

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-8136/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

**Az eljárás megindítása**

A Téli közfoglalkoztatási programba bevont panaszos azért fordult hivatalomhoz, mivel sérelmezte, hogy – többszöri érdeklődése ellenére – sem az eljáró munkaügyi kirendeltség, sem a közfoglalkoztató nem tájékoztatta megfelelően a program megvalósításáról. Így sem arról nem kapott értesítést, hogy mikor, hol kell a közfoglalkoztatás keretében megvalósuló képzését megkezdenie, de arról sem, hogy mikor, hol kell munkába állnia. A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített emberi méltósághoz valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető 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.

Eljárásom megindítását indokolta az is, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdése *d*) pontja szerint az ombudsman tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére, márpedig a magyar *közfoglalkoztatási modell* egy olyan speciális, hatósági elemekkel is bővített, ezáltal kevésbé mellérendeltségen alapuló jogviszony, ahol a közfoglalkoztatott különösen kiszolgáltatott helyzetben van. Ezért a közfoglalkoztatottak helyzetének folyamatos felülvizsgálata, monitorozása, minden lehetséges módon és eszközzel, kiemelt feladataim között szerepel.<sup>1</sup>

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés *a*) pontja és (2) bekezdése alapján a „Téli közfoglalkoztatási program” megvalósításáról, illetve magáról a konkrét panaszbeadványban foglaltakról, előzetesen írásbeli tájékoztatást kértem a Fővárosi Kormányhivatal Munkaügyi Központ IV. Kerületi Munkaügyi Kirendeltségének vezetőjétől.

**Az érintett alkotmányos jogok és követelmények**

- Az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”*]
- A tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés *„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.”*]
- A munkához való jog [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés *„Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”*]
- A biztonságos munkafeltételekhez való jog [Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdés: *„Mindен munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.”*]
- 

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.);
- a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Kftv.);
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.);

---

<sup>1</sup> Lásd: AJB 3025/2012. számú átfogó jelentés

- a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ft.);
- a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet;

### **A vizsgálat előzményei**

A 2012. évben „A Munka Méltósága” című projekt keretében kiemelt figyelemmel vizsgáltam a közfoglalkoztatás rendszerével összefüggésben felmerülő alapjogi problémákat. A közel egy évig tartó vizsgálatorozat keretében több, az egyes problémapontokat részletesen elemző tematikus jelentést készítettem, amelyekben igyekeztem országos helyzetképet nyújtani a közfoglalkoztatás rendszeréről, szabályozási, gyakorlati problémáiról, az eddig elért eredményekről.<sup>2</sup>

*A közfoglalkoztatás rendszerének alapjogi aspektusú vizsgálatát* az indokolta, hogy a magyar *közfoglalkoztatási modell* olyan specifikus, hatósági elemekkel is bővített – az egyéb foglalkoztatási jogviszonyokhoz képest még kevésbé mellérendeltségen alapuló – jogviszony, ahol a közfoglalkoztatott a szokottnál is kiszolgáltatottabb helyzetben van. A közfoglalkoztatás rendszere ugyanis szorosan, intézményesen kapcsolódik össze a szociális segélyezéssel. A közfoglalkoztatás visszautasítása vagy az érintett részéről nem igazolt kellő időtartamú munkaviszony a szociális transferek megvonását jelentheti, amely akár a teljes ellátatlanságba taszíthatja a rászorulókat. Másrészt a közfoglalkoztatott – éppen a jogviszony speciális jellegéből adódóan – még azokkal a „alapvető” jogosítványokkal sem rendelkezik a közfoglalkoztatóval szemben, amelyek az „egyéb” munkavállalókat megilletik (pl. a szabadság mértéke, kiadása). Az átfogó vizsgálatorozat lezárultát követően, továbbra is folyamatosan, nagy számban érkeznek hivatalomhoz az ország egész területéről panaszbeadványok a közfoglalkoztatás rendszerével, az egyes közfoglalkoztatási programok gyakorlati megvalósításával összefüggésben, így azok vizsgálata továbbra is kiemelt feladataim közé tartozik.

