

PARADIGMAVÁLTÁS A FOGLALKOZTATÁST ELŐSEGÍTŐ JOG SZABÁLYAIBAN

*A foglalkoztatási kerettörvényben rejlő lehetőségek
és egyes szabályozási anomáliák¹*

SÍPOS Marcell
PhD-hallgató (DE ÁJK)

1. Problémafelvetés

Meglátásom szerint nem túlzás azt állítani, hogy a tágan vett munkajogon belül az egyik legnagyobb mértékben a foglalkoztatást elősegítő jog területét érintették és érintik a társadalmunkra, gazdaságunkra nehezedő expanzív hatások. Több mint két éve a koronavírus világjárvány volt az, amely elindította egyes jogintézmények alapjaitól kezdődő átformálását,² míg ez évben az orosz–ukrán konfliktushelyzet miatti migrációs hullám teszi próbára a magyar munkaerőpiacot.³

Mindezektől függetlenül leszögezem, hogy jelen tanulmányomnak nem célja a kelet-európai válsághelyzet miatti behatások hazai foglalkoztatási mutatókra gyakorolt hatásának és ezen küzdelem sikeres megoldásához vezető lehetséges útvonalak

¹ A tudományos közlemény elkészítését az EFOP-3.6.3-VEKOP-16-2017-00007 azonosító számú, „Te-hetségből fiatal kutató” A kutatói életpályát támogató tevékenységek a felsőoktatásban című projekt támogatta.

² Ahogy Tallián Blanka is rávilág arra tanulmányában, hogy napjainkban kifejezetten idegennek számít a világjárvány szó említése, oly rég volt már az utolsó. Így szinte természetesen, hogy egyes jogintézmények nem képesek egy ilyen expanzív behatás esetén kielégítően működni. Ld. TALLIÁN Blanka: A világjárvány hatása a határozott idejű munkaviszonyra - „esetlegesen a szerződések megszüntetésére kifejezetten szükség van”. *Munkajog*, 2021/1., 24.

³ Ez alatt különösen arra gondolok, hogy az országba napi szinten beérkező több ezer ukrán menekült hosszútávú munkaerőpiaci elhelyezését meg kell oldani. Ez természetesen nem egyszerű feladat, ugyanis a magyart nem, vagy csak kevésbé beszélő személy foglalkoztatása mindig nehezebb helyzetet teremt a megszokott reintegrációs feladatoknál.

felvázolásának a bemutatása.⁴ Munkám során kizárólag a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről szóló 2020. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Fftv., Foglalkoztatási törvény) és a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról szóló 100/2021. (II. 27.) Korm. rendelet (továbbiakban: Fftv. vhr.) által bevezetett paradigmaváltására és annak jogtudományi szempontú értékelésére koncentrálok. Ennek folyamán az egyes érvek-ellenérvek keresztüzének felvázolása mellett részletesen kitérek a hatálybalépést megelőző jogalkalmazói tapasztalatokra, a korábbi aktív eszközrendszer ítélkezésben megjelenő buktatóira, illetve a jelenlegi foglalkoztatáspolitikai metódusok esetleges gyakorlati anomáliáira.

Ahogy bevezetőm első pár sorában már előrevetítettem, a hazai foglalkoztatáspolitikai alapvető változáson ment keresztül az elmúlt években. Ez az átalakulás pedig elsősorban a prezentált, munkaerőpiacot érintő, expanzív tényezőknek köszönhető. Ilyen például a platform munkavégzés, mint új típusú foglalkoztatási módszer, amely egy másik megoldást kínál a dinamikus környezetváltozásra, mint a már bevett, kodifikált atipikus jogviszonyok.⁵ Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvénynek (továbbiakban: Ftt.) pusztán egyes fejezetei azok, amelyek hatályukat veszítették az Fftv. hatálybalépésével. Ha megvizsgáljuk, melyek ezek a részcsoportok, akkor rögtön nyilvánvalóvá válik, hogy a klasszikus és jelenleg elfogadott aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai kategorizálás⁶ közül az aktív oldalt erősítő tényezők azok, amelyek transzformációja megállapítható.⁷ Mindazonáltal személy szerint idejémtúlnak és meghaladottnak találok a foglalkoztatást elősegítő jog ezen két oldalának megkülönböztetését. Ez a recesszív csoportosítás különösen a jelenlegi jogszabályi változások közepette válik terhesse. Jelen tanulmányomban így kísérletet teszek az uralkodó aktív-passzív csoportosítás ledöntésére, illetve legalább annak aktuálissá tételére.

Az Ftt. adott egységét érintő változások azonban egyáltalán nem hatnak meglepően. A több mint tíz éve hatalmon lévő kormányzat alapvető stratégiája mindig is a munkaközponti társadalom megteremtése volt.⁸ A politikai kommunikáció, jogszabályalkotás is mind ez irányba mozdította el a mérleg nyelvét, így az aktív eszközrendszert

⁴ Ezen tanulmánnyal párhuzamosan azonban kutatást folytatok az Ukrajna területéről érkezett, ukrán állampolgársággal rendelkező személyek munkavállalásának támogatásáról szóló 96/2022. (III. 10.) Korm. rendelet (továbbiakban: 96/2022. Korm. rendelet) és a az ukrán állampolgársággal rendelkező személyek egyes költségvetési szerveknél való foglalkoztatásának támogatásáról szóló 173/2022. (IV. 29.) Korm. rendelet (továbbiakban: 173/2022 Korm. rendelet) aktuális szabályit tekintve, illetve az ukrán állampolgárságú személyek foglalkoztatásában rejlő potenciál minél teljesebb körű kihasználhatóságára nézve.

⁵ KISS Gergely Árpád: Platform Office? Újszerű megközelítés a foglalkoztatásban. *Közjogi Szemle*, 2021/1. 53.

⁶ NAGY Judit: *Foglalkoztatáspolitikai*, NKE, 2018., 42.

⁷ RAB Henriett: A foglalkoztatáspolitikai eszközök szabályozásának változása napjainkban, *Debreceni Jogi Műhely*, 2006/2.

⁸ Éva GELLÉRNÉ LUKÁCS: Support for Families. A Way to Tackle COVID-19 and Its Implications in Hungary, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, Vol. 9. No. 1. (2021), 99.

