

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4403/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

Az eljárás megindítása

A panaszos érettségi utáni szakképzésben vett részt szociális gondozó, szervező szakon, amelynek keretében külső gyakorlatát egy idősek otthonában töltötte. A tanuló szerződése alapján a szakmai gyakorlólé helyének ösztöndíjat kellett volna számára folyósítania, azonban arra – beadványa benyújtásáig – nem került sor. Sérelmezte, hogy a jogszabályi előírások, valamint a tanuló szerződése is kötelezi a gyakorlólé helyet az ösztöndíj fizetésére, azonban ezen kötelezettségének – a panaszos többszöri kérése ellenére – nem tett eleget. A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített művelődéshez, illetve munkához, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) és b) pontja és (2) bekezdése alapján írásbeli tájékoztatást kértem a Hajdú–Bihar megyei Kereskedelmi és Iparkamarától, illetve a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnökétől, valamint a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójától.

Az érintett alkotmányos jogok és követelmények

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független demokratikus jogállam.”]
- A tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”]
- A művelődéshez való jog: [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés „Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”]
- A munkához való jog [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”]

Az alkalmazott jogszabályok

- A szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény (a továbbiakban: Sztv.);
- A szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló 2011. évi CLV. törvény
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- A gyakorlati képzés költségeinek a szakképzési hozzájárulás terhére történő elszámolásánál figyelembe vehető gyakorlati képzési normatívák mértékéről és a csökkentő tétel számításáról szóló 280/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet
- A Nemzeti Foglalkoztatási Alap képzési alaprészből nyújtható szakképzési célú támogatások szabályairól szóló 24/2012. (VIII. 15.) NGM rendelet

- A szakképzés megkezdésének és folytatásának feltételeiről, valamint a térségi integrált szakképző központ tanácsadó testületéről szóló 8/2006. (III. 23.) OM rendelet

A megállapított tényállás

A panaszos a Püspökladányi Karacs Ferenc Gimnázium, Szakközépiskola, Szakiskola diákjaként érettségi utáni képzésen folytatta tanulmányait szociális gondozó, szervező szakon. Külső gyakorlatát – két másik osztálytársával együtt – a Nádudvari Református Egyházközség Idősek Otthonában töltötte. A gyakorlóléssel kötött tanuló szerződése alapján a szervezetnek biztosítania kellett a tanulót megillető juttatásokat – így például pénzbeli juttatást, útiköltség-térítést, stb. – erre azonban esetükben nem került sor. Az első félévben – a panaszos beadványa szerint – a gyakorlóléssel azzal indokolta az ösztöndíj folyósításának elmaradását, hogy nem készült el az erre vonatkozó jogszabály. Januártól azonban hatályba lépett az irányadó jogszabály, de ösztöndíjat továbbra sem kaptak. A gyakorlóléssel állítása szerint azért, mert még nem kapták meg az ahhoz szükséges támogatást. Mivel a panaszos hónapok óta hiába várta az ösztöndíj folyósítását, ezért – figyelemmel arra is, hogy a tanuló szerződését a Hajdú-Bihar megyei Kereskedelmi és Iparkamara ellenjegyezte – először a helyi kamarához fordult segítségért. A kamara arról tájékoztatta, hogy a tanuló szerződése alapján járna számára az ösztöndíj. Mivel annak folyósítására továbbra sem került sor, ezért ügye megoldása érdekében hivatalomhoz fordult.

A beadvány alapján először a *Hajdú-Bihar megyei Kereskedelmi és Iparkamarához* fordultam tájékoztatásért. A helyi kamarai szervezet azonban többszöri sürgetésem ellenére sem válaszolt. Minderre tekintettel az ügyben írásos megkereséssel fordultam a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnökéhez, illetve emellett munkatársaim az ügyben személyes egyeztetést folytattak a kamara főtitkárával valamint oktatási és képzési igazgatójával. Mindeközben megérkezett a helyi kamara válaszelevele is.

A kapott tájékoztatás szerint a Nádudvari Református Egyházközség Idősek Otthona 2013 januárjában hat – szociális gondozó, szervező, illetve szociális gondozó, ápoló szakon – tanuló diákkal kötött tanuló szerződést. 2013. szeptember 17-én – tanulói bejelentés alapján – a Hajdú-Bihar Megyei Kereskedelmi és Iparkamara ellenőrzést tartott az idősek otthonában, melynek során megállapította, hogy a 2013. február és augusztus közötti időszakban, a gyakorlati képzésben részt vevő hat tanuló havi juttatását a gyakorlóléssel nem fizette ki. Mindezek miatt 2013. október 4-én végzésben kötelezte a gyakorlóléssel a feltárt hiányosságok megszüntetésére és 15 napon belüli pótlására. Ezt követően az idősek otthona – mivel a tanulók gyakorlati képzésével felmerülő kötelezettségeit támogatásból kívánta fedezni – 2013. október 8-án megküldte a kamara számára azt a Nemzeti Munkaügyi Hivatalnak (továbbiakban: NMH) címzett dokumentumot, amelyben igazolta, hogy az ösztöndíjak kifizetéséhez támogatást igényelt. Az igény befogadásáról az NMH Szak- és Felnőttképzési Igazgatóság Támogatási Főosztálya 2013. szeptember 27-én értesítette.

2013 decemberében és 2014 januárjában a kamara szakképzési tanácsadója többször is megkereste a gyakorlati képzőhelyet annak érdekében, hogy igazolja a tanulóknak történő kifizetéseket. Ennek a kötelezettségének azonban a gyakorlóléssel nem tudott eleget tenni. 2014. január 13-án ugyanakkor – vélhetően a fizetési szándéka igazolásaként – megküldte az NMH-val kötött, 2013. december 23-i dátummal ellátott támogatási szerződését, melyet 2014. január 4-én kapott kézhez. Mivel a kért igazolások továbbra sem érkeztek meg a kamarához, 2014. április 10-én a szakképzési tanácsadó ismételen tanácsadói látogatást tett a gyakorlóléshelyen. Ekkor arról tájékoztatták, hogy a támogatás egy részét az idősek otthona már megkapta, s ezt az összeget – fejenként 53.685 forintot – a tanulók számára át is utalta. A támogatás további része – tájékoztatásuk szerint – még kifizetésre vár. 2014. június 25-én a területi kamara ismét ellenőrzést rendelt el az idősek otthonánál.

A 2014. július 4-én megtartott ellenőrzés megállapította, hogy az addig teljesített 53.685 forint összegén kívül további tanulói juttatás megfizetésére nem került sor. Mivel az ismétlődő ellenőrzés továbbra is hiányosságokat tárt fel, ezért a szakképzési törvény (továbbiakban: Sztv.) 61. § (2) bekezdése alapján¹ a kamarának a gyakorlóléhelyet a jogszabálysértés megszüntetésére ismételten fel kellett szólítania, emellett bírságot kellett volna kiszabnia. Tekintettel azonban arra, hogy az Sztv. 88. § (2) c) pontjában meghatározottak szerint a *gyakorlati képzést folytató szervezetek szakképzési tevékenysége ellenőrzése során kiszabható bírság mértékét a Kormány rendeletben határozza meg, a vonatkozó rendelet azonban még nem jelent meg, ezért bírságot nem tudtak kiszabni*. A területi kamara a bírság kiszabhatóságáról és mértékéről állásfoglalást kért a *Magyar Kereskedelmi és Iparkamarától* (továbbiakban: MKIK).