### **A megállapított tényállás**

A panaszos beadványa szerint 2013. szeptember 4-én vált munkanélkülivé, majd ezt követően kérte álláskeresőként történő regisztrálását. Október elején a munkaügyi kirendeltség levélben arról tájékoztatta, hogy a téli közmunka program keretében részt vehet egy tanfolyamon. Az orvosi alkalmassági vizsgálat elvégzése után azonban arra kérték, hogy várja meg a Zuglói Önkormányzat értesítését arról, hogy mikor, hol kell a képzését megkezdenie. Mivel ilyen értesítést – november elejéig – nem kapott, így saját maga járt utána annak, hogy hol kell jelentkeznie. Ezt követően a Zugló Zrt.-vel munkaszerződést kötött házi betegápoló tanfolyam elvégzésére, azonban arra kérték, hogy mindaddig, amíg a tanfolyam nem kezdődik el, napi 8 órában közterület takarítást végezzen. E munka elvégzéséhez azonban sem munkaruhát, sem védőfelszerelést nem kapott. A Zugló Zrt. arról tájékoztatta, hogy a tanfolyam december 2-án indul, azonban ezen a napon délelőtt még mindig nem tudták, hogy a tanfolyamra mikor és hol kerül sor. December 9-én kellett ismételtelen megjelennie, de még ekkor sem tudták tájékoztatni arról, hogy a tanfolyam lebonyolítására hogyan kerül sor. A panaszos sérelmezte ezt az eljárását, mivel – álláspontja szerint – eleget tett az együttműködési kötelezettségének, minden esetben megjelent a kirendeltség által megjelölt helyen és időben, azonban sem a munkavégzésről, sem a tanfolyamról nem kapott megfelelő tájékoztatást, és a biztonságos munkavégzéshez szükséges eszközöket sem biztosították számára.

<sup>2</sup> AJB-4162/2012 helyszíni vizsgálatok tapasztalatai; AJB-5631/2012 az értékteremtő közfoglalkoztatásról; AJB-5317/2012 esélyegyenlőség a közfoglalkoztatásban; AJB-5630/2012 Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság közfoglalkoztatási gyakorlata; A jelentések megtalálhatóak a [www.ajbh.hu](http://www.ajbh.hu) honlapon a dokumentumok/jelentések, indítványok menüpont alatt

A beadványban foglaltakkal, valamint a kirendeltség szervezésében megvalósított konkrét téli közfoglalkoztatási programmal kapcsolatban tájékoztatást kértem a Fővárosi Kormányhivatal Munkaügyi Központ IV. Kerületi Munkaügyi Kirendeltségének vezetőjétől. Vizsgálatomnak az adott program egészére történő kiterjesztését az indokolta, hogy a hozzám forduló panaszos által sérelmezett hiányosságok más közfoglalkoztatottat is érinthettek, ezért szükségesnek tartottam a program megvalósításának átfogó monitorozását.

A kirendeltség vezetőtől – a panaszban foglaltak kivizsgálása mellett – az alábbi kérdésekre kértem választ:

- időközben elkezdődött-e a házi betegápoló tanfolyam,
- erről hogyan, milyen módon értesítették a részt vevőket,
- hány fő került beiskolázásra, milyen szempontok alapján választották ki, hogy azon az álláskeresők közül ki vehet részt,
- hol, milyen körülmények között kerül sor az oktatásra,
- hogyan választották ki a képző szervezet, az oktatókat,
- hány órában zajlik a képzés, ennek keretében elméleti és/vagy gyakorlati oktatásban is részesülnek-e a részt vevők,
- a tananyag összeállítása milyen szakmai elvek alapján történt, annak elkészítésére kit, mely szervezet vagy személyt kértek fel,
- a tanfolyam elvégzése után hol tudnak elhelyezkedni az álláskeresők, ezzel kapcsolatban történt-e előzetes felmérés?

A kirendeltség vezető helyett Budapest Főváros Kormányhivatala (továbbiakban: BFKH) Munkaügyi Központjának igazgatója válaszolt. Levelében arról tájékoztatott, hogy a panaszos 2013. szeptember 05-től került álláskeresőként a BFKH IV. Kerületi Munkaügyi Kirendeltség – továbbiakban Kirendeltség – nyilvántartásába, amely 80 napra álláskeresési járadékot állapított meg számára. A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény szerint az álláskeresőként való nyilvántartással vállalt együttműködési kötelezettsége alapján a következő jelentkezési kötelezettségét 2013. december 06-ára írták elő, amelyet azonban nem teljesített.

