

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1466/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

Az eljárás megindítása

A panaszos civil szervezet azért fordult a hivatalomhoz, mert sérelmezte, hogy a *közérdekű önkéntes tevékenységre*, valamint az *iskolai közösségi szolgálatra* (a továbbiakban: *IKSZ*) vonatkozó hatályos jogi szabályozás nem rögzíti egyértelműen a két tevékenység feltételeit, amely bizonytalanságot okoz azok jogszabályoknak megfelelő megszervezésében. Tekintettel arra, hogy – mint fogadó szervezet – rendszeresen foglalkoztatnak önkénteseket, valamint érettségi előtt álló fiatalokat, és tevékenységüket a jogszabályok betartásával kívánják végezni, ezért – figyelemmel az önkéntes munkáról készült ombudsmani jelentésben foglalt megállapításaimra is – tájékoztatásomat kérte a két tevékenység jogszerű, alapjogi követelményeknek is megfelelő megszervezésével összefüggésben.

A beadvány alapján – a nem kellően egyértelmű jogi helyzet és gyakorlat kapcsán – felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvével és az ebből levezethető jogbiztonság követelményével, a munkához és a biztonságos munkavégzéshez való joggal, valamint a gyermekek megfelelő védelemhez való jogával összefüggő visszásság gyanúja. Mindezekre, valamint arra is figyelemmel, hogy az iskolai közösségi szolgálattal, valamint az önkéntes munkával összefüggésben már több ízben is fordultak beadvánnyal hivatalomhoz, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem az Emberi Erőforrások Miniszterétől.

Érintett alkotmányos jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- A munkához való jog [XII. cikk (1) „*Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.*”]
- A biztonságos munkafeltételekhez való jog [XVII. cikk (3): „*Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.*”]
- A gyermekmunka tilalma, a fiatalkorú munkavállalók fokozott munkahelyi védelmével összefüggő állami intézményvédelmi kötelezettség [XVIII. cikk (1): *Gyermekek foglalkoztatása – testi, szellemi és erkölcsi fejlődésüket nem veszélyeztető, törvényben meghatározott esetek kivételével – tilos. (2) Magyarország külön intézkedésekkel biztosítja a fiatalok és a szülők munkahelyi védelmét.*]
- A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „*Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.*” [XVI. cikk (1)]

Alkalmazott jogszabályok

- Alaptörvény
- A közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény (Köt.)
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.)
- A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.)
- A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
- A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény
- A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénias alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI.24.) NM rendelet (Nmr.)
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (Emr.)

Előzmények

Korábban, egy panaszbeadvány alapján – *AJB-396/2014. számon* – vizsgálatot folytattam a közérdekű önkéntes munkavégzés feltételeivel összefüggésben. Az önkéntes munkára jelentkező panaszos számára ugyanis – aki ezen tevékenységgel kívánta igazolni a foglalkoztatást helyettesítő támogatás további folyósításához szükséges 30 napos kereső tevékenységet – az önkormányzat azért nem igazolta le a már elvégzett önkéntes munkanapjait, mert a munkavégzést megelőzően nem kötöttek vele önkéntes szerződést, és nem vett részt munkaköri alkalmassági vizsgálaton. Vizsgálatom eredményeként megállapítottam, hogy bár a munkavégzés – így az önkéntes munkavégzés során is – kiemelt jelentőségű, hogy a munkavállaló biztonságos munkafeltételek között tudjon dolgozni, amely feltétel magában foglalja azon követelményt is, hogy orvosi-egészségügyi szempontból is meg kell állapítani, hogy a munkavállaló az adott feladat ellátására alkalmas-e. Az önkéntesség elvéből fakadóan azonban számtalanszor előfordul, hogy eseti jelleggel, vagy olyan élethelyzetekben kerül sor az önkéntes munkára, amely esetekben nincs lehetőség az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat elvégzésére. Másrészt az önkéntesek foglalkoztatásának – mind időbeli, mind anyagi szempontból – korlátja lehet, ha a fogadó szervezetek csak az előzetes orvosi vizsgálat elvégzését követően vonhatnak be az önkénteseket az adott feladat elvégzésébe. Mindezek alapján felkértem az emberi erőforrásokért felelős minisztert, hogy tekintse át a vonatkozó szabályozást és azok módosításának kezdeményezésével tegye lehetővé, hogy az önkéntesek foglalkoztatásának ne legyen kötelező feltétele az előzetes munkaköri alkalmassági orvosi vizsgálat.

A jelentésem nyilvánosságra hozatalát követően, az abban foglalt megállapításokkal összefüggésben fordult Hivatalomhoz a panaszos civil szervezet.

A megállapított tényállás

A beadványozó civil szervezet évek óta foglalkoztat önkénteseket és iskolai közösségi szolgálatban részt vevő fiatalokat, három fő kérdéskörben is jelezte, hogy a jelenleg hatályos rendelkezések nem szabályozzák egyértelműen az ezekre a tevékenységekre vonatkozó követelményeket. Így például nem tisztázott, hogy a fogadó szervezeteknek minden esetben szükséges-e elvégeztetnie a *munkaköri alkalmassági vizsgálatot*. Bár a munkavédelmi törvény előírja, és az önkéntes munkavégzéssel összefüggésben *AJB-396/2014. számon* folytatott vizsgálatom során megkeresett Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH) Munkavédelmi és Munkaügyi Igazgatóságának főigazgató-helyettese is megerősítette ezt a kötelezettséget, azonban – álláspontjuk szerint – ez a kötelezettség sem az önkéntesség eszméjével, sem az életszerűséggel nem egyeztethető össze. Példaként említette, hogy amennyiben egy civil szervezet 50 önkéntessel kíván megvalósítani egy programot – például ételosztást, vagy szemétszedési akciót –, akkor az alkalmassági vizsgálat, amelynek díja legalább 6000 Ft/fő, több mint 300.000 forintos költséget jelentene számára, amely a gyakorlatban az önkéntes programok teljes ellehetetlenülését jelentené. A szabályozásból az sem állapítható meg, hogy minden fogadó szervezetnek, valamennyi önkéntesére vonatkozóan el kell-e végeztetnie a vizsgálatot. Azaz ha egy önkéntes személy több szervezetnél is tevékenykedik, akkor minden őt fogadó szervezetnek külön-külön el kell-e végeztetnie a vizsgálatot, mert esetleg különböző munkakörökben vállal önkéntes tevékenységet.

