

A foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők munkavégzési kötelezettségének alkotmányos és emberi jogi vonatkozásai

A vizsgálat tárgya és módszere

Magyarországon 2008-tól kezdve fokozott figyelem fordult az aktív korú állástalanok szociális segélyezése, különösképp pedig a munkavállalási hajlandóságuk ébren tartását biztosítani hivatott rendelkezések felé. A korábban a tényleges megélhetést biztosító, jogosultságközpontú megoldások alkalmazása felé haladó szabályozás átalakítását követelő hangok felerősödtek, majd sorra születtek a kifizethető segélyek összegét korlátozó, valamint a segélyezettek aktivizálását célzó (a segélyt az együttműködés során tanúsított magatartás teljesítéséhez kötő) rendelkezések. E folyamat betetőzéseként a Szociális törvény 2010. évi módosításával az önkormányzatok lehetőséget kaptak arra, hogy a segély folyósítását a lakókörnyezet rendezettségétől tegyék függővé, majd 2011-ben újabb szigorító rendelkezésként az ekkorra már foglalkoztatást helyettesítő támogatásra átkeresztelt ellátás egy éven túli folyósításának feltétele az év folyamán végzett legalább harminc napnyi munkavégzés lett. A

jogalkotó ugyanakkor nem gondoskodott arról, hogy e harminc napnyi munkavégzés lehetőségét intézményes módon minden érintett számára biztosítsák. A képet színezi még, hogy az aktív korú, munkavégzési hajlandóság igazolására kötelezett emberek mélyen a létminimum alatti támogatást kaphatnak csak amiatt, hogy azt – a magyar segélyezési rendszerben hagyományosan – az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének értékéhez köti a jogalkotó. Az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének meghatározására nincs szabály, arról a kormány belátása szerint határoz. Értéke a kilencvenes évek első harmada óta tartóan a hivatalos létminimum 30-40% között mozog. (A KSH 2011-re vonatkozó számításai szerint ebben az évben egy két felnőttből és két gyermekből álló háztartás létminimuma havi 243.329 Ft volt, egy olyan háztartásé, amiben egyedülálló nyugdíjas élt 75.547 Ft. Ebben az évben az öregségi nyugdíj minimuma 28.500 Ft volt.)¹ A helyzetet súlyosbította, hogy az Országgyűlés 2012. január 1-i hatállyal az ellátás összegét még csökkentette is az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegéről annak 80%-ára (28.500-ról 22.800 forintra).

¹ Létminimum 2011. Központi Statisztikai Hivatal, 2012. június
<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/letmin/letmin11.pdf>. Letöltve:
2012. január 8. 13:53

Az említett változások méltánytalan, és az érintett személyek megélhetési biztonságát aláásó helyzeteket teremtettek. A jogi elemzés tárgyát ezzel kapcsolatban az képezheti, hogy

- a) léteznek-e a megélhetést biztosító segélyek értékét meghatározó nemzetközi normák, amelyek hivatkozási alapként szolgálhatnak e méltatlan helyzetek kiküszöbölésére;
- b) megfelelnek-e a nemzetközi egyezményekben és az Alaptörvényben foglaltaknak azok a rendelkezések, amelyek a segély egy éven túli folyósítását legalább harminc nap munkavégzéshez kötik.

Az elemzés során a globális és regionális (európai) nemzetközi egyezményeket, a magyar Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseit és az alkotmánybírói esetjogot tanulmányozom.

A nemzetközi és alkotmányos védelem

buktatója: a szociális jogok természete

A hagyományos – és a jogalkotás során túlnyomóan érvényesülő – felfogás szerint a szociális jogok nem osztják a szabadságjogokként felfogható klasszikus emberi jogok tulajdonságait.

A különbség legpregnansabban a jogi ígérvények teljesítésének módjában ragadható meg. Míg a szabadságjogok biztosításához alapvetően elegendő az államhatalom be nem avatkozó magatartása, addig az elosztási viszonyok megváltoztatását célul tűző szociális jogok egyenesen igénylik az állami szerepvállalást a redistribúciós folyamatokban. E megközelítés szerint a szabadságjogok biztosítása alig igényli állami erőforrások mozgósítását, míg a szociális jogi ígérvények teljesítése csak komoly ráfordítások révén lehetséges. Mivel azonban a rendelkezésre álló erőforrások mennyisége változékony és véges, e szociális ígérvényekkel szemben csak erősen viszonylagos természetű kötelezettségek állhatnak. A jogigények folyamatos teljesítésére való képesség körüli bizonytalanság az oka annak is, hogy a szociális jogokat sem a nemzetközi emberi jogi egyezményekben, sem a nemzeti alkotmányokban nem szokták tényleges alanyi jogokat keletkeztető módon rögzíteni. A jellemző, és valóban csak a szociális jogokra alkalmazott megoldás, hogy e helyett az állami kötelezettségeket programnormaként rögzítik. Ennek tipikus példáját adja az Alaptörvény szociális biztonságra vonatkozó rendelkezése, ami szerint „Magyarország arra törekszik, hogy

egyértelmű normák következménye, így jelentős szerephez jutnak jogon kívüli tényezők (a közfoglalkoztatást szervező egyéni preferenciái, kiszámítható módon nehezen meghatározható gazdasági érdekei stb.).²²

Az emberi méltósághoz való jog sérülése

Az alapvető jogok biztosának jelentése arra is felhívta a figyelmet, hogy miközben önmagában nem alkotmányellenes megoldás az, ha egy ellátás folyósítását a munkavégzési hajlandóság igazolásától teszik függővé, az emberi méltóság tiszteletben tartásának követelményével mégis ellentétes az, ha a jogszabályban előírt feltétel teljesítésének lehetősége nem minden érintett számára biztosított. Márpedig a vizsgálat megállapításai szerint számos önkormányzat illetékességi területén ez a helyzet, mivel a települések egy része nem törekszik a közfoglalkoztatási lehetőségekhez való hozzáférés egyenletes elosztására, miközben a közérdekű önkéntes munkavállalás lehetőségét sem biztosítja. Tekintettel arra, hogy az ezzel kapcsolatos következtetéseket ugyancsak az alapvető jogok biztosának jelentése tartalmazza, a további szükséges lépések megtétele az ombudsmani hivatal dolga.

²² A.JB 46. o.



minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson”.² Az efféle programnormákból nem következik konkrét ellátások nyújtásának kötelezettsége, csupán az, hogy az állam hozza létre és gondoskodik a problémát kezelő intézményrendszer működéséről. A nemzetközi szabályozás tekintetében az együttműködő államok társadalmi-gazdasági fejlettségének eltérő volta miatt az állami kötelezettségek előírása még problematikusabb. Ezt a nemzetközi jog a jogok programnormákként történő deklarálása mellett a kikényszerítő mechanizmusok fellazításával kezeli.

Emberi / alkotmányos jogokként való védelmük gyengesége miatt a szociális jogok védelmében mind nemzetközi, mind nemzeti szinten előtérbe kerültek az ún. „szatellit jogok”. Ezek olyan, a szociális jogokhoz képest külsőnek tekinthető emberi vagy alkotmányos jogok, amelyek a szociális jogi szabályozás bizonyos aspektusai számára biztosítanak az általános jogelvekből levezethető védelmet. Ilyen, a szociális jogok védelmére is alkalmazható szatellit jog a magyar jogrendszerben az emberi méltóság, valamint a jogbiztonság tiszteletben tartásának alkotmányos követelménye, a diszkrimináció tilalma, továbbá a

² Magyarország Alaptörvénye XIX. cikk (1) bekezdés

tulajdonhoz való jog védelme. E jogok közül azonban csak néhány alkalmazható az aktív korúak segélyezésével összefüggő szabályozás alkotmányosságának megítélésére. Az ellátások tulajdonszerű védelmét a magyar alkotmánybírósági gyakorlat következetesen a társadalombiztosítási ellátásokra korlátozza – a foglalkoztatást helyettesítő támogatás pedig nem tartozik ebbe a körbe. A szabályozás ugyanakkor mindenképpen felvet az egyenlő bánásmód és a jogbiztonság érvényesülésével kapcsolatos aggályokat.

Az alábbiakban előbb a nemzetközi emberi jogi, és a magyar alkotmányos normák vizsgálatával, majd a törvényi szabályozás elemzésével próbálom feltárni a jogvédelmi célú fellépés lehetséges irányait.

A szociális jogok globális védelme

Az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata

A szociális jogok ún. második generációs emberi jogok, melyek az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának elfogadása révén, a náci

propaganda ellensúlyozására jelentek meg a nemzetközi jogban. Az ott meghirdetett munkához, pihenéshez, oktatáshoz való jogok mellett az alapvető megélhetés biztosítására az akkoriban még meglehetősen bizonytalan jelentésű szociális biztonsághoz való jogot hirdették meg a nyilatkozat 22. és 25. cikkében:

22. cikk

A társadalom tagjaként mindenkinek joga van a szociális biztonsághoz és annak biztosításához, hogy nemzeti erőfeszítéssel és nemzetközi együttműködéssel, valamint az egyes államok szervezetével és erőforrásaival összhangban megvalósuljanak a méltóságához és a személyiségének szabadkibontakoztatásához nélkülözhetetlen gazdasági, szociális és kulturális jogok.

25. cikk

(1) Mindenkinek joga van a saját maga és családja egészségének és jólétének biztosítására alkalmas életszínvonalhoz, ideértve az élelmet, a ruházatot, a lakást, az orvosi ellátást és a szükséges szociális szolgáltatásokat, továbbá a szociális biztonsághoz munkanélküliség,

betegség, rokkantság, özvegység, öregség esetén, vagy mikor tőle független egyéb körülmények miatt nincsenek megélhetési eszközei.

A „szociális biztonság” kifejezést az amerikai New Deal politika vezette be. Az új keletű szóhasználat viszonyítási pontját az Európában kialakított, akkor még kizárólag a privilegizált csoportok tagjainak és munkáltatóinak járulékfizetésén alapuló társadalombiztosítási rendszerek képezték. A társadalombiztosításra használt „social insurance” kifejezés „social security”-vel való felváltása az új rendszer univerzális, azaz bárki által igénybe vehető voltát hangsúlyozta (miközben a konkrét jogosultságot a kérelmező rászorultsága keletkeztette). A 25. cikk tartalmazza a „szociális biztonság” közvetett meghatározását azzal, hogy felsorolja azokat a kockázatokat és ellátásokat, amelyekre a rendszernek ki kell terjednie. A szöveg a munkanélküliséget e kockázatok között nevesíti. A nyilatkozat szövege azonban nem rendelkezik jogi kötelező erővel, tényleges célja az emberi jogok elfogadása körüli egyetértés biztosítása volt, gyakorlati

jelentőségét az adja, hogy a „közös eszmény” írott forrásaként az ENSZ egyéb dokumentumaiban meghirdetett emberi jogok interpretációjának eszközeként használható.

Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya

A nemzetközi emberi jogi előírások jobb kikényszeríthetőségét az ENSZ keretein belül az 1966-ban elfogadott, a polgári és politikai, valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogokat külön tárgyaló egyezségokmányokkal kívánták biztosítani. A megélhetést biztosító ellátásokra vonatkozó közvetlen előírásokat a Gazdasági, szociális és kulturális jogok egyezségokmányának 9. és 11. cikke tartalmaz.

9. cikk

Az Egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy mindenkinek joga van a szociális biztonságra, beleértve a társadalombiztosítást is.

11. cikk

(1) Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő

táplálkozást, ruházkodást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását. A részes államok megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében, továbbá elismerik, hogy evégből alapvető fontosságú a szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés.

E rendelkezések az egyezségokmány jellegéből fakadóan nem tartalmazznak sem a szociális ellátásokra való közvetlenül érvényesíthető alanyi jogot, sem a segélyezési rendszerek működésére vonatkozó közvetlen előírást. Az egyezségokmányt ratifikáló állam ugyanis csak arra vállal kötelezettséget, hogy „a rendelkezésre álló valamennyi erőforrás igénybe vételével(...) *fokozatosan* biztosítja az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlását”. A „fokozatos biztosítás” követelménye egyértelműen kizárja a passzus eredménykötelezettséggént való értelmezését: az egyes országok csak azt vállalják, hogy lépéseket tesznek az egyezségokmányban foglalt célok megvalósítására, amiről öt évenként jelentésben számolnak be. Az országjelentéseket az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága (CESCR) értékeli. Az értékelés során a testület észrevételeket tehet az egyes intézkedésekkel

(vagy azok hiányával) kapcsolatban, melyeknek azonban nincs kötelező erejük. (2011. évi jelentésében a Bizottság pl. arra a megállapításra jutott, hogy Türkmenisztánban a fogyatékossggal élő személyek szociális juttatásai, az őket célzó segélyeket is beleértve elégtelenek, ezért javaslatot tett a fogyatékkal élő embereket illető segélyek kiterjesztésére.³ Mindez azonban semmilyen értelemben sem jelentette a türkmén állam eredménykötelezettségének előírását.)

Az ENSZ Közgyűlése 2008. decemberi ülészakán fogadta el a Gazdasági, szociális és kulturális jogok egyezségokmányához fűzött kiegészítő jegyzőkönyvet, ami az említett jogok vonatkozásában lehetővé teszi az államok közti, illetve az egyéni panaszok benyújtását a CESCR-hez.⁴ Az államok közti panasz benyújtásának feltétele az Egyezségokmányban nevesített gazdasági, szociális vagy kulturális jogok egy államon belüli tömeges megsértése, egyéni panasz esetén pedig a jogsértést elkövető államban rendelkezésre álló jogorvoslatok

³ Report on the forty-sixth and forty-seventh sessions. (2-20 May 2011 and 14 November-2 December 2011). Committee of Economic, Social and Cultural Rights. E/2012/22, E/C.12/2011/3

⁴ A/RES/63/117, on 10 December 2008 Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

kimerítése. A Bizottság a befogadott kérelmek tekintetében a felek közti megegyezés létrehozására törekszik. Amennyiben ez nem lehetséges, észrevételeket és javaslatokat juttat el a bepanaszolt államnak, amelyik köteles a megkeresésre 6 hónapon belül írásban válaszolni, megjelölve azt, hogy milyen intézkedéseket hozott a panasszal érintett kérdésben. Mivel a kiegészítő jegyzőkönyv ratifikációja még folyamatban van, a szociális jogok kikényszerítésének ez az újabb, az országjelentések rendszerénél erősebb formája jelenleg még nem vehető igénybe.

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet minimumstandardjai

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 102. számú egyezménye a társadalombiztosítás minimális szabványairól

Az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatában, valamint a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányában meghirdetett programnormák teljesítésének a számonkérés szándékával kialakított követelményrendszerét az ENSZ szakosított szerveként működő Nemzetközi Munkaügyi Szervezet egyezményei tartalmazzák,

melyek között a legutóbbi időkig nem szerepelt a szociális segélyezés minimumkövetelményeit meghatározó norma. A Szociális biztonság minimális szabványairól szóló, 1952-ben elfogadott, 102. számú egyezmény ugyan tartalmazott ugyan a munkánélküli ellátásokra vonatkozó előírásokat, ám azok a magyar rendszerben a biztosítási alapú ellátásoknak feleltethetők meg, és nem azokra az ellátásokra vonatkoznak, amelyek a szociális segélyre szoruló munkanélkülieknek járnak. Az egyezmény nem tud érdemi hatást gyakorolni a magyar segélyezési rendszerre mivel hazánk sem azt, sem az Európai Szociális Kartának az ILO 102. sz. egyezményben foglalt követelmények alkalmazását előíró 12. cikkét nem ratifikálta.

A szociális védelem nemzeti szintjére vonatkozó ILO ajánlás⁵

A Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 2012 júniusában ajánlást fogadott el a szociális védelmi rendszerek nemzeti minimum szintjeiről. Az ajánlás célja az, hogy minden szükségét szenvedő számára biztosítsa az elemi egészségügyi ellátáshoz és az alapvető jövedelemhez való hozzájutást. Az ajánlás 5. cikkének c) bekezdése

⁵ Text of the recommendation concerning national floors of social protection. PR No. 14/A http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-relconf/documents/meetingdocument/wcms_183326.pdf

arra hívja fel a részes országokat, hogy az ellátások nemzeti minimum szintjét biztosítsák az aktív korú munkanélküliek számára is. A minimumokat különböző, jogilag rögzített módszerek segítségével lehet kialakítani nemzeti szinten. Ajánlás jellegénél fogva a dokumentumban foglaltak végrehajtása egyetlen ország, így Magyarország számára sem kötelező.

Kényszermunka tilalma – a kényszer- vagy kötelező munkáról szóló 29. és a kényszermunka megszüntetéséről szóló 105. számú ILO egyezmény

A Szociális törvény 2011 szeptemberétől hatályba lépett módosításai felvetik a kérdést, hogy a segély megtartása fejében elvégzendő közmunka nem ütközik-e a kényszermunka ILO egyezményekben is deklarált tilalmába. A kényszermunkát az ILO több egyezménye tiltja (A Kényszermunka tilalmáról szóló 29. sz. egyezmény; a Kényszermunka megszüntetéséről szóló 105. sz. egyezmény). Mivel Magyarország mindkét egyezményhez csatlakozott (előbbihez 1937-ben, utóbbihoz 1994-ben) az ILO gyakorlat vizsgálata releváns következtetésekre ad lehetőséget.

A Kényszer- vagy kötelező munkáról szól 29. sz. ILO egyezmény 2. cikke a kényszers munkát a következőképpen határozza meg:⁶

„1. A jelen Egyezmény szempontjából a "kényszer- vagy kötelező munka" kifejezés vonatkozik minden olyan munkára vagy szolgálatra, amit valamilyen büntetés terhe alatt valakitől követeltek, és amire a munkára kötelezett személy nem szabad akaratából vállalkozott.

2.A jelen Egyezmény szempontjából azonban a "kényszer- vagy kötelező munka" kifejezés nem vonatkozik

(a) a kötelező katonai szolgálatra vonatkozó törvények alapján elrendelt és tisztán katonai jellegű bármilyen munkára vagy szolgálatra;

(b) bármilyen munkára vagy szolgálatra, amely egy független kormányzattal rendelkező ország polgárainak szokásos állampolgári kötelességeinek körébe tartozik;

⁶ A Kényszer- vagy kötelező munkáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 1930. 14. ülésén elfogadott 29. számú egyezményt kihirdetéséről hatályos jogunkban a 2000. évi XLVIII. törvény rendelkezik

(c) bármilyen munkára vagy szolgáltatásra, amit bírói ítélet alapján követelnek valakitől, feltéve, hogy a munkát vagy szolgáltatást a hatóságok felügyelete és ellenőrzése alatt kell végezni, és, hogy a munkára kötelezett személyt nem bocsátják magánszemélyek, vállalatok vagy egyesületek rendelkezésére;

(d) bármilyen munkára vagy szolgáltatásra, amit vészhelyzetben rendelnek el, úgymint háború, természeti csapások, vagy ilyen csapások veszélye esetén, például tűzvész, árvíz, éhínség, földrengés, járványos betegség és állatjárvány, állatok, rovarok vagy a növényzetben károkat okozó élősdiek elterjedése esetén és általában olyan körülmények között, amelyek veszélyeztetik, vagy veszélyeztethetik a lakosság egészének vagy egy részének életét, vagy rendes életkörülményeit;

(e) a kisebb közösségi munkára, vagyis a közösség tagjai által közvetlenül a közösség érdekében végzett munkákra, amelyeket éppen ezért úgy lehet tekinteni, mint a közösség tagjait terhelő rendes állampolgári kötelességet, feltéve, hogy a lakosság egészének vagy

a lakosság közvetlen képviselőinek jogukban áll e munkálatok indokoltsága kérdésében állást foglalni.”

Az egyezményben foglaltak értelmezése a következőképpen alakult.

A kényszermunka fogalmának két lényegi mozzanata van:

- (a) a munkavégzést büntetéssel való fenyegetéssel követelik meg,
- (b) a munka elvégzése nem önkéntesen (szabad elhatározás alapján) történik

A büntetésnek nem kell feltétlenül büntetőjogi szankciókban testet ölteniük, büntetésnek minősülhet jogok és bizonyos mentességek elvesztése is. Noha az ILO ellenőrző szervei a büntetéssel való fenyegetések széles tárházát azonosították, arra nem akad példa, hogy a szociális segélytől való megfosztás lehetőségének intézményesítését az egyezményt sértő állami aktusnak minősítették volna. Az ILO gyakorlat alapján kényszermunkát megalapozó büntetéssel való fenyegetésnek minősül az, ha a munkavállalókat elbocsátással, illetve bérük visszatartásával, ha az illegális bevándorlókat feljelentéssel, továbbá, ha a fogvatartottakat jogaik megvonásával fenyegetik.