érintő változások jó néhány megoldásával találkozhatunk, ha pusztán visszatekintünk az elmúlt bő egy évtizedre.⁹ Ezzel ellentétben a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök tekintetében az Ft. megalkotása óta stagnálás tapasztalható, amely nyilvánvalóan az előbbieken említett „segély helyett munka”¹⁰ mottóval fémjelzett politikai stratégia eredménye.

Azonban az általam meghaladottnak vélt kategorizálásból kiindulva közel sem biztos, hogy a foglalkoztatáspolitikai passzív oldala ne ment volna keresztül egy viszonylagos szemléletváltáson, amely azonban annak nem kifejezetten szembeötlő jellege folytán látens maradhatott.

Ilyen és ezirányú foglalkoztatási témakörök részleteibe menő kifejtésével foglalkozom a következő logikai részegységek során. Ennek körében igyekszem úgy tálalni a szociális jog eme szegmensét, hogy a széleskörű olvasóközönség számára is kellően érthető és befogadható, egyúttal szemléletformáló legyen.

2. Jogszabályalkotási előzmények

Ahhoz, hogy megértsük, miért volt szükség a foglalkoztatási jogszabály átalakítására, újragondolására, célszerű megismerni a norma megalkotásához vezető okfolyamatot és a törvénykezés során fókuszba állított elveket. Tekintettel azonban arra, hogy a jogtörténeti előzmények – azok jelentős terjedelme miatt – önálló tanulmányban is összefoglalhatók lennének, így jelen cikk során igyekeztem kizárólag a közelmúlt meghatározó eseményeit számításba venni.

A foglalkoztatási szektort érintő, közelmúltbeli, mérföldkönek számító állomás az egységes közfoglalkoztatási rendszer megteremtése.¹¹ A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (továbbiakban: Kftv.) általános indokolása kifejti, hogy az új rendszer bevezetésének egyik alapvető indoka az értékteremtő munka létrehozása¹² egy speciális foglalkoztatási jogviszony keretei között.¹³ Ráadásul a foglalkoztatott piaci igényeknek megfelelő képzéseken vehet részt, így segítve a minél gyorsabb, teljesebb

⁹ Talán az egyik legismertebb, kvázi tipikusnak mondható foglalkoztatáspolitikai reform volt az egységes közfoglalkoztatási rendszer megteremtése, de ugyanezen munkaközpontú gondolkodásmódot támasztja alá a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (továbbiakban: Mt.) számos közelmúltbeli változása, mint például a munkaidőkeret felemelése, illetve az atipikus foglalkoztatási formák térnyerésének a támogatása, a home office közszolgálati szektoron belüli kodifikálása.

¹⁰ CSOBA Judit: „Segély helyett munka.” – A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai, *Szociológiai Szemle*, 2010/1., 26-50.

¹¹ HOFFMANN István: *Bevezetés a szociális jogba*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015., 78.

¹² A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló T/3500. számú törvényjavaslat indokolása

¹³ GYULAVÁRI Tamás: *A szürke állomány*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 240.

munkaerőpiaci reintegrációját.¹⁴ A javaslat hangsúlyozza a munka fontosságát, így előirányozva annak kiemelkedését a foglalkoztatáspolitikai eszközök sorából.¹⁵

Látható, hogy a kormányváltást követően szinte azonnal megkezdődött a foglalkoztatást elősegítő jog átalakítása. A 2010-es évek során azonban egy viszonylagos stagnálás fedezhető fel, amely valójában a közfoglalkoztatás minden eszköznél hangsúlyosabbá tételére vezethető vissza. Nyilvánvaló, hogy ezen – Ferencz által tanulmányában is részletezett – speciális, atipikus foglalkoztatási jogviszonynak köszönhetően statisztikai szempontból a munkanélküliség csökkent, így könnyebben kommunikálhatóvá vált az Ft. eszközeihez való ragaszkodás. Ha ugyanis majd minden ember dolgozik, okafogyottá válnak ezen ellátások, mechanizmusok.¹⁶

Mindettől függetlenül az aktív oldal elemei közül a képzési rendszer szintén jelentős átalakuláson esett át. Az elmúlt bő egy évtized során a második szakképzési törvényünk lépett hatályba,¹⁷ míg a felnőttképzés területén is új jogszabályi keretek kerültek meghatározásra.¹⁸ Azonban jelen publikáció terjedelmi korlátaira és tartalmára tekintettel a következőkben nem kifejezetten a képzési mechanizmust érintő változtatásokra koncentrálok, hanem az Ft. egyes normáit hatályon kívül helyező szabályokat elemzem.

A valóság azonban árnyaltabb a munkanélküliség tüneti kezelését valóban elősegítő teljes 'közfoglalkoztatottság' elérésénél. Erre a következő, jelentősebb állomás mutatott rá, olyan hézagokat tárva fel, amelyeket már nem lehetett az 1991-es jogszabály kozmetikázásával elfedni, sürgős törvényalkotásra volt szükséges, megelőzendő a munkaerőpiac összeroppanását. A koronavírus világjárvány generálta recesszió megelőzése, hatásának csökkentése érdekében a veszélyhelyzeti kormányzás számos erőfeszítést tett.¹⁹ Így a rendeleti jogalkotás során olyan új, eddig nem alkalmazott módszerek láttak napvilágot, amelyek a jelenleg hatályos Fftv. helyes gyakorlati átültetéséhez mintegy mankóként szolgáltak.²⁰

Így érkezünk el az átalakulás utolsó mérföldkövéhez, az Fftv. és a végrehajtási rendeletének jogalkotási folyamatához. Ha megnézzük ezen két jogszabály indokolását, egyértelművé válik számunkra, hogy a COVID-járványhelyzet generálta munkaerőpiaci feszültségek mintegy kiemelt prioritássá tették a foglalkoztatáspolitikai átalakítását. A normaalkotó felismerte azt a helyzetet, hogy az 1991. óta hatályban lévő instrumentumrendszer képtelen kielégítően reagálni a jelenlegi, megváltozott

¹⁴ Nyilvánvalóan a jogviszony gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban alapvető ellentmondások láttak napvilágot, azonban jelen tanulmányban pusztán a foglalkoztatási platformok átalakításával párhuzamosan térek ki a közfoglalkoztatásra, így kritikai észrevételeket nem céloz megfogalmazni.

¹⁵ A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló T/3500. számú törvényjavaslat indokolása

¹⁶ FERENCZ Jácint: Közfoglalkoztatás mint atipikus munkaviszony. *Jog-Állam-Politika*, 2014/2. 125–134.

