részesül, illetve az Mmtv. 10. § (1) bekezdésének c) pontja szerint a már megállapított ellátást meg kell szüntetni, ha álláskeresési járadékban részesül. Az Ft. 28. § (1) bekezdés b) pontja szerint az álláskeresési járadék folyósítása megszűnik, ha az érintett megváltozott munkaképességű személyek ellátására válik jogosulttá.

Az Mmtv. keresőtevékenységre irányadó rendelkezéseinek célja: a megváltozott munkaképességű személyek megmaradt, fejleszthető képességeire épülő foglalkoztatás központú rehabilitációjának, társadalmi reintegrációjának, foglalkoztatásának elősegítése.

A BM a válaszban kitért arra is, hogy az Alkotmánybíróság a 40/2012. (XII. 6.) határozatában megsemmisítette az Mmtv. rehabilitációs ellátás mellett folytatható keresőtevékenységet korlátozó szabályát, mivel az Mmtv. kifejezett céljával, a megváltozott munkaképességű személyek munkaerőpiacra való visszavezetésével ellentétes hatást ér el. Ennek eredményeként 2013. január 1-jétől a rehabilitációs ellátásban részesülők heti 20 órában végezhetnek keresőtevékenységet.

2016. május 1-jétől az Mmtv. akként módosult, hogy a rokkantsági és a rehabilitációs ellátás melletti keresőtevékenységre vonatkozó szabályokat egységesítette, így megengedte a rehabilitációs ellátás melletti keresőtevékenység folytatását mindaddig, amíg az abból származó jövedelem három egymást követő hónapban nem haladja meg a minimálbér 150%-át.

2021. január 1-jétől a kereseti korlát eltörlésre került, melynek célja, hogy elősegítse a megváltozott munkaképességű személyek munkavállalását, a kereseti korlát ne legyen akadálya elhelyezkedésüknek, akár teljes munkaidőben történő munkavégzésüknek, hanem támogassa foglalkoztatási központú rehabilitációjukat.

Az Ft. és a foglalkoztatás támogatására vonatkozó szabályok az álláskeresőként regisztráltak számára biztosítják a munkaerő-piaci programokban való részvételt. Így a vállalkozóvá válás támogatásában való részesülést is, melyben csak a rehabilitációs, vagy rokkantsági ellátásban nem részesülő megváltozott munkaképességű személyek tudnak részt venni.

Tekintettel arra, hogy kiemelt kormányzati szándék a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatási szintjének növelése, a BM válaszában azt hangsúlyozta, indokolt megteremteni annak lehetőségét, hogy foglalkoztatási támogatásban részesülhessenek (vagy azok célcsoportjai lehessenek, például bértámogatásnál) azok a megváltozott munkaképességű

személyek is, akik rehabilitációs vagy rokkantsági ellátásban részesülnek anélkül, hogy ehhez szükséges volna az Ft. szerinti álláskeresőként történő nyilvántartásba vételük.

Az Ft. álláskeresőként történő regisztrációja ellátási oldalról megfelelő, de a kettős ellátásban való részesülés elkerülését szolgáló szabályozás egyben gátja az ellátásban részesülő megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatást elősegítő támogatásának, illetve az egyenlő bánásmód érvényesülésének. A szabályozás felülvizsgálata ezért a BM szerint indokolt.

A Belügyminiszternek a szakmai állásponhoz fűzött kísérőlevele szerint: „megfontolandó az érintett tárcák bevonásával 2023. I. félévében megteremteni annak lehetőségét, hogy foglalkozást elősegítő támogatásban részesülhessenek azok a megváltozott munkaképességű személyek is, aki ellátásban részesülnek”.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint az Ajbt.-ben e bekezdés alatt felsorolt valamely szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 37. §-a értelmében az alapvető jogok biztosja jogszabály-módosítás előkészítését (is) kezdeményezheti a jogszabály előkészítőjénél, ha a visszasság valamely jogszabály nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza. A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező szabályozás alapján az alapvető jogok biztosja mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

2. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

2.1. Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve

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

kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

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 Alkotmánybíró két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíró szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre³.

Az Alkotmánybíró csak az azonos helyzetű személyek közötti különbségtétel, hanem a különböző helyzetű személyek azonos kezelése kapcsán is megállapíthatónak találta a hátrányos megkülönböztetés megvalósulását. „Az állam joga – s egyben bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket. (...) Ez a megállapítás további alkotmányos követelményt is magában foglal. A jogalkotónak az eltérő élethelyzetek azon mozzanataira figyelemmel kell szabályoznia, amelyek figyelmen kívül hagyása az emberi méltósághoz való jogot sértő – tehát alkotmányellenes – megkülönböztetésre vezetne. Ezért mutatott rá az Alkotmánybíró arra, hogy „azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.” [74/1995 (XII.15.) AB határozat]

Az Alkotmánybírósnak az Alaptörvény hatályba lépését követően megerősített gyakorlatában továbbra is hátrányos megkülönböztetést jelent az, ha az adott szabályozási koncepció alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonosan vonatkozik, vagyis e körülményt figyelmen kívül hagyja. Ha az ilyen hátrányokozásnak nem ismerhető fel a tárgyilagos mérlegelés szerint való ésszerű indoka – tehát önkényes –, alkotmányellenesség állapítható meg. [17/2014. (V. 30.) AB határozat]