A szociális segély megvonásával való fenyegetés a kényszerszermunka különböző fajtáit nevesítő 105. számú ILO egyezmény 1. cikkében sem bukkan fel.⁷

„A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet minden tagállama, amely ratifikálja a jelen Egyezményt, kötelezettséget vállal arra, hogy felszámolja a kényszer- vagy kötelező munkát és azt semmilyen formában nem alkalmazza

- (a) politikai kényszer vagy nevelés, illetőleg büntetés eszközeként olyan személyekkel szemben, akiknek meghatározott politikai meggyőződésük van, vagy ilyet kifejezésre juttatnak, vagy akik hangoztatják ideológiai szembenállásukat a fennálló politikai, társadalmi vagy gazdasági rendszerrel;
- (b) munkaerő felhasználásának vagy alkalmazásának eszközeként a gazdasági fejlődés céljából;
- (c) a munkafegyelmi szabályként;
- (d) a sztrájkban való részvétel büntetése gyanánt;
- (e) faji, társadalmi, nemzeti vagy vallási megkülönböztetés eszközeként.”

⁷ 200. évi LIX. törvény

Az ENSZ Milleniumi Nyilatkozata

Az ENSZ Milleniumi Nyilatkozatában a fejlesztési célok között megjelennek a megélhetés biztosításával összefüggő szociális célkitűzések, így pl. az is, hogy az aláíró országok elkötelezik magukat a szegénység csökkentése mellett, a célkitűzések azonban a fejlettebb országoknak a fejletlenebbek támogatására irányuló kötelezettségvállalásaiként és nem az országon belüli szegénypolitika alakításának irányultságát meghatározó előírásokként nyerik el értelmüket. Az a kötelezettségvállalás, ami szerint az ENSZ tagállamok közös erőfeszítésükkel 2015-ig felére csökkentik azoknak az embereknek az arányát, akiknek jövedelme kevesebb, mint napi egy dollár (jelenlegi árfolyamon havi 6.600 forint), a hazai viszonyok között jószerével értelmezhetetlen. (A legalacsonyabb szintű szociális segélyek összege ennek közel négyszerese, az egy főre jutó jövedelmet jelentősen rontó magas gyermekszám sem tud rontani ezen, hiszen a családi pótlék legalacsonyabb összege is majd kétszerese az egy dolláros értéknek.)

A Milleniumi Nyilatkozatnak az emberi jogokra vonatkozó rendelkezései sem szolgálnak érdemi

újítással. Az aláírók csupán azt szögezik le, hogy tiszteletben tartják és megerősítik az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát és törekszenek arra, hogy teljes mértékben megvédjék és elősegítsék országaikban a polgári, politikai, gazdasági, szociális és kulturális jogokat, de érdemben nem változtatnak a szociális jogok minket közelebből érintő meglehetősen gyenge ellenőrzési és kikényszerítési mechanizmusán.

Az ENSZ dokumentumainak vizsgálata alapján arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a „segélyért munkát” típusú programokkal kapcsolatban felmerülő garanciális jellegű problémák az ENSZ egyezményei és nyilatkozatai segítségével aligha tematizálhatók eredményesen.

Európai Szociális Karta

A gazdasági és szociális jogok védelmének európai rendszerét kifejezetten a hatékony fellépés szándékával alakították ki, így az itt szereplő előírások jóval konkrétabbak, az ellenőrző mechanizmusok pedig sokkal erőteljesebbek az ENSZ dokumentumokban szereplőkhöz képest. A jogvédő rendszer alapidokumentuma az Európai Szociális Karta, illetve annak kiegészítései és módosításai (köztük az 1996-ban elfogadott Módosított Szociális

Karta). A Karta-szabályozás fő jellegzetessége a kötelezettségek választhatóvá tétele: a csatlakozó országok – a Karta előírásai által meghatározott keretek között – kiválaszthatják azokat a gazdasági és szociális jogokat, melyek biztosítására a ratifikáció során kötelezettséget vállalnak. A kikényszerítési mechanizmus ugyan ez esetben is az országjelentések rendszerén alapszik, de a strukturált kérdőíves módszer alkalmazásával az ENSZ keretein belül megszokottnál szigorúbb ellenőrzést tesz lehetővé. Az európai szintér mérete és az európai országok szociális jogok iránti, nemzetközi mértékben intenzívnek mondható érdeklődése politikailag kényelmetlenné teszi a vállalások elhanyagolását. A Módosított Szociális Karta magában foglalja az összes korábbi kiegészítő és módosító jegyzőkönyvet, így a kollektív panaszjogot biztosítót is, ami a civil szféra bizonyos szereplői számára is lehetővé teszi azt, hogy eljárást indíthassanak a Kartában foglalt kötelezettségvállalások teljesítésével kapcsolatosan. Kollektív panasz benyújtására jogosult szervezetek a munkaadók és munkavállalók európai érdekvédelmi szervezetei, a Kartát ratifikáló országokban tevékenykedő munkáltatói és munkavállalói érdekvédelmi szervezetek, az Európa Tanácsnál regisztrációval

rendelkező civil szervezetek pl. OSI (Open Society Institute), ICSW (International Council of Social Work) , EAPN (European Anti-Poverty Network). Ugyanakkor, mivel Magyarország nem ratifikálta a kollektív panasztételt lehetővé tevő kiegészítő jegyzőkönyvet, a hazai civil szervezetek nem rendelkeznek az itt vázolt lehetőségekkel.

Az Európai Szociális Karta (ESZK) az egyetlen olyan nemzetközi egyezmény, ami kifejezett rendelkezést tartalmaz a szociális (és egészségügyi) segítségre való jogra. A Karta 13. cikk 1. bekezdése szerint e jog azokat a személyeket illeti meg, akik sem saját erőfeszítéseik révén, sem a társadalombiztosítás útján nem rendelkeznek megfelelő anyagi forrásokkal. A cikk második bekezdése arra hívja fel a tagállamokat, hogy a segély folyósítása fejében ne csorbítsák a segélyezettek politikai és szociális jogait. A harmadik bekezdés a segélyezéshez kapcsolódó személyes szolgáltatások biztosításának követelményét írja elő, míg a negyedik bekezdés alapján a Szerződő Felek kötelesek e jogokat saját állampolgáraikkal egyenlő módon biztosítani más Szerződő Félnek az ő területükön legálisan tartózkodó állampolgárai számára is.

Az Európai Szociális Karta szociális segélyezésre vonatkozó rendelkezései⁸

13. Cikk

A szociális és egészségügyi segítségre való jog

A szociális és egészségügyi segítségre való jog tényleges gyakorlásának biztosítására a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy

1. biztosítják, hogy mindenki, aki nem rendelkezik megfelelő anyagi eszközökkel és aki nem képes ezeket az anyagi eszközöket megteremteni sem saját erőfeszítései révén, sem másképpen, így a társadalombiztosítási rendszer segítségével sem, megfelelő segítségnyújtásban részesüljön és betegsége esetén az állapotának megfelelő ellátást kapjon;
2. biztosítják, hogy a segítségnyújtás kedvezményezettjei emiatt ne veszíthessenek politikai vagy szociális jogaikból;
3. biztosítják, hogy a megfelelő köz- vagy magánszolgáltatások révén mindenki olyan tanácsot és személyes segítséget kapjon, amelyre a saját vagy családja nélkülözésének

⁸ Az itt ismertetettek forrása: Digest of the case law of the European Committee of Social Rights. Council of Europe 2008.

megelőzéséhez, megszüntetéséhez vagy enyhítéséhez szüksége van;
4. a jelen Cikk 1., 2. és 3. bekezdésében szereplő rendelkezéseket saját állampolgáraikkal egyenlően alkalmazzák a többi Szerződő Félnek törvényesen az ő területükön tartózkodó állampolgárai esetében, az 1953. december 11-én, Párizsban aláírt, a Szociális és Orvosi Ellátásról szóló európai egyezményből eredő kötelezettségeiknek megfelelően.

13. cikk 1. bekezdés (a megfelelő erőforrásokkal nem rendelkezők segítségére való joga)

A Karta érvényesülését ellenőrző Szociális Jogok Európai Bizottságának (korábbi elnevezéssel Független Szakértők Bizottsága) következtetései alapján az 1. bekezdésbe foglalt szociális segélyre való jogot a ratifikáló államoknak az alábbiak szerint kell biztosítaniuk.

1. A szociális segélyezési rendszernek rászorultság alapján mindenki számára hozzáférhetőnek kell lennie. (Ez nem jelenti azt, hogy az egyes ellátásoknak is mindenki számára hozzáférhetőnek kell lenniük, de azt igen, hogy a rendszer elemeinek

együttesen meg kell felelniük ennek a követelménynek.)

2. A segélyezés révén biztosított anyagi eszközöknek megfelelőnek kell lenniük ahhoz, hogy lehetővé tegyék a tisztességes megélhetést és megfelelő módon elégítsék ki az ellátottak alapvető szükségleteit. E követelményeket a segélyezési rendszer akkor teljesíti, ha az általános és az egyéb (kategoriális és krízis esetre szóló) segélyek mértéke eléri szegénységi küszöböt, ami a közös európai számítási módszer szerint az adott országban mért - a család nagysága és összetétele szerint súlyozott - medián jövedelem 50 %-a.
3. Mivel a Karta rendelkezései szerint a szociális segélyre való jog akkor keletkezik, amikor valaki saját erőfeszítései vagy a társadalombiztosítás ellátásai révén sem tud elegendő forrásra szert tenni, a segélyt a munkavállalási hajlandóság igazolásától, illetve szakképzésben való részvételtől függővé tevő rendelkezések nem ellentétesek a Kartával annyiban, amennyiben az erre vonatkozó előírások ésszerűek és összhangban vannak a fent említett célokkal.

