



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE  
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-2001/2018. számú ügyben

Előadó: Némedi Erika

Érintett szervek:

a Nemzetgazdasági Minisztérium

a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat

a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal vezetője

a Pest Megyei Kormányhivatal vezetője

2018.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB- 2001/2018. számú ügyben  
(Kapcsolódó ügyek: AJB-2000/2018., AJB- 1998/2018.)**

Előadó: Némedi Erika

### **Az eljárás megindítása**

Több, korábban aktív korúak ellátására jogosult panaszos azért fordult hivatalomhoz, mert ellátásukat megszüntették, és nagy összegű jogosulatlanul felvett támogatás visszafizetésére kötelezték őket.

Az őri panaszos esetében az eljáró szerv 254.084 forint jogosulatlanul felvett támogatás visszafizetését rendelte el, a diósi panaszosnak 136.800 Ft, a debreceni panaszosnak pedig 183.935 forint összegű támogatást kellett volna visszatérítenie. A panaszosok különösen azt sérelmezték, hogy a támogatást visszamenőleg, huzamosabb időszakra vonatkozóan kell megtéríteniük, melynek következtében olyan magas összeg halmozódott fel, amely visszatérítése a megélhetésüket veszélyezteti. Ezzel összefüggésben kifogásolták az eljáró hatóságok jogosultság megszüntetésével összefüggő eljárásait is.

Mindezekre tekintettel vizsgálatot indítottam, mert alapjogokkal összefüggő visszásság gyanúja merült fel. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére, ezért az ügy körülményeit vizsgálat keretében tekintetem át.

### **Az érintett alapvető jogok és elvek**

- Élethez és emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”* (Alaptörvény II. cikk)
- Jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*
- Szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: *„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”*
- A hatósági ügyek tisztességes intézése (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.”*

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Flt.)
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoc. tv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

- a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)
- az álláskeresőként való nyilvántartásba vételről, valamint a nyilvántartásból való törlésről szóló 2/2011. (I. 14.) NGM rendelet (a továbbiakban: NGM rendelet)

## A megállapított tényállás

### *Az őri panasz*

A korábban rendszeres szociális segélyben részesülő őri panaszos azért fordult hivatalomhoz, mert ellátásának felülvizsgálata során a foglalkoztatást helyettesítő támogatás folyósítását a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Mátészalkai Hivatala megszüntette és 254.084 forint jogosulatlanul felvett támogatás visszafizetését rendelte el.

A panaszos a levelében leírta azt is, hogy tudomása van számos hasonló esetről. Az 5 évvel nyugdíjazás előtt álló beadványozó levelében leírta, hogy korábban jóhiszeműen adta le a kék kiskönyvét, miután a munkaügyi központ ügyintézőjétől azt a tájékoztatást kapta, hogy védett korban van, és erre már nem lesz szüksége. Azt sérelmezi, hogy ennek következményeként megszüntették a jogosultságát és ellátás nélkül maradt.

Az őri panasz körülményeinek tisztázása érdekében először Őri Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzőjétől, majd a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Mátészalkai Járási Hivatal Foglalkoztatási Osztályától részletes tájékoztatást kértem, miután pedig ez utóbbi megkeresésemre válasz nem érkezett, sürgetésben kértem a hatósági eljárás körülményeit feltáró választ.

A válasz és a csatolt dokumentumok szerint a panaszos 2014. július 28-án kérte, hogy az álláskereső nyilvántartásából töröljék, arra való hivatkozással, hogy rendszeres szociális segélyt kap. A kérelmen az álláskereső kiskönyvének másolata, és a Mátészalkai Járási Hivatal Járási Munkaügyi Kirendeltségének aznapi érkezett bélyegzőlenyomata szerepel.

Ezzel összefüggésben a megkeresett szerv válaszában azt írta, hogy korábban az együttműködésre kijelölt szerv nem az állami foglalkoztatási szerv volt. A panaszos rendszeres szociális segély folyósításának nem volt feltétele, hogy az állami foglalkoztatási szervvel együttműködjön.

A rendelkezésemre bocsátott dokumentumok között szerepel Őri Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzőjének 2015. február 18. napján kelt, aktív korúak ellátását, ezen belül foglalkoztatást helyettesítő támogatást megállapító 545-10/2015. számú határozata.

A határozatban az szerepel, hogy a jogosult köteles a határozat jogerőre emelkedését – a határozat közlését követő 15 nap elteltét – követő 15 napon belül Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központ Mátészalkai Kirendeltségénél megjelenni és kérni az álláskeresőként történő nyilvántartásba vételét, valamint együttműködni az állami foglalkoztatási szervvel. A határozat indokolása szerint az ügyben az eljárás 2015. február 13-án indult. A tényállás alapjául elfogadott bizonyítékok között a kérelem, vagyonyilatkozat, a nyilatkozatokat alátámasztó iratok munkaügyi központi igazolás szerepel.

Az együttműködési kötelezettséggel összefüggésben az áll a hatóság határozatában, hogy az eljáró hatóság megállapította, hogy a kérelmező rendelkezik a Szocvtv. 33., 34., 35. §-aiban, a 63/2006.(111.27.) Korm. rendelet 15-17. §-aiban foglalt jogosultsági feltételekkel, így részére a fenti jogszabályhelyek alapján előírta az együttműködési kötelezettséget.

Amint azt a megkeresett szerv válaszában is kifejtette, a Szocvtv. 2015. március 1-i módosítása az aktív korúak ellátásának megállapítását és folyósítását a települési önkormányzat hatásköréből áttette a járási hivatalok hatáskörébe, amellyel egyidejűleg a rendszeres szociális segély megszűnt. A települési önkormányzat jegyzője a jogszabályi változások szerint felülvizsgálta a korábban rendszeres szociális segélyre jogosult személyek ellátásra való jogosultságát. Amennyiben vállalta a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak számára

előírt együttműködést, akkor ezt az ellátást állapították meg a kérelmező számára. A Szocvtv. 35. § (3) bekezdése alapján Óri Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzője 2015. március 1. napjától foglalkoztatást helyettesítő támogatást állapított meg a beadványozó részére. 2016 februárjában a Foglalkoztatási Osztály felülvizsgálta a kérelmező ellátási jogosultságait, ennek során derült ki, hogy a határozatban előírt kötelezettségének nem tett eleget, ami miatt az ellátása megszüntetésre, a jogosulatlanul és rosszhiszeműen felvett ellátás visszakövetelésre került. A döntés ellen a kérelmező nem fellebbezett, a visszakövetelt összeg méltányosságból történő elengedését kérte.

A hatóság e válaszához csatolta a 2013/01-05/Ú. számú módszertani útmutatót, amely eljárásrend az álláskereső, a közvetítést kérő, valamint a szolgáltatást kérő ügyfelek adatainak nyilvántartásba vételéhez.

Mivel a panasz több részletét nem sikerült feltárni, újabb tájékoztatást kértem a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Mátészalkai Járási Hivatal Foglalkoztatási Osztályától. Korábbi válaszát a hatóság azzal egészítette ki, hogy az ügyintéző azon a napon – az eljárásrend 4.2. a) és h) pontja szerint – törölte az álláskereső nyilvántartásából a panaszost, amikor ő személyesen és írásban kérelmezte a nyilvántartásból való törlését. Ehhez azt fűzte hozzá a megkeresett szerv, hogy a rendszeres szociális segélyben részesülő ügyfelet csak akkor kell törölni a nyilvántartásból, ha arról nyilatkozik, hogy kéri az álláskereső nyilvántartásból való törlését. Nem kell törölni az álláskereső nyilvántartásából azt az ügyfelet, aki kéri, hogy ne töröljék, és vállalja, hogy az állami foglalkoztatási szervvel együttműködik. Az álláskereső kiskönyvét nem vonják be, az álláskereső nyilvántartásából való törléskor dönthet az ügyfél, hogy kiskönyvét leadja-e vagy sem. Jelen esetben a kérelmező az álláskereső nyilvántartásából való törlésekor leadta a kiskönyvét. A megkeresésben feltett kérdésekre adott válasz szerint az álláskereső kiskönyvének sem a kiadásakor, sem pedig a leadásakor nem készül átadás-átvételi dokumentum.

Az ismételt megkeresésre adott válasz feltárta azt az addig tisztázatlan kérdést is, hogy miként értesül arról a foglalkoztatási szerv, hogy az önkormányzat jegyzője az aktív korúak ellátására jogosultat az állami foglalkoztatási szervvel való együttműködésre kötelezte.

Válaszban a hatóság a Szocvtv. 18/B. § (3) bekezdésére hivatkozott, mely kimondja, hogy az országos nyilvántartásba az adatokat az egyes ellátásokkal összefüggésben döntést hozó jegyző vagy a járási hivatal rögzíti. A panaszos részére Óri Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzője 2015. március 1. napjától állapított meg foglalkoztatást helyettesítő támogatást. A megkeresett szerv tájékoztatása szerint azonban az önkormányzat ezt a FOKA nyilvántartó rendszerébe nem rögzítette, ezért a Foglalkoztatási Osztály erről – és ebből kifolyólag az ügyfél együttműködési kötelezettségéről – nem értesült.

2015. március 1. napján az egyes szociális és gyermekvédelmi, gyermekjóléti tárgyú kormányrendeleteknek a segélyezési rendszer átalakításával összefüggő módosításáról szóló 24/2015. (II.20.) Korm. rendelet 28. § g) pontja azonban hatályon kívül helyezte a 63/2006. (III.27.) Korm. rendelet 17. § (11)-(16) bekezdését, mely kimondta, hogy az együttműködésre kijelölt szerv figyelemmel kíséri a határozatban megállapított határidők betartását, és annak megszegése esetén megvizsgálja a mulasztás okát.

A megkeresett szerv válaszlevelébe arra is kitért, hogy a Szocvtv. 25. § (4) bekezdés b) pontja szerint a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultság feltételeinek fennállását évente legalább egyszer felül kell vizsgálni. A Szocvtv. változása nyomán az aktív korúak ellátása ügyében eljáró elsőfokú hatóság a járási hivatal lett, ezért az egy éves felülvizsgálatot már a járási hivatal folytatta le, ennek alapján 2016 februárjában a Foglalkoztatási Osztály vizsgálta felül a kérelmező ellátási jogosultságait, mely során kiderült, hogy a jogosultságot megállapító határozatban előírt kötelezettségének nem tett eleget. Ennek következményeként került sor az ellátás megszüntetésre, illetve a jogosulatlanul és rosszhiszeműen felvett ellátás visszakövetelésre. A Foglalkoztatási Osztály nem szólította fel a panaszost a személyes megjelenési kötelezettség teljesítésére, egyrészt abból kifolyólag, hogy az állami foglalkoztatási szervet jogszabály erre már nem kötelezte, másrészt pedig azért, mert nem értesültek a foglalkoztatást helyettesítő támogatás megállapításának tényéről.

Ezzel összefüggésben a válaszadó levelében azt is hangsúlyozta, hogy a panaszos az aktív korúak ellátásának megállapítására szóló kérelmében (melyet alá is írt) nyilatkozott arról, hogy a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak számára előírt együttműködési kötelezettséget vállalja. Továbbá az önkormányzat a jogosultságot megállapító határozatában felhívta arra is a figyelmét, hogy köteles kérni az álláskeresőként történő nyilvántartásba vételét, valamint együttműködni az állami foglalkoztatási szervvel.

#### *A diósdói panasz*

A diósdói panaszos szintén azt sérelmezte, hogy megszüntették az aktív korúak ellátására való jogosultságát és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás folyósítását. A panaszos vitatta ellátása megszüntetésének okát, és sérelmezte azt, hogy a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázisból 2016. március 11. napjától törölték, amiről a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala csak 2016. október 4. napján kapott értesítést, így a foglalkoztatást helyettesítő támogatás folyósítását 6 hónapra visszamenőlegesen, 2016. március 31. napjával megszüntették és az ez alatt az idő alatt folyósított támogatás visszafizetésére kötelezték. Ez alatt az idő alatt azonban 136.800 Ft összegű támogatásfolyósításra került, ez pedig a panaszos számára megfizethetetlen mértékű ellátást visszafizetését jelenti.

Sérelmezte, hogy a döntés ellen fellebbezést nyújtott be a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatalához, amelyet a csatolt irat szerint PE-06/HAT/3081-9/2016. számon a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályához 2016. október 20-án iratjegyzékkel felterjesztettek. Erről a panaszos értesítést ugyan kapott, de a fellebbezésének elbírálásáról, ügyének állásáról, az ügyintézési határidő esetleges meghosszabbításáról határozatot nem kapott.

A panasz körülményeinek tisztázása érdekében a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályától kértem részletes tájékoztatást, majd miután megkeresésemre válasz nem érkezett, sürgetésben kértem a hatósági eljárás körülményeit feltáró választ.

A vizsgálat fókuszában az állt, hogy mikor rögzítik a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázisban, és milyen eljárási rend szerint, mikor jelzik az eljáró szervnek azt, hogy a jogosult jelentkezési kötelezettségének nem tett eleget? Ezzel összefüggésben arra is választ kerestem, hogy mi az indoka annak, hogy a panaszost 2016. március 11. napjától törölték a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázisból, a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala erről mégis csak hónapokkal később, 2016. október 4. napján kapott értesítést. Ennek következtében pedig még akkor is folyósítottak ellátást, amikor arra a panaszos már hónapok óta nem volt jogosult, amely nagy összegű visszafizetési kötelezettséget keletkeztetett.

E panasz vizsgálata során is kérdésként merült fel az, hogy mielőtt a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázisban rögzítik azt a tényt, hogy a jogosult az együttműködési kötelezettségének nem tett eleget, az eljáró szerv felhívja-e a jogosultat kötelezettsége teljesítésének igazolására?

A vizsgálat másik fókuszkérdése, hogy a fizikai munkavégzésre alkalmatlan, emiatt sem a munkaerőpiacon, sem közfoglalkoztatásban munkát végezni nem képes ügyfeleknek pontosan milyen együttműködési kötelezettségei vannak? Esetükben lehet-e – fizikai állapotukat is figyelembe vevő – speciális módja az együttműködésnek, illetve a kapcsolattartásnak? Ehhez a problémakörhöz kapcsolódóan vizsgáltam azt is, hogy milyen igazolható módon tájékoztatják a foglalkozási rehabilitációra nem javasolt jogosultat együttműködési kötelezettsége teljesítésének esetleges speciális módjáról, illetve, hogy a panaszos esetében erre konkrétan hogyan került sor?

Végül választ kerestem arra a kérdésre is, hogy sor került-e a panaszos – a törléstől számított 60 nap elteltével történt – újbóli nyilvántartásba vételére? Ha nem, annak mi az oka, esetleg akadálya? A hatósági nyilvántartás szerint a panaszos jelenleg álláskereső-e?

A hatóság válasza szerint az ügyfelet törölték az álláskereső nyilvántartásából, ezért a másodfokú határozatban foglaltak szerint az ellátást meg kellett szüntetni. Tájékoztatást kaptam arról, hogy a visszafizetési kötelezettségként előírt összeget méltányosságból az elsőfokú hatóság

elengedte. A Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya – a hatáskörébe tartozó kérdések tekintetében – megkereste a Foglalkoztatási Osztályt (Foglalkoztatási Osztály), és annak válaszát is rendelkezésemre bocsátotta.

A Foglalkoztatási Osztály tájékoztató levelében elsőként az Flt. 54. § (14) d) pontjára hivatkozott, mely szerint az állami foglalkoztatási szerv az NGM rendelet 2. § (3) 4. pontja alapján a kötelezettség elmulasztásának napjától törli az álláskeresők nyilvántartásából az álláskeresőt, ha jelentkezési kötelezettségének személyesen vagy elektronikus levél útján nem tesz eleget.

A válaszlevél szerint az állami foglalkoztatási szerv erről (elektronikus úton) levélben értesíti az aktívkorúak ellátását folyósító osztályt, amely *Az álláskereső, a közvetítést kérő, valamint a szolgáltatást kérő ügyfelek adatainak nyilvántartásba vételéről szóló, NGM/9193/2016.számú ELJÁRÁSREND* (A hatóság által alkalmazott eljárásrend nem áll rendelkezésemre.) 4. pont 2.1. alpontja szerint a jogszabálynak megfelelően (a válaszban hivatkozott Flt. 54.§ (14) bekezdés d) pontja alapján) törli a nyilvántartásból az álláskeresőt a kötelezettség elmulasztásának napjától. Eszerint a Járási Hivatal Hatósági Osztályának munkatársai rögzítik a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázisba (FOKA) az aktív korúak foglalkoztatás helyettesítő támogatás megállapításával, felülvizsgálatával, szüneteltetésével, megszüntetésével kapcsolatos határozataik adatait. Az állami foglalkoztatási szerv dolgozóinak kézi adatrögzítésre nincs lehetőségük, az állami foglalkoztatási szerv IR-integrált számítástechnikai rendszeréből automatikusan generálódnak át az adatok/iratok a FOKA-ba. Az IR rendszeréből kiállított, nyilvántartásra vonatkozó Hatósági Bizonyítvány, illetve a foglalkoztatást helyettesítő támogatás folyósításával kapcsolatos eseményekről (pl. nyilvántartásból való törlés, munkaviszony létesítés, közfoglalkoztatásba vonás stb.) szóló tájékoztató levelek generálódnak át. A Hatósági Osztály vonatkozásában ezen dokumentumok a törlő határozat jogerőre emelkedését követően az „értesítés iktatásával” válnak láthatóvá.

Arra a kérdésre, hogy az eljáró szerv felhívja-e a jogosultat kötelezettsége teljesítésének igazolására a Foglalkoztatási Osztály válasza az volt, hogy az elmulasztott jelentkezés teljesítésére nem kell felszólítani az álláskeresőt, *a mulasztás észlelését követően azonnal törölhető, mert a hatóság számára a hatályos jogszabályok a jelentkezés elmulasztásának teljesítésére való felszólítási kötelezettséget már nem írja elő.*

A válaszadó hivatkozott a Ket. 66. §-ára, mely szerint, aki az eljárás során valamely határnapot, határidőt önhibáján kívül elmulasztott személy, igazolási kérelmet terjeszthet elő. Az igazolási kérelmet a mulasztásról való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követő nyolc napon belül, de legkésőbb az elmulasztott határnaptól vagy az elmulasztott határidő utolsó napjától számított hat hónapon belül lehet előterjeszteni. Az igazolási kérelem benyújtásával egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is.

A Foglalkoztatási Osztály tájékoztatása szerint a jelentkezések elmulasztása miatt *időszakonként* vizsgálják a rendszerben a jelentkezési kötelezettséget nem teljesítő ügyfeleket. A tájékoztatás szerint a diósdai panaszos vonatkozásában a jelentkezési kötelezettség elmulasztására a Foglalkoztatási Osztály *folyamatba épített ellenőrzés* elvégzése során derült fény.

A Foglalkoztatási Osztály a Hatósági Osztálytól megkért aktívkorúak ellátásában részesülő ügyfelek listája, illetve a Foglalkoztatási Osztály foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő ügyfelek listája alapján tárta fel a panaszos mulasztását, és az álláskeresők nyilvántartásából visszamenőlegesen 2016. szeptember 26. napján törölte. Az erről szóló értesítés iktatására és elektronikus úton (e-mail) a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatal Hatósági Osztálya részére való megküldésére 2016. október 3. napján került sor.

