

Gondolatok a közfoglalkoztatási jogviszony munkajogi összefüggéseiről

Jelige: frici11

Kézirat lezárva: 2014. december 1.

„Mert magatok is tudjátok, hogyan kell követnetek minket; hiszen mi nem tétlenkedtünk közöttetek, nem élünk senkinél ingyen kenyéren, hanem fáradtsággal és vesződséggel dolgoztunk éjjel és nappal, nehogy valakit is megterheljünk közületek. Nem azért, mintha nem volna meg a jogunk erre, hanem azért, hogy önmagunkat állítsuk elétek követendő példaként. Mert akkor is, amikor nálatok voltunk, azt parancsoltuk nektek: ha valaki nem akar dolgozni, ne is egyék. Mert halljuk, hogy némelyek tétlenül élnek közöttetek, nem dolgoznak, hanem haszontalan dolgokat művelnek. Az ilyeneknek pedig megparancsoljuk és a lelkükre kötjük, hogy csendben dolgozva, a maguk kenyerén éljenek.”

(2Thessz 3, 7-13)

TARTALOMJEGYZÉK

I. ELŐSZÓ	4
II. FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA – KÖZFOGLALKOZTATÁS	7
II. 1. „A munkához és foglalkoztatáshoz való jog”	7
II. 2. A foglalkoztatáspolitikai szükségessége	9
II. 3. A közfoglalkoztatás mint az új támogatott foglalkoztatási forma	11
III. A KÖZFOGLALKOZTATÁS TÖRTÉNETE ÉS FORMÁI MAGYARORSZÁGON	13
III. 1. Közfoglalkoztatás a rendszerváltás előtt	13
III. 2. Közfoglalkoztatás a rendszerváltás után	15
III. 3. A magyar közfoglalkoztatási rendszer reformja	18
IV. A KÖZFOGLALKOZTATÁS ÚJ KERETEI	19
IV. 1. A közfoglalkoztatásra vonatkozó jogi szabályozás	19
IV. 2. A közfoglalkoztatás finanszírozása és a jelenlegi közfoglalkoztatás-típusok	20
IV. 3. A közfoglalkoztatási jogviszony mint atipikus munkaviszony	22
IV. 4. A közfoglalkoztatási jogviszony alanyai és a közfoglalkoztatási tevékenység	23
IV. 5. A jogviszony létrejötte, módosítása	28
IV. 6. Bérezés	29
IV. 7. Béren túli egyéb juttatások	32
IV. 8. Munkaidő, pihenőidő	33
IV. 9. A közfoglalkoztatási jogviszony megszűnése, megszüntetése	35
IV. 10. Kártérítési felelősség	36
IV. 11. Munkavédelem	37
V. ÖSSZEGZÉS	38
VI. IRODALOMJEGYZÉK	40
VII. TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE	45

I. ELŐSZÓ

Bevezetőként álljon itt egy rövid történet Milton Friedmanról, magyar származású Nobel-díjas amerikai közgazdásról. Friedman az 1960-as években Ázsiában járva egy olyan munkaterületen tett látogatást, ahol éppen csatornát építettek. Meglepődve látta, hogy bárminemű modern traktorok és markolók nélkül, ásókkal dolgoznak a munkások; megkérdezte hát, hogy miért ilyen eszközökkel végzik a munkát. Kérdésére felelve egy kormányhivatalnok felhívta a közgazdász figyelmét arra, hogy nyilvánvalóan nem érti, miről is van szó. Amit lát, az ugyanis egy foglalkoztatási program keretében végzett tevékenység. Friedman erre megjegyezte, hogy azt hitte, itt igazából csatornaépítés zajlik. Viszont, ha ezt valóban foglalkoztatási programnak kell tekinteni, akkor öszerinte ásók helyett inkább kanalakat kellene adni a munkások kezébe.¹

Ez a közel ötven évvel ezelőtti anekdota is kiválóan mutatja a foglalkoztatáspolitikát, azon belül is a közfoglalkoztatás problematikáját: vajon elég hatékony-e a rendszer és képes-e hiánytalanul betölteni rendeltetését? Hazánkban a kérdés 2011 óta még inkább aktuális, hiszen nagy jelentőségű változás következett be a közfoglalkoztatás rendszerében azzal, hogy a rendszerváltás megteremtette piacgazdasági keretek között kimunkált és kiteljesedett, egymást követően létrehozott különböző közfoglalkoztatási formákat megszüntetették, s helyettük egy teljesen új közfoglalkoztatási rendszer került kiépítésre. A változások középpontjában a „segély helyett munka” kifejezéssel illetett koncepció áll, valamint a teljes foglalkoztatás már-már utópisztikus elképzelésének való megfelelés, mely kétségtávol összefügg többek között a közfoglalkoztatás hatékonyságával is.

Könnyen belátható, hogy a XXI. században is nehéz szerep hárul a munkajogra azáltal, hogy a gazdasági válságok és globalizáció hatásaként a munkavállalók egyre kiszolgáltatottabbá válnak, a gazdasági kockázatok pedig egyre csak nőnek.² A válságkezelés eredményeképp a magánszféra és közszféra munkajoga mellett mintegy harmadik pillérként megjelent a „közfoglalkoztatás munkajoga”, vagyis a közfoglalkoztatási jogviszony, amely rendeltetése miatt számos elemében eltér a hagyományosnak nevezett munkaviszonytól. Nyilvánvaló, hogy mint a legtöbb szakpolitikai kérdést feszegető probléma esetében, úgy itt is a jog eszközére volt szükség ahhoz, hogy a gazdasági válság, a társadalmi változások

¹ Moore, Stephen: Missing Milton – who will speak for free markets? <http://online.wsj.com/news/articles/SB124355131075164361> (2014. 10. 31.), lásd még Szabó Attila: A közfoglalkoztatás mint foglalkoztatáspolitikai eszköz, in Nagyerdei Almanach, 2013/2. sz. 1-13. o., 1. o.

² Kártyás Gábor: A munkajog kihívásai a XXI. század elején, in Munkaügyi Szemle, 2009/1. sz. 42-47. o., 47. o.

indukálta új helyzethez alkalmazkodva valamiféle megoldási tervet lehetne kidolgozni. Kérdés viszont, hogy ami a jogalkotó szemében megfelelő eszköznek tekinthető, az a gyakorlat által is igazolást nyer-e.

A közfoglalkoztatás mai rendszerének bemutatása alapvető nehézségekbe ütközik. Egyrészt amiatt, mert nehéz róla anélkül beszélni, hogy ne vetődjék fel jó néhány aktuálpolitikai kérdés. Másrészt azért is bonyolult a feladat, mert – ahogyan arra a szakirodalom is utal – a jelenleg működő közfoglalkoztatásról igen kevés a hivatalos információ, kimutatás. Jelen dolgozat ezen tényeket figyelembe véve megpróbál objektívan közelíteni a kijelölt témához, elkerülve azt, hogy ezáltal bárminő politikai véleményformálásba bocsátkozna. Emellett le kell szögezni, hogy a témát már több oldalról feldolgozó szociológiai és közgazdasági szempontú elemzések helyett e dolgozat a közfoglalkoztatás új rendszerének jogi szempontú elemzését, a jogi szabályozás részletes bemutatását tűzi ki céljaként.

A dolgozat először a munkához való jog, a munka és foglalkozás szabad megválasztása jogának alkotmányjogi összefüggéseire, a tételes munkajogi szabályozás alkotmányjogi vetületére hívja fel a figyelmet, eljutva így a foglalkoztatáspolitikai és a közfoglalkoztatás feladatához. Emellett bemutatásra kerülnek a közfoglalkoztatás történeti előzményei két nagy gondolati egységre bontva, melyek között a rendszerváltás jelenti a választóvonalat; ekkor ugyanis a közfoglalkoztatási formáknak nemcsak típusbeli, hanem funkcióbeli megváltozását tapasztalhatjuk. Az, hogy az egyes korábbi közfoglalkoztatás-típusok milyen jelentéstartalommal bírtak, a vonatkozó fejezet keretein belül nyer kifejtést. A történeti rész létjogosultsága az, hogy a jelen jogi szabályozás bemutatásának előfeltételeként kell rá tekinteni. A dolgozat legterjedelmesebb fejezete a közfoglalkoztatási jogviszony részletes munkajogi szempontú elemzését végzi el, kiterjedve ezen atipikus foglalkoztatási forma minden specifikumára. Végezetül, mintegy összegzésként pedig kísérletet tesz arra, hogy értékelést fogalmazzon meg arról, vajon mennyiben van ma létjogosultsága a közfoglalkoztatás intézményének.

Mindenekelőtt szükségesnek mutatkozik néhány fogalom tisztázása, mivel ezek jelentése igencsak összemosódik a köztudatban. Ezek a fogalmak: közfoglalkoztatás, közérdekű munka, „közmunkás”.

A *közfoglalkoztatás* kifejezés a rendszerváltástól 2011-ig három közfoglalkoztatás-típust foglalt magában, míg 2011-től napjainkig pedig egységesen ez a kifejezés használatos. A közfoglalkoztatás, mint a foglalkoztatáspolitikai egyik eszközének fő feladata, hogy „pótolja

a munkaerőpiacról kikerülőket jövedelem-kiesését, megakadályozza a megélhetési bűnözés kialakulását, valamint korlátozza a jóléti ellátások körében segélyezettek, illetve a támogatásban részesülők számát, s csökkentse az ezzel együtt járó jóléti kiadásokat.”³ Közfoglalkoztatás keretében voltaképpen munkavégzési lehetőséget kap a foglalkoztatott személy, mely nem munkaviszony, számos jellemzőjében eltérést mutat a klasszikus munkaviszonyokhoz képest. Kérdéses persze, hogy ez az eltérés a foglalkoztatott javát szolgálja-e minden esetben; erre a dolgozat a későbbiekben ki fog térni.

