

HAIDEGGER MARIANNA – KOZICZ ÁGNES

A fogyatékossgal élő személyek képzése – az ombudsmani vizsgálatok tükrében¹

Az eljárás megindulása és módszere

A 2012-ben indított, „A Munka Méltósága” című, átfogó munkajogi projekt keretében az ombudsman vizsgálta a *fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzetét* is.

A fogyatékossgal élők foglalkoztatásával kapcsolatos vizsgálatainak harmadik iránya a fogyatékossgal élő személyek munkavállalását, munkavégzését elősegítő és támogató *képzési rendszert* hivatott feltérképezni, választ keresve arra a kérdésre, hogy a fogyatékossgal élők eredményes munkaerő-piaci elhelyezkedése érdekében milyen képzési stratégia létezik, illetve hogy beszélhetünk-e képzésről, továbbképzésről, átképzésről.

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

A fentiekre tekintettel az alapvető jogok biztosa hivatalból átfogó vizsgálatot indított. A vizsgálat során tájékoztatást kért az Emberi Erőforrások Minisztériumától, a Nemzetgazdasági Minisztériumtól, a Nemzeti Munkaügyi Hivaltól, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivaltól, a Nemzeti Család és Szociálpolitikai Intézettől, számos civil érdekképviseleti szervezettől², valamint a gyakorlati képzést végző szakiskoláktól, illetve intézményektől³.

¹ A teljes jelentés megtalálható a <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201204832.rtf> linken

² Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhazsnú Nonprofit Kft., Salva Vita Alapítvány, Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége, a Siketek és Nagyothallók Országos Szövetsége, a Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége, az Értelmi Fogyatékossgal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége, az Autisták Országos Szövetsége

³ Csalogány Óvoda, Általános Iskola, Készségfejlesztő Speciális Szakiskola, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Központ, Diákotthon és Gyermekotthon; Bárczi Gusztáv

A vizsgálat célja a fogyatékossgal élő munkaeőpiacra való bejutásának lehetőségei, a bennmaradásuk esélyeinek feltárása volt. A biztos választ keresett arra a kérdésre is, hogy az eredményes munkaeő-piaci elhelyezkedésük érdekében milyen képzések hozzáférhetők az egyes fogyatékossgai csoportba tartozók számára, hogyan értesülnek az érintettek a munkalehetőségekről, a pályázatokról, illetve hogy működik-e a fogyatékossgal élő részére továbbképzési, átképzési és mentori hálózat.

A vizsgálat megállapításai

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

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

A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban Fot.) 13. §-a értelmében a fogyatékos személynek joga, hogy állapotának megfelelően és életkorától függően korai fejlesztésben és gondozásban, óvodai nevelésben, iskolai nevelésben és oktatásban, *fejlesztő felkészítésben, szakképzésben, felnőttképzésben, továbbá felsőoktatásban* vegyen részt a vonatkozó jogszabályokban meghatározottak szerint.

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

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

Óvoda, Általános Iskola, Készségfejlesztő Speciális Szakiskola, Kollégium és Különleges Gyermekotthon budapesti, győri és kaposvári tagintézménye, Újbudai Speciális Szakiskola; Szarznád Nevelési és Oktatási Központ és RIDENS Szakképző Iskola, Speciális Szakiskola és Kollégium

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

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

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

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

Az egységes szabályozás és intézményrendszer kialakítását, illetve a munkaerő-piaci igényekhez igazodó képzések jegyzékének meghatározását akadályozza az is, hogy nem áll rendelkezésre egy olyan kiterjedt adatbázis, amely nyilvántartja a fogyatékossgal élők képzését biztosító intézményeket. Intézményes keretek hiányában a civil szervezetek pályázati forrásokból szerveznek képzéseket a fogyatékossgal élők számára, ami azonban a kiszámíthatatlanságok és a hosszú távra nem tervezhető megoldások terepe. A vizsgálat során a biztos megállapította, hogy ugyan meghirdetnek fogyatékossgal élők esélyegyenlőségét célzó pályázatokat, a pályázati feltételek azonban szűkre szabják a lehetséges pályázók körét. Ezt támasztja alá, hogy több, az ombudsman által megkeresett civil szervezet sem tudott eredményesen részt venni az ilyen pályázatokon.

