

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-396/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult hivatalomhoz, mivel sérelmezte, hogy több ízben is jelentkezett a polgármesteri hivatalánál közérdekű önkéntes munkára, a munkavezető több feladattal is megbízta, azonban az így elvégzett munkanapjait nem igazolták le a számára. A panaszos jelenleg foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesül, azonban ahhoz, hogy továbbra is jogosult maradjon az ellátásra, 30 napos kereső tevékenységet kell igazolnia. Ezt szeretne volna „teljesíteni” a közérdekű önkéntes tevékenységgel. Többször kérte a szociális előadót, hogy készítse el az önkéntes foglalkoztatásra irányuló szerződést, illetve biztosítson számára munkavégzési lehetőséget, erre azonban nem került sor.

A beadvány alapján felmerült a szociális biztonsághoz valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jog sérelmének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Az ombudsmani eljárás megindítását indokolta az is, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdése d) pontja szerint az alapvető jogok biztosa tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a konkrét panaszbeadványban foglaltakról írásbeli tájékoztatást kértem Kosd község polgármesterétől, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján pedig általánosságban a közérdekű önkéntes tevékenység megszervezésével és igazolásával összefüggésben kértem felvilágosítást az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárától.

Az érintett alkotmányos jogok és követelmények

- 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 szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: *„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 alkalmazott jogszabályok

- A közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Köt.);
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.);
- A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (továbbiakban Mvt.);
- A pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.)
- A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998.(VI.24.) NM rendelet

A megállapított tényállás

A gyermekét egyedül nevelő panaszos jelenleg munkanélküli, foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesül. Annak érdekében, hogy továbbra is jogosult maradjon az ellátásra, többször jelentkezett közérdekű önkéntes munkára Kosd Község Önkormányzatánál, azonban ilyen tartalmú szerződést nem kötöttek vele. Időközben a település hivatalánál dolgozó munkavezető több ízben is munkát adott a számára – a téli napokon síkosítás mentesítést végzett, illetve az árvíz elleni védekezésben is részt vett – azonban az így elvégzett munkanapjait nem igazolták számára. Levele szerint több ízben is kérte a szociális előadót, hogy készítse el az önkéntes foglalkoztatásra irányuló szerződést, illetve biztosítson számára munkavégzési lehetőséget, azonban arra nem került sor.

A beadványban foglaltakkal kapcsolatban tájékoztatást kértem *Kosd község polgármesterétől*. A polgármester rövid válaszelevelében arról tájékoztatott, hogy az ombudsmani megkeresést követően az önkormányzat személyes egyeztető tárgyalást kezdeményezett a panaszossal. A tárgyaláson tájékoztatták a panaszost, hogy harminc napos foglalkoztatása kizárólag önkéntes szerződés megkötésével történhet, melyet a munkavégzés megkezdése előtt kell aláírnia.

A szerződés megkötésének feltétele a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998.(VI.24.) NM rendelet 2. §. (1) bekezdése, valamint a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 87. § 9. pontja szerinti érvényes foglalkoztathatósági szakvélemény. Amennyiben a foglalkoztathatósági szakvélemény megfelel az elvégzendő feladatoknak, úgy az önkormányzat biztosítja számára a közérdekű önkéntes munkavégzés lehetőségét.

A válaszelevel mellékleteként a polgármester megküldte az egyeztető tárgyalásról készült jegyzőkönyvet is. A jegyzőkönyv szerint a Kosd Község Önkormányzata hivatalos helyiségében megtartott egyeztető tárgyaláson a *panaszos* elmondta, hogy összesen 16 napot dolgozott önkéntesként, amely napokat az önkormányzat nem igazolta le. Ezek egy részét télen, a településen végezte a Kosd Közütemi Nonprofit Közhasznú Kft. dolgozójának utasítása alapján, a többi napot az árvíz idején, Vácott teljesítette. Az önkéntes szerződés megkötésével kapcsolatban a panaszos elmondta, hogy az egyik napon 9 órára behívták, hogy megkössék vele a szerződést, arra azonban végül nem került sor.

A *szociális ügyintéző* ugyanakkor arról tájékoztatott, hogy bár a panaszos 2013. április 12-e óta részesül foglalkoztatást helyettesítő támogatásban, fél évig semmilyen kapcsolata nem volt vele. 2013 végén kereste meg azzal, hogy szeretne közérdekű önkéntes munkát végezni. Ekkor arról tájékoztatta, hogy ennek eldöntése a polgármester hatáskörébe tartozik, ezért forduljon a polgármesterhez. Ezt követően 2013. december 30-án, a két ünnep között kereste fel ismét e tárgyban a hivatalt, azonban sem a jegyző, sem a polgármester nem tartózkodott bent.

Ekkor ismét tájékoztatta arról, hogy e tárgyban először a polgármesterrel kell egyeztetnie, mert csak a polgármester utasítására készítheti el a közérdekű önkéntes tevékenységre vonatkozó szerződést. A panaszos valóban elmondta, hogy a közhasznú kft. dolgozójának utasítása alapján végzett addig önkéntes munkát, arról azonban a hivatalnak hivatalos tudomása nem volt. A *jegyző* elmondása szerint a téli síkosítás mentesítési munkálatokat az önkormányzat a közfoglalkoztatottakkal végeztette el, az árvízi védekezés pedig más településen történt, amelyet a kosdi önkormányzat nem tud igazolni.

Tekintettel arra, hogy a tartósan munkanélküli rászorultak sok esetben csak ezen a munkavállalási formán keresztül tudják igazolni az ellátás további folyósításához szükséges 30 napos kereső tevékenységet, ezért a közérdekű önkéntes tevékenységgel kapcsolatos általános gyakorlattal, illetve annak megszervezésével összefüggésben szükségesnek tartottam megkeresni az *Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárát*.

Az államtitkártól a következő kérdésekre vonatkozóan kértem tájékoztatást:

- A települési önkormányzatok hogyan, milyen módon értesültek a közérdekű önkéntes tevékenység megszervezésének lehetőségéről?
- Kaptak-e tájékoztatást azzal összefüggésben, hogy milyen módon tudják jogszerűen megszervezni (regisztrációs kötelezettség, önkéntes szerződés kötési kötelezettség, stb.) ezen tevékenységet?
- Készültek-e ezzel kapcsolatban tájékoztató anyagok, esetlegesen szerződés minták?
- Jelenleg hány település regisztrálta magát a Civil Információs Portálon?
- Kapnak-e visszajelzést arról, hogy eddig hány fővel kötöttek önkéntes szerződést a közérdekű önkéntes tevékenységre?
- Érkezett-e hasonló tartalmú panasz hivatalukhoz, amelyben a rászorultak azt sérelmezik, hogy nem kötnek velük önkéntes szerződést, vagy nem biztosítják számukra ezt a lehetőséget?
- Ilyen esetben mit tehet, hová fordulhat a rászoruló annak érdekében, hogy ne maradjon ellátatlan?

Megkeresésemre az *Emberi Erőforrások Minisztériuma család-és ifjúságügyért felelős államtitkára* válaszolt. A kapott tájékoztatás szerint a közérdekű önkéntes tevékenységre vonatkozó szabályozást a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény részletezi. A közérdekű önkéntes tevékenység igazolásának módját pedig a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet szabályozza.

A közérdekű önkéntes tevékenység megszervezése az adott fogadó intézmények, így a települési önkormányzatoknak a feladata, melynek kereteit a Köt. szabályozza. Az önkéntesekkel kapcsolatos szerződéskötés feltételeit a Köt. 6. §-a tartalmazza, mely a szerződés adattartalmát adja meg. A szerződéskötés szabadsága elvének érvényesülése érdekében külön formanyomtatvány erre nem létezik, azt a regisztrált szervezetek készítik el a tartalmi követelményeknek megfelelően. Ezeket a dokumentumokat már nem szükséges a minisztérium felé megküldeni, viszont a szervezeteknek meg kell őrizni, és egy esetleges munkaügyi hatóság által végzett ellenőrzés során számukra bemutatni. Arról nem szükséges a minisztériumot tájékoztatni, hogy egy adott szervezet hány önkéntessel áll szerződésben. A szerződések mellett a fogadó szervezeteknek nyilvántartást is kell vezetniük (Köt. 14.§ (1) bekezdés), melyet meg kell őrizniük az önkéntes jogviszony megszűnését követő öt évig (Köt. 14.§ (2) bekezdés).

Az államtitkár válaszában utalt arra, hogy a Köt. 6. § (5) bekezdése tartalmazza, hogy az önkéntes szerződést milyen feltételek esetén kell írásba foglalni. Eszerint az önkéntes szerződést írásba kell foglalni, ha

- a) az önkéntes szerződést határozatlan időre vagy legalább tíz napra – tizennyolcadik életévét be nem töltött önkéntes, illetve a cselekvőképességében a közérdekű önkéntes tevékenység tekintetében részlegesen korlátozott nagykorú önkéntes esetén legalább két napra – kötik,
- b) az önkéntes a 2. § (3) bekezdésének b)-h) pontja szerint juttatásban részesül,
- c) az önkéntest engedélyköteles építési munkában való részvételre foglalkoztatják,
- d) a közérdekű önkéntes tevékenységet külföldön végzik,
- e) az önkéntes harmadik országbeli állampolgár, ide nem értve a menekültként vagy menedékesként elismert, bevándorolt, illetve letelepedett személyt,
- f) bármelyik fél azonnali hatályú felmondáshoz való jogát korlátozzák,
- g) az önkéntes kéri, vagy
- h) ezt jogszabály elrendeli.

A Kr. 18. § (1) bekezdés c) pontja és (2) bekezdése szerint a közérdekű önkéntes tevékenység a fogadó szervezet és az önkéntes között megkötött önkéntes szerződéssel vagy – írásbeli szerződés hiányában – a fogadó szervezet által az önkéntesekről vezetett nyilvántartás alapján a fogadó szervezet vezetője által kiállított igazolással igazolható. A közérdekű önkéntes tevékenységről kiállított igazolás tartalmazza az elvégzett önkéntes tevékenység megnevezését és időtartamát, valamint a fogadó szervezet nyilvántartásba vételéről hozott határozat számát. Ezen igazolás kiállítása és bemutatása a feltétele a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultság megszerzésének.

A Köt. 2013-as felülvizsgálatakor, a módosítások 2013. július 1-jei hatályosulását megelőzően a változásokról a Kormányzati Portálon (www.kormany.hu), a www.magyarorszag.hu internetes felületen, illetve a Civil Információs Portálon (www.civil.info.hu) keresztül tájékoztatták az érdeklődőket. Ezen online felületeken a beküldendő adatlap minta is megtalálható. 2005 óta mintegy 1680 település regisztrált fogadó szervezetként a Civil Információs Portálon megtalálható nyilvános, közhiteles adatbázisba. A Civil Információs Portálon bárki tájékozódhat egy adott fogadó szervezettel kapcsolatban, de telefonos megkeresés esetén az Emberi Erőforrások Minisztériumának Esélyteremtési Főosztálya is készséggel nyújt tájékoztatást arról, hogy egy adott szervezet regisztrált-e az EMMI által vezetett adatbázisba.

Az államtitkár jelezte azt is, hogy az ombudsmani megkeresésben szereplő panaszhoz hasonló beadvány a minisztériumhoz nem érkezett.

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: visszasság), 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) bekezdése szerint a biztos vizsgálatának tárgya hatóság tevékenysége lehet, az (1) bekezdés *b)* pontja pedig e tekintetben kifejezetten nevesíti a helyi önkormányzatot.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a panaszbeadvánnyal érintett kosdi önkormányzatának polgármesteri hivatalra az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*.

A vizsgálat kapcsán indokolt rámutatni arra is, hogy a biztos vizsgálata során a hatósági jogalkalmazói tevékenység mellett azt is vizsgálja, hogy a tevékenységet szabályozó, azok alapjául szolgáló egyes jogszabályok összhangban állnak-e az alkotmányos alapjogokkal, valamint követelményekkel.

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

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának.

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlés biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével.

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. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve 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. A tisztességes eljárás érvényesülésével összefüggésben pedig lényeges változás, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*, az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

Az Alaptörvény 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, 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. Az Alkotmány szociális jogokkal kapcsolatos rendelkezései az Alkotmánybíróságon belül is vita tárgyát képezték.¹

¹ Lásd: 24/1991. (V.18.) AB végzést.

E vita lényege az volt, hogy jogok-e, vagy csupán államcélként nyertek megfogalmazást. Az alkotmánybírószági 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 alkotmánybírószági gyakorlathoz igazította a szabályokat.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybírószág több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybírószág a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírószági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybírószág 56/1991. (XI. 8.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtsék ki a tevékenységüket. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell, amiből az következik, hogy az ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogát az eljárás minden szakaszában érvényesíteni kell.

Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az Alkotmánybírószág a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály értelmezésekor irányadónak tekinti a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybírószági gyakorlatot. A határozatban elvi érveléssel hivatkozott, kimunkált alkotmányos mérce értelmében a tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését is felöleli, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. Ebből következően egyes részletszabályok hiánya miatt éppúgy, mint valamennyi részletszabály megalkotásának dacára lehet egy eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes. Az Alkotmánybírószág a 36/2013. (XII. 5.) AB határozata rögzíti, hogy a nyilvános mérlegelési szempontok nélküli, úgynevezett erős értelemben vett mérlegelési jogkör közhatalmi (állami) szerveknek való biztosítása nem egyeztethető össze az alkotmányosság követelményeivel.

A hatóság fogalmába tágabb értelemben minden jogalkalmazó szerv beletartozik, e cikk általánosan követendő a hatósági ügyekben eljáró közigazgatási szervek számára is. Elvként érvényesül a pártatlan és részrehajlás nélküli ügyintézés, amelynek megvalósítása szoros összefüggésben áll a jogegyenlőség, a diszkrimináció tilalma, valamint az emberi méltóság alkotmányos elveivel. A tisztességes ügyintézés követelménye nem csupán a jogszabályok megtartásával azonos, bár ez mindenképpen szükséges feltétele annak.

2. Az Alaptörvény XIX. cikk (1)-(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. A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta, hogy annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá. 1998-ban az Alkotmánybíróság a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban követelményként azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan *megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza*, amely elengedhetetlen az *emberi méltósághoz való jog megvalósulásához*. 2000-ben pedig az Alkotmánybíróság elvi 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 konkréttá vált: „*a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni*”.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 *kiegészítő, kiegészítő jellegű*. Mindaddig, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy legfeljebb indokolt esetben és kiegészítő jelleggel kap. A közösség által biztosított támogatás ott lép be, ahol az *öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn*.

Az Alkotmánybíróság a 37/2011. (V. 10.) AB határozat azt is megfogalmazta, hogy az államnak be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is. Az alkotmánybírósági gyakorlatból az is következik, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem tekinthető alanyi jogi természetű alkotmányos alapjognak, ennek megfelelően nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása. 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*. 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.

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

Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az alkotmányjogi vizsgálódás szempontjából változást jelent, hogy az Alaptörvény a korábbi alkotmányos szabályokhoz képest új rendelkezésként iktatta be a XIX. cikk (3) bekezdését, amely értelmében törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek *a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja*.

Álláspontom szerint – az Alkotmánybíróság esetleges ellentétes tartalmú döntéséig és értelmezéséig – az Alaptörvény említett XIX. cikk (3) bekezdése az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jog, valamint a XV. cikk (2) bekezdésében rögzített egyenlő bánásmód követelményének tartalmával összhangban úgy értelmezhető, hogy a szociális intézkedésekben részesülő rászoruló a társadalmi szolidaritás egyfajta ellentételezéseként *„viszont-szolidaritási” kötelezettséggel* tartozik. E kötelezettség keretében kell a közösség számára hasznos tevékenységet végeznie.

Az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdésében foglalt speciális viszontkötelezettséget nem lehet kiterjesztően értelmezni, annak keretében tetszőleges feltételt meghatározni, így például olyat sem, amely legfeljebb közvetett vagy áttételes módon van a közösség „hasznára”.

A *„közösség számára hasznos tevékenységként”* álláspontom szerint továbbá nem írható olyan feltétel, amely *az érintett személy más alapvető jogait korlátozza vagy az egyenlő méltóságot sérti*. Ebből következően alkotmányosan nem fogadható el olyan megközelítés, amely a fentiekben túlmutató egyéni *„érdemességre”* alapozza a szociális támogatás folyósítását a rászoruló számára.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A harminc napos jogosító idő kapcsán

Az Sztv. 25. § (3) bekezdése szerint szociális rászorultság esetén a jogosult számára a települési önkormányzat jegyzője az e törvényben meghatározott feltételek szerint foglalkoztatást helyettesítő támogatást (továbbiakban: FHT) állapít meg. Az FHT-ra való jogosultság feltételeinek fennállását azonban – a 25. § (4) bekezdése értelmében – a jogosultságot megállapító szervnek évente legalább egyszer felül kell vizsgálnia. Amennyiben a felülvizsgálat során azt állapítja meg, hogy a feltételek továbbra is fennállnak, az ellátást a felülvizsgálatnak megfelelő összegben tovább folyósítja.

Ha azonban a felülvizsgálat eredményeként az FHT-ra való jogosultság megszűnik, akkor – az Sztv. 25. § (10) bekezdése alapján – az ellátás folyósítását a határozat meghozatala hónapjának utolsó napjával meg kell szüntetni.

Az egyéb megszüntető okok mellett, az Sztv. 2011. szeptemberi módosítása alapján – Sztv. 36. § (2) bekezdés *e*) pont – meg kell szüntetni az ellátására való jogosultságát annak a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő személynek, aki a felülvizsgálat időpontját megelőző egy évben, az FHT-ra való jogosultsága fennállása alatt nem tud igazolni legalább 30 napos kereső tevékenységet.

A szociális törvény tételesen felsorolja, hogy – a munka- és egyéb foglalkoztatási jogviszonyok mellett – mi tekinthető kereső tevékenységnek: így a közfoglalkoztatás, az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló törvény szerint létesített munkaviszony, a háztartási munka, valamint a munkaügyi központ által szervezett munkaerő-piaci programban, vagy képzésben történő részvétel, továbbá *a közérdekű önkéntes tevékenység időtartama*.

Ha tehát az ellátásban részesülőnek nem sikerült időközben valamilyen munka-foglalkoztatási jogviszonyt létesítenie, úgy e tevékenységekkel, illetve azok igazolásával is igazolhatja az ellátás tovább folyósításához szükséges 30 napos keresőtevékenységet. Munkalehetőség hiányában, a rászorulók számára kizárólag ezek a munkavállalási formák, ezen belül *legvégső esetben a közérdekű önkéntes munkavégzés az a „lehetőség”, amely által „megszerezhetik” a következő évre való ellátásra való jogosultságukat*.

A közfoglalkoztatás rendszerének az ombudsman eszközeivel történő átfogó monitorozása során, a 2012 évi vizsgálatai eredményeképpen az alapjogi biztos már megállapította, hogy 2012. első félévében mintegy 6000 embernek kellett megszüntetni az aktív korúak ellátását a 30 napos tevékenység nem teljesítése miatt.³

Helyszíni vizsgálatai során ugyanakkor általánosságban azt tapasztalta, hogy az önkormányzatok nem tekintették feladatuknak, hogy ilyen irányú segítséget nyújtsanak az érintetteknek. A 30 napos „aktívítás” igazolását kizárólag az ellátásban részesülő „kötelességként” értékelték és e vonatkozásban csak az igazolás meglétének ellenőrzését tekintették önkormányzati feladatnak.

Éppen emiatt örömmel üdvözlöm az államtitkárság azon tájékoztatását, mely szerint – a 2012 szeptemberében közölt adatok szerint még nem érte el a kilencszázat azon önkormányzatok száma, akik regisztrálták magukat önkénteseket fogadó intézményként –, mára azonban ez a szám már 1680-ra növekedett. Mindez ugyanis kulcsfontosságú abból a szempontból, hogy az Sztv. követelménye a hátrányosabb helyzetű területeken, illetve kisebb településeken, ahol nem áll rendelkezésre adott esetben munka-, illetve közfoglalkoztatási lehetőség, valamint a civil szervezet szervezte önkéntesmunka-lehetőség objektíve korlátozott pusztán emiatt, önhibáján kívül senki se eshessen ki a szociális ellátórendszerből.

2. A közérdekű önkéntes tevékenység

A Köt. 2. § (1) bekezdése szerint a közérdekű önkéntes tevékenység a fogadó szervezetnél, a törvényben meghatározott tevékenységi körben, ellenszolgáltatás nélkül végzett tevékenység. A Köt. 3. §-a tételesen felsorolja, hogy *mely szervezetek lehetnek az önkéntes tevékenység fogadó szervezetei* és azt is, hogy *milyen tevékenységi körben*. Így például a helyi önkormányzat, azok társulása az általa biztosított közszolgáltatások és katasztrófavédelmi feladatai körében; magyarországi székhelyű civil szervezet, közhasznú szervezet a közhasznú és a működésével összefüggő tevékenysége körében; magyarországi székhelyű egyházi jogi személy vagy vallási tevékenységet végző szervezet a hitéleti, a közcélú és a működésével összefüggő tevékenysége körében; egészségügyi szolgáltató; muzeális intézmény; nyilvános könyvtár.

Önkéntes bárki lehet, aki a tizedik életévét betöltötte, azonban a tizennyolcadik életéve eléréséig a törvény – az életkornak megfelelő fokozatosság alapján – meghatározott korlátozásokat tartalmaz az elvégezhető feladatok és az önkéntes tevékenységre fordítható időtartam tekintetében.

Az önkéntes szerződés – a felek akaratának kölcsönös és egybehangzó kifejezésével – létrejöhet szóbeli megállapodással, írásbeli megállapodással vagy ráutaló magatartással. A Köt. 6. § (5) bekezdése részletesen felsorolja, hogy az önkéntes szerződést mely esetekben kell írásba foglalni. Így például akkor, ha azt határozatlan időtartamra, vagy legalább tíz napra létesítették, illetve ha az önkéntes maga kéri.

A fogadó szervezet a családpolitikáért felelős miniszternek köteles előzetesen bejelenteni az önkéntesek foglalkoztatását, és a bejelentett adatokban bekövetkező változásokat. A bejelentést a miniszter által vezetett minisztérium honlapján – a Civil Információs Portálon –, valamint a kormányzati portálon közzétett adatlapon vagy elektronikus úrlapon kell teljesíteni (Köt. 11. § (1) bekezdés). A bejelentéskor *az önkéntes munkát végző személyeket nem kell bejelenteni, csak magát az önkéntes tevékenységet* és az ellenőrzéshez szükséges legfontosabb adatokat. Ha az önkéntes szükséghelyzetben történő alkalmi foglalkoztatásának előzetes bejelentésére nincs lehetőség, a bejelentési kötelezettségnek a közérdekű önkéntes tevékenység megkezdésétől számított tizenöt napon belül kell eleget tenni. (Köt. 11. § (2) bekezdés)

³ Lásd! AJB-4162/2012 számú ombudsmani jelentés 34-35. oldal és AJB-3025/2012 számú ombudsmani jelentés 7-8. oldal

A bejelentett adatokról a miniszter a fogadó szervezetek nyilvánossága és az önkéntesek védelme érdekében nyilvántartást vezet, a nyilvántartásban szereplő adatokat a Civil Információs Portálon közzéteszi, illetve átadja a munkaügyi hatóságnak és a munkavédelmi hatóságnak az önkéntesek jogszabályszerű foglalkoztatásának ellenőrzése céljából. (Köt. 12. § (2)-(4) bekezdés)

A közérdekű önkéntes tevékenység azon speciális esetében, amikor annak érdekében kerül sor a munkavégzésre, hogy a rászoruló így tegyen eleget az Szt. 36. § (2) bekezdés *e*) pontjában előírt 30 napos kereső tevékenységnek, a jogszabály az elvégzett munkanapok igazolása érdekében egyéb, kiegészítő rendelkezéseket is tartalmaz. A Kr. 18. § (1) *c*) pontja szerint ugyanis a közérdekű önkéntes tevékenység – írásbeli szerződés hiányában – *a fogadó szervezet által az önkéntesekről vezetett nyilvántartás alapján a fogadó szervezet vezetője által kiállított igazolással igazolható. Az igazolásnak tartalmaznia kell az elvégzett önkéntes tevékenység megnevezését és időtartamát, valamint a fogadó szervezet nyilvántartásba vételéről hozott határozat számát.*

A szerződésben meg kell állapodni többek között az önkéntesnek biztosított juttatásokban – például munkaruházat, védőfelszerelés, utazás, szállítás, étkezés – és meg kell határozni a közérdekű önkéntes tevékenységre fordítandó időt és a pihenőidőt is.

3. Az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat szükségessége

A hatályos szabályozásból azt a következtetést lehet levonni, hogy a vonatkozó jogszabályok nem adnak egyértelmű eligazítást arra vonatkozóan, hogy *a közérdekű önkéntes tevékenység megkezdése előtt szükséges-e előzetes munkaköri orvosi alkalmassági vizsgálatot végezni.* A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (továbbiakban Mvt.) 87 § 9. bekezdése értelmében⁴ a közérdekű önkéntes tevékenység keretében történő munkavégzés szervezett munkavégzésnek minősül, így a munkát végző önkéntesekre és az önkéntesek munkáját igénybe vevő szervezetekre is alkalmazni kell az Mvt. és a vonatkozó rendeletek előírásait. Ezek a szabályok ugyanakkor mind a munkáltatókra, mind a munkavállalókra kötelezettséget rónak.

A Köt. 8. § (1) bekezdés *a*) pontja szerint *a fogadó szervezet* köteles biztosítani az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés feltételeit, az Mvt. 60. § (1) bekezdése szerint pedig *a munkavállaló* csak a biztonságos munkavégzésre alkalmas állapotban, a munkavédelemre vonatkozó szabályok, utasítások megtartásával, a munkavédelmi oktatásnak megfelelően végezhet munkát.

A kérdés egyértelmű, jogszabályokon alapuló megválaszolása érdekében – mivel e hivatal jogosult és köteles a különböző foglalkoztatási formákban történő munkavégzések jogszerűségének ellenőrzésére – megkerestem a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (továbbiakban: NMH) Munkavédelmi és Munkaügyi Igazgatóságát. A kérdéssel kapcsolatos álláspontját nemcsak azért tartottam szükségesnek megismerni, mivel a vizsgált esetben a kosdi polgármester arra hivatkozással nem igazolta le a panaszos által „ledolgozott” napokat, hogy a panaszos nem vett részt előzetes orvosi vizsgálaton, hanem azért is, mivel tapasztalataim szerint az önkéntes munka megkezdése előtt a fogadó szervezetek nem „küldik el” az önkéntes munkára jelentkezőket előzetes orvosi vizsgálatra.

Az NMH főigazgató-helyetteséhez intézett megkeresésem során a következő konkrét kérdésekre kértem választ:

⁴ Mvt. 87 § 9. Szervezett munkavégzés: a munkaviszonyban - ide nem értve a természetes személy munkáltató háztartásában egyszerűsített foglalkoztatás keretében történő munkavégzést -, a közfoglalkoztatási, a kormányzati szolgálati, közszolgálati, a közalkalmazotti jogviszonyban,....végzett munka, valamint a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvény szerinti közérdekű önkéntes tevékenység, és a munkáltató által szervezett (kezdeményezett, irányított vagy jóváhagyott) társadalmi munka.

- a közérdekű önkéntes munkavégzés esetében – tekintettel annak esetleges jellegére – minden esetben, azaz minden egyes ellátandó feladatra vonatkozóan szükség van-e az előzetes orvosi vizsgálatra,
- milyen esetekben „mentesülhet” a munkavállaló, munkáltató ezen kötelezettség alól,
- mely szervnek kell biztosítania a vizsgálat költségeit,
- a kiállított orvosi szakvélemény milyen időtartamra vonatkozóan jogosítja fel az önkéntest a munkavállalásra,
- erre vonatkozóan mely jogszabályhelyek adnak egyértelmű eligazítást?

A főigazgató-helyettes tájékoztatása szerint, mivel külön jogszabály nem rendelkezik a közérdekű önkéntes munkát végzők egészségi alkalmassági vizsgálatáról, ezért ez esetben a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet (továbbiakban: Rendelet) általános előírásait kell betartani:

A Rendelet 2. § (1) bekezdése szerint e rendelet hatálya - (2) bekezdésben foglalt kivétellel - kiterjed

a) a munkaköri alkalmasság orvosi vizsgálata és véleményezése tekintetében

aa) a c) pont szerinti munkáltató kivételével *minden munkáltatóra, amely a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 87. § 9. pontja szerinti szervezett munkavégzés keretében munkavállalót foglalkoztat,*

ab) minden munkavállalóra, akit szervezett munkavégzés keretében foglalkoztatnak belföldön és nem tartozik a c) pont hatálya alá, továbbá akit az aa) alpont szerinti munkáltató külföldre küld munkavégzés céljából; valamint a rendszeres szociális segélyt kérelmező igényjogosult aktív korú nem foglalkoztatott személyre (a továbbiakban együtt: munkavállaló);

c) a foglalkoztathatóság szakvéleményezése tekintetében a munkaügyi központra, valamint a munkaügyi kirendeltségre és a megváltozott munkaképességű álláskeresőre, a közfoglalkoztatható személyre és a közfoglalkoztatottra (a továbbiakban: közfoglalkoztatott), a közfoglalkoztatást felajánlóra, az egyszerűsített foglalkoztatás körébe tartozó idénymunkára vagy alkalmi munkára munkaviszonyt létesítő munkáltatóra és elhelyezkedni kívánó személyre, továbbá közérdekű munka esetén az elkövetőre, az elítéltre és a pártfogó felügyelői szolgálatra;

d) a személyi higiénés alkalmasság vizsgálata és véleményezése tekintetében a munkát végző személyre.

A közérdekű önkéntes tevékenységet végzőkre vonatkozathatóan a rendelet 4. § (1) bekezdése ad iránymutatást, amely előírja, hogy előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálatot kell végezni

a) a munkáltató által foglalkoztatni kívánt személynél a munkavégzés megkezdését megelőzően. A (4) bekezdés szerint pedig előzetes személyi higiénés alkalmassági vizsgálatot kell végezni a munkát végző személynél a tevékenység gyakorlásának megkezdése előtt.

A Rendelet 5. § alapján azon munkavállaló esetében, akit azonos munkakörben, ismételten foglalkoztatnak és munkakörénél fogva időszakos munkaköri alkalmassági vizsgálatra nem kötelezett, valamint nem tartozik a 4. § (5) bekezdés hatálya alá, az előzetes munkaköri alkalmassági vélemény a munkaviszony megszűnését követő 6 hónapig érvényes, amennyiben egészségi állapotában ezalatt változás nem történt.

A rendelet 16. §-a szerint az a munkavállaló, tanuló, hallgató, álláskereső, aki az előzetes, időszakos, soron kívüli munkaköri, szakmai, illetve az a munkát végző személy, aki az előzetes, soron kívüli személyi higiénés alkalmassági vizsgálaton nem vett részt, vagy nem alkalmas minősítést kapott, az adott munkakörben nem foglalkoztatható, szakmai képzésben nem részesíthető, a munkaterületen nem foglalkoztatható, tevékenységet nem folytathat.

A főigazgató-helyettes tájékoztatása szerint az Mvt. 2. § (2) bekezdésében foglaltak alapján az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeinek megvalósításáért a munkáltató felelős. A munkáltató ezen felelősségét a munkavállalók munkavédelmi kötelezettségei nem érintik, illetve az ilyen munkáltatói feladatok teljesítésével összefüggésben keletkező költségeket és egyéb terheket nem szabad a munkavállalóra hárítani.

A munkavédelmi törvény előírásai mellett ugyanis a nemzetközi jogszabályok is azt támasztják alá, hogy az ilyen kötelezettségek nem a munkavállalók költségei. Hazánk is ratifikálta a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 161. számú Egyezményét a foglalkozás-egészségügyi szolgálatokról, valamint az erről szóló 171. számú Ajánlást is. (1988. évi 13. törvényerejű rendelet a Genfben, az 1985. évi június hó 26. napján kelt, az üzeme-gészségügyi szolgálatról szóló egyezmény kihirdetéséről.)

Mindkét nemzetközi dokumentum kifejezetten rendelkezik arról, hogy a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatások igénybevétele nem terhelheti a munkavállalót.

Az Egyezmény 12. cikke szerint a munkavállalók egészségének ellenőrzése, munkájukkal kapcsolatosan, ne okozzon keresetkiesést, legyen ingyenes, és amennyiben lehetséges, munkaidő alatt történjen. Az Ajánlás (amely az Egyezmény szabályait részletezi) 45. pontja előírja, hogy a foglalkozás-egészségügyi szolgálatok által biztosított foglalkozás-egészségügyi ellátás a munkavállalók számára legyen költségmentes.

A munkaköri alkalmassági vizsgálat hiánya miatt a munkavédelmi hatóság által alkalmazandó intézkedéseket az Mvt. 82. §-a állapítja meg. Az (1) bekezdés szerint a munkavédelmi hatóság munkavédelmi bírságot alkalmaz az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzésre vonatkozó követelmények teljesítését elmulasztó, és ezzel a munkavállaló életét, testi épségét vagy egészségét súlyosan veszélyeztető munkáltatóval vagy a 40. § (2) bekezdésében meghatározott összehangolási kötelezettség megvalósításáért felelős személlyel vagy szervezettel szemben. A (2) bekezdés szerint a munkavállaló életét, testi épségét vagy egészségét súlyosan veszélyezteti különösen

g) a veszélyes munkahelyen, veszélyes munkaeszkővel, vagy veszélyes technológiai folyamatban végzett munka esetére – ideértve a külön jogszabályban meghatározott veszélyforrásokkal járó munkaköröket, sérülékeny csoportot – előírt munkaköri alkalmassági vizsgálatok, biológiai monitorozás elmulasztása

A közérdekű önkéntes tevékenységet végző személyek esetében nem jellemző az előzőekben felsorolt veszélyes tevékenységek végzése. A munkaköri alkalmassági vizsgálatok hiánya így – a fentebb leírtak szerint (rendelet 16.§) – a munkavégzéstől való eltiltást vonja maga után.

A hatályos rendeletek alapján összességében a közérdekű önkéntes munkavégzés esetén – függetlenül attól, hogy a munkavégzés eseti vagy rendszeres – szükséges elvégezni az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálatot, amely alól nincs mentesülési lehetőség. Abban az esetben azonban, ha valakit azonos munkakörben, ismételten foglalkoztatnak és munkakörénél fogva időszakos munkaköri alkalmassági vizsgálatra nem kötelezett, valamint nem tartozik a 4. § (5) bekezdés hatálya alá, az előzetes munkaköri alkalmassági vélemény a munkaviszony megszűnését követő 6 hónapig érvényes.

A főigazgató-helyettes álláspontja szerint jogos elvárás a közérdekű önkéntes tevékenység megkönnyítése, ugyanakkor a munkavégzés megkezdése előtt az önkéntes biztonságos munkavégzésre alkalmas állapotáról meg kell győződni. A vizsgált esetben jelzett probléma – jogszabályi módosítást igénylő – megoldása lehet ugyanakkor a jellegükben hasonló munkavégzési formákra – egyszerűsített foglalkoztatás körébe tartozó időnymunkára vagy alkalmi munkára – vonatkozó szabályozás kiterjesztése a közérdekű önkéntes munkát végző személyekre is. Az egyszerűsített foglalkoztatás körébe tartozó időnymunkára vagy alkalmi munkára elhelyezkedni kívánó személyekre vonatkozó szabályozás ugyanis az orvosi alkalmasság megítélésére külön előírást tartalmaz.

Esetükben ún. *foglalkoztathatósági vizsgálatot* ír elő a rendelet. A foglalkoztathatósági vizsgálat célja annak véleményezése, megállapítása, hogy a munkavállaló mely foglalkoztatási korlátozás mellett folytathat tevékenységet.

A munkáltató tehát úgy tud megfelelő módon meggyőződni arról, hogy az egyszerűsített foglalkoztatás körébe tartozó idénymunkára vagy alkalmi munkára elhelyezkedni kívánó személy az adott munka elvégzésére alkalmas-e, hogy figyelembe veszi a munkavállaló számára kiállított foglalkoztathatósági szakvéleményben foglaltakat. A rendelet az egyszerűsített foglalkoztatás körébe tartozó idénymunkára vagy alkalmi munkára elhelyezkedni kívánó személyre vonatkozóan azt is kimondja, hogy *kivételekkel ugyan, de nem kötelező feltétele a foglalkoztatásnak a foglalkoztathatósági szakvélemény.*

A Rendelet 16/A. § (1) szerint ugyanis a foglalkoztathatósági szakvélemény – a betöltendő munkakörre vonatkozó érvényes előzetes munkaköri alkalmassági véleménnyel egyébként nem rendelkező fiatalkorú és idősödő munkavállaló, illetve terhes, nemrégén szült, anyatejet adó nők és szoptató anyák foglalkoztatása kivételével – *nem kötelező feltétele a foglalkoztatásnak.* E szabályok nem érintik a járványügyi érdekből kiemelt munkakörben történő, a jogszabályban meghatározott egészségkárosító kockázatok közötti foglalkoztatásra irányadó alkalmassági vizsgálat, valamint az állat- és növényegészségügyre vonatkozó jogszabályban előírt vizsgálatok elvégzésének kötelezettségét. A foglalkoztathatósági szakvélemény egy évig érvényes. Ez alatt az idő alatt azonban több munkahelyen is érvényes, felhasználható. Fontos megjegyezni azt is, hogy a foglalkoztathatósági vélemény fiatalkorúak esetében kötelező feltétele a foglalkoztatásnak, azonban nem elégséges abban az esetben, ha a munkavégzés olyan munkahelyen történik ahol járványügyi szempontból kiemelt jelentőségű munkakörben, szakmában történik a foglalkoztatás és a munkavégzés személyi higiénés alkalmassági vizsgálathoz kötött. A főigazgató-helyettes álláspontja szerint a közérdekű önkéntes tevékenységet végző személyek esetében is racionális megoldást jelenthet a foglalkoztathatósági vizsgálat elvégeztetése és az erről kiállított szakvélemény megléte.

4. A konkrét panaszüggyel összefüggésben

A vizsgálat során megállapítottam, hogy Kosd Község Önkormányzata 2012. április 18-án, 3100-as sorszám alatt regisztráltatta magát a Civil Információs Portálon.⁵ Mindezek alapján – mint fogadó szervezetnek – *lehetősége lett volna* arra, hogy a panaszos számára közérdekű önkéntes tevékenység formájában biztosítsa a munkavégzést, az ellátása további folyósítása érdekében szükséges 30 napos keresőtevékenység megszerzését. A rendelkezésre álló információk igazolják azt, hogy panaszos élni is kívánt ezzel a lehetőségével, több ízben jelentkezett önkéntes munkavégzésre és az *önkormányzat által fenntartott nonprofit társaság vezetője által kiadott* munkákat el is végezte. Az önkéntes szerződése írásba foglalására azonban – többszöri kérése és mindazok ellenére, hogy elmondása szerint az önkormányzat által megadott időpontban e célból meg is jelent a hivatalban – végül nem került sor. Amikor a hivatalban jelezte az önkéntes munkavégzésre irányuló szándékát – az egyeztető tárgyalásról készített írásbeli jegyzőkönyv szerint –, a szociális ügyintéző arról tájékoztatta, hogy „*annak eldöntése nem az ő hatásköre, hanem a polgármester úré, őt kell megkeresnie*”.

Álláspontom szerint mind a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogból, mind pedig az államnak a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő kötelezettségeiből egyértelműen az következik, hogy *nem tagadható meg az önkéntes munkaszerződés megkötése, ha a szociális támogatásra rászoruló személy több ízben is jelzi, hogy az ellátása további folyósítása érdekében önkéntes munkát kíván végezni, jelentkezik a munkára, sőt ezek után a kiadott feladatokat el is végzi.*

⁵http://civil.info.hu/onkentesseg?p_auth=5PRyswbh&p_p_id=KOTSearchPortlet_WAR_bizeveritkimciportalwebapp&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=2&p_p_col_pos=1&KOTSearchPortlet_WAR_bizeveritkimciportalwebapp_facesViewIdRender=%2Fpages%2FkotSearch%2Fsearch.xhtml

Jelen esetben ugyanis nem mellérendelt felek közötti teljes mértékben szabad, valóban önkéntes jellegű szerződés megkötéséről van szó, hanem arról, hogy a szociális támogatás fenntartásáért folyamodó személy kíván eleget tenni a közösség számára hasznos tevékenység követelményének. Megfelelő munkalehetőség, illetve a közfoglalkoztatásban való részvétel hiányában az önkéntes munka elvégzését kérő személyt az önkormányzat, illetve a polgármester mindezek alapján önkényes módon nem korlátozhatja, nem akadályozhatja meg a rászoruló az önkéntes közérdekű munka teljesítésében: közreműködése nem diszkrecionális jogkörbe tartozik. Az önkéntes munkavégzés „akadályozásával”, annak közelebből meg nem határozott formájú és feltételrendszerű polgármesteri engedélyhez kötésével veszélybe kerülhet, hogy a rászoruló a következőkben is részesüljön a megélhetési minimumot biztosító, jelenleg mindössze 22.800 forintos foglalkoztatást helyettesítő támogatásban.⁶

Álláspontom szerint emellett az önkormányzat *arra sem hivatkozhat jogszerűen, hogy azért nem igazolja az elvégzett tevékenységet, mert a rászoruló foglalkoztatása kizárólag önkéntes szerződés megkötésével történhetett volna, amelyet már a munkavégzés megkezdése előtt meg kellett volna kötni.* A Köt. ugyanis nem írja elő az önkéntes munkavégzés érvényességi feltételül az önkéntes szerződés – előzetes – írásba foglalását, az létrejöhet szóbeli megállapodással vagy akár ráutaló magatartással is. A jogszabály csak kifejezetten azokat az eseteket határozza meg, amikor a szerződést írásba kell foglalni. Ilyen eset például – a Köt. 6. § (5) bekezdés g) pontja szerint –, *ha azt az önkéntes kéri.* Mindezek alapján az önkormányzat a panaszos kérelmére az önkéntes szerződést megkötését erre hivatkozással nem tagadhatta volna meg.

Ezt támasztja alá a Kr. 18. § (1) bekezdés c) pontja is, mely szerint a közérdekű önkéntes tevékenység a fogadószervezet és az önkéntes között megkötött önkéntes szerződéssel vagy – *írásbeli szerződés hiányában – a fogadó szervezet által az önkéntesekről vezetett nyilvántartás alapján a fogadó szervezet vezetője által kiállított igazolással igazolható.* Hasonlóan nem hivatkozhat jogszerűen az önkormányzat arra sem, hogy nem volt hivatalos tudomása a panaszos munkavégzéséről. A panaszos által elvégzett munkák egy részét ugyanis, az önkormányzat alkalmazásában álló vezető tisztviselő adta ki, így a panaszos jóhiszeműen feltételezhette azt, hogy így az elvégzett munkaórái igazolásra kerülnek.

Végezetül nem hivatkozhat az önkormányzat arra sem, hogy azért nem adja ki az igazolást, mert a panaszos nem vett részt előzetesen egészségügyi orvosi alkalmassági vizsgálaton. A vizsgálatra történő beutalás és annak költségei viselése ugyanis az önkéntest fogadó szervezet feladata, így annak elmulasztása nem írható a panaszos terhére.

Összefoglalva, a vizsgálat tapasztalatai alapján ismételen szeretném hangsúlyozni – ahogyan arra már több korábbi ombudsmani jelentés is felhívta a figyelmet –, *hogy az állam számára, legyen az jogalkotó vagy jogalkalmazó szerv, nem fakultatív feladat a szélsőségesen rászoruló polgáraitól való gondoskodás.* A felelős intézkedés, a megfelelő ellátási rendszerek, kivezető mechanizmusok átgondolt működtetése, annak biztosítása, hogy a rászoruló a jogszabályban megállapított ellátáshoz – az arra előírt feltételek teljesítése útján – hozzáférjen, illetve maga a *hozzáférés előmozdítása* is (pl. közérdekű önkéntes tevékenység biztosításával) kötelező. Ahogyan arra már az alkotmánybírói gyakorlatlal összefüggésben utaltam, álláspontom szerint az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése nyomán alkotmányosan nem tekinthető önmagában az aggályosnak, hogy ha a szociális támogatás – jelen esetben az FHT nyújtását – az állam feltételekhez köti, és a rászoruló számára együttműködési kötelezettséget – adott esetben munkavégzési kötelezettséget – határoz meg. A megállapított együttműködési feltételek azonban *nem lehetnek önkényesek, illetve a jogosultak számára teljesíthetetlenek,* mivel mindez sértené az emberi méltósághoz és a szociális biztonsághoz való jogot.

⁶ Az Sztv. 35. § (4) bekezdése szerint a foglalkoztatást helyettesítő támogatás havi összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80%-a.

Az Sztv. rendelkezései alapján meghatározott évi 30 napos kereső tevékenység előírása csak abban az esetben tekinthető álláspontom szerint a szociális biztonsághoz való jog és az emberi méltósághoz való jog szempontjából teljesíthető feltételnek, ha az nem a jogosulttól független külső körülménytől – adott esetben a polgármester diszkrecionális jogkörben hozott döntéstől függ –, mivel ellenkező esetben a jogosult önhibáján kívül veszítené el a megélhetéshez szükséges támogatást.

Az FHT ellátásban részesülő személyek a társadalom legkiszolgáltatottabb, valódi jogérvényesítésre nem vagy csak igen korlátozottan képes csoportjához tartoznak, éppen emiatt az önkormányzatnak minden rendelkezésre álló eszközzel és intézkedéssel elő kell mozdítania a megélhetési minimumot biztosító ellátásra való jogosultságuk megőrzését. Az a tény sem hagyható figyelmen kívül, hogy az érintett személyek a munkavégzést ilyen esetekben mindennemű ellenszolgáltatás nélkül látják el. Utalnom kell arra is, hogy a 30 nap időtartamú foglalkoztatási kötelezettség, így a közérdekű önkéntes tevékenység nemcsak az állami szociális segélyre való jogosultság „megtartásának” fontos eszköze, hanem – ahogyan azt a jogalkotó is kiemelte – e személyek nyílt munkaerő-piacra történő visszatérésének, a munkaképességük megőrzésének is fontos eszköze is lehet, amelyet az önkormányzatnak a maga eszközeivel elő kell segítenie.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy Kosd Község Önkormányzatának a kiszolgáltatott helyzetben lévő panaszos önkéntes munkavégzésének biztosításával, abban való közreműködéssel kapcsolatos eljárási hibái, illetve mulasztásai, amelyek eredményeként – a panaszos önhibáján kívül – a szociális ellátásra való jogosultsága is veszélybe került, a panaszos tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Megállapítom azt is, hogy a kialakult jogi helyzet, amelynek értelmében Kosd Község Önkormányzatának polgármestere jogosult mindennemű tartalmi és formai megkötés nélkül dönteni a szociális támogatásra való jogosultság biztosításához szükséges önkéntes munkavégzés kérdésében, a jogállamiság elvével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, mivel az önkényes jogalkalmazás veszélyét teremti meg.

A vizsgált eset kapcsán, de azon túlmutatóan is az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat szükségességével kapcsolatban egyetértek azzal az állásponttal, hogy a munkavégzés – így az önkéntes munkavégzés során is – kiemelt jelentőségű, hogy a munkavállaló biztonságos munkafeltételek között tudjon dolgozni, amely feltétel magában foglalja azon követelményt is, hogy orvosi-egészségügyi szempontból is meg kell állapítani, hogy a munkavállaló az adott feladat ellátására alkalmas-e. Komoly problémát vet fel azonban, ha a szociális támogatásra való jogosultság megőrzése érdekében 30 nap önkéntes munkavégzést vállaló személy tényleges munkavégzését akadályozza, gátolja az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat elvégzése. Szükségesnek tartom ezért összhangban hozni a biztonságos munkavégzés követelményét azzal, hogy az erre való hivatkozás a gyakorlatban ne képezzen tartós akadályt.

Úgy látom emellett, hogy az önkéntesség elvéből fakadóan számtalanszor előfordul, hogy eseti jelleggel, vagy olyan élethelyzetekben kerül sor az önkéntes munkára, amely esetekben nincs lehetőség az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat elvégzésére. Másrészt az önkéntesek foglalkoztatásának – mind időbeli, mind anyagi szempontból – korlátja lehet, ha a fogadó szervezetek csak az előzetes orvosi vizsgálat elvégzését követően vonhatnák be az önkénteseket az adott feladat elvégzésébe.

Mindezek alapján a közösség javára, a társadalmi szolidaritás jegyében végzett önkéntes munka előmozdítása érdekében – figyelemmel a Nemzeti Önkéntes Stratégia 2012-2020 elfogadásáról és a végrehajtásához szükséges középtávú feladatokról szóló 1068/2012. (III. 20.) Korm. határozat 3. e) pontjában megfogalmazottak is – indokolt a vonatkozó jogszabályi környezet e szempontok alapján történő áttekintése.

Ugyancsak egyetértek az NMH főigazgató-helyettesének álláspontjával abban, hogy *szükségesnek látszik az önkéntes munkát végzőkre vonatkozó, a munkavégzés megkezdését megelőzően előírt munkaköri alkalmassági vizsgálat kötelezettségét felülvizsgálni, s a szabályozást egyszerűsíteni.*

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* Kosd Község Önkormányzatának *jegyzőjét*, hogy

- 1) ezen túl aktív közreműködéssel teremtse meg, hogy valamennyi rászoruló személy – megfelelő munkalehetőség, illetve a közfoglalkoztatásban való részvétel hiányában – a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultságuk fenntartása érdekében részt vehessen az önkormányzat által biztosított közérdekű önkéntes tevékenységben, valamint azt megfelelő módon igazolják;
- 2) működjön közre abban, hogy Kosd Község Önkormányzatához forduló segélyezettek számára az önkéntes munkavégzéssel kapcsolatos feltételek világosak és egyértelműek legyenek, az abban való részvételt – az érintettek kezdeményezése és a megfelelő együttműködés esetén (rendelkezésre állás) – minden rászoruló számára biztosítsák.

A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* az *emberi erőforrásokért felelős minisztert*, hogy

- 1) a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve tekintse át a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998.(VI.24.) NM rendelet szabályait és azok megfelelő tartalmú módosításának kezdeményezésével tegye lehetővé, hogy az önkéntesek foglalkoztatásának ne legyen automatikusan kötelező előfeltétele az előzetes munkaköri alkalmassági orvosi vizsgálat elvégzése;
- 2) az ellátásból való kiesés megelőzése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az önkéntes munkavégzés lehetőségét valamennyi, hátrányos helyzetű, magas munkanélküliséggel küzdő térség önkormányzata biztosítani tudja.

Budapest, 2014. december

Székely László sk.