Meglátásuk szerint, ha a szabályozás valóban minden esetben előírja az alkalmassági vizsgálat kötelezettségét, a jogalkotó azt nem veszi figyelembe, hogy a civil szervezetek helyzete és lehetőségei tekintetében komoly veszélyt jelenthet az önkéntesség – valamint akár az iskolai közösségi szolgálat – működése is, mivel a kötelező vizsgálat korlátozhatja azok népszerűségét. Emellett a fogadószervezetek/fogadóhelyek számának drasztikus csökkenésével járhat.

A beadványozó álláspontja szerint azzal kapcsolatosan sem egyértelmű a szabályozás, hogy a fogadó szervezet *köteles-e felelősségbiztosítást kötni* a fogadott személyre, illetve az általa okozott kárra vonatkozóan. Míg ugyanis a közérdekű önkéntes tevékenység esetében a jogszabály ezt egyértelműen előírja, addig az iskolai közösségi szolgálatra vonatkozóan – bár adott esetben ugyanazon munkakörben foglalkoztatják a diákokat – ilyen kötelezettség nincs. Végezetül az sem tisztázott, hogy hogyan tudnak jogszerűen működni azok a szervezetek, *nem formális csoportok, amelyek önkéntesekkel dolgoznak, de nem az önkéntesekre vonatkozó jogszabály alapján*, hanem adott esetben szerződés nélkül, alkalmasszerűen fogadnak önkénteseket.

1. A beadványban foglalt három jelentős – bizonytalanságot okozó – kérdéssel kapcsolatban *megkerestem az emberi erőforrások miniszterét*. Levelemben arra kértem, hogy tájékoztasson a beadványban foglalt jogértelmezési problémákkal kapcsolatos álláspontjáról, illetve – amennyiben van erre irányuló jogalkotói szándék – esetlegesen az azok megoldására irányuló javaslatairól, intézkedéseiről is.

Megkeresésemre az *Emberi Erőforrások Minisztériuma közigazgatási államtitkára válaszolt*. Tájékoztatása szerint a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény (Köt.) 4. § (2) bekezdés *a*) pontja kimondja, hogy az önkéntes elláthat minden olyan tevékenységet, amelyre vonatkozóan megfelel a jogszabályokban meghatározott képesítési, egészségügyi, nyilvántartásba vételi és egyéb feltételeknek, de ezen belül nem írja elő a kötelező egészségügyi vizsgálatot. A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.) 87. § (9) bekezdése értelmében ugyanakkor a közérdekű önkéntes tevékenység szervezett munkavégzésnek minősül, ennek értelmében a munkaköri, szakmai, illetve személyes higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet is az Mvt. szabályozási körébe tartozik. Mivel a Köt. nem írja elő a kötelező egészségügyi vizsgálatot, ezért az ide vonatkozó utasításokat a fent említett jogszabályokban találhatjuk meg, melyek alapján a biztonságos munkavégzés biztosításához elkerülhetetlen a megfelelő egészségügyi ismeretekkel rendelkező szakértő igénybevétele. Meghatározott munkakörökben, tevékenységekben ezektől a vizsgálatoktól járványügyi érdekből nem lehet eltekinteni. Az NM rendelet 1. § *f*) pontja határozza meg, hogy a tanulók mely tevékenységek gyakorlása során tartoznak a rendelet hatálya alá.

Azzal kapcsolatos kérdésekre, mely szerint, amennyiben az önkéntes több szervezetnél is tevékenykedik, akkor esetében minden szervezet köteles-e a vizsgálatot elvégezni, az államtitkár arról tájékoztattott, hogy a Köt. 4 § (2) bekezdés *a*) pontja minden tevékenységre vonatkozóan iránymutató, függetlenül attól, hogy az egy vagy több szervezetnél történik. Annak eldöntéséhez, hogy adott esetben az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálatot szükséges-e elvégezni, vagy elegendő a foglalkoztathatósági szakvélemény bemutatásának lehetősége is, az adott munkakörök ismerete szükséges.

Az iskolai közösségi szolgálatra vonatkozó munkaköri alkalmassági vagy egyéb orvosi vizsgálatokkal kapcsolatban a közigazgatási államtitkár – dr. Pallér Judit mb. országos tiszti-főorvos asszony korábbi levelére hivatkozással – arról tájékoztattott, hogy álláspontja szerint a nevelési és oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VII. 31.) EMMI rendelet alapján, a középiskolai tanulók által, például óvodában végezhető közösségi szolgálat, kizárólag közös sport és szabadidős területen folytatható, így az nem tekinthető munkakörnek, továbbá nem lehet része az óvodák részére jogszabályokban előírt ellátási kötelezettségnek.

Ezért ezen tevékenységek esetében az NM rendelet előírásai nem alkalmazhatóak. Annál is inkább, mivel maga az NM rendelet is meghatározza, hogy a tanulók mely tevékenységek végzése során tartoznak a hatálya alá. Emellett a Köt. 1. §. (2) bekezdés *d*) pontja is egyértelműen meghatározza, hogy az iskolai közösségi szolgálat nem tartozik a hatálya alá. Álláspontja szerint az Mvt. 87. § 9. pontjában megállapított felsorolás taxatívnak tekinthető, így az iskolai közösségi szolgálat nem tekinthető a törvény hatálya alá tartozó, szervezett munkavégzésnek. Egyedi esetekben felmerülhet ugyan költséggel járó egészségügyi vizsgálat, vagy oltás szükségessége, de ezekben az esetekben az intézmény és a diák közösen döntheti el, hogy vállalják-e ennek a költségeit vagy elállnak a tevékenységtől. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC törvény (Nkt.), valamint az EMMI rendeletben foglaltak alapján az iskolai közösségi szolgálat teljesítésekor a tanulók nem láthatnak el munkaköri feladatokat, ebből eredően más tevékenység során sem lehet szükség egészségügyi könyvre vagy orvosi igazolásra.