Mindezek mellett rögzíteni kell, hogy a köznyelvben gyakorta összemosódik a közfoglalkoztatás és a közérdekű munka intézménye. A *közérdekű munka* teljesen a munka világán kívül eső intézmény, mivel kizárólag egy büntetőjogi jogintézményről van szó, amely értelemszerűen nem keletkeztet munkaviszonyt. A közérdekű munka a büntetőjogi jogkövetkezmények egyik típusát jelenti, illetőleg a szabálysértési jogban alkalmazott büntetés is egyben. Alkalmazásának feltételeit a Btk. és a szabálysértési törvény határozza meg.⁴

A köztudatban leginkább a „*közmunkás*” kifejezés él, melyet a laikus ember hajlamos a fent említett két fogalom szinonimájaként említeni. Ez a közfoglalkoztatás kapcsán voltaképpen helytálló is lehet, de értelemszerűen ilyen kifejezést sem a jogi szaknyelv, sem más tudomány nem tart már számon, mint terminus technicust. Az elnevezés történelmi kortól, gazdasági és társadalmi berendezkedéstől függően vitatható, ugyanis ezek a körülmények (minthogy döntően meghatározzák az adott kor foglalkoztatáspolitikáját) más-más színezetet és jelentést tartalmat adtak a közmunka (közmunkás) szónak. Nagy vonalakban azt lehet tehát mondani, hogy a közmunka a régebbi történelmi korok során az állam javára és érdekében, mindenféle anyagi juttatás nélkül végzett munkát jelentett, majd a gazdasági környezet változása magával hozta e jelentéstartalom megváltozását, mely már-már a közfoglalkoztatás-fogalomnak felel meg.

Annak érdekében, hogy a dolgozat szóhasználata koherens legyen, az elkövetkezendőkben a közfoglalkoztatás kifejezés fog szerepelni mindenütt, lévén, hogy e fogalom mintegy halmazként magába foglalja az idők során kialakult különböző típusait. Ahol pedig határozottan kimutatható valamely formájának megjelenése, ott értelemszerűen a megfelelő kifejezés kap majd érvényt.

³ Csoba Judit: „Segély helyett munka.” A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai, in Szociológiai Szemle, 2010/1. szám, 26-50. o., 27. o.

⁴ 2012. évi C. törvény a büntető törvénykönyvről 47-49. § és 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 14-15. §

II. FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA – KÖZFOGLALKOZTATÁS

II. 1. „A munkához és foglalkoztatáshoz való jog”

A munkához való jog az ún. második generációs emberi jogok közé tartozik, a gazdasági, szociális és kulturális jogok körébe. Második generációs alapjogként való meghatározása jelzi keletkezésének időbeliségét (XIX-XX. század) a többi emberi joghoz viszonyítva.⁵ A szakirodalom néha a gazdasági jogok körébe, máskor pedig kifejezetten a szociális jogok körébe sorolja a munkához való jogot, s le kell szögezni: mindegyik álláspontnak van igazságtartalma. Itt most a szociális jogokhoz való rokonítása látszik aktuálisnak annyiban, hogy mindegyik másik szociális jog (pl. nyugdíjhoz, különböző segélyekhez, lakáshoz, stb. való jog) őseredőjének tekinthetjük a munka jogát.⁶ Ezen a ponton így felvetődik néhány kérdés, lévén, hogy a munkajog és a szociális jogok határán járunk: a munkához való jog mint alanyi jog és mint szociális jog tartalmának tisztázása, s a foglalkoztatáspolitikai feladata ezen jogok biztosítása kapcsán.

A kérdések megválaszolásához először is az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseit kell közelebbről megvizsgálni. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése szerint: „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.” Nyilvánvaló, hogy ezzel a deklarációval a munkához való jog mint emberi jog jelenik meg, mely megillet mindenkit, állampolgárságtól függetlenül. A munkához való jog alkotmányos alapjog is, a legfőbb törvényben (Alaptörvényben) lefektetett alapjog.

Az Alaptörvényből kiolvasható a nevezett jog pozitív és negatív oldaláról való felfogása, vagyis: a pozitív oldal (jog a munka, foglalkozás és vállalkozás szabad megválasztásához) biztosítása mintegy állami kötelezettséggént manifesztálódik - e tekintetben a mindenkori kormánynak széles mozgásteret adott a jogalkotó.⁷ A negatív oldal azzal az érdekes jelentéstartalommal bír, hogy ha az egyén nem él munkához való jogával, nem lehet ezzel ellentétes magatartásra kényszeríteni; e jog tehát magában hordja a nem gyakorlásának szabadságát is, ugyanis a jogalkotó és maga az állam sem kényszeríthet

⁵ Ferencz Jácint: A munkához való jog egyes kérdéseiről, in Liber Amicorum, Studia Ida Hágelmayer Dedicata, ELTE ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, Budapest, 2005. 149-160. o., 149-152. o.

⁶ Lenkovics Barnabás: Ember és tulajdon – Rendszerváltó gondolatok, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2013. 349. o.

⁷ Juhász Gábor: A gazdasági és szociális jogok védelme az Alkotmányban és az Alaptörvényben, in Fundamentum, 2012/1. szám, 35-49. o., 35-36. és 48. o.

arra senkit, hogy deklarált alapjogával éljen is.⁸ A korábbi Alkotmány⁹ mintegy látens módon hordta magában a negatív oldal elemeként értelmezhető kötelező munka-kényszermunka tilalmat, amit pedig napjainkban már a nemzetközi egyezmények, s az Alapjogi Charta általános érvénnyel ki is mondanak.¹⁰

Bővebb kifejtést igényel a munkához való jog alanyi jogi értelme. Tudható, hogy az alanyi jog olyan jogosultságot, jogigényt ír le, mely másokra kötelezettséget ró, mindemellett pedig jogilag ki is kényszeríthető.¹¹ Az Alkotmánybíróság korábban rámutatott, hogy a munka és foglalkozás gyakorlásához nem kell alanyi jogot garantálni – mindez azt jelenti, hogy e jog az állam oldaláról nézve olyan kötelezettségként mutatkozik meg, mely nem kikényszeríthető.¹² A munkához való jog alanyi jogi mivolta tehát csupán a munka és foglalkozás megválasztásának szabadságát jelenti. A munka, foglalkozás és vállalkozás között nincs semmiféle hierarchikus viszony, lévén, hogy ezek alanyi alapjogként nem különböznek egymástól. Egész egyszerűen a munkához való jog úgy fogható fel, hogy abba mindenféle foglalkozás, hivatás belefér. Viszont nem elhanyagolható annak tisztázása, hogy a sokat emlegetett alapjog nem garantál semmiféle alanyi jogot valamely konkrét foglalkozás végzésére!¹³

Az Alkotmánybíróság igen lényeges iránymutatást adott abban, hogy különbséget tett a munkához való jog mint alanyi jog és mint szociális jog között. Az imént kifejtésre került az alanyi jogi vonatkozás, de milyen jelentést hordoz magában a munkához való jog szociális jogi tartalma? E jog „érvényesüléséhez politikai és társadalmi biztosítékokra van szükség: háttérben megfelelő gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai, a munkahelyek teremtésében megnyilvánuló aktív állami cselekvésrendszer áll. Az államnak kötelessége e jog gyakorlásához szükséges feltételrendszer létrehozása, ennek konkrét meghatározása során azonban bár nem korlátlan, de nagyfokú szabadsággal rendelkezik.”¹⁴ Közvetlenül ezen a ponton érdemes említeni az Alaptörvény azon rendelkezését, mely szerint „Magyarország törekszik arra, hogy megteremtse annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki

⁸ Gulyás Péter: A munkához, a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában, in Esély, 2002/5. szám, 36-44. o., 39. o.

⁹ 1949. évi XX. törvény

¹⁰ Alapjogi Charta, 5. cikk (2) bekezdés: Senkit sem lehet kényszermunkára vagy kötelező munkára igénybe venni.

¹¹ Halmai Gábor-Tóth Gábor: Emberi jogok, Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 26. o.

¹² Gulyás Péter: i.m. 36. o.

¹³ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat

¹⁴ 327/B/1992. AB határozat

dolgozni akar, dolgozhasson.”¹⁵ A korábbi Alkotmány nem élt ilyen kijelentéssel, következésképp nem garantálta, hogy az állam mindenkinek munkát köteles biztosítani. Végére is az Alaptörvény sem kötelezettséget rögzít; a törekvés szó használata ugyanis inkább államcélként értelmezhető.

Rögzíteni kell azt is, hogy a munkához való jog szociális és alanyi jogi oldala egy egészként is értelmezhető, hiszen a munkához való jogot úgy is lehet definiálni, mint ami tulajdonképpen nem más, mint a foglalkoztatáshoz és a megélhetéshez való jog. A munkához való jog hátterében az állam intézményvédelmi kötelezettsége áll, mely egyaránt jelenti a munkajogviszonyra érvényes szabályozás létrehozásának kötelezettségét, s az alapjog érvényesülését segítő gazdaságpolitika, foglalkoztatáspolitikai kialakítást. A foglalkoztatáspolitikai azonban csak és kizárólag a munkához való jog szociális jogi vetületével mutat összefüggést.¹⁶

II. 2. A foglalkoztatáspolitikai szükségessége

A fentiekben kifejtettek jól mutatják, hogy a gazdasági és szociális jogok nagymértékű állami szerepvállalást kívánnak; mindez az állam részéről pozitív, tevőleges magatartásban nyilvánul meg, ami elengedhetetlen az individuum gazdasági-szociális jogainak érvényesüléséhez. Az érvényesülés megoldására adott a munkaügyi politika, melynek legfontosabb elemei: az állami bérpolitika, a szociális párbeszéd, a munkavédelem, a munkaügyi ellenőrzés és a foglalkoztatáspolitikai.¹⁷

Említésre került az a tény is, hogy a munkához való jog szociális jogi aspektusából ered az állam azon feladata, hogy a lehető legmegfelelőbb foglalkoztatáspolitikát alakítsa ki. Az Alkotmánybíróság ezt több ízben is kifejtette (l. a már hivatkozott alkotmánybírósági határozatokat). Hiába azonban az Alkotmánybíróság által kimondott elvek, érdekes módon a munkához való jog és a foglalkoztatáspolitikai szoros összefüggéséről leginkább a munkanélküliek kapcsán veszünk tudomást; a jogalkotó egyebekben pedig a munkához való alanyi jogot önmagában szemléli, ami hiba.¹⁸

¹⁵ Alaptörvény, XII. cikk (2) bekezdés

¹⁶ Sári János: Alapjogok – Alkotmánytan II., Osiris Kiadó, Budapest, 2004. 248. o., 252-253. o.