Fentiekén túl a válaszban tájékoztatást kaptam arról is, hogy az NGM rendelet 2. § (1) bekezdése alapján nyilvántartásba csak az a személy vehető aki, 30 napon belül képes és kész munkába állni a járási hivatal által felajánlott megfelelő munkahelyen, vagy az önmaga által talált olyan munkahelyen, ahol a heti munkaidő eléri a legalább 16 órát. A fentiek alapján az együttműködésnek a hivatkozott törvény által előírt, formája létezik, egyéb speciális formája nincs. Az álláskeresők nyilvántartásba vételére vonatkozó, *ügyfél által kitöltött kérelem részletezi* a

vállalt együttműködés tartamát. A panaszos a kérelem nyomtatvány 5. pontjában vállalt együttműködési kötelezettséget a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatal Foglalkoztatási osztályával (címe: 2030 Érd, Budai u. 26.), mely keretében többek között vállalta, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatal Foglalkoztatási Osztálynál az általa meghatározott időpontban, de legalább háromhavonta jelentkezik,

Végezetül a megkeresett szerv a panaszos jelenlegi státusával kapcsolatos kérdésekre is választ adott, mely szerint az újbóli nyilvántartásba vételére nem került sor, mert erre vonatkozó kérelmet nem nyújtott be, jelenleg nem regisztrált álláskereső.

#### *A debreceni panasz*

A debreceni panaszos ugyancsak azt sérelmezte, hogy aktív korúak ellátására való jogosultságát megszüntették, a megszüntetés okát azonban vitatta, különösen a hatóság bejelentési kötelezettsége teljesítésével kapcsolatos eljárását kifogásolta. Sérelmezte, hogy a támogatást 2017. január 2-án 2016. április 18-ára visszamenőlegesen fizették vissza, annak ellenére, hogy a munkaviszony létesítését bejelentette, arról a hatóságnak tudomása volt, mégis továbbfolyósították a támogatást. Ezzel összefüggésben a jogorvoslati eljárással szemben is kifogást emelt, mert álláspontja szerint a bejelentési kötelezettsége teljesítésének fellebbezésben feltárt körülményeit az eljáró hatóság véleménye szerint nem vizsgálta. A panaszos beadványában kitért arra is, hogy jelenlegi helyzetében még részletekben sem tudja visszafizetni a jogosulatlanul itélt 183.935 forint összegű támogatást.

Az ügyfél 2015. április 20. napján kérte az álláskeresőként történő nyilvántartásba vételét. A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala Foglalkoztatási, Munkaügyi és Munkavédelmi Főosztály Foglalkoztatási Osztályának (a továbbiakban: Foglalkoztatási Osztály) nyilvántartásában a kérelmező 2015. április 20. napjától 2017. május 1. napjáig regisztrált álláskeresőként szerepelt. Ezen időszakon belül 2015. április 20. napjától 2015. július 18. napjáig részesült álláskeresői járadékban. A panaszos számára a 2015. szeptember 14. napján kelt HB-03B/HAT/22032-2/2015. számú határozattal 2015. július 19. napjától aktív korúak ellátása címén 22.800 Ft/hó összegű foglalkoztatást helyettesítő támogatást állapítottak meg.

A Foglalkoztatási Osztály tájékoztatása alapján a hatályos jogszabályi rendelkezések szerint az első jelentkezés alkalmával 2015. április 20. napján az álláskeresőként történő nyilvántartásba vételkor az ügyfél részére átadásra kerül az "*Álláskereső kiskönyve*". A kiskönyvben felvezetésre került az előírt jelentkezési kötelezettség és a tényleges jelentkezés időpontja, melyet az ügyintéző szignóval és bélyegzővel látott el. A Foglalkoztatási Osztály által használt informatikai rendszerben a megjelenés dátumai rögzítésre kerülnek, mely megegyezik a kiskönyvvel. A megkeresett szerv válaszában szolgáltatott adatok alapján az ügyfél a részére a nyilvántartásba vételét követően előírt időpontokat egészen 2017. január 11. napjáig személyes megjelenéssel teljesítette.

A Szocvtv. 25.§ (4) bekezdés b) pontja alapján a Járási Hivatal a 2016. november 28. napján kelt HB-02/HAT/19508-2/2016 számú végzésével hivatalból felülvizsgálati eljárást indított. A megkeresésekre adott válasz szerint az ellátást megállapító szerv az ügyfél 2016. április 18. napjától létesített munkaviszonyáról az aktív korúak ellátására való jogosultság felülvizsgálatára indított eljárás során, 2016. december 15. napján, az ügyfél által becsatolt munkáltató által kiadott igazolásból szerzett tudomást.

A megkeresett szerv válaszában hivatkozott arra, hogy a nyilvántartásba vételi kérelem második oldalán található az együttműködési kötelezettség részletezése, értelmezése. A hatóság válaszában hivatkozott arra, hogy a kérelmező aláírásával és egy példány átvételével igazolta, hogy az álláskeresőként történő nyilvántartásba vételhez kapcsolódó jogait és kötelezettségeit tudomásul vette. A hatóság álláspontja szerint az ügyfél a felülvizsgálati eljárás során tett bejelentését megelőzően a 2016. április 18. napján létesített munkaviszonyáról nem értesítette az ellátást megállapító szervet. A panaszos a jogorvoslati kérelmében úgy nyilatkozott, hogy a bejelentési kötelezettségének szóban tett eleget. A tényállás tisztázása érdekében a Járási Hivatal

Hatósági Főosztály Hatósági Osztálya a Foglalkoztatási Osztálytól kért tájékoztatást arra vonatkozóan, hogy nevezett a 2016. április 18. napjától folytatott keresőtevékenységéről, illetve annak megszűnéséről tett-e bejelentést. A Foglalkoztatási Osztály tájékoztatása szerint arról, hogy az ügyfél 2016. évben munkaviszonyt létesített volna, nem áll rendelkezésükre információ.

A Járási Hivatal vezetője a megfelelő tájékoztatás érdekében megkereste a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályát, amely a jogorvoslati eljárást érintő kérdésre vonatkozó válaszát közvetlenül küldte meg Hivatalomnak.

Eszerint az ügyfél a fellebbezésében felhozott hivatkozását, mely szerint a járási hivatal hatósági osztályán szóban jelezte, hogy munkaviszonyt létesített, semmilyen dokumentummal nem tudta alátámasztani. A panaszos azt is közölte a másodfokú hatósággal, hogy a munkaviszony megszűnését követően a munkáltató által kiadott dokumentumokkal ismét megjelent a járási hivatal hatósági osztályán, ahol elfogadták a munkáltatói igazolásokat, majd a kormányablakhoz ment leadni az igazolást, ahol nem vették el azt tőle. A megjelenését, illetve iratbenyújtási szándékát azonban semmilyen dokumentummal nem tudta igazolni.

A másodfokú eljárásra felterjesztett iratokban megtalálható volt a Járási Hivatal Hatósági Osztálya és a foglalkoztatási osztálya között 2017. február 21. napján lezajlott írásbeli egyeztetés. Eszerint *az aktív korúak ellátása ügyében eljáró hatóság nem zárta ki annak lehetőségét, hogy az ügyfél a foglalkoztatási osztályon bejelentette, hogy munkaviszonyt létesített.*

A megkeresett hatóság magyarázata szerint az első és a másodfokú fokú hatóság folyamatos kapcsolatban áll egymással. Ismert, hogy a járási hivatal ügyintézői az ügyfél szóbeli bejelentését minden esetben írásban dokumentálják jegyzőkönyv vagy hivatalos feljegyzés formájában. Az is ismert, hogy a járási hivatal hatósági osztályán megjelent ügyfelek által benyújtani kívánt dokumentumot minden esetben átveszik. Az ügyfél aktív korúak ellátása ügyében keletkezett iratok között a bejelentéseket tartalmazó irat, munkáltató által kibocsátott dokumentum az eljáró szerv válasza szerint nem volt. A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya tájékoztató levelében leírta azt is, hogy a fellebbezési eljárás során az I. fokú iratok részletes áttekintésére került sor, azokat egyenként és összességében vizsgálta a másodfokú hatóság. A jogorvoslati eljárás lezárásaként meghozott határozat indokolásának 14. bekezdésében részletezésre került az ügyfél azon fellebbezésben tett hivatkozása, miszerint a hatóságnál megtette a bejelentéseit. Erre reagálva a határozat indokolásának 15. bekezdésében rögzítésre került, hogy a járási hivatal hatósági osztálya megkereste az állami foglalkoztatási szervként eljáró szervezeti egységét, a foglalkoztatási osztályt. Az ennek keretében adott tájékoztatás szintén feltüntetésre került a határozatban. Ezt követően a másodfokú eljárásban levont következtetést is tartalmazza a határozat indokolása: „Az ügyfél azon hivatkozása tehát, miszerint bejelentette a munkaviszony létesítését, majd megszűnését, nem helytálló. A bejelentési kötelezettség elmulasztása miatt joggal feltételezte a hatóság azt, hogy a jogosult megtévesztette az eljáró szervet.” A másodfokú eljárásban így megállapításra és rögzítésre is került, hogy a panaszos sem a hatósági osztályon, sem a foglalkoztatási osztályon nem jelezte, miszerint munkaviszonyt létesített.

A másodfokú hatóság válaszelevele szerint tehát a jogorvoslati eljárásban vizsgálta az ügyfél fellebbezésében megfogalmazott, a bejelentési kötelezettség teljesítésével kapcsolatosan előadottakat, annak elfogadására azonban nem volt lehetősége, mivel az álláspontja szerint az semmivel nem nyert bizonyítást. Ezt a másodfokú hatóság annak kiemelésével is hangsúlyozni kívánta, hogy a közigazgatási eljárásban az írásbeliség kiemelt fontosságú, bizonyító erővel rendelkező, írásbeli dokumentum hiányában a panaszos bejelentése nem volt alátámasztott. Álláspontja szerint a panaszos a fellebbezésben tett észrevételeire a másodfokú eljárás kitért, a válasz a határozatban megfogalmazásra került.



## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatáskör tekintetében

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

Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) rögzíti.

Az 1.§ (2) bekezdésének d) pontja alapján a biztos megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. A támogatásokra, adományokra szoruló, nélkülöző, szegénységben élő emberek különösen veszélyeztetett helyzetűek, akik tekintetében a biztos alapjogvédő munkája különösen jelentős.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványtevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Ennek alapján a közigazgatási szerv, valamint a helyi önkormányzat az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. Az Ajbt. idézett hatásköri szabályai értelmében tehát a jelen ügyben vizsgált szervekre, a tűzifát osztó érintett önkormányzatokra az ombudsman vizsgálati jogosultsága egyértelműen kiterjed.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

### II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggérendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, 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.”*

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

1. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus *jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.

A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A következetes alkotmánybíróági gyakorlat<sup>1</sup> rámutat arra, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *hatósági ügyek tisztességes intézéséhez* való jogot. Az Alkotmánybíróság 56/1991.(XI.8.) számú 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 fejtik 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. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Amint arra a jogállamiság követelménye kapcsán már utaltunk, nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi élel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

<sup>1</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

3. Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a szociális biztonság megteremtésére. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a *szociális biztonság* való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Ez a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimum állami biztosítását jelenti, az állami feladat teljesítéséhez szükséges intézményrendszer létrehozásán, fenntartásán és működtetésén keresztül.

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 az Alkotmány 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá. 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 elvi élel mondta ki, hogy az Alkotmány a szociális biztonsághoz való jog kinyilvánításával a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állami 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 indokolásban 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”.

4. Az Alaptörvény II. cikke az *emberi méltósághoz* való jogot egyértelműen, mint alapvető jogot határozza meg, melytől senkit sem lehet önkényesen megfosztani. Az Alaptörvény a legalapvetőbb jogként deklarálja az élethez és az emberi méltósághoz való jogot. Ezen alapvető jogok lényegüket tekintve korlátozhatatlanok. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való jogot különféle aspektusaival nevezik meg: például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az emberi méltósághoz való jog vagy másképpen fogalmazva az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható<sup>2</sup>. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot tehát az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának is tekinti. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az önrendelkezés szabadsága, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes ún. különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, döntési szabadságát védi.

„Az emberi méltósághoz való jog nem pusztán erkölcsi értékdeklaráció. Az, hogy az emberi méltóság a jog előtt és felett létező érték, amely a maga teljességében a jog számára hozzáférhetetlen, nem zárja ki azt, hogy ezt az értéket jogok forrásának tekintsük – mint a természetjogot követve számos nemzetközi egyezmény és alkotmány teszi –, vagy hogy a jog a méltóság tiszteletben tartását és védelmét előírja, avagy hogy egyes aspektusait valóságos joggá formálja.”<sup>3</sup> Az emberi méltósághoz való jogból számos komparatív és nem komparatív követelmény ered. „Az emberi méltósághoz való jognak két funkciója van. Egyrészt azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem

<sup>2</sup> Lásd: 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

<sup>3</sup> Lásd: Sólyom Lászlónak a 23/1990. (X.31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában

terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat, és nem válik eszközzé vagy tárggyá. (...) A méltósághoz való jog másik funkciója az egyenlőség biztosítása. A „minden ember egyenlő méltósága” történelmi vívmánya az egyenlő jogképességet jelentette; azaz a formálisan egyenlő esélyt. (...) erre a jogra épülhetnek további jogok (pl. az egyenlő méltóság jogképességként instrumentalizálva további jogok szerzésének alapja); de elvenni belőle nem lehet. (...) Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségéből és miért annyit.”

5. Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt *megkülönböztetés-mentes bánásmóddhoz* való jogot, amelynek értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény tehát a gyermekeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. A Kommentár hangsúlyozza továbbá, hogy a megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény azon rendelkezése, amely alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.

Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendő és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására.

Az alkotmánybírói gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenőkig eleget kell tenni a gyermekek, különösen a beteg gyermekek esetében.

*Az emberi méltósághoz való jog, illetve az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülésével kapcsolatos ombudsmani gyakorlat során kiemelt figyelmet fordítok a veszélyeztetett csoportok jogainak érvényesítésére. Egyes társadalmi csoportokhoz tartozó személyek számos okból – például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi, mentális állapotuk miatt – minősülhetnek veszélyeztetettnek. A közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos*

*kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közbatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.*

Az országgyűlési biztosok az ombudsman-intézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni az egzisztenciálisan vagy más módon kiszolgáltatott emberek alapjogainak, egyenlő méltóságának védelmében. A biztosok a kezdetektől fogva egyértelművé tették azt is, hogy a jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi kiszolgáltatott helyzetükbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

### III. Az ügy érdeme tekintetében

#### *I. Az őri panasszal kapcsolatos megállapítások*

Az 5 évvel nyugdíjazás előtt álló őri panaszos az álláskeresők nyilvántartásából való törlését maga kezdeményezte 2014. július 28-án, miután arról kapott tájékoztatást, hogy a rendszeres szociális segélyhez ez már nem szükséges.

A Szocvtv. 37. § (1) bekezdés b) pontja alapján az az aktív korúak ellátására jogosult személy, aki az ellátásra való jogosultság kezdő napján a rá irányadó nyugdíjkorhatárt öt éven belül betölti rendszeres szociális segélyre jogosult. Az Flt. 54. § (14) bekezdés i) pontjából következően a Szocvtv. 37/B. § (1) bekezdése alapján ellátást igénybe vevő az állami foglalkoztatási szervvel nem köteles együttműködni. Azt a három megkeresés alapján sem lehetett tisztázni, hogy a panaszos pontosan milyen tájékoztatást kapott a munkaügyi központ ügyintézőjétől a védett korral kapcsolatosan mielőtt a nyilvántartásból való törlés iránti kérelmét beadta, az azonban vitathatatlan és dokumentummal alátámasztott tény, hogy maga kérte a nyilvántartásból való törlését, és onnan törölték is.

Az álláskeresőként való nyilvántartásba vétel nem pusztán egy olyan állami adatgyűjtés, ami azt a célt szolgálja, hogy az adott közigazgatási szerv hatékonyabban tudja végezni a munkáját. Az álláskeresőkről vezetett nyilvántartás olyan állami nyilvántartás, amely kihat a jogalanyokra, az abban foglaltakhoz jogkövetkezmények fűződnek (példának okáért a lehetőség álláskeresési ellátások igénybevételére), az adatbejegyzés pedig (még akkor is, ha erről nem hoznak formális határozatot) aktusnak minősül, mondta ki az Alkotmánybíróság a 25/2016. (XII. 21.) AB határozatában. A jogszabályi rendelkezéseket áttekintve azonban az is megállapítható, hogy az álláskeresői státusz, vagyis az álláskeresőként való nyilvántartásba vétel *conditio sine qua non*-ja, vagyis elengedhetetlen feltétele az álláskeresési járadék (és más ellátások) megállapításának; egy olyan előzetes feltétel, ami ha nem áll fenn, eleve elzárja a lehetőséget a további feltételek vizsgálata, vagyis az ellátás igénybevétele elől, illetve maga a nyilvántartásba vétel is kizárólag az ellátások nyújtása céljából létezik.

Az Őri Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzője a panaszos számára a 2015. február 18-án kelt határozattal foglalkoztatást helyettesítő támogatást állapított meg. A határozatból kiderül a panaszos születési dátuma. Ennek alapján az öregségi nyugdíjra való jogosultsága időpontjának eléréséig a foglalkoztatást helyettesítő támogatást megállapító határozat kiadásakor is kevesebb, mint 5 év volt hátra.

Az az ombudsmani eljárás keretei között nem volt vizsgálható, hogy miért nem került sor az Flt. 24. §-a szerinti nyugdíj előtti álláskeresési segély iránti eljárás elindítására. Tény viszont, hogy ezt az ellátást is csak azok a rászorulóak vehetik igénybe, akik álláskeresőként regisztrálva vannak, és az ellátás megállapításához szükséges törvényi feltételekkel rendelkeznek.

A jegyző határozatában rendelkezett arról, hogy a jogosult köteles a határozat jogerőre emelkedésétől számított 15 napon belül a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központ Mátészalkai Kirendeltségén jelentkezni. Erre azonban nem került sor. A panaszost hivatkozása szerint megtévesztette az a korábbi, munkaügyi központ ügyintézőjétől

szóban kapott tájékoztatás, mely hatására az álláskereső kék kiskönyvét – a nyilvántartásból való törlés kérelmezésével egyidejűleg – leadta. Amint azt a panaszos munkaügyi központban utóbb el is mondta, ha nem vették volna el a munkaügyi központban a „pecsételőkiskönyvét”, továbbra is járt volna pecsételni. Az utóbbi határozatba foglalt kötelezettségének azonban nyilvánvalóan nem tett eleget, melynek következtében jogosultságát elveszítette, és a jogosulatlanul felvett támogatás visszafizetésére kötelezték.

Amint azt fentebb már jeleztem, az alapvető jogok biztosaként tevékenységem során megkülönböztetett figyelmet fordítok a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére. Annak a kérdésnek a megítélésekor, hogy a vizsgált esetben az alapjogokkal kapcsolatos visszasság fennáll-e, elsődlegesen a jogban járatlan rászoruló tájékoztatásának körülményeiből kell kiindulnunk.

2014. július 28-án az ügyfél a Mátészalkai Járási Hivatal Járási Munkaügyi Kirendeltségén az ügyintézőtől kapott szóban arról tájékoztatást, hogy már nem kell bejárnia a pecsételések miatt. Pecsételéskor a munkaügyi központ ügyintézője aláírásával és a hivatal bélyegzőlenyomatával tanúsítja, hogy az ügyfél a kitűzött időpontban a munkaügyi központban eleget tett a jelentkezési kötelezettségének. Az ügyintéző tájékoztatása alapján kérte írásban a panaszos az álláskereső nyilvántartásából való törlését. Ezzel egyidejűleg az álláskereső kék kiskönyvét is leadta. Szociális támogatását továbbra is folyósították számára.