A *felelősségbiztosítás* kérdésével összefüggésben az államtitkár arról tájékoztatott, hogy, a Köt. hatálya alá tartozó tevékenységek tekintetében a Köt. 3. § (4) bekezdése a kérdést egyértelműen szabályozza. Mivel azonban a Köt. 1. § (2) *d*) pontja szerint az iskolai közösségi szolgálat nem tartozik a törvény hatálya alá, így a Köt. szabályai alapján, a tanulók által okozott károkra a fogadó intézményeknek nem kötelező felelősségbiztosítást kötnie. A megkeresésben jelzett bizonytalanság kapcsán ugyanakkor elismerte, hogy *szükséges lenne ezt a problémát felülvizsgálni*. A vizsgálat során át kell tekinteni a közösségi szolgálat ellátását végző fogadó intézmények tevékenységi körét és ennek alapján kell meg kell vizsgálni a felelősségbiztosítás megkötésének szükségességét. Ehhez azonban elengedhetetlen a fogadó intézmények egyedi megkeresése. Az államtitkár ígérete szerint vizsgálata eredményéről a későbbiekben tájékoztatni fog. Álláspontja szerint ugyanakkor valószínűsíthető, hogy a fogadó intézmények a munkavállalóik tekintetében rendelkeznek felelősségbiztosítással, így a biztosított kör kiterjesztésével a problémát kezelhetőnek tartja. Végezetül a nem formális – regisztrált – csoportok működésével összefüggésben arról tájékoztatott, hogy önkéntesek fogadására a Köt. hatályán kívül is van lehetőség, ekkor azonban a Köt. által nyújtott kedvezmények, lehetőségek nem vehetőek igénybe. A közérdekű céllal történő önkéntesek foglalkoztatását azonban be kell jelenteni az EMMI felé (Köt. 11. § (1) bekezdés).

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat 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, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *a*) pontja szerint a vizsgálat tárgya hatóság tevékenysége lehet, hatóságnak minősül a közigazgatási szerv. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (1) bekezdés *d*) pontja alapján a minisztérium központi államigazgatási szervnek minősül, így az Emberi Erőforrások Minisztériuma tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

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 alapjogséremlmek megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével* tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosja következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

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 élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát vesztett 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 alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz, képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához*. Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírószági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. A szociális jogok közé sorolható foglalkoztatáshoz való jog két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog).

A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. *Az állam nemcsak elismerni köteles a munkához való jogot, hanem megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését*. Ez a gyakorlatban olyan aktív magatartást, olyan cselekvési kötelezettséget jelent az állam számára, amely előmozdítja a széles körű foglalkoztatás megvalósítását. Az állami kötelezettség megvalósulhat munkahelyteremtő gazdaság-, foglalkoztatás-, oktatáspolitikai kialakításával, átképzésekkel, megfelelő jogalkotási tevékenység folytatásával, munkahelyteremtő beruházásokkal, illetve más egyéb módokon.

Az Alaptörvény ugyanakkor, azáltal, hogy a munkához való jogot nem csupán jogként, hanem mintegy állampolgári kötelezettségként is definiálta, ezen jog tekintetében alapvető változást hozott az előző Alkotmányhoz képest. Bár a közösség gyarapodásáért végzett munkakötelezettség Alkotmánybírószági általi, tartalmi kibontása mindeddig még nem történt meg, azonban ezen elvi iránymutatás hiánya nem lehet akadálya az – ezen alkotmányos kötelezettségen alapuló – jogszerű gyakorlat kialakításának.

3. Az Alaptörvény XVIII. cikk (1) bekezdése *rögzíti a gyermekmunka tilalmát, és előírja, hogy a gyermekek foglalkoztatása – testi, szellemi és erkölcsi fejlődésüket nem veszélyeztető, törvényben meghatározott esetek kivételével – tilos*. Emellett – külön intézkedésekkel és fokozott munkavédelmi szabályok előírásával – külön is védelmezi a gyermekkorúnak már nem minősülő, de még fiatalok fiatal felnőttek munkába állását, amikor arról rendelkezik, hogy Magyarország külön intézkedésekkel biztosítja a fiatalok és a szülők munkahelyi védelmét.

III. Az ügy érdeme tekintetében

III/1. A közérdekű önkéntes tevékenység és az iskolai közösségi szolgálat

Az önkéntes tevékenységre vonatkozó szabályozást a Köt. tartalmazza. Ez alapján a közérdekű önkéntes tevékenység a fogadó szervezetnél, *a törvényben meghatározott tevékenységi körben, ellenszolgáltatás nélkül végzett tevékenység*. A jogszabály tételesen felsorolja, hogy mely szervezetek lehetnek az önkéntes tevékenység fogadó szervezetei és azt is, hogy milyen tevékenységi körben foglalkoztathatnak önkénteseket. Ilyen tevékenységek lehetnek például a helyi önkormányzat közszolgáltatási és katasztrófa védelmi feladatai, szociális, gyermekjóléti intézmény, egészségügyi szolgáltató, köznevelési-, felsőoktatási intézmény, muzeális intézmény, nyilvános könyvtár, közlevéltár, nyilvános magánlevéltár, közművelődési intézmény közszolgáltatásait igénybe vevőknek nyújtott többletszolgáltatások.