¹⁷ Gyulavári Tamás (szerk.): Munkajog, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013. 543. o.

¹⁸ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 682. o.

Jelen alfejezet címéhez híven szükségesnek mutatkozik a foglalkoztatáspolitikai definiálása, melynek tárgya tömören megfogalmazva egy adott állam munkaerőpiaci szabályozása.¹⁹ „Az állam a gazdasági növekedés és fejlődés ösztönzése, az életszínvonal emelése, a munkaerő-szükségletek kielégítése, a munkanélküliség és az alulfoglalkoztatottság leküzdése érdekében fő célkitűzésként olyan politikát alakít ki és hajt végre, amelynek célja a teljes, produktív és szabadon választott foglalkoztatottság megvalósítása.”²⁰ A foglalkoztatáspolitikai céljai így hát voltaképpen a munka termelékenységének növelése és a munkára képes személyek számára munkalehetőség biztosítása, amely munkában lehetőség szerint az adott személy kamatoztathatja képzettségét és adottságait, tekintet nélkül mindennemű megkülönböztetésre.²¹ Tudható azonban, hogy a foglalkoztatáspolitikai mint szakpolitika mindig az adott történelmi korhoz kötődő jelentéstartalommal bír, fogalmi elemeit alakítják és befolyásolják a földrajzi adottságok, a politikai ideológiák és a gazdasági-társadalmi fejlettség.

Egy jogállam (ha úgy tetszik: szociális jogállam) feladata a foglalkoztatás lehető legmagasabb szinten tartása; ezt nemcsak az egyes államok, hanem az Európai Unió is célul tűzte ki, s igen releváns kérdésként kezeli már az 1990-es évek óta. Mindennek az volt az oka, hogy az Európai Unió munkanélküliségi mutatója igencsak rossz képet mutatott nemzetközi viszonylatban, a problémával így hát foglalkozni kellett.²² Napjainkban az Európa 2020 Stratégia elnevezésű program tekinthető e témában aktuálisnak.²³ Az Unió által szem előtt tartandó prioritások e stratégiában a tudáson és innováción alapuló, versenyképesebb gazdaság, és magas foglalkoztatás. Az egyik cél nem meglepő módon az, hogy 2020-ra a munkaképes korúak legalább 75%-a munkahellyel rendelkezzen.²⁴ A stratégiában is szépen látszik a foglalkoztatáspolitikai azon újdonsága, hogy immáron nem csupán a munkanélküliséggel kapcsolatos kérdéskör tölti ki tartalmát, hanem egyre erőteljesebben a gazdasági aktivitás és maga a foglalkoztatás. Olyan paradigmaváltással állunk itt szemben, mely a hazai felfogást is tükrözi; míg a rendszerváltást követően itthon a

¹⁹ Borbély Tibor Bors: Foglalkoztatáspolitikai hazánkban és az Európai Unióban, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Munkaügyi Kapcsolatok és Társadalombiztosítási Képzések Intézete, Szeged, 2006. 19. o.

²⁰ Bagó József: A foglalkoztatáspolitikai nemzetközi normái, in Esély, 2002/4. szám, 18-29. o., 20. o.

²¹ Borbély Tibor Bors: i. m. 20. o.

²² Kiss György: Munkajog, Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 587-588. o.

²³ Simonyi Ágnes: Aktiválás – foglalkoztatás – és szociálpolitikák eszközeinek és intézményeinek összehangolása a fejlett országokban, in Esély, 2012/2. szám, 66-99. o., 67. o.

²⁴ Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, a Bizottság közleménye, Brüsszel, 2010. 3. 3. COM (2010), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52010DC2020> (2014.10.23.)

foglalkoztatáspolitikát maga a munkanélküliség problémája és a vele való harc jellemezte, addig a 2000-es évekre ez háttérbe húzódott és a helyét a foglalkoztatás és a gazdasági aktivitás vette át.²⁵

Magyarországon a foglalkoztatáspolitikai jogi szabályozása körében alapvető jelentőségű az 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról (a továbbiakban: Flt.), mely hatálybalépése óta (a folyamatos piaci változásoknak megfelelően) már többször került módosításra. A jogalkotó kifejezésre juttatta, hogy e törvény többek között a munkához való jog szabad gyakorlásának, a foglalkoztatási feszültségek feloldásának, valamint az álláskereső támogatásának biztosítása érdekében született. Az általános rendelkezések között első helyen szerepel a foglalkoztatás elősegítésének célja, mely a munkanélküliség megelőzése és hátrányos következményeinek enyhítése érdekében sürgető.²⁶ Az Flt. értelmében ezen deklarált célok egyik megvalósítási eszközeként kell felfogni a közfoglalkoztatás rendszerét.²⁷

Hazánkban a foglalkoztatáspolitikai jogi szabályozása körében az Flt. mellett szerepet kapnak a magánszférában történő munkavégzésre vonatkozó 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről (a továbbiakban: Mt.), illetve a közszféra foglalkoztatási jogviszonyait szabályozó törvények (pl.: Kjt.,²⁸ Kttv.,²⁹ Hszt.,³⁰ stb.). Így a munkajog területét alapvetően a magánszféra és a közszféra munkajogára oszthatjuk fel, azonban e két terület mellett megjelenik még a foglalkoztatáspolitikai megfontolásból született 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról (a továbbiakban: Kftv.), amely az említett szakpolitikai ágazat területén egy speciális foglalkoztatási jogviszonyt hozott létre.

II. 3. A közfoglalkoztatás mint az új támogatott foglalkoztatási forma

A foglalkoztatáspolitikai kulcsfontosságú eszközének tekinthetjük a közfoglalkoztatást, melynek rendszerében 2011. január 1-jével nagy változások történtek hazánkban. Ezen

²⁵ László Gyula: A foglalkoztatáspolitikai befejezetlen paradigmaváltása, in Munkaügyi Szemle, 2009/2. szám, 45-52. o., 45-46. o.

²⁶ Kommentár a foglalkoztatási törvényhez, Complex Kiadó, Budapest, 2013. 11. o.

²⁷ Flt. 5. §

²⁸ 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról

²⁹ 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőről

³⁰ 1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról

időponttól ugyanis megszűnt a közmunkaprogram, a közcélú munka és a közhasznú munkavégzés, helyükbe pedig az egységes rendszert alkotó közfoglalkoztatás lépett.

A közfoglalkoztatásról, mint különös foglalkoztatási formáról a fent hivatkozott Kftv. rendelkezik. A törvény célja az értékteremtő közfoglalkoztatás jogi kereteinek megteremtése és a munkaképes lakosság munkához juttatása, illetőleg az álláskereső foglalkoztatásának elősegítése. Mindezek révén az új rendszerrel szemben tehát az az elvárás fogalmazódik meg, hogy megakadályozható legyen a munkavállalók munka világától való elszakadása, végezetül pedig lehetővé váljék az elsődleges munkaerőpiacon való szerepvállalásuk.

Jelen ponton nem szükséges a közfoglalkoztatás és közfoglalkoztatási jogviszony elemzésébe bocsátkozni, ugyanis minderről a következő fejezetek nyújtanak betekintést.

III. A KÖZFOGLALKOZTATÁS TÖRTÉNETE ÉS FORMÁI MAGYARORSZÁGON

Rögzíteni kell azt az álláspontot, miszerint igen nehézkes a fogalomhasználat a közfoglalkoztatás történeti formái vonatkozásában. A félreértéseket elkerülendő, s egyúttal az egyszerűség nemében jelen fejezetben a közfoglalkoztatás kifejezés lesz a meghatározó – kivéve, ha valamely konkrét közfoglalkoztatás-típus közvetlen előzményét pontosan meg lehet nevezni.

III. 1. Közfoglalkoztatás a rendszerváltás előtt

Ha a közfoglalkoztatás rendszerváltás előtti hazai történetét szeretnénk felgöngyöltetni a kezdetektől fogva, nem kell túl messzire utazni az időben. Ugyanakkor hangsúlyozni kell egy nagyon fontos dolgot, ami mintegy iránymutatásul szolgál a közfoglalkoztatás történetiségében: a közmunka kifejezést sokáig nem olyan értelemben használták, mint napjainkban. Manapság (egészen a XX. század második felétől kezdve) a munka nélkül lévők segítésére, a munka világába való visszavezetésüket célzó programot értünk alatta, ám a régi korokban csak a köz, az állam javára és érdekében kifejtett ingyenes munkavégzés volt csupán.

A közmunka kialakulásának kérdését vitatni lehet, ugyanis vannak, akik már a Habsburg-uralom idejére teszik az idejét; eszerint tehát a robotot is valamiféle közmunkának lehet tekinteni. Ha így is volt, az tény, hogy törvényi keretek ekkor még nem rendelkeztek erről az intézményről.³¹ Az első vonatkozó jogforrást ugyanis csak a következő történelmi század produkálta.

A Magyarország és a Habsburg Birodalom közötti éles ellentétekre a reformországgyűléseken igyekeztek megoldást találni. Az 1844-es esztendőben meghozta az országgyűlés az 1844. évi XIX. törvénycikket a közmunkák szabályozásáról, mely számos tekintetben nagy előrelépésnek számított. Olyan rendelkezéseket deklarált, mint a közmunka pénzzel való megváltásának tilalma, vagy az ingyen ellátandó közmunkák taxatív felsorolása (utak, hidak és töltések igazítása, fenntartása, egyéb szükséges közszolgáltatások ellátása és a törvény által megjelölt folyószabályozási munkálatok). A törvény nagy hangsúlyt fektetett

³¹ Barát Endre: A közmunka rövid története, in Munkások Újsága Online, 25. szám <http://www.muon.hu/25-szam/1584-a-magyar-kozmunka-rovid-tortenete> (2014.10.23.)

annak kijelentésére, hogy az abban előírt időkereten felül senki nem volt kényszeríthető közmunka végzésére.³² Szintén a közmunka közvetlen előzményének tekinthető a Duna-folyamnak a főváros mellett való szabályozásáról s a forgalom és közlekedés érdekében Buda-Pesten létesítendő egyéb közmunkák költségeinek fedezéséről és e közmunkák végrehajtási közegeiről szóló 1870. évi X. törvénycikk. Az e törvényben szabályozott feladatokat a törvény nemes egyszerűséggel ismét közmunkaként említi.