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékossgal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossgal élőket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített, hátrányos megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény idézett rendelkezése, amelyek alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékossg) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően, súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybírói esetjog szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy

³ Az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésével kapcsolatos gyakorlatát az Alkotmánybíró a 3206/2014. (VII. 21.) AB határozatban foglalta össze. (42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [22], [24]–[27], [28], [34]; megerősítette: 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [87]; továbbá a 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [23]; 3073/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [43];)

milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. [31/1990. (XII. 18.) AB határozat, 2093/B/1991. AB határozat, 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, 26/1993. (IV. 29.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatban rámutatott arra, hogy *a megváltozott munkaképességű személyek alkotmányjogi értelemben a fogyatékossgal élők csoportjába sorolhatók*, akik társadalmilag sérülékeny helyzetük miatt különös alkotmányos védelmet kapnak. [...] Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése tehát, amikor fogyatékkal élőket említ, e személyi kör számára követel az esélyegyenlőséget támogató intézkedéseket.

Az intézkedések meghozatala az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdéseiből fakadó állami kötelezettség. Erre utal az Alaptörvénynek az a megfogalmazása, amely szerint Magyarország külön intézkedésekkel „segíti” és „védi” az arra rászorultakat. A segítség és védelem hangsúlyozása azt jelenti, hogy az állam nemcsak az egyébként az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből fakadó alapjog-védelmi köteletségének kell, hogy eleget tegyen, hanem az esélyegyenlőség érdekében további intézkedések megtételére is köteles. A már meglévő intézkedésekkel szemben az Alaptörvénynek ezek a szakaszai – az egyenlőség végső alapját adó egyenlő emberi méltóságra (Alaptörvény I. cikk és II. cikk) tekintettel – *azt a tartalmi követelményt állítják, hogy segítsék elő a rászorulóknak mielőbbi, teljes, és másokkal (az arra rá nem szoruló személyekkel) egyenlő mértékű társadalmi részvételét.*

Az Alkotmánybíróság a 21/2018. (XI. 14.) AB határozatában rámutatott, hogy Magyarország vállalt nemzetközi kötelezettségeiből, így különösen a CRPD Egyezmény 28. cikkéből következően *az állam köteles a fogyatékossgal élő személyek számára a megfelelő életminőség biztosítására, az életkörülményeik folyamatos javítására, illetőleg a szociális védelem biztosítására.*

2.2. Nemzetközi kötelezettségeink

A CRPD Egyezmény 27. Cikke kimondja, hogy a részes államok elismerik *a fogyatékossgal élő személyek munkavállaláshoz való jogát, másokkal azonos alapon*; ez magában foglalja egy, a fogyatékossgal élő személyek számára nyitott, befogadó és hozzáférhető munkaerőpiacon szabadon választott és elfogadott munka révén nyerhető megélhetés lehetőségének jogát. A részes államok védik és segítik a munkához való jog érvényesülését – ideértve azokat is, akik a munkavégzés ideje alatt váltak fogyatékossgal –, azáltal, hogy megteszik a szükséges lépéseket, akár törvényalkotás útján is, annak érdekében, hogy többek között *megtiltsanak mindennemű, a fogyatékossgal alapján történő, a munkavállalás bármely formájával kapcsolatos hátrányos megkülönböztetést.*

A munkavállalás joga értelemszerűen szoros kapcsolatban áll *a megfelelő életszínvonalhoz való joggal.* A CRPD Egyezmény 28. cikke a részes államok kötelezettségévé teszi, hogy e jog érvényesülését – bármiféle fogyatékossgal alapuló hátrányos megkülönböztetéstől mentesen – *védjék és támogassák.*

3. Az ügy érdeme tekintetében

A hatályos jogi szabályozás értelmében a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaiban, azaz rehabilitációs ellátásban vagy rokkantsági ellátásban részesülők ellátásuk folyósítása mellett is vállalhatnak munkát, de munkaerő-piaci programokban, foglalkoztatási támogatásban, így a vállalkozóvá válás támogatásában nem részesülhetnek. Az Ft. 58. § (5) bekezdés d) 3. pontja ezeket a regisztrált álláskeresőknél számára biztosítja, akik körébe nem tartoznak bele a rehabilitációs ellátásban vagy rokkantsági ellátásban részesülők.

A megkeresett minisztériumok válasza szerint ez a jogi céllal, a jövedelempótló támogatások halmozódása elkerülésének céljával függ össze. E jogalkotói cél alkotmányosan elfogadható, nem vet fel alapjogi aggályokat.

Az álláskeresési járadék és a megváltozott munkaképességű személyek ellátása, mint jövedelempótló ellátás egyaránt a kieső jövedelem pótlását szolgálják, de nem azonosak azzal.