Önkéntes bárki lehet, aki a tizedik életévét betöltötte, azonban a tizennyolcadik életéve eléréséig a törvény – az életkornak megfelelő fokozatosság alapján – meghatározott korlátozásokat tartalmaz az elvégezhető feladatok és az önkéntes tevékenységre fordítható időtartam tekintetében. Az iskolai közösségi szolgálat intézményét a nemzeti köznevelési törvény (Nkt.) 2015. január elsejétől hatályos módosítása vezette be. Az Nkt. 6. § (4) bekezdésének értelmében a középiskola elvégzését közvetlenül követő érettségi vizsgaidőszakban, *az érettségi vizsgák megkezdésének feltétele ötven óra közösségi szolgálat elvégzésének igazolása*. A 97. § (2) bekezdése szerint pedig az érettségi bizonyítvány kiadásához *a közösségi szolgálat végzésének igazolását először a 2016. január 1-je után megkezdett érettségi vizsga esetében kell megkövetelni*.

Az Nkt. 4. § 15. pontja szerint, a közösségi szolgálat a szociális, környezetvédelmi, a tanuló helyi közösségének javát szolgáló, szervezett keretek között folytatott, anyagi érdektől független, egyéni vagy csoportos tevékenység és annak pedagógiai feldolgozása.

Az IKSZ tartalmát az Emr. 133. §-a szabályozza részletesebben, így meghatározza, hogy a diákok milyen szervezeti-intézményi keretek között és milyen tevékenységekkel tehetnek eleget ezen kötelezettségüknek. Ez alapján az IKSZ-et az egészségügyi, szociális és jótékonyági, oktatási, kulturális és közösségi, környezet- és természetvédelmi, katasztrófavédelmi, az óvodás korú, sajátos nevelési igényű gyermekekkel, tanulókkal, illetve idős emberekkel közös sport- és szabadidős, valamint az egyes rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerveknél bűn- és baleset-megelőzési területen folytatott tevékenységgel lehet teljesíteni. A közérdekű önkéntes tevékenységet és az iskolai közösségi szolgálatot összehasonlítva megállapítható, hogy azok „rokon” intézmények, mivel mind szabályozási, mind gyakorlati szempontból, több azonosságot, hasonlóságot mutatnak. (Mindazok ellenére, hogy a Köt. 1. § d) pontja rögzíti, hogy a hatálya nem terjed ki az Nkt. szerinti közösségi szolgálatra.) Mindkettő fő jellemzője, hogy ellenszolgáltatás nélküli, a közösség érdekében végzett tevékenység. Emellett nagyfokú átfedést mutatnak a lehetséges fogadó intézményeik valamint a keretükben végezhető tevékenységek köre is. {Köt. 3. § és Emr. 133. § (1)-(2)} Míg azonban az önkéntes munka alapvetően az önkéntesség elvén alapul, az IKSZ inkább egyfajta kötelezettségnek tekinthető, hiszen annak „elvégzése” és igazolása nélkül a diák – az ideai évtől kezdődően – nem teheti le az érettségi vizsgát. (Ez az „önkéntes munkakötelezettség” ugyanakkor a közérdekű önkéntes tevékenység esetében is megtalálható, abban a speciális esetben, amikor a szociálisan rászoruló azért végez önkéntes munkát, hogy ezáltal igazolja a szociális ellátás folyósításához szükséges 30 nap kereső tevékenységet.)

Mindezen hasonlóságok ellenére a két intézmény szabályozása a munkaköri alkalmassági vizsgálat és a felelősségbiztosítás tekintetében jelentősen eltér egymástól.

III/2. Előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat

Az NM rendelet 1. § a) pontja szerint a *munkaköri alkalmassági vizsgálat* annak a megállapítása, hogy egy meghatározott munkakörben és munkahelyen végzett tevékenység által okozott megterhelés a vizsgált személy számára milyen igénybevételt jelent és annak képes-e megfelelni. A munkaköri alkalmassági vizsgálat tehát egy ún. *aktuálvizsgálat*, amelynek során a munkavállaló aktuális egészségi állapotát vetik össze az általa betölteni kívánt – aktuális – munkakörrel. Mivel a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.) 87. § 9. bekezdése értelmében *a közérdekű önkéntes tevékenység keretében történő munkavégzés szervezett munkavégzésnek minősül*, a munkaköri alkalmassági vizsgálatot szabályozó NM rendelet 2. § (1) bekezdése szerint pedig *a munkaköri alkalmasság orvosi vizsgálat és véleményezése tekintetében a rendelet hatálya kiterjed minden munkáltatóra, amely az Mvt. 87. § 9. pontja szerinti szervezett munkavégzés keretében munkavállalót foglalkoztat.*¹

¹ Mvt. 87. § 9. Szervezett munkavégzés: a munkaviszonyban - ide nem értve a természetes személy munkáltató háztartásában egyszerűsített foglalkoztatás keretében történő munkavégzést -, a közfoglalkoztatási, a kormányzati szolgálati, közszolgálati,

Mindezek alapján az önkéntes munkavégzés megkezdése előtt, az önkéntesnek részt kell(ene) vennie előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálaton.