Ha úgy tetszik, a dologházak megjelenése is feltüntethető a közfoglalkoztatás, a közmunka közvetlen előzményeként, ám ezek kapcsán is fontos bizonyos különbségekre felhívni a figyelmet. A dologházak a kapitalista társadalom termékei, Magyarországon a XVIII. század végétől egészen a második világháború végéig álltak fenn.³³ A korai időkben a dologházak a munkaképes csavargókat igyekeztek munkára fogni, hiszen a kapitalizmus eszméi azt kívánták, hogy őket is be kell fogni az akkori munkamegosztás rendszerébe. A XIX. század elején már megjelentek az ún. önkéntes dolgozók is, s nemsokára felmerült a dologházak szabadságkorlátozó intézményként való felhasználása is. Ez a gondolat szorosan összefüggött az akkori büntetőjogi gondolkodással, s a kiszabott büntetés javító-nevelő célzatával. Itt már a munka jelensége erkölcsi tartalommal is bírt, s nem titkoltan a dologház egyaránt jelentette a közveszélyes személyek eliminálását és munkás létre való nevelését.³⁴ Az első idevonatkozó törvény a közveszélyes munkakerülőkről szóló 1913. évi XXI. törvénycikk volt.

Az előzmények következő terjedelmes fejezetének kezdetét az 1929-es nagy gazdasági világválság szolgáltatja, ekkor jelentek meg ugyanis az első igazi közfoglalkoztatási programok a New Deal-i válságkezelés egyik lépéseként.³⁵ Az utókor által már csak „fekete csütörtökként” emlegetett 1929. október 24. napján a New York-i Világtőzsdén hatalmas árfolyamesés vette kezdetét, következésképp a gazdaság teljes csődöt mondott, s ami a foglalkoztatást illeti: a munkanélküliek száma addig ismeretlen nagyságúra duzzadt.³⁶ Az események kihatottak a magyar gazdaságra is, s ami nemzetközi szinten a foglalkoztatást ekkoriban jellemezte, az elmondható volt hazánkról is.

³² 1844. évi IX. törvénycikk a közmunkák szabályozásáról, 12. §, 21. § és 25. §

³³ Ulicska László: A munkanélküliség feltalálása Magyarországon, in Korall, ősz-tél, 37-47. o., 39. o.

³⁴ Ulicska László: A munka mint büntetés – Dologház és társadalmi integráció, in Esély, 1997/3. szám, 86-91. o., 86-90. o.

³⁵ Koltai Luca: A közfoglalkoztatás szerepe a válság idején az európai országokban, in Munkaügyi Szemle, 2013/1. szám, 27-38. o., 27. o.

³⁶ Romsics Ignác: A 20. század rövid története, Rubicon-könyvek, 2007. 119-121. o.

A magyarországi válságkezelés során Gömbös Gyula miniszterelnök (1932-1936) Nemzeti Munkatervének 44. pontjában megfogalmazta a munkanélküliség leküzdését, mint állami feladatot, mely a gazdasági válság idején ellátja a munkanélküliek foglalkoztatását. A 45. pontban pedig kiemelte a „munka és nem segély” felkiáltást, mely szerint „munkaképes emberek munkanélküliség címén való segélyezésének elvi ellenségei vagyunk, s a munkanélkülieket csak munka ellenében támogatjuk.”³⁷ A közmunka gyakorlata e program keretében szükségmunka és ínségmunka formájában valósult meg, de ezek a formációk már a Munkaterv előtt is ismertek voltak. Az előbbi fizikai munkát jelentett, míg az utóbbi szellemi munkavégzést jelölt, ám a munkaerőpiac problémáit egyik intézmény sem volt képes jobbá tenni, mondhatni ugyanolyan züllesztő hatással bírtak a munkások körében, mint maga a munkanélküliség tapasztalata.³⁸ Gömbös hiába tűzte hát zászlajára a társadalmi jólét megteremtését, a program egyes pontjai kizárták egymást, a Munkaterv megvalósulása pedig csupán eszménykép maradt.³⁹

A második világháborút követően a munkanélküliség kérdése lekerült a napirendről, helyét a teljes foglalkoztatás célkitűzése vette át. Ez volt ugyanis a szocialista rezsim vívmánya, melyet évtizedeken át mesterségesen igyekezett a rendszer fenntartani. A Kádár-korszak alatt bevezetett új gazdasági mechanizmus pilléreként megjelent a „gyárkapun belüli munkanélküliség”, vagy másként a „bújtatott munkanélküliség”; a teljes foglalkoztatáshoz hűen ugyanis minden embernek munkát kellett adni, s ez ahhoz vezetett, hogy egyesek munkájára valójában nem is volt szükség.⁴⁰

III. 2. Közfoglalkoztatás a rendszerváltás után

Ha a közfoglalkoztatás szocializmus utolsó éveitől napjainkig terjedő időszakát szeretnénk megvizsgálni, három közfoglalkoztatási formát kell áttekinteni: a közhasznú munkavégzést, a közmunkát és a közcélú munkavégzést. Ez volt ugyanis az az időszak, amikor is egyértelműen elkülönülten és jogszabályi szinten lehetett a különböző közfoglalkoztatás-formákkal találkozni, ami azelőtt nem volt jellemző.

³⁷ Gömbös Gyula Nemzeti Munkaterve

³⁸ Gyáni Gábor: Közmunka a Horthy-korban, in *História*, 2011/7. szám, 30-33. o., 32-33. o.

³⁹ Herber Attila – Martos Ida – Moss László – Tisza László: *Történelem 1914-től 1990-ig*, Reáltanoda Alapítvány, 2007. 147. o.

⁴⁰ Sári János: i. m. 249. o.

A szocializmus utolsó éveiben ismét napirendre került a munkanélküliség immáron elkerülhetetlen problémája. A pártállam a munka nélkül lévőket közveszélyes munkakerülőknak minősítette. Ezen életmódot folytató egyének munkavégzésre való kötelezése végett született az 1984. évi 19. számú törvényerejű rendelet, mely kialakította a szigorított javító-nevelő munkát. Ez az intézmény akkoriban önálló büntetési nemként funkcionált,⁴¹ ám 1989-ben már hatályon kívül helyezték.

A közfoglalkoztatás terén 1987-ben történt nagy előrelépés a **közhasznú foglalkoztatás**⁴² bevezetésével. A közhasznú foglalkoztatás úgy jelent meg, „mint a munkanélküliség alternatívája, az állástalanok munkerőpiaci reintegrációját átmenetileg biztosító kényszermegoldás, amely a piaci erők természetes munkahelyteremtő képességének az elégtelensége miatt hozott létre közpénzek támogatásával pótlólagos munkaalkalmat a közületi és nonprofit szektor közérdekű feladatainak ellátásra.”⁴³

Itt a cél az volt, hogy azokat segítsék munkához, akik önhibájukon kívül nem képesek elhelyezkedni. A közhasznú foglalkoztatás keretét jellemzően igen nehéz fizikai munkák adták, tartama pedig csupán két hónapot tett ki. A rendszerben újdonságnak számított a települési önkormányzatok bevonása, így idővel egyre több önkormányzat tudott a program résztvevőjévé válni.⁴⁴

Az 1996. év jelenti a következő nagy állomást, amikor is újjáéledtek a történelem folyamán már fel-felbukkanó **közmunka**⁴⁵ programok. E típus valamennyiben hasonlít századfordulós előzményére, de szervezése tekintetében teljesen eltér, ugyanis itt már országos szintű foglalkoztatási formáról beszélhetünk.⁴⁶ A közmunkával azt kívánta elérni az állami vezetés, hogy a munkával és szaktudással nem rendelkezők végtére is hasznos, elismert és nem utolsósorban értékteremtő tevékenységet végezzenek. Közmunka keretében

⁴¹ *Az a munkaképes személy, aki*

a) munkakerülő életmódot folytat, ha korábban közveszélyes munkakerülés vétsége vagy szabálysértése miatt megbüntették, és a büntetés kitöltésétől vagy végrehajthatóságának megszűnésétől két év még nem telt el,

b) tartósan munkakerülő életmódot folytat, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel, szigorított javító-nevelő munkával, javító-nevelő munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő. (1978. évi IV. törvény a büntető törvénykönyvről, 266.§ (1) bekezdés)

⁴² Korábbi szabályozás: 1991. évi IV. tv. 16/A.§, 6/1996. (VII. 16.) MÜM rendelet 12.§

⁴³ Frey Mária: A közhasznú foglalkoztatás munkaerő-piaci hatásai, in Munkaügyi Szemle, 1993/5. sz. 30-37. o., 30. o.

⁴⁴ Kulinyi Márton: A közfoglalkoztatás változó céljai, in Munkaügyi Szemle, 2013/1. szám, 17-26. o. 21. o.