Az igazgató tájékoztatása szerint a 2013. évi *téli közfoglalkoztatási program*ról az állampolgárok, köztük a nyilvántartott álláskeresők, több forrásból is tudomást szerezhettek – Kirendeltségi tájékoztatások, sajtó –, hiszen a program igen jelentős nyilvánosságot kapott. A program egyik eleme a közfoglalkoztatáson túlmenően a képzésbe vonás lehetősége volt. Tekintettel arra, hogy a programba a korábbi évekhez képest jelentősen nagyobb létszámú közfoglalkoztatottat kellett bevonni, a Kirendeltség a csoportos tájékoztatások előkészítését már szeptember második felében elkezdte szervezni. Igaz, ekkor még a program nem minden részletéről tudott tájékoztatást adni, de a gyors reagálás érdekében a lényeges általános információkat és magát a folyamatot fontosnak tartotta ismertetni a részvételben potenciálisan érintett álláskeresőkkel. A panaszos feltételezhetően ezen alkalmak valamelyikén kapott/kaphatott tájékoztatást a lehetőségről és arról, hogy miként szerveződik tovább a program, és miként kapják folyamatosan a résztvevők az információkat.

A Zuglói Városgazdálkodási Közszolgáltató Zrt., – továbbiakban Foglalkoztató – tájékoztatása szerint náluk, érdeklődés szándékával, 2013. november 19-én jelent meg először a panaszos. Ekkor ott is tájékoztatták a téli közfoglalkoztatási lehetőségről, és az annak keretében tervezett képzési lehetőségekről. (A Kirendeltség előzetesen a foglalkoztatókkal több körben is egyeztetett a program sikeres megvalósítása érdekében.) A panaszos ezt követően 2013. november 20-án a Kirendeltségen megkapta a közfoglalkoztatásba vonás érdekében a szükséges közvetítőlapot, mellyel vissza is ment a Foglalkoztatóhoz. A Foglalkoztató 2013. november 25-i dátummal leigazolta a közvetítőlapot azzal, hogy 2013. november 27-étől a panaszost közfoglalkoztatási jogviszonyban fogja alkalmazni, s még ugyanezen a napon – 2013. november 25-én – a közfoglalkoztatási jogviszony létrejöttére irányuló közfoglalkoztatási szerződést is megkötötték.

A Foglalkoztató belső szabályzatának megfelelően a munkaruhát és egyéni védőfelszerelést a munka megkezdésének a napján tervezte kiadni. A panaszos azonban 2013. november 27-én nem jelent meg munkakezdésre. A Foglalkoztató néhány napot várt, hátha mégis felveszi a munkát, majd 2013. december 10-vel törölte a Nemzeti Adó-és Vámhivatalnál (továbbiakban: NAV) november 25-én történt bejelentését. A korábban tervezett közfoglalkoztatási jogviszony tehát nem jött létre a panaszos és a Foglalkoztató között.

A Foglalkoztató tájékoztatása szerint a panaszos 2013. december közepén jelent meg újra nála és kérte, hogy szüntessék meg a közfoglalkoztatási jogviszonyát, mert nem hajlandó közterületen (az utcán) munkát végezni. Ekkor azonban a Foglalkoztató tájékoztatta, hogy nem kell a jogviszonyt megszüntetni, mivel az – tekintettel arra, hogy nem vette fel a korábban aláírt szerződés szerint a munkát, azaz nem jelent meg a munkakezdés napján – létre sem jött. A korábbi, a jogviszony létrejöttére irányuló NAV bejelentését is töröltették.

A téli közfoglalkoztatás keretében szervezett *képzéssel kapcsolatban* a BFKH igazgatója a következőkről tájékoztatót. Házi betegápoló képzés az érintett időszakban kizárólag a TÁMOP 2.1.6. program keretében indult és kizárólag közfoglalkoztatási jogviszonyban állóknak lehetett igénybe venni. A képzés első alkalommal 2013. december 02-vel indult, amelybe a Kirendeltség közfoglalkoztatásban lévő ügyfelei közül – a Foglalkoztatóval együttműködésben – 10 főt választottak ki és iskoláztak be. A panaszos kizárólag azért nem vehetett részt a képzésen, mert – a november 25-én aláírt szerződésben foglaltak ellenére – nem jelentkezett munkavégzésre és nem jött létre a közfoglalkoztatási jogviszonya. Újabb házi betegápoló képzés 2014. január 31-én indult, mely alkalommal a Kirendeltség kifejezetten értesítette a Foglalkoztatót a panaszos képzésbe történő bevonása érdekében és kérte, hogy biztosítsa az abban való részvételét. A Foglalkoztató csak ekkor igazolta vissza, hogy a panaszos 2013. november 27-én nem vette fel a munkát, így nincs lehetősége a képzésben való részvételre. A két tanfolyamon a IV. kerületi Kirendeltség ügyfelei közül összesen 11 fő került a házi betegápoló képzésbe. Az igazgató álláspontja szerint a panaszos is sikeresen bekerülhetett volna, akár már a 2013. december 02-án induló képzésbe is, amennyiben november 27-én jelentkezik – az általa is aláírt szerződésnek megfelelően – munkára.

