

KOZICZ ÁGNES – OTTOK VIKTÓRIA

A fogyatékossgal élő személyek munkakörülményei – az ombudsmani vizsgálatok tükrében¹

Az eljárás megindítása

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

A vizsgálat célja a fogyatékossgal élőket foglalkoztató munkáltatók hozzáállása és a foglalkoztatás körülményeinek feltárása volt, így a feltérképezés egyúttal az ésszerű alkalmazkodás feltételeire, illetve a munkaügyi és munkavédelmi felügyelőségek ellenőrzési gyakorlatára és jogszabályi hátterére is kiterjedt.

A fentiek céljából az ombudsman a vizsgálat során tájékoztatást kért valamennyi kormányhivatal munkaügyi és munkavédelmi felügyelőségétől, a Nemzeti Munkaügyi Hivataltól, az Egyenlő Bánásmód Hatóságtól, „Fogyatékossg-barát munkahely” elismerésben részesült munkáltatóktól, a Védett Szervezetek Országos Szövetségétől, a Magyarországi Akkreditált Munkáltatók Országos Érdekvédelmi Szövetségétől, valamint a Salva Vita Alapítvány által „Fogyatékossg-barát munkahely” elismerésben részesített munkáltatóktól².

A vizsgálat módszere

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

Jelenleg országos szinten kb. 1153 akkreditált munkáltatónál kb. 24 000 fő megváltozott munkaképességű személyt foglalkoztatnak. Tekintettel

¹ A teljes jelentés megtalálható a <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201205360.rtf> linken

² Tesco Global Áruházak Zrt., Teljes Életért Nonprofit Közhasznú Kft., Bababirodalom Bölcsőde és Szolgáltató Központ, Grundfos Magyarország Gyártó Kft., IBM Magyarországi Kft., Interplán Kereskedelmi és Szolgáltató Kft., McDonald’s Magyarországi Étterem Hálózat Kft., Provident Pénzügyi Zrt., Hotel Panda Kft., Macher Gépészeti és Elektronikai Kft., Esélyt a hátrányos helyzetű embereknek Alapítvány, Budapest Főváros XVIII. kerület Rákosmente Önkormányzat, Baumax Magyarország Zrt., Auchan Magyarország Kft., Johnson Controls Mezőlak Kft., Spar Magyarország Kft., Szegedi SZÉFO Fonalfeldolgozó Zrt., és a SZRT-SERVICE Üzemeltető és Oktatási Kft.

azonban arra, hogy vizsgálat a fogyatékossgal élő személyek munkakörülményeinek feltérképezésére irányult, a biztos kiemelt figyelmet fordított a Salva Vita Alapítvány által „Fogyatékossg-barát munkahely” elismerésben részesített munkáltatókra.

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

A díjazott foglalkoztatók tevékenységköre (vendéglátás, termelés, kereskedelem) és a gazdasági szektorban elfoglalt pozíciója (multinacionális cég, családi vállalkozás) egyaránt változatosnak, sokszínűnek mondható. A biztos már csak ezért is kíváncsi volt arra, hogy ezek az eltérő területeken aktív foglalkoztatók miként biztosítják a biztonságos munkakörülményeket a fogyatékossgal élő munkatársaik számára, milyen munkakörben alkalmazzák őket, milyen külön intézkedéseket hoztak és milyen erőfeszítéseket tettek azért, hogy az egyenlő bánásmód jegyében fogyatékossgal élő embertársaik is a munka világának aktív résztvevői lehessenek.

