

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-283/2017. számú ügyben
(Kapcsolódó ügy: AJB-2109/2017.)**

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult a Hivatalomhoz, mert sérelmezte, hogy megszüntették a megélhetését biztosító ellátása, a foglalkoztatást helyettesítő támogatás folyósítását és törölték az álláskereső nyilvántartásából. Álláspontja szerint az ellátás megszüntetésére azért került sor, mivel korábban kiközvetítették közfoglalkoztatási munkára, ahol az előzetes foglalkoztatási vizsgálaton az orvos a munkavégzésre alkalmatlannak minősítette. Ezt követően a Kormányhivatal hatósági bizonyítvánnyal igazolta, hogy mivel 30 napon belül nem képes munkába állni a kirendeltség által felajánlott munkahelyen, ezért nem tekinthető álláskeresőnek, így törölték az álláskereső nyilvántartásából is. Ez azonban egyúttal az ellátása megszüntetését is eredményezte. A panaszos beadványában jelezte azt is, hogy tudomása szerint több száz embert töröltek egészségügyi alkalmatlanság miatt a nyilvántartásból, akik így valamennyien ellátás nélkül maradtak. A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elve és az ebből levezethető jogbiztonság követelményének, valamint a szociális biztonsághoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem az eljárásban érintett Budapest Főváros Kormányhivatala Foglalkoztatási Főosztályának vezetőjétől. A vizsgálatom befejezését megelőzően e tárgyban egy országgyűlési képviselő is Hivatalomhoz fordult. Beadványa szerint többen jelezték számára, hogy az egészségügyi okból nem foglalkoztatható, de 50 százalékos mértékű egészségkárosodást el nem érő személyeket törlik az álláskereső nyilvántartásából. Álláspontja szerint azonban az Alaptörvénnyel csak olyan jogalkalmazási gyakorlat lehet összhangban, amely az önhibájukon kívül munkanélküli személyek számára támogatást biztosít. Az egészségügyi okból munkaképtelen személyek azonban nem tekinthetők önhibájukból munkanélkülinek, ezért az állam Alaptörvényben foglalt kötelezettsége, hogy számukra támogatást biztosítson. Mindezek alapján – a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálása érdekében – vizsgálatomat kérte.

Az érintett alkotmányos jogok és követelmények

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „*Magyarország független demokratikus jogállam.*”]
- A szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) „*Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.*”]

Az alkalmazott jogszabályok

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. tv. (Flt.);
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.);
- a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (Kftv.);
- a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. r;
- a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet (Pr.);
- az álláskeresőként való nyilvántartásba vételről, valamint a nyilvántartásból való törlésről szóló 2/2011. (I. 14.) NGM rendelet
- a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI.24.) NM rendelet;

- a mentális, szociális vagy egészségügyi okból foglalkoztatásba be nem vonható álláskeresők foglalkoztathatóságának növelését szolgáló 2016. évi kormányzati intézkedésekről szóló 1253/2016. (VI. 6.) Korm. határozat

A megállapított tényállás

A panaszos *beadványa szerint* Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: BFKH) V. Kerületi Hivatala 2015. március 1-től kezdődően állapította meg a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultságát. 2016 tavaszán a munkaügyi kirendeltség közfoglalkoztatás céljából kiközvetítette egy meg nem határozott munkakör betöltésére, a foglalkoztathatósági vizsgálaton azonban az eljáró foglalkozás-egészségügyi szakorvos munkavégzésre *alkalmatlannak* minősítette. Ezt követően május 29-én törölték az álláskeresők nyilvántartásából, majd 2016. május 30-i dátummal a BFKH VIII. Kerületi Hivatala – a panaszos kérelmére – hatósági bizonyítványt állított ki az álláskeresőként történő nyilvántartásának törléséről. A törlés indokolása szerint a panaszos nem tekinthető álláskeresőnek, mivel 30 napon belül nem képes munkába állni a kirendeltség által felajánlott vagy önmaga által talált olyan munkahelyen, ahol a heti munkaidő legalább a 16 órát eléri. Mivel a panaszost törölték a nyilvántartásból, így a foglalkoztatást helyettesítő támogatása folyósítását is meg kellett szüntetni, azaz jövedelem nélkül maradt és egészségügyi szolgáltatásra sem vált jogosulttá. A Hivatal emellett arról is tájékoztatta, hogy legkorábban 60 nap múlva kezdeményezheti ismételten az álláskeresők nyilvántartásába történő felvételét és egy év együttműködés után igényelheti meg újra a foglalkoztatást helyettesítő támogatást. A panaszos beadványában jelezte azt is, hogy álláspontja szerint a Hivatal téves jogértelmezése és jogalkalmazói gyakorlata következtében több száz rászoruló ember marad jövedelem és egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság nélkül.

A beadványban foglaltak alapján tájékoztatást kértem a BFKH Foglalkoztatási Főosztályának főosztályvezetőjétől. Megkereső levelemben – a panaszos beadványában foglaltak kivizsgálása mellett – a következő kérdésekkel összefüggésben kértem tájékoztatását:

- Amennyiben az álláskereső alkalmatlannak minősül a munkavégzésre, úgy valóban megszüntetik az ellátását és törlik az álláskeresők nyilvántartásból?
- Akit igen, úgy mikor, milyen feltételek mellett válhat ismét regisztrált álláskeresővé?
- Tájékoztatják-e azokról az ellátási formákról, segélyekről, amelyek biztosíthatják, hogy ne maradjon teljesen ellátatlanul?
- Ezen joggyakorlatot milyen jogszabályi előírások alapján vezették be?
- 2016-ben hány álláskeresőt töröltek ezen okból a regisztrált álláskeresők közül?

A megkeresésekre Budapest Főváros Kormányhivatala Kormány megbízottja válaszolt. Levelében a következőkről tájékoztattott. Az Flt. 54. § (14) bekezdésének *f)* pontja szerint az állami foglalkoztatási szerv törli az álláskeresők nyilvántartásából az álláskeresőt, ha a körülményeiben bekövetkezett változás miatt nem tekinthető külön jogszabályban meghatározott aktív munkahelykeresőnek. Az NGM rendelet 2. § (1) bekezdése határozza meg az *aktív munkahelykereső* fogalmát, mely szerint aktív munkahelykeresőnek az a személy tekinthető, *aki 30 napon belül képes és kész munkába állni a járási hivatal által felajánlott megfelelő munkahelyen, vagy az önmaga által talált olyan munkahelyen, ahol a heti munkaidő eléri a legalább 16 órát.*

A foglalkoztathatósági szakvélemény alapján *nem foglalkoztatható álláskeresőket* – a hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján – a kerületi hivatalok foglalkoztatási osztályai *kötelesek a nyilvántartásból törölni.* A szakvélemény érvényességi ideje alatt *mindaddig nem vehető álláskeresőként nyilvántartásba az érintett személy, míg újabb szakvéleménnyel igazolni nem tudja, hogy munkavégzésre alkalmas,* foglalkoztatható és 30 napon belül képes és kész munkába állni. Az Flt. 54/B. § (1) bekezdésében foglaltakra tekintettel csak abban az esetben szükséges határozatot hozni a törlésről, ha a törlés az Flt. 54. § (14) bekezdés *d)* és *e)* pontja¹ alapján történik, azaz szankciós törlés esetén.

¹ Flt. 54. § (14) Az állami foglalkoztatási szerv – külön jogszabályban meghatározott időponttól – törli az álláskeresők nyilvántartásából az álláskeresőt, ha d) jelentkezési kötelezettségének személyesen vagy elektronikus levél útján nem tesz eleget, vagy e) a (9) bekezdés c) és e-g) pontjában, valamint a (10) bekezdésben foglalt együttműködési kötelezettségének nem tesz eleget

Ebben a két esetben az NGM rendelet hátrányos jogkövetkezményként előírja, hogy az újbóli nyilvántartásba vételére csak a törléstől számított 60 nap elteltével kerülhet sor. Egyéb esetben a törlésről az ügyfél kérésére hatósági bizonyítvány állít ki a foglalkoztatási osztály.