Az ombudsman álláspontja szerint az állami és civil szféra tagjainak nagyobb hangsúlyt kellene fektetniük a folyamatos együttműködésre, biztosítva a hatékony, kölcsönös információáramlást. A civil szervezetek számára biztosított együttműködés jelenleg kimerül a jogalkotásra vonat-

kozó véleményezési lehetőségben, amely azonban az érdemi vélemények elkészítéséhez szükséges felkészülési idő hiánya miatt nem tölti be rendeltetését. Valamennyi civil szervezet arról számolt be, hogy gyakorlati tapasztalataikon alapuló szakmai javaslataik nem jutnak el a jogalkotóhoz. A biztos álláspontja szerint a fogyatékossgal élő élethosszig tartó tanulását biztosító és a foglalkoztatásukat elősegítő képzési rendszer kiépítése érdekében az illetékes minisztériumoknak célszerű lenne a civil szervezetek által kidolgozott, igazoltan eredményes és hatékony gyakorlati módszereket és programokat (például Munkahelyi Gyakorlat Program, Támogatott Foglalkoztatás, 4M módszer) támogatni, valamint ezek országos szintű alkalmazását ösztönözni.

Amint azt az ombudsman már az AJB-2618/2012. számú jelentésében is megállapította, problémát jelent, hogy a hazai jogrendszerben nem létezik *egységes definíció a „fogyatékos személy” meghatározására*, s hogy a fogalmak sokfélesége az egyes jogi és szakmai területek különbözőségéből fakad. A jelenlegi foglalkoztatási rendszer a fogyatékossgal élő foglalkoztatását nem támogatja, hiszen a „megváltozott munkaképességű személy” fogalomkör tág, és több homogén csoportot foglal magában, éspedig egészségkárosodottakat és fogyatékossgal élő személyeket. Véleménye szerint ugyanakkor az egyes csoportokon belül is jelentős eltérések lehetnek az egészségkárosodás, illetve a fogyatékossgal 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 beilleszkedésüket csak egy sokkal differenciáltabb és célcsoport-specifikusabb módszertanon alapuló foglalkoztatási és támogatási rendszerben lehetne biztosítani.

A megállapítással kapcsolatban az emberi erőforrások minisztere arról tájékoztatta a biztost, hogy a tárca törekszik az egységes fogalomrendszer kidolgozására, ugyanakkor az ombudsman tudomása szerint a 1056/2012. (III. 9.) Korm. határozat 1. mellékletében a fogyatékossgal élő személy fogalmát illetően – a Fot. és az ENSZ Egyezmény rendelkezéseinek összhangját megteremteni célzó – módosító javaslat benyújtásának 2012. szeptember 30-i határideje anélkül járt le, hogy bármi is történt volna a fogalom tisztázása érdekében.

Az ombudsman a vizsgálat során sajnálattal tapasztalta, hogy valamennyi megkeresett szerv továbbra is téves fogalomhasználattal él, ugyanis az elfogadott, helyes szóhasználat szerint az érzékszervi, mozgásszervi és értelmi sérült, illetve akadályozott személyek *„fogyatékos személyek”*, illetve *„fogyatékossgal élő személyek”*. A társadalmi szemléletformálás érdekében és az esélyegyenlőség jegyében ezért a *„fogyatékossgal élő személyek”* szóhasználat kerülendő.⁴

A biztos a jelentésében azt is megjegyezte, hogy a munkáltatóknak és a szélesebb értelemben vett társadalomnak a fogyatékossgal élő személyek iránti befogadóbb, elfogadóbb viselkedése érdekében szükség lenne

⁴ Ugyanakkor sajnálatos módon az Alaptörvény is ezt a téves megfogalmazást használja a XV. cikk (5) bekezdésében, miszerint *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékossgal élőket.”*

a társadalmi szemléletformálás eszközeire és minél szélesebb körben történő érvényesítésére forrásokat elkülöníteni.

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

Az alapvető jogok biztosának intézkedései

A vizsgálat során feltárt, az alapjoggal összefüggő visszásságok orvoslása és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében a biztos felkérte a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy az *emberi erőforrások miniszterével* együttműködve fordítson kiemelt figyelmet a fogyatékossgal élők személyek foglalkoztatását elősegítő képzésre. Emellett – a jelentésében tett megállapítások figyelembe vételével – kezdeményezzen határozott intézkedéseket annak céljából, hogy minél hatékonyabban valósuljon meg a fogyatékossgal élők személyek munkaerő-piaci integrációja, biztosítva számukra az élethosszig tartó tanulás lehetőségét. Az *emberi erőforrások miniszterét* pedig arra szólította fel, hogy tegyen határozott intézkedéseket a mindenkor képzések jegyzéke és a képzési intézmények könnyű hozzáférhetősége érdekében, a fogyatékossgal élők személyek számára.