Hasonló kötelezettséget fogalmazott meg az *AJB-396/2014.* számú vizsgálatom során történt megkeresésemre a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgató-helyettese is. Tájékoztatása szerint ugyanis a közérdekű önkéntes tevékenységet végzőkre vonatkozathatóan az NM rendelet 4. § (1) bekezdése ad iránymutatást, amely előírja, hogy a munkáltató által foglalkoztatni kívánt személynél a munkavégzés megkezdését megelőzően előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálatot kell végezni. A rendelet 16. §-a szerint pedig *az a munkavállaló, tanuló, hallgató, álláskereső, aki az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálaton nem vett részt, vagy nem alkalmas minősítést kapott, az adott munkakörben nem foglalkoztatható.* Jelentésemben – az önkéntesség elvére és jellegére is figyelemmel – felkértem az emberi erőforrásokért felelős minisztert, hogy tekintse át a vonatkozó szabályozást és azok módosításának kezdeményezésével tegye lehetővé, hogy az önkéntesek foglalkoztatásának ne legyen kötelező feltétele az előzetes munkaköri alkalmassági orvosi vizsgálat. A jelentésre adott – 2015. január 13-án kelt – válaszában az EMMI család-és ifjúságügyért felelős államtitkára arról tájékoztattott, *hogy azokban az esetekben, amelyekben nem szükséges a munkaköri egészségi alkalmasság vizsgálata, a munkáltató helyes döntését más formában kívánják segíteni, ezért rövidesen áttekintik a közérdekű munkavégzés során előforduló munkaköröket, és amennyiben szükséges volna annak jogszabályi rendezésére is, úgy erre is lehetőséget biztosítanak.* Hasonló véleményt fogalmazott meg a nemzetgazdasági minisztérium munkaerőpiaci és képzési államtitkára is, aki a jelentéssel összefüggésben arról tájékoztattott, hogy tárcája álláspontja szerint *a munkaköri alkalmassági vizsgálatokat érintő probléma jogszabályi módosítást igénylő megoldása lehet a jellegükben hasonló munkavégzési formák – egyszerűsített foglalkoztatás körébe tartozó időnyomunka, vagy alkalmi munka – munkaköri alkalmassági vizsgálatára vonatkozó rendelkezések alkalmazásának előírása a közérdekű önkéntes munkát végző személyek tekintetében is.* Mivel a vonatkozó miniszteri rendelet módosítása – foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter egyetértésével – az EMMI hatáskörébe tartozik, ezért a kérdés mielőbbi megnyugtató rendezése érdekében a két tárca megkezdte az egyeztetést.

A válaszlevelek megérkezése óta az EMMI illetékes államtitkárságától több ízben is tájékoztatást kértem arról, hogy időközben sor került-e a munkakörök áttekintésére és az önkéntes munkavégzés előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálata szükségességének jogszabályi rendezésére, azonban a kapott tájékoztatás szerint erre mindezidáig még nem került sor.

Az iskolai közösségi szolgálattal összefüggésben ugyanakkor megállapítottam, hogy a vonatkozó jogszabályok – Nkt., illetve Emr. – egyáltalán nem tartalmaznak rendelkezéseket a tanulók előzetes alkalmassági vizsgálatáról. Emellett a munkavédelemről szóló törvény sem sorolja a szervezett munkavégzés fogalmi körébe ezt a tevékenységet, ezért az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálati kötelezettség nem terjed ki rá. Az államtitkár válaszelevele szerint ennek indoka, hogy *a tanulók az IKSZ teljesítésekor nem láthatnak el munkaköri feladatokat, így arra nincs szükség.*

Mindezek alapján – tapasztalataim szerint – az IKSZ megkezdése előtt, vagy annak teljesítése során a fiatalok nem vesznek részt munkaköri alkalmassági vizsgálaton.

a közalkalmazotti jogviszonyban, a bíró szolgálati viszonyában, az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyában, az ügyészségi szolgálati viszonyban, szövetségi tagság esetén a munkaviszony jellegű jogviszonyban, a szakképző iskolákban a tanulói jogviszony keretében a szakmai képzési követelmények teljesülése során, továbbá a tanulószövetség alapján, a hallgatói jogviszonyban a gyakorlati képzés során, az elítéltként vagy egyéb jogcímen fogvatartottként végzett munka, a szabálysértési eljárás során alkalmazott közérdekű munka, valamint a büntetőügyben kiszabott közérdekű munka, a honvédségi szervezeteknél, a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyonkezelésében lévő területen honvédelmi érdekelt iszolgáló telepített munkahelyen, illetve ideiglenes építési munkahelyen, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatnál, valamint azon gazdasági társaságoknál, amelyeknél a tulajdonosi jog gyakorlója a honvédelemért felelős miniszter, a rendvédelmi szerveknél, az Országgyűlési Őrségnél, az önkormányzati tűzoltóságoknál szolgálati jogviszonyban végzett munka, valamint a *közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvény szerinti közérdekű önkéntes tevékenység,* és a munkáltató által szervezett (kezdeményezett, irányított vagy jóváhagyott) társadalmi munka.

Vizsgálatom során ugyanakkor azt is megállapítottam, hogy az önkéntes munkával, illetve az IKSZ-el végezhető tevékenységek és azon intézmények köre, ahol a munkavégzésre sor kerülhet, nagyon hasonló. Így előfordulhat, hogy az érettségi előtt álló fiatalok az IKSZ keretében ugyanazon feladatokat látják el, mint az önkéntes munkát végzők. Míg azonban az önkéntesekre kiterjed az alkalmassági vizsgálati kötelezettség, addig a fiatalokra – akik többnyire még kiskorúak – nem.

Ezzel összefüggésben a következőket kívánom megjegyezni. A munka törvénykönyve (továbbiakban: Mt.) 294. § (1) bekezdés *a*) pontja értelmében fiatal munkavállalónak kell tekinteni a tizennyolcadik életévét be nem töltött munkavállalót. A fiatal munkavállalók védelme érdekében pedig mind az Mt., mind az Mvt. és az NM rendelet is, számos megkülönböztető szabályt tartalmaz.

Nem vitatom, hogy az IKSZ keretében végzett tevékenységük során a tanulók valóban nem végez(hetné)nek olyan tevékenységet, amely valamely munkakör feladatai közé tartoznak. Ennek ellenére – álláspontom szerint – tevékenységük, szolgálatuk során valójában munkát végeznek, és sok esetben nehéz éles határvonalat húzni, hogy az általuk ellátott tevékenység nem tartozik-e (mégis) valamely munkakör feladatai közé.