Az Ft. 28. § (2) bekezdés *a*) pontja és a 30. § (5) bekezdése értelmében meg kell szüntetni az álláskereső járadék és a nyugdíj előtti álláskeresői segély folyósítását, ha az álláskeresőt törlik a nyilvántartásból. Ezek alapján – mivel a panaszost törölték a nyilvántartásból –, az álláskeresői ellátását is meg kellett szüntetnie a foglalkoztatási osztálynak, így jelenleg álláskeresői ellátásban nem részesül. A foglalkoztatási osztály munkatársai a foglalkoztatást helyettesítő támogatásról, mint az álláskeresői ellátás kimerítését követően elérhető szociális ellátási formáról nyújtanak tájékoztatást az ügyfeleknek. *Az érintettek számára elérhető egyéb szociális ellátási formákról* részletes tájékoztatást a hatáskörrel rendelkező lakó- vagy tartózkodási hely szerint *illetékes települési önkormányzatok és járási (kerületi) hivatalok adhatnak.*

Aktív korúak ellátására való jogosultság kétféle jogcímen állapítható meg, egyfelől a kérelmező állástalanságára, másfelől az egészségkárosodására figyelemmel. Ennek megfelelően, aktív korúak ellátására való jogosultság keretében foglalkoztatást helyettesítő támogatásról (Fht.), illetve egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatásról (Egyt.) dönthet a hatóság az Sztv. 25. § (1) bekezdésében, valamint a 33. § (1) bekezdésében foglaltak alapján. Egészségkárosodás címén, legalább 50%-os egészségkárosodás fennállását szükséges bizonyítani. Az Egyt.-ben részesülő személy nem kötelezett a foglalkoztatási szervvel való együttműködésre.

Az aktív korúak ellátására való jogosultság előfeltétele, az ügyfélnek a foglalkoztatási szervvel történt előzetes együttműködése, a továbbfolyósításnak pedig a foglalkoztatási szervvel történő folyamatos együttműködés a feltétele. Ezt erősíti meg a kérelem-nyomtatványban szereplő és kötelezően teendő nyilatkozat is. A Pr. 3. számú melléklete szerint, az ügyfélnek már a jogosultság megállapítása iránti kérelemben, a 4.3.6. pont alatt nyilatkozni kell arról, hogy „vállalom az elhelyezkedésem érdekében szükséges, az állami foglalkoztatási szervnél történő nyilvántartásba vételt és az állami foglalkoztatási szervvel való együttműködést.” Ezt a kötelezettséget rögzíti az Sztv. 35. § (3) bekezdése is, mely szerint a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személy az állami foglalkoztatási szervnél kéri az álláskeresőként történő nyilvántartásba vételét, valamint köteles az állami foglalkoztatási szervvel együttműködni. Ez a kötelezettség a gyakorlatban az álláskereső nyilvántartásában való szerepléssel, a rendszeres jelentkezési kötelezettség teljesítésével, a felajánlott álláslehetőség, képzés, program stb. elfogadásával, illetve teljesítésével valósulhat meg.

Az Sztv. 36 § (2) bekezdés *b*) pontja szerint meg kell szüntetni az aktív korúak ellátására való jogosultságát annak a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személynek, akit az állami foglalkoztatási szerv – *neki felróható okból* – törölt az álláskereső nyilvántartásából. A fenti rendelkezés alapján az aktív korúak ellátására való jogosultság azon foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személy esetében szüntethető meg, akit neki felróható okból töröltek az álláskereső nyilvántartásából. Az Ft. vonatkozó rendelkezéseire figyelemmel csak az 54. § (14) bekezdés *d*) és *e*) pontjában meghatározott okból történő törlés tekinthető az álláskeresőnek felróható okból történő törlésnek a Szocvtv. szempontjából is. Ebben az esetben a törlésről a kerületi hivatal foglalkoztatási osztálya határozattal dönt. Ha a törlésről csak hatósági bizonyítványt állít ki a hatóság, akkor a törlés nem felróható, és – elvileg – nincs kihatással a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultságra.

A szociális hatáskörben eljáró hatóságok és ügyfelek számára az álláskereső nyilvántartásából „nem aktív álláskereső” címen történő törlés – e hatóságok munkájára is kihatóan – a következők szerint jelent problémákat. A Pr. 17/B. § (1) bekezdése értelmében, amennyiben az együttműködési kötelezettség megszegése miatt az Sztv. 34. § (2) bekezdés *b*) (felülvizsgálat akadályozása) *d*) (jogellenes munkavégzés) vagy *e*) pontja (Sztv. 36. § (2) munka el nem fogadása, törlés felróható okból, 30 napos kötelezettség elmulasztása, nyilvántartásba vétel elmulasztása) alapján az aktív korúak ellátására való jogosultságot a járási hivatal megszünteti, az ellátásra való jogosultság az Sztv. 34. § (3) bekezdése alapján csak akkor állapítható meg, ha a kérelmező a jogosultság megszüntetésének időpontját követően ismételten teljesíti az Sztv. 33. § (1) bekezdése szerinti feltételek valamelyikét.

A jogosultság megszüntetését megelőzően teljesített együttműködés a megelőző együttműködés időtartamának számításánál nem vehető figyelembe. Ezekben az esetekben szinte kizárólag az Sztv. 33. § (1) bekezdés *f*) pontja szerinti teljesítése lehetséges, mely szerint *jogosult lehet, aki az aktív korúak ellátása iránti kérelem benyújtását megelőző két évben az állami foglalkoztatási szervvel vagy a rehabilitációs hatósággal legalább egy év időtartamig együttműködött* azzal, hogy a Pr. idézett rendelkezése szerint a jogosultság megszüntetését megelőző időben teljesített együttműködés nem vehető figyelembe. Azaz a megszüntetés időpontjától – nem két éven belül – kell egy évet teljesíteni, melynek eléréseig aktív korúak ellátására való jogosultság (ezen belül Fht.) nem állapítható meg. Kivételt azok az esetek képeznek, melyekben szakértői vélemény szerint legalább 50 %-os egészségkárosodás áll fenn, mely alapján Egyt. megállapítására kerülhet sor.

Ha a törlésre nem az ügyfélnek felróható okból kerül sor, a felróhatóság hiánya miatt nem kerül sor a jogosultság azonnali megszüntetésére. Azonban az Sztv. 25. §-a szerint legalább évente egyszer lefolytatandó felülvizsgálati eljárás szükségszerűen az ellátás megszüntetéséhez vezet, mert az ügyfél nem tudja teljesíteni a foglalkoztatási szervvel fennálló együttműködési kötelezettségét, és a Szocvtv. 36. § (2) bekezdés *e*) pontja szerinti 30 napos aktivitási kötelezettségét sem. A foglalkoztatási szerv ugyanis a nyilvántartásban nem szereplő személy számára nem ajánl fel munkahelyet, közfoglalkoztatást, programot, képzést, így legfeljebb munkaviszony önálló létesítésével, közérdekű önkéntes tevékenységgel, háztartási munkával teljesülhet a továbbfolyósítás feltétele. Erre azonban kevés esélye van a foglalkoztathatósági szakvélemény szerint munkára alkalmatlan személyeknek.