¹⁷ BALOGH Áron Péter: A kedvezőbb eltérés elvének jogalkalmazási kérdései a szakképzési munkaviszony fényében. *Munkajog*, 2020/3. 13.

¹⁸ A felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény.

¹⁹ Ld. 105/2020. (IV.10.) Korm. rendelet, 310/2021. (VI.7.) Korm. rendelet, 485/2020. (XI.10.) Korm. rendelet.

²⁰ Ld. SIPOS Marcell: Útravaló a bértámogatáshoz – avagy az aktív foglalkoztatáspolitikai új zászlóshajójának jogalkalmazói tapasztalatai a világjárvány tükrében. *Munkajog*, 2021/4. 58–63.

gazdasági helyzetben az egyes foglalkoztatók és piaci szereplők igényeire. Így egy olyan, jogviszonyok közti átvezető rendszer kiépítési szükséges, amely mind a munkáltató szempontjából, mind az álláskereső oldalról nézve képes érdemi eredményeket elérni a munkanélküliség, illetve a munkaerőhiány terén.²¹

Mindazonáltal célszerűnek tartom a munkanélküliség és a munkaerőhiány jelenségének együttes kezelését kiemelni, ugyanis csakis így lehet érdemi eredményeket elérni a foglalkoztatási piacon.²² Véleményem szerint csakis ily módon lehet produktívabb, rugalmasabb humánerőforrás réteget kialakítani a munkaerőpiac palettáján.

3. A foglalkoztatási kerettörvény névumai

Az új jogszabály megalkotása során töretlenül megfigyelhető az a törvényalkotói akarat, amely az előzőekben felvázolt jogtörténeti előzmények sorai között, a 2010-es évek óta meghatározza a foglalkoztatási szakpolitikát. A klasszikus kategorizálás szerinti aktív oldalt erősítő, tényleges munkaerőpiaci reintegrációt előtérbe helyező eszközök hangsúlyát a foglalkoztatási törvény preambuluma is megerősíti.

A normaalkotó által meghatározott jogpolitikai cél a megfelelő munkahely megtalálása, a munkahelykeresés megkönnyítése, a munkahely megtartásának elősegítése, illetve a munkaköri alapú reintegráció. Mindezen kifejezetten foglalkoztatáspolitikai elvek mellett első olvasatban idegennek tűnő módon a foglalkoztatásfelügyeleti tevékenység által követendő irányvonalakat is felvázolja.²³

Korábbi szakmai álláspontom szerint – amely nagyjából egyezett a jogtudomány nevesebb képviselőinek véleményével²⁴ – amellet érveltem volna, hogy ezen, hazai jogszabályi környezettől – különösen a foglalkoztatási szakpolitikától – merően eltérő újítás egybemossa a munkajog különböző szegmenseit, és egy átláthatatlan szabályozási környezetet teremt. Jelenlegi véleményem azonban épp ennek az ellenkezőjének feleltethető meg. Való igaz, hogy szokatlan ez a megoldásmód, mivel korábban mindkét szegmens külön, önálló törvényben került szabályozásra, azonban a két terület közötti szoros kapcsolat a jogalkotó általi ezirányú, erőteljes érzékeltetése új alapokra helyezi a foglalkoztatáspolitikát.

Ez az új platform pedig a jogszerű foglalkoztatás minél teljesebb elérése, ugyanis lényegében a munkaügyi ellenőrzés²⁵ és a foglalkoztatáspolitikai is ezt a központi célt hivatott szolgálni.²⁶ A foglalkoztatást elősegítő jog elvei akkor tudnak legteljesebben érvényesülni, ha annak területi hatálya alatt legális, úgynevezett fehér munkaerőpiac

²¹ Végső előterjesztői indoklás a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről szóló 2020. évi CXXXV. törvényhez. *Indokolások Tára*, 2020/158.

²² HALMOS Szilvia: A munkaerőhiány, mint a munkajog temetője? In: BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – TÁLNÉ MOLNÁR Erika (szerk.): *Quid Juris? Ünnepi kötet a Munkaügyi Bírák Országos Egyesülete megalakulásának 20. évfordulójára*. Budapest–Pécs, Kúria – Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar – Munkaügyi Bírák Országos Egyesülete, 2018. 147–168.

²³ Fftv. preambuluma

²⁴ DUDÁS Katalin: A foglalkoztatás-felügyeleti hatóságra vonatkozó új szabályokról. *Munkajog*, 2021/2. 60.

²⁵ RÁCZ Zoltán: Menekülés a munkajogból? *Állam és Jogtudomány*, 2006/3. 393–394.

²⁶ RAB i. m. 2006/2.

A védelem erősítése mellett azonban az Európai Unió (a továbbiakban: EU), mint szupranacionális közösség által nyújtott támogatások feltétele is a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő személyek kiemelt figyelemmel történő kezelése.³² Erre a munkaerőpiaci támogatásokkal kapcsolatos, az Európai Bizottság úgynevezett Általános Csoportmentességi Rendeletének preambuluma, illetve 32–35. cikkei a legkonkrétabb példák. A foglalkoztatási kerettörvény 100/2021. Korm. rendeletében foglalt részletszabályok kapcsán több esetben visszautal a bizottsági rendelet által lefektetett szabályokra, illetve fogalmakra.

Példának okáért az Fftv. 5. § (1) bekezdés a) pontjából világosan kiderül, hogy azon kérdésre, hogy ki minősül a munkaerőpiaci támogatások vonatkozásában súlyosan hátrányos helyzetű munkavállalónak, az előbb hivatkozott uniós jogi norma ad iránymutatást.³³ Ezzel kapcsolatban azonban egy szabályozási anomáliára is rámutatok a következőkben, összehasonlító módszerrel elemezve az Ft. mellett korábban hatályos, aktív eszközök egy részét tartalmazó, a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet (továbbiakban: 6/1996. MüM rendelet) 11. §-át.

Ahogy az előzőekben említettem, az Általános Csoportmentességi Rendelet és a magyar foglalkoztatási kerettörvény több ponton kapcsolódik egymáshoz. Példaként kiemelem a súlyosan hátrányos helyzetű munkavállaló Fftv. 5. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott fogalma körében a bizottsági rendeletre való visszautalást.