2015. március 1. napjától a szociális ellátás szabályai megváltoztak, a panaszos ellátását felülvizsgálták, ebben közreműködött. Az álláskereső nyilvántartásába való jelentkezési és az együttműködési kötelezettséget határozatban írták elő számára. A kötelezettségeket, és előírásokat 4 oldalon rögzítő hatósági határozat a vonatkozó jogszabályokat hivatkozta szövegszerűen. A megváltozott szabályokra azonban nem hívták fel a figyelmét, ebben a határozatban sem volt tájékoztatás arról, hogy a korábbi gyakorlattól eltérően már nem kap felszólítást a támogatott, ha esetleg elmulasztaná teljesíteni jelentkezési kötelezettségét, amint arról sem szerepelt benne felvilágosítás, hogy ha elmulasztja az előírt kötelezettségét teljesíteni, utóbb milyen módon igazolhatja azt.

A kötelezettséget előíró határozatban az ügyfél kétséget kizáróan megkapta azokat a tájékoztatásokat, amelyek az álláskereső nyilvántartásába való regisztráláshoz szükségesek és elegendőek voltak, e tekintetben tehát alapjog sérelme nem áll fenn. Az eljárás egészének vizsgálata azonban már árnyaltabb képet mutat. Ennek megértéséhez vissza kell nyúlnunk a hatósági ügyek tisztesség intézéséhez fűződő alapjog meghatározásához.

Az Alaptörvény második, *Szabadság és felelősség* címet viselő részében az ember és az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogai közé sorolta a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot.

Az Alkotmánybíróság a 6/2017. (III. 10.) AB határozatában tekintette át a tisztességes eljáráshoz való jog értelmezésével összefüggésben kialakított gyakorlatát. Eszerint a tisztességes eljáráshoz való jog a korábbi alkotmánybírói gyakorlatban is alkotmányos védelemben részesült, annak ellenére, hogy szövegszerűen nem szerepelt az Alkotmányban. Az Alkotmánybíróság az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 6. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog védelmét az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárásjogi garanciák egymásra vonatkoztatása útján alakította ki. Az Alkotmánybíróság a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban (ABH 1998, 91.) foglalta össze a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját. E szerint a tisztességes eljárás (fair trial) követelménye nem pusztán a tisztességes (igazságos) tárgyalást foglalja magában, hanem kiterjed az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételére is. Az ezt követő döntéseiben az Alkotmánybíróság esetről-esetre határozta meg a tisztességes eljárás által megkövetelt konkrét ismérveket. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint az összes

részletszabály betartása, vagy egyesek megszegése ellenére lehet az eljárás igazságtalan, méltánytalan vagy nem tisztességes {lásd 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [49]-[52]}.

Az Alkotmánybíróság több<sup>4</sup> döntésében kifejtette azt is, hogy tisztességes eljárásnak általánosan és nem vitatottan elismert elvi eleme a fegyverek egyenlősége. A testület ennek kapcsán kifejtette azt is, hogy az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a fegyverek egyenlősége a tisztességes eljárás egyik meghatározó eleme, amely alapvetően a büntetőeljárásban biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson. A fegyverek egyenlősége nem minden esetben jelenti a vád és a védelem jogosítványainak teljes azonosságát, de mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen {Erre nézve lásd: 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [31]}. Az Alkotmánybíróság a fegyverek egyenlőségének elvét ugyan alapvetően a büntetőeljárás kapcsán értelmezte, azonban a tisztességes eljáráshoz való jog alapján alkalmazhatónak találta azt minden bírósági eljárás tekintetében, így polgári perek esetében is [15/2002. (III. 29.) AB határozat]. A testület a 10/2017. (V. 5.) AB határozatában hatósági ügyek vonatkozásában pedig azt vizsgálta, hogy sérti-e a fegyverek egyenlőségének elvét, ha a hatóság nyolc napon belül döntést hoz, és az eljárás megindulásáról nem kell az ügyfelet értesítenie.

A pártatlan ügyintézés és egyenlő bánásmód elve a Ket. hatósági jogalkalmazásnak irányt szabó alapelvei között is szerepel.<sup>5</sup> Az alapelveken túlmenően a Ket. az alapvető jogok és kötelezettségek között határozza meg – a többi mellett – a tisztességes ügyintézéshez való jogot, a tájékoztatáshoz való jogot, illetve *a tájékoztatáshoz és tájékozódáshoz kapcsolódó kötelezettségeket*.<sup>6</sup>

A megfelelő tájékoztatás a jelenlegi szűkülő anyagi források, a szociális transferek feltételeiben bekövetkezett szigorítások idején a rászorulóknak számukra létfontosságú. Napjainkban azonban a szükséges tájékoztatást – részben éppen a bonyolult szabályozás, illetve a változó jogszabályok miatt – gyakran csak szóban lehet megfelelő módon megadni, elmagyarázni. Az ügyfél tájékoztatását előíró jelenlegi szabályok nem támasztanak komoly követelményeket a hatósági ügyintézőkkel szemben az ügyfélnek szóban adott tájékoztatások dokumentálása tekintetében. Ügyféli oldalon azonban – ugyanezen bonyolult szabályozás, illetve a változó jogszabályok okán – tájékozási igény lép fel, kérdéseit természetes folyamatában, a személyes ügyintézéskor, szóban teszi fel az érintett. Az idősebb, vagy iskolázatlan, vagy más ok miatt kiszolgáltatottabb helyzetben lévő személy számára az jelent biztos támpontot ügyei intézésénél, amit az ügyintéző szóban elmagyaráz számára.

Ehhez adódik hozzá az, hogy a hatósági határozat a szociális támogatás megállapítása esetében is sokszor terjedelmes, értelmezése a szövegezés bonyolultsága okán a jogban kevésbé jártas személy számára nehézséget jelent annak ellenére is, hogy a szövegből – különböző szövegszerkesztési megoldásokkal – kiemelik a lényeges részeket.

Mérlegelve a vizsgált hatósági eljárás alapjogi szempontú megítélésénél ezeket a körülményeket is szükségesnek tartom hangsúlyozni, hogy az együttműködés mindaddig nem jelentett problémát a panaszos számára, amíg ennek szükségtelenségéről az ügyintézőtől nem kapott tájékoztatást. A panaszos jóhiszeműen vette fel a támogatást. Számára ezt az alapozta meg, hogy az ügyintéző tájékoztatta arról, hogy már védett korban van, és nem kell rendszeresen

<sup>4</sup> 21/2014. (VII. 15.) AB határozat

<sup>5</sup> A törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód, valamint az indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélküli eljárás követelményét a Ket.-et 2018. január 1. napjától hatályon kívül helyező általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) *A jogszerűség elve* címszó alatti 2. § (2) bekezdés b) pontjában emeli ki.

<sup>6</sup> Az Ákr. 2. § (1) bekezdésének megfogalmazása szerint a közigazgatási hatóság jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el. A jogalkotó a (2) bekezdésben azt is előírja, hogy a hatóság a hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően, a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül, a jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben jár el.

jelentkeznie. Ez a helyzet pedig nem változott, védett koron belül van. Mindezek mellett az ellátását is kézhez kapta, ezek együttesen pedig abban – a kétségtelenül téves – tudatban erősítették meg, hogy bár felülvizsgálták az ellátását a jogszabályváltozások miatt más néven, de továbbra is kapja a szociális támogatást. Azzal, hogy tévedésben volt, akkor szembesült, amikor 12 hónappal később a jogosultságát megvonták és a havonta felvett támogatás teljes összegének visszafizetésére kötelezték. A korábbi – védett korra vonatkozó – szóbeli tájékoztatás döntő súlyú volt a panaszos számára. Az ügyintézői iránymutatással tudott maradéktalanul eleget tenni a jogszabály előírásainak és tett eleget ezt megelőzően rendszeresen a jelentkezési kötelezettségének. Amikor viszont az ügyintéző úgy tájékoztatta, hogy már nem kell jelentkeznie, akkor a szerint cselekedett. Elfogadta, és nem írta felül a jogban jártas ügyintéző útmutatását, még a számára jelentkezési kötelezettséget előíró határozat kézhezvételét követően sem. A jogban járatlan ügyfél nem feltétlenül tudja jól megítélni, hogy az írásban, a jog nyelvén megfogalmazott magatartás – feltétel, kötelezés, tiltás, szankció, stb. – a valóságban hogyan felel meg az előírásoknak, ezért fogadja el a jogban jártas ügyintéző útmutatását. Épp ezért szükséges hangsúlyozni, hogy a szociális hatósági munka fokozott figyelmet és gondosságot követel meg.

Emellett az önkormányzati ügyintéző mulasztott is akkor, amikor a foglalkoztatási adatházisba nem rögzítette a panaszos ellátását. A másik oldalon viszont a panaszos kétségtelenül figyelmen kívül hagyta a határozatba foglalt jelentkezési kötelezettséget. E helyütt azonban figyelemmel kell lenni arra is, hogy ekkor helyezték hatályon kívül a jogszabály azon rendelkezését, amely alapján a jogosult korábban felszólítást kaphatott arról, hogy elmulasztott a határozatban foglalt megjelenési kötelezettségének eleget tenni. Mindezek a tényezők együttesen hatottak közre a vizsgált helyzet kialakulásában.

Fentiekén túl azonban sem mehetünk el azonban emellett a tény mellett, hogy az ellátást egészen a jogosultság felülvizsgálatáig folyósították a kérelmező számára.

Az adott hatósági eljárás alapjogi szempontú megítélésénél ezért ezeket a körülményeket is szükségesnek tartom hangsúlyozottan figyelembe venni.

*A szociális transzfer jogosultakhoz történő eljuttatásába közreműködő hatóságoknak az Alaptörvényből és a Ket.-ből fakadó kötelezettségei is vannak.*

*Tekintettel a vizsgálat által feltárt azon körülményre, mely szerint a panaszos a számára egymásnak ellentmondó előírások között nem tudott eligazodni, ehhez kapcsolódóan pedig figyelemmel arra is, hogy az eljáró hatóságok nem adtak egyértelmű és világos információkat, az állapítható meg, hogy a hatóság eljárásával formálisan ugyan nem sértett jogszabályt, az eljárás egyéb körülményeit értékelve azonban visszas helyzet alakult ki a hatósági ügyek tisztességes intézéséből fakadó alkotmányos követelmény vonatkozásában.*

*Meg kell ugyanakkor állapítani, hogy a jog alapos ismeretével rendelkező hatósági ügyintézővel szemben a jogban járatlan, az esetek egy részében iskolázatlan, digitális eszközhasználat tekintetében is meglehetősen lemaradással rendelkező, ismeretszerzés tekintetében ezért a hatóság, illetőleg a hatósági ügyintéző által szolgáltatott információk ismeretere korlátozott rászorulóak közül az ügyintézés során az utóbbi van hátrányosabb helyzetben. Amíg ugyanis a saját eljárásának rendjét illetően a hatóságnak a jogszabályokon kívül, belső szabályzatok, eljárásrendek segítik a munkáját, addig jogos érdekei érvényesítéséhez a jogban járatlan ügyfél igencsak eszköztelen. A fegyverek egyenlőségének elve ezért e tekintetben azt követeli meg, hogy a szociális transzfert biztosító ellátások vonatkozásában a rászoruló naprakész és az adott szociális eljárásban követendő eljárásról pontos és világos tájékoztatást kapjon.*

A leterheltség és a változó szabályrendszer okán ugyanakkor az ügyintézők számára is tehermentesítést jelentene egy olyan, letölthető, kinyomtatható, ügyfélnek igazolható módon, papír alapon is átadható információs csomag, amely átláthatóvá és kiszámíthatóvá teszi a szociális hatósági eljárást a rászoruló esetében.

A visszásság jövőbeni elkerülése érdekében ezért szükségesnek tartom egy olyan, nyelvezetében is közérthetően megfogalmazott tájékoztató kiadását, amely naprakészen

<sup>7</sup> Amely kötelezettségeket az Ákr. is átvesz.



informálja a rászorulókat az adott szociális eljárásban követendő általános eljárási rendről, tudnivalókról az azokhoz fűzött részletes magyarázattal, illetőleg további elérhetőségekkel együtt.

Végül ki kell térni arra a vizsgálat által feltárt körülményre is, mely szerint a visszásság kialakulásában közrehatott az is, hogy az önkormányzati ügyintéző nem rögzítette a FOKA adatbázisában azt, hogy a panaszos jogosult az ellátásra. Ennek következményeként a hatáskörrel rendelkező hatóság csak az éves felülvizsgálat során szembesült azzal, hogy a panaszos a jelentkezési kötelezettségét nem teljesítette. Ezután volt köteles a jogosulatlanul felvett támogatás visszafizetéséről rendelkezni, ami ekkorra több százezer forint nagyságrendet ért el.

A hatáskörrel rendelkező hatóság az önkormányzati ügyintéző mulasztása miatt nem értesült az adatbázisból arról, hogy a panaszos 3 hónap elteltével nem tett eleget jelentkezési kötelezettségének. Ekkor már lehetősége lett volna intézkedni a jogosultság megszüntetéséről és az addig felgyülemlett tartozás megfizetésének elrendeléséről, amely összeg ekkor csupán a 60 ezer forintot haladja meg.

Jövedelem nélküli rászoruló esetében különösen jelentős a visszafizetendő támogatás nagysága, ezért nem hagyható figyelmen kívül az alapvető jogok érvényesülésének vizsgálatakor sem az a tény, hogy a hatóságnak volt-e lehetősége a rászoruló számára a létfenntartását és megélhetését kevésbé veszélyeztető módon eljárni, illetve felróható-e a hatóságnak mulasztás a jogosultság megszüntetésének elhúzódásával, illetve a jogosulatlanul felvett támogatás felhalmozódásával kapcsolatosan.

A fentiek alapján álláspontom szerint az önkormányzati hatóság részéről megvalósult mulasztás miatt a panaszostól alapjog sérelme nélkül csak az első megjelenési kötelezettség elmaradásáig terjedő időszakra – 3 hónap – folyósított támogatás követelhető jogszerűen vissza.

## *II. A díósdí panasszal kapcsolatos megállapítások*

A Szocvtv. 25. (3) bekezdés ab) pontja alapján szociális rászorultság esetén a jogosult számára a járási hivatal az aktív korúak ellátása körében foglalkoztatást helyettesítő támogatást állapít meg. A támogatás részletes szabályait a Szocvtv. 35. §-a tartalmazza. Ennek (3) bekezdése mondja ki azt, hogy a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személy az állami foglalkoztatási szervnél kéri az álláskeresőként történő nyilvántartásba vételét, valamint köteles az állami foglalkoztatási szervvel együttműködni.

A panaszos 2015. március 1. napját megelőzően rendszeres szociális segélyre volt jogosult. A jogszabályi környezet változása miatt a Szocvtv. 134/B. § (2) bekezdése alapján a hatóságnak az aktív korúak ellátására való jogosultságát felül kellett vizsgálnia. A Pest Megyei Kormányhivatal Erdi Járási Hivatala a PE-06B/HAT/2179-6/01-5029. számú határozatával a panaszos egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatásra való jogosultságát 2015. november 30. napjával megszüntette, és 2015. december 1. napjától az aktív korúak ellátásán belül foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultságát állapította meg.

A határozat rendelkező részében az eljáró hatóság felhívta az ügyfelet arra, hogy a határozat jogerőre emelkedésétől számított 15 napon belül a Pest Megyei Kormányhivatal Erdi Járási Hivatala Foglalkoztatási Osztályát (korábban Munkaügyi Kirendeltség) keresse meg és kérelmezze az álláskeresőként való nyilvántartásba vételét. Arra is felhívta a jogosultat, hogy az aktív korúak ellátására való jogosultság időtartama alatt köteles *folyamatosan együttműködni* a Foglalkoztatási Osztállyal.

A határozat indokoló részében két alkalommal hivatkozik a hatóság az együttműködési kötelezettség vállalására: *az előírt együttműködést vállalja*, illetve *az előírt együttműködést nyilatkozatban vállalja* megfogalmazásban.

A fentiek alapján tehát az állapítható meg, hogy két közigazgatási eljárás folyt, az első a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultság megállapítására, a második az álláskeresőként történő nyilvántartásba vételre irányult. Az ellátás megszüntetésére arra való hivatkozással került sor, hogy a jogosult az együttműködési kötelezettségének nem tett eleget, ezért a vizsgálat fókuszában ennek alapjogi szempontú vizsgálata állt.

## II.1. Tájékoztatás a kötelezettségekről

A közigazgatási hatósági eljárás szabályait megállapító Ket. az alapelveken túlmenően alapvető jogokat és kötelezettségeket is meghatároz. Így a tisztességes ügyintézéshez való jogot, a jogorvoslathoz való jogot, a tájékoztatáshoz való jogot, az elektronikus ügyintézéshez való jogot, és az anyanyelv használatának jogát, továbbá a bizonyítási kötelezettséget, a jogellenes eljárásban okozott kár megtérítésének kötelezettségét, a tájékoztatáshoz és tájékozódáshoz kapcsolódó kötelezettségeket, a jóhiszemű eljárás kötelezettségét.

A közigazgatási *hatóságok tájékoztatási kötelezettsége* magában foglalja a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfél tájékoztatását az ügyre irányadó jogszabályi rendelkezésekről, a kötelezettségek elmulasztásának jogkövetkezményeiről, a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről. Sőt, a Ket. 5. § (3) bekezdése értelmében jogszabály az ügy bonyolultságára tekintettel tájékoztatási kötelezettséget írhat elő a jogi képviselővel eljáró ügyfelek számára is.

A közigazgatási bírói gyakorlat szerint a hatósági tájékoztatás, az ügyfelek aktív segítése a jó közigazgatás megteremtésének alapvető feltétele.

Amennyiben a hatósági eljárást abból az aspektusból vizsgáljuk, hogy a rászoruló a lefolytatott eljárások során az együttműködési kötelezettség vonatkozásában a szükséges tájékoztatást megkapta-e, mindenekelőtt azt szükséges áttekinteni, hogy az ügyfél honnan, hogyan tudott *előzetesen* tájékozódni a kötelezettségeiről, köztük a 3 havonkénti megjelenési kötelezettségről. Ezzel összefüggésben a következő megállapítások tehetők:

A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat honlapján, az *Ellátások* menüpont alatt szerepel a *Tájékoztató az aktív korúak ellátására való jogosultság feltételeiről* cím, amely az aktív korúak ellátásának két típusát, a rendszeres szociális segélyt, valamint a foglalkoztatást helyettesítő támogatást, és azok jogosultsági feltételeit taglalja. Az ehhez a tájékoztatóhoz csatolt *Kérelem aktív korúak ellátásának megállapítására* formanyomtatvány megegyezik a Korm. rendelet 15. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésének megfelelő, aktív korúak ellátása iránti kérelem 3. számú melléklete szerinti formanyomtatvánnyal.

A Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatal Hatósági Főosztály Hatósági Osztályának honlapján a *Letölthető nyomtatványok* között szerepel az aktív korúak ellátásának megállapítása iránti kérelem formanyomtatványa. Ennek tartalma szintén megegyezik a Korm. rendelet 15. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés szerinti, aktív korúak ellátása iránti kérelem 3. számú mellékletben foglalt tartalmával. Erről a nyomtatványról azt kell tudni, hogy sem tájékoztatást nem tartalmaz a 3 havonkénti megjelenési kötelezettségről, sem az ezt előíró jogszabály helye nem jelenik meg benne.

A Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatal Foglalkoztatási Osztálya által a vizsgált eljárásban alkalmazott és rendelkezésemre bocsátott 1. sz. iratminta nyomtatvány a hatóság honlapján nem lelhető fel. Ez az iratminta tartalmában is eltér a 3. számú melléklet szerinti formanyomtatványtól. Ugyanakkor a hatóság honlapján a *Járási foglalkoztatási osztályon intézhető ügyek* menüpont átirányít a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat honlapjára, ahol a *Foglalkoztatás* menüpontban található egy *Nyomtatványok* elnevezésű menü, ám ezek között sem szerepel az a 1. sz. iratminta nyomtatvány, amelyen a panaszosnak az álláskeresőként történő nyilvántartásba vételét kellett kérelmeznie.