A jogosultság megszüntetését követően beadható új kérelem. Annak azonban jó eséllyel elutasítás az eredménye, mivel előzetes együttműködés nagy valószínűséggel nem teljesül (sem nyilvántartott álláskeresőként, sem Fht. szerinti támogatás kimerítését követően, sem megszünt munkaviszony alapján). Ekkor, nagy valószínűséggel nem állapítható meg aktív korúak ellátására való jogosultság egészségkárosodás jogcímén sem, mert a károsodás mértéke nem éri el az 50 %-ot. A megkeresésben feltett kérdésre visszatérve, a fentiek alapján látható, hogy az egészségi, munka-alkalmassági okokra visszavezethető okból az álláskereső nyilvántartásából törölt személy nemcsak a foglalkoztatási szerv eljárásában szenved hátrányt, de helyzete az Sztv. szerinti ellátás igénybevételét is – legalábbis átmenetileg – megakadályozza.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint *az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.* Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján a közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés (2) *f*) pontja szerint a kormányhivatal központi államigazgatási szervnek minősül. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 3. § (1) bekezdése alapján pedig a fővárosi és megyei kormányhivatal a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből és járási, illetve a fővárosban fővárosi kerületi hivatalokból (a továbbiakban együtt: járási hivatal) áll. Mindezek alapján megállapítottam, hogy az érintett, Budapest Főváros Kormányhivatal Foglalkoztatási Főosztálya hatóságnak minősül, így rá *az ombudsman vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed.* A vizsgálat kapcsán indokolt rámutatni arra is, hogy a biztos vizsgálata során a hatósági jogalkalmazói tevékenység mellett azt is vizsgálja, hogy a tevékenységet szabályozó, azok alapjául szolgáló egyes jogszabályok összhangban állnak-e az alkotmányos alapjogokkal, valamint követelményekkel.

A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelem megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összetételével* tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. A 22/2012. (V. 11.) AB határozat rámutatott, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. A 13/2013. (VI. 17.) AB határozat azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog

Az Alaptörvény B) cikk szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB hat.]. *Az Alaptörvény XXIV. cikke szerint ugyanis mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.* Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a tisztességes eljáráshoz való jogot ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehabjlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás ’méltánytalan’ vagy ’igazságtalan’, avagy ’nem tisztességes’...”. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Az 56/1991. (XI. 8.) AB határozat kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejték ki a tevékenységüket. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell, amiből az következik, hogy az ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogát az eljárás minden szakaszában érvényesíteni kell. Ezen cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.²

A tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmánybírósági gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.³ Az Alkotmánybíróság határozatban utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.⁴

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.

² Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

³ 315/E/2003. (X. 7.) AB határozat

⁴ 6/1998 (III. 11) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

2. *Szociális biztonsághoz való jog*

Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a szociális biztonság megteremtésére. Az Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta, hogy annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá. 1998-ban az Alkotmánybíróság a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban követelményként azt állapította meg, hogy *a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.*

2000-ben pedig az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki, hogy *a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állam általi biztosítását állapítja meg.* A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. A határozat indokolásában kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkréttá vált: „a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni”.⁵ Az Alkotmánybíróság szerint *a szociális ellátásnak az a feladata, hogy mindazoknak a rászorulóknak, akik nehéz anyagi, egzisztenciális helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer (így különösen a társadalombiztosítás rendszere) révén nem képesek a létfenntartásukat biztosító jövedelemre szert tenni, állami segítséget nyújtson.* A szociális ellátás tehát funkcióját tekintve kiegészítő, kiegészítő jellegű. Mindaddig, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy legfeljebb indokolt esetben és kiegészítő jelleggel kap. A közösség által biztosított támogatás ott lép be, ahol az öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn. Az Alkotmánybíróság a 37/2011. (V. 10.) AB határozat azt is megfogalmazta, hogy az államnak be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is. Az alkotmánybírósági gyakorlatból az is következik, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem tekinthető alanyi jogi természetű alkotmányos alapjognak, ennek megfelelően nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása. Másrésztől azt az Alkotmánybíróság elismeri, hogy létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összegszerűen ugyan meg nem határozható, de megfelelő mutatószámokkal körülhatárolható *megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni.* Az Alkotmánybíróság szerint a „megélhetési minimumhoz való jog” az élethez és emberi méltósághoz való jogból következik, azonban az állam által korlátozható, így a rászorultságon túlmutató feltételek teljesüléséhez köthető.

⁵ Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

Az államnak ugyanakkor tartózkodnia kell olyan intézkedések törvénybe foglalásától, amelyek alkalmazása súlyosan veszélyezteti a magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését.

III. Az ügy érdeme tekintetében

III/1. Az álláskeresők nyilvántartásába történő regisztrálásról és törlésről

1.1. Azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén az állami foglalkoztatási szervnek a kérelmezőt regisztrálnia kell az álláskeresők nyilvántartásában, az Flt. 54. § (11) bekezdése tartalmazza. Ez alapján az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként kérelemre azt a személyt veszi nyilvántartásba, aki megfelel az 58. § (5) d) pont 1-5. alpontjában meghatározott feltételeknek – azaz aki a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik, oktatási intézmény nappali tagozatán nem folytat tanulmányokat, öregségi nyugdíjra nem jogosult, rehabilitációs járadékban, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaiban nem részesül, az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony kivételével munkaviszonyban nem áll, és egyéb keresőtevékenységet sem folytat –, és kötelezettséget vállal arra, hogy az állami foglalkoztatási szervvel együttműködik.⁶

A fenti felsorolásban a nyilvántartásba vétel első feltétele, mely szerint „aki a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik” szorulhat értelmezésre. A munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételeket, a munkaviszonyra irányadó jogszabály, a Munka Törvénykönyve (Mt.) tartalmazza. Az Mt. ugyanakkor a munkaviszony létesítéséhez *fő szabályként kizárólag életkori feltételt szab* – a 16. életév betöltését – s csak bizonyos speciális munkakörök esetében ír elő további, különös feltételeket. (Így például a tizennyolcadik életévét be nem töltött személy nevelését, felügyeletét, gondozását nem láthatja el olyan személy, aki valamely – tételesen felsorolt – bűncselekmény elkövetése miatt szerepel a bünygyi nyilvántartásban.)⁷ Mindezek alapján *a foglalkoztatási szervnek – kérelmére – minden olyan 16. életévét betöltött személyt regisztrálnia kell az álláskeresők nyilvántartásába, aki nem áll munkaviszonyban és nem folytat egyéb kereső tevékenységet vagy nappali tagozaton tanulmányokat, illetve az Flt. által tételesen felsorolt ellátásokban nem részesül és vállalja az együttműködést.* Azaz a jogszabály szövege a regisztrációból kizárólag a kereső tevékenységet folytatókat, vagy valamilyen ellátásban részesülőket zárja ki, így mind a megváltozott munkaképességű, mind a korlátozott cselekvőképességű, vagy cselekvőképtelen személyek is kérhetik a nyilvántartásba vételüket.

A fentiekben részletesen kifejtettekkel ellentétben azonban, a BFKH a www.kormanyhivatal.hu oldalról elérhető hivatalos honlapján 2017. január 25-i dátummal a következő tájékoztatást tette közzé.⁸ „Az Flt. szerint a foglalkoztatási szervnél *az álláskeresőként történő nyilvántartásba vétel feltétele*, hogy a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő személy a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezzen, *aktív munkabehelykereső legyen, tehát 30 napon belül képes és kész legyen munkába állni a járási hivatal által felajánlott megfelelő munkabehelyen, vagy az önmaga által talált olyan munkabehelyen, ahol a heti munkaidő eléri a legalább 16 órát.* A foglalkoztatási szerv a közfoglalkoztatásba való bevonás előtt a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó foglalkoztathatósági szakvéleményt megkéri a foglalkozás-egészségügyi szakorvostól. A foglalkoztathatósági szakvélemény a kiállításától számított két évig érvényes. *Ha az ügyfelet az üzemorvos nem foglalkoztathatónak minősíti, a szakvélemény alapján a foglalkoztatási szerv nyilvántartásba se veszi, vagy törli az ügyfelet az álláskeresők nyilvántartásából,* mert nem minősíthető aktív álláskeresőnek, mivel nem képes 30 napon belül munkába állni. *A szakvélemény érvényességi ideje alatt ismételt az ügyfél nem vehető nyilvántartásba álláskeresőként.*

⁶ Flt. 54. § (11) Az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként - a (12) bekezdésben foglaltak figyelembe vételével - kérelmére azt a személyt veszi nyilvántartásba, aki a) megfelel az 58. § (5) bekezdés d) pont 1-5. alpontjában meghatározott feltételeknek és b) kötelezettséget vállal arra, hogy az állami foglalkoztatási szervvel a (9) és (10) bekezdés szerint együttműködik.