⁴⁵ Korábbi szabályozás: 49/1999. (III. 26.) Korm. rendelet a közmunkaprogramok támogatási rendjéről

⁴⁶ Csoba Judit: Közmunkások Magyarországon, in Munkaügyi Szemle, 2001/11. sz. 40-44. o., 40. o.

gyakorta olyan feladatok kerültek elosztásra, mint útépítés, talajjavítás vagy a vasutak fejlesztése.⁴⁷

A következő lépcsőfok a 2000-es években megjelenő **közcélú munkavégzés**⁴⁸ volt. „A közcélú munka a települést érintő közfeladat ellátása céljából szervezett munka, amely magában foglal minden olyan tevékenységet, amelyet valamilyen jogszabály önkormányzati feladatként határoz meg. Az ide tartozó feladatok lehetnek közfeladatok, valamint olyan közhasznú tevékenységek, amelyek ellátására az önkormányzatot jogszabály kötelezi, valamint e körbe tartoznak az önkormányzat által önkormányzati rendeletben önként vállalt feladatok is.”⁴⁹ A program keretében leginkább különböző személyes szolgáltatásokat (idősek gondozása, házi ápolás, családsegítés, stb.), közművelődési és környezetvédelmi feladatokat láttak el a résztvevők.⁵⁰

A fentiekben ismertetett három közfoglalkoztatási forma mellett a 2008-as esztendőben a kormány kidolgozta az „Út a munkához” elnevezésű programját. A cél az aktív munkaképes korúak munkába történő bevonása volt, s újdonságnak számított a rendelkezésre állási támogatás megalkotása, mellyel arra az időre kívántak támogatást nyújtani az érintetteknek, amíg az önkormányzatok nem tudtak közfoglalkozást biztosítani. Az aktív munkaképes korúak rendszeres jövedelemhez való hozzásegítése érdekében a kormány elhatározta a segély helyett a munkavégzésre irányuló ösztönzés és a munkára való kötelezés hirdetését.⁵¹ Ennek fényében a programban jól érezhető volt a segély helyett munka jelszava, de a gyakorlat által diktált fejlemények nem igazolták a célok megvalósulását, ugyanakkor nem lehet szó nélkül elmenni amellett, hogy az „Út a munkához” program elsőként mutatott rá annak szükségességére, hogy a szociális és foglalkoztatási ágazat igenis közös tervet kíván, mivel e kettő szoros összefüggésben áll. Ez idő tájt az is problémaként merült fel, hogy a továbbra is jelen lévő közfoglalkoztatási formák határai egyre inkább elmosódtak, ugyanúgy, ahogy az eszközök és eredmények is.⁵²

⁴⁷ Csoba Judit: „Segély helyett munka.” 37-38. o.

⁴⁸ Korábbi szabályozás: 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról 36.§, 37/A. §, 124. § és 75/2009. (IV. 8.) Korm. rendelet

⁴⁹ Ördögh Sándorné: Kiszorítja-e a közcélú munka a közhasznú munkát? in Munkaügyi Szemle, 2002/1. szám, 39-40. o., 39. o.

⁵⁰ Csoba Judit: „Segély helyett munka.” 42-43. o.

⁵¹ Csoba Judit: A közfoglalkoztatás régi-új rendszere. Útközben az „Út a munkához” programban, in Esély, 2010/1. szám, 4-24. o., 8. o.

⁵² Kulinyi Márton: A közfoglalkoztatás változó céljai, 24. o.

III. 3. A magyar közfoglalkoztatási rendszer reformja

A 2010-ben hatalomra kerülő új kormány az „Út a munkához” program helyébe saját programot hívott életre, a Nemzeti Közfoglalkoztatási Programot. Ezen program bevezetésével egyidejűleg megszűnt a közmunkaprogram, a közhasznú, illetőleg a közcélú munkavégzés. A reform nem titkolt céljai között szerepelt, hogy a közfoglalkoztatási rendszert végre egységes jogi szabályozás keretei közé emeljék. A közfoglalkoztatási jogviszony, mint a program által létrehozott támogatott jogviszony a munkaképes, álláskereső egyének számára kívánt segítő kezet nyújtani. Az Alaptörvényben deklarált törekvés, miszerint Magyarország igyekszik minden munkaképes személy számára munkavégzési lehetőséget biztosítani, az új közfoglalkoztatási rendszert is meghatározta amellet, hogy e célkitűzés keretében a „segély helyett munka” megoldását kívánták erősíteni és egyeduralkodóvá tenni.⁵³

Az új kormánynak a közfoglalkoztatás megújítására irányuló tevékenysége a Magyar Munka Terv részét képezte. E tervben a már hosszú ideje problémát jelentő, nemzetközi viszonylatban is alacsony szintű magyar foglalkoztatás problémájára kerestek megoldást. A munkaterv voltaképpen a Széll Kálmán Tervben és a Konvergencia Programban vázolt átalakítások végrehajtására szolgált. Ennek köszönhetően került sor 2011-ben az új Munka Törvénykönyvének megalkotására, valamint a terv egyik lényeges elemeként a „szociális ellátás helyett közfoglalkoztatás” megvalósítására, lévén, hogy az addigi tapasztalatok alapján beigazolódott: a segélyezés önmagában nem ösztönzi arra az aktív korú, munkaképes személyeket, hogy tartósan munkát vállaljanak.⁵⁴

⁵³ Bagó József: A közfoglalkoztatás célja és szabályozása, in Munkaügyi Szemle, 2013/1. sz. 4-5.o., 4-5. o.

⁵⁴ Magyar Munka Terv http://2010-2014.kormany.hu/download/e/a7/40000/Magyar_Munka_Terv.pdf (2014.10.24.)

IV. A KÖZFoglalkoztatás Új Keretei

IV. 1. A közfoglalkoztatásra vonatkozó jogi szabályozás

A korábbi közfoglalkoztatás-típusok megszüntetésével a közfoglalkoztatás egységes rendszere lépett életbe 2011. január 1. napjától. Ez a változás természetesen magával hozta a jogi szabályozás felülvizsgálatát is, így az egységes közfoglalkoztatási rendszer mellé korábban nem tapasztalt egységes jogi szabályozás párosult. Ezen egységes jogi szabályozás legfontosabb jogszabálya a korábban már hivatkozott Kftv. Fontos megjegyezni, hogy az új közfoglalkoztatás "részben betölti a korábbi közmunkaprogramok szerepét és funkcióját, azonban semmiképpen sem említhető annak jogtudójaként"⁵⁵ – mint ahogyan azt a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat honlapján elérhető hivatalos tájékoztató hangsúlyozza.

A változások egyik újdonsága az volt, hogy a 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet a belügyminiszter szakpolitikai feladat-és hatáskörébe utalta a közfoglalkoztatási feladatokat 2011. év júniusától. A rendszer működtetésével kapcsolatban nem lehet elkerülni annak tisztázását, hogy a belügyminiszter mellett mely további államigazgatási szervek vesznek részt a közfoglalkoztatás szervezésében. Az adatok gyűjtését és informatikai úton való kezelését a Foglalkoztatási Hivatal végzi. A munkaügyi központok és a munkaügyi kirendeltségek felelősek a kérelmek befogadásáért, az elbírálásukkal kapcsolatos előkészítő teendőkért, illetőleg a hatósági szerződések megkötését is ők végzik. A munkaügyi kirendeltségek mindezen túlmenően ellátják még az álláskeresőket közvetítését is.⁵⁶

Mivel államilag támogatott foglalkoztatási formáról van szó, a finanszírozás a központi költségvetés részét képezi. Szintén újdonság, hogy a közfoglalkoztatásra igényelhető támogatási kérelmet immáron pályázati úton kell benyújtani. A támogatásról bővebben a következő alfejezet nyújt tájékoztatást.

Az új rendszerhez kapcsolódó releváns jogszabályok a Kftv. mellett:

- 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról (Ft.),
- 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról,
- 1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről,

⁵⁵ Tájékoztató a közfoglalkoztatás rendszeréről, http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=nfsz_kozfoglalkoztatasi (2014.10.20.)

⁵⁶ Az Állami Számvevőszék jelentése a közfoglalkoztatás és a hozzá kapcsolódó képzési programok támogatási rendszere hatékonyságának, eredményességének ellenőrzéséről, 2013. szeptember

- 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről,
- 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról,
- 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról,
- 2011. évi CXCI. törvény a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról,
- 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről,
- 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatásban nyújtható támogatásokról,
- 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról,
- 1044/2013. (II. 5.) Korm. határozata a közfoglalkoztatással összefüggő egyes döntést igénylő kérdésekről,
- 27/1995. (VII. 25.) NM rendelet a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatásról,
- 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről.

Fontos leszögezni, hogy az alapjaiban újjáépített közfoglalkoztatási rendszer révén az állam csupán átmeneti munkalehetőséget kíván biztosítani a célzott csoportok számára; a Belügyminisztérium által közzétett tájékoztató szerint azoknak, akik „a munkaerőpiacon egészségi állapotuk, képzetlenségük, életkoruk vagy bármely más okból hátrányban vannak, és ezért az önálló álláskeresésük eredménytelen.”⁵⁷

IV. 2. A közfoglalkoztatás finanszírozása és a jelenlegi közfoglalkoztatás-típusok

A téma kapcsán megkerülhetetlen annak tisztázása, hogy miként történik a közfoglalkoztatási rendszer finanszírozása. A 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet kialakította a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatások típus-és feltételrendszerét, melynek értelmében a Nemzeti Foglalkoztatási Alap (a továbbiakban: NFA) terhére nyújtható támogatás. Az NFA-t elkülönített állami pénzalapnak tekinthetjük, működéséről az Ftt. VI. fejezete tartalmaz

⁵⁷ Tájékoztató a közfoglalkoztatás rendszeréről, http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=nfsz_kozfoglalkoztatatas (2014.10.20.)

részletes rendelkezést. Célja nem más, mint a foglalkoztatáshoz, a munkanélküliséghez, a képzési rendszer fejlesztéséhez kapcsolódó pénzeszközök összevonásával az álláskeresők ellátásának biztosítása, a foglalkoztatás elősegítése, munkahelyteremtés, a munkához jutás támogatása, a képzési rendszer fejlesztésének támogatása. Az NFA mint elkülönített pénzalap bevételeit, kiadásait az éves költségvetési törvény rögzíti, s költségvetésében külön előirányzat tartalmazza a közfoglalkoztatás támogatására fordítható pénzeszközöket.⁵⁸

A hivatkozott kormányrendelet leszögezi, hogy közfoglalkoztatási támogatás kizárólag kérelemre kerül folyósításra, amennyiben az illetékes szerv (kirendeltség, közfoglalkoztatásért felelős miniszter) mérlegelési jogkörében úgy dönt, engedélyezi a támogatást.⁵⁹ A mérlegelés során figyelembe kell venni számos körülményt: a munkaerő kereslet-kínálat helyi jellemzőit, az adott térség foglalkoztatási helyzetét, munkanélküliségi mutatóját, a munkaadó és a munkaügyi központ közötti együttműködési tapasztalatokat, a munkaadó által felajánlott foglalkoztatás időtartamát, az álláskeresők munkához jutási esélyeit, a foglalkoztatni kívánt személy álláskeresőként eltöltött idejét.⁶⁰ Ha a kérelem minden feltételnek megfelel, akkor a kirendeltség hatósági szerződést köt a kérelmezővel.