A tájékoztatás szerint a panaszosnak azt követően, hogy nem állt munkába, vissza kellett volna mennie a Kirendeltségre és be kellett volna számolnia a történekről, illetve eleget kellett volna tennie 2013. december 06-i jelentkezési kötelezettségének. A Kirendeltség ugyanis 2014. január 30-ig abban a feltételezésben volt, hogy részt vesz a közfoglalkoztatásban, ezért is intézkedett arról, hogy vonják be a január végén induló képzésbe.

A *téli közfoglalkoztatási program megvalósításával* összefüggésben az igazgató arról tájékoztatót, hogy az a szokottnál is nagyobb volumenű feladat volt, hiszen a programot igen rövid időn belül igen nagy létszámmal kellett megvalósítani, ráadásul több esetben nagyon szoros határidőket kellett tartani. Emellett az induló képzési lehetőségeket – különösen a szakképzést adókat – is igyekeztek maximális létszámban feltölteni.

Az induló téli közfoglalkoztatási programot megelőzően, 2013 szeptemberében a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkársága a képzésekre vonatkozó piaci igényekről előzetes felmérést végzett. Megkereste a jelentős létszámot foglalkoztató munkaadókat, annak érdekében, hogy előzetesen felmérje képzési igényüket, azaz, hogy a jövőben betölteni kívánt munkakörökhöz milyen végzettségű munkavállalókra tartoznak igényt. A Budapest Főváros Kormányhivatala Munkaügyi Központ minden évben meghatározza és nyilvánosságra hozza azokat a *képzési irányokat*, amelyekhez – mérlegelési jogkörben – támogatás nyújtható. Azokat a képzési irányokat kell kiválasztania – előre meghatározott szempontok alapján – amelyekhez tartozó képzéseket elvégzett személyek várhatóan a legnagyobb arányban helyezkednek el a munkaerőpiacon.

Az ajánlattételi felhívásnál – a megyénként eltérően összeállított szakirányokat – ezek figyelembe vételével határozta meg a Nemzeti Munkaügyi Hivatal.

A képző szervezet a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény és a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII.16.) MüM rendelet által meghatározott szigorú feltételek mentén, minden évben meghirdetett képzési ajánlattételi felhívás alapján választják ki. A képző intézményeknek meg kell felelniük a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvényben (Fktv.), valamint a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII törvényben (Szkvtv), és a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvényben foglaltaknak. A képzési jegyzékbe kerüléshez megfelelő képzési programmal kell rendelkezniük, ennek megfelelően a tananyag összeállítása a képző intézmény kompetenciája, akinek emellett megfelelő szakképzettséggel és szakmai gyakorlattal rendelkező oktatókkal és megfelelő tárgyi feltételekkel is rendelkeznie kell. Azoknak a felnőttképzést folytató intézményeknek a jegyzékét, melyek képzési ajánlata a feltételeknek megfelel, a Munkaügyi Központ minden évben nyilvánosságra hozza.

A TÁMOP 2.1.6-12/1-2012-0001 azonosítószámú, „Újra tanulok!” című kiemelt projekt keretében 2013. december 1. és 2014. március 31. közötti időszakban indítani tervezett, közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzések jegyzékének összeállításához a Nemzeti Munkaügyi Hivatal külön ajánlattételi felhívást tett közzé. Az ajánlattételi felhívás szerint a képzési támogatás alanya csak olyan tankötelezettségét teljesített, de az öregségi nyugdíjkorhatárt el nem ért felnőtt személy lehetett, aki közfoglalkoztatási jogviszonyban áll és képzésbe történő bevonásával a közfoglalkoztató egyetértett. A kiírás a támogatható képzések és ajánlott szakirányok körét is meghatározta. Házi betegápoló képzés az érintett időszakban kizárólag a TÁMOP 2.1.6. Projekt keretében, közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódóan volt igénybe vehető és két képző intézmény szervezésében zajlott.

A Weiss Manfréd Szakközépiskola, Szakiskola és Kollégium által indított képzés 2013. december 02-től kezdődő időponttal, 2014. március 19-ig tartott. A képzés időtartama 350 óra volt, amelyből 109 óra elmélet és 241 óra gyakorlat volt. Az Oktatási és Szakértő Bt. által szervezett képzés 2014. január 31-vel indult, szintén összesen 350 órás képzéssel, amelyből 175 óra elmélet és 175 óra gyakorlat volt. A tanfolyam elvégzése után a közfoglalkoztatottak számára konkrét munkalehetőséget nem minden esetben tudtak felajánlani, hiszen a munkáltatók által az állami foglalkoztatási szervhez bejelentett munkaerőigények függvénye az, hogy egy adott időpontban milyen üres álláshelyekre tud a kirendeltség közvetíteni.

## **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.* Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján a közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy az érintett fővárosi kormányhivatal munkaügyi központja és a kerületi munkaügyi kirendeltség<sup>3</sup> a vizsgált közfoglalkoztatási terület szempontjából hatóságnak minősülnek, így rájuk az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*.

Mindemellett az Ajbt. 18. § (1) bekezdés 1) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak, ezen belül *közszolgáltatást végző szervnek* minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az ombudsmani gyakorlat közszolgáltatónak tekint valamennyi állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szervet, különösen azokat, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe.<sup>4</sup> A közfoglalkoztatás szorosan kapcsolódik az állami (önkormányzati) feladatok ellátásához,<sup>5</sup> másfelől pedig a kérelmezőnek nincs választási lehetősége abban, hogy mely intézménynél kíván elhelyezkedni, sőt a felkínált közfoglalkoztatást – amennyiben az egészségi állapota miatt kizáró ok nem áll fenn – köteles elfogadni. Függetlenül tehát attól, hogy állami szervezetről, önkormányzatról vagy önkormányzati szervezetről, gazdasági társaságról vagy civil szervezetről van szó, álláspontom szerint *közszolgáltatást végző szervek körébe tartozik valamennyi közfoglalkoztató is e minőségében*, így rájuk az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *ugyancsak kiterjed*.

*Mindennek megfelelően vizsgálati hatásköröm a két vizsgált szerv – a Budapest Főváros Kormányhivatala Munkaügyi Központ és a Zuglói Városgazdálkodási Közszolgáltató Zrt. – tekintetében egyértelműen fennáll.*

## **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 összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre. Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, 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”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában 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.

<sup>3</sup> A Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 7. § (1) és (2) bekezdése alapján a munkaügyi központ megyei (fővárosi) szervezetből és kirendeltségekből áll. A munkaügyi központok megyei (fővárosi) szervezettel és kirendeltségekkel rendelkeznek, irányításuk alá tartozik az illetékességi területükön lévő valamennyi kirendeltség. A kormányrendelet 7. § (4) bekezdése tartalmazza, hogy a kirendeltség a munkaügyi központ önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége.

<sup>4</sup> Először lásd OBH-6501/2001 számú jelentés.

<sup>5</sup> Vö. a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 1. § (2) bekezdés.

A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszett alkotmánybíróági 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 alkotmánybíróági 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 indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.* Az alkotmánybíróági gyakorlat alapján az emberi méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. Az alkotmánybíróági gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az AB gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezi meg, például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az Alaptörvény VI. cikke az általános személyiségi jog egyes aspektusainak megfogalmazásaként is értékelhető. Eszerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé 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 határozat]. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint ugyanakkor 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. „A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.” (Lásd: 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat)

Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye. A jogállamiság elvének és a tisztességes eljárás követelményének nem csak szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

**3.** Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *munka és a foglalkozás szabad megválasztásához*, valamint a vállalkozáshoz, képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. A szociális jogok közé sorolható foglalkoztatáshoz való jog két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). A közfoglalkoztatási rendszer működésével kapcsolatos kérdések értelemszerűen az állami foglalkoztatáspolitikával állnak kapcsolatban. A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. Az állam nemcsak elismerni köteles a munkához való jogot, hanem megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését. Ez a gyakorlatban olyan aktív magatartást, olyan cselekvési kötelezettséget jelent az állam számára, amely előmozdítja a széles körű foglalkoztatás megvalósítását. Az állami kötelezettség megvalósulhat munkahelyteremtő gazdaság-, foglalkoztatás-, oktatáspolitikai kialakításával, átképzésekkel, megfelelő jogalkotási tevékenység folytatásával, munkahelyteremtő beruházásokkal, illetve más egyéb módokon. Alkotmányosan teljes mértékben támogatható az olyan állami törekvés, amely a rászoruló polgárok számára – a segélyezett állapotból "kimozdítva" – lehetőséget ad a munkaerő-piacra való visszatérésre. A munkavégzés és az abból származó munkabér megléte, az államtól való anyagi függetlenség éppen az egyéni autonómia, önrendelkezés kiteljesedése irányába hat.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

A *Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárságának* egy korábbi vizsgálatomra adott tájékoztatása szerint, a 2013-as év közepén a Kormány célul tűzte ki, hogy *2013 novembere és 2014 áprilisa közötti* időszakban 200 ezer fő folyamatos, egyidejű közfoglalkoztatását kell biztosítani. Ennek keretében 2013. december 1. és 2014. március 31. közötti időszakban 100 000 fő képzésének kereteit kellett biztosítani. A 2013-2014. évi téli átmeneti időszak tervezésénél kiemelt szempont volt, hogy a közfoglalkoztatottak részére:

- értelmes, a téli időszakban is végezhető, értékteremtéshez kapcsolódó foglalkoztatást biztosítson, amelyből munkajövedelemhez jutnak a programban résztvevők, valamint
- a képzések nyújtsanak lehetőséget a felzárkóztatásra (az általános iskola 7. vagy 8. évfolyamának befejezésére), alap- és kulcskompetenciák elsajátítására, valamint OKJ-s végzettség megszerzésére, amellyel a nyílt munkaerőpiacon az elhelyezkedési esélyek növelhetők.

A fenti célok megvalósítása érdekében a *2013. év augusztus-október hónapjaiban* születtek meg a program indításának feltételeit meghatározó kormányhatározatok. A kormányhatározatokban megfogalmazottak alapján került sor a közfoglalkoztatási programok előzetes megtervezésére, megszervezésére majd megvalósítására.

A *BFKH igazgatójának tájékoztatása szerint* a 2013. évi téli közfoglalkoztatási programot, azon belül a képzésbe vonást a következő szervezés mentén valósították meg.



A program meghirdetését követően a Kirendeltségek csoportos tájékoztatókra hívták be az álláskeresőket, ahol értesítették őket az induló programról. A csoportos tájékoztatókon az álláskeresők a *konkrétan induló tanfolyamok és azok indulási időpontjainak kivételével* igen részletes tájékoztatást kaptak a program megvalósításáról, annak ütemezéséről. Ezzel párhuzamosan a Kirendeltség folyamatos kapcsolatot tartott a foglalkoztatókkal is, fogadta a közfoglalkoztatás támogatására irányuló kérelmeiket, azokat elbírálta és megkötötte a támogatási szerződéseket. Miután a foglalkoztatókkal megkötötték a támogató hatósági szerződéseket, ezt követően kerülhetett sor az álláskeresők közfoglalkoztatásra történő kiközvetítésére. A kiközvetített álláskeresőknek 2013. november 01. és november 30. között közfoglalkoztatási jogviszonyt kellett létesítenniük a foglalkoztatóval. *A közfoglalkoztatásba kerülést követően a képzésbe vonásig munkavégzésre voltak kötelezve*, hiszen maga a közfoglalkoztatási jogviszony munkavégzésre irányuló jogviszonyként és annak céljával jött létre.

A közfoglalkoztatás ideje alatti *képzésbe vonásra* a TÁMOP 2.1.6-12/1-2012-0001 azonosítószámú „Újra tanulok!” megnevezésű kiemelt projekt keretében volt lehetőség. A közfoglalkoztatottak nyílt munkaerő-piacon történő elhelyezkedési esélyének növelése érdekében ugyanis a program lehetőséget biztosított a közfoglalkoztatásban lévők számára intenzív, az érintettek alapkompenciáit fejlesztő, az általános iskolai végzettséggel nem rendelkezők felzárkóztatást célzó, illetve OKJ-s, hatósági jellegű, vagy betanító képzésekbe való bekapcsolódásra is. A résztvevők számára a projekt ingyenes lehetőséget biztosított arra, hogy a képzésbe bekapcsolódjanak, és a meglévő tudás-, illetve képzettségi szintjükhöz képest magasabb iskolázottsági, illetve képzettségi szinthez jussanak.