A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat honlapján az álláskeresőknél fenntartott menüpont alatt külön is megjelenik egy *Tájékoztató az álláskeresőként történő nyilvántartásba vételről*<sup>8</sup>, de sem ebben – az egyébként 2014. január 14. napján kelt – tájékoztatóban, sem a honlap fentebb megjelölt hivatkozásaiban nincs tájékoztatás arról, hogy az együttműködés keretében a kérelmezőnek háromhavonta kell jelentkeznie. Ez utóbbi tájékoztatóban az szerepel, hogy az együttműködés keretében az álláskereső rendszeresen, a *kirendeltség által megadott időpontban* személyesen felkeresi a kirendeltséget, elfogadja a felajánlott munkát, képzési lehetőséget,

<sup>8</sup> [http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=allakeresoknek\\_nyilvantart\\_vetel](http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=allakeresoknek_nyilvantart_vetel)

munkaerő-piaci szolgáltatást, munkaerő-piaci programban való részvételt és önállóan is aktívan keres munkát.

A kérelmező számára az egyértelmű információhoz való hozzájutást tovább nehezíti a Nemzetgazdasági Minisztérium honlapján *Álláskeresőként történő nyilvántartásba vétel* címen megjelent tájékoztató<sup>9</sup> is. Ebben az álláskereső nyilvántartásba vételével összefüggésben az áll, hogy az ügyintéző az álláskeresőként történő nyilvántartásba vétel jogszabályi feltételeinek teljesülését az ügyfél nyilatkozata, valamint az általa bemutatott iratok alapján állapítja meg. Az álláskeresőként történő nyilvántartásba vétel személyes megjelenést igényel, az ügy eldöntése szempontjából lényeges körülmények tisztázása, a munkához jutás segítése, a megfelelő álláshely felkutatása érdekében fontos az ügyfél jelenléte. A nyilvántartásba vétellel az ügyfél együttműködési kötelezettséget vállal a kirendeltséggel. A 3 havonkénti megjelenési kötelezettséggel összefüggő lényeges információkat, mint az ügyfél oldalán teljesítendő lényeges kötelezettséget azonban ez a tájékoztató sem tartalmazza.

A fentiek alapján tehát az állapítható meg, hogy a rászoruló az együttműködési kötelezettség saját élethelyzetére vonatkozatható pontos tartalmáról a hatóságok fentiekben hivatkozott honlapjairól, illetve tájékoztató anyagaiból előzetesen nem tud érdemi információt szerezni.

*A fenti megállapítások kétséget kizáróan azt igazolják, hogy kérelme benyújtását megelőzően az ügyfél a mindenki által elérhető általános információs forrásokból a 3 havonkénti jelentkezésről nem szerezhetett megalapozott, világos, és egyértelmű információt. A tájékoztatók általános jellegűek voltak, alkalmatlanok arra, hogy valódi segítséget nyújtsanak a kérelmezőnek a hatósági eljárásban való eligazodáshoz.*

## *II.2. A kötelezettség megjelenése a formanyomtatványon benyújtott kérelmekben*

Az eljáró hatóság a megkeresésemre adott válaszában az Flt. 54. § (9) bekezdés b) pontjára hivatkozott, mely alapján „az ügyfél az álláskeresőként való nyilvántartásba vételkor vállalja, hogy az állami foglalkoztatási szervnél az általa meghatározott időpontban, de legalább háromhavonta jelentkezik”. A hivatkozott rendelkezés szövegszerűen azt rögzíti, hogy az 58. § (5) bekezdése d) pontjának 5. alpontjában meghatározott együttműködési kötelezettség keretében – a (10)-(10c) bekezdésben foglaltak figyelembe vételével – az ügyfél

b) az állami foglalkoztatási szervnél az általa meghatározott időpontban, **de legalább háromhavonta jelentkezik...**

Ezzel összefüggésben pedig az Flt. hivatkozott 58. § (5) bekezdése azt tartalmazza, hogy a *törvény alkalmazásában álláskereső egyebek mellett az a személy, aki elhelyezkedése érdekében az állami foglalkoztatási szervvel együttműködik...*

A vizsgált esetben a panaszos a szociális ellátásának felülvizsgálata során az eljárás első szakaszában a foglalkoztatást helyettesítő támogatás iránti kérelmet nyújtotta be.

A foglalkoztatást elősegítő támogatás iránti kérelem vonatkozásában az Flt. 54. § (1) bekezdése tartalmaz rendelkezéseket. Ezzel összefüggésben a törvény hivatkozott szakasza azt mondja ki, hogy a foglalkoztatást elősegítő támogatás iránti kérelem az állami foglalkoztatási szerv honlapjáról letölthető formanyomtatványon<sup>10</sup>, valamennyi előírt mellékletet becsatolva elektronikus formában is benyújtható. (Az állami foglalkoztatási szerv a kérelmet és annak mellékleteit azok megváltoztathatatlanóságát biztosító zárt informatikai rendszerben tárolja.)

A Korm. rendelet 15. § (1) bekezdése azt rendeli el, hogy az aktív korúak ellátása iránti kérelmet a 3. számú melléklet szerinti formanyomtatványon kell benyújtani. A „*Kérelem aktív korúak ellátásának megállapítására*” címet viselő formanyomtatvány 4. pontja tartalmazza a „*Nyilatkozatok*”-at. A kérelmező a 4.3.6. pontban nyilatkozik arról, hogy vállalja az elhelyezkedése érdekében szükséges, az állami foglalkoztatási szervnél történő nyilvántartásba vételt és az állami

<sup>9</sup> <http://2010-2014.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/hirek/allaskeresokent-torteno-nyilvانتartasba-vetel>

<sup>10</sup> Lásd a fentebb részletezettek szerint.

foglalkoztatási szervvel való együttműködést, illetve a 4.3.7. pontban<sup>11</sup> vállalja az együttműködésre kijelölt szervvel való együttműködést.

Ez, a kötelezően alkalmazandó formanyomtatvány egyéb, az együttműködésre vonatkozó információt, kifejezetten pedig a 3 havonkénti jelentkezésre való utalást, vagy az ezt előíró jogszabályra (Flt. 54. § (1) bekezdés b) pontja) való hivatkozást *nem tartalmaz*, ami azt jelenti, hogy ehhez kapcsolódó kötelezettségéről a kérelmező ebből a dokumentumból – az eredeti, foglalkoztatást elősegítő támogatás iránt benyújtott kérelemből, illetve az ahhoz kapcsolt tájékoztatóból – *nem kap egyértelműen értelmezhető eligazítást*.

Megkeresésemre válaszul a hatóság a panaszos Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatalának 1. sz. iratmintáján (*Nyilvántartásba vétel iránti kérelem*) kitöltött kérelmét bocsátotta rendelkezésemre. A 4 – számozatlan – oldalt tartalmazó 1. sz. iratmintája az Flt. 58. § (5) bekezdése d) és k) pontjára<sup>12</sup> hivatkozva teszi lehetővé az álláskeresőként történő nyilvántartásba vétel kérelmezését.

A panaszos számára a hatóság az aktív korúak ellátására való jogosultságának megállapításakor, 15 napos határidő kitűzésével rendelte el, hogy az álláskereső nyilvántartásába való felvételét kérelmeznie kell. A panaszos az eljárás második szakaszában – a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala imént hivatkozott 1. sz. iratmintáján (*Nyilvántartásba vétel iránti kérelem*) benyújtott – kérelmében, nyilatkozott arról, hogy az elhelyezkedése érdekében a járási hivatallal az együttműködést vállalja. Ezt, az együttműködéssel összefüggő nyilatkozatot a kérelem 5. pontja tartalmazza. A kérelmező ehelyütt, az 1. sz. iratminta 5. pontjában az „igen” válasz jelölésével választja a következőt: „Elhelyezkedésem érdekében a járási hivatallal az együttműködést vállalom\*”.

Ezen 5. ponthoz tartozik egy végjegyzetben szereplő \*-gal jelzett magyarázó szöveg is. Ebben – a kérelemhez fűzött magyarázó szövegrészben – jelenik meg az együttműködési kötelezettség tartalmával kapcsolatosan a következő tagmondat: „a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala Foglalkoztatási Osztályánál az általa meghatározott időpontban, *de legalább háromhavonta jelentkezem*”.

A Nemzetgazdasági Minisztérium honlapján megjelent, fentebb már hivatkozott tájékoztatóban, a *Nyomtatványok* pont alatt az áll, hogy az ügyfélnek nyomtatványt nem kell kitölteni, az eljáráshoz szükséges kérelem, nyilatkozat az informatikai rendszerből generálódik, melyet az ügyintéző tölti ki az ügyfél jelenlétében. A háromhavonkénti jelentkezési kötelezettségről tehát a panaszos akkor szerezhetett először tudomást, amikor a *Nyilvántartásba vétel iránti kérelmet* az ügyintéző az elektronikus rendszerben a panaszosnak kitöltötte.

Mindkét vizsgált hatósági eljárásban jogszabály írja elő a kérelmező szándékának nyilatkozat útján történő megismerését. A panaszos tehát mindkét, hatósághoz benyújtott kérelmében *nyilatkozatot* tett.

A közigazgatási hatósági ügy intézése során nem elegendő a kérelemben foglalt adatok és információk ismerete a jogszabályban meghatározott jogosultsági feltételek vizsgálata során, az eljárás lényeges eleme a tényállás tisztázása, mely során az eljárás több, lényeges elemmel egészül ki, amilyen például a nyilatkozattétel.

<sup>11</sup> 2016. június 9. napjától hatályon kívül helyezte a 116/2016. (VI.6) Korm.rendelet 23.§ (2) c pontja

<sup>12</sup> Flt. 58. § (5) E törvény alkalmazásában...

d) álláskereső: az a személy, aki

k) pályakezdő álláskereső: a 25. életévét - felsőfokú végzettségű személy esetén 30. életévét - be nem töltött, a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkező, az állami foglalkoztatási szerv által nyilvántartott álláskereső, feltéve, ha álláskeresői járadékra a tanulmányainak befejezését követően nem szerzett jogosultságot. Nem tekinthető pályakezdő álláskeresőnek, aki

1. terhességi-gyermekágyi segélyben, csecsemőgondozási díjban, gyermekgondozási díjban részesül,
2. előzetes letartóztatásban van, szabadságvesztés, illetve elzárás büntetését tölti,
3. sor- vagy tartalékos katonai szolgálatot, továbbá polgári szolgálatot teljesít, ..

A Szocvtv. 10. § (1) bekezdésében megfogalmazott általános szabály szerint a szociális ellátásra való jogosultság elbírálásához a hatóság felhívhatja a kérelmezőt, hogy családja vagyoni, jövedelmi viszonyairól nyilatkozzék, illetve azokat igazolja.

A vizsgált esetben az eljáró hatóságnak a Szocvtv. 134/B. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezése alapján a panaszos szociális támogatásának felülvizsgálata és aktív korúak ellátására való jogosultságának megállapítása körében azt a feltételt is vizsgálnia kellett, hogy a kérelmező a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak számára előírt együttműködést *nyilatkozatban* vállalja-e.

Az álláskeresőként történő nyilvántartásba vétellel kapcsolatos eljárásban az ügyféllel való együttműködés követelményének és NGM rendelet 2. § (2) bekezdésében foglalt kötelezettségének eleget téve a hatóság a tényállás tisztázása körében a nyilvántartásba vételt kérő személy *nyilatkozata*, továbbá az általa bemutatott iratok alapján megvizsgálja az Flt. 58. § (5) bekezdés d) pontjának 1-4. alpontjaiban meghatározott feltételek fennállását és megállapítja, hogy a kérelmező álláskereső személynek minősül-e.

A közigazgatási eljárás alapelvei között megfogalmazott ügyféllel való együttműködés követelménye megkívánja, hogy az eljáró hatóság tevékenyen közreműködjön az ügyfél szándékának megismerésében.

A kérelem – így a formanyomtatványon benyújtott kérelem is – az ügyfél szándékát fejezi ki, az ügyfél kezdeményezése az eljárás megindítására. A hatóság a döntését megalapozó tényeket köteles az eljárásában feltárni és bizonyítani. A hatósági eljárásban az ügyfél felkérése nyilatkozat megtételére a közigazgatási szerv döntés-előkészítő eljárásának a része. A nyilatkozat olyan, az ügyfél szándékának feltárást célzó eljárási cselekmény, amely a kérelem tényleges tartalmát kibontja, a kérelmező nyilatkozatban kifejezett szándéka feltétele a kérelem elbírálásának.

A felek – kölcsönös és egybehangzó – jognyilatkozatának a szerződéses eljárásokban meghatározó szerepe van. Ebből keletkezik a kötelezettség a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére.

A Ket. a hatósági szerződéskötést taglaló szakaszaihoz fűzött kommentárja emeli ki a következőket: „A törvény ugyanis erősíteni kívánja azt a szemléletet, hogy a közigazgatás dolga – a szó legnemesebb értelmében – az ügyfelek kiszolgálása, akár akként, hogy hatósági igazolványokkal látja el őket, akár úgy, hogy döntést hoz közigazgatási ügyekben, így például hatósági engedélyt ad ki a számukra. A közigazgatási hatóság tehát többnyire nem ellenfélként kerül kapcsolatba az ügyfelekkel, s célja nem a közhatalmi eszközök minél szélesebb körű alkalmazása, sokkal inkább az, hogy – amennyiben az ügy jellege ezt megengedi – az ügyféllel egyfajta partneri viszonyt kialakítva törekedjék valamely közérdekű cél elérésére vagy valamely magáncélra a közérdekkel való összhangba hozatalára.”

Az ügyfél kérelmének elbírálása a vizsgált esetben azonban közhatalmi jellegű, tehát hatósági döntés volt, mely keretében a hatóság – a tényállás tisztázását, inkluzíve a kérelmező szándékának megismerését követően – egyedi ügyben, egyoldalú hatalmi aktussal határozott a kérelmezőt megillető jogról, állapított meg kötelezettséget számára.

A kötelezettség előírása tekintetében a Ket. 12. § (2) bekezdéséből kell kiindulnunk, amely kimondja, hogy közigazgatási hatósági ügy (a továbbiakban: hatósági ügy) minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság *az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg*, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez.<sup>13</sup>

A vizsgálat szempontjából a kötelezettség előírása tekintetében annak van jelentősége, amit a jogszabályhely a jogok és kötelezettségek tekintetében tartalmaz, azaz a hatósági eljárásban az eljáró szerv az ügyfelet érintő jogot vagy kötelezettséget *megállapítja*.

Az érdemi közigazgatási aktus fogalmát az Alkotmánybíróság a 194/2010. (XII. 17.) AB határozatában úgy definiálta, hogy az olyan, jogszabályon alapuló jogalkalmazói tevékenység, amely során az eljáró szerv egyedi ügyben egyoldalú hatalmi aktussal dönt a kérelmezőt érintő

<sup>13</sup> Ákr. 7. §-ban foglalt szabályozása érvényes erre vonatkozóan 2018. január 1. napjától.

jogról. Egyedi (hatósági) ügynek tehát az tekinthető, ha az ügy intézésére feljogosított, hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerv az ügyfél kérelmét döntése során elbírálja.

A jogokat és kötelezettségeket tehát a közigazgatási szerv döntése – a vizsgált esetben az aktív korúak ellátására való jogosultságot megállapító határozat – határozza meg, természetesen az ügyfél jogszabályban előírt feltételek tekintetében tett nyilatkozatára is figyelemmel.

A hatóság eljárása ezért akkor jogszerű, ha a döntését megalapozó tényeket az azt előkészítő eljárásban feltárja, és hatósági határozatban dönt a kérelmezett jogról, valamint előírja az ahhoz kapcsolódó kötelezettségeket.

Alapvető fontosságú, hogy a közigazgatási szerv gyors, egyszerű, az állampolgárok számára is áttekinthető eljárás keretében, a törvények következetes megtartásával és a szakmai szempontok érvényre juttatásával járjon el. Mindezek hiánya a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal nem összeegyeztethető eljárást eredményez, amelynek következtében az eljárásban kérelmezőként részt vevő állampolgár szociális biztonságához fűződő joga is sérelmet szenvedhet.

A vizsgált eljárásban az ügyfelet érintő, 3 havonkénti megjelenési kötelezettséget, mint az együttműködés egyik kritériumát, az Ft. 54. § (9) bekezdés b) pontja explicit módon megfogalmazta. A 3 havonkénti jelentkezési kötelezettség azonban ugyanilyen világosan és egyértelműen nem jelenik meg a hatóság által alkalmazott 1. sz. iratminta (Nyilvántartásba vétel iránti kérelem) nyilatkozat részében. A hatóság a 3 havonkénti megjelenési kötelezettséggel összefüggő szándékának feltárására szövegszerűen nem nyilatkozta az ügyfelet. Az ügyfél szövegszerűen arra vonatkozólag nyilatkozott, hogy a járási hivatallal az együttműködést vállalja. E tekintetben tehát téves az eljáró hatóság megkeresésemre adott válaszába foglalt hivatkozása.

A vizsgált eljárást azon alapelv szemszögéből áttekintve, amely szerint a közigazgatási hatóság az ügyfél számára biztosítja, hogy jogairól és kötelezettségeiről tudomást szerezzen, az állapítható meg, hogy a kialakult jogalkalmazói gyakorlat a jogkövető magatartás tanúsításának lehetőségét rendkívüli módon megnehezítette a kérelmező számára.

*A jogalkalmazói gyakorlatot a jogosult kötelezettségei teljesítésének elmaradása esetén alkalmazandó szankció tükrében vizsgálva azt is megállapítható, hogy amennyiben a jogosult a közigazgatási eljárásban egy olyan kötelezettségéről nem kap súlyának megfelelő tájékoztatást, amelynek végső következménye a szociális ellátásának elvesztése, további szankciója pedig a jogosulatlanul felvettnek minősített támogatás egy összegben történő visszafizetése lehet, akkor ez a joggyakorlat nem pusztán a jogbiztonsághoz, de a szociális biztonsághoz fűződő jog érvényesülését is ellehetetleníti.*

### *II.3. Az együttműködési kötelezettségről való rendelkezés a hatósági határozatban*

A Ket. 72. § (1) bekezdése alapján a határozatnak – ha jogszabály további követelményt nem állapít meg – tartalmaznia kell<sup>14</sup> a kötelezettség teljesítésének határnapját vagy határidejét és az önkéntes teljesítés elmaradásának jogkövetkezményeit is. Az indokolásban pedig meg kell jeleníteni azokat a jogszabályhelyeket is, amelyek alapján a hatóság a határozatot hozta.

A Korm. rendelet 17. § (1) bekezdése további követelményeket állapít meg az aktív korúak ellátásának megállapításáról szóló határozat tartalmának tekintetében. Eszerint abban rendelkezni kell a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személy esetében

- az Szt. 35. § (3) bekezdése szerinti kötelezettségekről,
- **arról, hogy a jogosult mikor köteles az állami foglalkoztatási szervet felkeresni, továbbá**
- az együttműködés hiányának az Szt. szerinti jogkövetkezményeiről is.

A Korm.rendelet az aktív korúak ellátásának megállapításáról szóló határozat tartalmának a Ket. 72. §-ában foglaltakon túli követelményeit megállapító rendelkezése is az Szocvtv. 35. § (3) bekezdése szerinti kötelezettségekre való hivatkozásra korlátozódik.