Ezt azonban több szempontból is problémásnak találom a jelenlegi jogszabályi környezetben. Mindenekelőtt pozitív szempontként értékelendő, hogy a jogalkotó szemmel látható különbséget tesz a hátrányos, illetve a súlyosan hátrányos helyzetű munkavállaló és a megváltozott munkaképességű munkavállaló között. Való igaz, hogy a dogmatikai különválasztás már korábban egyértelműen megtörtént, azonban a két esetkör között olyan óriási különbség van, amelyet fogalmi szinten álláspontra szerint nem szabad egy jogszabályhely alatt rendezni. Mégpedig a 6/1996. MüM rendelet 11. § 2013. december 31. napjáig hatályos szabályai között így szerepelt, igaz két külön – a) és b) – pontban.

Ettől függetlenül azonban mind az Fftv. 5. § (1) bekezdés a) pontja, mind a 100/2021. Korm. rendelet 2. § a) és c) pontja akként rendelkezik, hogy a hátrányos helyzetű, illetve súlyosan hátrányos helyzetű munkavállaló alapfogalma a 651/2014/EU bizottsági rendeletből vezethető le.

Meglátásom szerint a jogalkotó ezirányú definícióalkotása – a korábbi 6/1996. MüM rendelet 11. § (2) bekezdés a) pontjához képest – elhamarkodott döntésnek hathat. A szabályozási anomália azonban nem csak ezen könnyelmű dogmatikai alapozásban ragadható meg. Pontosabban inkább ebből vezethető le, több szálon.

³² A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről, HL L 187/1, 2014.06.26.

³³ Fftv. 5.§ (1).

Első ilyen megközelítése a problémának a jogalkalmazói szemszögből történő vizsgálata. Az Fftv.-t és a 100/2021. Korm. rendeletet is elsősorban – ahogy az európai államok foglalkoztatáspolitikai környezetének többségében – a közigazgatási szervek, azaz a ‘munkaügyi központok’³⁴ forgatják napi szinten. Pontos dogmatikai alapok hiányában a jogalkalmazói mechanizmus nehezen lesz gördülékeny. A bizottsági rendeletre történő visszautalással ugyanis azt érheti el a normaalkotó, hogy a közigazgatási szervnél dolgozó ügyintézőt belékényszeríti egy közösségi jogi aktus értelmezésébe. Az uniós jogszabályok nyelvezete, illetve azok felépítése egyáltalán nem hasonlítható össze például a 6/1996. MüM rendelet szövegezésével. Így egyrészt a jogszabályváltozással járó nehézségek leküzdése több időt fog igénybe venni, illetve egy munkaügyi ügyintézőtől nem gondolom, hogy elvárható kell, hogy legyen egy uniós – ráadásul felhatalmazáson alapuló – jogi aktus értelmezése.³⁵

A problematika másik szála pedig a 651/2014/EU bizottsági rendelet felhatalmazáson alapuló jogi aktus jellegéből következik. Ahhoz azonban, hogy könnyebben érthető legyen, miért is alakulhat ki anomália emiatt, fontosnak tartom lefektetni, mit is jelent a felhatalmazáson alapuló jogi aktus az Európai Unió jogforrási rendszerében.

Az EU-n belüli jogforrási hierarchia alapvetően különbözik a hazai környezetben megszokottaktól. Ennek egyik oka, hogy az Európai Unió nem rendelkezik kötelező erejű jogszabályalkotási hatáskörrel bizonyos tagállami politikák kapcsán. A foglalkoztatás- és szociálpolitika is pontosan egy ilyen kategóriát képez a közösségen belül. Ezen még a szociál- és foglalkoztatáspolitikai szempontból is jelentősnek mondható, ám a ‘puha’ jog keretei között megmaradó Szociális Jogok Európai Pillére sem változtatott.³⁶

Alapvetően megkülönböztethetünk elsődleges, másodlagos és harmadlagos jogforrásokat. Az első kettő kötelező érvényű lesz a tagállamokra nézve, és bizonyos feltételek fennállása esetén közvetlen hatállyal rendelkeznek, azaz tagállami bíróság előtt igényt alapíthatnak rájuk.³⁷ Ezek kapcsán a Miniszterek Tanácsa és az Európai Parlament rendelkezik kizárólagos jogalkotási hatáskörrel.³⁸ Míg az utóbbiak jelen esetben irrelevánsak, mivel kötelező jellegük nincs, pusztán ajánlás jellegű jogszabályok a tagállami szakpolitikák közelítésére. Egyébként a foglalkoztatáspolitikai pontosan ezen tárgykörbe tartozik.³⁹

³⁴ PRUGBERGER Tamás: A munkaerőpiac és a foglalkoztatás hazai szervezeti és működési rendszerének tételes jogi alakulása a nyugat-európai megoldások tükrében. *Európa Jog*, 2016/1. 29–33.

³⁵ A jog értelmezésével kapcsolatos nehézségeket ld. bővebben: POKOL Béla: A jog szövegrétegének határai a jogértelmezésben. *Jogtudományi Közlöny*, 2014/3. 128–141. ()

³⁶ Igaz ez még annak a fényében is, hogy a közelmúltban számos olyan esemény történt, amely egy szorosabb közösségi együttműködést vetíthet előre. Ld. ZACCARIA Márton Leó: Pillanatkép a munkavállalói jogokról az Európai Unió jogában. Stagnálás, változás vagy fejlődés? *Iustum Aequum Salutare*, 2019/1. 100–101.

³⁷ VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. Budapest, CompLex, 2013., 297–301.

³⁸ Illetve ezen túlmenően finánciális kérdésekben, például a monetáris politika területén az Európai Központi Bank is jogalkotói hatáskörrel rendelkezik, ám jelen tanulmány esetében ez egyáltalán nem releváns.

³⁹ VÁRNAY–PAPP i. m. 183–187.

A fentiekől eltérően megkülönböztethetünk végrehajtáson és felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat, amelyek vonatkozásában a Bizottság mint az EU végrehajtó apparátusának legfőbb szerve rendelkezik hatáskörrel például az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) 108. cikk (4) bekezdése szerint. A felhatalmazáson alapuló jogi aktus egy – praktikus – másodlagos jogforráson alapul, az abban foglaltakra nézve határoz meg részletszabályokat, míg a végrehajtási aktusok célja, hogy a tagállami jogalkalmazás – azaz maga a jogi aktus kikényszerítése – egységes gyakorlat mentén formálódjon.⁴⁰

Az Általános Csoportmentességi Rendelet egy felhatalmazáson alapuló jogi aktusnak minősül, mégpedig az EUMSZ 107. és 108. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról szóló 2015/1588 számú Tanácsi rendelet felhatalmazásán, mely a korábbi 994/98/EK tanácsi rendeletet váltotta fel.