⁷ Mt. 44/A. § A tizennyolcadik életévét be nem töltött személy nevelését, felügyeletét, gondozását, gyógykezelését végző munkáltató nem létesíthet munkaviszonyt olyan személlyel, aki a büntetéseket nyilvántartásában szerepel, mivel – az Mt-ben tételesen felsorolt – bűncselekményt követett el.

⁸<http://www.kormanyhivatal.hu/download/d/0b/53000/T%3%81j%3%89KOZTAT%3%93%20Honlapra%20-%20Akt%3%ADv%20kor%3%BAak%20ell%3%A1t%3%A1sa%20%3%A1lta%3%A1nos%20t%3%A1p%3%A9kozat%3%B3%202017.pdf>

Ebben az esetben a foglalkoztatási szervvel való együttműködés nem tud megvalósulni. Az érvényes foglalkoztathatósági szakvélemény hatálya alatt az ügyfél újabb szakvéleményt csak saját költségén tud készíttetni, ami alapján a foglalkoztatási szerv a két év érvényességi idő lejárata előtt - ismét álláskeresőként nyilvántartásba tudja venni az ügyfelet, ha az kérelmezi.”

Álláspontom szerint azonban a BFKH ezen tájékoztatója – és az az alapján folytatott joggyakorlata – nem felel meg a törvényi előírásoknak, ezáltal pedig a tartalma jogállami szempontból komoly aggályokat vet fel. *Az Flt. ugyanis a nyilvántartásba vétel feltételeként nem írja elő azt, hogy a regisztrációt kérő egyúttal aktív munkahelykereső legyen.* Ezt a fogalmat az Flt. végrehajtására kiadott, alacsonyabb szintű jogszabály, az álláskeresőként való nyilvántartásba vételről, valamint a nyilvántartásból való törlésről szóló 2/2011. (I. 14.) NGM rendelet tartalmazza és definiálja. Az Flt. által meghatározott feltétel, azaz hogy a regisztrációt kérőnek rendelkeznie kell a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel azonban fogalmilag nem azonos az NGM rendelet által meghatározott, aktív munkahelykereső fogalmával. Az Flt. által használt fogalom sokkal tágabb, amely azoknak a regisztrációját is lehetővé teszi, akik egyébként az NGM rendelet definíciója szerint nem vehetők nyilvántartásba. Emellett a gyakorlatban további problémát vet fel, hogy a nyilvántartásba vétel iránti kérelem benyújtásakor – azaz amikor a foglalkoztatási szervnek döntenie kell a nyilvántartásba vételről – többnyire még nem áll rendelkezésre *foglalkoztathatósági szakvélemény* arról, hogy a regisztrációját kérő álláskereső 30 napon belül képes és kész-e munkába állni. Ilyen szakvélemény elkészítésére csak akkor kerül sor, amikor *a már regisztrált álláskeresőt a foglalkoztatási szerv közfoglalkoztatásba kívánja bevonni* és annak megkezdése előtt, a foglalkozás-egészségügyi szakorvostól kéri a szakvélemény elkészítését.

Az álláskeresőként történő nyilvántartásba vételt, regisztrációt nem lehet korlátozni azokra az álláskeresőkre, akik az Flt-ben meghatározott feltételeken túl, eleget tesznek az NGM rendelet által definiált aktív munkahelykereső fogalmának is. Álláspontom szerint a törvény értelmében valamennyi, az Flt. 54. § (11) bekezdésében foglaltaknak megfelelő álláskeresőt regisztrálni kell. Az Flt. és az NGM rendelet által használt két eltérő jogszabályi fogalom „összemosása”, azaz, hogy az Flt. által megkövetelt törvényi feltétel mellett – mely szerint rendelkezni kell a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel – további követelményt – a regisztrációt kérő egyúttal legyen aktív álláskereső is – nem lehet előírni. A törvényben meghatározottakon felüli plusz követelmények meghatározása ugyanis az álláskereső nyilvántartásba vétele, így az álláskeresőt megillető ellátásokhoz való hozzáférése tekintetében komoly alapjogi aggályokat vet fel. Ezzel összefüggésben szeretném hangsúlyozni, hogy az Alaptörvényben deklarált jogállamiság, jogbiztonság követelménye az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, *működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek* a norma címzettjei számára. Az Flt. vonatkozó szakasza egyértelműen meghatározza a nyilvántartásba vétel feltételét, amelyet a jogalkalmazó szervek – tetszőlegesen – nem „bővíthetnek”. *Mindezek alapján megállapítottam, hogy a BFKH azon jogértelmezése és gyakorlata, mely szerint az álláskereső nyilvántartásba vételéhez a vonatkozó törvény szövegében megfogalmazottakon túl, további feltételeket támasztott, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság, továbbá az érintettek tisztességes eljárásból való jogával összefüggő visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét hordozza magában.*

1.2. A nyilvántartásba vétel mellett a hatályos jogi szabályozás azt is részletesen meghatározza, hogy milyen okok fennállása esetén kerülhet sor *az álláskereső nyilvántartásából való törlésre.* Az Flt. 54. § (14) bekezdése szerint az állami foglalkoztatási szerv – külön jogszabályban meghatározott időponttól – törli az álláskereső nyilvántartásából az álláskeresőt, ha az kéri, meghalt, a jogszabályban meghatározott együttműködési, illetve jelentkezési kötelezettségének személyesen vagy elektronikus levél útján nem tesz eleget, az Flt. 58. § (5) bekezdés d) pont 1-4. alpontjaiban meghatározott feltételek bármelyike megszűnt, vagy külön törvény szerint az aktív korúak ellátására jogosult, de egészségkárosodottnak minősül, ezért a külön törvényben meghatározott együttműködési kötelezettség nem terheli, illetve *a körülményeiben bekövetkezett változás miatt nem tekinthető külön jogszabályban meghatározott aktív munkahelykeresőnek.*

A vizsgált ügyben a panaszost az Flt. ezen utóbbi – 54. § (14) bekezdés f) – pontjára hivatkozással törölték a nyilvántartásból.

Ez azonban további problémát vet fel. A panaszos esetében ugyanis a rehabilitációs szakigazgatási szerv már a 2014. március 14-én hozott határozatában rögzítette, hogy egészségi állapota mértéke 57%-os, amely alapján – bár a *foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható lenne* – a foglalkoztatási rehabilitációját nem javasolta. Ez a szakvélemény a gyakorlatban annyit jelent, hogy megfelelő fejlesztéssel, szakmai, módszertani segítséggel foglalkoztatható lenne, azonban mivel ilyen erőforrás a foglalkoztatási szervnek nem áll a rendelkezésére, ezért a foglalkoztatási szerv által kiközvetíthető munkakörökben a panaszos már ezidáig sem volt foglalkoztatható. Ennek ellenére regisztráltak és nyilvántartották, mint álláskeresőt és jogosult volt a megélhetését biztosító ellátásra.

2015. február 17-én hozott határozatával ugyanis az illetékes hatóság, Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. Kerületi Önkormányzat Polgármestere határozatában – 2015. március 1. napjától kezdődően – foglalkoztatást helyettesítő támogatást (a továbbiakban: FHT) állapított meg a panaszos részére.⁹ Egyúttal előírta, hogy 15 napon belül jelenjen meg az illetékes munkaügyi kirendeltségen és álláskeresőként vetesse nyilvántartásba magát, illetve az FHT folyósítása során a továbbiakban működjön együtt a kirendeltséggel. A panaszos a határozatban foglaltaknak megfelelően kérte az álláskeresőként történő regisztrációját, így a BFKH VIII. Kerületi Munkaügyi Kirendeltsége – *az egészségi állapota ismeretében* – 2015. március 9. napjától nyilvántartásba vette. Ezt követően – az együttműködési kötelezettség keretében – a foglalkoztatási szerv – feltételezhetően¹⁰ – közfoglalkoztatásra kívánta kiközvetíteni, ennek érdekében 2015. július 30-án foglalkoztathatósági vizsgálatra utalta. Az eljáró foglalkozás-egészségügyi szakorvos ugyanakkor a foglalkoztathatósági szakvéleményében a panaszost *nem foglalkoztathatónak* minősítette. Ezen szakvélemény alapján került sor 2016. május 30-án a nyilvántartásból való törlésére. A panaszos esetében tehát a foglalkoztatási szerv előtt már a nyilvántartásba vételekor is ismert volt az egészségi állapota, majd ezt követően a hatóság kérelmére 2015. július 30-án készített foglalkoztathatósági vizsgálat is *nem foglalkoztathatónak* minősítette. Mindezek alapján a törlésére – *a körülményeiben bekövetkezett változásra hivatkozással* – majdnem egy évvel később, 2016. május 30-án került sor.