A területi kamara által írt tájékoztató levelet – a munkatársaimmal történő személyes konzultációt követően – az MKIK a következőkkel egészítette ki.

1. Az idősek otthona a 2013. január 31-i hatállyal kötött tanulószerveződésekre vonatkozóan – a *2012/2013-as tanévre – 2013. április 19-én* nyújtotta be a támogatási kérelmét, amely 2013. május 5-én érkezett meg az NMH-hoz.

2. Az NHM a *2013. szeptember 27-én* kelt levelében értesítette az idősek otthonát arról, hogy a támogatási kérelmét befogadta. A levélhez mellékelte a szükséges, kitöltendő nyomtatványokat, illetve pótlólag kérte, hogy a nyilvántartásba vételről szóló kamarai határozatát, illetve a bankszámla feletti rendelkezéshez előírt aláírás bejelentő cégszerűen hitelesített másolatát a gyakorlóléhely küldje meg. A levél azonban a *2013/2014-es tanévre* vonatkozó támogatási szerződés megkötéséről rendelkezett. A csatolt adatlapot az idősek otthona *2013. október 11-én* postázta az NMH részére. Mivel azonban az adatlapok a 2013/2014-es tanévre szóltak, ezért az idősek otthona abban a tudatban küldte vissza a kért nyomtatványokat, hogy ezzel benyújtotta a 2013/2014-es tanévre vonatkozó támogatási kérelmét is.

3. *2013. november 13-án* – azon indokkal, hogy tévesen került feltüntetésre a támogatásnál figyelembe vehető hónapok száma (mindössze 4 hónap szerepelt) – a 2012/2013-as tanévre vonatkozó támogatási kérelemmel kapcsolatban az NMH hiánypótlásra szólította fel a gyakorlóléhelyet. Mivel az idősek otthona bizonytalan volt abban, hogy megfelelően tölti-e ki az adatlapot, 2013. november 27-én írásban kért segítséget. Választ azonban nem kapott.

4. Mindezek ellenére *2013. december 21-én* aláírták a támogatási szerződést, amelyen azonban – az NMH későbbi tájékoztatása szerint *tévesen – a 2013/2014-es tanév szerepelt* hivatkozási időszakként.

5. *2014. március 26-án* az aláírt szerződés alapján a támogatási összeg egy részének a folyósítása megtörtént. Mivel a gyakorlóléhely úgy gondolta, hogy két tanévre vonatkozóan is benyújtotta a pályázatát (valójában ez nem így volt), illetve az aláírt szerződés a 2013/2014-es tanévre szólt, nem tudta értelmezni, hogy mire vonatkozik a kifizetés. Emiatt telefonon kereste meg az NHM-t, s ekkor derült ki, hogy a megkötött szerződésben téves a hivatkozási időszak.

6. Miután a telefonos egyeztetés alapján tisztázódott, melyik tanévről van szó, az idősek otthona az NMH javaslatára benyújtotta a 2013/2014-es tanévre vonatkozó támogatási kérelmét is.

¹ A szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. tv. 61. § (1) A területileg illetékes gazdasági kamara végzéssel kötelezi a gyakorlati képzést folytató szervezetet a jogszabálysértés azonnali megszüntetésére és a hiányzó feltételek tizenöt napon belül történő pótlására, amennyiben az ellenőrzése során azt észleli, hogy d) a gyakorlati képzést folytató szervezet a tanulószerveződésekben vállalt kötelezettségeinek nem tesz maradéktalanul eleget, (2) Ha a gyakorlati képzést folytató szervezet az (1) bekezdés szerinti végzésben előírt kötelezettségének a végzésben meghatározott határidő elteltéig nem tesz eleget, a területileg illetékes gazdasági kamara a jogszabálysértés megszüntetésére ismételten - tizenöt napos határidővel - kötelezi, és egyidejűleg bírságot szab ki.

A 2014. szeptember 9-én kelt levelében az MKIK arról is tájékoztatott, hogy az általa beszerzett információk szerint a 2012/2013-as tanévre benyújtott pályázat dokumentálása (szükséges adatlapok, igazolások benyújtása) rendben megtörtént, az igényelt támogatást folyósították. Azonban mivel a vonatkozó szerződés hibásan lett kitöltve (másik tanév került megjelölésre benne), ezen felül a gyakorlólhely írásos segítségkérése ellenére sem került tisztázásra a figyelembe vehető hónapok száma, így a pályázó nem tudja értelmezni, miért a folyósított összeget utalták ki számára. Annál is inkább, mivel az átutalt összeg nem fedezte a teljes tanulószervezéses időszakra kötelezően kifizetendő tanulói juttatás összegét. Emiatt az elszámolás sem történt meg.

A 2013/2014-es tanévre vonatkozó pályázattal kapcsolatban azonban – az MKIK álláspontja szerint – továbbra is több bizonytalanság is van. Nem egyértelmű, hogy azt mikor nyújtották be – ugyanis a pályázó és az NMH különböző időpontot tart nyilván ezzel kapcsolatban – illetve az sem tisztázott, hogy a pályázat elbírálásához milyen további dokumentumok hiányoznak. Mindezek miatt további egyeztetésre van szükség.

Tekintettel arra, hogy a vizsgálat eddigi adatai alapján arra következtettem, hogy az ösztöndíj folyósítására azért nem került sor, mert a gyakorlólhely az igényelt támogatást – különböző adminisztratív okok miatt (elírás, tanév téves megjelölése, stb.) – nem kapta meg az NMH-tól, ezért szükségesnek tartottam ezzel összefüggésben megkeresni az NMH főigazgatóját is. A főigazgató tájékoztatása szerint a szerződéskötést és az összeg folyósítását, már a 2012/2013. tanévre vonatkozóan is több tényező nehezítette. A folyósítás feltétele a támogatási szerződés megkötése és csak ezt követően kerülhet sor a támogatási összeg kiutalására. 2013. november 4-én érkezett be az NMH-hoz a területi kamara igazolása a gyakorlólhely nyilvántartásba vételéről, azonban a korábban benyújtott támogatási igénybejelentő adatlap, illetve a megküldött kamarai igazolás támogatási időszakának megjelölésében adateltérés volt. Ennek tisztázása érdekében 2013. november 13-án hiánypótló levelet küldtek az intézménynek. A telefonos egyeztetést követően a gyakorlólhely 2013. december 6-i dátummal ismételt megküldte a kamarai igazolást, amely alapján előkészítették a támogatási szerződést, amelyet – a 2012/2013. tanévre vonatkozóan – 2013. december 21-én írtak alá. A dokumentumok késedelmes beérkezése miatt azonban a támogatási szerződés 3.1. pontjában az NMH nem ezt, hanem az aktuális tanévet – 2013/2014 – tüntette fel. Ennek ellenére a támogatás folyósítása – a leadott dokumentumok alapján – a 2012/2013. tanévre vonatkozóan történt meg.

A támogatási összeg folyósításának feltétele a NAV által kiállított köztartozás mentességről szóló igazolás. A Nádudvari Református Egyházközség Idősek Otthona többszöri felszólítás után csak 2014. február 26-án küldte meg ezt az igazolást, ennek következtében az intézmény csak a 2014. március 17-én megküldött elszámolási formanyomtatványon, utólag tudta érvényesíteni a normatív támogatási igényét. A pénzügyi teljesítésre így csak 2014. március 26-án kerülhetett sor. Összességében tehát az intézmény – késve ugyan –, de a 2012/2013-as tanévre vonatkozóan megkapta a tanulószervezéses tanulók gyakorlati képzésére igényelt támogatást, amivel el is számolt.

A 2013/2014-es tanévre vonatkozóan – a főigazgató hivatalomnak írt válaszelevele időpontjában – még nem került sor a támogatási összeg folyósítására, mivel az intézmény nem a tanév kezdetét megelőzően, hanem 2014. április 18-án küldte meg a támogatási igénybejelentő adatlapját. Az adatlap kézhezvételét követően levélben tájékoztatták arról, hogy a 2013/2014. tanévre vonatkozó szerződés utólagos megkötéséhez, milyen dokumentumok szükségesek (adatbekérő nyomtatvány, területileg illetékes gazdasági kamara nyilvántartásba vételéről szóló határozata, aláírás bejelentő karton cégszerűen hitelesített másolata, valamint köztartozás mentességet igazoló dokumentum).

Mivel a gyakorlólhely ezeket a dokumentumokat nem nyújtotta be, 2014. augusztus 22-én az NMH kezdeményezésére személyes egyeztetésre került sor az idősek otthona képviselőjének és a képző intézmény igazgatójának részvételével.

A személyes egyeztetésen tisztázták, milyen dokumentumokat kell benyújtania a gyakorlólóhelynek ahhoz, hogy újbóli igényét érvényesíteni tudja. A pénzügyi teljesítés feltétele ismét a 2013/2014. tanévre vonatkozó támogatási szerződés megkötése volt, melynek előkészítéséhez szükség volt a köztartozás mentesség igazolásának, a kamara által igazolt részletes tanulószerveződéses adatokat tartalmazó összesítő táblázatnak, a gyakorlati képzőhely nyilvántartásba vételéről szóló kamarai határozatnak és az aláírási címpéldánynak a benyújtására. A megbeszélést éppen annak érdekében tartották, hogy az intézmény a 2013/2014. évi igénybejelentésének feltételeihez szükséges dokumentumokat mielőbb benyújtsa.

A főigazgató ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy *a Támogatottnak* (a gyakorlólóhelynek) a személyes egyeztetés nélkül is *tudnia kellett volna, hogy milyen kötelezettséget kell teljesítenie a támogatási szerződés megkötése érdekében.* Az NMH honlapján ugyanis megtalálhatóak a gyakorlati képzést végző, hozzájárulásra nem kötelezett egyéb szervezetek támogatásának szabályait tartalmazó dokumentumok, és a kitöltendő adatlapok is. Az igénylőt tehát a támogatási igény benyújtásánál nem mentesítheti a tájékozatlansága.

Az egyeztetések és a honlapon található tájékoztató ellenére az idők otthona a támogatási igényét – a rendkívül késedelmes ügyintézés miatt –, ismételen csak az elszámolási időszakban tudta érvényesíteni. A kamara által igazolt tanulószerveződéses tanulók adatait tartalmazó táblázatot 2014. szeptember 18-án kapták meg az intézménytől, a kamarai határozatot 2014. szeptember 25-én, e-mailen küldte meg a Hajdú-Bihar megyei Iparkamara munkatársa, a köztartozás mentességet igazoló dokumentum 2014. október 6-án érkezett meg, az aláírási címpéldány pedig – 2014. október 13-ig – még egyáltalán nem érkezett meg az NMH-hoz. A főigazgató ezzel összefüggésben ismételen kiemelte, hogy önmagában az a tény, hogy az NMH Támogatási Főosztálya késedelmesen küldi meg az intézménynek szóló visszaigazolást – mivel az ehhez szükséges adatok, dokumentumok a gyakorlólóhely mulasztása miatt késve érkeznek meg hozzá –, nem okozhat késedelmes teljesítést. A késedelmes ügyintézés ugyanis nem befolyásolhatja a gyakorlati képzésben részesülő tanulók juttatásainak a kifizetését, mivel az Sztv. 84. §-ának (1) bekezdése szerint *az egyéb gyakorlati képzés költségeit* – az e törvényben meghatározottak szerint – *a gyakorlati képzést szervező biztosítja.*

A tanuló részére tehát a tanulószerveződés megkötésének napjától jár a juttatás, amelynek kifizetését nem befolyásolhatja, hogy a gazdálkodó szervezet egyébként részesül-e valamilyen támogatásban.

Az Sztv. szerint meghatározott „*egyéb szervezetek*” számára a Nemzeti Fejlesztési Alap Képzési Alaprészének forrásából – ameddig a forrás rendelkezésre áll – utólag pótolja a gyakorlati képzést vállaló szervezet kiadásait. A Rendelet 26. §-ának (1)-(3) bekezdései értelmében az NMH adott tanévre vonatkozóan köt támogatási szerződést a támogatás valamennyi feltételének fennállása esetén. Nem köthető támogatási szerződés hiányosan benyújtott, vagy pontatlanul kitöltött igénylőlap alapján, illetve olyan gyakorlati képzést végző egyéb szervezet esetén, amely igénylése benyújtásának időpontjában nem minősül köztartozásmentes adózónak.

A főigazgató álláspontja szerint a 2013/2014. tanévre szóló támogatási szerződés aláírásának előkészítése az NMH és a Hajdú-Bihar megyei Iparkamara munkatársai személyes közreműködésének köszönhető. Hathatós telefonos és írásos kapcsolattartásuk, segítségük nélkül nem tudták volna az intézménnyel a támogatási szerződést megkötni, így nem valósulhatott volna meg annak kifizetése. Az NMH részéről az aláírások megtörténtek, az idők otthonának még meg kellene küldenie az aláírási címpéldányt, hogy alá tudják írni a szerződést és a 2013/2014. tanévre vonatkozó utólagos támogatási igényét az intézmény be tudja nyújtani.