A vizsgálat megállapításai

1. A jogi definíció pontatlanságából adódó problémákkal összefüggésben

*Fogyatékos személy az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi – képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során.*³

*Megváltozott munkaképességű személy az, aki testi vagy szellemi fogyatékos, vagy akinek az orvosi rehabilitációt követően munkavállalási és munkahely-megtartási esélyei testi vagy szellemi károsodása miatt csökkennek.*⁴

Amint azt az AJB-2618/2012. számú jelentésben az ombudsman már megállapította, problémát jelent, hogy a hazai jogrendszerben nem létezik *egységes definíció a „fogyatékos személy” meghatározására*, s a fogalmak sokfélesége az egyes jogi és szakterületek különbözőségeiből fakad. A „megváltozott munkaképességű személy” fogalomkör túl tág, és több homogén csoportot foglal magában, úgymint az egészségkárosodottakat és a fogyatékossgal élőkét. Véleménye szerint az egyes csoportokon belül is jelentős eltérések lehetnek az egészségkárosodás, illetve a fogyá-

³ Fot. 4. § a) pont; Az egyes fogyatékossgai csoportok meghatározásáról a súlyos fogyatékossg minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékossgai támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/200. (VIII. 9.) Korm. rendelet

⁴ Flt. 58. § (5) bekezdés m) pontja

tékossg mértékét illetően. Ebből az következik, hogy az egészségkárosodott és a fogyatékossgal élő személyek életminősége, a környezetükhöz való alkalmazkodási képessége, foglalkoztathatóságuk mértéke széles skálán mozog, így a munka világába való hosszú távon eredményes beilleszkedésük csak egy sokkal differenciáltabb és célcsoport-specifikusabb módszertanon alapuló foglalkoztatási és támogatási rendszerben biztosítható.

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

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

A biztos korábbi vizsgálata⁵ során megkeresett szervek valamennyien jelezték, hogy a rehabilitációs hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége azért sem ösztönzi a munkáltatókat fogyatékossgal élő személy foglalkoztatására, mert a megváltozott munkaképességű személy fogalmából kiindulva a munkáltató azt az egészségkárosodott személyt fogja előnyben részesíteni, akinek a foglalkoztatása nem igényel további intézkedéseket (pl. ésszerű alkalmazkodás).

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

A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.) 19. § (4) bekezdése⁶ elnagyoltan, nem kellő részletességgel állapít meg szabályokat a munkahelyek létesítési körülményeire vonatkozóan, amennyiben mozgáskorlátozott vagy egyéb testi fogyatékos munkavállalót foglalkoztatnak.

A munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről szóló 3/2002. (II. 8.) SzCsM-EüM együttes rendelet 21. §-a⁷ szintén

⁵ A JB-2618/2012. számú jelentés

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

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

(2) Azokon a munkahelyeken, ahol megváltozott munkaképességű (fogyatékos) munkavállalókat kívánnak foglalkoztatni, az ajtókat, az ajtókat, a szintbeli különbségeket áthi-

szűkszavúan fogalmaz arra vonatkozóan, hogy a fogyatékossgal élő munkavállalók mely adottságaira kell figyelemmel lenni a munkahelyek kialakításánál. *A rendelet – az Mvt.-hez hasonlóan – nélkülözi a különböző fogyatékossgai csoportok szerinti munkavédelmi előírásokat, ugyanis a jogalkotó leginkább a mozgáskorlátozott munkavállalókra volt tekintettel a szabályozáskor.*

Mindezek alapján ahhoz, hogy a munkavédelmi rendszer valamennyi fogyatékossgal élő munkavállaló esetében hatékonyan betöltsé rendeltetését, az ombudsman célszerűnek tartja a törvényhez kapcsolódó végrehajtási rendeleteknek – a különböző fogyatékossgai csoportba tartozó személyek érdekeit képviselő civil szervezetek tapasztalatainak felhasználásával való – módosítását.

2. Az ésszerű alkalmazkodás feltételeiről

A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény az alapvető kötelezettségek között nevesíti, hogy *a fogyatékossgal élő személy foglalkoztatása során gondoskodni kell az ésszerű alkalmazkodás feltételeinek biztosításáról.*⁸

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

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

A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben található meghatározás szerint az *ésszerű alkalmazkodás* azokat az elengedhetetlen és megfelelő módosításokat és változtatásokat jelenti, amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, és adott esetben azért szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékossgal élő személy alap-

dalókat, a lépcsőket, a zuhanyozókat, a mosdókat és a munkahellyel összefüggő berendezéseket a testi adottságaiknak megfelelően, illetve megváltozott munkaképességükre figyelemmel kell kialakítani vagy szükség esetén átalakítani.