Ezzel összefüggésben szeretném kiemelni, hogy nem felel meg a jogállami követelményeknek az a joggyakorlat, hogy az esetleg már hosszú ideje egészségügyi problémákkal küzdő, regisztrált álláskeresőket minden előzetes értesítés nélkül *a körülményeiben bekövetkezett változásra hivatkozással, a foglalkoztatási szerv kérelmére készített foglalkoztathatósági szakvélemény alapján töröljék a nyilvántartásból*. Már önmagában az az eljárás is aggályokat vet fel, mely szerint azokat az egészségügyileg károsodott, regisztrált álláskeresőket, akiknek hosszabb ideje nem volt (munkára) közvetítési eseményük, vagy az sikertelen volt, illetve az eljáró hatóság előtt is ismert szociális, mentális, vagy egészségügyi problémával küzdenek, foglalkoztathatósági vizsgálatra utalják. A foglalkoztathatósági vizsgálat ugyanis nem egy részletes, a meglévő munkaképességeket feltáró vizsgálat, amelyet egy konkrét munkakör betöltésére való alkalmasság megállapítása érdekében végeznek, hanem tulajdonképpen annak megállapítása, hogy az álláskereső személy egészségromlása, megváltozott munkaképessége általánosságban mennyiben befolyásolja a munkavégzést.¹¹ A vizsgálat során ezért az eljáró szakorvos valójában nem az álláskereső „tényleges” foglalkoztathatóságát vizsgálja, azokat a meglévő képességeit, amely alapján megállapítható, hogy milyen munka elvégzésre alkalmas, hanem az NM rendelet 16. számú mellékletében meghatározott, a foglalkoztatást kizáró és korlátozó tényezők felsorolását tartalmazó nyomtatvány kérdéseit tölti ki¹², amely alapján azt kell megjelölnie (beikszelnie), hogy az álláskereső foglalkoztatható, ideiglenesen nem foglalkoztatható, vagy nem foglalkoztatható.

⁹ Az FHT havi összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80 %-a, azaz jelenleg 22.800 Ft

¹⁰ A BFKH által, a hivatalom számára megküldött iratok között ugyanis ilyen tartalmú irat nem található

¹¹ A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM r. 1. § l) pontja: *E rendelet alkalmazásában: a foglalkoztathatóság szakvéleményezése: annak megállapítása, hogy az álláskereső vizsgált személy megváltozott munkaképessége mennyiben befolyásolja a munkavégzést különböző foglalkozásokban, vagy annak megállapítása, hogy az egyszerűsített foglalkoztatás körébe tartozó időnymunka és alkalmi munka, továbbá a közfoglalkoztatás esetében a munkavállaló, a szabálysértési eljárás során alkalmazott közérdekeű munka esetében az elkövető, a büntető ügyben kiszabott közérdekeű munka esetében az elítélt mely foglalkoztatási korlátozás, illetve kizárás mellett folytathat tevékenységet*

¹² NM rendelet 15. § (5a): *A foglalkozás-egészségügyi szakellátó hely a szakvéleményét b) a foglalkoztathatóságról a 16. számú melléklet szerinti nyomtatványon készíti el.*

Mivel a foglalkoztathatóság szakvéleményezése nem terjed ki a munkaképesség változás mértékének vizsgálatára, ennek következtében a szakvélemény nem alkalmas arra, hogy alapul szolgáljon a regisztrációból való kizárás azon jogszabályi követelménynek, mely szerint az álláskereső *a körülményeiben bekövetkezett változás miatt nem tekinthető külön jogszabályban meghatározott aktív munkahelykeresőnek.*¹³ A vizsgált esetben is megállapítható, hogy a panaszosnál már a regisztrációja időpontjában is fennállt a munkaképesség csökkenés. Ennek megfelelően a foglalkoztathatósági vizsgálat, különösen pedig az álláskeresők *nyilvántartásából történő törlése időpontjában a körülményeiben nem következett be olyan változás, amely a törlésére ténylegesen okot adhatott volna.*

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a foglalkoztatási szerv azon eljárása, amely alapján a szociális, mentális, vagy egészségügyi problémával küzdő álláskeresőket azon ok miatt utalja foglalkoztathatósági vizsgálatra, hogy az annak eredményeként kapott szakvélemény alapján törölje őket az álláskeresők nyilvántartásából, az érintettek tekintetében a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság, valamint a tisztességes eljárásból való joggal összefüggő visszátartás bekövetkeztének közvetlen veszélyét hordozza magában.

A fenti eljárás azért is különösen aggályos, mivel a foglalkoztathatósági szakvélemény érvényességi ideje alatt az érintett személy mindaddig nem vehető az álláskeresők nyilvántartásába, amíg újabb szakvéleménnyel igazolni tudja, hogy munkavégzésre alkalmas, azaz 30 napon belül képes és kész munkába állni. Ezen feltétellel azonban a szociális, mentális, vagy egészségügyi problémával küzdő álláskeresőket gyakorlatilag *végleg kizárják* abból a lehetőségből, hogy ismételten regisztrált álláskeresők legyenek, hiszen nem valószínű, hogy ellátatlanul, megfelelő szakmai segítség nélkül a mentális vagy egészségi állapotukban olyan javulás állhatna be, amely alapján a foglalkozás-egészségügyi szakorvos, egy újabb vizsgálat során foglalkoztathatónak minősítse őket. Ráadásul ezen újabb vizsgálat költségét már saját maguknak kellene viselniük, amely szintén olyan terhet ró a munkanélküli, rászoruló személyekre, amely megfizetésére nincsen vagy csekély a lehetőségük.

III/2. A nyilvántartásból való törlés következményeiről

Az álláskeresők nyilvántartásába történő regisztráció, azaz *az a tény, hogy az álláskereső szerepel a foglalkoztatási szerv nyilvántartásában, mint regisztrált álláskereső, számos ellátásra való jogosultságnak az előfeltétele.* Így például a foglalkoztatási szerv által folyósított álláskeresési ellátások csak abban az esetben folyósíthatóak, ha az álláskereső szerepel a nyilvántartásban. Amennyiben abból törlik, úgy az ellátás folyósítását is meg kell szüntetni. Az Ft. 28. § (2) bekezdés *a)* pontja és a 30. § (5) bekezdése értelmében ugyanis meg kell szüntetni az álláskeresési járadék és a nyugdíj előtti álláskeresési segély folyósítását, ha az álláskeresőt törlik a nyilvántartásból.

A nyilvántartásból való törléssel azonban a rászoruló nem csak a foglalkoztatási szerv által folyósított ellátását, hanem *a szociális ellátásra való jogosultságát is elveszítheti.* A Szocvtv. 36. § (2) bekezdés *b)* pontja szerint ugyanis meg kell szüntetni az aktív korúak ellátására való jogosultságát annak a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személynek, akit az állami foglalkoztatási szerv – *neki felelős okból* – törölt az álláskeresők nyilvántartásából.

A panaszos és az országgyűlési képviselő beadványa éppen arra kívánta felhívni a figyelmemet, hogy az egészségügyi ok miatt munkavégzésre alkalmatlannak minősített személyek esetében ezen okra hivatkozással szüntetik meg az FHT folyósítását. A vizsgált konkrét esetben a panaszos számára kézbesített, a BFKH V. kerületi Hivatala által BP-05/02/00200-13/2016. számon hozott, az FHT folyósítását megszüntető határozatából azonban nem derül ki egyértelműen, hogy a Szocvtv. pontosan mely szakasza alapján szüntették meg az ellátása folyósítását. A határozat indokolása ugyan rögzíti, hogy a panaszost nem aktív álláskereső indokkal törölték az álláskeresők nyilvántartásából, majd több oldalon keresztül pontosan idézi az FHT-ra való jogosultság vonatkozó jogszabályi rendelkezéseit, azonban *nem jelöli meg egyértelműen, hogy a felsorolt jogszabályhelyek közül melyik az, amely alapján a panaszos már nem jogosult az ellátásra.*

¹³NM rendelet 3. § (6) A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság vizsgálata, valamint a foglalkoztathatóság szakvéleményezése nem terjed ki a munkaképesség változás mértékének, a rokkantság fokának meghatározására, valamint a szellemi képesség és az elmeállapot véleményezésére.

A jogszabályi idézetek utáni bekezdésben mindössze annyit közöl, hogy mivel a panaszos vonatkozásában az aktív korúak ellátására való jogosultság feltételei a továbbiakban nem állnak fenn, ezért a BFKH V. Kerületi Hivatala a támogatásra való jogosultság megszüntetéséről rendelkezett.

Mindezek alapján feltételezhető – amint azt a panaszos beadványa is tartalmazza – hogy az FHT folyósításának megszüntetésére valóban a Szocvtv. 36. § (2) bekezdés *b)* pontja alapján került sor, azaz azon indok miatt, hogy az állami foglalkoztatási szerv – *neki felróható ok miatt* – törölte az álláskeresőket nyilvántartásából.

Ezzel összefüggésben szeretném hangsúlyozni, hogy az Fht. vonatkozó rendelkezései konkrétan meghatározzák, hogy melyek azok a magatartások, amelyek miatt sor kerülhet a nyilvántartásból való törlésre. Eszerint kizárólag az Fht. 54. § (14) bekezdés *d)* és *e)* pontjában meghatározott okból történő törlés – azaz a jelentkezési és az együttműködési kötelezettség megszegése – tekinthető az álláskeresőnek felróható okból történő törlésnek. Ebben az esetben – ahogyan arra válaszelevelében a BFKH Foglalkoztatási Főosztály főosztályvezetője is utalt – a törlésről a kerületi hivatal foglalkoztatási osztálya határozattal dönt. *Ha a törlésről csak hatósági bizonyítványt állít ki a hatóság, akkor a törlés nem felróható, és – elvileg – nincs kihatással a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultságra.*

Mindezek alapján a Szocvtv. 36. § (2) bekezdésére hivatkozással csak akkor lehet jogszerűen megszüntetni a szociális ellátás, az FHT folyósítását, ha az álláskereső nyilvántartásából való törlésre ténylegesen az álláskereső valamely felróható magatartása miatt került sor, s amelyről a hatóság határozattal döntött.

A vizsgált esetben azonban mindezek a jogszabályi feltételek nem álltak fenn. A panaszos törlésére nem szankciós okból került sor, így a törlésről a foglalkoztatási szerv nem hozott határozatot, hanem – a panaszos kérésére – hatósági bizonyítványt állított ki. Mindezek ellenére a szociális ellátás folyósítására jogosult szerv az aktív korúak ellátására való jogosultságát megszüntette. Ennek következtében azonban a panaszos nem csak a 22.800.- forint összegű FHT-ját veszítette el, hanem egyúttal az utazási kedvezményre valamint az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultsága is megszűnt. Hasonló joggyakorlatról számolt be a Hivatalomhoz forduló országgyűlési képviselő, illetve az elmúlt hónapok során e tárgyban több sajtóorgánumon is megjelent ilyen tartalmú híradás.¹⁴

Álláspontom szerint azonban ez a – jogszabályokkal ellentétes – hatósági joggyakorlat nem felel meg az alkotmányos követelményeknek. A Szocvtv. ugyanis kizárólag abban az esetben rendeli el az FHT megszüntetését, ha a törlésre a jogosult felróható magatartása miatt került sor. Márpedig az a körülmény, hogy a rászoruló álláskereső önhibáján kívüli egészségügyi ok miatt alkalmatlan a munkavégzésre, semmiképpen sem értékelhető számára felróható magatartásként.

A polgári jogi jogviszonyokra vonatkozóan ugyanis – így jelen esetben is – a felróhatóság fogalmát a Ptk. határozza meg. A Ptk. 1:4. § bekezdése¹⁵ általános magatartási zsinórmértékként *az adott helyzetben általában elvárható magatartás* elvét határozza meg. Mindezek alapján felróható magatartás (felróhatóság) kizárólag akkor állapítható meg, ha valaki nem úgy járt el, ahogyan az adott helyzetben általában elvárható. A panaszos esetében ilyen felróható magatartás nem állapítható meg. Az álláskeresőket nyilvántartásából való törlésére ugyanis nem a saját felróható magatartása miatt került sor, hiszen nem tanúsított olyan, az Fht-ben meghatározott magatartást, amely ezt megalapozta volna. Az a speciális helyzet ugyanis, hogy az álláskereső esetleg egészségileg károsodott, nem tekinthető a terhére írható, felróható oknak.

Ezzel összefüggésben szeretném hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben deklarált *szociális biztonság*hoz való jog értelmezése során több határozatában is kimondta, hogy az valójában a megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének biztosítását jelenti.

¹⁴ http://index.hu/belfold/2017/02/07/abcug_beteg_munkanelkuli_szocialis_halo/

<http://abcug.hu/mintha-tajgetoszra-loknek-beteg-munkanelkulieket/>

¹⁵ Ptk. 1. § (4) (1) Ha e törvény eltérő követelményt nem támaszt, a polgári jogi viszonyokban úgy kell eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.

(2) Felróható magatartására előnyök szerzése végett senki nem hivatkozhat.

(3) A másik fél felróható magatartására hivatkozhat az is, aki maga felróhatóan járt el.

Ennek kialakítása során ugyanakkor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le.¹⁶ Az Alkotmánybíróság szerint *a szociális ellátásnak az a feladata, hogy mindazoknak a rászorulóknak, akik nehéz anyagi, egzisztenciális helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer (így különösen a társadalombiztosítás rendszere) révén nem képesek a létfenntartásukat biztosító jövedelemre szert tenni, állami segítséget nyújtson.* A szociális ellátás tehát funkcióját tekintve kiegészítő, kiegészítő jellegű. Mindaddig, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy legfeljebb indokolt esetben és kiegészítő jelleggel kap. A közösség által biztosított támogatás ott lép be, ahol az öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn.

A 25/2016. (XII. 21.) AB határozatában az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra is rámutatott, mely szerint „az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése a szociális biztonságot a korábbi Alkotmánytól eltérően szabályozza, mely változás mögött is alapvetően az a felismerés állt, hogy az állam teljesítőképessége korlátozott, a korábbi jóléti modell pedig immár nem tartható fenn. Ennek megfelelően a XIX. cikk (1) bekezdésének első mondata államcél fogalmaz meg akkor, amikor kimondja, Magyarország törekszik arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.”... „Ugyanezen bekezdés második mondata ugyanakkor *az állampolgárok anyasága, betegsége, rokkantsága, özvegyisége, árvasága és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a törvényben meghatározott támogatásra való jogosultságot.* Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében nevesített élethelyzet az önhibán kívüli okból bekövetkezett munkanélküliség is, ebből fakadóan tehát az államnak alanyi jogon járó juttatásokat, támogatásokat kell biztosítania az állampolgárok számára. Ez nem azt jelenti, hogy álláskeresői járadék elnevezéssel az államnak ellátást kell működtetnie.

A támogatási formák és ezek feltételei meghatározása a törvényhozásra tartoznak. Ami az Alaptörvényből következik az az, hogy *a törvény valamilyen támogatást biztosítson az önhibájukon kívül munkanélkülivé vált személyek számára.* E támogatások részben biztosítási alapúak, vagyis a korábban befizetett járulékkal vásárolt, alanyi jogon járó juttatások, részben pedig ex gratia jellegűek lehetnek. A két támogatástípus között az a legfontosabb különbség, hogy a járulékfizetési kötelezettséggel biztosított támogatások egyben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog védelmét is bírják, ezzel szemben az ex gratia juttatások jellemzője, hogy a jogalkotó méltányosságból juttat javakat és senkinek sincs joga arra, hogy egy ex gratia juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ebből következően a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében, ugyanakkor a jogosulti kör, a jogosultság mértéke és egyéb feltételei nem határozhatók meg önkényes módon.¹⁷ Az álláskeresői járadék az előbbi típusba tartozik, vagyis biztosítási alapú, ekként pedig a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog védelmét is bíró alanyi jogon járó juttatás, ugyanis azt az Flt. 25-27. §-a értelmében a korábban kötelezően megfizetett munkaerő-piaci járulék alapján állapítják meg, míg az azt felváltó foglalkoztatást helyettesítő támogatás a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33. § (1) bekezdés d) pontja és 35. § (1) bekezdése alapján szociális elven, rászorultság alapján juttatható, vagyis ex gratia támogatás.

Ugyanakkor mind a 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, mind a 4/2016. (III. 1.) AB határozat úgy értelmezte *az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdését, hogy az abban felsoroltak azok az élethelyzetek, amelyekre szabottan törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani* (Indokolás [34]).

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a BFKH V. Kerületi Hivatalának azon eljárása, mely szerint az álláskereső nyilvántartásából nem szankciós okból törölt panaszos részére megszüntette a megélhetését biztosító foglalkoztatást helyettesítő támogatás (FHT) folyósítását a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság, valamint az érintett panaszos tekintetében a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét hordozza magában.

¹⁶ Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

¹⁷ Lásd! 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [32]

Ezzel összefüggésben szeretnék rámutatni arra is, hogy a Pr. 17/B. § (1) értelmében, amennyiben az együttműködési kötelezettség megszegése miatt az Szocvtv. 34. § (2) b), d) vagy e) pontja alapján – azaz a felülvizsgálat akadályozása, jogellenes munkavégzés vagy a felróható okból történő törlés miatt – az *aktív korúak ellátására való jogosultságot a járási hivatal megszünteti, az ellátásra való jogosultság – az Szocvtv. 34. § (3) alapján¹⁸ – csak akkor állapítható meg, ha a kérelmező a jogosultság megszüntetésének időpontját követően ismételten teljesíti az Szocvtv. 33. § (1) szerinti feltételek valamelyikét.* Ilyen feltétel, hogy az igénylőnek az aktív korúak ellátása iránti kérelem benyújtását megelőző két évben az állami foglalkoztatási szervvel vagy a rehabilitációs hatósággal legalább *egy év időtartamig együtt kell működnie.* A Pr. rendelkezései szerint ugyanakkor *a jogosultság megszüntetését megelőzően teljesített együttműködés az együttműködés időtartamának számításánál nem vehető figyelembe.* Azaz a jogosultság megszüntetését követően *csak akkor állapítható meg a rászoruló számára újból az ellátás, ha ismételten teljesíti az egy éves együttműködési kötelezettséget.* Erre azonban kevés esélye van, hiszen állapota miatt elhelyezkedni nem tud, s mivel az álláskeresők nyilvántartásban nem szerepel, ezért számára a foglalkoztatási szerv sem ajánl fel munkahelyet, közfoglalkoztatási lehetőséget, képzést. Így az ellátás folyósítása feltételeként előírt 30 napos kereső tevékenységet – nagy valószínűséggel – nem tudja teljesíteni. Ezáltal *a törlést követő egy évig szinte bizonyosan ellátatlan marad,* ha pedig valamely egyéb módon – például közérdekű önkéntes tevékenységgel, háztartási munkával, esetleg munkaviszony létesítésével – nem tud majd egy éven belül 30 napos kereső tevékenységet igazolni, *végleg elveszíti az aktív korúak ellátására való jogosultságát.*

IV. A mentális, szociális vagy egészségügyi ok miatt nem foglalkoztatható álláskeresőkről

A panaszos konkrét beadványa mellett egy országgyűlési képviselő is Hivatalomhoz fordult annak érdekében, hogy felhívja a figyelmet arra a gyakorlatra, hogy az egészségügyi okból munkavégzésre alkalmatlannak minősített álláskeresők ellátását az illetékes szervek megszüntetik. A beadványban tett jelzés nyomán, a hatáskörömet és a feladataimat megállapító, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXL. törvény 1. § (2) bekezdés *d)* pontjára is figyelemmel – mely szerint az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére – szükségesnek tartottam az e társadalmi csoportra vonatkozó jogalkotási tevékenység áttekintését is. Megállapítottam, hogy 2016. június 6-án lépett hatályba a mentális, szociális vagy egészségügyi okból foglalkoztatásba be nem vonható álláskeresők foglalkoztathatóságának növelését szolgáló 2016. évi kormányzati intézkedésekről szóló 1253/2016. (VI. 6.) Korm. határozat. Annak 1. pontja szerint a Kormány felhívja a belügyminisztert, a nemzetgazdasági minisztert és az emberi erőforrások miniszterét, hogy a mentális, szociális vagy egészségügyi problémával küzdő álláskeresők közfoglalkoztatásba történő szélesebb körű bevonása érdekében készítsék elő *a)* az e célcsoporthoz tartozók speciális közfoglalkoztatási bérezésével kapcsolatos, valamint a foglalkoztatásukat szolgáló közfoglalkoztatási programok támogatásához, *b)* az egészségügyi okok miatt nem foglalkoztatható álláskeresők álláskeresői nyilvántartásból való törléséhez, valamint *c)* a foglalkoztathatósági szakvéleményezés felülvizsgálatához és a foglalkoztathatósági szakvélemény alapján nem foglalkoztatható személyek komplex egészségügyi vizsgálatához szükséges döntési pontokat és jogszabály-módosításokat.

A Kormányhatározat hatályba lépését követő hónapban, 2016. július 8-án hatályba lépett a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet módosítása. Az addig hatályos szöveg egy további, 5/A. § bekezdéssel egészült ki, amely szakasz a mentális, szociális, egészségügyi problémákkal küzdő álláskeresők foglalkoztatása érdekében lehetőséget biztosított egy speciális, maximum hat hónapos időtartamú, napi 6 óra munkaidejű közfoglalkoztatási program támogatására.¹⁹

¹⁸ Szocvtv. 34. § (3) Az aktív korú személy részére az aktív korúak ellátására való jogosultság *a megszüntetéstől számított harminchat hónapon belül* - ide nem értve a (2) bekezdés b), d) és e) pontja szerinti megszüntetési eseteket - az előzetes együttműködési kötelezettség teljesítése nélkül ismételten megállapítható, amennyiben a jogosultsági feltételek egyébként fennállnak.

¹⁹ A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 5/A. § (1) szerint: Támogatás nyújtható a járási hivatal által kiközvetített mentális, szociális, egészségügyi problémákkal küzdő álláskereső határozott idejű közfoglalkoztatási jogviszony keretében, napi 6 órás munkaidőben történő foglalkoztatására.