Ha az állam megfelelő járadékkal nem tudja biztosítani, hogy a megváltozott munkaképességű személy a kiesett jövedelmének megfelelő jövedelemhez jusson, ha a jövedelempótlás alacsony összegű és részleges, különösen, ha a jogalkotó (az Mmt.-ben is hangsúlyozott) kifejezett célja az, hogy a megváltozott munkaképességű személyeket teljes jogú polgárként visszavezesse a társadalomba, a foglalkoztatásukat elősegítse, akkor – a járadék biztosítása mellett – a munkavállalási lehetőségeiket minden alkotmányosan lehetséges módon támogatnia kell. Ezen általános esélyegyenlőségi elvárás az Alaptörvény XV. cikk (4)-(5) bekezdéséből, illetve a CRPD 27- 28. cikkéből is levezethető.

A realitásokat figyelembe véve az érintett személyi kör részére a munkavállalás jogának másokkal azonos alapon való biztosítása több okból is különösen fontos állami feladat. A megváltozott munkaképességű munkavállalók állapotuknál fogva kiszolgáltatottabb helyzetben vannak, mint a nem megváltozott munkaképességű munkavállalók. Általános tapasztalat, hogy az érintett személyek többsége rá van szorulva a munkavégzésből származó jövedelemre is a rokkantsági, illetve a rehabilitációs ellátás alacsony összege miatt, a rájuk irányuló munkaerőpiaci keresletet azonban csekély.

Az Mmtv. alapfeltevése, szabályozási logikájának kiindulópontja az, hogy e státusz megállapításakor a megváltozott munkaképességű személy (egészségi állapota miatt) munkanélküli, megélhetését a rokkantsági/rehabilitációs ellátás biztosítja. Hivatalos adatok szerint 2020. II. negyedévében a 19–64 éves megváltozott munkaképességű népesség foglalkoztatási aránya mindössze 27,5 % volt⁴, azaz *habár a megváltozott munkaképességű személyek immár elvileg korlátozás nélkül dolgozhatnak a járadék-ellátásuk mellett is, de a magyar társadalmi valóságban zömük megélhetését továbbra is csak az állami ellátás biztosítja, többségük a státuszuk megállapítását követően sem foglalkoztatott.*

A kapcsolódó szakirodalom⁵ egybehangzó véleménye szerint ugyanakkor megfelelő támogatással a megváltozott munkaképességű emberek jelentős hányadát be lehetne vonni a munkaerőpiacra. Ennek pozitív hatása – a szegénységi kockázatuk mérséklésén messze túlmutatva – felmérhetetlenül nagy volna: *az aktív társadalomba visszavezetés javíthatná az érintettek fizikai és mentális egészségi állapotát, életminőségét, mérsékelné a családjuk terhelését, az ellátásukból származó állami költségvetési terheket, és a gazdaság növekedésére is jótékonyan hatna.*

Az ellátás-halmozódás elkerülése, a kiesett jövedelem pótlása, a társadalmi reintegráció, az azonos alapokon álló munkavállalási jog érvényesítésének céljai, ahogyan erre a BM is utalt, egyidejűleg is biztosíthatóak. *A foglalkoztatási támogatások, így a vállalkozóvá válás támogatása ugyanis különválasztható volna az álláskeresési járadék alapfeltételétől, az álláskeresőként történő regisztrációtól.*

A BM az érintett tárcák közötti egyeztetést, illetve az érintett tárcák bevonásával 2023. I. félévében jogszabály-módosítást helyezett kilátásba, ezek folyamatáról, illetve megvalósulásáról azonban nincs tudomásom.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy *az a szabályozás, miszerint a megváltozott munkaképességű, ellátásban részesülő személyek nem vehetnek részt foglalkoztatást elősegítő*

⁴ https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_megvamk9_16_01j.html

⁵Pl. Krekó Judit, Scharle Ágota: A MEGVÁLTOZOTT MUNKAKÉPESSÉGŰ NÉPESSÉG FOGLALKOZTATÁSA ÉS A KERESLET OLDALI SZAKPOLITIKAI ESZKÖZÖK, In: Munkaerőpiaci Tükör 2019. Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Budapest, pp. 178-185., https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2020/12/mt_2019_178-185.pdf

állami támogatási programban, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével, az esélyegyenlőségük biztosításával összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem áll maradéktalanul összhangban a CRPD 27-28. cikkeiből eredeztethető nemzetközi kötelezettségekkel sem.

Intézkedés

A jelentésben feltárt alapjogi visszásság orvoslása érdekében, a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatási szintjének növelésére irányuló kiemelt kormányzati szándékra is hivatkozva, az Ajb. 37. §-a alapján *felkérem a belügyminisztert*, hogy – együttműködésben az érintett tárcákkal, így különösen a foglalkoztatáspolitikáért felelős gazdaságfejlesztési miniszterrel – készítse elő és kezdeményezze a hatályos szabályozás olyan tartalmú módosítását, amely lehetővé teszi, hogy *a megváltozott munkaképességű, ellátásban részesülő személyek is foglalkoztatási támogatásban részesülhessenek (vagy annak célcsoportjai lehessenek) anélkül, hogy ehhez szükséges volna az Ft. szerinti álláskeresőként történő nyilvántartásba vételük.*

Budapest, 2023. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos