

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4586/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Rajzinger Ágnes

Az eljárás megindítása

Az alapvető jogok biztosaként az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének d) pontjában foglaltak nyomán kiemelt figyelmet fordítok az egyes leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok, köztük az egzisztenciálisan rászoruló, kiszolgáltatott közfoglalkoztatottak jogainak védelmére.

Jelen vizsgálatom kiindulópontját egy egyedi panaszbeadvány képezte, amely szerint a közfoglalkoztatásban dolgozó személy az elsődleges munkaerő-piacon jelentkezett egy állásra, amely álláshirdetésben feltételként szerepelt, hogy a pályázó rendelkezzen a munkaügyi központ által kiállított, a tartós álláskeresői státuszát igazoló okmánnyal. Mivel a közfoglalkoztatottak a foglalkoztatás időtartama alatt nem minősülnek álláskeresőnek – álláskeresőként való nyilvántartása ugyanis szünetel – a munkaügyi kirendeltségen nem adhattak ki számára közvetítő lapot. A panaszbeadványban szerepel emellett az is, hogy mivel a közfoglalkoztatásban töltött idő nem számít be a tartós álláskeresői státusz igazolásához szükséges, meghatározott álláskeresői időbe, a munkaügyi kirendeltség – a közfoglalkoztatási jogviszony felmondással történő megszüntetésével – nem tudott volna igazolást sem kiállítani, így a panaszos nem nyert felvételt az állásra. A beadvány alapján, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményének, valamint a munkához való joggal összefüggő állami feladatok ellátásának érvényesülésével összefüggésben több olyan kérdés is felmerült, amelynek áttekintő ombudsmani vizsgálatát indokoltnak tartottam. Szükségesnek találtam megvizsgálni azt, hogy az egzisztenciálisan rászoruló közfoglalkoztatottak számára elérhetőek-e az elhelyezkedést elősegítő állami támogatások, továbbá a közfoglalkoztatásban való részvétel ténylegesen előnyt jelenthet-e a munkaerőpiacon. Fel kívántam továbbá mérni vizsgálatom keretében azt is, hogy fellelhetőek-e olyan szabályozási anomáliák, amelyek a közfoglalkoztatottakra nézve hatásában – a közfoglalkoztatási program által deklarált céllal szemben – hátrányként jelentkeznek az elsődleges munkaerő-piacon való elhelyezkedési törekvéseik során.

Az átfogó vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. §-a alapján tájékoztatást kértem a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának vezetőjétől, valamint a közfoglalkoztatásért felelős minisztertől.

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 [XIX. cikk: „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 munka szabad megválasztásához való jog [XII. cikk: „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.”]

Az alkalmazott jogszabályok

- a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.);
- a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (Kftv.);
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.);
- a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.);
- az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény (Eatv.);
- az álláskeresőként való nyilvántartásba vételről, valamint a nyilvántartásból való törlésről szóló 2/2011. (I. 14.) NGM rendelet.

A megállapított tényállás

1. A panasszal érintett Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központ igazgatója tájékoztatott arról, hogy nagy hangsúlyt fektetnek az ügyfelek munkahelyhez jutásának elősegítésére. Ennek egyik módja az öninformációs lehetőségek biztosítása, így a meghirdetett álláshelyeket az öninformációs térben kifüggesztik, valamint a honlapon meghirdetik, ezáltal minden lényeges állásinformációhoz hozzáférhetnek az álláshelyek után érdeklődők. Jelezte, hogy szerdánként 18 óráig van ügyfélfogadási idő a kirendeltségeken, így a közfoglalkoztatási munka leteltével lehetőségük van az ügyfeleknek a nyilvánosan hirdetett állások között tájékozódni. Ehhez a kifüggesztésen kívül minden kirendeltségen rendelkezésre állnak önkiszolgáló számítógép-terminálok, de a munkakeresők igényük szerint ügyintézői segítséget is kérhetnek. A közfoglalkoztatásban résztvevők személyesen vagy telefonon is jelentkezhetnek az elsődleges munkaerő-piac álláshelyeire.

Az igazgató véleménye szerint a közfoglalkoztatási programok pozitív hatása, hogy a közfoglalkoztatóknak alkalmuk van kipróbálni a munkavállalókat. Sok esetben előfordul, hogy ha lehetőségük van létszámot bővíteni, akkor a jól teljesítő közfoglalkoztatott részére ajánlják fel a státusz betöltésének lehetőségét. A rendvédelmi és egészségügyi szerveknél, az önkormányzatoknál és vízügyi igazgatóságnál jelenleg is dolgozik több olyan munkatárs, akit korábban közfoglalkoztatási jogviszonyban foglalkoztattak.

A válasz kiemeli, hogy az elsődleges munkaerő-piac munkaadói között is egyre növekszik a népszerűsége annak, hogy először a közfoglalkoztatókat kérdezik meg arról, hogy esetleg tudnak-e ajánlani valakit az általuk alkalmazottak közül, aki alkalmas az üres munkakörök betöltésére.

Az igazgató véleménye szerint elsődleges munkaerő-piaci állásokkal nem konkurálnak a közfoglalkoztatotti helyek, mivel közfoglalkoztatásban csak határozott idejű szerződés köthető – sokszor 3-4 hónapos időtartamra, de maximum 11 hónapra – és az elérhető kereseti lehetőség is alacsonyabb a versenyszférában fizetett munkabérékéhez, ezáltal hosszú távú biztonságérzetet semmiképpen sem nyújt a résztvevőknek.

Válaszában az igazgató utalt arra, hogy ugyanakkor sokaknak – bár értékes munkaerők – még mindig a közfoglalkoztatás jelenti az *egyetlen lehetőséget az elhelyezkedésre*, mivel a gazdaság egyéb szereplőinél nincs elegendő, illetőleg megfelelő hely a részükre.

A munkaügyi központ vezetője a konkrét panaszbeadvánnyal összefüggésben kifejtette, hogy a közfoglalkoztatás idején *a közfoglalkoztatottak álláskereső státusza szünetel*. A munkaügyi nyilvántartás szüneteltetését indokoltnak tartja, mivel a közfoglalkoztatásban résztvevő ténylegesen munkaviszonyban áll, a rendszeres jelentkezése a napi munkavégzés mellett nem, vagy csak igen nehezen lenne megoldható.

A közfoglalkoztatásban való részvételt a munkáltató rendszeresen visszajelzi a munkaügyi központnak a támogatások havi elszámolásánál, melyet a napi szinten vezetett jelenléti ívvel alá tudnak támasztani.

A tájékoztatás kitért arra, hogy az álláskeresői nyilvántartás szüneteltetése és annak feloldása a munkaügyi központok kirendeltségeinek napi rutinjához tartozik, különösebb bürokratikus többletterhet számukra nem jelent. Ugyanakkor egyszerűsítene ezt a folyamatot, ha a közfoglalkoztatásban résztvevő kérésére az ügyintézője *a közvetítő lapot közvetlenül ki tudná állítani*, vagy a közfoglalkoztatásban résztvevők támogatott álláshelyre történő felvétele esetén *egyéb munkaügyi központ által kiállított közvetítést igazoló dokumentum is elfogadott lenne*. Kiemelte, hogy ezekben az esetekben – mint ahogy azt a panaszos eseteírása is tartalmazza – mindig a közfoglalkoztatott kezdeményezi a közvetítésben való részvételt.

Arra a kérdésemre, miszerint a szabályozás megváltoztatásával, a tartós álláskeresői kedvezményeinek rugalmasabb igénybevételének lehetőségével álláspontjuk szerint javulhatnak-e a közfoglalkoztatottak elhelyezkedési esélyei az igazgató kifejtette, hogy a jelenlegi szabályozás szerint a közfoglalkoztatottak a munkaügyi központtal való *együtműködés keretében, szankció kilátásba helyezése mellett kötelesek a közfoglalkoztatási programokban való részvételre*. Utalt arra, hogy emellett a programban való részvételük *folyamatosan kontrollált*, ezért nem tartja indokoltnak a közfoglalkoztatási időszak figyelmen kívül hagyását a tartósan álláskereső státusz meghatározásánál.

Az igazgató javaslatként fogalmazta meg válaszában végül azt is, hogy minden állami támogatás – ez alatt értve a szociális rászorultságtól függő, illetve az elhelyezkedést elősegítő támogatásokat – megállapításakor *a közfoglalkoztatásban töltött időt a munkaügyi központtal való együtműködési időszakként* ismerjenek el, ami a közfoglalkoztatottak elhelyezkedési esélyeit növelné az elsődleges munkaerő-piacon.

2. Megkeresésem nyomán a Munkahelyvédelmi Akcióterv által biztosított kedvezményekre vonatkozóan – tekintve, hogy ezek a kérdések elsősorban a Nemzetgazdasági Minisztérium feladatkörébe tartoznak – a Belügyminisztérium közfoglalkoztatási és vízügyi helyettes államtitkára bekérte a Nemzetgazdasági Minisztérium foglalkoztatásért felelős helyettes államtitkárának állásfoglalását is.

A foglalkoztatásért felelős helyettes államtitkár véleménye szerint a Munkahelyvédelmi Akcióterv a munkaerő-piacon *leghátrányosabb helyzetben lévő réteg elsődleges munkaerő-piacon való elhelyezkedésének elősegítését célozza*. A közfoglalkoztatás – mint az aktív munkaerő-piaci eszköz egyik formája – egy olyan speciális munkaviszonynak tekinthető, amely munkalehetőséget biztosít azok számára, akiknek az önálló munkakeresése hosszú ideje nem vezetett eredményre. A közfoglalkoztatási jogviszony alapján a közfoglalkoztatott jogosultságot szerez társadalombiztosítási és nyugellátásra. A közfoglalkoztatottak, a válaszban kifejtett álláspont szerint tehát ilyen szempontból nem tekinthetők hátrányosabb helyzetűnek azokhoz az álláskeresőkhöz képest, akiknek nem sikerült még a közfoglalkoztatásba sem bekerülniük. Összességében ennek nyomán úgy látják, hogy a közfoglalkoztatottak álláskeresőként való nyilvántartásának szüneteltetése nem tekinthető indokolatlan megkülönböztetésnek, így pedig a szaktárca a kifogásolt szabályozás módosítását nem tartja indokoltnak. A Belügyminisztérium közfoglalkoztatási és vízügyi helyettes államtitkára emellett annak tisztázását is szükségesnek tartotta, hogy az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény (a továbbiakban: Eatv.) 462/C. § (3) bekezdése szerint nemcsak a 183 nap számítása során kell figyelmen kívül hagyni a közfoglalkoztatásban történő részvétel időtartamát, hanem a 275 nap számítása során is. A közfoglalkoztatási és vízügyi helyettes államtitkár válaszában továbbá azt is hangsúlyozta, hogy az Eatv. 462/C. § nem írja elő az adókedvezmény érvényesítésének feltételeként, hogy már a munkaviszonyra történő előzetes kiválasztás idején is tartósan álláskeresőnek minősüljön a leendő munkavállaló, ezért az állás betöltésére irányuló pályázatnál *nem indokolt feltételként szabni a munkára jelentkezőknek az igazolás meglétét*. Az állások pályázati feltételeit azonban a munkáltató jogosult meghatározni, ebbe közhatalmi eszközökkel a minisztériumok nem kívánnak beavatkozni.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 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.

Mindezek értelmében az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján hatóságnak minősül többek között a közigazgatási szerv. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés d) pontja szerint *központi államigazgatási szerv a minisztérium*.

Az érintett megyei kormányhivatalok munkaügyi központjai és a munkaügyi kirendeltségek¹ a vizsgált közfoglalkoztatási terület – különösen az igazolások kiállítása – szempontjából szintén *hatóságnak minősülnek*. Kiemelendő, hogy a munkaügyi kirendeltség hatósági feladatai ellátása mellett a tárgykörben közszolgáltatást ellátó szervnek is minősül, ugyanis a kirendeltségek látják el a közfoglalkoztatók felé történő kiközvetítést is a közfoglalkoztatási programok esetében, amely szolgáltató tevékenységnek minősül.

Mindennek megfelelően vizsgálati hatásköröm a vizsgálatlal érintett valamennyi közhatalmi szerv vonatkozásában egyértelműen fennáll.

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 alapjogsérelmek 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 biztos a 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 Alaptörvénye és az Ajbt. hatályba lépését követően az alapvető jogok biztosaként továbbra is követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, addig eljárásom során irányadóak a testület eddigi megállapításai. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában 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”*.

¹ A Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) 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 7. § (4) bekezdése tartalmazza, hogy a kirendeltség a munkaügyi központ önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége.

Az Alkotmánybíróság ezt követően a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában jelezte, hogy immár az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

Elvi éllel 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 lételapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében és II. cikkében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének és 54. § (1) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, valamint az emberi méltósághoz való jog tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alkotmánybíróság a 20/2013. (VII. 19.) AB határozat megállapította, hogy az Alaptörvény (XII. cikk) az Alkotmánnyal (70/B. §) egyező szöveggel rögzíti mindenki jogát a „*foglalkozás szabad megválasztásához*”. Az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a testület úgy ítélte meg, hogy a korábbi határozataiban szereplő érvek és megállapítások alkalmazhatóságának nincsen akadálya.

A foglalkozás szabad megválasztásához való jog az egyén autonómiájának kifejezésére, végső soron emberi méltóságának kiteljesítésére szolgáló eszköz, amely ugyanakkor a tulajdonvédelemmel, a piacgazdasággal és a gazdaságpolitikával való összefüggései következtében korlátozható. A korlátozás során meg kell teremteni az összhangot az egyén szabadsága és olyan más alkotmányos és társadalmi érdekek és értékek között, mint a környezet, az egészség, a verseny, a biztonság. Figyelemmel kell lenni továbbá arra, hogy az alapjog érvényesülése csak abban az esetben lehet teljes, ha felöleli a foglalkozás gyakorolhatóságát, azaz lehetőséget teremt a választás megvalósulásához.

Az Alaptörvény szövege az Alkotmány korábbi szabályaihoz képest részben újrafogalmazta a szociális jogokra vonatkozó rendelkezéseket. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, 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. Az Alkotmány szociális jogokkal kapcsolatos rendelkezései az Alkotmánybíróságon belül is vita tárgyát képezték. E vita lényege az volt, hogy jogok-e, vagy csupán államcélként nyertek megfogalmazást.

Az alkotmánybíróági gyakorlatban végül az utóbbi álláspont vált uralkodóvá, azaz, hogy az Alkotmány szociális jogokról szóló szabályai az állam részére csupán iránymutatást tartalmaztak, az Alkotmányból annak ellenére nem fakad jogosultság, hogy ilyenként tételezte a 70/E. §, és legfeljebb csak a másodlagos, a törvényhozás által megteremtett alanyi jogokkal hozhatók kapcsolatba. Az Alaptörvény így e tekintetben nem tett mást, minthogy a korábbi alkotmánybíróági gyakorlathoz igazította a szabályokat.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Ahogyan arra az Alkotmánybíróóság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. *jogállam klauzulát*, tehát a kialakított alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróóság töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A testület számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre.

A testület által gyakorta hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság 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. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróóság döntései során felhívta arra a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: *a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket*.

2. 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 alkotmánybíróági 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.

3. Az Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyesség, 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 biztosítást tartalmazza*, amely elengedhetetlen az *emberi méltósághoz való jog megvalósulásához*. 2000-ben pedig az Alkotmánybíróság elvi érveléssel 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 konkrétta 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”*.²

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 *kisegítő, 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 *ön gondoskodás 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. Másrészt 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 összességében 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*.

² Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

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. 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

Ahogy az a korábbi jelentések³ is hangsúlyozták, a magyar *közfoglalkoztatási modell* egy olyan specifikus, hatósági elemekkel is bővített, ezáltal kevésbé mellérendeltségen alapuló jogviszony, ahol a közfoglalkoztatott a szokottnál kiszolgáltatottabb helyzetben van, tekintve, hogy a szociális ellátás továbbfolyósítása, valamint az álláskeresőként való nyilvántartás érdekében *köteles elvállalnia* a felkínált közfoglalkoztatási munkát. Emellett eltérő szabályokat kell alkalmazni többek között a *közfoglalkoztatottat megillető szabadság, bér és betegszabadság* időtartamára járó ellátás összege tekintetében is. A közfoglalkoztatás rendszerének, ezen belül különösen a közfoglalkoztatottak helyzetének folyamatos – alapjogi aspektusból történő – monitorozása továbbra is a kiemelt feladataim között szerepel.

I. A Munkahelyvédelmi Akcióterv kedvezményeinek érvényesülése vonatkozásában

A panaszbeadvány alapján felmerült az a probléma, hogy az állam által biztosított egyes foglalkoztatáspolitikai támogatások nem vagy csak korlátozottan tudnak érvényesülni a közfoglalkoztatott személyek körében. A jelen vizsgálat során így érintettem azt a kérdést, hogy az Eatv. alapján a Munkahelyvédelmi Akcióterv adta kedvezmények – az államnak a foglalkoztatás segítségével összefüggő kötelezettségei területén – jelenleg mennyiben segítik elő a közfoglalkoztatottak elsődleges munkaerő-piacon történő elhelyezkedését.

Lényeges ugyanakkor előrebocsátom azt, hogy az alapvető jogok biztosaként továbbra sem vizsgáltam, nem is vizsgálhattam e tárgykörben a Munkahelyvédelmi Akcióterv által nyújtott kedvezmények vonatkozásában a szakmapolitikai, szükségességi, célszerűségi vagy éppen gazdaságpolitikai szempontokat. Bár jelen esetben a szakmapolitikai-célszerűségi oldal nem megkerülhető, de a működési hatásmechanizmusnak a közfoglalkoztatottak jogai irányából történő áttekintésére ombudsmanként van lehetőségem.

Az Akcióterv kedvezményei, a munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatóinak, a meglévő munkahelyek megőrzése és új munkahelyek létesítése érdekében, *szociális hozzájárulási adókedvezményt* és *szakképzési hozzájárulási kedvezményt* nyújtanak. Az Akcióterv keretében a munkáltatót terhelő szociális hozzájárulási adóból és szakképzési hozzájárulásból igénybe vehető kedvezmények az alábbiak:

- 25 év alatti munkavállalók utáni kedvezmény,
- 55 év feletti munkavállalók utáni kedvezmény,
- a szakképzetlen munkavállalók utáni kedvezmény,
- tartósan álláskeresők utáni kedvezmény,
- kisgyermekes munkavállalók utáni kedvezmény.

Mindezekből látható tehát, hogy az egyre heterogénebb társadalmi helyzetű és képzettséggel rendelkező közfoglalkoztatotti csoport tagjai – ha az elsődleges munkaerő-piacon szeretnének elhelyezkedni – *az adott helyzetüktől függően akár több kedvezményre is jogosultak lehetnek*. A korábbi, a közfoglalkoztatottakkal személyes interjú folytatására is lehetőséget adó ombudsmani helyszíni vizsgálatok tapasztalatai alapján elmondható, hogy a közfoglalkoztatottak döntő többsége a hosszú idő óta elhúzódó, kilátástalan munkakeresést követően került a közfoglalkoztatotti programokba.

³ Ld.: AJB 3025/2012. számú átfogó jelentés

A munkaerő-piacra történő mielőbbi, sikeres kilépésük érdekében a tartósan álláskereső státusz által biztosított kedvezményekre való jogosultság így jelentős többségüknél alkalmazható lehetne.

Az Eatv. 462/C. § (3)-(4) bekezdése ugyanakkor egy szűkebb fogalom-meghatározást alkalmaz, eszerint *tartósan álláskereső az*, akit az állami foglalkoztatási szerv a kedvezményezett foglalkoztatást megelőző 275 napon belül legalább 183 napig álláskeresőként nyilvántartott.

A 275 nap és a 183 nap számítása során a közfoglalkoztatásban történő részvétel időtartamát azonban *figyelmen kívül kell hagyni*. A kedvezményt a munkáltató a feltételek fennállását igazoló, az állami foglalkoztatási szerv által, az álláskereső személy kérelmére kiállított *igazolás* birtokában érvényesítheti.⁴

A közfoglalkoztatási és vízügyi helyettes államtitkár válaszában a jogosító időszak – a közfoglalkoztatásban töltött időt figyelmen kívül hagyó – számítására magyarázatul kifejtette, hogy éppen azokat az álláskeresőket szeretnék a szabályozással támogatni, akiknek nem sikerült még a közfoglalkoztatásba sem bekerülniük.

Pozitívnak és előremutónak tartom a jogalkotó folyamatos törekvését a tartósan állástalan személyek elhelyezkedésének előmozdítására: ezt a célt szolgálja ugyanis mindkét foglalkoztatáspolitikai eszköz, a közfoglalkoztatás és a Munkahelyvédelmi Akcióterv által nyújtott támogatás.

Szükségesnek tartom azonban a tartósan álláskeresői jogosító idő tekintetében a közfoglalkoztatásban töltött időtartam figyelmen kívül hagyásával kapcsolatosan felmerült *ellentmondásokra* ráirányítani a figyelmet.

Összevetve az Akcióterv bázis célcsoportjait és a közfoglalkoztatási programokra történő kiválasztás prioritási szempontjait látható, hogy azok több ponton fedik egymást. A munkaügyi kirendeltségeknek a közfoglalkoztatásra történő munkaközvetítői feladatellátásuk során ugyanis *különböző prioritási szempontokat szükséges vizsgálniuk*.

Annak érdekében, hogy a döntésük megfelelően megalapozott és objektív maradjon, a kiválasztást végző munkatársak feladatellátását elektronikus nyilvántartási rendszer (FOKA) is segíti.

Az elektronikus nyilvántartás célja⁵ az FHT-ra jogosult személyek, rehabilitációs ellátásban részesülő személyek, valamint a közfoglalkoztatásban résztvevő személyek munkaerő-piaci helyzetének javítása, *a közfoglalkoztatásban való részvételük biztosítása*, a közfoglalkoztatás megszervezése, a közfoglalkoztatás feltételeinek biztosítása.⁶

E ponton fontos megjegyezni, hogy a korábbi vizsgálataim során a munkaügyi szakigazgatási szervek feladatellátásukat nehezítő problémaként jelezték, hogy a FOKA-t nem minden önkormányzat szociális osztálya tölti ki megfelelő gyorsasággal és pontossággal, így ez bizonyos esetekben akadályozza a hatékony ügyintézését.⁷

A közfoglalkoztatásra történő kiközvetítés során az Flt. 57/B. § (4) bekezdésében felsorakoztatott prioritási szint körében vizsgálandó szempontok a következők:

⁴ A Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében, a tartósan álláskereső személyek után érvényesíthető adókedvezmény összegét a kifizető havonta az adott hónapban fennálló adófizetési kötelezettséget eredményező munkaviszonyonként külön-külön kiszámított részkedvezmények összegeként állapítja meg. A részkedvezmény egyenlő a foglalkoztatott természetes személyt (munkavállalót) az adómegállapítási időszakra megillető, az adó alapjának megállapításánál figyelembe vett, a munkavállalót terhelő közterhekkel és más levonásokkal nem csökkentett (bruttó) munkabér, de legfeljebb 100 ezer forint 27 százalékaival a foglalkoztatás első két évében, 14,5 százalékaival a foglalkoztatás harmadik évében.

⁵ Lásd az Flt. 57/B. § (1) bekezdését.

⁶ A nyilvántartás vezetésével összefüggő részletszabályokat a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázisról szóló 169/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet tartalmazza.

⁷ Lásd az AJB-3025/2012. számú jelentést, valamint az AJB-5185/2014. számú jelentést.

1. *Hátrányos helyzetű munkavállaló, aki*

- a) az előző 6 hónapban nem állt munkaviszonyban, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban, vagy
- b) nem szerzett középfokú végzettséget vagy szakképesítést (ISCED 3), vagy
- c) 50 éven felüli személy, vagy
- d) egy vagy több eltartottal egyedül élő felnőtt, vagy
- e) valamely tagállam olyan ágazatában vagy szakmájában dolgozik, amelyben 25%-kal nagyobb a nemi egyensúlyhiány, mint e tagállam valamennyi gazdasági ágazatára jellemző átlagos egyensúlyhiány, és ezen alulreprezentált nemi csoportba tartozik, vagy
- f) egy tagállam nemzetiségéhez tartozik, és akinek szakmai, nyelvi képzésének vagy szakmai tapasztalatának megerősítésére van szüksége ahhoz, hogy javuljanak munkába állási esélyei egy biztos munkahelyen.

2. *Súlyosan hátrányos helyzetű munkavállaló, aki legalább 24 hónapja munkanélküli.*

3. *Fogyatékkal élő munkavállaló, aki a nemzeti jog szerint fogyatékosnak elismert, vagy elismerten fizikai, elméleti vagy pszichológiai károsodásban szenved.*

4. *Megváltozott munkaképességű munkavállaló, aki rehabilitációs ellátásban részesül, aki 2011. december 31-én III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, rendszeres szociális járadékban részesült.*

Mindez tehát azt a kötelezettséget telepíti a munkaügyi szakigazgatási szervekre, hogy a különböző prioritási szintek, konkrét módon meghatározott rászorultsági fokok szerint igyekezzenek a közfoglalkoztatási munkára kiközvetíteni. *Ellentmondásos helyzetet eredményez azonban, hogy az Akcióterv által meghatározott szempontok – így különösen a 9 hónapon belüli 6 hónap álláskeresőként nyilvántartott időszak, a szakképesítés hiánya, az 55 év feletti életkor – egybeesnek a kiválasztási prioritási szempontokkal.* A munkaügyi kirendeltség kiközvetítést végző munkatársainak így nem csak azt kell mérlegelniük, hogy mely álláskereső közfoglalkoztatási lehetőséghez juttatása indokolt, hanem azt is, hogy a közfoglalkoztatásra történő kiközvetítéssel – annak kötelező jellege miatt – mely álláskereső esélye tolódik ki a tartósan álláskereső számára biztosított támogatással megvalósuló, elsődleges munkaerő-piacon történő elhelyezkedésre.

A fent ismertetett részletszabályokat összevetve ugyanis annak a munkanélkülinek, akinek még nincs meg a fél éves álláskeresőként nyilvántartott időszaka és közfoglalkoztatási munkalehetőséget ajánlanak a számára, ezt a lehetőséget a munkaügyi nyilvántartásból való törlés elkerülése miatt kötelezően el kell fogadnia. Így a munka világába történő visszavezetés első szintje valósul meg csak, az elsődleges munkaerő-piacon való elhelyezkedés pedig a közfoglalkoztatásban töltött idővel (2-6-10 hónap) mindenképp kitolódik.

További szempont, ahogyan azt egy korábbi ombudsmani jelentés⁸ is rögzíti, hogy *a közfoglalkoztatási munkára történő felvételtől szóló döntést végül a közfoglalkoztató hozza meg, a jelentés pedig ezzel összefüggésben az ellentétes érdekek összeütközésére hívta fel a figyelmet.* A munkaügyi kirendeltségek törekednek a hátrányos helyzetűek kiválasztásának előmozdítására, míg a közfoglalkoztatók a gazdasági érdekeik, illetve a közfoglalkoztatási szerződésben foglalt kötelezettségvállalásuk megtarthatósága érdekében a jobb mentális és egészségügyi állapotban lévő, nagyobb munkatapasztalattal rendelkező, esetlegesen a már előző programban megismert és jól teljesített munkavállalókat választják ki.

Mindez, a vizsgálatok által igazolt tény azt támasztja alá, hogy a közfoglalkoztatók számára ismert, illetve hatékony munkaerőként értékelt, tartósan állás nélküli személyeket elsődlegesen a közfoglalkoztatási munkahelyekre közvetítik ki.

⁸ Lásd az AJB-3025/2012. számú jelentést.

Az egyes közfoglalkoztatási programokban a *rotáció biztosításának* a gyakorlatban fellépő, a közfoglalkoztatók oldaláról inkább a gazdasági jellegű, míg a munkaügyi kirendeltségek oldaláról inkább a szociális szemléletéből adódó elvi *érdekellentétek miatt* jelentkező *nehézségei*, a foglalkoztatáspolitikai eszközök használatának vázolt ellentmondásai *összességében alkalmasak arra, hogy előidézzék a közfoglalkoztatotti rendszerben való megrekedés problematikáját.*

A különböző foglalkoztatáspolitikai eszközök, így a közfoglalkoztatás és a kedvezményes foglalkoztatás esetén alkalmazott azonos feltételrendszer pedig szélsőséges esetben *önkéntes kiközvetítési gyakorlathoz vezethet.*

A Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében igénybe vehető kedvezményekre a munkáltatók körében nagy az érdeklődés, jelentősen befolyásolja az álláshirdetésre jelentkező pályázókról szóló döntésüket ugyanis – ahogyan ezt a panaszbeadványban írtak is megerősítik – hogy a pályázó munkavállaló után részesülhetnek-e adókedvezményben.

A közfoglalkoztatottak elsődleges munkaerő-piacon való elhelyezkedését – a meghatározott jogosultság fennállta esetén – csupán a Munkahelyvédelmi Akcióterv további elemei, úgymint a szakképzettséget nem igénylő munkakör betöltése esetén járó kedvezmény, a pályakezdők, a 25 év alatti és az 55 év feletti munkavállalók, valamint az anyasági ellátások folyósítása alatt, illetve után munkát vállalók támogatása segítheti.

Az Akcióterv kedvezményeivel kapcsolatban indokolt rámutatni arra, hogy a korábban már felhívott töretlen alkotmánybíróági gyakorlat alapján állami költségvetési támogatásra *senkinek sincs alanyi joga*, mindebből pedig az következik, hogy minden érintettnek számolnia kell azzal, hogy egyes támogatásokat a későbbiekben nem vagy csökkentett mértékben igényelhet. A törvényalkotónak ugyanis – az alkotmányos keretek megtartása mellett – jogában áll a korábban biztosított támogatás mértékét, alkalmazását és igénybevételi lehetőségét a jövőre vonatkozóan korlátozni vagy azt megszüntetni. Az állam által biztosított kedvezmények, így a foglalkoztatás előmozdításával összefüggő adókedvezmények rendszerének meghatározása során a törvényalkotót *széles körű mérlegelési jog illeti meg.* Az Alkotmánybíróóság az adókedvezmények alkotmányossági megítélése során jelezte, hogy felülvizsgálata arra terjedhet ki, hogy a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe konkrét alkotmányi rendelkezéssel.

A munkanélküliség visszaszorítása érdekében alkalmazott egyes állami törekvések, a foglalkoztatáspolitikai eszközök, valamint az állami támogatási formák prioritási szintjeinek meghatározása a törvényalkotó mindenkori mérlegelési körébe tartozik. Az érintett, tipikusan rászoruló személyek jogainak védelme érdekében szükséges azonban minden részletre kiterjedően figyelembe vennie, hogy a különböző foglalkoztatáspolitikai eszközök egyirányú hatást fejtenek-e ki.

Fontos tehát kiemelni, hogy a közfoglalkoztatás alapvetően a munka világába történő visszavezetést célzó foglalkoztatáspolitikai eszközként, a minimálbérnél alacsonyabb, nem egyszer állami, önkormányzati szerv által biztosított bérszerzési lehetőséget nyújt, kevesebb garanciális elemet tartalmaz a közfoglalkoztatott munkavállalók számára, így a közfoglalkoztatotti létből való kikerülés elősegítése *elvárható és szükségszerű, mérlegelésen felülálló állami feladat.*

Álláspontom szerint az elsődleges munkaerő-piacra történő visszavezetést célzó közfoglalkoztatási programok feltételrendszerének, valamint a Munkahelyvédelmi Akcióterv jogosultsági feltételeinek áttekintése indokolt, egyben valamennyi résztvevő – az érintett szaktárcák, a munkaügyi szakigazgatási szervek és maguk a közfoglalkoztatottak, az álláskereső – közös érdeke, amely a kiszolgáltatott helyzetben lévő munkanélküli, álláskereső személyek jogainak védelme mellett a foglalkoztatáspolitikai célok minél teljesebb megvalósítását is szolgálja.

Mindezek alapján figyelemfelhívásként jelzem a területtel érintett három szaktárca vezetői számára, hogy indokolt volna mielőbb közösen – utólagos hatásvizsgálat keretében – áttekinteniük a két kiemelt foglalkoztatáspolitikai eszköz, a közfoglalkoztatási programok, valamint a Munkahelyvédelmi Akcióterv összhangjával kapcsolatos kérdéseket.

II. A munkaügyi nyilvántartás feltételei, együttműködés a munkaügyi központtal

Jelen vizsgálatom során a közfoglalkoztatási munkakötelezettség kapcsán szükségesnek tartottam áttekinteni *a munkaügyi kirendeltségekkel való együttműködés szabályozását*, ezen belül pedig kiemelten a közfoglalkoztatott személyek jogállását, helyzetét alapvetően érintő *együttműködési kötelezettség megtartásának és megszegésének jogkövetkezményeit*.

A munkaügyi hatóság a munkaerő-piaci szolgáltatások, valamint a foglalkoztatást elősegítő támogatások, illetve az álláskeresői járadék igénybe vételének feltételeként az álláskeresőt nyilvántartásba veszi. Az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként – kérelmére – azt a személyt veszi nyilvántartásba, aki megfelel az Flt. 58. § (5) bekezdés d) pontjának 1–5. alpontjaiban meghatározott feltételeknek⁹ és kötelezettséget vállal arra, hogy az állami foglalkoztatási szervvel *együttműködik*.

Az együttműködés tartalmát az Flt. 54. § (9) bekezdése szabályozza, eszerint az álláskereső az együttműködés keretében:

1. A nyilvántartásba vevő kirendeltségen személyesen vagy elektronikus úton, az előírt időpontban, de legalább háromhavonta *jelentkezik*, ennek gyakoriságát a közvetítő ügyintéző határozza meg. Az ügyfél 2013. január 1-jétől nyilatkozatban vállalhatja az elektronikus kapcsolattartás keretében történő együttműködést, így a jelentkezési kötelezettség elektronikus levél útján teljesíthető.
2. Az álláskeresőt és elhelyezkedését befolyásoló körülményeiben bekövetkezett *változást* – annak bekövetkeztétől számított tizenöt napon belül – *bejelenti* az illetékes kirendeltségnek (e kötelezettségének is eleget tehet elektronikus úton),
3. maga is *aktívan keres munkahelyet*.
4. Az állami foglalkoztatási szerv által *felajánlott munkaerő-piaci szolgáltatást, valamint az állami foglalkoztatási szerv által támogatott képzési lehetőséget elfogadja*, illetőleg igénybe veszi.
5. *részt vesz* a megfelelő munkahelyhez jutást elősegítő munkaerő-piaci programban és *a megfelelő munkahelyre szóló állásajánlatot elfogadja*.

A felsorolt feltételek fennállásáról az álláskeresőnek kell nyilatkoznia, illetve igazolásokat becsatolnia. Az álláskeresőként történő nyilvántartásba vétel azért is fontos, mert, ha egy munkáltató az *Flt. alapján foglalkoztatást elősegítő támogatást*,¹⁰ *illetve a Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében igénybe vehető támogatást* szeretne igénybe venni, akkor a munkáltatóhoz csak álláskeresőként regisztrált személyt lehet közvetíteni.

Az együttműködés része, hogy az álláskereső a felajánlott *megfelelő munkahelyet elfogadja*. Kulcskérdés tehát, hogy az adott álláskereső szempontjából mi minősül megfelelő munkahelynek. Az ennek kapcsán vizsgálandó szempontok, hogy a foglalkoztatás milyen jogviszonyban történik, egészségileg alkalmas-e a munka elvégzésére az álláskereső, és a munkahely milyen messze van.

⁹ Az Flt. 58. § (5) bekezdés d) pontja szerint *álláskereső*, aki a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik, oktatási intézmény nappali tagozatán nem folytat tanulmányokat, öregségi nyugdíjra nem jogosult, valamint rehabilitációs járadékban, rehabilitációs ellátásban nem részesül és az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony kivételével munkaviszonyban nem áll, és egyéb kereső tevékenységet sem folytat, elhelyezkedése érdekében az állami foglalkoztatási szervvel együttműködik, és akit az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként nyilvántart.

¹⁰Lásd az Flt. 14. §-18. §-ait.

2011. január 1-jétől a megfelelő munkahely szempontjából *nem feltétel, hogy a felajánlott munkakör az álláskereső képzettségi szintjének megfelelően*, így minden olyan álláshely felajánlható, amely a munkanélküli végzettségével betölthető, tehát a legmagasabb iskolai végzettségéhez képest alacsonyabb végzettséget igénylő munkalehetőség is. Lényeges továbbá, hogy az álláskereső egészségügyi szempontból is alkalmas legyen a felajánlott munkakör betöltésére.¹¹ E feltételnek való megfelelést minden esetben munka-alkalmassági vizsgálaton orvos szakértő végzi. Az együttműködési kötelezettség az Flt. 54. § (14) bekezdésben megjelölt elemeinek megsértése *az álláskereső nyilvántartásából való törlés jogkövetkezményét vonja maga után*.

II.1. A munkaügyi központtal való együttműködés a szociális ellátások tekintetében

Az adókedvezmények igénybevételén túl a munkaügyi központtal való együttműködés a szociális ellátások területén is jelentőséggel bír. A Szoc. tv. 33. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az *aktív korúak ellátása* – ide tartozik a foglalkoztatás helyettesítő támogatás (a továbbiakban: FHT), illetve az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás – a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű aktív korú személyek és családjuk részére nyújtott ellátás. A járási hivatal aktív korúak ellátására való jogosultságot állapít meg annak a személynek, aki

- aki munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette, aki legalább 50%-os mértékű egészségkárosodást szenvedett, vagy akinek az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján nem haladja meg az 50%-os mértéket, vagy
- aki vakok személyi járadékában részesül, vagy
- aki fogyatékosági támogatásban részesül [az a)-c) pont szerinti személy a továbbiakban együtt: egészségkárosodott személy], vagy
- akinek esetében a munkanélküli-járadék, álláskeresői járadék, álláskeresői segély, vállalkozói járadék (a továbbiakban együtt: álláskeresői támogatás) folyósítási időtartama lejárt, vagy
- akinek esetében az álláskeresői támogatás folyósítását keresőtevékenység folytatása miatt a folyósítási idő lejártát megelőzően szüntették meg, és a keresőtevékenységet követően az Flt. alapján álláskeresői támogatásra nem szerez jogosultságot, vagy
- az aktív korúak ellátása iránti kérelem benyújtását megelőző két évben az állami foglalkoztatási szervvel vagy a rehabilitációs hatósággal legalább *egy év időtartamig együttműködött*, vagy
- akinek esetében az ápolási díj, a gyermekgondozási segély, a gyermeknevelési támogatás, a rendszeres szociális járadék, a bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka, az átmeneti járadék, a rehabilitációs járadék, a rokkantsági nyugdíj, a baleseti rokkantsági nyugdíj, a megváltozott munkaképességű személyek ellátása, az ideiglenes özvegyi nyugdíj folyósítása megszűnt, illetve az özvegyi nyugdíj folyósítása a Tny. 52. § (3) bekezdése szerinti okból szűnt meg, és közvetlenül a kérelem benyújtását megelőzően *az állami foglalkoztatási szervvel vagy a rehabilitációs hatósággal legalább három hónapig együttműködött*, feltéve, hogy saját maga és családjának megélhetése más módon nem biztosított, és keresőtevékenységet nem folytat.

A szociális ellátásra való jogosultság megállapításának együttműködési időszakhoz kötése az utolsó két pontban szerepel. Ennek megfelelően – az előző pontokban szereplő jogosultsági feltételek hiányában – az ellátás azon személy számára állapítható meg, akinek családjában az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem a meghatározott szint alatt van (25.600 Ft.), a családnak nincs a törvényi értékhatárt meghaladó vagyona és kötelezően

¹¹ A munkaközvetítést megelőző és a képzésben való részvétel előtti szakmai alkalmassági vizsgálattal kapcsolatos szabályokat a 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet tartalmazza.

vállalja, hogy *három hónapig, illetve egy évig a munkaügyi hatósággal együttműködik.*

A Szoc.tv. 2015. március 1-jén hatályba lépett módosítása következtében az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatásra jogosult ellátotti kör részére speciális élethelyzetük miatt nem kerül előírásra együttműködési kötelezettség.

A jogszabály azonban továbbra is külön kiemeli, hogy az aktív korúak ellátása keretében igényelhető másik támogatásra, a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra (FHT) jogosult személyt az állami foglalkoztatási szervnél álláskeresőként nyilvántartásba veszik, és *köteles* az állami foglalkoztatási szervvel *együttműködni*. Az együttműködési kötelezettség tehát a törvényi szabályozásban két szinten is megjelenik, egyrészt a fent említett két pontban a jogosultság megszerzésének feltétele, másrészt az FHT folyósításának időtartama alatt a továbbfolyósítás elengedhetetlen feltétele.

A Szoc. tv. 33. § (3) bekezdése rendezi továbbá, hogy a fentiek szerinti előzetes együttműködés időtartamának számításánál az aktív korúak ellátásának megállapítására irányuló kérelmet benyújtó személy által ezen időtartam alatt folytatott *keresőtevékenység időtartamát is figyelembe kell venni*. A Szoc. tv. 33. § (1a) bekezdése ugyanakkor kimondja, hogy az aktív korúak ellátása tekintetében – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – *nem minősül keresőtevékenységnek*, ha a kérelmező, illetve a jogosult *közfoglalkoztatásban*, egyszerűsített foglalkoztatásban vesz részt vagy háztartási munkát végez.

Mindez tehát azt jelenti, hogy a közfoglalkoztatásban töltött idő nem csupán az adókedvezmények tekintetében képez kivételt a szükséges jogosító idő megszerzése vonatkozásában, hanem a szociális ellátásokra való jogosultsághoz szükséges egy éves – bizonyos esetekben három hónapos – együttműködési időszakba sem számítható be.