Az álláspontom szerinti ellentmondás éppen ezen tanácsi rendeletek megvizsgálása után lehet szembeötlő. Ugyanis ezen másodlagos jogforrások alapvetően piaci kérdéseket szabályoznak, és pusztán közvetve tartalmaznak foglalkoztatási irányú utalásokat, éppen a bizottsági, felhatalmazáson alapuló rendelet keretei között, azok 31–35. cikkében.⁴¹ Az Európai Uniónak tehát egyáltalán nem az volt a célja, hogy foglalkoztatáspolitikai definíciókat alkosson a tagállamok számára, pusztán a támogatások igénylése szempontjából határozott meg bizonyos alapfogalmakat. Nem is tehetett volna ilyet, ugyanis akkor a rendelet *ultra vires* aktusnak⁴² minősülne.

A jogalkotó azonban ettől függetlenül a foglalkoztatáspolitikai jogszabály alapvető fogalmai között nem meghatároz, hanem átvesz egy belső piacot érintő, tanácsi rendelet felhatalmazásán alapuló, bizottsági jogi aktus által használt dogmatikát. Nyilvánvaló, hogy lehet relevanciája ennek, mégpedig abból a szempontból, hogy a szakpolitikai támogatások alapvetően uniós forrásból érkeznek, amely alapja ezen két közösségi aktus. Ettől függetlenül a normabiztonság és a könnyebb jogalkalmazás szempontjából célszerűnek tartottam volna a 6/1996. MüM rendelet által kialakított gyakorlat fenntartását, azaz azt, hogy kifejezetten lefektetésre kerül a hátrányos, illetve a súlyosan hátrányos helyzetű munkavállaló fogalma. Ezzel elkerülhető az esetleges jogbizonytalanság és a szétföredezett jogalkalmazói, ítélkezési gyakorlat meghonosodása.

⁴⁰ VARGA Zs. András: Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog*, 2014/10. 555.

⁴¹ A Bizottság 651/2014/EU rendeletének 31–35. cikke.

⁴² VÁRNAY Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság. Együttműködő alkotmánybíráskodás? *Állam és Jogtudomány*, 2019/2. 87.

4. A foglalkoztatáspolitikai új eszköztára – szolgáltatások és támogatások rendszere

A jelenleg leginkább népszerű és elfogadott csoportosítást alapul véve megkülönböztethetünk aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai eszközt, attól függően, hogy miként hat a munkaerőpiaci reintegrációra. Az aktív oldal – az elnevezéséből is adódóan – konkrét programokkal igyekszik az elsődleges munkapiacról az álláskereső személyt visszavezetni a foglalkoztatás világába. Ehhez kapcsolódva alapvetően a képesség- és készségfejlesztéssel, a munkahelykeresés megkönnyítésével, leginkább természetbeni támogatással igyekszik ebben részt venni. A passzív oldalon pedig azon egységek tömörülnek, amelyek a munkanélkülivé vált személy költségeinek, kiadásainak csökkentése érdekében átmeneti pénzügyi ellátást kínálnak. Ez azonban pusztán időleges, a munkával megszerezhető jövedelem tört részét képezi, így – megfelelő szabályozottság mellett – épp arra lehet elegendő, hogy a reintegrációs időszak alatt az alapvető szükségletek kielégíthetők lehessenek.⁴³

Ezen fenti csoportosításon kívül – tudományáganként – léteznek egyéb kategorizálások is,⁴⁴ azonban jogtudományi szempontból nézve napjaink munka- és szociális joggal foglalkozó szakemberei között az aktív-passzív megkülönböztetés a bevett gyakorlat. Mindazonáltal úgy gondolom, hogy a foglalkoztatási szabályok megváltozásával elérkezett az ideje a klasszikus differenciálás felülvizsgálatának. A továbbiakban az Fftv. végrehajtási rendeletének is számító 100/2021 Korm. rendelet részletszabályai által bevezetett két új gyűjtőfogalom elemzését végzem el, ezáltal igyekszem rámutatni arra, hogy a szakpolitikai szabályváltozások után a szakmai paradigmaváltás is esedékes.

4.1 A foglalkoztatást elősegítő szolgáltatások

A foglalkoztatási kerettörvény talán leginkább formabontó rendelkezései a szolgáltatási rendszer konkrét részletszabályai. Az Fftv. 3. § (1) bekezdésében meghatározza, hogy a jogalkotói cél ezen instrumentumok esetében a megfelelő munkahelyhez, munkaerőhöz jutás és a munkahelymegtartás. Jól látható a törvényi rendszerből, hogy alapvetően mindkét – tehát foglalkoztatói és foglalkoztatotti – oldalt igyekszik a megújult szabályozás segíteni.

Ez önmagában még nem jelent nóvumot, ugyanis maga az Fft. is tartalmazott a munkaerőpiaci mindkét szereplőjének kedvező eszközöket. Talán maga az új normaszöveg konkretizálása az, ami mégis előrébb helyezi az Fftv. 3. §-a és a 100/2021. Korm. rendelet II. Fejezete szerinti szabályokat az Fft.-nél és a munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX.

⁴³ BÍRÓ Noémi – NÁDAS György – PRUGBERGER Tamás – RAB Henriett – SÍPKA Péter: *Az aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök, hatásuk a munkaerő-piaci mutatókra*. Budapest, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, 2010.

⁴⁴ Vö. LÁSZLÓ Gyula: Foglalkoztatáspolitikai célok és eszközök rendszerezése I. *Munkügyi Szemle*, 2013/3. 20–31.

15.) GM rendeletnél (továbbiakban: 30/2000 GM rendelet). Mindazonáltal a foglalkoztatáspolitikai területet alapvetően nem kétoldalú, hanem inkább három meghatározó szereplőből álló jogviszony jellemzi. Ugyanis a foglalkoztató, foglalkoztatott vagy álláskereső mellett az állam, a foglalkoztatási szerven keresztül, aktív résztvevője a munkaerőpiaci folyamatoknak.