A Rendelet 27. §-ának (6) bekezdése értelmében: „Hiányos vagy ellentmondó adatokat tartalmazó igénybejelentés benyújtása esetén a határidőt a hiánypótlási felhívás teljesítésének időpontjától kell számítani. Amennyiben a gyakorlati képzést végző egyéb szervezet a második hiánypótlásra történő felhívásnak nyolc napon belül nem tesz eleget, az NMH mentesül a támogatási összeg átutalásától és jogosult a támogatási szerződéstől elállni.” Mindezek ellenére az intézkedéseket annak érdekében tették meg – az ombudsmani hivatal által jelzett panaszbejelentést megelőzően is – hogy az intézményben gyakorlati képzésben résztvevő diákokat ne érje hátrány, hozzájuthassanak a járandóságukhoz.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint *az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszaesség), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs.*

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint a biztos vizsgálatának tárgya valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása lehet, az (1) a) pontja pedig e tekintetben kifejezetten nevesíti a közigazgatási szervet. A Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) kormányrendelet 1. § (1) bekezdése szerint² a Nemzeti Munkaügyi Hivatal foglalkoztatáspolitikai, munkavédelmi, munkaügyi, szak- és felnőttképzési feladatokat ellátó központi hivatal, amely a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés g) pontja értelmében központi államigazgatási szervnek minősül. A gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény 3. § (1) bekezdése értelmében a gazdasági kamarák köztestületek, amelyek az Ajbt. 18. § (1) bekezdés d) pontja szerint az ombudsman által vizsgálhatóak. Emellett a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara és annak területi szervei – a szakképzési törvény felhatalmazása alapján – a szakképzés gyakorlati helyei, valamint az általuk kötött tanulószerveződések nyilvántartása és ellenőrzése, tekintetében a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény szabályai alapján, hatósági jogkörben járnak el, mindezek alapján megállapítottam, hogy az érintett szervekre az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed.*

A vizsgálat kapcsán indokolt rámutatni arra is, hogy a biztos vizsgálata során a hatósági jogalkalmazói tevékenység mellett azt is vizsgálja, hogy a tevékenységet szabályozó, azok alapjául szolgáló egyes jogszabályok összhangban állnak-e az alkotmányos alapjogokkal, valamint követelményekkel. *A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelmek megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

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

² Az idézett szöveg a Kormányrendelet 2014. szeptember 04-ig hatályos szövege. 2015. január 1-től a Kormányrendelet hatályát veszítette

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

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllel azt mondta ki azt, 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.*”

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

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat].

Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a tisztességes eljáráshoz való jogot explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszer testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félreértelmezésének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'...”. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

Az 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 fejtsék ki a tevékenységüket. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell, amiből az következik, hogy az ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogát az eljárás minden szakaszában érvényesíteni kell.

Ezen cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.³

A tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmánybírói gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.⁴ Az Alkotmánybíróság határozatban utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.⁵

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

³ Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

⁴ 315/E/2003. (X. 7.) AB határozat

⁵ 6/1998 (III. 11) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

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.

2. A művelődéshez való jog

Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. E cikk (2) bekezdése szerint Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. A nemzetközi aspektusok kapcsán lényeges a Gyermekek jogairól szóló Egyezmény 4. cikke, amely szerint a részes államok meghoznak minden olyan törvényhozási, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amelyek az Egyezményben elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek. Ha gazdasági, szociális és kulturális jogokról van szó, ezeket az intézkedéseket a rendelkezésükre álló erőforrások határai között és szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében hozzák meg. Az Egyezmény 28. cikkében foglaltakat az alábbiak szerint:

1. Az Egyezményben részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából:

- a) az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik;
- b) előmozdítják a középfokú oktatás, különböző, mind általános, mind szakirányú formáinak megszervezését, és ezeket minden gyermek számára megnyitják és hozzáférhetővé teszik, továbbá intézkedéseket tesznek az oktatás ingyenességének bevezetésére és szükség esetére pénzügyi segítségnyújtásra;
- c) minden arra alkalmas eszközzel biztosítják, hogy bárki képességeitől függően bejuthasson a felsőoktatásba;
- d) minden gyermek számára nyílttá és hozzáférhetővé teszik az iskolai és pályaválasztási tájékoztatást és tanácsadást;
- e) intézkedéseket tesznek az iskolába járás rendszerességének előmozdítására és a lemorzsolódás csökkentésére.

2. Az Egyezményben részes államok megtesznek minden alkalmas intézkedést annak érdekében, hogy az iskolai fegyelmet a gyermeknek, mint emberi lénynek a méltóságával összeegyeztethetően és az Egyezménynek megfelelően alkalmazzák.

3. Az Egyezményben részes államok elősegítik és előmozdítják a nemzetközi együttműködést az oktatásügy területén, különösen annak érdekében, hogy megszüntessék a tudatlanságot és az írástudatlanságot az egész világon, és megkönnyítsék a tudományos és technikai ismeretek megszerzését, valamint a korszerű oktatási módszerek megismerését. Ebben a tekintetben különösen figyelembe veszik a fejlődő országok szükségleteit.

III. Az ügy érdemében

1. A tanulószereződés kötésének feltételei

1.1. A szakmai gyakorlóhely nyilvántartásba vétele

A szakképzés rendszeréről, azon belül a gyakorlati képzés megszervezéséről és az ahhoz kapcsolódó tanulószereződés kötéséről a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény (Sztv.) tartalmaz rendelkezéseket. Az Sztv. 43. § (1) bekezdése szerint *tanulószereződést az a gyakorlati képzést szervező gazdálkodó szervezet vagy – a (2) bekezdésben meghatározott – egyéb olyan szerv, szervezet köthet, amely a gyakorlati képzés folytatására jogosult szervezetek közhiteles hatósági nyilvántartásában szerepel.*

A 43. § (2) bekezdése szerint tanulósz szerződés kötésére jogosult egyéb szerv, szervezet lehet

a) a köznevelési intézmények kivételével az Egészségügy, az Egészségügyi technika, a Szociális, a Pedagógia, a Képző- és iparművészet, a Hang-, film és színháztechnika ágazatba tartozó, valamint a honvédelemért felelős miniszter hatáskörébe tartozó szakképesítések megszerzésére irányuló gyakorlati képzést szervező

aa) költségvetési szervként működő intézmény,

ab) alapítvány, egyesület, egyházi jogi személy,

ac) ab) alpon tban meghatározottak fenntartásában működő intézmény

b) a Mezőgazdaság, a Kertészet és parképítés, valamint az Élelmiszeripar ágazatba tartozó gyakorlati képzést szervező östermelő.

Az Sztv. – a korábban hatályban lévő szakképzési törvényhez képest⁶ – kibővíti a tanulósz szerződés kötésére jogosult szervezetek körét. Az új szabályozás értelmében nemcsak a szakképzési hozzájárulás fizetésére kötelezett cégek, vállalkozók, gazdálkodó szervezetek köthetnek tanulósz szerződést, hanem egyéb – a jogszabályban tételesen meghatározott – szervezetek is. Ezáltal a tanulósz szerződéses gyakorlati képzés azon szakképesítések esetében is lehetővé vált, amelyeknél a gyakorlati képzés – természeténél fogva – nem biztosítható vállalati környezetben, a szakképzési hozzájárulásra kötelezett gazdálkodó szervezetek által. Ezek az egészségügyi, szociális, művészeti, közművelődési ágazatok, illetve az östermelők által biztosítható agrár szakképesítések. Ezen szervezeteknél (a továbbiakban: *egyéb szervezetek*) a tanulósz szerződéssel kapcsolatban felmerülő költségeket, az igénylésüket követően – a szakképzési hozzájárulásra kötelezettek által elszámolható mértékkel azonos módon – a Nemzeti Foglalkoztatási Alap képzési alaprésze, támogatásként téríti meg. Az egyéb szervezeteknél tanulósz szerződéssel gyakorlati képzésen részt vevő tanulókat ugyanolyan juttatások és kedvezmények illetik meg, mint a gazdálkodó szervezeteknél gyakorlati képzésben részesülő tanulókat.