4. Nem feltétlenül ütköznek a Kartába az ellátások összegét csökkentő, vagy a folyósítás szünetelését előíró rendelkezések sem, annyiban, amennyiben azok a segélyezetteket nem fosztják meg teljesen megélhetésük forrásaitól. Az ilyen intézkedésekkel szemben ugyanakkor jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani.
5. A családtagok egymásért való felelősségvállalása, mint a megfelelő anyagi források biztosításának egyéb eszköze elfogadható, de csak akkor, ha annak módját jogilag egyértelműen meghatározzák. Arra jogszabályi rendelkezések hiányában mint erkölcsi kötelezettségre nem lehet hivatkozni.
6. A szociális segélyekhez való hozzáférés nem tehető kizárólag diszkrecionális döntések tárgyává: azt egyéni jogként, a jogorvoslatok lehetővé tételével kell biztosítani. A jogorvoslatok közt biztosítani kell a szociális segélyezésre vonatkozó hatósági határozatok érdemi bírósági *jelleget* felülvizsgálatát. (A jogorvoslatot gyakorló szervezetnek nem feltétlenül kell az igazságszolgáltatási rendszer részének lennie – elég, ha a kérelmek felülvizsgálatával foglalkozó szervezet a

bírósághoz hasonló módon, az alábbiak szerint működik:

- a. a jogorvoslati fórumnak függetlennek kell lennie a kormánytól és a pártoktól
 - b. biztosítani kell, hogy a jogorvoslati fórum nem csupán a jogszerűség, hanem az ügy érdemét illetően is dönthessen.
7. Mivel a Karta 13. cikk 1 bekezdése nem rendelkezik a szociális segély formájáról, az pénzben és természetben egyaránt nyújtható.

13. cikk 2. bekezdés (a segélyezettek politikai és szociális jogainak védelme)

A 13. cikk második bekezdése alapján a cikket ratifikáló államoknak biztosítaniuk kell, hogy a segély igénybevétele nem jár együtt a segélyezettek politikai és szociális jogainak korlátozásával. A szociális Jogok Európai Bizottságának értelmezése szerint a politikai jogok gyakorlásának lehetővé tételén kívül ebből az is következik, hogy a segélyhez való hozzáférést nem lehet adott településen való jogszerű tartózkodást igazoló dokumentumok birtoklásához kötni.

13. cikk 3. bekezdés (a segélyezettek tanácsadásra és személyes segítő szolgáltatásra való joga)

A Szociális Jogok Európai Bizottságának értékelése alapján a 13. cikk 3. bekezdése az 1. bekezdést kiegészítő rendelkezésnek minősül, vagyis a tanácsadás és a kapcsolódó szolgáltatások célja az, hogy a segélyezettek saját lábukra tudjanak állni. Annak érdekében, hogy ezek a szolgáltatások mindenki, és így a legelesettebbek számára is elérhetők legyenek, a Bizottság véleménye szerint azok igénybe vételének ingyenesnek kell lennie.

A kényszermunka tilalma az Európai Szociális Kartában

A kényszermunka tilalmáról az ESZK 1. cikke rendelkezik., lényegében a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet kényszermunka-egyezményeiben foglaltakkal megegyező tartalommal.

Az Emberi jogok és szabadságok védelméről szóló egyezmény

Az 1950-ben Rómában elfogadott, közkeletű elnevezéssel Emberi jogok európai egyezményének nevezett dokumentum rendelkezései a szabályozás tárgyából fakadóan nem terjednek ki a gazdasági és szociális jogok védelmére. Az egyezményben foglaltak betartása felett őrködő testület, az Emberi Jogok Európai Bírósága azonban néhány ítéletében elvi megállapításokat tett a szociális ellátásoknak az egyezményhez való viszonyát illetően. A Pančenko v. Latvia és Larioshina v. Russia ügyekben egyaránt kérdésként merült fel, hogy a panaszosok ellátatlanul maradása nem ellentétes-e az Egyezmény 3. cikkében biztosított joggal. A Bíróság mindkét esetben úgy foglalt állást, hogy miközben az Egyezményből nem következik egy meghatározott életszínvonal biztosításának állami kötelezettsége, a szociális ellátások elégtelensége egy ponton felvetheti az embertelen és megalázó bánásmód kérdését, és annak tilalmába ütközhet. Az eddigi ítélkezési gyakorlatban azonban ez csak elvi jellegű állásfoglalás maradt: az említett ügyekben az embertelen és megalázó bánásmód

megállapítására okot adó súlyos nélkülözést a Bíróság nem látta megalapozottnak.

Az Európai Unió Alapjogi Kartája

Az EU Alapjogi Kartája ugyan a 34. cikk több bekezdésében is foglalkozik a szociális biztonsághoz, illetve a tisztességes megélhetést célzó szociális támogatásra való joggal, ám azt alanyi jogot nem keletkeztető módon teszi. A szövegezés szerint az Unió pusztán „elismeri és tiszteltetben tartja” e jogokat. A szövegből az is nyilvánvaló, hogy a közösségi jog e tekintetben nem szolgálhat önálló jogalkotási kompetenciák alapjául, hiszen a szociális támogatáshoz való jogot az Unió csak a „nemzeti jogszabályok és gyakorlat által megállapított szabályokkal összhangban” ismeri el. Mivel a Karta nem terjeszti ki a közösségi jog alkalmazási körét az Unió meglévő hatásköreire túlra, és nem teremt új uniós hatásköröket és feladatokat sem, a 34. cikk rendelkezései nem értelmezhetők úgy, mint amelyek közvetlen rendelkezéseket tartalmaznának a nemzeti segélyezési rendszerek működési módjára nézve. Az Európai Bíróság Alapjogi Kartát értelmező ítélkezési gyakorlatának hiányában ennél messzebb menő következtetések nem vonhatók le.

Az Alaptörvény rendelkezései és az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata

A 2010/2011 fordulóján zajló alkotmányozási folyamat komoly hangsúlyeltolódásokat eredményezett a szociális jogok védelmében, közelebbről a szociális segélyezésre vonatkozó alapjogi előírásokban. Míg a az Alkotmány rendelkezései legalább elvileg nyitva hagyták a szociális biztonságra való jog esetleges későbbi, alapvető jogként való elismerésének lehetőségét, addig a 2011. áprilisában elfogadott Alaptörvény szövegezése ezt egyértelműen kizárja. Az Alaptörvény már nem jogként, csupán politikai törekvésként rendelkezik a szociális biztonság alkotmányos követelményéről.

Egy másik, a szociális segélyezési rendszer működését közvetlenül érintő változtatás az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdésében található. Ez a korábban semmiféle alkotmányos előzménnyel nem bíró új rendelkezés gyökeres szakítást jelent a rendszerváltás utáni két évtized jogosultság-központú szabályozásával és határozott elmozdulást jelez a jogok és kötelezettségek államilag diktált egyensúlyát megteremtő szabályozás felé. A rendelkezés nyilvánvaló és közvetlen célja az, hogy kiiktassa azokat az alkotmányos biztosítékokat, amelyek akadályoznák, hogy a segélyezést

munkavégzéshez, sőt bármely más „társadalmilag hasznos tevékenység végzéséhez” lehessen kötni. E rendelkezéssel az alkotmányozó épp az olyan intézkedések alkotmányosságát támasztja alá, mint amelyek a foglalkoztatást helyettesítő támogatás folyósítását évi 30 nap munkavégzéstől, illetve a rendszeres szociális segély folyósítását a lakókörnyezet rendezettségének biztosításától teszik függővé. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy az Alaptörvénynek ez a rendelkezése sem ad kifejezett felhatalmazást arra, hogy a társadalmilag hasznos tevékenységet nem folytató személyeket teljes mértékben meg lehessen fosztani a megélhetést biztosító ellátások igénybe vételének pusztá lehetőségétől, márpedig az aktív korúak segélyezéséből való kizárás esetén ez a helyzet.

Az aktív korúak munkavállalási hajlandóságát biztosítani hivatott intézkedések a szociális törvénykezésben

Az aktív korúak ellátásának nemcsak a szabályozása, hanem elnevezése is gyakran változott, ami arra utal, hogy a jogalkotó hosszú ideje bizonytalan afelől, hogy intézkedései

valóban elérik-e a kitűzött céljukat. A Szociális törvény a munkaerőpiacról tartósan kiszorulókat megélhetését eredetileg a munkanélküliek jövedelempótló ellátása elnevezésű jogintézménnyel kívánta biztosítani, amit alapvetően a munkanélküli járadék folyósítását kimerítő, de a munkaerőpiacra visszatérni nem tudó személyek ellátásaként határoztak meg. A szabályozás kezdetektől fogva rögzítette az ellátottak együttműködési kötelezettségét abban, hogy a számukra felajánlott, végzettségüknek megfelelő, illetve annál eggyel alacsonyabb szintű iskolai végzettséget igénylő munkák fogadják el. Az ellátottak munkavállalási hajlandóságával kapcsolatosan már a '90-es évek közepén is kételyek merültek fel. Ezért - amerikai mintára - a Bokros-csomag egyik intézkedése 24 hónapban maximálta a korábban a rászorultság fennállásáig tartó, évente felülvizsgált ellátás folyósítását. A változtatás nyilvánvaló célja az volt, hogy a segély folyósításának kimerítésével fenyegetve gyakoroljanak nyomást a tartósan – és a vélelem szerint szándékosan – munka nélkül levőkre azért, hogy visszatérjenek a munkaerőpiacra. A kétéves időtartam végéhez közeledve azonban nyilvánvalóvá vált, hogy az intézkedés nem válthatja be a hozzá fűzött reményeket, sőt tömegek ellátatlanul maradását eredményezheti.

Erre a krízishelyzetre adott válaszként vezették be 1997-től a rendszeres szociális segélyt, ami a munkanélküliek jövedelempótló támogatásának kimerítését követő időszakra biztosított az előzőnél némileg szigorúbb rászorultsági feltételek alapján járó, elődjénél kicsit alacsonyabb összegű ellátást. Az új ellátáshoz az együttműködésnek a felajánlott és a Szt. rendelkezései szerint megfelelő munka elfogadásán túli formái is kapcsolódtak, melyek az önfenntartó képesség fenntartását és fejlesztését szolgálták azért, hogy a nagyon hosszú ideje munka nélkül élők ne veszítsék el véglegesen munkaerőpiacon hasznosítható készségeiket.