Ezen jogszabályi felhatalmazás alapján 2016. július 1-jétől a Belügyminisztérium a foglalkoztatásba ezen okok miatt be nem vonható álláskeresők számára speciális közfoglalkoztatási pilot programot indított. A program – a Belügyminisztérium honlapján közzétett tájékoztató szerint „célul tűzte ki, hogy fejlessze a közfoglalkoztatásba is nehezen bevonható személyek foglalkoztatását és foglalkoztathatóságát oly módon, hogy számukra a foglalkoztatás mellett munkaerő-piaci, szociális és egészségügyi szolgáltatásokat nyújtson. Ezen szolgáltatások ugyanis nagy mértékben elősegítik ezen személyek munkavégző képességének fejlesztését, a munkára történő szocializációjukat. A program 5 hónapos időtartamban, 4 megyében (Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Baranya, Zala), mindösszesen 300 fővel valósult meg.”²⁰

Sajnos a pilot program lezárultát követően annak tapasztalatairól, eredményeiről a Belügyminisztérium honlapján vagy egyéb nyilvános fórumokon – tudomásom szerint – nem jelent meg szakmai összefoglaló, értékelés. Így előttem sem ismert, hogy a program sikeresen zárult-e és annak tapasztalatai alapján a jövőben tervezik-e kiterjeszteni a programba vont megyék, személyek körét, illetve szélesebb körben sor kerül-e ilyen speciális közfoglalkoztatási program indítására. Arra vonatkozóan sincs tudomásom, hogy a Kormányhatározatban foglalt cél, a mentális, szociális vagy egészségügyi problémával küzdő álláskeresők közfoglalkoztatásba történő szélesebb körű bevonása érdekében az érintett minisztériumokban milyen jogszabály-előkészítési tevékenység zajlik.

Ezzel kapcsolatban a következőket kívánom megjegyezni. A Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárának egy civil szervezet kérésére kiadott tájékoztató levele szerint²¹ „a pilot program indításának időpontjában – a 2016. május végi adatok figyelembe vétele mellett – a regisztrált álláskeresők száma több mint 307 ezer fő volt, míg ezen felül további közel 249 ezer fő vett részt közfoglalkoztatásban. A Nemzetgazdasági Minisztérium által bevezetett profiling rendszer 3. kategóriájába tartozó álláskeresők egy részét tekintjük a közfoglalkoztatásba is nehezen bevonható személyek célcsoportjának.

A Belügyminisztérium még 2016 májusában megvizsgálta, hogy *mekkora azon álláskeresőknek a száma, akik szociális, egészségügyi, vagy mentális problémák miatt a közfoglalkoztatásba sem kerültek bevonásra, így a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 5/A. §-ában meghatározott speciális közfoglalkoztatási program alanyai lehetnek.* A járási hivatalok szakmai becslése alapján számuk *közel 132 ezer főre tehető, melyből 53 ezer fő egészségügyi okból nehezen foglalkoztatható, míg a fennmaradó közel 78 ezer fő szociális problémákkal küzd.*

Vélhetően ezen személyek egy része rehabilitációs ellátásra jogosult, míg más részük valamilyen módon kikerül a nyilvántartó rendszerből, így nagyságrendileg 100 ezer főre tehető azoknak a létszáma, akikkel ténylegesen foglalkozni kell a feladat megvalósításakor.”

A fenti adatok szerint tehát megközelítőleg 132 ezer főre tehető azoknak az álláskeresőknek a száma, akik mindeddig szerepeltek az álláskeresők nyilvántartásában, azonban nem voltak bevonhatóak a közfoglalkoztatásba. A Kormányhatározatban foglaltak szerint közülük *az egészségügyi okok miatt nem foglalkoztatható álláskeresők álláskeresői nyilvántartásból való törlését a Kormány célul tűzte ki.*

A nyilvántartásból való törléssel azonban – ahogyan az a konkrét panaszos esetében is történt – sokuk nem csak a foglalkoztatási szervvel történő együttműködés lehetőségét – így az esetleges képzésbe, közfoglalkoztatásba vonás, vagy egyéb munkaerőpiaci-szolgáltatás igénybe vételének lehetőségét – veszítette el, hanem a szociális ellátását is, azaz teljesen ellátatlanul maradt. Ráadásul nem valószínű, hogy megfelelő szakmai segítség nélkül akár a szociális ellátás újbóli folyósításához szükséges feltételeket, akár az álláskeresők nyilvántartásába történő ismételt regisztrációjához szükséges követelményeket teljesíteni tudja. Ahogyan arra már több jelentésemben is rámutattam, a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők a társadalom legkiszolgáltatottabb rétegéhez tartoznak.

²⁰ <http://kozfoglalkoztatas.kormany.hu/specialis-kozfoglalkoztatasi-programok>

²¹ A levél a következő honlapon olvasható: <http://eselylabor.hu/images/egyebek/4811-2.pdf>

Különösen így van ez, azon FHT-ban részesülők esetében, akik szociális, egészségügyi, vagy mentális problémáik miatt a közfoglalkoztatásba sem kerül(het)tek bevonásra, így a megélhetésüket kizárólag ezen legalacsonyabb ellátási összegből – 22.800 forintból – voltak kénytelenek biztosítani.

Tekintettel arra, hogy az érintett személyi körnek a foglalkoztatásba történő bevonásához jelenleg a munkaügyi szerveknek nincs meg az ahhoz szükséges szolgáltatói szervezetrendszere (életvezetési, pszichológiai, rehabilitációs tanácsadók, mentorok, stb.), ezért önmagában az a körülmény, hogy a Kormányhatározat célul tűzte ki az álláskereső nyilvántartásából való törlésüket, alkotmányosan nem kifogásolható.²² Ugyanakkor a kiszolgáltatott helyzetben lévő személyeknek a szociális ellátórendszerből való, az elemzett módon történő kikerülése (ti. hogy a munkavégzésre tartósan, vagy akárcsak átmenetileg képtelen állapotuk miatt a megélhetésükhöz szükséges minimális ellátástól is megfosztják őket), nem egyeztethető össze, nem felel meg a jogállam alkotmányos elveinek, az Alaptörvény jogállami és a szociális biztonságra vonatkozó követelményeinek.

Mindazonáltal az a jogi szabályozás, mely szerint a szociális támogatás – jelen esetben az FHT – nyújtását az állam feltételekhez köti, és együttműködési kötelezettséget határoz meg az igénylő számára, nem tekinthető alkotmányosan aggályosnak. *Az együttműködési feltételeket azonban még egy ex gratia juttatás esetében sem lehet önkényesen, a jogosult számára teljesíthetetlen módon megállapítani, figyelemmel kell lenni a jogintézmény céljára, mivel mindez sérti az emberi méltósághoz és a szociális biztonsághoz való jogot.*

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

- 1.) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a BFKH V. Kerületi Hivatalának vezetőjét, hogy vizsgálja felül az FHT-ra való jogosultság megszüntetésének a gyakorlatát és csak azokban az esetekben, döntsön az ellátás megszüntetéséről, amikor az igénylőt – különös figyelemmel az egészségügyi okok miatt nem foglalkoztatható álláskeresőkre – valóban számára felróható, szankciós okból törölték az álláskereső nyilvántartásból,
- 2.) az Ajbt. 31. (1) bekezdése alapján felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a Kormányhivatalok csak abban az esetben szüntessék meg az aktív korúak ellátására jogosult személyek foglalkoztatást helyettesítő támogatását, ha az igénylőt neki felróható ok miatt törölték az álláskereső nyilvántartásából,
- 3.) az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a nemzetgazdasági minisztert, hogy – a belügyminiszterrel, valamint az emberi erőforrások miniszterével együttműködésben – a 1253/2016. (VI. 6.) Kormányhatározatban foglalt célok megvalósítása érdekében mielőbb kezdeményezze a mentális, szociális vagy egészségügyi problémával küzdő álláskereső közfoglalkoztatásba történő bevonásához szükséges jogszabálymódosításokat, illetve emellett – a jelentésemben foglaltakra is figyelemmel – kezdeményezze a vonatkozó jogszabályok olyan tartalmú módosítását, amelyek garanciát jelentenek arra, hogy az egészségügyi okok miatt nem foglalkoztatható álláskereső az álláskereső nyilvántartásból való törlésükkel nem veszítik el a szociális ellátásra való jogosultságukat.

Budapest, 2017. május

Székely László sk.

²² A jelenlegi jogszabályi rendelkezések alapján azonban álláspontom szerint erre még nincs jogszerű lehetőség.