A tanulósz szerződés kötésének ugyanakkor fontos feltétele, hogy *az adott szerv(ezet) szerepeljen a gyakorlati képzés folytatására jogosult szervezetek nyilvántartásában*, amelyet a területileg illetékes gazdasági kamara vezet {Sztv. 43. § (3)}. A nyilvántartásba vétel feltétele, hogy a kérelmező rendelkezzen az Sztv.-ben, továbbá a szakképzés megkezdésének és folytatásának feltételeiről szóló kormányrendeletben a gyakorlati képzés folytatására meghatározott személyi és tárgyi feltételekkel és vállalja, hogy kötelezően alkalmazza az adott szakképesítésre kiadott szakképzési kerettantervet {Sztv. 43. § (4)}. Amennyiben a kérelmező ezen feltételeknek megfelel, a nyilvántartást vezető területi kamara a nyilvántartásba vétel iránti kérelemnek helyt ad {Sztv. 45. § (1)}.

Az Sztv. alapján tehát a kamarai nyilvántartásnak egyben garanciának is kell lennie arra, hogy a gyakorlóhely olyan – az Sztv.-ben és Kormányrendeletben meghatározott – megfelelő személyi és tárgyi feltételekkel rendelkező szervezet, amely ellenőrizhető módon végzi a tanulók gyakorlati képzését, és igényli az ez után járó támogatást. Ehhez azonban nemcsak megfelelő gyakorlati képzési helyszín, hanem kellő szakértelem, eszközök, felszerelés és pedagógiai jártasság is szükséges. *Csak ezen feltételeknek megfelelő és a kamarai nyilvántartásban szereplő szervezet jogosult a szakképzésben részt vevő diákkal tanulósz szerződést kötni.*

1.2. A tanulósz szerződés nyilvántartása

A tanulósz szerződés megkötésének elősegítése, illetve annak nyilvántartása a gazdasági kamara feladata. Ha a gazdasági kamara közreműködése eredményeként nem kerül sor tanulósz szerződés megkötésére, a gazdasági kamara tájékoztatja erről a tanuló jogviszonya szerinti szakképző iskolát. Ebben az esetben a szakképző iskola gondoskodik a tanuló gyakorlati képzéséről {Sztv. 46. § (1)-(2)}.

⁶ 1993. évi LXXVI. törvény a szakképzésről Hatálytalan: 2012. I. 1-től

Annak érdekében, hogy ezen – gyakorlati képzéssel kapcsolatos – feladatának a szakképző iskola meg tudjon felelni, a tanév megkezdése előtt már ismernie kell, hogy a nála tanulói jogviszonyban állók közül ki lesz az, aki tanulószerveződés keretében és ki az, aki az iskolai tanműhelyben fogja teljesíteni a gyakorlati képzését. Az Sztv. 47. § (1) bekezdése ennek érdekében előírja, hogy *a tanuló gyakorlati képzését vállaló szervezetnek a tanulószerveződés megkötésére vonatkozó szándékát a tanév megkezdése előtti május hó tizenötödik napjáig be kell jelentenie a nyilvántartást vezető szervnek* és a tanuló szakmai elméleti képzését ellátó szakképző iskolának. A megkötött tanulószerveződést a gyakorlati képzést szervező szervezet öt napon belül megküldi a nyilvántartást vezető szerv részére ellenjegyzés céljából.

A 47. § (2) bekezdése szerint a tanulószerveződést lehetőleg minden év augusztus 15-ig kell megkötöni. A nyilvántartást vezető szerv a tanulószerveződést *a megküldéstől számított tíz napon belül ellenjegyzi*, ha a tanulószerveződés megfelel e törvény előírásainak. Az aláírt és ellenjegyzett tanulószerveződés egy példányát a nyilvántartást vezető szerv az ellenjegyzéstől számított öt napon belül megküldi a szakképző iskolának. A tanulószerveződés az ellenjegyzéssel válik érvényessé, és a tanulószerveződésben megjelölt naptól hatályos {Sztv. 47. § (3)}. Mindezekre figyelemmel megállapítottam, hogy a vizsgált esetben a panaszos (Tanuló) és a gyakorlólé hely (Szervezet) 2013. január 31-i dátummal kötött tanulószerveződést szociális gondozó, szervező szakképesítés gyakorlati képzésére, amely szerveződést a Hajdú-Bihar Megyei Kereskedelmi és Iparkamara – a törvényben előírt tíz napos határidővel szemben – csak 2013. március 20-i dátummal jegyzett ellen.

2. *A tanulószerveződéssel kapcsolatos költségek és azok finanszírozása*

Az Sztv. 84. § (1) bekezdése értelmében a szakképző iskolában a szakmai elméleti és a szakképző iskolában szervezett gyakorlati képzés költségeit – a nemzeti köznevelésről szóló törvény és a mindenkori költségvetési törvény alapján – az állami költségvetés és a fenntartó hozzájárulása biztosítja. Az egyéb gyakorlati képzés költségeit az e törvényben meghatározottak szerint a gyakorlati képzést szervező biztosítja.

A szakképzési hozzájárulás fizetésére kötelezett gazdálkodó szervezetek a tanulószerveződéssel kapcsolatos gyakorlati foglalkoztatás költségeit levonhatják a szakképzési hozzájárulásuk összegéből. A gyakorlati képzést végző *egyéb szervezetek* támogatásáról a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló 2011. évi CLV. törvény 12. § b) pontja rendelkezik, mely szerint a Nemzeti Foglalkoztatási Alap képzési alaprészének az éves költségvetési törvényben meghatározott „Szakképzési és felnőttképzési támogatások” elnevezésű eredeti kiadási előirányzata tartalmazza a hozzájárulásra nem kötelezett, a szakképzésről szóló törvény szerint tanulószerveződés kötésére jogosult egyéb szerv, szervezet normatív támogatását szolgáló keretösszeget.

A törvény végrehajtására kiadott, a Nemzeti Foglalkoztatási Alap képzési alaprészből nyújtható szakképzési célú támogatások szabályairól szóló 24/2012. (VIII. 15.) NGM rendelet (továbbiakban: Rendelet) 24. § (1) bekezdése értelmében pedig az Sztv.-ben meghatározott, *gyakorlati képzést végző egyéb szervezet részére*, a költségvetési hozzájárulásra jogosult szakképző iskolában folyó szakképesítésre, *az általa kötött tanulószerveződés alapján folytatott gyakorlati képzésre, igénylése alapján az adott tanévre támogatás nyújtható.*

A Nádudvari Református Egyházközség Idősek Otthona – mint gyakorlati képzést végző hely – az Sztv. 43. § (2) bekezdése alapján *egyéb szervezetnek* minősül, amely a gyakorlati képzéssel járó költségei megtérítése érdekében jogosult a támogatásra. A Rendelet 24. § (4) bekezdése szerint ugyanakkor, amennyiben a tanév megkezdését követően kerül sor a tanulószerveződés megkötésére, és a támogatás igénylésére vonatkozó kérelem a tanulószerveződés megkötését követő 15 napon belül benyújtásra kerül, a támogatás a tanulószerveződés megkötésének napjától nyújtható.