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

⁸ Új Mt. 51. § (5) bekezdés

vető emberi jogainak és szabadságainak a mindenkit megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását. A tapasztaltak szerint ugyanis a gyakorlatban nincs olyan, egységes szempontrendszer, amelynek alapján a foglalkoztatók valamennyi fogyatékossgai csoporthoz tartozó munkavállalójuk számára azok tulajdonságaihoz és képességeihez igazítva alakíthatnák a munkahelyi körülményeket.

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

Ehhez kapcsolódóan további nehézséget jelent, hogy a munkáltatók számára nem elérhetőek az ésszerű alkalmazkodás feltételeinek megteremtéséhez megfelelő források, illetve a támogatási rendszer. Mindezt az ombudsman által megkeresett, valamennyi munkáltató jelezte. Problémát jelent az is, hogy fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatásához és az ésszerű alkalmazkodás követelményeinek megvalósításához a pályázatok kiírását az illetékes szervek nem hangolják össze. Központi költségvetésből támogatást jelenleg csak az akkreditált munkáltatók igényelhetnek, a nem akkreditált munkáltatókat a rehabilitációs hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége alól való mentesítéssel és a rehabilitációs kártya intézményével kívánja támogatni a jogalkotó.

3. A munkaügyi, munkavédelmi ellenőrzésekkel összefüggésben

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

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

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

A vizsgálat során a biztosnak nem volt lehetősége egyértelműen meggyőződni arról, hogy a megyei szakigazgatási szervek rendelkeznek-e kifejezetten a fogyatékossgal élő személyek munkakörülményeinek ellenőrzésére vonatkozó – éves ütemtervhez hasonló – stratégiával és

ahhoz kapcsolódó ellenőrzési gyakorlattal. Tapasztalatai szerint a felügyelőségek rendszerszerűen csak az akkreditált munkáltatókat ellenőrzik; a nem akkreditált munkáltatók egy része arról számolt be, hogy az utóbbi években elenyésző volt az ellenőrzések száma, sőt, akadt olyan munkáltató, amelynél évek óta nem folytattak munkavédelmi és munkaügyi ellenőrzést.

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

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

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

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

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

Az alapvető jogok biztosának intézkedései

A vizsgálat során feltárt, az alapjoggal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük megelőzése érdekében az alapvető jogok biztosa felkérte a *nemzetgazdasági minisztert, hogy az emberi erőforrások miniszterével együttműködve* dolgozza ki az ésszerű alkalmazkodás feltételrendszerének részletszabályait, továbbá teremtsen meg a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatását elősegítő támogatási rendszer összhangját. Továbbá: együttműködésben a *Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójával*, kezdeményezzen határozott intézkedéseket – a jelentésében tett megállapítások figyelembe vételével – egy központi ellenőrzési stratégia kidolgozása és annak valamennyi munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szerv általi alkalmazása érdekében. Ennek részeként támogassa egy olyan, ellenőrzési protokoll kialakítását, amelynek során az ellenőrök az ellenőrzés megkezdésekor meggyőződnek arról, hogy az adott munkáltató foglalkoztat-e fogyatékossgal élő munkavállalót, és amennyiben foglalkoztat, a munkavédelmi, illetve munkaügyi ellenőrzés térjen ki a fogyatékossgal élők foglalkoztatására vonatkozó, speciális munkavédelmi előírások betartásának vizsgálatára is. Emellett teremtsen meg a szükséges jogszabályi környezetet ahhoz, hogy – az ellenőrzési stratégia eredményessége érdekében – a szakigazgatási szervek nyilvántartásából egyértelműen kitűnjön, mely munkáltatók alkalmaznak fogyatékossgal élő munkavállalókat, tekintettel arra, hogy a rehabilitációs hozzájárulás megfizetése kapcsán ezek az adatok részben már rendelkezésre állnak.

Kérjük kedves Olvasóinkat,
hogy adójuk 1%-ával támogassák
az *esély* társadalom- és szociálpolitikai folyóirat kiadását!
Hilscher Rezső Alapítvány
Adószám: 19650988-2-43