<sup>14</sup> 2018. január 1. napjától az Ákr. 81. §-ának rendelkezései az irányadók.

A Szocvtv. hivatkozott 35. § (3) bekezdése a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultsággal összefüggésben azonban keretjelleggel mindössze azt szabályozza, hogy a jogosult köteles az állami foglalkoztatási szervnél az álláskeresőként történő nyilvántartásba vételét kérni, és az állami foglalkoztatási szervvel együttműködni.

A Korm. rendelet 17. § (1) bekezdés szerinti kötelezettségről, tehát arról, hogy a jogosult mikor köteles az állami foglalkoztatási szervet felkeresni, a hatóság a vizsgált határozatában rendelkezett. A panaszos aktív korúak ellátására, ezen belül a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultság megállapításáról rendelkező PE-06B/HAT/2179-6/01-5029. számú határozatban a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala a Szocvtv. 35. § (3) bekezdése szerinti kötelezettségekre vonatkozóan ugyanis előírta, hogy a panaszos 15 napon belül köteles az állami foglalkoztatási szervet felkeresni, és részletesen figyelmeztette az együttműködés hiányának jogkövetkezményeire is. E tekintetben tehát a hatóság eljárása jogszerű. *Az az előírás azonban nem szerepelt a határozatban, hogy a jogosultnak az állami foglalkoztatási szervvel való együttműködés keretében 3 havonta rendszeresen jelentkeznie kell. Ellenkezőleg, a határozat általános jellegű kötelezettséggént írta elő a hatóság a jogosult számára, hogy köteles folyamatosan együttműködni a Foglalkoztatási Osztállyal, de arról, hogy a folyamatos együttműködés pontosan mit takar, és hogy annak milyen rendszerességgel kell megtörténnie, a határozat nem rendelkezett.*

Ugyanígy hiányzik az állami foglalkoztatási szervnél való 3 havonkénti jelentkezésre való utalás a határozat indokoló részéből is. Ebben pusztán az a meghatározás szerepel, hogy *a jogosultak számára előírt együttműködést vállalja a támogatott. Azt azonban, hogy pontosan mit jelent az előírt együttműködés, itt sem fejtette ki a döntéshozó, emellett pedig azt a jogszabályt sem jelenítette meg, amely pontos megfogalmazásban tartalmazza a kötelezettséget (Flt. 54. § (9) bekezdés b) pontja).*

A rendelkező rész világossága alapvető jogbiztonsági kívánalom, ami magában foglalja, hogy mind szövegszerűen, mind a döntés egésze alapján, annak összefüggéseiben is egyértelműen értelmezhető legyen az ügyfél számára<sup>15</sup>.

A hatóság rendelkezésének egyértelműnek, kiolvashatónak kell lennie magából a határozatból, hogy tūrési kötelezettséget, vagy aktív tevőleges magatartást vár-e el az ügyfél részéről (Kúria Kfv. III.37.666/2012/27.).

Nem lehet figyelmen kívül hagyni a támogatás későbbi megszüntetését eredményező kötelezettséget tartalmazó jogszabályhely a határozat indokolásából való kihagyását sem. Az eljáró szervet köti a Ket. a tekintetben is, hogy a tényállás megállapítása mellett a döntés alapjául szolgáló jogszabályhelyek pontos megjelölését is szerepeltetnie kell a határozat indokolásában. Az sem elegendő, ha csak a jogszabály (számmal, címmel) jelenik meg az indokolásban, konkrétan meg kell jelölnie a hatóságnak azokat a rendelkezéseket, amelyeken a határozata nyugszik.

Az, hogy a vizsgált határozatban a 3 havonként együttműködési kötelezettségen kívül az azt előíró Flt. rendelkezés sem jelenik meg, azért is visszás, mert az együttműködési kötelezettség vonatkozásában a szociális ügyben hivatkozott Szocvtv. 35. § (3) bekezdése az Flt. 54. § (9) bekezdés b) pontjában foglaltak nélkül nem, vagy nem egyértelműen értelmezhető. A vizsgálat azt is megállapította, hogy nem csak szövegszerűen nem írta elő a határozatában a jogosult számára, hogy 3 havonként jelentkeznie kell a foglalkoztatási szervnél, de az ezt előíró jogszabályi hivatkozást sem jelenítette meg az indokolásban.

E tekintetben nyilvánvalóan bonyolítja a kötelezettség előírását az, hogy a szociális támogatás ügyében eljáró hatóságnak egy olyan kérdésben kell a közigazgatási határozatban kötelezettséget meghatároznia a jogosult számára, amelyet elsődlegesen a foglalkoztatás szabályait megszabó jogszabály ír elő. Ez arra vezethető vissza, hogy maga a Korm. rendelet 17. § (1) bekezdés sem rendelkezik az aktív korúak ellátásának megállapításáról szóló határozat tartalmának tekintetében csak arról, hogy abban szerepelnie kell annak, hogy a kérelmezőnek mikor kell felkeresnie az állami foglalkoztatási szervet, hogy ott az álláskeresőként történő nyilvántartásba vételt kérelmeznie kell, illetve hogy az állami foglalkoztatási szervvel együtt kell

<sup>15</sup> Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez 584. old. Complex Kiadó 2013.

működni, valamint a határozatnak ki kell térnie az együttműködés hiányának jogkövetkezményeire is, de arra nézve, hogy a határozatnak mit kell tartalmaznia az együttműködés teljesítésére nézve, nem tartalmaz előírást.

További hiányossága a szabályozásnak az, hogy sem a Szocvtv., sem a Korm.rendelet nem hivatkozik az Flt. háromhavonkénti jelentkezési kötelezettséget tartalmazó 54. § bekezdés (9) b) pontjára, de szövegszerűen sem jelenik meg bennük az, hogy a jogosult legalább háromhavonta köteles jelentkezni az állami foglalkoztatási szervnél. Ezzel hozható összefüggésbe az a vizsgált esetben is tetten érhető hibás joggyakorlat, hogy a kötelezettséget előíró hatósági határozatban nem jeleníti meg szövegszerűen a hatóság a háromhavonként megjelenést.

A hatóság számára a jogalkalmazásból adódó jogszabályismeret alapján egyenesen következik az Flt. hivatkozott szakaszából a háromhavonta történő jelentkezési kötelezettség. Az azonban nem várható el a jogban sokszor járatlan rászorulóktól, hogy felkutassák, és az ágazati jogszabályok szövegeinek összevetésével értelmezzék azokat a – a határozatban sem jogszabályhelyként, sem szövegszerűen nem hivatkozott – kötelezettségeket, amelyek a jogosultságuk feltételeire vonatkozó lényeges előírásokat tartalmaznak.

A közigazgatási határozatnak egyértelműnek, követhetőnek és végrehajthatónak kell lennie. Ezért a döntésből egyértelműnek kell következnie a kötelezettség címzettje számára, hogy a hatóság milyen magatartást vár el tőle. Erre a vizsgált döntéshozatala során az eljáró hatóság nem volt figyelemmel. Azzal, hogy határozatának indokolásában nem jelenítette meg azt a jogszabályhelyet, amely alapján a határozatát meghozta, és amely alapján a kérelmezőre jogszabályi rendelkezésből eredő kötelezettséget rótt, a hatóság megsértette a közigazgatási eljárás szabályait. Eljárásával megfosztotta a panaszost attól, hogy a reá irányadó, a számára előírt kötelezettséget pontosan megfogalmazó jogszabályi rendelkezést megismerje, a jogszabály előírását betartsa.

*Mindebből következően megállapítottam, hogy az eljárási szabályok megsértésének következtében nem pusztán a kérelmező tisztességes hatósági eljárásból való joga sérült, hanem azáltal, hogy a hatóság a határozatban a rászoruló szociális ellátásának egyik fő feltételét megszóró jogszabályt nem szerepeltette, a panaszos szociális biztonsághoz fűződő alapvető jogával összefüggésben is visszásságot okozott.*

#### *II.4. A „kioktatás” határozatba foglalásának jelentősége*

Annak megítélése, hogy a rászoruló személy számára a hatósági határozatban közölt mely információ minősül lényegesnek, a kérelmező számára a saját élethelyzete dönti el. A jogosult számára a hatósági határozat, az abban biztosított jogok, és előírt kötelezettségek akkor mutatkoznak meg valójában, mikor az adott jogokkal él, illetve a kötelezettségnek eleget tesz. Ám ahogyan az ügyfél részére a hatósági határozat írja elő a meghatározott együttműködési kötelezettséget, az eljáró hatóság számára a Ket. teszi ezt, mikor az alapelvei között kimondja<sup>16</sup>, hogy a közigazgatási hatóság (...) az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni.<sup>17</sup>

Szintén a hatóság számára írja elő a törvény<sup>18</sup>, hogy az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, amint azt is, hogy előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.

E tekintetben tehát kiemelt jelentőségű a hatóság felelőssége az ügyfélnek szóló határozatban történő, írásban megjelenő kioktatása tekintetében is.

A Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala az aktív korúak ellátásán belül foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultságot megállapító határozatában az szövegszerűen nem jelent meg, hogy a kérelmező az álláskeresőként való nyilvántartásba vételekor vállalja, hogy az állami foglalkoztatási szervnél az általa meghatározott időpontban, de

<sup>16</sup> Ket. 1. § (2) bekezdés

<sup>17</sup> Az ügyféllel való együttműködés követelményét az Ákr. A jogszertőség elve címszó alatti 2. § (2) bekezdés a) pontjában rögzíti.

<sup>18</sup> Ket. 5. § (1) bekezdés



legalább *háromhavonta* jelentkezik. Amint fentebb részletesen kifejtettem, a kötelezettséget előíró határozatban a *folyamatos* együttműködés szerepelt – a kötelezettség lényegének, a pontos tartalomnak megjelölése nélkül. Az eljáró hatóság kiokítani is elmulasztotta a határozat indokolásában a panaszost arról, hogy pontosan mi felel meg a Szocvtv. fentebb is hivatkozott 35. § (3) bekezdése által előírt együttműködésnek, valamint hogy az pontosan milyen feltételek fennállása esetén minősül *folyamatosnak*.

Ennek kapcsán tartom szükségesnek két további jelenségre felhívni a figyelmet. Ezek közül elsőként arra, hogy az eljáró hatóság más tekintetben egyébként részletekbe menő tájékoztatást adott úgy az aktív munkakeresésről, amint arról is, hogy mi minősül munkavállalásnak. Ezek között szerepelt a közérdekű önkéntes tevékenység elfogadásának lehetősége, illetve a határozat azt is kiemelte, hogy köteles igazolni, hogy 30 napos időtartamban munkát végzett. Ezen információ alapján a panaszos később be is nyújtotta azt az igazolást, amely szerint 2015. december 1. és 2016. február 15. napja között e kötelezettségének eleget tett és – egészségi állapotát is figyelembe vevő – önkéntes munkát végzett.

Ebben az összefüggésben is rá kell mutatnom továbbá arra, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal Erdi Járási Hivatala az aktív korúak ellátásán belül foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultságot megállapító határozatában a Szocvtv. mellett több jogszabályra – így például a Munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényre, az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló 2010. évi LXXV. törvényre, a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007.(IV.25.) Korm. rendeletre – is hivatkozott, de a határozatban nem jelent meg az említett Flt.-nek a 3 havonkénti megjelenési kötelezettséget előíró rendelkezése (Flt. 54. § (9) bekezdés b) pont). Ennek a vizsgált esetben azért van különös relevanciája, mert a panaszos ellátását éppen azért szüntették meg, mert ennek a kötelezettségének nem tett eleget és nem jelent meg 3 hónap elteltével a hatóságnál. Összegezve pedig azt kell megállapítani, hogy a panaszos annak a kötelezettségnek, amely szerepelt a határozatban, eleget tett, amely nem szerepelt benne, annak nem tudott eleget tenni.

Ezzel összefüggésben ki kell térni arra is, hogy az ombudsmani megkeresésre küldött válaszban hivatkozott a hatóság a Ket. 66. §-ára. E rendelkezésre hivatkozva mutatott rá arra, hogy, aki az eljárás során valamely határnapot, határidőt önhibáján kívül elmulasztott, igazolási kérelmet terjeszthet elő.

A rendelkezésemre bocsátott teljes iratanyagot áttanulmányozva az állapítható meg, hogy a vizsgált eljárások egyikében sem jelölte meg a hatóság a Ket. 66. §-át, és hívta fel ennek alapján a *panaszos* figyelmét arra, hogy igazolási kérelmet a mulasztásról való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követő nyolc napon belül, de legkésőbb az elmulasztott határnaptól vagy az elmulasztott határidő utolsó napjától számított hat hónapon belül lehet előterjeszteni, illetve, hogy az igazolási kérelem benyújtásával egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is, amint ezt egyébként az ombudsmani megkeresésre adott válaszlevelében az eljáró szerv részletezte.

Az alapvető jog érvényesülése szempontjából elsődlegesen az lényeges, hogy az ügyfél ismeri-e a jogait, arról az eljáró szervtől a megfelelő tájékoztatást a megfelelő keretek között, a megfelelő időben megkapja-e.

A vizsgált esetben mindössze a másodfokon eljáró hatóság tért ki a PE/GYAM/1539-2/2016. számú határozat indokoló részében a fellebbezési határidő elmulasztásával összefüggésben arra, hogy az ügyfél igazolási kérelemmel kimentheti magát és előadhatja a mulasztás önhibán kívüli indokait.

A Ket. előírja az ügyfél tájékoztatásának a kötelezettségét az ügyre irányadó jogszabályok rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről<sup>19</sup>. A hatóság tájékoztatási kötelezettségét és

---

<sup>19</sup> Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez 228. oldal Complex Kiadó, 2013

annak terjedelmét a Ket. különböző rendelkezései határozzák meg<sup>20</sup>. Példák kiragadásának, illetve a tételes felsorolás mellőzésével azt állapíthatjuk meg, hogy a hatóság általános vagy az adott ügghöz szorosan kapcsolódó konkrét tájékoztatást nyújthat az ügyfél részére. A tájékoztatásnak mindenekelőtt helytállónak, hitelesnek kell lennie. Meg kell felelnie a teljeskörűség követelményének, a hiányos tájékoztatás ugyanis akadályozhatja az ügyfél igényének az érvényesítését. Mindezek mellett szükséges, hogy a tájékoztatás szakszerű, érhető, közérthető legyen. Ez utóbbihoz kapcsolódik a kioktatás is, amely túlmutat az általános, vagy a konkrét tájékoztatáson annyiban, hogy az eljáró hatóság nem pusztán a tájékoztatást adja meg az ügyfelének (például jogszabályi hivatkozásként), hanem kioktatja az írásbeli tájékoztatásban, vagy a szóbeli tájékoztatásban hivatkozott jogszabály, kötelezettség, lehetőség (például jogi segítségnyújtás), stb. mibenlétéről is.

Fontos még rámutatni arra is, hogy a szakszerű ügyintézés – benne a szakszerű tájékoztatás – követelményét a közigazgatási eljárásban mindvégig érvényesíteni kell. A tájékoztatás nélkülözhetetlenségét erősíti, hogy a legtöbb állampolgár nem rendelkezik a jogai érvényesítéséhez szükséges megfelelő információval. A hatóságok és az ügyfél közötti együttműködés nélkül az alapvető jogok érvényesülése pedig ellehetetlenül.

*Tekintettel arra, hogy a panaszos nem kapott világos és egyértelmű tájékoztatást arról, hogy a milyen konkrét kötelezettségei vannak az együttműködés tekintetében, a támogatáshoz fűződő lényeges kötelezettségekről való tájékoztatás hiánya miatt sérült a jogbiztonsághoz fűződő joga, egyidejűleg a hatóság korlátozta a panaszost ügyféli jogainak gyakorlásában is.*

#### *II.5. Az ügyek tisztességes intézéséhez való jog érvényesülése*

Lényeges az időrendiséget szem előtt tartva is áttekinteni a vizsgált hatósági eljárást. A panaszos annak a 3. számú melléklet szerinti formanyomtatványnak a kitöltésével kérelmezte a foglalkoztatást segítő támogatást, amely interneten megismerhető, de nem tartalmaz kitétel a 3 havonkénti megjelenésre vonatkozóan.

A hatóság a 2015. november 11-én kelt, az aktív korúak ellátását megállapító határozatában írta elő az együttműködést a jogosult számára, amely határozatban azonban nem jelentette meg a konkrét kötelezettséget: a 3 havonkénti kötelező megjelenést a foglalkoztatási szervnél.

Mindezekhez képest később, csak az aktív korúak ellátását megállapító határozat meghozatalát követően, az álláskeresőként történő nyilvántartásba vétel iránt 2015. december 16-án benyújtott kérelemben jelent meg a 3 hónaponkénti együttműködési kötelezettség, ám ennek a dokumentumnak is csak a magyarázó szövegrészében, amellyel a kérelmező a formanyomtatvány ügyintézővel történt kitöltése során találkozott.

Arra is szükséges rámutatni, hogy az álláskeresőként történő nyilvántartásba vétellel kapcsolatos eljárásban a hatóság nem hoz külön határozatot a nyilvántartásba vétel tényéről<sup>21</sup>, vagyis a sikeres nyilvántartásba vételről határozat nem születik.

Az Ft. 54/B. § (2) bekezdése szerint, ha az állami foglalkoztatási szerv az álláskeresőként való nyilvántartásba vétellel kapcsolatos eljárásban külön határozat meghozatala nélkül döntött, döntéséről a kérelem benyújtásától számított 8 napon belül igazolást ad ki – az ügyfél kérelmére. Az igazolást azonban a nyilvántartásba vétel tényéről állítják ki, ebben sem szerepel tájékoztatás a 3 havonkénti jelentkezési kötelezettségről.

A nyilvántartásba vételt követően tehát nincs olyan hatósági aktus, amely az ügyfél az

<sup>20</sup> A Ket.-et 2018. január 1 napjától hatályon kívül helyező Ákr. 5. § (2) bekezdése szerint a hatóság biztosítja az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára, hogy jogait és kötelezettségeiket megismerhessék, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.

<sup>21</sup> Ft. 54/B. § (1) Az álláskeresőként történő nyilvántartásba vétellel kapcsolatos eljárásban - ideértve a nyilvántartásba vétel szünetelését is - az állami foglalkoztatási szerv abban az esetben dönt határozattal, ha az ügyfélnek az álláskeresőként történő nyilvántartásba vétellel kapcsolatos kérelmét érdemben elutasítja, vagy az ügyfelet az 54. § (14) bekezdés d) és e) pontja alapján törli az álláskereső nyilvántartásából.

állami foglalkoztatási szervvel történő együttműködés feltételeit, konkrétan az Flt. rendelkezése szerinti 3 havonkénti jelentkezési kötelezettséget rögzíti.

A panaszos támogatásra való jogosultsága megszüntetésének határozatban foglalt egyedüli oka az Flt. 54. § (9) bekezdés b) pontja szerinti együttműködési kötelezettség megszegése volt. Különösen jelentős ez annak tükrében, hogy a rászoruló ellátását egy olyan kötelezettség megszegése miatt szüntették meg, amely – sem a jogszabályi hivatkozás, sem a konkrét, 3 havonkénti rendszerességgel történő megjelenésre való felhívás formájában szövegszerűen – nem jelent meg a támogatás mellett az annak feltételül szabott kötelezettségként a hatósági határozatban.

A megkeresett szerv válasza szerint a mulasztás észlelését követően azonnal törölhető az álláskereső a nyilvántartásból. Annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy ha a jogszabály ezt írja elő, miért csak hónapokkal később kerül sor a jogosult törlésére a nyilvántartásból, ennek következményeként pedig miért több, mint három hónapnyi, százezres nagyságrendű, utóbb jogosulatlanul minősített támogatást kell visszafizettetni, a következőket tárta fel.