Ha azonban a támogatás igénylésére vonatkozó kérelem a tanulószerveződés megkötését követő 15 napon túl kerül benyújtásra, a támogatás legkorábban a támogatás igénylésére vonatkozó kérelem benyújtásának a napjától kezdődően nyújtható.

3. A vizsgált esetre vonatkozó megállapításaim

Az Alaptörvényben rögzített *tisztességes eljáráshoz való jog* nemcsak azt a követelményt foglalja magában, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, hanem az érvényre jutásához szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok *segítsék az ügyféli jogok érvényesülését*. Vizsgálatom során ugyanakkor azt állapítottam meg, hogy a konkrét ügyben érintett valamennyi szerv – a szakmai gyakorlóléhely, a területi kamara, illetve az NMH is – az eljárása során folyamatosan megszegte a rá irányadó eljárási határidőket, emellett egyáltalán nem, vagy csak megkésve tettek eleget a jogszabályból adódó kötelezettségeiknek, ezáltal nem segítették elő a panaszos jogainak mielőbbi érvényre jutását.

3.1. A területi kamara vonatkozásában

A vizsgálat feltárta, hogy – bár a tanulószerveződést a felek 2013. január 31-én kötötték – a területi kamara azt csak március 20-án jegyezte ellen, azaz eljárása során – már a tanulószerveződés megkötésekor – jóval túllépte az ellenjegyzésre nyitva álló, jogszabályban rögzített 10 napos határidőt.

Azonban ezt követően sem tett eleget a törvényben előírt kötelezettségeinek. Annak vizsgálatára ugyanis, hogy a felek eleget tesznek-e a tanulószerveződésben foglalt kötelezettségeiknek, a gazdasági kamara jogosult, illetve köteles. Az Sztv. 58. § (2) bekezdése szerint a tanulószerveződés és az együttműködési megállapodás alapján folyó gyakorlati képzés komplex szakmai és hatósági ellenőrzését a gazdasági kamara végzi. Az Sztv. 60. § (1) bekezdése értelmében pedig a nyilvántartásban szereplő gyakorlati képzést szervező szervezet szakképzési tevékenységét – a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai szerint – a gazdasági kamara ellenőrzi a tanulóval tanuló jogviszonyban álló szakképző iskola, a tanuló, kiskorú tanuló esetén a szülő (gyám) megkeresése alapján vagy egyébként hivatalból. Az ellenőrzés – többek között – kiterjedhet arra is, hogy a gyakorlati képzőhely a tanulószerveződésben vállalt kötelezettségeinek maradéktalanul eleget tesz-e {Sztv. 60. § (3)}.

A konkrét esetben a kamara hivatalból egyáltalán nem folytatott vizsgálatot, arra csak azt követően került sor, hogy a panaszos Tanuló – mivel akkor már kilenc hónapja nem kapta meg a tanulószerveződés alapján őt megillető juttatásokat –, a területi kamarához fordult. A gyakorlóléhely helyszíni ellenőrzésre így csak szeptember 17-én került sor. A kamarai vizsgálat megállapította, hogy a gyakorlati képzőhely az általa tanulószerveződés alapján foglalkoztatott hat tanuló esetében nem tett eleget a szerződésben vállalt kötelezettségének. Mindezek alapján – az Sztv. 61. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően⁷ – a 2013. október 4-én hozott végzésében 15 napos határidővel kötelezte a gyakorlóléhelyet – többek között – a hat tanuló tanulószerveződés szerinti juttatásának február, március, április, május, június, július, augusztus és szeptember havi megfizetésére.

A gyakorlóléhely azonban a végzésben megjelölt határidőig továbbra sem tett eleget ezen kötelezettségeinek. Bár 2013. október 8-án megküldte a kamara számára az NMH-nak címzett támogatási kérelmét, illetve az NMH visszaigazolását az igény befogadásáról, a tanulók felé a fizetési kötelezettségének továbbra sem tett eleget.

⁷ Sztv. 61. § (1) A területileg illetékes gazdasági kamara végzéssel kötelezi a gyakorlati képzést folytató szervezetet a jogszabálysértés azonnali megszüntetésére és a hiányzó feltételek tizenöt napon belül történő pótlására, amennyiben az ellenőrzése során azt észleli, hogy d) a gyakorlati képzést folytató szervezet a tanulószerveződésben vállalt kötelezettségeinek nem tesz maradéktalanul eleget

Ezzel összefüggésben megállapítottam, hogy az Sztv. 61 § (2) bekezdése előírja, hogy amennyiben a gyakorlati képzést folytató szervezet a végzésben előírt kötelezettségének a végzésben meghatározott határidő elteltéig nem tesz eleget, a területileg illetékes gazdasági kamara a jogszabálysértés megszüntetésére ismételten – tizenöt napos határidővel – kötelezi, és egyidejűleg bírságot szab ki. A 61. § (3) bekezdése alapján pedig, ha a gyakorlati képzést folytató szervezet a) a feltárt jogszabálysértést nem szünteti meg, b) a mulasztott kötelezettségét nem teljesíti, a területileg illetékes gazdasági kamara a gyakorlati képzést szervező vagy folytató szervezetet törli a nyilvántartásból, és három évre eltiltja a gyakorlati képzés folytatásától.

A területi kamarának tehát – a végzésben előírt kötelezettségek teljesítésének elmulasztása miatt – ismételten fel kellett volna hívnia a gyakorlóléhelyet a tanulói juttatások kifizetésére, egyúttal bírságot kellett volna kiszabnia. Amennyiben pedig ezt követően is azt észleli, hogy a végzésben foglaltak teljesítésére továbbra sem kerül sor, úgy a gyakorlóléhely törölnie kellett volna a nyilvántartásból.

Ezzel szemben a kamara ezen megismételt ellenőrzési tevékenységének – határidőben – nem tett eleget, és nem élt az Sztv.-ben biztosított szankcionálási jogkörével sem, azaz nem hozta meg azokat az érdemi intézkedéseket, amelyek a tanulók jogai érvényre juttatásához szükségesek lettek volna. Ennek következtében a szakképzés első (tan)éve úgy telt el, hogy a gyakorlóléhely nem tett eleget a tanulók felé vállalt kötelezettségeinek.

A vizsgálat ugyanakkor azt is feltárta, hogy ezen – jogszabályban előírt – szankciók alkalmazására a továbbiakban sem került sor. Még azt követően sem, hogy 2013 decemberében és 2014 januárjában – azaz a szakképzés második évében – a szakképzési tanácsadó ismételten több ízben kérte a gyakorlóléhelyet, hogy igazolja a tanulói juttatások kifizetését, amelyre továbbra sem került sor. Végezetül csak 2014. április 10-én – az ismételt kamarai tanácsadói látogatás napján – utaltak át a tanulók számára fejenként 53.685 forint összegű juttatást. Ez az összeg azonban a 2012/2013-as tanév II. félévének nyolc hónapjából, mindössze négy havi juttatásnak felelt meg.