A rendelet a következő támogatási formákat nevezi meg, melyek vonatkozásában a már említett előirányzat terhére nyújtható a támogatás: rövid időtartamú foglalkoztatás, hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás, országos közfoglalkoztatási program, közfoglalkoztatás mobilitását szolgáló támogatás és vállalkozás részére foglalkozást helyettesíthető támogatásban részesülő személy foglalkoztatásához nyújtható támogatások.⁶¹

Rövid időtartamú foglalkoztatás esetében a foglalkoztatás maximum napi 4 órás munkaidőben történhet, a közfoglalkoztatási jogviszony tartama pedig 4 hónap lehet. A támogatási időszak az egyes közfoglalkoztatási programok tekintetében legfeljebb egy naptári évre esően 4 hónap lehet.⁶²

A hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás már legfeljebb 11 hónap időtartamra szóló jogviszonyt, s napi 6-8 órás munkaidőt jelent. A 11 hónap számításánál figyelembe kell venni az azonos naptári évben közfoglalkoztatási jogviszonyban töltött valamennyi időtartamot.⁶³

⁵⁸ Flt. 39. § (2), (11), és (12) bekezdés d) pont, 39/A. § (1)-(2) bekezdés

⁵⁹ A támogatás igénylése pályázati úton történik. Az egész eljárással kapcsolatos tennivalók részletes szabályozását a Ket. (2004. évi CXL. törvény) látja el.

⁶⁰ 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet, 7. § (1)-(4) bekezdés

⁶¹ 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet, 2. § (2) bekezdés

⁶² 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet, 3. § (1) és (7) bekezdés

⁶³ 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet, 4. § (1)-(2) bekezdés

Vállalkozás esetében a legfontosabb rendelkezés, hogy teljes munkaidős legyen és a foglalkoztatás munkaviszony keretében történjen. A **közfoglalkoztatás mobilitását segítő támogatás** kapcsán a közfoglalkoztatási jogviszony legalább 60 nap és legfeljebb 11 hónap időtartamra szólhat.⁶⁴

Az országos közfoglalkoztatási programra az Országgyűlés vagy a Kormány által meghatározott cél elérése érdekében kerülhet sor. A közfoglalkoztatási jogviszony tartama ezen típus esetében sem haladhatja meg a 11 hónapot, s megkövetelt a napi 6-8 órás munkaidő. A támogatás mértéke 100%-os, feltétele pedig, hogy a közfoglalkoztató a munkavégzéshez kapcsolódóan foglalkoztatást elősegítő képzés lehetőségét biztosítja, a képzés, szociális földprogram, továbbá a megváltozott munkaképességű személyek közfoglalkoztatása kivételével a jogviszony létesítéséhez más központi költségvetési irányzatból támogatásban nem részesül.⁶⁵

IV. 3. A közfoglalkoztatási jogviszony mint atipikus munkaviszony

Már több ízben kijelentést nyert, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony speciális munkaviszony; mit jelent ez és miben érhető tetten a specialitása?

Elsőként azt szükséges leszögezni, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony a klasszikus munkajogviszonytól igen sok jellemzőjében különböző, ún. atipikus munkajogviszony. A klasszikus munkaviszony jellemzői az alárendeltség, az utasításoknak megfelelő cselekvés, a munkaviszony határozatlan tartama, és a teljes munkaidőben történő foglalkoztatás. Ehhez képest a XX. században olyan változások zajlottak a munkajog területén, melyek azt eredményezték, hogy ezen standard jellemzőktől eltérő rugalmasabb munkavégzési formák alakultak ki - az atipikus munkaviszonyok felbukkanása is ennek a tendenciának tudható be.⁶⁶ Az atipikus foglalkoztatási formák igen népszerűek a gazdasági válságok adta problémák kiküszöbölésének egyik megoldásaként, mely jó útnak tekinthető, de teljes érvénnyel nem tudja kezelni a válságot.⁶⁷

Felvetődik ezen a ponton a kérdés: hogyan vezethető le a tipikus-atipikus munkaviszonyok megkülönböztetése? Leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy eme

⁶⁴ 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet, 4/A. § (1) bekezdés és 5. § (1) bekezdés

⁶⁵ 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet, 6. § (1)-(2) bekezdés

⁶⁶ Gyulavári Tamás (szerk.): i. m. 408-411. o.

⁶⁷ Rácz Zoltán: A világválság, a recesszió hatása a foglalkoztatásra, valamint a munkajogra in Ünnepi tanulmányok Sárközy Tamás 70. születésnapjára, Lectum Kiadó, Szeged, 2010. 317-329. o., 329. o.

megkülönböztetés mindig relatív, az atipikus azt írja körbe, mennyiben tér el a tipikustól. Atipikus foglalkoztatási formáról akkor van szó, ha a munkaviszony valamelyik lényegi elemében tér el a tipikus munkaviszonytól. E magyarázatot támasztja alá a szakirodalom is, amikor a kifejezés definiálására törekszik: „az atipikus munkajogviszonyok a jogalkotó által tipikusként szabályozott önálló foglalkoztatási formától, a tipikus munkajogviszonytól egy vagy több elemében eltérő tartalmú jogviszonyok összessége.”⁶⁸

Nagyon fontos kiemelni azt, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony a magyar állam által támogatott és állami befolyás alatt működő munkajogviszony. A többi atipikus munkaviszonyt vizsgálva a tranzit foglalkoztatáshoz hasonlít leginkább, tekintve, hogy mindkettőre jellemző az állami befolyás.⁶⁹

Az Mt. a XV. fejezetben rögzíti a munkaviszony egyes típusaira vonatkozó különös szabályokat; itt olyan atipikusnak tekinthető munkaviszonyok szabályozása található, mint a határozott idejű munkaviszony, a behívásos munkavégzés, a munkakörmegosztás, a több munkáltató által létesített munkaviszony, a távmunkavégzés, a bedolgozói munkaviszony, az egyszerűsített foglalkoztatásra vagy alkalmi munkára irányuló munkaviszony, vagy a köztulajdonban álló munkáltatóval fennálló munkaviszony. Látható tehát, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony nem nyert szabályozást a munkajogi kódexben, hiszen szabályozására külön törvényben került sor, a már sokat emlegetett Kftv.-ben.

A Kftv. és az Mt. kapcsolatát illetően maga a Kftv. 2. §-a deklarálja, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyra az Mt. szabályai irányadók a Kftv.-ben foglalt kivételekkel. A közfoglalkoztatási törvény részletesen felsorolja az Mt. azon részeit, melyek nem alkalmazhatók közfoglalkoztatási jogviszonyban. Értelemszerűen ezen szabályok közé tartoznak az Mt. által nevesített atipikus munkaviszonyok, és számos más olyan rendelkezés, melyek jelen fejezet soron következő alfejezeteiben kerülnek kifejtésre.

IV. 4. A közfoglalkoztatási jogviszony alanyai és a közfoglalkoztatási tevékenység

A munkaviszony alanyai a közfoglalkoztató (munkáltató) és a közfoglalkoztatott (munkavállaló). A Kftv. meghatározza, kiket takarhatnak ezek az általános elnevezések.

⁶⁸ Bankó Zoltán: Az atipikus munkajogviszonyok, Dialóg-Campus Kiadó, Pécs, 2010. 58. o.

⁶⁹ Ferencz Jácint: Az atipikus munkaviszonyok komplex megközelítése – Doktori értekezés, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Győr, 2014. 158. o. <http://doktiskjog.sze.hu/downloadmanager/details/id/21345/m/3620> (2014.10.23.)

Közfoglalkoztató lehet: helyi és nemzetiségi önkormányzat, valamint ezek jogi személyiséggel rendelkező társulása, költségvetési szerv, egyházi jogi személy, közhasznú jogállású szervezet, civil szervezet, az állami és önkormányzati tulajdon kezelésével és fenntartásával megbízott, vagy erre a célra az állam, önkormányzat által létrehozott gazdálkodó szervezet, vízitársulat, a törvényben meghatározott feladatot ellátó erdőgazdálkodó, a szociális szövetkezet, a vasúti pályahálózat-működtető, és a kötelező önkormányzati feladat ellátásában közreműködő, törvény alapján kijelölt közérdekű szolgáltató.⁷⁰ A rendszer új elemének tekinthetjük azt, hogy immáron nemcsak közintézetek léphetnek fel munkáltatói szerepben, hanem egyházak, vállalkozások és civil szervezetek is.

A **közfoglalkoztatotti** jogálláshoz a törvény feltételeket fűz; az a természetes személy lehet közfoglalkoztatott, aki az Mt. értelmében munkaviszonyt létesíthet, 16. életévét betöltötte, s ez a személy az Flt. szerinti álláskereső, vagy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló törvény szerinti rehabilitációs ellátásban részesül.⁷¹

Az Mt. által körülírt munkavállalói kör azokat a természetes személyeket jelöli ki, akik 16. életévüket már betöltötték és munkaszerződés alapján munkát végeznek. Az Mt. bizonyos esetekben lehetővé teszi a 16 éven aluli személyeknek is, hogy a munkaviszony munkavállalói pólusának szereplői legyenek. Erre viszont nem adódik lehetőség közfoglalkoztatási jogviszony keretében, hiszen a Kftv.-ben kétséget kizáróan rögzítésre került a 16. életév betöltésének szükségessége, mint a közfoglalkoztatási tevékenység ellátásának egyik feltétele.

Szintén az Mt. kapcsán vetődik fel a cselekvőképesség munkaviszony létesítése-béli problematikája, amely már nem számít a munkavállalói képesség feltételének. A közfoglalkoztatási törvény ugyan eltekint az Mt. cselekvőképtelen munkavállalóra vonatkozó szabályainak alkalmazásától,⁷² ám ez nem jelenti azt, hogy a cselekvőképtelen személyek ki lennének zárva a közfoglalkoztatottak köréből. Közfoglalkoztatási jogviszonyt mind cselekvőképtelen, mind pedig a munkaviszony tekintetében korlátozottan cselekvőképes személy is létesíthet. Természetesen a cselekvőképtelen személy helyett törvényes képviselője tesz nyilatkozatot, korlátozottan cselekvőképes személy esetén pedig a törvényes képviselő

⁷⁰ Kftv. 1.§ (3) bekezdés

⁷¹ Kftv. 1. § (4) bekezdés

⁷² Kftv. 2. § (5) bekezdés a) pont at) alpont

hozzájáruló nyilatkozatához van szükség (minthogy az Mt. által a képviselő kérdésében hozott szabályok itt is érvényesülnek).⁷³

Az alábbiakban ki kell térni arra, kit tekintünk álláskeresőnek és rehabilitációs ellátásban részesülő személynek.