A 100/2021. Korm. rendelet indokolásából azonban kiolvasható, hogy a jogalkotói akarat ezen háromágú rendszerben az, hogy az állami szerep mellett bizonyos nyilvántartásba vett közhasznú szervezetek is helyet kapnak.⁴⁵ Ez az expanzió pedig egyértelműen nővum a korábbiakhoz képest. Személyes véleményem szerint kifejezetten üdvözlendő a 'civilszféra' bevonása bizonyos szociális ellátások nyújtásába. Márpedig a munkanélküliség és a munkaerőhiány elleni küzdelem az egyik legalapvetőbb gazdasági és szociális feladat.

Érdemesnek tartanám azonban további szintekkel növelni a szolgáltatást nyújtók nem állami szférához tartozó körét. Legalább is célszerű lehet megvizsgálni azt az irányt is – a munkaerő-kölcsönzéshez hasonló módon –, amelynek mentén konkrét gazdasági jogalanyok is részt kaphatnak a foglalkoztatáspolitikai asztalánál, akár legalább az egyéni munkanélküliségi biztosítási rendszer kiépítése folytán is.⁴⁶

Természetesen ez nem jelentheti azt, hogy az állami szerepkört, azaz a szakpolitikai szintet felváltaná a gazdasági szereplők egy részének piaci tevékenysége, hanem a már jelenlévő háromágú jogviszonyba csatlakoznának be egyes, a magánszférát meghatározó jogi személyek egy kvázi negyedik szereplőként. Azonban a felettük lévő ellenőrző funkció – kvázi törvényességi felügyeletként – az állami hatóságok feladata maradna.

Ezzel, úgy gondolom, alapvető teher vehető le a munkaerőpiaci közgazgatási intézményrendszer válláról, míg a másik oldalon olyan szereplők működnének közre egyes munkaerőpiaci szolgáltatások nyújtásánál, akik egyébként is aktív résztvevői foglalkoztatói minőségükben a munka világának.

A civil szektor megjelenése mellett az Alaptörvény XV. cikkében foglalt egyenlő bánásmód követelményének megfelelő, konkrét rendelkezések új iránya ölt testet a 100/2021 Korm. rendeletben. A szolgáltatások közös szabályai kapcsán ismét viszsza-közszőn a jelen tanulmány egy korábbi fejezetében részletesebben elemzett, általam aggályosnak tartott Általános Csoportmentességi Rendelet fogalomhasználatára visszautaló szabály. Ez pedig nem más, mint az egyéni cselekvési terv készítésének a kötelezettsége a 100/2021. Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése alapján a hátrányos, illetve a súlyosan hátrányos helyzetű szolgáltatást kérővel.

Alapvetően egy követendő útnak találok az egyéni cselekvési terv jogrendszerbeli konkretizálását a 30/2000 GM rendeletben foglaltakhoz képest, ugyanis vitathatatlan szerintem, hogy egy személyre szabott igényfelmérés nagyban hozzájárulhat az ezen álláskeresői, foglalkoztatotti csoport minél teljesebb munkaerőpiaci reintegrációjához,

⁴⁵ Végső előterjesztői indoklás a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról szóló 100/2021. (II. 27.) Korm. rendelethez. *Indokolások Tára*, 2021/32.

⁴⁶ Vö. SÍPOS Marcell: Munkanélküli ellátások egyéni kockázatközösség és felelősségvállalás létrehozásával – avagy egy szociálpolitikai paradigmaváltási kísérlet dogmatikai alapjai. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2020/1–2. 40–49.

álláshelyének megtartásához. Azonban a fogalomhasználat kapcsán kifejtett aggályaimat továbbra is fenntartom. Ezt úgy lehetne a legpraktikusabban és a legkevebb változtatást eszközölve orvosolni, hogy akár a bizottsági rendelet által használt definíció⁴⁷ szó szerinti átvételével konkrétan megjelenítjük a jogszabály szövegében azt, mellőzve az utaló szabály alkalmazását.

További figyelemre méltó jogalkotási lépés a szolgáltatás nyújtása alatti pénzbeli juttatás jogintézménye.⁴⁸ A korábbi szabályozás közel hasonló tartalommal keresetpótló juttatás néven tartalmazott ilyen jellegű jogintézményt.⁴⁹ A kormányrendelet azonban mintegy álláskeresést ösztönző juttatásként határozza ezt meg.⁵⁰ Alapvetően nem egy elvetendő gondolat, hogy a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatások ideje alatt meghatározott összeget juttatnak a szolgáltatást kérőnek. Ezen foglalkoztatáspolitikai eszközök igénybevétele során az igénylő általában nem rendelkezik foglalkoztatásra irányuló jogviszonnyal, így megélhetésük egyáltalán nem biztosított. Azonban épp erre az esetre van jelen a jogrendszerben az álláskeresési járadék.⁵¹ Sőt, maga a kormányrendelet a szolgáltatás alatt nyújtható pénzbeli juttatás feltételeként szabja azt, hogy álláskeresési járadékban a szolgáltatást kérő nem részesülhet.⁵²

Ebben az esetben akár kontraproduktív is lehet a pénzbeli juttatás intézményének direkt hatása, ugyanis adott esetben előfordulhat, hogy valaki visszaél a foglalkoztatást elősegítő jog nyújtotta ellátásokkal, és munkahelyének elvesztését követően kimeríti az álláskeresési járadék összegét, és utána szolgáltatást igénybe vevőként felveszi a pénzbeli juttatás összegét. Illetve ezen a sorrendiségen fordítva előbb a pénzbeli juttatást veszi igénybe, majd ezt követően álláskeresési járadék iránti igényét is bejelenti a kilencven napos maximális időtartam igénybevétele után. Ez utóbbi ráadásul öszszegszerűségében magasabb is lehet, mint az Ft. által szabályozott ellátás.⁵³ Tovább folytatva a gondolatmenetet, az is elképzelhető, hogy mindkét pénzbeli ellátás alatt feketemunkát végez, és az abból származó bér jövedelemként egyáltalán nem jelenik meg nála, nyilvántartásban nem fog szerepelni, így a közigazgatási szervek nem észlelik a juttatást kizáró ok jelenlétét.

A pénzbeli juttatás pozitív oldala azonban, hogy a valóban szorult helyzetben lévő szolgáltatást kérők az álláskeresési járadék kimerítése után vagy éppen előtt, illetve a nyugdíj előtti álláskeresési segély alatt is akár további kilencven napra ellentételezésben részesülhetnek. Ez nyilvánvalóan könnyebbség lehet főleg a nyugdíj előtti segélyt igénybe vevők számára, akik koruknál fogva hátrányosabb pozícióból indulnak egy új munkahely keresése esetén.⁵⁴

⁴⁷ A Bizottság 651/2014/EU rendeletének 2. cikk 4. és 99. pontjai.