A Szt. 2000. évi módosításával a jogalkotó újabb, a segélyezettek aktiválását célzó intézkedést vezetett be azzal, hogy a települési önkormányzatokat kötelezte évi legalább 30 nap időtartamú közcélú munkavégzés megszervezésére. A finanszírozás szabályozása miatt ugyanakkor a településeknek olcsóbb volt a segély folyósítása, mint a közcélú munkavégzés megszervezése, ezért a törvényben előírt, de nem szankcionált kötelezettségének teljesítését az önkormányzatok jelentős része hanyagolta. 2006-ban a rendszeres szociális segélyt „családi segéllyé” alakították, lényegében megszüntetve a munkaösztönzést biztosító szociálpolitikai elv, a

kevesbé választhatóság⁹ alkalmazását. A „családívá” tett rendszeres szociális segély összege három vagy több gyermek nevelése esetén elérte, vagy meghaladta azt az összeget, amit két minimálbéren foglalkoztatott szülő megkereshetett. A családoknak juttatható ellátás összegének felső határát ugyan viszonylag gyorsan maximálták a minimálbér adókkal és járulékokkal csökkentett értékében, de a szabályozás üzenete még mindig az maradt, hogy a segélyezett kaphatnak ugyanakkora ellátást, mint amennyit munkával lehet megkeresni. Ez vezetett az északkelet-magyarországi önkormányzati engedetlenségi mozgalom kibontakozásához, aminek nyíltan hirdetett célja már az volt, hogy a munkavégzést tegyék a rendszeres szociális segély folyósításának feltételévé. A Szt. 2008. évi módosításával¹⁰ ezt ugyan nem írták elő, de a rendelkezésre állási támogatás bevezetésével két csoportra osztották a segélyezetteket: azokra, akiktől állapotuk miatt nem várták el munkavállalási hajlandóságuk igazolását és azokra, akiktől igen. Utóbbiaktól az új szabályozás már nem csak az önkormányzat által kijelölt szervvel való együttműködést, hanem

⁹ Az ellátások rendszerét (pl. segélyek) olyan szinten alakítják ki, hogy azt minél kevésbé érje meg választani a többség számára. Ennek legfőbb célja a munkavállalási motiváció előmozdítása és a szociális ellátások alacsony szinten tartása.

¹⁰ 2008. évi CVIII. tv.

az állami foglalkoztatási szervvel való álláskeresői megállapodás megkötését is megkövetelte, és a rendszeres szociális segéllyel alacsonyabb összegben rögzítette a rendelkezésre állási támogatásban részesülők ellátását. (A rendszeres szociális segély a család jövedelmét a mindenkor legkisebb öregségi nyugdíj 90%-ának a fogyasztási egység alapú szorzatával meghatározott értékig, de legfeljebb a minimálbér adókkal és járulékokkal csökkentett összegéig egészíti ki, míg a rendelkezésre állási támogatás összege az öregségi nyugdíjminimum 90%-a volt, amit általános szabályként egy családban csak egy fő vehetett igénybe.) Az új rendelkezések a 35. életévüket be nem töltött, általános iskolai végzettséggel nem rendelkező személyeket kötelezték az e végzettség megszerzését biztosító képzésben való részvételre. Kötelezővé tették a rendelkezésre állási támogatásban részesülők közfoglalkoztatásban való részvételét és további szigorításként felhatalmazták a munkáltatót arra, hogy ellenőrizze a segélyezettek keresőképzettségét, ha arra hivatkozva maradtak távol a számukra felajánlott munkától.

A munkatesztre kötelezett aktív korúak ellátását 2011. januárjától bérpótló juttatásra keresztelték át, aminek szabályai nagyrészt megegyeztek a

korábbi rendelkezésre állási támogatásával. Ugyanez év szeptemberétől került bevezetésre a bérpótló juttatást felváltó foglalkoztatást helyettesítő támogatás. A 2011. szeptemberi változtatás legfőbb újdonsága, hogy további szigorításként megfordította a foglalkoztatásért viselt felelősség terhét. Míg korábban ez az önkormányzatok nem szankcionált kötelessége volt, addig az új szabályok 2012-től a foglalkoztatást helyettesítő támogatás megszüntetésével szankcionálják azt a segélyezettet, aki a segély folyósításának egy éves felülvizsgálata során nem tud legalább 30 napnyi munkavégzést, illetve munkaerőpiaci programban vagy az Ft. szerinti, legalább hat hónapos képzésben való részvételt igazolni.

Az aktív korúak ellátását célzó szabályozás változásának dinamikájából az olvasható ki, hogy

- 1) a segélyezett aktív korú emberek munkavállalási hajlandóságában alapvetően mindig kételkedtek a döntéshozók;
- 2) a Szt. rendelkezési mindig is tartalmaztak olyan szabályokat, melyek a segély folyósítását az aktív korú személyek munkavállalási hajlandóságától, és együttműködési készségük bizonyításának különböző formáitól tették függővé;

- 3) közösségi célokat szolgáló foglalkoztatásuk jogszabályi feltételeit a jogalkotó már az ezredfordulón megteremtette;
- 4) a segély folyósításának munkavégzéssel való ellentételezését célzó törekvések a családi segélyezés bevezetését követően erősödtek fel;
- 5) a 2010 óta elfogadott módosítások az állam foglalkoztatásért viselt felelősségét csökkentették, míg a munkavégzési kötelezettség teljesítésének terhét már-már egyoldalúan az egyénre hárítják.

A foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultsági feltételek

A rászorultsági küszöböt ún. fogyasztási egységek alkalmazásával állapítják meg. Rászorulóknak az minősül, akinek családjában az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 90 százalékát, az Szt. rendelkezései alapján vagyontalannak minősül, és megélhetése más módon nem biztosítható.

A *fogyasztási egység* a családtagoknak a családon belüli fogyasztási szerkezetét kifejező arányszáma, ahol

- az első nagykorú hozzátartozó arányszáma 1,0 (gyermekét egyedül nevelő szülőé 1,2), az arányszám 0,2-del növekszik, ha az igénylő fogyatékosági támogatásban részesül;
- házas- vagy élettárs arányszáma 0,9, amennyiben fogyatékosági támogatásban részesül, az arányszám 0,2-del növekszik;
- első és második gyermeké (gyermekenként) 0,8;
- minden további gyermeké (gyermekenként) 0,7;
- fogyatékos gyermeké 1,0.

A *vagyon*. A szociális igazgatásban önálló vagyonfogalom használatos, amit az Szt. 4. (1) b) pontja határoz meg. Az Szt. vagyonfogalmába eredetileg beletartoztak az ingóságok is, a hatályos szabályozás azonban az ingóságok közül csak a hasznosítható járműveket veszi figyelembe vagyontárgyként. A vagyonteszt ezen kívül kiterjed a vagyoni értékű jogokra (pl. szerzői jog) és a hasznosítható ingatlanokra is. Nem minősül rászorulóknak az, aki annyi vagyonnal rendelkezik, hogy az egyes vagyonelemek külön-külön számított forgalmi értéke a nyugdíjminimum húszszorosát, együttes értékük pedig a nyugdíjminimum hetvenszeresét meghaladja. A

pénzbeli ellátások tekintetében ugyanakkor nem vehető figyelembe vagyonként az az ingatlan, amiben a kérelmező életvitelszerűen tartózkodik, az a vagyoni értékű jog, ami ilyen ingatlanon áll fenn, továbbá az a gépjármű, amit az igénylő mozgáskorlátozottságára tekintettel tart fenn.)

Foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak

Foglalkoztatást helyettesítő támogatásra azok jogosultak,

- akiknek részére lejárt a munkanélküli-járadék, az álláskeresői támogatás, az álláskeresői segély, a vállalkozói járadék folyósítása;
- akiknek az álláskeresői támogatás folyósítását az ellátás kimerítését megelőzően keresőtevékenység miatt szüntették meg és a keresőtevékenységet követően nem szerzett jogosultságot az álláskeresői támogatásra;
- akik az igény bejelentését megelőző két évben legalább egy évig együttműködtek az állami foglalkoztatási szervvel vagy az illetékes települési önkormányzat által kijelölt szervvel;
- akiknek a meghatározott élethelyzet miatt járó ellátását (pl. gyes, gyet, ápolási díj,

rokkantsági nyugdíj, baleseti rokkantsági nyugdíj, ideiglenes özvegyi nyugdíj, özvegyi nyugdíj, bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka, átmeneti járadék) megszüntették, és az aktív korúak támogatása iránti kérelem benyújtását megelőzően az állami foglalkoztatási vagy a kijelölt szervvel legalább három hónapig együttműködtek.

A törvény 2010. évi módosítása a települési önkormányzatokat arra is felhatalmazta, hogy helyi rendeletükben további, a kérelmező lakókönyvezete rendezettségének biztosításával összefüggő feltételeket állapíthassanak meg a foglalkoztatást helyettesítő támogatást igénylők vonatkozásában, illetve arra, hogy – ötnapos teljesítési határidővel – felszólíthassák őket az ehhez szükséges munkák elvégzésére.¹¹ A rendszeres szociális segélyben részesülőkkel szemben a törvény nem támaszt hasonló elvárásokat.

Kizárás az aktív korúak támogatásából

A fenti feltételek teljesülése esetén sem állapítható meg aktív korúak támogatása annak,

¹¹ Sztl. 35. § (2) bek.

illetve a számára megállapított segély folyósítását meg kell szüntetni, ha valaki

- előzetes letartóztatásban van, elzárás vagy szabadságvesztés büntetését tölti;
- uniós polgár, akinek tartózkodási engedélye annak meghosszabbítása nélkül lejárt, vagy akinek a tartózkodási engedélyét visszavonták;
- keresőtevékenységet folytat (ide nem értve az alkalmi munkavállalói könyvvel való munkavégzést, az önkormányzat által szervezett foglalkoztatásban való részvételt);
- közoktatási, illetve felsőoktatási intézményben nappali oktatás munkarendje szerint tanulmányokat folytat vagy az Ft. szerinti képzési támogatásban részesül.

A foglalkoztatást helyettesítő támogatás megszüntetése. Az általánosnál szigorúbb szabály érvényesül a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülőkkel szemben, mivel az ő ellátásukat akkor is meg kell szüntetni, ha

- két éven belül ismételten feketemunka végzésén érik őket;
- nem fogadják el a foglalkoztatási törvény szerint megfelelőnek minősülő munkalehetőséget.