Az Flt. fogalom-meghatározásában *álláskereső* az a személy, aki

- a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik, és
- oktatási intézmény nappali tagozatán nem folytat tanulmányokat, és
- öregségi nyugdíjra nem jogosult, rehabilitációs járadékban, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaiban nem részesül és
- az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony⁷⁴ kivételével munkaviszonyban nem áll, és egyéb kereső tevékenységet sem folytat, és
- elhelyezkedése érdekében az állami foglalkoztatási szervvel együttműködik, és akit
- az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként nyilvántart.⁷⁵

A Kftv. az álláskereső vonatkozásában rögzít egy fontos korlátot, mely szerint az álláskereső 3 hónapra kizárható a közfoglalkoztatásból, amennyiben a tanköteles gyermekének mulasztása miatt e szabálysértés elkövetéséért három hónapon belül jogerősen elmarasztalták, vagy önkormányzati rendeletben előírt, a lakókörnyezet rendezettségének biztosítására vonatkozó kötelezettségét nem teljesíti.⁷⁶ (A kizáráshoz kapcsolódóan lásd: a jogviszony megszűnéséről, megszüntetéséről szóló alfejezetet.)

A *rehabilitációs ellátásra jogosult személy* meghatározásakor iránymutatásul a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) szolgál. Megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira jogosult az, akinek az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű, és aki a kérelem benyújtását megelőzően e törvény által meghatározott időtartamig a Tbj. szerinti társadalombiztosítási ellátásokra jogosult (biztosított) volt,⁷⁷ keresőtevékenységet nem végez és rendszeres pénzellátásban nem részesül. A megváltozott munkaképességű személyeket megillető

⁷³ A Munka Törvénykönyvének magyarázata (szerk.: Kardkovács Kolos), HVG Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014. 75. és 77. o.

⁷⁴ Alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony: az adórendszeren kívüli háztartási munka, az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló törvény által szabályozott alkalmi munka, valamint ideiglenes munka. (Flt. 58. § (5) bekezdés n) pont)

⁷⁵ Flt. 58. § (5) bekezdés d) pont

⁷⁶ Kftv. 1. § (4a) bekezdés

⁷⁷ 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről, 5. § (1) bekezdés a) pont

ellátásokat két csoportba lehet besorolni: rehabilitációs ellátás vagy rokkantsági ellátás. Rehabilitációs ellátásra szerez jogosultságot a rehabilitálható megváltozott munkaképességű személy.⁷⁸ Tisztázandó ezen a ponton, hogy a közfoglalkoztatási tevékenység ellátásáért járó bér és a rehabilitációs ellátás vajon mennyiben férnek meg egymás mellett? E kettő nem zárja ki egymást akkor, ha a keresőtevékenység folytatása a heti 20 órát nem haladja meg, ha viszont ezt a határt túllépi, akkor a pénzbeli ellátás folyósítása szüneteltetésre kerül.⁷⁹

A közfoglalkozás megkezdésének, mondhatni, a közfoglalkoztatottá válásnak egyik további, mellőzhetetlen feltételeként rögzíthető a foglalkoztathatóság követelményének való megfelelés, mely az ún. *foglalkoztathatósági szakvélemény*ben nyer elismerést. A foglalkoztathatóság szakvéleményezésének szabályait a 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet fogalmazza meg.⁸⁰ A rendelet hatálya 2013. január 1-től a foglalkoztathatóság szakvéleményezése tekintetében a munkaügyi központra, valamint a munkaügyi kirendeltségre és a megváltozott munkaképességű álláskeresőre, a közfoglalkoztatható személyre és a közfoglalkoztatottra, a közfoglalkoztatást felajánlóra, az egyszerűsített foglalkoztatás körébe tartozó idénymunkára vagy alkalmi munkára munkaviszonyt létesítő munkáltatóra és elhelyezkedni kívánó személyre is kiterjed.⁸¹ A szakvéleménynek az a rendeltetése, hogy megállapítást nyerjen: a közfoglalkoztatás munkavállalói oldalán részt venni kívánó személy mely foglalkoztatási korlátozás, illetve kizárás mellett folytathat tevékenységet.⁸²

Nagyon fontos, hogy a szakvéleményezésre még a foglalkoztatás megkezdése előtt kell, hogy sor kerüljön. A folyamat önkormányzati közfoglalkoztatás esetén a munkaügyi központ, más közfoglalkoztatás esetén pedig a közfoglalkoztató kezdeményezésére indul meg. A szakvéleményt foglalkozás-egészségügyi alapszolgáltatás nyújtására jogosító működési engedéllyel rendelkező egészségügyi szolgáltató szakorvosa, vagy önkormányzati közfoglalkoztatás esetén a munkaügyi központ telephelye szerint illetékes foglalkozás-egészségügyi szakellátó hely, más közfoglalkoztatás esetében a foglalkoztatás helye szerint

⁷⁸ Mmtv. 2. § (1) bekezdés, 3. § (1) bekezdés és 4. §, valamint a komplex minősítési folyamatról lásd: 3. § (2) bekezdés

⁷⁹ Mmtv. 7. § (4) bekezdés a) pont

⁸⁰ E rendelet mellett megemlítendő még a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatásról szóló 27/1995. (VII. 25.) NM rendelet. Mivel a foglalkozás-egészségügyi szakellátás egyik feladata a foglalkoztathatóság szakvéleményezése, így ebben a rendeletben is kifejezést nyert, hogy a szakvéleményezés immáron a közfoglalkoztatásra is kiterjesztendő.

⁸¹ 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet, 2. § c) pont

⁸² 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet, 1. § (1) bekezdés

illetékes szakellátó hely szakorvosa állítja ki.⁸³ Az elkészített szakvélemény egy évig érvényes, kiadásának díját a vizsgálatot kezdeményező viseli.⁸⁴

A munkaviszony alanyi oldala mellett a törvény deklarálja azt is, mely **tevékenységek** végezhetők ilyen jogviszony keretei között. Fontos feltétel, hogy az e keretek között ellátott tevékenységre törvény ne írjon elő sem közalkalmazotti, sem közszolgálati, sem pedig kormányzati szolgálati jogviszonyt, emellett kizárt, hogy a feladat nyereségérdekelt vagy profitorientált legyen. Mindezek alapján a következő tevékenységek jöhetnek szóba:

- Kftv.-ben meghatározott feladat, továbbá törvény által előírt állami feladat, vagy
- a helyi önkormányzatokról szóló törvényben előírt kötelező vagy önként vállalt feladat,⁸⁵ vagy
- a nemzetiségek jogairól szóló törvényben előírt kötelező vagy önként vállalt feladat, vagy
- a helyi vagy azon túlmutató közösségi - így különösen: egészségmegőrzési, szociális, nevelési, oktatási, kulturális, kulturális örökség megóvása, műemlékvédelmi, természet-, környezet- és állatvédelmi, gyermek- és ifjúságvédelmi, a munkaviszonyban és a polgári jogi jogviszony keretében megbízás alapján folytatott sporttevékenység kivételével sport, közrend és közlekedésbiztonsági, ár- és belvízvédelmi célú, közforgalom számára megnyitott út, híd, alagút fejlesztéséhez, fenntartásához és üzemeltetéséhez kapcsolódó szükségletek kielégítését szolgáló feladat vagy
- a Kormány által meghatározott közösségi célok megvalósítását elősegítő feladat.⁸⁶

A közfoglalkoztatási jogviszony specialitását jelzi az is, hogy a felajánlott munkát a közfoglalkoztatott köteles elfogadni; ez a kötelezettség a jogviszony szereplőit terhelő együttműködési kötelezettségből vezethető le. A közfoglalkoztatotti alanyi kört érintő jogszabályok mindegyike (Flt., Szoc.tv., Mmtv.) rendelkezik erről a kötelezettségről. Ezen személyekkel szemben a hivatkozott törvények különböző hátrányos jogkövetkezményt

⁸³ 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet, 16/B. § bekezdés

⁸⁴ 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet, 16/A. § (3)-(4) bekezdés

⁸⁵ A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény így rendelkezik: a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok közé tartozik a helyi közfoglalkoztatás. Továbbá kimondja, hogy a helyi önkormányzat feladat-és hatásköreinek ellátása során biztosítja a közfoglalkoztatási jogviszonyban lévő személy feladatellátásba történő bevonását. (13. § (1) bekezdés 12. pont és 15. §)

⁸⁶ Kftv. 1. § (2) bekezdés

állapítanak meg, amennyiben a nevezett kötelezettségükkel ellentétesen cselekednek.⁸⁷ Kérdéses, hogy mindezek fényében miként értelmezhető a munka, a foglalkozás szabad megválasztásának joga a tekintetben, hogy jelen esetben a „kötelező munka” valamiféle megnyilvánulási formájával állunk szemben?

IV. 5. A jogviszony létrejötte, módosítása

A közfoglalkoztatási jogviszony ún. közfoglalkoztatási szerződéssel (kvázi munkaszerződés) jön létre, amit a közfoglalkoztató és közfoglalkoztatott kötnek meg. A szerződés kizárólag írásban érvényes. Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy ezen szerződés nem egyenlő a kirendeltség és a kérelmező (a későbbi közfoglalkoztató) által megkötött szerződéssel, mely hatósági szerződés!