A gyakorlati képzés befejezésének időpontja 2014. június 30-a volt. Ezen időpontig azonban nem történt meg az adott tanévre – sem az első, sem a második félévre – a tanulói juttatások kifizetése. Álláspontom szerint az a mulasztás, hogy a területi kamara a hat tanuló szerződéses diákot is érintő, a szakképzés időtartama alatt folyamatosan fennálló jogszabálysértő helyzet mielőbbi megoldása érdekében nem tette meg a szükséges intézkedéseket és nem élt a jogszabályban biztosított szankcionálási jogával, komoly aggályokat vet fel. A tanulói bejelentést követően ugyanis pontos ismerete volt arról, hogy a tanulói juttatások kifizetése nem történt meg, illetve e tárgyban ombudsmani eljárás is megindult, amely során munkatársam megkereső levélben kérte fel a területi kamarát, hogy a tanulók panaszát vizsgálja ki és annak eredményéről, illetve a megtett intézkedéseiről tájékoztassa hivatalomat.

Ezzel kapcsolatban szeretném hangsúlyozni, hogy a gyakorlati képzés ellenőrzésének – a minőségi, munkaerőpiac-orientált és keresett szakmát nyújtó szakképzés megteremtése és fenntartása érdekében – garanciális jelentősége van. Kizárólag a rendszeres, következetes ellenőrzési tevékenység biztosíthatja azt, hogy a tanuló szerződést kötő szakmai gyakorlóléhelyek minden esetben eleget tegyenek a jogszabályban foglalt kötelezettségeiknek. Ennek elmulasztása a szakképzés színvonalának csökkenéséhez, végső soron pedig a szakképzésben részt vevő tanulók jogainak sérelméhez vezethet.

Mindezekből következően megállapítom, hogy a területi kamara indokolatlanul elhúzódozó hatósági eljárása és az a tény, hogy az ellenőrzése eredményeként feltárt hiányosságok pótlásának elmulasztása miatt a gyakorlóléhelyel szemben nem hozta meg a szükséges szankciókat, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá az érintett panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszas helyzetet eredményezett.

Mindezen megállapítást annak ellenére fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a területi kamara arról is tájékoztatott, hogy a gyakorlóléssel szemben azért nem tudott bírságot kiszabni, mivel még nem készült el az a Kormányrendelet, amely a kiszabható bírság mértékét meghatározza. Az Sztv. 88. § (2) c) pontja szerint ugyanis a *gyakorlati képzést folytató szervezetek szakképzési tevékenysége ellenőrzése során kiszabható bírság mértékét a Kormányrendeletben határozza meg.*

Vizsgálatom során emellett azt is megállapítottam, hogy hasonlóképpen nem történt meg a jogszabályban előírt ellenőrzési kötelezettség részletszabályainak megalkotása sem. Az Sztv. 62. § (4) bekezdése ugyanis szintén arról rendelkezik, hogy a gyakorlati képzést folytató szervezetek ellenőrzésének részletes szabályait kormányrendelet állapítja meg.

Ezzel összefüggésben szeretném nyomatékosítani, hogy a kamara ezen jogszabályban előírt, garanciális jelentőségű jogkörei gyakorlásához elengedhetetlen, hogy ténylegesen rendelkezzen azon jogosítványokkal – például szankcionálási, bírságolási lehetőséggel – amelyek szükségesek az ellenőrzése során kiadott végzése érvényre juttatásához. Amennyiben ugyanis az ehhez szükséges részletszabályok nem kerülnek megalkotásra, úgy fennáll a veszélye annak, hogy a kamara ellenőrzési jogköre „kiürül”, pusztán formálissá válik. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban azonban a jogbiztonság sérelmet szenved. A közigazgatás törvényessége csak akkor valósulhat meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik.

Ezzel összefüggésben megállapítom, hogy a jogalkotónak az a mulasztása, hogy a szakképzési törvényhez kapcsolódóan nem alkotta meg az annak végrehajtására szolgáló Kormányrendeletet, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszas helyzetet eredményez.

3.2. A szakmai gyakorlóléssel vonatkozásában

A tanulószerveződés 5.2. pontja rögzítette, hogy *a gyakorlati képzés kezdete a Szervezetnél, 2013. február 15. – várható befejezése 2014. június 30.* A 8. pontja pedig megállapította, hogy a Szervezet biztosítja a Tanulót megillető juttatásokat, kedvezményeket az Sztv.-ben és az iskolai rendszerű szakképzésben részt vevő tanulók juttatásairól szóló rendelet rendelkezései szerint:

- pénzbeli juttatást *a tanulószerveződés teljes időtartamára*, beleértve az oktatási szüneteket is {Sztv. 63. § és 64. § (3)},
- kedvezményes étkeztetést, útiköltség-térítést, munkaruhát, egyéni védőfelszerelést, tisztálkodási eszközt és kötelező juttatásokat {Sztv. 68. § (1)}.

A tanulókat tehát már *a tanulószerveződés megkötésének időpontjától, annak teljes időtartamára* megillették a pénzbeli és egyéb juttatások. Ennek megfelelően a *gyakorlati képzőhely a juttatások kifizetését nem teheti függővé egy esetleges, jövőbeni támogatás elnyerésétől.* A diákoknak járó pénzbeli juttatásokat abban az esetben is idejében ki kell fizetnie, amennyiben – esetleg – nem részesül a gyakorlati képzés költségeinek normatív támogatásában. A gyakorlóléssel tehát valójában – jogszerűen – nem köthetne addig tanulószerveződést, amíg nem látja biztosítottnak a tanulószerveződésben vállalt kötelezettségei teljesítését.

Jelen esetben – feltételezhetően – a hat diákkal történt tanulószerveződés megkötésekor az idősök otthonának nem állt rendelkezésére a tanulószerveződés alapján kifizetendő juttatások összege. Ezen összeget a Nemzeti Foglalkoztatási Alap képzési alaprészből nyújtható szakképzési célú támogatásból kívánta finanszírozni. Ennek ellenére a gyakorlati képzés költségeinek megtérítése iránti támogatási kérelmét csak jóval az adott tanév kezdete és a tanulószerveződések megkötése után, megkésve, *április 19-én* nyújtotta be. A benyújtott kérelme ráadásul – mint utólag kiderült – hiányos volt, nem tartalmazta a szükséges mellékleteket.

Ezzel kapcsolatban szeretném hangsúlyozni, hogy a megpályázott támogatás „elnyerésének” *alapvető feltétele, hogy az igénylő a támogatási igényét az előírt módon és határidőben benyújtsa.*

Másrészről *a támogatás nem egy normatív módon járó összeg, hanem csupán egy lehetőség* a gyakorlóléhelyek számára, amely keret kimerülése esetén az illetékes szervek nem tudnak további támogatási összeget folyósítani. Mindezek alapján az NMH által folyósított támogatás nem lehetett volna a „feltétele” a gyakorlati képzésben részt vevő tanulói juttatások kifizetésének. Ezen összegnek már a tanulószervező megkötésekor, de legkésőbb a pénzügyi juttatások kifizetésének esedékességekor a gyakorlóléhely rendelkezésére kellett volna állnia.