A különféle képzések indulásakor a Kirendeltség a már közfoglalkoztatásban lévőket a foglalkoztatón keresztül, a bekerülés folyamatában lévőket pedig közvetlenül tájékoztatta az induló képzésekről, a képzésbe kerülés bemeneti feltételeiről, a kezdési időpontokról. Ezt követően, illetve ezzel párhuzamosan intézte a TÁMOP 2.1.6. projekt munkatársakkal együtt a képzésbe vonás adminisztrációját (programba vonás, kérelem felvétel, támogatási szerződés előkészítésre stb.). A közfoglalkoztatottak tájékoztatása és képzési kérelmének felvétele több esetben a foglalkoztatók székhelyén, telephelyén – a munkavégzés helyén – történt, annak érdekében, hogy a közfoglalkoztatottak felé minél rugalmasabb ügyintézkést tanúsítsanak. Egy-egy adott képzésbe történő kiválasztás elsődlegesen az iskolai végzettség, a munkaerő-piaci indokoltság, a foglalkoztatói javaslat, az álláskereső igényei, képességei és – a program fokozatos előrehaladásából fakadóan – az abban történő bevonási (érkezési) és adott tanfolyam indulási ideje alapján történt. A szakképzetlenek részére – lehetőség szerint – szakmát vagy betanító képzést adó képzést igyekeztek ajánlani. Az ebből kimaradók az alapkompencia fejlesztési képzésekbe kerültek. A magasabb iskolai végzettséggel rendelkezők, akik hely hiányában nem kerülhettek szakképzésbe, vagy nem volt indokolt újabb szakma vagy betanító képzésbe vonásuk, a kompetencia fejlesztő képzésekbe kerültek.

A közfoglalkoztatási jogviszony ideje alatt, amikor a közfoglalkoztatott képzésen vett részt, a munkavégzés alól felmentést kapott, hiszen a képzési kötelezettségének tesz eleget – ezt maga közfoglalkoztatási szerződés is tartalmazta.

Mindezek alapján, *a konkrét panasz vizsgálata során* megállapítottam, hogy a téli közfoglalkoztatási program meghirdetése után a kirendeltségek minden formában igyekeztek tájékoztatni az álláskeresőket az induló programról és képzési lehetőségről. A felkészülésre nyitva álló rövid idő miatt azonban ezen előzetes, csoportos tájékoztatókon – tekintettel arra, hogy a képzések megszervezésére, a képző intézmények kiválasztására, a foglalkoztatókkal történő szerződéskötésre is ezen időtartam alatt került sor – a konkrét munkalehetőségekről és képzésekről még nem volt lehetőségük részletes tájékoztatást nyújtani. Ez lehetett az oka annak, hogy a panaszos – bár már októberben értesült a közfoglalkoztatási munka- és képzési lehetőségről –, annak pontos kezdési időpontjáról és helyszínéről nem kapott konkrét tájékoztatást.

A program megvalósításának előre haladásával – 2013. november 20-án – az illetékes munkaügyi kirendeltség kiközvetítette a panaszost a Zuglói Városgazdálkodási Közszolgáltató Zrt.-hez, mint Foglalkoztatóhoz, annak érdekében, hogy 2011. november 27-től kezdődően, havi 75.500 forintos munkabér mellett közfoglalkoztatási jogviszonyt létesítsenek. A Foglalkoztató 2013. november 25-i dátummal le is igazolta a közvetítőlapot azzal, hogy 2013. november 27-étől a panaszost közfoglalkoztatási jogviszonyban, személgűjtő, utcaseprő munkakörben alkalmazni fogja, s még ugyanezen a napon – 2013. november 25-én – a közfoglalkoztatási jogviszony létrejöttére irányuló közfoglalkoztatási szerződést is megkötötték. A panaszos azonban a megadott napon a Foglalkoztatónál nem jelent meg, a munkát nem vette fel, így a közfoglalkoztatási jogviszony nem jött létre.