Így például nem egyértelmű számomra, hogy miért nem tekinthető munkaköri feladatnak az iskolai közösségi szolgálat keretében végzett játék az óvodáskorú vagy sajátos nevelési igényű gyerekekkel, noha az óvodapedagógiai jellegű tevékenység, felolvasás egy idősothonban, bevásárlás az idős vagy fogyatékossgal élő ember számára, ami a természetbeni szociális ellátások egyik lényeges gondozási feladata, vagy az a tevékenység, ha a bűnmegelőzési jelenlét keretében a fiatalok rendőrségi járőrszolgálatot teljesítenek² vagy ha a baleset-megelőzési program során az egyik forgalmas gyalogos-átkelőhely közelében segítséget nyújtanak az átkelőknél³.

A katasztrófavédelem keretében végzett IKSZ során – a katasztrófavédelmi igazgatóság honlapjának tájékoztatása szerint – „a diákok bekapcsolódhatnak a tűzmegelőzés és a tűzvédelem, a polgári védelem, illetve az iparbiztonság szakterületének munkájába. Közreműködhetnek például iskolájuk tűzriadótervének kidolgozásában, a terv gyakoroltatásának előkészítésében és végrehajtásában, az intézmény tűzvédelmi rendszerének ellenőrzésében, tűzoltóversenyek előkészítésében, szervezésében és lebonyolításában, de akár *az őket fogadó tűzoltólaktanya karbantartási tevékenységeiben is. Az iparbiztonság iránt érdeklődő diák a veszélyes áruszállítást nyomon követő rendszerek karbantartásában és alkalmazásában, illetve veszélyes üzemek bejárásán vehet részt, de tevékeny szerepet kaphat a katasztrófavédelmi műveleti labor járműveinek napi karbantartásában, üzemszerű működtetésében is.* Azok a középiskolások, akik a közösségi szolgálat egészét, tehát mind az ötven órát a katasztrófavédelemnél kívánják teljesíteni, mindhárom szakterület munkájába betekintést nyernek”⁴

A hivatkozott honlap részletes információt tartalmaz a közösségi szolgálatra jelentkezés szabályairól, azonban – mindazok ellenére, hogy ez utóbb felsorolt tevékenységek kifejezetten veszélyesnek minősülnek – az abban történő részvételnek nem teszi feltételévé az előzetes alkalmassági vizsgálat elvégzését, mindössze a szülő beleegyező nyilatkozatát kell csatolni. Az iskolai közösségi szolgálatot végző, érettségi előtt álló tanulók többnyire 18 éven aluliak, azaz az Mt. szabályozása szerint fiatalkorúak. A Mvt. 87.§ 8/A. pontja⁵ a fiatalkorúakat a *sérülékeny csoport* kategóriájába sorolja.

² <http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/bunmegelozes/aktualis/kozossegi-szolgalat-a-bunmegelozesben>

³ <http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/baleset-megelozes/aktualis/iskolai-kozossegi-szolgalat-a-baleset-megelozes>

⁴ http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=szervezet_hirek&hirid=1321

⁵ NM. 8/A. Sérülékeny csoport: az a munkavállalói kategória, amelybe tartozó munkavállalókat testi, lelki adottságaik, állapotuk következtében a munkavégzéssel összefüggő kockázatok fokozottan fenyegetnek, illetve akik maguk is fokozott kockázatot jelenthetnek munkavégzésük során (pl. fiatalkorúak, terhes, nemrégén szült, anyatejet adó nők és szoptató anyák, idősödők, megváltozott munkaképességűek).

Meghatározása szerint a sérülékeny csoport az a munkavállalói kategória, amelybe tartozó munkavállalókat testi, lelki adottságaik, állapotuk következtében a munkavégzéssel összefüggő kockázatok fokozottan fenyegetnek, illetve akik maguk is fokozott kockázatot jelenthetnek munkavégzésük során.

Hasonlóan rendelkezik az NM 1. § o) pontja⁶ is, amely szintén a sérülékeny – ezáltal munkavédelmi szempontból kiemelten védendő – csoportok közé sorolja a fiatalkorúakat. A sérülékeny csoportokra pedig fokozott munkavédelmi, munkabiztonsági előírások vonatkoznak. Ennek megfelelően az NM 4. § (1) bekezdése kifejezetten előírja, hogy fiatalkorúak esetében a munkavégzés megkezdését megelőzően előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálatot kell végezni.⁷

Mindezek ismeretében – álláspontom szerint – *nem lehet egyértelműen kijelenteni, hogy az IKSZ esetében – mivel nem tartozik a szervezett munkavégzés fogalma alá – nem szükséges elvégezni az előzetes alkalmassági vizsgálatot.*

Különös figyelemmel arra a tényre, hogy az 50 órás közösségi szolgálat teljesítésének kötelezettsége – az Nkt. és az Emr. alapján – *valamennyi, a közoktatásban részt vevő, érettségi előtt álló fiatal vonatkozásában fennáll.* A jogszabály semmilyen kivételt, „mentesülési lehetőséget” nem biztosít. Ennek megfelelően a fogyatékossgal élő (pl. kerekesszékes, siket, látássérült, stb.), vagy valamilyen súlyos, krónikus betegségben szenvedő fiatalnak (epilepsziás, hiperaktív, szívbeteg, stb.) ugyanúgy teljesítenie kell a közösségi szolgálatot – előzetes orvosi vizsgálat nélkül –, mint az egészséges társainak.

Az igazoltan nem egészséges vagy ép gyermekek esetében azonban ez a körülmény komoly aggályt vet fel, hiszen az állapotuk figyelembe vétele nélkül ezeket a fiatalokat nem szerencsés – általuk ismeretlen – tevékenységekre beosztani. Annak eldöntésére pedig, hogy a fiatal alkalmas-e és milyen jellegű közösségi szolgálat teljesítésére, kizárólag az állapotát ismerő, hozzáértő egészségügyi szakember, szakorvos lehet jogosult – a közösségi szolgálat megkezdését megelőzően – elvégzett munkaköri alkalmassági vizsgálat eredményeként.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat jelenlegi szabályozása, amely a közérdekű önkéntes tevékenység esetében, ahol a döntően nagykorú, már munkatapasztalattal rendelkező felnőttek számára, kötelező jelleggel írja elő az önkéntes munkavégzés megkezdése előtt az alkalmassági vizsgálat elvégzését, míg az iskolai közösségi szolgálat esetében, ahol szinte kizárólag kiskorú (esetleg a nagykorúságot éppen elért), tényleges munkatapasztalat nélküli fiatalok végeznek – az önkéntes munkával sok esetben azonos vagy hasonló – közösségi tevékenységet, ennek ellenére nem kell részt venniük az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálaton, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság, valamint a fiatalkorúak fokozott munkahelyi védelmével összefüggő állami intézményvédelmi kötelezettség követelményével összefüggő visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét hordozza magában.