⁴⁸ 100/2021. Korm. rendelet 13. § (1).

⁴⁹ 30/2000 GM rendelet 26–27. §.

⁵⁰ Végső előterjesztői indokolás a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról szóló 100/2021. (II. 27.) Korm. rendelethez. *Indokolások Tára*, 2021/32.

⁵¹ Ft. 25.§ (1).

⁵² 100/2021. Korm. rendelet 13. § (1) c).

⁵³ 100/2021. Korm. rendelet 13. § (3).

⁵⁴ Ft. 30. § (1).

Ezen túl sem a 100/2021. Korm. rendelet, sem a 30/2000 GM rendelet nem tartalmaz 'regressz' igény érvényesítésére felhatalmazást adó rendelkezést. A fenti anomáliák fényében ezt kifejezetten aggályosnak találok. Úgy gondolom, hogy ha valamely juttatás kedvezményezettjéről egy adott időintervallumon belül kiderül, hogy a feltételek valamelyikének valójában nem felelt meg a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésén túl, lehetőséget kell teremteni az állam számára a jogalap nélkül felvett juttatás visszakövetelésére.

4.2 A foglalkoztatást elősegítő támogatások

Az új típusú foglalkoztatást elősegítő eszközök között is jelentős átalakulás tapasztalható a korábbi, MüM rendelet szerinti részletszabályokhoz képest. Az Fftv. hatálybalépéséig alkalmazott aktív eszközök közül a kormányrendeleti szabályok a bértámogatás primátusát emelik ki. Ha megnézzük az egyes támogatási formák jellegét, láthatjuk, hogy a foglalkoztatotti bérek, járulékok megfizetésének a foglalkoztató részére történő megfizetése a hangsúlyos.

A bértámogatási rendszer további fejlesztéséhez nyilvánvalóan hozzájárult a koronavírus világjárvány alatt bevezetett átmeneti, tűzoltásra szolgáló szabályokból leszűrt tapasztalat.⁵⁵ Úgy gondolom, hogy jogalkalmazói és ítélkezési szempontból – attól függetlenül, hogy ezen 'COVID-szabályok' hatályukat veszítették – továbbra is iránymutatónak kell, hogy legyenek a jövőbeli empirikus hasznosíthatóságot illetően.

A támogatások igénybevétele kapcsán egy érdekes – a hatálybalépéshez képest viszonylag korai – jogalkotói módosításra figyelhetünk fel. A jogszabály 23. § c) pontját a 408/2021 Korm. rendelet hatályon kívül helyezte.⁵⁶ Ennek okai pedig megerősítik azt az álláspontot, hogy a foglalkoztatotti költségek megfizetésének segítésére hivatott foglalkoztatáspolitikai rendszerben valóban paradigmaváltás történt.

A kormányrendelet hatálybalépéskori szövegezésében még a támogatási feltételek taxatív sorában szerepelt a foglalkoztató munkaerőigény bejelentési kötelezettségének teljesítése.⁵⁷ Ez azt a korábbi gyakorlatot erősíti meg, amely szerint ugyan jogszabályi szinten nem volt tilalmazott a már meglévő foglalkoztatotti rétegre felveendő állami támogatás, azonban ténylegesen ez az állami foglalkoztatási szerv által kiközvetített álláskeresőre nézve valósult meg. Ezt támasztja alá Kúria Kfv.35.510/2019/7. számú ítéletének indokolás részében a 22. pontban a Kfv.IV.35.388/2018/13. számú végzésére történő visszautalás. Ez utóbbi végzésben ugyanis a Kúria elvi tartalommal rögzítette, hogy az állam többlettámogatással csak az általa kiközvetített álláskereső foglalkoztatásához járul hozzá.⁵⁸

⁵⁵ Végső előterjesztői indokolás a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről szóló 2020. évi CXXXV. törvényhez. *Indokolások Tára*, 2020/158.

⁵⁶ A foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról szóló 100/2021. (II. 27.) Korm. rendelet módosításáról szóló 408/2021. (VII. 8.) Korm. rendelet 1. §.

⁵⁷ 100/2021. Korm. rendelet 23. § c).

⁵⁸ Kfv.IV.35.388/2018/13.

A jelenlegi szabályozásban ugyanakkor a fentebb hivatkozott c) pont hatályon kívül helyezésével vélhetően azt kívánta érzékeltetni, hogy a támogatások célja nem pusztán ez, hanem magában az Fftv. preambulumban és a jogszabályi indokolásokban – a jelen tanulmányban korábban már érzékeltetett – munkaerőpiaci célok elérése. Így többek között ide tartozik a munkahelyek megtartása, amely a COVID-helyzet árnyékában kiemelt prioritássá vált.⁵⁹

Természetesen ez nem jelenti azt, hogy az egyes kérelmek esetén a közigazgatási szerv ne írhatna elő a kiközvetített álláskeresőkre vonatkozó feltételeket a munkaerőpiaci program keretei között. A támogatásokhoz kapcsolódó hatósági szerződés kötésének kötelezettsége továbbra is törvényi szinten került rögzítésre.⁶⁰ A kormányrendelet pedig a munkaerőpiaci program tartalma között rögzíti az objektív feltételek meghatározását, így ebben a körben is lehetőség nyílik a kiközvetítés mint feltétel szerepeltetésére.⁶¹

Mindazonáltal teljesen érthető a jogalkotó szándéka a c) pont hatályvesztési szabályainak megalkotása során. A foglalkoztatáspolitikai rendszer a korábbiakhoz képest diverzifikáltabb lett egyes közhasznú szervezetek megjelenésével.⁶² Igaz ez annak ellenére is, hogy a munkaközvetítés mint szolgáltatás továbbra is állami kézben valósulhat csak meg. Azonban az információnyújtás és tanácsadás keretében is lehetőség nyílik a foglalkoztató és a jövőbeni foglalkoztatott egymásra találására, így a munkaerőpiaci cél ezen két, nem kizárólagos állami hatáskörbe tartozó szolgáltatás útján is megvalósulhat, amelyhez természetesen ugyanúgy igényelhető az állami, illetve az uniós, úgynevezett *de minimis* támogatás.⁶³

A jelenlegi szabályozás keretei közül azonban hiányolom az Flt. munkaerőpiaci programoknál lefektetett elveit.⁶⁴ Különösen azt, amelyben jogszabályi szinten került rögzítésre az, hogy egyes munkaerőpiaci szolgáltatások akár egymásra épülve, akár egymástól függetlenül, egyidejűleg is nyújthatók. Mindazonáltal ezzel ellentétes tilalom nem vezethető le sem az Fftv., sem a 100/2021. Korm. rendelet szövegezéséből, így kifejezett tiltó szabályok hiányában – úgy gondolom – azok együttes alkalmazására továbbra is lehetőség van.