A korábbi ombudsmani jelentésekben kifejtett álláspont szerint önmagában nem tekinthető alkotmányosan aggályosnak, hogy ha a szociális támogatást az állam feltételekhez köti, együttműködési kötelezettséget határoz meg. Az együttműködési feltételek azonban *nem lehetnek önkényesek* (azaz kapcsolódniuk kell a jogintézmény céljához) és nem lehetnek *a jogosultak számára teljesíthetetlenek sem*.¹²

Fontosnak tartom mindezzel összefüggésben megjegyezni, hogy a tavalyi évben Békés és Baranya megyében folytatott *helyszíni vizsgálataim*¹³ alkalmával a megkeresett munkaügyi szakigazgatási szervek egybehangzóan megfogalmazták, hogy a közfoglalkoztatási munkalehetőségek kiszélesítésével leginkább azokat a hosszabb ideje álláskeresői státuszban lévő személyeket nem sikerül a közfoglalkoztatási programokba kiközvetíteni, akik leromlott pszichés állapotban vannak és egyéb egészségügyi problémákkal küzdenek, ennek következtében a közfoglalkoztatást megelőző orvosi munka-alkalmassági vizsgálaton nem felelnek meg. A közfoglalkoztatási programok tehát egyre nagyobb számban segítik az álláskereső személyek – határozott idejű – elhelyezkedését, mindez mutatja az álláskeresők törekvését saját helyzetük, egyben későbbi elhelyezkedési esélyeik növelésének előmozdítására.

Figyelemmel azonban a közfoglalkoztatási programok behatárolt idejére, valamint arra, hogy az egymást követő programok között esetlegesen hónapok telnek el, továbbá az ország különböző régióinak eltérő foglalkoztatottsági mutatóira, elkerülhetetlen, hogy bizonyos közfoglalkoztatott személyek rászorultságuk miatt a programból kilépve, szociális ellátás folyósítására szorulnak, mivel megélhetésük más forrásból nem biztosított. A szociális ellátáshoz való jogosultság megszerzésének nehézsége – az együttműködési időszak hossza (1év), illetve a jogszabály beszámítási hiányosságai miatt – esetükben beláthatatlan következményhez vezethet.

¹² Lásd az AJB-3025/2012. számú jelentést.

¹³ Lásd az AJB-1985/2014. számú, az AJB-5185/2014. számú és az AJB-853/2014. számú ombudsmani jelentéseket.

A Szoc tv. 34. § (3) bekezdése ugyanakkor megengedő szabályként rögzíti, hogy az aktív korú személy részére az aktív korúak ellátására való jogosultság a *megszüntetésétől* számított harminchat hónapon belül *az előzetes együttműködési kötelezettség teljesítése nélkül ismételten megállapítható*, amennyiben a jogosultsági feltételek egyébként fennállnak. Ez alól kivételt képez, ha a szociális ellátásban részesülő az aktív korúak ellátására való jogosultság feltételeinek, vagy annak keretében megállapított pénzbeli ellátás összegének – évenkénti – felülvizsgálatára irányuló eljárást akadályozza, vagy akire vonatkozóan az aktív korúak ellátására való jogosultság fennállása alatt a munkaügyi hatóság a jogellenes munkavégzés tényét két éven belül ismételten jogerősen megállapította, illetve akinek az aktív korúak ellátását *az együttműködési kötelezettség megsértése miatt* meg kell szüntetni.

Mindezek alapján megállapítható, hogy azon személyek számára jelenthet nehézséget a szociális ellátás feltételül szabott egy éves időtartam teljesítése, akik álláskeresőként az egy éves időszak leteltét megelőzően közfoglalkoztatási munkalehetőséget kaptak és azt teljesítették. Ez nem egy egyszerű adminisztrációs probléma, mert következményei súlyosak: a jellemzően nehéz körülmények között élő személyek számára a *közfoglalkoztatásban töltött idővel kitolódik a szociális ellátásra való jogosultság megszerzése, mindez pedig a közfoglalkoztatási szerződésük lejárta után ellátatlan hónapokat eredményezhet.*

Kiemelten fontosnak tartom jelentésemben a területért együttesen felelős szaktárcák vezetői felé közvetíteni az ügyben vizsgált munkaügyi központ igazgatójának válaszát, amelyben szakmailag indokoltnak tartotta az állami – szociális és foglalkoztatáspolitikai – támogatások megállapításakor a *közfoglalkoztatásban töltött időt a munkaügyi központtal való együttműködési időszakként elismerni*, ezt a szakmai álláspontot erősítették meg a helyszíni vizsgálattal érintett munkaügyi központok vezetői is. Egybehangzóan alátámasztva azt az érvelést, hogy a közfoglalkoztatás tartalmilag a legteljesebb együttműködést valósítja meg, hiszen a munkavégzést közfoglalkoztatási hatósági szerződés alapozza meg, emellett a munkavégzés a munkaügyi hatóság által ellenőrzött, a nyilvántartás folyamatossága érdekében pedig kötelező a felajánlott munka elvállalása. A közfoglalkoztatási munka visszautasítása ugyanis a munkaügyi nyilvántartásból való törlés jogkövetkezményét vonja maga után azzal, hogy további 60 nap időtartamig nem lehetséges a nyilvántartásba történő ismételt felvétel. [Lásd az álláskeresőként való nyilvántartásba vételről, valamint a nyilvántartásból való törlésről szóló 2/2011. (I. 14.) NGM rendelet 2. § (4) bekezdése.]

Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét sérti, valamint a leginkább veszélyeztetett, egzisztenciálisan kiszolgáltatott csoportok közé tartozó közfoglalkoztatott személyek szociális biztonságához való jogával összefüggő visszásságot okoz, valamint hatását tekintve a jogsérelem közvetlen és súlyos veszélyét hordozza magában az a hiányosság, hogy a közfoglalkoztatásban töltött idő nem minősül az állami foglalkoztatási szervvel való együttműködésnek.

Intézkedésem

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét*, hogy – a belügyminiszterrel, valamint a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködésben – *kezdeményezze a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény olyan tartalmú módosítását*, amely értelmében a közfoglalkoztatásban töltött idő az állami foglalkoztatási szervvel való együttműködési időszaknak számít.

Budapest, 2015. március

Székely László sk.