Álláspontom szerint az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat kötelezettségét *nem a különböző munkavégzési formához, hanem az ellátandó tevékenység tartalmához, kellene kötni, azaz a ténylegesen betölteni kívánt munkakörhöz.* Jelenleg ugyanis abban az esetben kötelező az orvosi vizsgálat elvégzése, amennyiben az adott munkavégzési forma az Mvt. által definiált szervezett munkavégzés fogalma alá tartozik. A jogszabály hatályba lépése óta megjelent újabb, különböző típusú munkavégzési formák elterjedésével – pl. a szabálysértési eljárás során alkalmazott közérdekű munka, közérdekű önkéntes tevékenység, közfoglalkoztatás, stb. – a jogszabály folyamatosan módosításra került, így az általa *szervezett munkavégzés*ként meghatározott definíció is folyamatosan bővül. (Ennek ellenére a felsorolás nem teljes körű, hiszen vannak olyan – szervezett – munkavégzési formák, amelyeket a definíció nem tartalmaz.

⁶ NM. 1. § o) pontja: E rendelet alkalmazásában sérülékeny csoportok a fiatalkorúak, továbbá várandós, nemrégén szült, anyatejet adó nők és szoptató anyák, valamint idősödők;

⁷ NM. 4. § (1) Előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálatot kell végezni a) a munkáltató által foglalkoztatni kívánt személynél a munkavégzés megkezdését megelőzően; b) fiatalkorú,

Ilyen például az iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalás, amelynek keretében szintén foglalkoztathatnak kiskorú munkavállalókat, azonban nem egyértelmű, hogy ezen munkavállalások esetében sor kerül-e az előzetes alkalmassági vizsgálatra.)

Önmagukban, a tételiesen felsorolt munkavégzési formákból azonban nem lehet következtetni az azok keretében ténylegesen elvégzendő munkákra, az azok által betöltött munkakörökre, így nem lehet felmérni azok kockázatait sem. A munkavégzés formájából, megnevezéséből ugyanis nem lehet következtetni arra, hogy a munka tényleges ellátásához szükség van-e előzetes orvosi alkalmassági vizsgálatra.

A közérdekű önkéntes tevékenység keretében például lehet, hogy valaki jegyzedő, hostess, vagy irodai levelező munkakörben önkénteskedik, amely munkaköröknek nincsenek egészségügyi kockázatai, így nincs szükség az alkalmasság előzetes orvosi vizsgálatára sem, ugyanakkor önkéntesként részt vehet házépítési akcióban, vagy hajléktalanok segítésében is, amely tevékenységek magasabb egészségügyi kockázattal járnak.

Hasonló ellentmondásra hívtam fel a figyelmet az előzőekben az IKSZ esetében is, ahol a fiatalok akár a veszélyes áruszállítást nyomon követő rendszerek karbantartásában, vagy a katasztrófavédelmi műveleti labor járműveinek napi karbantartásában, üzemszerű működtetésében vehetnek részt. Míg tehát egyes munkakörökben a tevékenység ellátásához nincs szükség az egészségügyi alkalmasság igazolására (így például az irodai, adminisztratív munkakört betöltők esetében jelenleg sem kötelező az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat elvégzése), addig a magasabb egészségügyi kockázatot jelentő munkakörök esetében – függetlenül attól, hogy azt milyen munkavégzési forma keretében látják el – a biztonságos munkavégzés biztosítása érdekében szükséges, és kötelező is a munkaköri alkalmasság előzetes orvosi igazolása.

Az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat munkakörhöz és nem munkavégzési formához kötött szabályozása lehetővé tenné, hogy – például a közérdekű önkéntes tevékenység keretében – azokban a munkakörökben, amelyekben a tevékenység ellátását nem kell egészségügyi alkalmassággal igazolni, a munkát előzetes alkalmassági vizsgálat nélkül is el lehessen végezni és csak ott kelljen igazolni az alkalmasságot, ahol a munkakör jellege, annak egészségügyi kockázatai ezt megkövetelik. Így a szabályozás nem korlátozná aránytalanul az önkéntes munkát és magát az önkéntesség elvét, ugyanakkor eleget tenne a biztonságos munkavégzés követelményeinek is.

Mindezek alapján szükségesnek tartom, hogy mielőbb sor kerüljön a munkakörök ilyen szempontú felülvizsgálatára – ahogyan arra egyébként a korábban kiadott jelentésemre adott válaszában az EMMI család-és ifjúságügyért felelős államtitkára már ígéretet is tett. A munkakörök áttekintését követően arra is lehetőség nyílik, hogy a jogalkotó – az egészségügyi kockázatok figyelembe vétele mellett – meghatározza, hogy mely munkakörök esetében szükséges az *előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat* és mely munkaköröknél elegendő a *foglalkoztathatósági vizsgálat* elvégzése.