Az eddigiekből tisztázott, hogy a jogosult oldaláról a 3 havonkénti együttműködési kötelezettség teljesítése a támogatás folyósításának feltétele. Ezzel szemben a hatóság oldaláról a támogatás évenkénti felülvizsgálatának kötelezettsége áll fenn. A jogosultság a mulasztás észlelését követően vonható meg, ezért mindenekelőtt azt kell tisztázni, hogy a hatóság mikor észlelte a mulasztást.

A jogszabály szerint a jogosultat a kötelezettség elmulasztásának napjától kell törölni a nyilvántartásból, ami maga után vonja a jogosultság megszüntetését, a támogatás folyósításának leállítását. A FOKA nyilvántartását a Foglalkoztatási Osztály kezeli. A megkeresett szerv válaszában hivatkozott ELJÁRÁSRENDET nem bocsátotta rendelkezésemre, ennek hiányában arra vonatkozólag megállapítások nem tehetők, hogy a törlést illetően a hatóság az ELJÁRÁSREND szabályait megsértve járt-e el, vagy maga az ELJÁRÁSREND nem tartalmaz világos rendelkezéseket a nyilvántartásból való törlésre vonatkozóan.

Az NGM rendelet 2. § (3) 4. pontja alapján a kötelezettség elmulasztásának napjától törli a jogosultat a nyilvántartásból a hatóság. A jogszabály e helyütt nem rendelkezik arról, hogy a folyósítás felfüggesztéséről, vagy megszüntetéséről a törléssel egyidejűleg intézkednie kell a hatóságnak.

A vizsgálat feltárta, hogy a diósi panasz vonatkozásában a jelentkezési kötelezettség elmulasztására a Foglalkoztatási Osztályon folytatott folyamatba épített ellenőrzés során került sor. A vizsgálat keretei között – fenti ok miatt – nem volt tisztázható, hogy a Foglalkoztatási Osztály a jelentkezési kötelezettséget nem teljesítő ügyfeleket, miért nem szoros határidőben – a teljesítési határidő elteltét követő záros határidőn belül – ellenőrzi, hanem csak több hónapnyi támogatás folyósítását követően, időszakonként, esetlegesen vizsgálja.

Az alkalmazott nyilvántartási rendszerben a kötelezettség teljesítésére nyitva álló határidő elteltét követően azonnal, kétséget kizáróan megállapítható, hogy maga a támogatott elmulasztotta kötelezettségét teljesíteni. Mulasztás esetén a jogosultság megszűnik. A támogatás folyósítása azonban ennek ellenére folyamatos volt a panaszos esetében. Az tehát kétséget kizáróan megállapítható, hogy az alkalmazott eljárási rendben nem követték napra pontosan figyelemmel a jogosultat terhelő kötelezettség határidejét, illetőleg annak elteltét követően a közreműködő hatóságok nem tették meg mindazokat az intézkedéseket, amelyek a támogatás folyósításának megszüntetését kellett volna, hogy eredményezzék. Erre csak a hónapokkal későbbi folyamatba épített ellenőrzés során került sor. Ennek az eljárásnak volt a következménye az ellátás további, mintegy fél éven át, jogosulatlanul történt folyósítása, és százezer forintos nagyságrendűvé való felhalmozódása.

Amennyiben a folyósítás megszüntetésére a kötelezettség teljesítésére nyitva álló határidő elteltét követő hónapban került sor, az csak 3 havi támogatás visszafizetését jelenti a jogosultságot mulasztás miatt elvesztő rászoruló számára. Ez 60 ezer forint körüli összeg. Ebben az esetben a jogosult mulasztása arányban van a vele szemben alkalmazott szankcióval. Abban azonban, hogy

a visszamenőlegesen jogosulatlanak minősített támogatás több, mint százezer forintra duzzadt, a közreműködő hatóságok mulasztása is közrehatott, a túlfolyósítás következményét azonban – a hatályos jogszabályra való hivatkozással – teljes egészében a panaszosra hártották. Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy mindeközben a hatóság eljárásában számos, az ügyfelet megillető jogok gyakorlását korlátozó eljárási hibát vétettek.

Sokféle módon lehet véteni a tisztességes eljárás követelménye ellen, ahogy erre az Alkotmánybíróság egy korai, 6/1998. (III. 11.) AB határozatában is utal. A tisztességes ügyintézéshez való jog lényegesen többet jelent, mint pusztán a jogszabályok megtartását az eljárás során. A tisztességes ügyintézés tágabb értelemben véve magában foglalja az összes eljárási alapelv érvényesülését: a törvény előtti egyenlőséget épp úgy, mint az ügyfél tájékoztatását jogairól és kötelességéről. Nem csak az az eljárás lehet tisztességes, amelyből az ügyfélnek valamilyen előnye származik, hanem tisztességesnek kell lennie a kifejezetten hátrányos jogkövetkezményekkel – például egy engedély visszavonásával vagy bírság kiszabásával – járó eljárásnak is.

Lényeges kiemelni a testület következetes álláspontját abban is, hogy a tételes jogszabályi rendelkezések alapelvekkel együtt történő alkalmazása biztosíthatja, hogy a hatóság eljárása nem pusztán jogszerű, hanem méltányos, és alkotmányos is lesz.

*Fentiekből következően megállapítottam, hogy a Ket. 5. § (1) bekezdése által az eljáró hatóságra rótt kötelezettség elmulasztásának következtében a panaszos ügyében eljáró Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala, és a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala a fentebb felhívott alapjogok, tehát mind a jogbiztonság, mind az ügyek tisztességes intézéséhez fűződő alkotmányos jog, következésképpen pedig a szociális biztonsághoz való jog tekintetében visszásságot idéztek elő.*

*Az eljáró hatóságok a rászoruló személy felróható magatartása miatt szüntették meg a kérelmező szociális ellátásra való jogosultságát, ugyanakkor a kérelmező mulasztása közvetlen következménye az eljáró szervek mulasztásának. Mindezen okok miatt a jogosultság megszüntetésére és a támogatás visszafizetésének elrendelésére visszás eljárás következtében került sor.*

## *II.6. A jogorvoslat biztosítása a támogatás megszüntetésének eljárásában*

A Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala a PE-06/HAT/3081-5/2016. számú határozatával a panaszos aktív korúak ellátását, ezen belül a foglalkoztatást helyettesítő támogatás folyósítását 2016. március 31. napjával megszüntette.

A határozat indokolása szerint a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázis 2016. október 4. napján megjelent értesítése szerint az ügyfelet „*jelentkezési kötelezettségének nem tett eleget*” indokkal törölték az álláskereső nyilvántartásából.

Szintén e határozat indokolásából derül ki az, hogy a panaszost 2016. március 11-i dátummal törölték az álláskereső nyilvántartásából.

Ugyancsak e határozat indokolása tartalmazza azt, hogy Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatal Foglalkoztatási Osztálya 2016. október 5-i tájékoztatása szerint „*a törlésről az ügyfél értesülni fog postai úton, tértivevénnyel megküldött levélből.*”

A PE-06M/01/015202/2016. számú, a panaszost az álláskereső nyilvántartásából törülő határozat 2016. szeptember 26. napján kelt. E határozat rendelkező részében a hatóság a kézhezvételtől számított 15 napon belül biztosított jogorvoslati lehetőséget a jogosult számára.

A rendelkezésre bocsátott iratcsomagban nem fellelhető a tértivevény, amellyel a határozatot a panaszos számára kézbesítették. A határozat második oldalán szereplő, átvételt tanúsító záradék mind az átvétel dátumát, mind a panaszos átvételt tanúsító aláírását tekintve üres. A Foglalkoztatási Osztály határozatán a határozat jogerőre emelkedésére vonatkozó feljegyzés nem található. A megkeresett szerv nem csatolt iratot arról sem, hogy a panaszos a fellebbezési jogáról lemondott volna.

A panaszos aktív korúak ellátását megszüntető határozat ellen benyújtott fellebbezését elbíráló PE/GYAM/1539-2/2016. számú másodfokú határozat indokolása azonban tartalmazza azt, hogy a panaszos fellebbezésében felhozta, hogy nem értesült az álláskereső nyilvántartásából

való törléséről. Ugyanebben a másodfokú határozatban az a tájékoztatás is szerepel, hogy amennyiben az álláskereső nyilvántartásából való törléssel nem ért egyet, azt a Foglalkoztatási Osztályon kell fellebbeznie. A panaszos éppen azért nyújtotta be az aktív korúak ellátását megszüntető határozat ellen a fellebbezését, mert a Foglalkoztatási Osztály álláskereső nyilvántartásából való törléséről szóló határozata ellen nem tudott benyújtani fellebbezést.

A Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázisban 2016. október 4. napján jelent meg az értesítés a panaszos álláskereső nyilvántartásából való törléséről, és a Foglalkoztatási Osztály ugyanezen a napon tájékoztatta a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatalát erről a panaszos aktív korúak ellátásának megszüntetése érdekében.

A megkeresésemre adott válasz szerint a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázisban a nyilvántartásból való törlés a törlő határozat jogerőre emelkedését követően az „*értesítés iktatásával*” válik láthatóvá. Ennek alapján, ha Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázisban 2016. október 4. napján jelent meg az értesítés a panaszos álláskereső nyilvántartásából való törléséről, az azt jelenti, hogy a törlő határozat jogerőre emelkedett.

A Foglalkoztatási Osztálynak az álláskereső nyilvántartásából törlő határozata (2016. szeptember 26.) valamint a panaszos álláskereső nyilvántartásából való törlése és erről a szociális hatóság értesítése (2016. október 4.) között azonban nem telt el a jogorvoslatra jogszabályban előírt 15 nap.

*A rendelkezésemre bocsátott dokumentumok alapján megállapítható, hogy a hatóság pusztán formálisan, érdemben azonban nem biztosította a panaszos számára a jogorvoslat lehetőségét, ebből következően az eljárás során sérült a rászoruló személy jogorvoslatához fűződő joga.*

Ugyanakkor, a rendelkezésemre bocsátott dokumentumok más tekintetben is alátámasztják a beadványozó által kifogásoltakat. A kérelmező hivatalomhoz benyújtott panasz 2017. január 19-én került iktatásra. Ebben kifogásolta azt is, hogy a fellebbezésére mindaddig nem kapott választ. A beadvány alapján megindított ombudsmani eljárás keretében 2017. február 8-án kerestem meg a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetőjét.

A panaszos – a csatolt tértivevény tanúsága szerint – csupán ezt követően, 2017. február 14. napján vehette át a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának a fellebbezését elbíráló, egyébként 2016. november 30-án kelt határozatát. E döntés azért különösen lényeges, mert ebben hívta fel a másodfokú hatóság az elsőfokú hatóságot, hogy a méltányossági kérelem ügyében hozzon döntést. *Az elsőfokú hatóság végül a jogosulatlanul felvett támogatás visszafizetését elengedte.* Ennek az eljárásnak az iratanyaga nem áll rendelkezésemre, így ezzel kapcsolatosan további megállapítások nem tehetők, azonban a csatolt dokumentumok alapján is nyilvánvaló, hogy a másodfokú hatósági eljárás csaknem 2 és fél hónappal elhúzódott.

A Ket. 20. §-hoz fűzött indokolás kiemeli, hogy a közigazgatási hatóságnak a hatáskörébe tartozó ügyeket a jogszabályban meghatározott határidőn belül kell elintéznie. Ha a közigazgatási hatóság e kötelezettségének nem tesz eleget, mulasztást követ el. A törvény megfelelő intézkedésekkel biztosítani kívánja, hogy a közigazgatási hatóság a hatáskörébe és illetékességébe tartozó ügyeket elintézzze. Ennek érdekében, ha a közigazgatási hatóság határidőben nem jár el, a felügyeleti szervnek intézkednie kell a mulasztás megszüntetése érdekében. A határidő kitűzésével adott utasításon túlmenően a törvény szankciókat biztosít a teljesítés elmaradása esetére (kötelező a fegyelmi eljárás kezdeményezése). A kötelező fegyelmi eljárás nem jelenti a fegyelmi büntetés kiszabását, de – figyelemmel a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény vonatkozó rendelkezéseire – a jogviszony vétkes megszegése miatt a fegyelmi eljárást le kell folytatni. Ha a mulasztás megszüntetésére irányuló első intézkedés nem jár eredménnyel, akkor a felügyeleti szerv – az ügyfél érdekében jogosult egy azonos hatáskörű szerv kijelölésére. A törvény szerint, ha nincs felügyeleti szerv, vagy önkormányzati hatósági ügyben az eljáró szerv a közigazgatási hivatal felszólításának nem tesz eleget, a fél kérelmére a bíróság kötelezi a hatóságot az eljárás lefolytatására. Adatigazolással, hatósági nyilvántartás vezetésével és hatósági ellenőrzéssel kapcsolatos ügyekben – azok jellegére tekintettel – mindenképpen a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási hatóságnak kell eljárnia, ilyen esetben a fegyelmi eljárás

szankciójával kell kikényszeríteni a mulasztás megszüntetését. A mulasztással kapcsolatos rendelkezéseket az eljárás egészében (első- másodfok, szakhatósági eljárás) alkalmazni kell.

A jogbiztonsághoz való jog érvényesülése megköveteli, 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 tevékenységüket.

Az Alkotmánybíróság következetesen képviselt álláspontja szerint a jogbiztonság követelményének a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell. Ez a hatósági eljárásra vetítve azt jelenti, hogy az eljáró szervek a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon fejtik ki tevékenységüket. Az a követelmény, hogy az ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogát az eljárás minden szakaszában érvényesíteni kell, garancia az eljárásban ügyféloldalon részt vevő számára, hogy kérelmét a vonatkozó jogszabályi rendelkezések keretei között elbírálják, és ügyében a hatóság a döntést a jog által megállapított működési rend szerint, határidőben meghozza.

A másodfokú hatóság több hónapos hallgatása különösen azért aggályos, mert a jövedelemmel nem rendelkező, ezért anyagi szempontból kiszolgáltatott rászoruló szociális helyzetét nehezítette el.

*A Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának a panaszos fellebbezése elbírálására irányuló elbűzödő eljárása a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményébe ütközik, amelynek következtében a panaszos jogbiztonsághoz és szociális biztonságához fűződő joga egyaránt sérült.*

### *III. A debreceni panaszsal kapcsolatos megállapítások*

A panaszos 2015. augusztus 13-án kérelmezte az aktív korúak ellátására való jogosultságát, amelyet számára a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala 2015. szeptember 13. napján állapított meg. A panaszos minden, a HB-03B/HAT/22032-2/2015. számú határozatban előírt kötelezettségének eleget tett, kérelmezte az álláskeresőként való nyilvántartásba vételét, a Foglalkoztatási Osztállyal – a kiskönyve tanúsága szerint – folyamatosan együttműködött.

A jogosult a 30 napos munkavégzési kötelezettségének is eleget tett. A 2016. április 18. napjától 2016. május 17. napjáig tartó munkavégzéséről a munkáltató 2016. május 3. napján állított ki igazolást.

A véleménykülönbség a hatóság és a panaszos között a munkavégzéssel kapcsolatos bejelentési kötelezettség értelmezése terén van, ezért e panasz vizsgálatának fókuszába mindenekelőtt az került, hogy jogszerű volt-e az ellátás megszüntetése arra való hivatkozással, hogy a jogosult a bejelentési kötelezettségének nem tett eleget akkor, amikor a 30 napos munkavégzéssel kapcsolatos, hatósági határozatban előírt kötelezettségének teljesítését a hatóságnak formálisan nem jelentette be.

#### *III.1. Az együttműködési kötelezettség tartalma a nyilvántartásba vételi eljárásban*

A megkeresett szerv válaszában arra hívta fel figyelmemet, hogy a panaszos álláskeresőként történő nyilvántartásba vételkor aláírásával és a kérelem egy példányának átvételével igazolta, hogy az álláskeresőként történő nyilvántartásba vételhez kapcsolódó jogait és kötelezettségeit tudomásul vette. Azt is kiemelte a válaszlevélben, hogy a nyilvántartásba vételi kérelem második oldalán található az együttműködési kötelezettség részletezése, értelmezése.

A mellékelt nyilvántartásba vétel iránti kérelem tartalmában megegyezik a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala által alkalmazott, fentebbiekben már részletesen tárgyalt 1. sz. iratmintával (*Nyilvántartásba vétel iránti kérelem*) a tekintetben, hogy ennek a kérelem iratmintának szintén az 5. pontja tartalmazza az együttműködéssel összefüggő nyilatkozatot, ahol a kérelmező szintén az „igen” válasz jelölésével választhatja a következőt: „Elhelyezkedésem érdekében a járási hivatallal az együttműködést vállalom\*”. Ezen 5. ponthoz szintén tartozik egy végjegyzetben szereplő \*-gal jelzett magyarázó szöveg. Ebben – hasonlóan az iratmintának a

diósi panasz kapcsán elemzett tartalmához – a kérelemhez fűzött magyarázó szövegrészben jelenik meg – a jelen panasz vizsgálatának központi kérdéséhez kapcsolódó – tagmondat: „*a körülményeiben bekövetkezett változást, annak bekövetkeztétől számított 15 napon belül a Debreceni Járási Hivatalnak bejelentem*”.

Támpontot ahhoz, hogy mi minősülhet a jogosult körülményeiben bekövetkezett változásnak, a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat honlapján szereplő *Elektronikus kapcsolattartás, keresőtevékenység bejelentése* tájékoztatónak a *Körülményeiben bekövetkezett változás bejelentése* című fejezete<sup>22</sup> ad.

A „*Körülményeire vonatkozó bejelentése*” menüpont kiválasztása után a rendszer felajánl egy legördíthető listát, melyből kiválasztható a bekövetkezett körülmény. Ezek az alábbiak lehetnek:

- a. nem kíván együttműködni, kéri az álláskereső nyilvántartásából való törlését
- b. nappali tagozatos hallgató lett
- c. öregségi nyugdíjra szerzett jogosultságot
- d. rehabilitációs ellátásban részesül
- e. rokkantsági ellátásban részesül
- f. nem tekinthető aktív munkahelykeresőnek (nem képes és kész munkába állni egy olyan munkahelyen, ahol a heti munkaidő a 16 órát eléri)
- g. rendszeres szociális segélyben részesül, és nem kíván együttműködni
- h. egészségi állapotában tartós rosszabbodás következett be
- i. terhességi-gyermekágyi segélyben részesül
- j. gyermekgondozási díjban részesül
- k. gyermekgondozási segélyben részesül
- l. gyermeknevelési támogatásban részesül
- m. előzetes letartóztatásban van, szabadságvesztés vagy elzárás büntetését tölti
- n. olyan képzési lehetőséget fogad el, amely során a minimálbér összegét elérő rendszeres támogatásban részesül
- o. önkéntes tartalékos katonai szolgálat keretében tényleges szolgálatot teljesít

A további részletszabályokat illetően a dokumentum azt is tartalmazza, hogy a bejelentésre a kirendeltség küld egy válasz e-maílt, melyben a kirendeltség tájékoztat, hogy a bejelentést elfogadta a levélben megjelölt napon és a megfelelő intézkedést megteszi. Ha a változás bejelentéshez dokumentum beküldést/bemutatást kér a kirendeltség és erre határidőt szab, akkor azt a kirendeltség számára el kell juttatni, illetve be kell mutatni. Amennyiben a válaszlevél adatbekérést tartalmaz és arra a kirendeltség 15 nap elteltével nem kap választ, akkor a kirendeltség mulasztásnak fogja tekinteni és nem indul meg az ügyintézés, ami esetleg szankciót vonhat maga után.