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Ft.) 54. § (9) bekezdés b) és g) pontjai alapján *az álláskereső elhelyezkedése érdekében köteles együttműködni a munkaügyi központ lakóhelye, tartózkodási helye szerint illetékes kirendeltségével. Az együttműködés keretében az álláskeresőnek az állami foglalkoztatási szervnél az általa meghatározott időpontban, de legalább háromhavonta jelentkeznie kell, illetve a megfelelő munkahelyre szóló állásajánlatot el kell fogadnia.*

Az Ft. 25. § (1)-(2) bekezdése szerint az álláskeresői járadékra vagy nyugdíj előtti álláskeresői segélyre jogosult vagy abban részesülő *álláskereső az együttműködési kötelezettség keretében a megfelelő munkahelyet köteles elfogadni.* A felajánlott munkahely akkor megfelelő, ha egészségi állapota szerint az álláskereső a munka elvégzésére alkalmas, a várható kereset az álláskeresői járadék összegét, illetőleg – amennyiben az álláskeresői járadék összege a kötelező legkisebb munkabérnél alacsonyabb – a kötelező legkisebb munkabér összegét eléri, a munkahely és a lakóhely közötti naponta – tömegközlekedési eszközzel – történő oda- és visszautazás ideje a három órát, illetve tíz éven aluli gyermeket nevelő nő és tíz éven aluli gyermeket egyedül nevelő férfi álláskereső esetében a két órát nem haladja meg, az álláskereső foglalkoztatása munkaviszonyban történik.

A jogszabályban megfogalmazottak alapján tehát nem releváns az álláskereső iskolai végzettsége, képzettségi szintje, utoljára betöltött munkaköre. Az álláskereső számára bármely olyan álláshely felajánlható, amely a fenti követelményeknek megfelel és amelyet a meglévő végzettségével el lehet látni. Mindezek alapján a képzettségi szintjétől alacsonyabb iskolai végzettséget igénylő munkakör is felajánlható számára.

Az Ft. 54. § (10) és (10a) pontja alapján az álláskeresői járadékra vagy nyugdíj előtti *álláskeresői segélyre jogosult vagy abban részesülő álláskereső az együttműködési kötelezettség keretében a 25. § (2) bekezdésében meghatározott megfelelő munkahelyet köteles elfogadni.* Az olyan álláskereső esetében, aki sem álláskeresői járadékra, sem nyugdíj előtti álláskeresői segélyre nem jogosult, a 25. § (2) bekezdésében foglaltakon kívül a munkahely abban az esetben is megfelelő, ha a foglalkoztatás közfoglalkoztatási jogviszonyban történik. Vagyis az az álláskereső, aki egyik álláskeresői ellátásra sem jogosult, köteles a közfoglalkoztatás keretében felajánlott munkalehetőséget elfogadni. Fentiek alapján a panaszosnak a számára felajánlott munkát el kellett volna fogadnia. Amennyiben mégsem fogadta el, erről – az együttműködési kötelezettsége következtében – tájékoztatnia kellett volna a munkaügyi kirendeltséget.

Összességében – ahogyan arra korábbi vizsgálati jelentéseimben már több ízben is felhívtam a figyelmet<sup>6</sup> – megállapítottam, hogy a téli közfoglalkoztatási program sikeres megvalósítását jelentősen megnehezítette a felkészülésre biztosított nagyon rövid időtartam. Mindkét programelem vonatkozásában (képzés, foglalkoztatás) megállapítható, hogy azok megvalósításának részletei előre nem voltak ismertek, mintegy „menet közben” történt meg a foglalkoztatók, képzések, képző intézmények kiválasztása, így azokról a munkaügyi kirendeltségek csak fokozatosan, több lépcsőben tudtak részletes felvilágosítást adni.

<sup>6</sup> Lásd! AJB-1985/2014 számú ombudsmani jelentés

Ez okozta a panaszos által sérelmezett megfelelő tájékoztatás hiányát, amely azonban a program indításának sajátosságából és nem a munkaügyi szervek mulasztásából adódott.

Végezetül, a panasznak azon részével, amelyben a panaszos a munkavégzéshez szükséges munkaeszközök hiányát sérelmezte, vizsgálatot nem folytattam, tekintettel arra, hogy a panaszos a munkát nem vette fel, így munka-, védőeszközt sem kap(hat)ott.

### **Intézkedéseim**

Tekintettel arra, hogy a vizsgálatom nem tárt fel alapjogi visszásságot, valamint arra is, hogy a rendelkezésemre álló adatok alapján a munkaügyi kirendeltség a lehetőségei szerint – a program megvalósításával párhuzamosan – megfelelően és széleskörűen igyekezett tájékoztatni az álláskeresőket a közfoglalkoztatási és képzési lehetőségekről, a konkrét ügygel kapcsolatban további intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2014. július

Székely László sk.