- Az Ft. 2011. évi módosítása¹² nyomán a közfoglalkoztatás keretében felajánlható munkalehetőség megfeleltetése tekintetében az általánostól eltérő szabályok érvényesülnek: a munkahelyre való oda- visszautazás időtartama négy óra is lehet (ha az oda- visszajutást 20 kilométeres körzeten belül térítésmentes szállítással oldják meg). Az új szabályozás szerint a felajánlott munka akkor is megfelelőnek minősül, ha a napi pihenőidőt a közfoglalkoztatottnak a lakóhelyétől eltérő településen kell töltenie. Ez alól felmentést gyermeknevelési feladatok ellátására tekintettel a jegyző adhat – egyedi mérlegelés alapján;
- az ellátást meg kell szüntetni akkor is, ha az éves felülvizsgálat során megállapítást nyer, hogy a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személy a felülvizsgálatot megelőző egy évben jogosultságának fennállása alatt legalább 30 nap időtartamban nem végzett keresőtevékenységet, nem vett részt közfoglalkoztatásban, munkaerőpiaci

¹² 2011. évi CVI. törvény 14. § (2) bek.

programban, illetve az Ft. szerinti legalább hat hónapos időtartamú képzésben.

Az együttműködési kötelezettség teljesítése

Mivel az aktív korúak támogatása a munkaerőpiactól tartósan távol került, és emiatt a társadalom peremére szorult aktív korban lévő emberek részére létrehozott juttatás, kialakításakor fontos szempont volt, hogy a nem egészségkárosodott igénylők csak akkor juthassanak hozzá az ellátáshoz, ha erőfeszítést tesznek azért, hogy visszailleszkedjenek a társadalomba. Együttműködési kötelezettség a rendszeres szociális segélyben részesülő egészségkárosodottnak nem minősülő személyeket és a bérpótló juttatásban részesülőket egyaránt terheli.

A rendszeres szociális segélyben részesülőknek a települési önkormányzat által kijelölt szervvel kell együttműködniük. Az együttműködési kötelezettség alapján az igénylőnek nyilvántartásba kell vétenie magát a települési önkormányzat rendeletében erre kijelölt szervnél, azzal írásban meg kell állapodnia a beilleszkedését segítő programról, végül teljesítenie kell a megállapodásban foglaltakat. A beilleszkedési program tartalmát, eljárási szabályait, az együttműködés megszegésének

eseteit és szankcióit a települési önkormányzat rendeletében kell szabályozni. A programnak igazodnia kell a segélyben részesülő szociális helyzetéhez és mentális állapotához, és az alábbi tevékenységekre terjedhet ki:

- a kijelölt szervvel való kapcsolattartás;
- az egyéni képességeket fejlesztő vagy életmódot formáló foglalkozáson, tanácsadáson, munkavégzésre felkészítő programban való részvétel;
- a felajánlott (és a segélyezett iskolai végzettségének megfelelő) oktatási, képzési programban való részvétel;
- az állami foglalkoztatási szervvel való együttműködés.

A foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők együttműködési kötelezettsége természetesen más irányú, az a következőkre terjed ki:

- az állami foglalkoztatási szervnél álláskeresőként való nyilvántartásba vétel;
- álláskeresői megállapodás kötése az állami foglalkoztatási szervvel;
- az álláskeresői megállapodásban foglaltak szerint együttműködés az állami foglalkoztatási szervvel;

- az ellátás megállapításától annak éves felülvizsgálatáig legalább 30 nap időtartamú részvétel
 - közfoglalkoztatásban (vagy közfoglalkoztatás keretén kívül munkát végezni), VAGY
 - munkaerő-piaci programban, VAGY
 - az Ft. szerinti legalább hat hónapra meghirdetett képzésben.

Az együttműködési kötelezettség megsértésének szankcióit – a törvény keretei közt – a helyi rendelet tartalmazza. Az Szt. szerint az együttműködési kötelezettség súlyos, vagy két éven belüli ismételt megszegése esetén az ellátás folyósítását meg kell szüntetni. A megszüntetés nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a segélyt ismét igényelni lehessen. Az együttműködési kötelezettség súlyos megszegésének tekinti a törvény azt, ha a segélyezett nem fogadja el a számára felajánlott megfelelő munkahelyet. A súlyos kötelezettségszegés egyéb eseteit az önkormányzati rendeletek tartalmazzák.

A rendszeres szociális segély és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege, a közfoglalkoztatás díjazása

A rendszeres szociális segély havi összegét a fogyasztási egység alapján járó ellátásra való

átálláskor 2005 végén úgy határozták meg, hogy a támogatás a család összjövedelmét egészítse ki az adott család összetételének megfelelő rászorultsági küszöbértékig. Az összjövedelem kiszámításakor a család minden bevétele – így például az egyébként adómentes családi pótlékot vagy a fogyatékosági támogatást is – figyelembe kellett venni. A fogyasztási egység alapján kiszámított családi segélyeket 2006. április 1-jétől kezdték folyósítani. A települési önkormányzatok tiltakozásának hatására és a kevésbé választhatóság elvének fokozott érvényesítése érdekében azonban 2007. január 1-jétől a segély összegét felülről korlátozó szabályt léptettek életbe. A szabályozás értelmében a rendszeres szociális segély formájában nyújtott jövedelemkiegészítő/jövedelempótló juttatás összege nem haladhatja meg a teljes munkaidőre fizetendő minimálbér jövedelemadóval és járulékokkal csökkentett összegét.¹³

A 2011-től a foglalkoztatást helyettesítő támogatás esetében megváltoztatták a segélyezés egységét. Míg korábban a rendszeres szociális segélyhez hasonlóan családi ellátást biztosított, az új szabályozás szerint alanya nem a család, hanem az egyéni kérelmező, akinek járandósága

¹³ Az ellátás összege 2012. január 1-jétől tovább szűkült. Az új szabályozás szerint a rendszeres szociális segély összege nem haladhatja meg a közfoglalkoztatás bér minimumának (57 000 Ft/hó) 90 százalékát.

az öregségi nyugdíj mindenkori legalacsonyabb összegével egyezik meg.¹⁴ Tekintettel arra, hogy egy családban csak egy személy részesíthető aktív korúak támogatásában, az olyan családokban, ahol mindkét felnőtt munkanélküli, és egyikük sem egészségkárosodott, 55 év feletti, vagy 14 éven aluli gyermekét nevelő szülő, az ellátás összege nem haladhatja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80%-át, azaz 22 800 forintot havonta. (Közcélú munkavégzés időtartamára ez az összeg természetesen magasabb.)

Egy családban egy időben a törvény szerint csak egy személy lehet jogosult aktív korúak támogatására, kivéve azt az esetet, amikor egyikük foglalkoztatást helyettesítő támogatásra, a család másik tagja pedig rendszeres szociális segélyre jogosult.¹⁵ A támogatás igénylésének nem akadályja, ha a kérelmező házas- vagy élettársa kereső tevékenységet folytat, ennek csupán a rászorultság vizsgálatakor lehet jelentősége.

A felajánlott munka díjazása tekintetében eredetileg a munkabérre vonatkozó általános

¹⁴ 2012. január 1-jétől a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80 százaléka.

¹⁵ 2012. január 1-jétől azonban a rendszeres szociális segély összege nem haladhatja meg a közfoglalkoztatási bér 90 százalékának és a folyósított foglalkoztatást helyettesítő támogatás összegének különbözetét.

szabályokat kellett alkalmazni, vagyis az elvégzett munkáért (akár közcélú vagy közhasznú foglalkoztatásban, akár a rendes munkaerőpiacon) legalább a minimálbér arányos része járt. A 170/2011. (VIII. 24.) kormányrendelet változtatott ezen a helyzeten. A közfoglalkoztatás tekintetében ugyanis lehetőséget biztosít a minimálbérnél alacsonyabb díjazásra azzal, hogy bevezette a közfoglalkoztatási bér önálló fogalmát. Közfoglalkoztatási bér a szakképzettséget vagy középfokú végzettséget nem igénylő munkakört betöltő közfoglalkoztatottnak jár. A közfoglalkoztatási bér összege 2016-ben havi 79.155 ezer forint (a minimálbér 111.000 ezer forint). A legalább középiskolai végzettséget, szakképesítést igénylő munkakörben alkalmazott közfoglalkoztatottak garantált közfoglalkoztatási bére sem éri el a minimálbért, ők a rendelet szerinti összege 101.480 forint (vagyis az adott évi minimálbérrel megegyező összeg). A szabályozás ugyanakkor nem biztosítja, hogy a garantált közfoglalkoztatási bér mindig elérje a minimálbér szintjét – ahhoz azt nem forintértékben, hanem a minimálbér fogalmával kifejezve kellene meghatározni.

A közfoglalkoztatás rendszere

A közfoglalkoztatásról a 2011. évi CVI. törvény, valamint az a közfoglalkoztatáshoz nyújtható állami támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. r. rendelkezik. E jogszabályok a közfoglalkoztatás több elemből álló rendszerét intézményesítik, melyek közös jellemzője, hogy finanszírozásuk pályázati alapon történik. Ez óhatatlanul magában rejti annak kockázatát, hogy a pályázat elkészítésére képtelen, abban érdektelen, illetve sikertelenül pályázó településeken nem lesznek olyan közfoglalkoztatási programok, amelyekben a Szt. 36. § (2) bek. e) pontja szerint erre kötelezett aktív korú személyek részt tudnának venni. A törvény vonatkozó rendelkezései ugyan formálisan egyéb lehetőségeket is biztosítanak a foglalkoztatást helyettesítő támogatás továbbfolyósításához szükséges 30 napos munkavégzési, vagy az elhelyezkedés elősegítését szolgáló kötelezettség teljesítésére (egyszerűsített foglalkoztatási jogviszony létesítése, vagy legalább 6 hónapos képzési programban való részvétel), ám nem tartalmaznak garanciát arra nézve, hogy az egyén önhibáján kívül ne kerülhessen abba a helyzetbe, hogy kötelezettségét az itt említett formák egyikében sem tudja teljesíteni. A Szt. 36. § (3) bekezdése

kiegészítő lehetőségként rendelkezik arról, hogy amennyiben az igénybe vevő az ellátás itt meghatározott feltételeit egyik formában sem tudja teljesíteni, az előírt 30 napba a közérdekű önkéntes munka végzésének időtartama is beszámítható. Az előbb ismertetett okok miatt azonban sokaknak csak ez a lehetőségük marad, vagyis a segély megtartása érdekében díjazás nélkül kell munkát végezniük. Ez már önmagában is problematikus, mert megfosztja a munkát annak gazdasági jogként megfogalmazható lényegi tartalmától (hogy ti. az egyén munkaereje felhasználásával tegyen szert a megélhetését biztosító jövedelemre). Különösen aggályossá teszi a helyzetet ugyanakkor az, hogy az alapvetően a civil szféra szervezeti keretei közt végzett munkára kialakított közérdekű önkéntes munka intézménye egyelőre kevésbé elterjedt Magyarországon, így az ilyen munkavégzési lehetőségek biztosítására alkalmas szervezetek nem képesek a Szt. módosítása által generált munkaigények azonnali kielégítésére.