Az elektronikus felületen intézhető a *Keresőtevékenység bejelentése* is, ám azon túl, hogy a kereső tevékenység létesítését a jogosult a létesítéstől számított 15 napon belül tudja bejelenteni a „*Kereső tevékenység bejelentése*” gomb megnyomásával, további, az eset vizsgálata szempontjából lényeges elemet nem tartalmaz.

Hasonló részletezettséggel a nem elektronikus kapcsolattartásra vonatkozóan a honlapon nem lelhető fel tájékoztató, csak – a diósi panasz vizsgálatánál már hivatkozott – 2014. január 14. napján frissített tájékoztató.

A kötelezettséget tartalmazó határozat rendelkező részében a hatóság azt írta elő, hogy *a jogosultság feltételeit érintő* lényeges tények, körülmények megváltozását a jogosult köteles bejelenteni. Ezt az előírást az Flt. 36. § (1) bekezdésére alapította, amely azt mondja ki, hogy az ellátásban részesülő személy a jogosultság feltételeit érintő lényeges tények és körülmények megváltozásáról a tudomásszerzéstől számított 15 napon belül köteles értesíteni az ellátást megállapító szervet, mely kötelezettségének elektronikus levél útján is eleget tehet.

A bejelentési kötelezettség tartalmát az eljárási szabályok között az Flt. 54. § (9) bekezdése

<sup>22</sup> [http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=ak\\_keresotevekenyseg](http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=ak_keresotevekenyseg)

rögzíti. Eszerint az együttműködési kötelezettség keretében az ügyfél az 58. § (5) bekezdés d) pontjának 1-4. alpontjaiban<sup>23</sup> bekövetkezett változást – annak bekövetkezésétől számított 15 napon belül – bejelenti az állami foglalkoztatási szervnek. Ide tartozik az, ha a jogosultnak megváltoznak a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételei, ha oktatási intézmény nappali tagozatán kezd tanulmányokat folytatni, öregségi nyugdíjra válik jogosulttá, illetve rehabilitációs járadékban, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaiban részesül, továbbá ha az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony kivételével munkaviszonyban áll, vagy egyéb keresőtevékenységet folytat.

A panaszos számára kötelezettséget előíró hatósági határozatban szerepel a keresőtevékenység létesítése, illetve az álláskeresési ellátás megállapításához szükséges munkaviszonnyal rendelkezés esete is. A határozat azonban nem tér ki a keresőtevékenységnek arra az esetére, amely során a 30 napos munkavégzési kötelezettség teljesítése érdekében végez munkát. Ez azért fontos, mert e kötelezettség több részletben is teljesíthető, de a bejelentés e speciális helyzetben követendő sajátos szabályaira mégsem hívta fel a jogosult figyelmét az eljáró hatóság. Ezzel szemben kiemelve szerepelt a határozatban a jogosulatlanul és rosszhiszeműen igénybevett támogatás kamattal megemelt összegben történő visszafizetésre vonatkozó figyelmeztetés, ami mellett a jogellenesen munkát végző aktív korúak ellátására jogosult támogatása felfüggesztésének körülményeiről is adott tájékoztatást a határozat. A hatóság – a határozat rendelkező részében – felsorolta azokat az okokat, amelyek miatt az ellátásra való jogosultságot meg kell szüntetni, és amelyek között szerepelt „a keresőtevékenységet folytató, a keresőtevékenysége 91. napjától” szövegrész is. Ugyanitt hívták fel a támogatott figyelmét arra is, hogy meg kell szüntetni a jogosultságot akkor is, ha a jogosult legalább 30 nap időtartamban keresőtevékenységet *nem* folytat. A felhívások között szerepelt az is, hogy a 30 napos munkavégzést 1 év alatt szükséges teljesíteni. A 30 napos időtartam számítását is tovább részletezi a határozat, de sem a rendelkező rész, sem az indoklás nem ad támpontot a 30 napos keresőtevékenység bejelentésének részleteit érintően.

Az eljárásban tisztázni kívántam, hogy a 30 napos keresőtevékenység bejelentését milyen eljárási szabályok határozzák meg, a bejelentés körülményeivel kapcsolatos észrevételekről ezért a továbbiakban még szó esik.

Vizsgálatom során mindenekelőtt arra a kérdésre kerestem a választ, hogy a jogosultság feltételeit érintő lényeges tények, körülmények tekinthető-e a 30 napos keresőtevékenység. Ha ugyanis az eljáró szerv döntéshozatali eljárásban azt vizsgálja, hogy a jogosult támogatása továbbfolyósítható-e, azt is vizsgálnia kell, hogy a jogosult teljesítette-e keresőtevékenységgel összefüggő kötelezettségét, és azt tudja-e igazolni. Ebben az összefüggésben tehát a 30 napos keresőtevékenység a támogatás feltételrendszeréhez tartozik.

Mindezek után szükséges értékelni azt is, hogy bekövetkezik-e *változás* a jogosult támogatást megalapozó körülményeiben a 30 napos keresőtevékenységgel összefüggő kötelezettség teljesítésekor, hiszen az Flt. fentebb hivatkozott 36. § (1) bekezdésére a jogosultság feltételeit érintő lényeges tények és körülmények *megváltozásához köti a bejelentési kötelezettséget*.

A panaszos körülményeiben a 30 napos munkavégzés teljesítése következtében nem következett be változás a tekintetben, hogy továbbra is aktív korú maradt; a megélhetéshez szükséges jövedelemmel továbbra sem rendelkezett; rendszeres foglalkoztatásban továbbra sem alkalmazták. A panaszos körülményeiben tehát arra nézve nem következett be változás, hogy változatlanul rendszeres jövedelem nélkül tartotta fenn családját. Terhelte viszont a határozatban előírt 30 napos munkavégzési kötelezettség, ami szintén nem változás a tekintetben, hogy ennek

---

<sup>23</sup> E törvény alkalmazásában

d) álláskereső: az a személy, aki 1. a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik, és 2. oktatási intézmény nappali tagozatán nem folytat tanulmányokat, és 3. öregségi nyugdíjra nem jogosult, rehabilitációs járadékban, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaiban nem részesül és 4. az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony kivételével munkaviszonyban nem áll, és egyéb keresőtevékenységet sem folytat,



teljesítésével mind az azt előíró hatóság, mind a kötelezett tisztában volt, ez utóbbi pedig teljesítette is az ezzel összefüggő kötelezettségét.

A keresőtevékenység értelmezésével összefüggésben figyelemmel kell lennünk az Alkotmánybíróság 229/B/2011. AB határozatára, amely értelmezésében az aktív korúak ellátási jogosultsága abban az esetben áll fenn, amennyiben az abban részesülő személy kereső tevékenységet nem folytat. E szabály tehát – a közfoglalkoztatás, az egyszerűsített foglalkoztatás és a háztartási munka eseteit kivéve – kizárja, hogy az aktív korúak ellátására jogosult jogalany kereső tevékenységet folytasson. Az AB érvelése szerint tehát keresőtevékenység az, ami kizárja az ellátásra való jogosultságot.

A 30 napos munkavégzési kötelezettség teljesítése azonban nem zárja ki az ellátásra való jogosultságot, ellenkezőleg, amint azt fentebb levezetésre került, előfeltétele annak.

A keresőtevékenység – és az azzal összefüggő bejelentési kötelezettség – teljesítésével összefüggő véleménykülönbség a keresőtevékenység két, eltérő módon való értelmezéséből fakad. A keresőtevékenység (AB) kizárja az aktív korúak ellátására való jogosultságot, a másrész viszont (Szoctv.<sup>24</sup>) 30 napos minimum értéken előfeltétele annak. Más aspektusból megközelítve az egyik alkalmas a családfenntartásra, a másik arra alkalmas, hogy a szociális transzfer segítségével a család alapvető szükségleteinek kielégítése megtörténhessen. Az egyiket tehát 15/8 napon belül a jogosultnak be kell jelentenie, hogy a meghatározott rend szerint eljárva a hatóság a jogosultságot szüneteltesse, vagy megszüntesse a keresőtevékenység miatt, míg a másik tekintetében – a felülvizsgálati eljárásban – igazolnia kell a jogosultnak, hogy a támogatás továbbfolyósítható legyen a számára.

Látható tehát, hogy a vizsgált jelenségnek két markánsan eltérő értelmezése is adható. Ez az értelmezés azonban nem vezethet önkényes joggyakorláshoz.

A határozatban jogszabály alapján előírt 30 napos munkavégzés – eltérően a rendszeres keresőtevékenységtől, amelyet a munkavállaló adott napon elkezd, és folyamatosan fenntartja – egy év alatt teljesítendő kötelezettség. Jellegeből fakadóan több részletben, adott esetben naponként is teljesíthető. A vizsgált hatósági értelmezésből ezért az következik, hogy minden egyes munkavégzéshez – annak megkezdéséhez és befejezéséhez – kapcsolódik bejelentési kötelezettség.

A hatóság azonban erre nézve nem tette nyilvánvalóvá a határozatában, hogy a 30 napos munkavégzés igazolásához szükséges tevékenység megkezdése és befejezése

- függetlenül attól, hogy azt hány részletben (akár naponta kezdi meg és fejezi be a jogosult)
- és függetlenül attól is, hogy tevékenységenként hány (akár eltérő) munkáltatónál teljesíti,

bejelentés köteles. Szövegszerűen nemcsak a hatósági határozatban, de az eljárás tényfeltáró szakaszában alkalmazott és rendelkezésemre bocsátott más dokumentum (nyilatkozat, tájékoztató) sem emeli ki a 30 napos munkavégzés teljesítése során előálló speciális helyzetet, illetve azt, hogy ezeket a munkavégzés jellegeből adódóan jellegzetes módon (akár naponként) keletkező adatokat 15, illetve 8 napon belül szintén jelezni kell a munkaügyi központnál.

E tekintetben tehát nem fogadható el a hatóság válaszlevelében leírt magyarázata sem, mely szerint a nyilvántartásba vételi kérelem második oldalán található az együttműködési kötelezettség részletezése, értelmezése, mert a fentebb taglalt és a kötelezettség teljesítéséhez a

---

<sup>24</sup> Szoctv. 36. § (2) bekezdés e) pontja alapján meg kell szüntetni az aktív korúak ellátására való jogosultságát annak a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személynek aki a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultságának a 25. § (4) bekezdés b) pontja szerinti éves felülvizsgálata során, a felülvizsgálat időpontját megelőző egy évben a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultságának fennállása alatt legalább 30 nap időtartamban közfoglalkoztatásban, képzésben, munkaerőpiaci programban nem vett részt, szociális szervezet közös termelésében közvetlenül nem működött közre, vagy keresőtevékenységet nem folytatott.

szükségképpen részletes információt a kérelmező ebben nem kapta meg.

*Amennyiben a 30 napos munkavégzés az Ft. alapján keresőtevékenységnek minősül, és ugyanazon bejelentési kötelezettség hatálya alá tartozik, mint a normál munkaviszony megkezdése és befejezése, akkor a kötelezettségről rendelkező hatóságnak erre jelentőségénél fogva kell felhívnia a kötelezett figyelmét úgy, hogy abból világosan következzen: ezt a bejelentést a jogosultnak minden egyes olyan jogviszony esetén is meg kell tennie, amelyet azért létesít, hogy legalább a támogatásra való jogosultság megszerzéséhez szükséges minimális 30 napot igazolni tudja, függetlenül attól, hogy egy éven belül hány alkalommal kezd meg és fejez be munkavégzést. Explicit módon, a kérelmező által is értelmezhetően, világosan meg kell fogalmazni tehát a kötelezettséget előíró határozatban, hogy a 30 napos munkavégzési kötelezettség teljesítésének bejelentése tekintetében pontosan milyen magatartást vár el a hatóság a jogosulttól.*

A hatóság azonban a vizsgált eljárásban tényszerűen elmulasztotta tájékoztatni az ügyfelet arról, hogy a normál foglalkoztatás esetén túl, 15, illetve 8 napon belül be kell jelentenie a munkaviszony létesítését a hatóságnál abban az esetben is, ha a 30 napos munkavégzési kötelezettség teljesítése céljából végez tetszőleges számú munkáltatónál, tetszőleges számú napban keresőtevékenységet.

Amennyiben a megfelelő részletezettségű, szakszerű tájékoztatás elmaradása megfosztja az ügyfelet olyan hatósági eljárási cselekmény ismeretétől, amely cselekmény egyébiránt a hatósági eljárás kimenetelét döntően befolyásolná, úgy a hatóság tájékoztatással összefüggő mulasztása – az ügyfél jogainak korlátozása okán – az alapvető jog sérelmét eredményezi.

*A hatóság azzal, hogy a panaszos 30 napos munkavégzési kötelezettséggel összefüggő tájékoztatását arra korlátozta, hogy a jogosultságot meg kell szüntetni, ha e kötelezettségének nem tesz eleget, egyidejűleg azonban arról nem adott tájékoztatást, hogy a keresőtevékenységet nem csak akkor kell bejelentenie, ha sikerült elhelyezkednie, hanem akkor is, ha az a kötelezettség teljesítéséhez kapcsolódik, olyan, az ügy érdemére kibató jellegű tájékoztatást mulasztott el megadni a jogosultnak, amely a kérelmező számára a kötelezettségei teljesítéséhez kapcsolódóan méltánytalan hátrányt eredményezett, és amely mulasztás a jelentőségénél fogva a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelméhez vezetett, egyúttal pedig az érintett szociális biztonsághoz fűződő joga sérelmének veszélyét eredményezte.*

### III.2. A bejelentés körülményei

Az álláskereső nyilvántartásába való regisztrálás folyamata a vizsgált esetben szabályozottan zajlott. A 3 havonkénti megjelenési kötelezettség teljesítésének rögzítése a rendszerben – a megküldött kimutatás alapján – igazolhatóan szabályszerű volt. Tovább kellett azonban vizsgálni a hatósági eljárást a tekintetben is, hogy – annak ellenére, hogy ezt a világos és félreérthetetlen tájékoztatást a kötelezést tartalmazó határozat nem adta meg a jogosult számára – a panaszos megkísérelte bejelenteni a 30 napos munkavégzésének megkezdését, illetve befejezését is.

A panaszos 2016. április 18. napján kezdte meg azt a munkát, amelyet a 30 napos munkavégzés teljesítéséhez személyesen be szeretett volna jelenteni. A munkáltató erről számára 2016. május 3. napján adott ki igazolást. Ezen feltüntette a jogviszony végét is, 2016. május 17. napjában jelölve meg azt. Ez egyrészt azt igazolja, hogy a munkáltató 30 napra vette fel a jogosultat munkavégzésre, másrészt pedig azt, hogy a jogosult gondoskodni kívánt a jogviszony hatóságnak történő bejelentéséről, amikor a munkavégzés megkezdését követően jelezte a munkáltatónak az igazolás kiadása iránti igényét.

A panaszos a hatósághoz benyújtott fellebbezésében leírta azt, hogy a munkaviszony létesítése után jelentkezett a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala Hatósági Osztályán, ahol elmondta, hogy munkaviszonyt létesített. Magával vitte a munkahely adatait is. Ez a bejelentés szóbeli volt, *ami után jóhiszeműen eljött*, és akkor jelentkezett ismét, amikor a munkaviszonya lejárt, és bemutatta a munkaviszonyról szóló igazolást, amelyet a munkáltató állított ki számára. Amint a fellebbezésében írta: az egyik ügyintéző, ránézés alapján az igazolást elfogadta. Ezek után a kormányablakhoz ment leadni az igazolást, ott azonban nem vették el, arról tájékoztatták, hogy *a felülvizsgálati lapok leadásához csatolja az igazolást.*

A kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet szerint a kormányablak munkatársa jogszerűen járt el. A kormányablak kizárólag tájékoztatást nyújt az álláskereső szünetelésének bejelentése nyilvántartásba vétel céljából, az álláskereső nyilvántartásból való törlése iránti kérelem (bejelentés), illetve az álláskereső nyilvántartásba vétele iránti kérelem esetében. A kormányablakban hivatalból intézhető ügyek között szerepel továbbá az aktív korúak ellátása iránti kérelem benyújtása, de a kormányablak számára a 30 napos munkavégzési kötelezettség teljesítésével kapcsolatos feladatot a jogszabály nem nevesít.

A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának válasza szerint ezt az állítást a panaszos semmilyen dokumentummal nem tudta alátámasztani.

A Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály válaszlevelében azt is leírta, hogy a másodfokú eljárásra felterjesztett iratokban megtalálható volt a Járási Hivatal Hatósági Osztálya és a Foglalkoztatási Osztálya között 2017. február 21. napján lezajlott írásbeli egyeztetés, amely alapján megállapítható volt, hogy az aktív korúak ellátása ügyében eljáró hatóság *nem zárta ki annak lehetőségét, hogy az ügyfél a Foglalkoztatási Osztályon bejelentette, hogy munkaviszonyt létesített.*

A Foglalkoztatási Osztály azonban azt közölte, hogy *nem rendelkezik információval* arról, hogy a panaszos 2016. évben munkaszerződéssel munkaviszonyt létesített. Ezt a másodfokú eljárásban tovább nem vizsgálták, viszont e válasz alapján állapították meg, hogy a panaszos nem jelentette be a *járási hivatalban*, hogy a szociális ellátás folyósításának időtartama alatt munkaviszonyt létesített.

Ennek az ellentmondásnak a feloldására munkatársam rövid úton, távbeszélőn megkereste a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala *Hatósági Osztályát*. (A panaszos a fellebbezésében a *Hatósági Osztály* tájékoztatására hivatkozik.) Arra a kérdésre, hogy aktív korúak ellátására megállapított jogosultság esetében az egy év alatt teljesítendő 30 nap munkavégzést hol kell bejelenteni, illetve a Kft. 30 napos foglalkoztatást tanúsító igazolását hol kell leadni, az egyértelmű válasz az volt, hogy nem kell bejelenteni, elég az igazolást az éves felülvizsgálatnál bemutatni.

Arra a kérdésre, hogy a 30 napos munkavégzés befejeztével be kell-e mutatni az arról szóló igazolást, a hatósági ügyintéző az előző válaszát megerősítette, mely szerint nem kell bemutatni, csak az éves felülvizsgálatánál.

*Ez egybehangzó tájékoztatás azszal, amelyet a panaszos a személyes eljárással kapcsolatosan a fellebbezésében leírt.*

Ennek tükrében az, a másodfokú eljárásban feltárt tény, mely szerint nem áll a Foglalkoztatási Osztály rendelkezésére információ arról, hogy az ügyfél 2016. évben munkaviszonyt létesített volna, pusztán azt bizonyítja, hogy az ügyfél, vagy az ügyfél által szolgáltatott információ nem jutott el addig a rendszerig, amelyben a Foglalkoztatási Osztály munkatársa ezt a tényrt rögzíti.

A másodfokú hatóság kétséget kizáróan nem bizonyította azt az eljárásában, hogy az ügyfél nem jelent meg a hivatalban, és nem kísérelte meg a tevékenység megkezdését bejelenteni, ugyanúgy, ahogy azt megelőzően és azt követően is maradéktalanul teljesítette a hatóság által számára *határozatban előírt* kötelezettségeket. A szóbeli bejelentést a másodfokú eljárás hitelt érdemlően nem zárta ki. A másodfokú hatóság azt igazolta, hogy a bejelentés írásos dokumentálása nem történt meg, ebből következtetett arra, hogy a bejelentés sem történt meg.