Ezzel összefüggésben ismételnem szeretném kiemelni azon – az előbbieken már kifejtett – álláspontomat, mely szerint *annak a garanciája, hogy a gyakorlóléhely olyan – az Sztv.-ben és Kormányrendeletben meghatározott – megfelelő személyi és tárgyi feltételekkel rendelkező szervezet, amely ellenőrizhető módon végzi a tanulók gyakorlati képzését, a kamarai nyilvántartás és a – rendszeres – kamara ellenőrzési tevékenység.* A kamarának éppen ezért különös figyelemmel kell eljárnia mind a nyilvántartásba vételi kérelem elbírálása, mind a gyakorlóléhelyek későbbi ellenőrzése során. Csak így kerülhető el, hogy olyan szervezet is felvételt nyerjen, szerepeljen a nyilvántartásban, illetve tanulószervezőt kössön, amely nem felel meg a törvény által előírt követelményeknek.

3.3. A Nemzeti Munkaügyi Hivatal vonatkozásában

Az NMH eljárásának vizsgálatakor szintén azt állapítottam meg, hogy a támogatási igény elbírálásával kapcsolatos eljárása során nem tett maradéktalanul eleget a tisztességes eljárás követelményének. Bár a támogatási kérelem „már” 2013. május 5-én megérkezett hivatalához, csak több mint négy és fél hónap eltelte után, szeptember 27-én értesítette a gyakorlóléhelyet az igény befogadásáról és szólította fel a hiányzó dokumentumok pótlására és ekkor küldte meg számára a támogatási kérelem elbírálásához szükséges kitöltendő nyomtatványokat. Ezáltal megsértette az eljárási határidőkre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket.

Vizsgálatom azt is feltárta, hogy a felek által 2013. december 21-én aláírt támogatási szerződésben az NMH nem azt az időtartamot jelölte meg – a 2012/2013-as tanévet – amelyre a gyakorlóléhely szándéka valójában irányult, hanem a következő, 2013/2014-es tanévet tüntette fel támogatási időszakul. (Ennek a tévedésnek valóban lehetett az az oka, hogy az előző tanév időközben már lezárult, s a szerződés aláírásakor az NMH-ban már a 2013/2014-es tanévre vonatkozó igénylések bírálata zajlott.)⁸ A beérkező válaszok alapján ugyanakkor számomra nem volt egyértelműen megállapítható, hogy ez az „elírás” mennyiben késleltette a támogatás folyósítását. Ezért ezzel kapcsolatban megállapítást nem teszek.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Nemzeti Munkaügyi Hivatal azon eljárása, hogy a támogatási igény beérkezését követően hónapokig nem intézkedett a hiányzó dokumentumok pótlásáról, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszas helyzetet eredményezett.

Az NMH eljárásával kapcsolatban ugyanakkor fontosnak tartom megjegyezni azt is, hogy a hatóságok valóban „tehetetlenek” azokban az esetekben, amikor az igénylő az igényléshez szükséges dokumentumokat nem vagy nem megfelelően nyújtja be. Ezen magatartás jogszerű következménye az igénylés elutasítása.

Éppen ezért *örömmel üdvözlöm az NMH és a területi kamara azon eljárását, amellyel igyekeztek elősegíteni, hogy a gyakorlóléhely a támogatáshoz szükséges dokumentumokat benyújtsa.*

⁸ A Rendelet 24. § (1) bekezdése ugyanis kimondja, hogy támogatás *az adott tanévre igényelhető*, illetve és (4) bekezdés szerint pedig, *amennyiben a támogatás igénylésére vonatkozó kérelem a tanulószervező megkötését követő 15 napon túl kerül benyújtásra, a támogatás legkorábban a támogatás igénylésére vonatkozó kérelem benyújtásának a napjától kezdődően nyújtható.*

A hivatalomnak megküldött válaszlevelek tanúsága szerint ugyanis az NMH és a területi kamara közös közreműködésével, segítségükkel, külön egyeztetések kezdeményezésével igyekeztek előmozdítani, hogy a gyakorlólhely a támogatás igényléséhez szükséges nyomtatványokat megfelelően kitöltse és a még hiányzó dokumentumokat benyújtsa, ezáltal hozzájusson az általa igényelt támogatási összeghez. 2014. augusztus 22-én – az NMH kezdeményezésére – személyes egyeztetésre került sor a gyakorlati képzőhely és a képző intézmény részvételével, ahol tisztázták, hogy milyen dokumentumokat kell benyújtania ahhoz, hogy az általa igényelt támogatást folyósítani tudják.

Epilógus

Tekintettel arra, hogy a megkeresésekre adott válaszlevelek megírásának időpontjában a gyakorlólhely még nem nyújtotta be a támogatáshoz szükséges dokumentumokat, így nem tudták folyósítani számára az igényelt támogatási összeget és a panaszos sem kapta meg a tanulószerveződése alapján őt megillető összeget, a panaszos jogainak védelme érdekében szükségesnek tartottam ismételten megkeresni a támogatási kérelem elbírálásáért, illetve a támogatás folyósításáért felelős – az NMH 2014. december 31-i megszűnése miatt, az e területért 2015. január elsejétől felelős szervet –, a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatalt. A kapott tájékoztatás szerint a 2012/2013-as tanév II. félévére igényelt támogatást – 1.113.204 Ft-ot – az NMH 2014. március 24-én folyósította a gyakorlólhely részére. A 2013/2014-es tanév I. félévére igényelt – 1.300.982 Ft –, valamint a II. félévre igényelt – 918.252 Ft összegű – támogatást pedig 2014. november 24-én utalta át az NMH az idősök otthonának. A panaszos számára ezen időpontot követően – a tanulmányai befejezését követő fél év elteltével – utalták át a tanulószerveződés alapján őt megillető juttatást.

Intézkedéseim

1. A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem*

- a *Hajdú-Bihar Megyei Kereskedelmi és Iparkamara elnökét*, hogy a területi kamara szakképzéssel kapcsolatos feladatai ellátása során a jövőben fokozottan ügyeljen a jogszabályok betartására; ennek keretében

- a szakmai gyakorlólhelyek és a tanulószerveződések nyilvántartásba vétele, valamint azok ellenőrzésével összefüggő tevékenysége során minden esetben hozza meg a szükséges, jogszabályban előírt intézkedéseket és eljárása során hangsúlyosan legyen figyelemmel a garanciális elvek érvényesülésére;

- a Magyar *Kereskedelmi és Iparkamara elnökét*, hogy a jelentésben foglaltakra figyelemmel hívja fel az egyes területi kamarák figyelmét arra, hogy a szakképzéssel kapcsolatos feladataik ellátása során fokozottan ügyeljenek a jogszabályok betartására;

- a *Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal főigazgatóját*, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy hivatala a jövőben fokozottan ügyeljen a jogszabályokban foglalt eljárási határidők betartására;

2. A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem*

- a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy intézkedjen a szakképzési törvényhez kapcsolódó, annak végrehajtására szolgáló Kormányrendelet mielőbbi megalkotásáról.

Tekintettel arra, hogy a vizsgálattal érintett panaszos esetében, a feltárt sérelem utólagos orvoslására nincs lehetőség, ezért a konkrét ügygel kapcsolatban ombudsmani intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2015. május

Székely László sk.