Ezeket az aggályokat igazolta az alapvető jogok biztosának a rendszer bevezetését követően négy településen folytatott célzott vizsgálata, amiből az derült ki, hogy a közfoglalkoztatási programokba több településen csak a foglalkoztatást helyettesítő támogatást igénybe vevők kisebb

részét vonták be, az igazgatási feladatokat ellátó szervek (polgármesteri hivatal, munkaügyi kirendeltség) nem ismerték „a közérdekű önkéntes tevékenység lehetőségét, annak megszervezési (regisztrációhoz kötött) módját”.¹⁶

Más szociális jogszabályokkal való összefüggések

Összefüggések a Foglalkoztatási törvény (1991. évi IV. tv.) rendelkezéseivel

Az aktív korúak szociális segélyezése a legszorosabban a munkanélküliek ellátásaihoz kapcsolódik, hiszen a Szt. 33. § (1) bek. d-e) pontjai szerint azoknak jár, akik valamilyen okból nem jogosultak a Foglalkoztatási törvényben meghatározott munkanélkülieknek járó ellátásokra. A Foglalkoztatási törvény hatályos szabályozása háromféle megélhetést nyújtó pénzbeli ellátást biztosít a munka nélkül lévők számára: az álláskeresési járadékot, a nyugdíj előtti álláskeresési segélyt, valamint a támogatott képzésben részt vevők számára folyósított keresetpótló juttatást.

¹⁶ Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-4162/2012. számú ügyben 6. o.

A munkaerőpiacról kihulló személyek megélhetését biztosítani hivatott elsődleges ellátás az álláskeresői járadék. A jogosultság feltétele az, hogy az álláskereső az igénylést megelőző három éven belül legalább 360 nap jogosultsági idővel, vagyis biztosítási idővel rendelkezzen. A Szociális törvény szabályozása ezt tekinti a munkanélküliség tipikus kiinduló helyzetének, hiszen a Szt. 33. § (1) bekezdésének d-e) pontja szerint aktív korúak támogatásából azok a nem egészségkárosodott 18 és 62 év közötti személyek részesülhetnek, akik kimerítették az Ft-ben meghatározott pénzbeli ellátások folyósításának időtartamát, vagy azok folyósítását keresőtevékenység folytatására tekintettel szüntették meg esetükben és a keresőtevékenység megszűnése után az Ft. ellátásaira nem szereztek jogosultságot. A Szt. szabályozása hagyományosan nem vesz tudomást arról, hogy munkanélkülivé nem csak így, megfelelő biztosítási jogviszony birtokában lehet válni. Azok számára, akik a kérelem benyújtását megelőző három éven belül nem rendelkeznek legalább 360 nap jogosultságszerző idővel a Szt. 33. § (1) bekezdés f) pontja az állami foglalkoztatási szervvel való együttműködés lehetőségét kínálja, vagyis feltételezi, hogy a majdani pénzbeli ellátás reményében a segélyre

szoruló személy segélykérelmének benyújtása előtt egy éven keresztül együttműködik e szervvel. E szabály a megélhetési gondokkal küzdők egy részét eleve kizárja az ellátásból. (Nem dolgozó aktív korú eltartott élettárs, aki nem felelne meg az özvegyi nyugdíjra való jogosultság feltételeinek pl. párja meghatározott időn belüli halálára számítva aligha kezd el együttműködni a foglalkoztatási szervvel, de a hasonló példák még hosszan sorolhatók.) Az álláskeresési járadékra és aktív korúak ellátására sem jogosult személyeknek egyetlen lehetőségük az, ha huzamosabb időtartamig közmunkásként foglalkoztatják őket, hiszen csak így kerülhetnek be az ellátórendszerbe. (Az Ftt. 27. § (1) bekezdése szerint a közfoglalkoztatási jogviszonyban töltött időt figyelembe kell venni az álláskeresési járadék időtartamának alapjaként.) Furcsa szabályozási ellentmondás, hogy a három éven belül figyelembe vett 360 napba nem számítható be az esetlegesen végzett közérdekű önkéntes tevékenység időtartama, mivel azt az Ftt. nem nevesíti, a társadalombiztosítás jogosultjairól szóló 1997. évi LXXX. törvény 5. § (1) bekezdés g) pontja pedig – a baleseti ellátások kivételével – egyenesen kizárja e személyeket a biztosítottak köréből. Az Ftt. rendelkezései a biztosítási elv alkalmazása felől

közelítve érthetők, hiszen a közérdekű önkéntes tevékenységért nem kötelező (csak lehetséges) díjazást biztosítani, így az álláskeresői járadék finanszírozásának alapját képező járulékbévitelre sem lehet számítani vele kapcsolatban. A jelzett problémák miatt ugyanakkor mégis javasolni lehetne a Szt. olyan irányú módosítását, hogy a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultság nyíljon meg azok számára is, akik korábbi járulékfizetés hiányában nem válnak jogosulttá az Ft. juttatásaira és a foglalkoztatási szervvel sem működtek együtt legalább egy évig, de meghatározott ideig közérdekű önkéntes tevékenységet végeztek.

Megváltozott munkaképességűek

A Foglalkoztatási törvény az egyéb szempontok alapján egyébként megfelelő személyek közül csak azok számára biztosít jogot az álláskeresői járadékra (és így esetleg később nyugdíj előtti álláskeresői segélyre), akik nem jogosultak a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira, (rehabilitációs ellátásra, illetve rokkantsági ellátásra). Hasonlóképpen a Szociális törvény rendelkezései is kizárják az aktív korúak ellátására jogosultak köréből azokat, akik a megváltozott munkaképességű személyek ellátására rendelkeznek jogosultsággal. Kérdéses,

hogy a szabályok közötti összhang hiánya nem eredményezheti-e azt, hogy egyes csoportok ellátatlanul maradnak. A helyzet ebből a szempontból nem teljesen megnyugtató, ami azonban nem a megváltozott képességű személyek ellátásairól szóló újonnan elfogadott törvény rendelkezései, hanem az Flt. és a Szt. közti előzőekben említett inkongruencia miatt van így. Azok a megelőző három évben 360 napnál rövidebb biztosítási jogviszonnyal s ugyanakkor korlátozott munkaképességgel rendelkező személyek ugyanis, akiknek a komplex minősítés szerinti egészségi állapota meghaladja az 50%-os mértéket az ellátások mindegyikéből kizorulhatnak. A rehabilitációs vagy rokkantsági ellátástól, illetve az álláskeresési járadéktól az előírt szolgálati idő hiánya miatt esnek el, a rendszeres szociális járadékra túlzottan jó (50%-ot meghaladó) komplex egészségi állapotuk miatt nem lesznek jogosultak, a foglalkoztatást helyettesítő támogatást pedig csak akkor vehetik igénybe, ha a kérelmük benyújtását megelőző két éven belül legalább egy évig együttműködtek az állami foglalkoztatási szervvel. Az egészségi állapot közel felének fogyatkozása mellett ugyanakkor ezek az emberek csak nagyon nehezen találnak munkát az elsődleges munkaerőpiacon.

A különböző törvényi rendelkezések összehangolásának esetlegessége másik példán is kimutatható, hiszen a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló törvényből hiányzik az Flt-ben, illetve az Szt-ben már régóta alkalmazott technika, ami lehetővé teszi – az egyébként munkára ösztönzött – ellátottak rövid időtartamú alkalmi foglalkoztatását. A 2011. évi CXCI. törvény a rehabilitációs ellátás igénybe vétele mellett mindenféle munkavégzést az ellátás folyósításának megszüntetésével szankcionál, míg a Szt. szabályai ennél megengedőbbek, hiszen a 90 napot meg nem haladó időtartamú foglalkoztatás esetén csak az ellátás folyósításának szünetelését rendeli el.

Egyéb jogszabályok

A Szociális törvény aktív korúak ellátásaira vonatkozó szabályai kizárják annak a lehetőségét, hogy a rendszeres szociális segélyt, illetve a foglalkoztatást helyettesítő támogatást más, pl. a Családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvényben, vagy egyéb jogszabályban meghatározott jövedelemhelyettesítő támogatásokkal együtt igénybe lehessen venni. A jövedelemkiegészítő ellátásokkal más a helyzet: a

családi pótlék vagy az anyasági támogatás igénybe vétele nem érinti az aktív korúak ellátására való jogosultságot. Hasonló a helyzet a gyermekvédelmi törvényben biztosított, alapvetően jövedelemkiegészítő jellegű ellátásokkal is: az azokból származó jövedelem kiegészítheti a kérelmező családjának jövedelmét. Egy más összefüggésben mégis jelentőséget kapnak a gyermekvédelmi törvény egyes rendelkezései. A Szt. 47. § (2a) bekezdése ugyanis lehetővé teszi az önkormányzatoknak, hogy döntésük szerint a foglalkoztatást helyettesítő támogatásnak, és csak annak egy része természetben legyen nyújtható, amennyiben a kérelmező családjában védelemben vett gyermek él. Az ellátás természetben nyújtható része gyermekenként 20%, legfeljebb azonban a foglalkoztatást helyettesítő támogatás 60%-a lehet. Ez a rendelkezés stigmatizáló és pönalizáló hatása ellenére sem ütközik alkotmányos, vagy nemzetközi egyezményben lefektetett tilalomba. (Az Európai Szociális Karta 13. cikkének értelmezése nyomán is csak az a követelmény fogalmazódik meg, hogy a megélhetést biztosító ellátás nem nyújtható kizárólag természetben, s e követelménynek a 60%-os felső határ rögzítésével a jogalkotó eleget tesz.)