III/3. A kötelező felelősségbiztosítás

A felelősségbiztosítási szerződés általános szabályait a Polgári Törvénykönyv 6:470. § bekezdése tartalmazza. Eszerint a felelősségbiztosítási szerződés alapján a biztosított követelheti, hogy a biztosító a szerződésben megállapított módon és mértékben mentesítse őt olyan kár megtérítése, illetve sérelemdíj megfizetése alól, amelyre jogszabály értelmében köteles. A felelősségbiztosítás lényege tehát az, hogy a biztosító vállalja a biztosítottat ért olyan károk megtérítését, amelyek őt annak folytán érik, hogy valamely esemény következtében köteles valamely harmadik személyt ért károkat megtéríteni. Ez a kötelezettség a biztosítót nemcsak a kár megtérítése, hanem a sérelemdíj megfizetése vonatkozásában is terheli. Vizsgálatom során ugyanakkor megállapítottam, hogy – az alkalmassági vizsgálatához hasonlóan – nem egyértelmű a két jogintézményre vonatkozó felelősségbiztosítási kötelezettség szabályozása sem.

A közérdekű önkéntes tevékenység esetében a Köt. 3. § (4) bekezdése előírja, hogy az a fogadó szervezet, amely jogszabály alapján köteles felelősségbiztosítási szerződést kötni az általa nyújtott szolgáltatás során okozott kár megtérítésére, illetve a személyiségi jogi jogsértésért járó sérelemdíj megfizetésére, csak akkor foglalkoztathat önkéntest, ha a felelősségbiztosítási szerződése kiterjed az önkéntes által okozott kár megtérítésére, illetve az önkéntes által elkövetett személyiségi jogi jogsértésért járó sérelemdíj megfizetésére is.

Mindezek alapján azoknak az egészségügyi, illetve szociális intézményeknek, amelyekre a vonatkozó jogszabályok előírják a szolgáltató, illetve fenntartó számára, hogy az ellátás biztonsága érdekében a tevékenységükre felelősségbiztosítási szerződést kell kötniük, csak akkor foglalkoztathatnak önkéntes munkást, ha a felelősségbiztosítási szerződésük kiterjed az önkéntesek által okozott károkra is. Emellett kötelező felelősségbiztosítást kötni abban az esetben is, ha az önkéntes harmadik országbeli állampolgár. [Köt. 4. § (6) bekezdés]⁸ A jogszabály ugyanakkor nem rendelkezik arról, hogy hogyan, és *kinek kell viselnie azokat a károkat, amelyek nem az ezen ágazatokban történő önkéntes munkavégzés során merülnek fel, illetve nem az önkéntes tevékenysége által, hanem éppen az önkéntes egészségében, testi épségében, esetleg vagyonában (pl. munkaeszközében) keletkeznek.*

Az iskolai közösségi szolgálat esetében azonban a felelősségbiztosítás szabályozása még hiányosabb, mivel arra vonatkozóan sem az Nkt. sem az Emr. nem tartalmaz rendelkezéseket. Mivel e tevékenység nem tartozik a Köt. hatálya alá, így – jogszabályi kötelezettség hiányában – *a tanulók által okozott károkra a fogadó intézményeknek nem kötelező felelősségbiztosítást kötnie.* Mindezek alapján nem eldönthető, hogy az így keletkező – a tanulók által okozott esetleges – károkat a fogadó intézménynek, az iskolának (fenntartónak), vagy magának a diáknak (törvényes képviselőjének) kell-e megtérítenie. Mindez annál is inkább aggályos, mivel *a hatályos szabályozás arra vonatkozóan sem ad egyértelmű iránymutatást, hogy kinek a felelősségi körébe tartozik annak a kárnak a megtérítése, amely a diákot ér(het) a közösségi szolgálat teljesítése során.* A minden tanulóra kiterjedő, állam által biztosított ingyenes, általános gyermek- és ifjúsági balesetbiztosítás *kiterjed-e azokra a balesetekre, károkra, amelyek a tanulókat – esetlegesen – a közösségi szolgálat keretében végzett tevékenységük során éri.*

A közösségi szolgálat bevezetésével évről-évre munkatapasztalat nélküli, kiskorú diákok ezrei vesznek részt olyan tevékenységekben (munkavégzésben), ahol kárveszélynek tehetik ki magukat, társaikat vagy harmadik személyeket, s amelynek keretében a véletlenszerű balesetek, károkozások bekövetkezése – éppen a diákok munkában való járatlansága, valamint testi, lelki adottságaik miatt – szinte elkerülhetetlen. Éppen ezért szükség van e körben a felelősségbiztosítás kérdésének átfogó szabályozására.

Fentiek alapján megállapítom, hogy a hatályos jogi szabályozás, amely az iskolai közösségi szolgálat esetében nem rendelkezik a felelősségbiztosítás szabályairól, a közérdekű önkéntes szolgálat esetében pedig csak szűk körben rendezi a felelősség kérdését, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét hordozza magában.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. § alapján *felkérem az emberi erőforrásokért felelős minisztert,*

⁸ Köt. 4. § (6) A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozó személy (a továbbiakban: harmadik országbeli állampolgár) - ide nem értve a menekültként vagy menedékesként elismert, bevándorolt, illetve letelepedett személyt - közérdekű önkéntes tevékenységet akkor végezhet, ha a) a fogadó szervezet az önkéntes által okozott kár megtérítésére, illetve az önkéntes által elkövetett személyiségi jogi jogsértésért járó sérelemdíj megfizetésére felelősségbiztosítási szerződést kötött,

- gondoskodjon arról, hogy az iskolai közösségi szolgálatra vonatkozó felelősségbiztosítási szabályokat mielőbb megalkossák, a közérdekű önkéntes tevékenységekre vonatkozóakat pedig pontosítsák;
- *a nemzetgazdasági miniszterrel közösen* tekintse át az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat elvégzésére vonatkozó hatályos szabályozást és vizsgálja meg annak a lehetőségét, miként biztosítható, hogy a jövőben csak azokban a munkakörökben legyen kötelező az előzetes munkaköri alkalmassági, vagy foglalkoztathatósági vizsgálat elvégzése, amely tevékenység egészségügyi kockázatait azt megkövetelik, illetve amely tevékenység ellátásához az egészségügyi alkalmasságot igazolni kell.

Budapest, 2016. március

Székely László sk.