E helyütt szükséges kitérni arra a szintén lényeges kérdésre, hogy a jogosult figyelmét a kötelezettséget előíró határozatban nem hívták fel, hogy a bejelentés kizárólagosan írásbeli lehet. A csatolt határozatban csupán az szerepel, hogy az ellátásban részesülő a jogosultság feltételeit érintő lényeges tények, körülmények megváltozását 15 napon belül *köteles bejelenteni* a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala *Hatósági Osztályán*. A határozatban nem jelenik meg az, hogy a bejelentést *írásban* kell megtenni. A határozatban az sem jelenik meg, hogy a munkavégzés bejelentésének igazolására a hatóság az általa alkalmazott eljárási rend szerint dokumentumot bocsát ki, de az sem jelent meg a határozatban, hogy ez a dokumentum,

jegyzőkönyv, hivatalos feljegyzés, hatósági igazolás, vagy egyéb irat kiadásának formájában történik.

A másodfokú eljárásban a hatóságnak kétséget kizáróan nem sikerült tisztáznia, hogy a panaszos mely hatóságnál jelent meg, és mely hatóságnál való megjelenés volt számára előíranyozva. Abban a nyilvántartásba vétel iránti kérelemben, amelyet a megkeresett szerv válasza szerint a kérelmező is aláírt, ugyanis az szerepelt, hogy a körülményeiben bekövetkezett változást, a Debreceni Járási Hivatalnak kell bejelentenie. A kötelezettséget előíró határozatban viszont a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala Hatósági Osztályán való bejelentés szerepelt, a másodfokú eljárásban azonban azt a választ, hogy nem rendelkeznek információval arról, hogy a panaszos 2016. évben munkaszerződéssel munkaviszonyt létesített, a Foglalkoztatási Osztály adta.

A másodfokú hatóság az eljárásról szóló beszámolójában arra is felhívta a figyelmemet, hogy a „*közigazgatási eljárásban az írásbeliség kiemelt fontosságú, bizonyító erővel rendelkező, írásbeli dokumentum hiányában (a panaszos) bejelentése nem volt alátámasztott*”.

A válaszó a Szocvtv. 36. § (1a) bekezdésére is hivatkozott, mely arról rendelkezik, hogy a szünetelésre okot adó körülmény bekövetkeztéről, valamint a szünetelésre okot adó körülmény megszűnéséről az aktív korúak ellátására jogosult személy 8 napon belül *értesíti* az ellátást megállapító szervet. A Szocvtv. 36. §-a a foglalkoztatást helyettesítő támogatás folyósításának szüneteléséről szól. Erre abban az esetben kerül sor, ha a jogosult keresőtevékenységet végez, az azt megalapozó jogviszony fennállásának első 120 napjában. E körbe nem tartozik az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló törvény szerint létesített munkaviszony keretében végzett munka, valamint a háztartási munka.

A Szocvtv. megkeresett szerv által szintén hivatkozott 9. § (1) bekezdése – illeszkedve az az Flt. 36. § (1) bekezdéséhez – arról rendelkezik, hogy az ellátásban részesülő személy a jogosultság feltételeit érintő lényeges tények, körülmények megváltozásáról 15 napon belül köteles *értesíteni* az ellátást megállapító szervet. Ha a szociális ellátásban részesülő személy a bejelentési kötelezettségét határidőben nem teljesíti, az ellátás rosszhiszemű igénybevételének a 17. § (1) bekezdésben foglaltak szerinti megállapítása esetén az ellátás igénybevételét a bejelentésre nyitva álló határidő első napjától kezdődően kell rosszhiszeműnek tekinteni.

Ugyancsak a másodfokú hatóság fogalmazott úgy a válaszlevelében: „*ismert*, hogy a járási hivatal ügyintézői az ügyfél szóbeli bejelentését minden esetben írásban dokumentálják jegyzőkönyv vagy hivatalos feljegyzés formájában”, illetve „*az is ismert*, hogy a járási hivatal hatósági osztályán megjelent ügyfelek által benyújtani kívánt dokumentumot minden esetben átveszik”.

Amint arra fentebb már utaltam, megkeresésemben részletes tájékoztatást kértem a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatal Hatósági Osztályának a jogosultság feltételeit érintő lényeges tények, körülmények változásának bejelentésével összefüggő eljárásrendjéről, illetve csatolni kértem *a változás bejelentésével kapcsolatos hatósági eljárást szabályozó, 2015. szeptember 14-ét követően hatályos dokumentumot*. A megkeresett szerv válasza szerint a jogosultság feltételeit érintő lényeges tények, körülmények megváltozásának – *így a munkaviszony létesítésének – bejelentése nem került szabályozásra*.

Fentiek alapján tehát a 30 napos munkavégzés teljesítésével kapcsolatos, a jogosult által követendő bejelentés eljárási rendje *ismert*, de nem szabályozott.

Mindezzel összefüggésben az is megállapítható, hogy arra az ombudsmani kérdésre, hogy a jogosultság feltételeit érintő lényeges tények, körülmények változásának bejelentésével összefüggő eljárásrend szabályozott-e, a Szocvtv. megkeresett szerv által hivatkozott, fentebb részletezett rendelkezései sem adnak választ. A vizsgált kérdés tekintetében e rendelkezések pusztán azt rögzítik, hogy a jogosult *értesíteni* köteles az ellátást megállapító szervet, további részletszabályokról – a bejelentésre megszabott határidőn túl –, ezek között az *értesítés módjáról*, eljárási rendjéről nem rendelkezik. Mivel pedig a hivatkozott jogszabályhelyek az eljárás *rendjét* nem szabályozzák, és a válasz szerint ez sem a szakirányító szerv által, sem helyileg nem került

szabályozásra, nem tisztázható az sem, hogy milyen *ismert* szabályokat kellett volna követnie a panaszosnak a 30 napos munkavégzést bejelentésekor.

Amint arra a diósdí eset vizsgálata kapcsán fentebb már rámutattam, a hatóság, a Ket. 72. §-a szerinti határozatban foglalt rendelkezésének egyértelműnek, követhetőnek, és végrehajthatónak kell lennie a kötelezett számára.

A vizsgált esetben a hatósági határozat, illetve a hatósági határozatban a Ket. 72. § (1) bekezdés ef) pontja alapján hivatkozott jogszabályhelyek sem határozták meg azt a kötelezettséget, hogy a panaszosnak a bejelentési kötelezettségét írásban kell megtennie, illetve a bejelentés megtételét utóbb írásban kell igazolnia, ha szükséges.

Amennyiben a hatóság úgy ítéli meg, hogy eljárásában a bizonyító erővel rendelkező, írásbeli dokumentumot fogadja el a kötelezettség teljesítésének igazolásaként, akkor a kötelezettség előírásakor ezt a határozatában meg kell jelenítenie. Az ügyféli jogok sérelme nélkül ugyanis olyan kötelezettség teljesítése, melyet a hatósági határozat világosan, a kötelezett számára is egyértelműen nem rögzített, nem lehetséges.

*Mindezek miatt a vizsgált hatósági eljárás nem felel jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz való jog követelményének.*

A másodfokú hatóság anélkül, hogy a fenti kérdéseket tisztázta volna, elfogadta a hatóság feltételezését, mely szerint a panaszos a bejelentési kötelezettség elmulasztása miatt megtevesztette az eljáró szervet.

A rosszhiszeműséget vizsgálva – válaszadó által hivatkozott Szocvtv. 36. § (1a) bekezdésén túl – át kell tekinteni az ügy szempontjából ugyancsak fontos rendelkezést tartalmazó 36. § (1d) bekezdést is. A Szocvtv. e szakasza választja külön a jogosulatlanul, de a bejelentési kötelezettség teljesítése esetén nem rosszhiszeműen igénybe vett ellátást a bejelentési kötelezettség elmulasztása miatt jogosulatlanul, rosszhiszeműen igénybe vett ellátástól.

A rosszhiszeműség megítélésénél szükséges figyelemmel lenni a Szocvtv. hivatkozott szakaszához fűzött kommentárra is. Azokban az esetekben, ha közfoglalkoztatásban, képzésben, keresőtevékenységben való részvétel miatt válik jogosulatlannál a szociális ellátás igénybevétele, akkor ezen ellátások rosszhiszeműség hiányában is megtéríthetőek. A jogszabály módosítása azokban az esetekben teszi lehetővé a rosszhiszeműségtől független visszakövetelést, *ha a személy megélhetése más módon biztosított.*

A rosszhiszeműséget ennek tükrében vizsgálva a következőket állapíthatjuk meg a panaszos esetében:

A rosszhiszeműség tisztázására irányuló eljárás a panaszos fellebbezésére indult jogorvoslat során nem volt kétséget kizáró. Rosszhiszeműségről a vizsgált esetben is akkor beszélhetünk, ha a jogosult tisztában volt a kötelezettségével, azt mégis vétkezen megszegte.

A hatóság vizsgálat során áttekintett eljárása, a keletkezett dokumentumok, illetve azok hiánya azt támasztják alá, hogy a panaszos nem kapott megfelelő tájékoztatást a 30 napos munkavégzés teljesítés bejelentése során őt terhelő kötelezettségekről, és a teljesítés igazolásának pontos módjáról. Ennek hiányában az, hogy a kialakult helyzetet a panaszos vétkes magatartása idézte elő, kétséget kizáróan nem igazolható.

Végül szükséges felhívni a figyelmet az Flt. – hozzá fűzött kommentárban megfogalmazott – átfogó céljára is. Eszerint az álláskereső létszámának csökkentése érdekében elsődleges cél a munka világába történő visszatérés elősegítése, ezért a törvény az általános rendelkezések között hangsúlyozottan is kiemeli, hogy számukra az Flt. III. fejezetében és más jogszabályokban meghatározott foglalkoztatást elősegítő támogatásokat, szolgáltatásokat ún. aktív eszközöket, vagy egyéb eszközöket (például adókedvezményeket) kell alkalmazni. Ezen eszközök eredménytelensége esetén, azaz, ha a munkaviszony létesítése nem sikerül, sor kerülhet álláskeresői ellátás megállapítására.

A foglalkoztatási rendszerben az Flt. szerint nyújtható támogatások köre, valamint a támogatások folyósításának feltételei megváltoznak annak érdekében, hogy *az értékteremtő munka valódi alternatívát jelentsen a tartós munkanélküliség és a munkaerő piacra való mielőbbi visszatérés lehetősége*

*között.*

A munkaerőpiacra való visszatérést leginkább az szolgálja, ha a támogatott személy a 30 napos munkavégzési kötelezettségét is a valódi munkaerőpiacon teljesíti. Ha munkalehetőség nincs, közfoglalkoztatásban nem tudják a rászorulót alkalmazni, és képzésben való részvételére sincs mód, piaci munkaadónál teljesített munkavégzési kötelezettség a legoptimálisabb. Amennyiben tehát a rászoruló talál egy, vagy több olyan munkáltatót, amelynél egyben, folyamatosan 30 napig, vagy több részletben képes teljesíteni a reá rótt kötelezettséget, akkor az Flt. deklarált céljából következően ehhez számára a szükséges támogatást biztosítani kell. Ebbe beleértendő a megfelelő minőségű és részletezettségű tájékoztatás is, a jogszabályoknak maradéktalanul megfelelő hatósági eljárás, illetve az ezzel kapcsolatos eljárási rend rögzítése is.

## Összegzés

Az esetek vizsgálata alapján a leglényegesebb tapasztalat az, hogy nem kiszámítható, milyen hosszú időszakra folyósítják a hatóságok az időközben jogosulatlanná vált rászorulóknak számára a támogatást.

Ez az őri esetben egy év utóbb jogosulatlannak minősített támogatás folyósítását, illetve visszafizetésének elrendelését jelentette, mert a jogosulatlanságot csupán az éves felülvizsgálat során észlelte a hatóság. A diósi esetben a rászorulót ugyan márciustól törölték a nyilvántartásból, de erről a támogatást folyósító szervet csak októberben értesítették, tehát ebben az esetben is meghaladta a 6 hónapot az utóbb jogosulatlannak minősített támogatás folyósítása. A debreceni esetben pedig szintén az éves felülvizsgálati eljárásban minősítették jogosulatlanná az időközben folyósított ellátást.

A támogatás folyósításának feltétele a 3 havonkénti megjelenési kötelezettség teljesítése. A kötelezettség határnapját követő naptól egyértelműen megállapítható, hogy teljesülnek-e mindazok a feltételek, amelyek alapján a rászoruló továbbra is jogosult a támogatásra. Ezeket azonban a hatóságok ekkor nem vizsgálják, a támogatás folyósítása akkor is hónapokon át folytatódik, ha a kérelmező a számára megszabott feltételt nem teljesíti. Ennek egyenes következménye a jogosulatlanul folyósított támogatások felhalmozódása, és a nagy összegű visszafizetési kötelezettség keletkezése.

Nem elfogadható az eljáró szervek által hivatkozott érvelés, mely szerint a hatóságnak már nem kell felszólítania a jogosultat a személyes megjelenési kötelezettség teljesítésére, mivel arra a hatóságot a megváltozott jogszabályi környezet miatt már semmi nem kötelezi. A jogosultság megszűnésének határozatban történő megállapítása nem azonos – a már hatályon kívül helyezett – felszólítási kötelezettséggel. Attól függetlenül, hogy a mulasztó jogosultat már nem kell felszólítania, a hatóságnak a nyilvántartásból meg kell tudnia állapítania, hogy a jogosult eleget tett-e a számára előírt feltételnek, ennek alapján pedig fennáll a hatóságnak azon kötelezettsége, hogy a támogatás jogosulatlan továbbfolyósításának megakadályozása érdekében a szükséges intézkedéseket megtegye.

A támogatások jogosultság nélküli továbbfolyósításának két következménye van. Egyrészt visszás ez a helyzet azért, mert jogszabály biztosítja az igazolási kérelem előterjesztését az ügyfél számára. Formálisan az ügyfél a hatósági eljárásban, 3, 6, vagy 9 hónappal később, illetőleg az éves felülvizsgálat során jogszerűen tudna élni e jogával, a vizsgált hatósági eljárásokban azonban erre nem került sor. Amennyiben azonban a jogosultság megszűnésének tényét a jogosultsági feltételek teljesítésének elmaradásakor, tehát legkorábban az előírt megjelenési kötelezettség elmulasztását követően állapítja meg határozatában a hatóság, nagyobb az esélye annak is, hogy az ügyfél képes e jogával élni, és igazolni tudja, miért maradt el a feltétel teljesítése. További kérdésként merül fel azonban az, hogy hogyan értesül a rászoruló arról, hogy 6 hónapon belül igazolással élhet, ha erről a hatóságtól nem kap tájékoztatást? Erre vonatkozóan ugyanis egyik esetben sem tartalmazott felvilágosítást a vizsgált hatósági határozat.

Másrészt viszont a jogosulatlan támogatást a hatályos jogszabályok szerint köteles

visszafizetni a támogatott. Mivel azonban ez nem közvetlenül a jogosultsági feltételek teljesítésének elmaradásakor, tehát legkorábban az előírt megjelenési kötelezettség elmulasztását követően, 3 hónap után, hanem több hónap, esetleg a teljes év elmúltával, a felülvizsgálati eljárás eredményeként következik be, százezer forintos nagyságrendű visszatérítést eredményez. Az így kialakult állapot pedig azért aggályos, mert az egyébként jövedelem nélküli rászoruló személyre aránytalanul nagy terhet ró, szemben azzal, ha csak a 3 hónap alatt felvett, megközelítőleg 60 ezer forint összegű támogatás visszafizetésével kell számolnia.

A vizsgálat tapasztalatai szerint az eljáró szervek a fentebbiekben elemzett jogalkalmazói gyakorlata következtében olyan helyzet alakult ki, amely alkalmas volt arra, hogy a jogi kérdésekben járatlan, laikus panaszosok az eljárás során kiszolgáltatott helyzetbe kerüljenek, illetve elzárták őket egyes, egyébként mindenki számára biztosított jogi garanciáktól. Ez az ő vonatkozásukban elsősorban a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jog sérelmét idézte elő.

A vizsgálat azt a feltevést is megerősítette, hogy a szociális támogatás rendszere napjainkra olyan, különösen bonyolult normarendszerré formálódott, amelyben az eligazodás a jogban járatlan rászorulók számára is kizárólag világosan értelmezett jogszabályok és egyértelműen megfogalmazott előírások mentén lehetséges. A jogegyenlőség, illetve a fegyverek egyenlőségének elve pedig a hatóság és az ügyfél viszonyrendszerében akkor érvényesülhet érdemben, ha a kérelmező megkapja a megfelelő tájékoztatásokat ahhoz, hogy a jogát, jogos érdekét érvényesíthesse a szociális eljárásban.

Korábbi jelentéseimben már rámutattam arra, hogy a szélsőségesen rászoruló polgáraitól való gondoskodás az állam egyik kiemelkedően fontos feladata. A jogalkotó és a jogalkalmazó szerv számára egyaránt fontos célt jelent: a megfelelő ellátási rendszereket működtetni az alapjogi normáknak (jogállamiság elve, a jobbiztonság követelménye, a hatósági ügyek tisztességes intézése, a szociális biztonsághoz való jog) is megfelelő segítő mechanizmusok kialakításával és e rendszeren belül felelős intézkedést hozni.

Az Alkotmánybíróság több határozatában<sup>25</sup> rámutatott arra, hogy az állam alkotmányos kötelezettségének tesz eleget, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Hangsúlyozta azt is, hogy ezen belül a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalompolitikai céljait.

A rászorultsági ellátással összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is kiemelte,<sup>26</sup> hogy a szociális ellátások törvényi megváltoztatásának alkotmányossági ismérvei részben függetlenek attól a kérdéstől, hogy az Alkotmány 70/E. § alapján (szociális biztonsághoz való jog) milyen szolgáltatások illetnék meg a jogosultakat. 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.*

Végül az esetek vizsgálata során feltárt hiányosságok alapján, a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme érdekében hangsúlyozottan kívánom felhívni a jogalkalmazó hatóságok figyelmét a közigazgatás korszerűsítését jelentő „Jó Állam-konceptió” egyik lényegese kérdésére: a tájékoztatási kötelezettség jelentőségére. A kérelmezőket ugyanis a szociális transfereket érintő eljárásaik minden szakaszában teljes körű és hiteles tájékoztatás illeti meg. A támogatások általános feltételeiről való pontos és naprakész információk megszerzésének feltételeit pedig az eljáráson kívül is biztosítani kell számukra.

<sup>25</sup> 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 196, 199, 200. 43/1995. (VI. 30.) AB határozat

<sup>26</sup> 43/1995. (VI. 30.) AB határozat

## Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapjogi visszasságok orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem

- a *Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal vezetőjét*, hogy vizsgálja meg az őri panaszos ügyében a visszatérítendő támogatás 3 hónapnyi összegre történő mérséklésének lehetőségét.
- a *Pest Megyei Kormányhivatal vezetőjét*, hogy vizsgálja meg a diósdói panaszos aktív korúak ellátása körében megállapított foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultsága visszaállításának lehetőségét.
- a *Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal vezetőjét*, hogy vizsgálja meg a debreceni panaszos aktív korúak ellátása körében megállapított foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultsága visszaállításának lehetőségét.
- a *nemzetgazdasági minisztert*, és a *Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatot irányító államtitkárt*, hogy a vizsgált kérdéskör alapjogokkal kapcsolatos, jelentésben feltárt összefüggései alapján a rendelkezésükre álló eszközökkel segítsék a jogalkalmazókat az alapjogokat nem sértő joggyakorlat kialakítására, különösen a jogosulatlan támogatás huzamosabb ideig történő folyósításának megelőzése, illetve az ügyfelek megfelelő mélységű és részletezettségű tájékoztatása terén.
- a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat honlapján olyan naprakész, hatályos jogszabályokon alapuló, rendszeresen frissített tájékoztatót tegyenek közzé, amely pontos és hiteles információt nyújt a vizsgált kérdéskör tekintetében mind az állampolgárok, mind a hatósági jogalkalmazók számára.

Budapest, 2018. március 20.

Székely László