Nemzeti foglalkoztatási stratégia

A nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia a foglalkoztatás három elemű állami támogatási rendszerének legalsó szintjén helyezi el a közfoglalkoztatás rendszerét. A foglalkoztatási támogatások első lépcsője a nyílt munkaerőpiacon való elhelyezkedés megkönnyítését szolgálja, amit kiegészít a szociális gazdaságban végzett tevékenységek támogatása, mivel ezt a területet tekinti afféle átmeneti zsilipnek a munkanélküliség és a nyílt munkaerőpiacon való elhelyezkedés között. A közfoglalkoztatás a támogatási rendszer harmadik pillérét képezi, ahol maga az állam szervezi meg azok átmeneti foglalkoztatását, „akiknek az első két pillér jelenleg nem kínál reálisan munkalehetőséget”¹⁷ Ez a pillér közvetlenül összefügg a szociális ellátórendszer munkára ösztönző átalakításával.¹⁸ A dokumentum szerint a leghátrányosabb helyzetűek közfoglalkoztatásba való bevonásának prioritást kell élveznie – ti. a stratégia alkotói tisztában voltak az ilyen programok egyik legnagyobb veszélyével, vagyis azzal, hogy azokat gyakran a legjobb munkavállalási készségekkel rendelkezők közmunkásként való alkalmazásával, azaz e személyek „lefölözésével”

¹⁷ Nemzeti foglalkoztatási stratégia 75. o.

¹⁸ Uo.

valósítják meg. Miután a stratégia kijelöli a közfoglalkoztatás keretében elvégzendő munkákat, azt is hangsúlyozza, hogy a közmunkaprogramok szervezésekor ügyelni kell arra, hogy „a munkavégzés mellett a közfoglalkoztatottak képzése, oktatása is megvalósuljon”.¹⁹

A szélesebb foglalkoztatási kontextusba ágyazott közmunkaprogram vezérlő elveivel aligha lehet egyet nem érteni. Az alapvető jogok biztosának – nem reprezentatív – vizsgálata viszont azt mutatja, hogy a közmunkaprogramok számos településen nem a stratégiában meghatározott módon valósulnak meg: közmunkát gyakran a megbízhatóbb – és nem a leghátrányosabb helyzetű – személyeknek biztosítanak, és eközben nem ügyelnek arra, hogy az alkalmazásban állók forgatásával a lehető legszélesebb kör számára váljon elérhetővé a közfoglalkoztatás intézménye. Az alapvető jogok biztosának vizsgálata²⁰ arra is felhívta a figyelmet, hogy a közfoglalkoztatottak oktatása és képzése az erre rendelkezésre álló források hiányában nem valósul meg.

¹⁹ 77. o.

²⁰ Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3025/2012. számú ügyben

Összegzés, javaslatok

Az eddigieket összegezve arra a megállapításra juthatunk, hogy a nemzetközi és az alapjogi szabályozás csak meglehetősen korlátozott lehetőségeket nyújt az aktív korú munkanélküliek ellátásában bekövetkezett jogszabályi változások, különösen a „30 napos” szabály felülvizsgálatára, annak ellenére, hogy a rendelkezés alkalmazása nyomán igazolhatóan több ezren veszítették el a megélhetésük alapját biztosító ellátásra való jogosultságukat.²¹ Noha a szabályozás következtében önhibájukon kívül is ellátatlanná válhatnak emberek, illetve jogosultságuk megtartása érdekében adott esetben díjazás nélkül kell munkát végezniük, a rendelkezések alkotmányos és emberi jogi előírásokra hivatkozva nehezen támadhatók. Annak ellenére, hogy az ILO egyezményei, az Európai Szociális Karta, az EU Alapjogi Kartája és Magyarország Alaptörvénye is tiltja a kényszermunkát, az esetjogban nem találni olyan döntést, ami a szociális segély folyósításának feltételévé tett munkavégzést aggályosnak tekintette volna abban az esetben, ha a munka visszautasításához nem kötődött kifejezetten büntetőjogi jellegű, a személyes szabadság korlátozását eredményező

²¹ „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.” ÁJB 6. o.

szankció. Ezért a hatályos szabályozás minden méltánytalansága, és a köznap értelemben vett munkakényszer alkalmazása miatt sem minősül a kényszermunka jogi értelemben vett tilalmába ütközőnek. Néhány ponton azonban mégiscsak felvethető a Szociális törvénybeli szabályozás nemzetközi rendelkezésekbe való ütközésének és alkotmányellenességének kérdése. A továbbiakban ezeket ismertetem.

A szociális biztonság megteremtésével kapcsolatos állami kötelezettség sérülése

A munkavégzési kötelezettség előírásának alkotmányosságát az Alaptörvény XIX. cikkének (3) bekezdése hivatott biztosítani, melynek szövege a következő:

Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.

A segélyezés egy éves időtartama alatt előírt 30 napos munkavégzési kötelezettség előírása belesimul a „község számára hasznos tevékenység” fogalmába. Az Alaptörvény rendelkezései ugyanakkor a szociális intézkedések *jellegét és mértékét* engedik a tevékenységhez

igazodóan megállapítani, a szociális biztonság intézményi oldalának teljesítését, vagyis magának az állam kötelezettségének az ellátását nem. Az Alaptörvény XIX. cikkének (1) bekezdése ugyan nem mond semmit arról, hogy milyen formában kell az államnak e kötelezettségét teljesítenie, de a bekezdés második mondata egyértelműen meghatározza azokat a helyzeteket, amelyekre tekintettel ezek az állami intézkedési kötelezettségek előállnak. E helyzetek között szerepel az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség, amire tekintettel az államnak ellátási kötelezettsége keletkezik. Ezért a jelenlegi szabályozással kapcsolatban felvethetők alkotmányos aggályok, mivel önhibájukon kívül munka nélkül lévő személyeket is megfoszt a megélhetésük alapjául szolgáló ellátástól, amit az államnak a XIX. cikk (1) bekezdése alapján a számukra nyújtania kéne. Az itt ismertetett érvekre tekintettel javasolható bírósági jogorvoslat és azt követően alkotmányjogi panasz benyújtásának támogatása azok körében, akiknek a foglalkoztatást helyettesítő ellátás folyósítását a Szt. 36. § (2) bekezdés ea) - eb) pontjára tekintettel szüntették meg.

Az Európai Szociális Karta 13. cikkének sérelme

A „30 napos” szabály több sem felel meg annak, ahogyan a Szociális Jogok Európai Bizottsága az Európai Szociális Karta 13. cikk (1) bekezdését értelmezi. A Kartával való összhang szempontjából megkérdőjelezhető a 30 napos munkavégzési kötelezettség teljesítését kizárólag a munkaerőpiactól már tartósan távol lévő egyének erőfeszítéseire helyező szabályozás. Ugyanígy megkérdőjelezhető az is, azok a rendelkezések, amelyek alapján segélyezettek ezrei veszítették el az alapvető megélhetést biztosító ellátáshoz való jogukat, mennyiben állnak összhangban a cikknek azzal a céljával, hogy a szociális segélyezési rendszer ellátásai a rászorulóknak számára elérhetőek legyenek.

Aligha egyeztethető össze a megfelelő segítségnyújtás Kartában lefektetett elvével az, hogy a jelenleg hatályos magyar szabályozás teljesen megfosztja megélhetésük forrásától azokat, akik kívül nem képesek eleget tenni annak a követelménynek, hogy a segély folyósításának egy éves időtartama alatt legalább 30 nap időtartamban munkát végezzenek.

A Szociális Jogok Európai Bizottságának következtetései szerint a megélhetést biztosító

szociális ellátásokhoz való hozzáférés nem tehető kizárólag diszkrecionális döntések tárgyává. A hatályos magyar szabályozásból viszont hiányoznak azok a garanciák, amelyek megakadályoznák azt, hogy a hozzáférés ne diszkrecionális döntések eredménye legyen, hiszen még a közfoglalkoztatásra kiközvetített segélyezettek alkalmazásáról is a munkáltató dönt ellenőrizhetetlen szempontrendszer alapján. Ennek a közfoglalkoztatásban való alkalmazás szempontrendszerének rögzítése vethetne véget, ami azonban egyelőre hiányzik.

Magyarország ugyan ratifikálta az Európai Szociális Karta 13. cikkét, de a fenti szempontok csak az országjelentések értékelése során merülhetnek fel, mivel a kollektív panasztételt lehetővé tevő kiegészítő jegyzőkönyvhöz hazánk nem csatlakozott.

Próbaper kezdeményezése az Emberi Jogok Európai Bíróságánál

Az Alapvető jogok és szabadságok védelméről szóló 1950. évi Római Egyezmény 3. cikke tiltja az embertelen és megalázó bánásmódot. Mint a Pancenko v. Latvia és a Larioshina v. Russia ügyek esetében felmerült, a szociális ellátások elégtelensége és hozzáférhetetlensége egy ponton felvetheti az embertelen és megalázó bánásmód

kérdését. Az, hogy mi az ellátatlanságnak az a mértéke, amit az Emberi Jogok Európai Bírósága az Egyezményt sértőnek minősítene, az eddigi ítélkezési gyakorlatból nem derült ki. A hatályos magyar szabályozás nem zárja ki, sőt egyenesen intézményesíti szélesebb rétegek ellátatlanul maradását, ami felvetheti azt, hogy a rendelkezések ellentétesek az Egyezmény 3. cikkében foglalt követelményekkel. Ezt próbaper indításával lehet tesztelni, abban az esetben, ha a 30 napos szabály alkalmazása miatt a segélyfolyósításból kizárt személy a hazai jogorvoslati fórumok végigjárása után fordulna az EJEB-hez. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy rendkívül kicsi az esélye annak, hogy egy ilyen tartalmú beadvány alapján hozna precedens értékű ítéletet a bíróság.

A jogbiztonság követelményének sérülése

A jogbiztonság érvényesülésével kapcsolatos aggályok különös hangsúllyal jelennek meg az alapvető jogok biztosának 2012. végén nyilvánosságra hozott jelentésében. A közfoglalkoztatási programokra vonatkozó szabályozás nem rögzíti egyértelműen a kiválasztás szempontjait, ezért a jelentés szerint sérül a jogbiztonság követelménye. A jogok és kötelezettségek keletkezése nem világos és