5. Záró gondolatok

A tanulmányomban megfogalmazott összegző gondolatok mellett még adós vagyok a preambulumban kifejtett egyik kutatási hipotézisem igazolásával kapcsolatban. A jelenleg elfogadott aktív-passzív kategorizálás meghaladottságának kérdésköre kapcsán az előzőekben igyekeztem körvonalazni az általam a jövőben követendőnek ítélt irány

⁵⁹ Fftv. preambulumban.

⁶⁰ Fftv. 6. § (1).

⁶¹ 100/2021. Korm. rendelet 21. § (2) e).

⁶² 100/2021. Korm. rendelet 4. § (4).

⁶³ Végső előterjesztői indokolás a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról szóló 100/2021. (II. 27.) Korm. rendelethez. – *Indokolások Tára*, 2021/32.

⁶⁴ Flt. 19/B. § (2).

kereteit. Abból a tényből kiindulva, hogy az aktív eszközök különböző programok révén, tevéleges módon igyekeznek a munkaerőpiaci egyensúlyt helyreállítani, az következik, hogy az Fftv. és a 100/2021 Korm. rendelet által szabályozott bipoláris rendszer nem feltétlenül a klasszikus aktív instrumentumok kategóriáját fedi csak le.

Ebből kifolyólag gondolom úgy, hogy a passzív rendszer látszólagos stagnálása⁶⁵ nem valódi. Ugyanis a jelenlegi foglalkoztatáspolitikai eszközök tekintetében a két csoport közötti határvonal elmosódni látszik. A szolgáltatások mellett igényelhető juttatást személy szerint egyáltalán nem az aktív kategóriába sorolandónak tartom ugyanúgy, ahogy a támogatások közül a vállalkozóvá válás támogatását, illetve a mobilitás-támogatás keretében nyújtott álláskeresői pénzbeli juttatásokat sem. Ezek ugyanis annak ellenére, hogy munkaerőpiaci program keretei között valósulnak meg, elsősorban a pénzbeli terhek enyhítését célzó juttatásnak tekintendők. Ezáltal másodlagosan nyilvánvalóan hozzájárulnak a munkahely létesítéshez, de ezen utóbbi cél eléréséhez önmagában nem elegendők. Ha az álláskeresőnek biztosítjuk az utazási költségtérítést, lakhatási támogatást, azonban ezen túl semmi mást, azaz a megfelelő munkahelyekről szóló információt nem nyújtunk számára, nyilvánvalóan életképtelen és önmagában nem értelmezhető támogatási formáról beszélhetnénk.

A bértámogatás ezen formáját sem tartom kifejezetten aktív eszköznek. A foglalkoztató ugyanis bizonyos összegre nézve kvázi 'segélyt' kap az állami foglalkoztatási szervtől annak érdekében, hogy alkalmazza az adott álláskeresőt, vagy éppen a meglévő munkahelyét ne szüntesse meg. Azon túl, hogy pénzbeli úton támogatást kap, egyéb úton ez nem feltétlenül jelent garanciát a munkahely tényleges megtartására a munkaerőpiaci programban meghatározott idő lejáratá után.

Az egyes támogatási formák megvalósulásánál, hogy milyen célt milyen módon hivatott elérni, óriási jelentősége van az adott munkaerőpiaci programnak és a hatósági szerződésnek. Álláspontom szerint ennek hiányában pusztán jogszabálysöveg értelmezéssel nem lehet minden jelenleg meglévő eszköz tekintetében alkalmazni az aktív-passzív besorolást. Amit azonban minden esetben meg lehet határozni, az a személyi kör, amelyre nézve az adott foglalkoztatáspolitikai instrumentumot a normaalkotó szabta. Így konkrétan behatárolható, hogy a foglalkoztatói oldalt milyen szolgáltatások és támogatások illetik meg, és ugyanez igaz az álláskeresői platform esetére is. Ezáltal az általam javasolt és a jelenlegi dinamikus munkaerőpiaci környezethez igazodó kategorizálás egyrészt a foglalkoztatói, másrészt az álláskeresői foglalkoztatáspolitikai eszközök halmazát jelenti.

A jelen munkám során nem tértem ki számos új, a munkaerőpiacot érintő tényező és a rájuk adott jogszabályi megoldások vizsgálatára, illetve nem végeztem el az egyes eszközök részletes elemzését sem, azonban ez későbbi kutatásaim során szándékomban áll.

⁶⁵ Ezen stagnálás pedig a tanulmányom során a korábbiakban már említett 'segély helyett munka' kormányzati elvből vezethető le. Pontosabban abból, hogy ugyan léteznek passzív eszközök, de a munkanélküliség kérdésére csakis a munka adhat megoldást. Így a klasszikus kategorizálás szerinti passzív eszközök fejlesztése, tovább gondolása a törvényalkotói oldalon eddig érdemi szinten nem vetődött fel. Vö. Éva GELLÉRNÉ LUKÁCS: Support for Families. A Way to Tackle COVID-19 and Its Implications in Hungary. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, Vol. 9.. N. 1. (2021) 99.

Összegezve a kutatás jelen tanulmány keretei között ismertetett fázisát elmondható, hogy alapvetően pozitívnak tartom az új foglalkoztatási kerettörvény szabályozási rendszerét és a hozzá kapcsolódó kormányrendeleteket, eszközöket. A jogalkotó ráadásul megszüntette azt a korábbi széttördezett szisztémát, amelynek során az egyes támogatások a 6/1996 MüM rendeletben kerültek lefektetésre, míg a szolgáltatásokat a 30/2000 GM rendeletben helyezte el. Mindazonáltal az általam fentebb tett jogdogmatikai javaslatokkal, illetve ezek tovább gondolásával – különösen egyes definíciók jelenlegi szabályainak újragondolásával – esetleg még alkalmazhatóbbá és érthetőbbé válhatnak egyes részletszabályok.