Igen hangsúlyos, hogy közfoglalkoztatási jogviszony kizárólag határozott időre létesíthető, ez az idő pedig nem lehet hosszabb, mint a támogatásról szóló hatósági szerződésben előírt időtartam (ezen időtartamok korábban említésre kerültek a rendszer támogatásáról szóló alfejezetben). A jogviszony tartamát naptárilag vagy más alkalmas módon kell meghatározni.⁸⁸

A közfoglalkoztatási szerződésnek tartalmaznia kell a munkakört, munkaidőt, a bér összegét és a munkavégzés helyét. Ezen jogviszony tekintetében a közfoglalkoztatottat megillető bért közfoglalkoztatási bérnek (közfoglalkoztatási garantal bérnek) nevezzük. A szerződés megkötésekor jellemző klasszikus munkáltatói írásbeli tájékoztatási kötelezettség itt is fennáll, hiszen a közfoglalkoztató köteles az Mt. 46. § (1) bekezdésének megfelelő tájékoztatást nyújtani (pl.: napi munkaidőről, bérelszámolás módjáról, bérkifizetés gyakoriságáról, munkakörébe tartozó feladatáról, szabadságról, stb.). A jogviszony specialitását mutatja az, hogy közfoglalkoztatás esetén próbaidőt nem lehet kikötni (szemben a klasszikus munkaviszonnyal). A szerződés megkötése és a jogviszony kezdetének napja közötti időszakban a felek egyike sem állhat el a munkaszerződéstől arra hivatkozva, hogy a szerződés megkötését követően körülményeiben olyan lényeges változás következett be, amely a munkaviszony teljesítését lehetetlenné tenné vagy aránytalan sérelemmel járna.⁸⁹

⁸⁷ Lásd pl.: Mmtv. 10. § (2) bekezdés f) pont, továbbá: Flt. 54. § és 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról (Szoc.tv.) 33.§-33/C. §

⁸⁸ Kftv. 2. § (2a)-(2b) bekezdés

⁸⁹ Kftv. 2. § (2c) bekezdés, (5) bekezdés c) pont

A közfoglalkoztatási szerződést a felek módosíthatják, de az Mt. által előírt kötelező módosítási esetek (szülési szabadság, egyéb hosszabb idejű fizetés nélküli szabadság, várandós munkavállaló, kisgyermekes munkavállaló okán) nem jöhetnek szóba. Ugyanakkor a Kftv. a közfoglalkoztatási szerződés egy kötelező módosítási esetét állapítja meg: amennyiben a közfoglalkoztatott személy várandós, és a munkaköri alkalmasságára vonatkozó orvosi vélemény értelmében eredeti munkakörében nem foglalkoztatható, akkor az egészségi állapotának megfelelő munkakört kell számára felajánlani.⁹⁰

A szerződés módosításától élesen meg kell különböztetni a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás intézményét, mint a munkáltató (közfoglalkoztató) utasítási jogába tartozó aktust. Ez nem jelent munkaszerződés-módosítást, következésképp nem szükséges hozzá a felek közös megegyezése. Alkalmazására adottak az Mt.-beli szabályok azzal az eltéréssel, hogy arra csak és kizárólag baleset, elemi csapás, súlyos kár, az egészséget vagy a környezetet súlyosan fenyegető közvetlen és súlyos veszély esetén kerülhet sor.⁹¹

IV. 6. Bérezés

A Kftv. a bérezés kapcsán két fogalmat használ: a közfoglalkoztatási bért és a közfoglalkoztatási garantált bért. Ezen bérformákat lehet a közfoglalkoztatottat megillető „munkabérnek” nevezni. A közfoglalkoztatottat megillető munkabér összege megegyezik a közfoglalkoztatási bérrel, illetve a középfokú végzettséget, szakképesítést igénylő munkakör betöltése esetén a közfoglalkoztatási garantált bérrel, azzal, hogy ez az összeg el kell, hogy érje a közvetlenül előtte folyósított álláskeresői járadék, rehabilitációs ellátás, illetve a foglalkoztatást helyettesítő támogatás havi összegét. Ezek összege csak akkor haladhatja meg a törvényben előírt mértéket, ha a munkavállaló többletteljesítést nyújtott.⁹² Egyebekben a bérezésre a 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendeletet kell irányadónak tekinteni.

A Kftv. rögzíti, hogy e jogviszony esetén is adott a teljesítménybér intézményének lehetősége. A rendelet értelmében azonban teljesítménybérezés tekintetében külön kell tárgyalni a közfoglalkoztatási bért és közfoglalkoztatás garantált bért. A rendelet kimondja, hogy teljesítménybérezésnél a teljesítménykövetelménynek 100%-os és a teljes munkaidő teljesítése esetén kötelező legkisebb összege 77 300 forint közfoglalkoztatási bér esetén, míg

⁹⁰ Kftv. 2. § (3b) bekezdés, (5) bekezdés f) pont

⁹¹ Kftv. 2. § (6) bekezdés

⁹² Kftv. 2. § (4) bekezdés a)-b) pont

közfoglalkoztatási garantált bér esetén 99 100 forint/hó. Ez a kétféle összeg értelemszerűen akkor növelhető, ha a teljesítménykövetelményt a közfoglalkoztatott 100% felett teljesíti, s akkor csökkenthető, ha annak mértéke 100% alatti.⁹³

A részmunkaidőben foglalkoztatott személy bérezése kapcsán a bértételeket a munkaidő eltérő mértékével arányosan csökkentve kell figyelembe venni. Mindehhez a rendelet fűz egy feltételt, azt, hogy az egy hónapra folyósított havi nettó bértétel nem lehet kevesebb 22 800 forintnál.⁹⁴

Az imént említést nyert bérösszegek mellett a hivatkozott jogszabály rögzíti a közfoglalkoztatási jogviszonyban foglalkoztatott munkavezetőt megillető közfoglalkoztatási bér és közfoglalkoztatási garantált bér mértékét is.

A kormányrendelet által meghatározott, teljes munkaidőben történő foglalkoztatás esetén a közfoglalkoztatottat megillető béreket az alábbi táblázat mutatja (a táblázatba szemléltetésképp bekerültek a minimálbér és garantált bérminimum 2014. 01. 01-től érvényesülő mértékei is):

Bérfajta	Havi bér (bruttó forint/hó)	Hetibér (bruttó forint/hét)	Napibér (bruttó forint/nap)
<i>Közfoglalkoztatási bér</i>	77 300	17 800	3560
<i>Közfoglalkoztatási garantált bér</i>	99 100	22 840	4568
<i>Munkavezető közfoglalkoztatási bére</i>	85 050	19 600	3920
<i>Munkavezető közfoglalkoztatási garantált bére</i>	109 040	25 120	5024
<i>Kötelező legkisebb munkabér (minimálbér)⁹⁵</i>	101 500	23 360	4670

⁹³ 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet, 1. § (2) bekezdés, 2. § (2) bekezdés

⁹⁴ 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet, 1. § (3) bekezdés

⁹⁵ 483/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról

<i>Garantált bérminimum</i> ⁹⁶	118 000	27 160	5430
---	---------	--------	------

1. táblázat

Mi a teendő akkor, ha a közfoglalkoztató működési körében felmerült okból nem tud eleget tenni munkavégzési kötelezettségének a foglalkoztatott? A rendelet elvi éllel rögzíti azt az ide vonatkozó tételt, miszerint állásidőre a közfoglalkoztatottat naponta 1160 forint illeti meg, amennyiben teljes munkaidőben foglalkoztatják; részmunkaidős foglalkoztatás esetén pedig ezen összeg arányos része jár.⁹⁷ A Kftv. kizárja az Mt. állásidőre vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazását, azonban a jogintézményt mindkét jogszabály azonos tartalommal rendezi, azzal a különbséggel, hogy az Mt. szerint állásidőre alaphár jár.

Az Mt. bérpótlékra vonatkozó szabályai ezen atipikus munkaviszony esetében is érvényre jutnak, de azzal az eltéréssel kell alkalmazni őket, hogy a bérpótlék számítási alapja a közfoglalkoztatási bér/közfoglalkoztatási garantált bér.⁹⁸

A munkajogi kódex munkabér védelmére vonatkozó rendelkezéseinek egy része szerepet kap a közfoglalkoztatási (garantált) bér kapcsán is. Ilyen szabály például, hogy a közfoglalkoztatottnak járó bért a tárgyhónapot követő hónap tizedik napjáig készpénzben vagy fizetési számlán kell teljesíteni, még hozzá úgy, hogy bérével a bérfizetés napján már rendelkezessen.⁹⁹ Az Mt. a 157. § (1)-(2) bekezdésben és a 158-164. §-aiban további garanciális szabályokat állapít meg (pl.: munkabérből való levonás, munkabérről való lemondás, engedményezés, tartozásátvállalás, jogalap nélkül kifizetett munkabér), melyek szintén alkalmazandók.

A bérezés egyik meghatározó pontja annak tisztázása, hogy miként változik a bérkifizetés szabadság esetén. A közfoglalkoztatási törvény szerint a szabadság tartamára járó közfoglalkoztatási (garantált) bér teljes összege illeti a munkavállalót, míg betegszabadság esetén a bér 70%-a jár. A teljesítménybérezésben részesülő közfoglalkoztatott esetében az imént vázolt mértékek érvényesülnek azzal a változással, hogy azokat a megelőző 4 hónap átlagában kell figyelembe venni.¹⁰⁰

A bérezés kérdéskörénél kell értelmezni a Kftv. azon rendelkezését, mely szerint a közfoglalkoztatási jogviszonyra a munkaviszonyra irányadó társadalombiztosítási, adózási

⁹⁶ 483/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról

⁹⁷ 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet 2/B. § (1)-(2) bekezdés

⁹⁸ Kftv. 2. § (5) bekezdés o) pont

⁹⁹ Kftv. 2. § (5) bekezdés r) pont

¹⁰⁰ Kftv. 2. § (4c)-(4d) bekezdés

szabályok alkalmazandók.¹⁰¹ A közfoglalkoztatottat mint a Tbj. szerinti biztosítottat is megilletik a különböző egészségbiztosítási ellátások. Ennek mintegy ellenértékeként a közfoglalkoztatási bért és a közfoglalkoztatási garantált bért is terhelik a Tbj.-ben foglalt levonások. Mivel a közfoglalkoztatottra nem található speciális előírást, így elmondható, hogy az őt terhelő járulékfizetés az általános szabályok szerint történik. Vagyis: a társadalombiztosítási ellátások és a munkaerő-piaci célok fedezetére a biztosított egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulékot (8,5 %), valamint nyugdíjjárulékot (10 %) fizet.¹⁰² Szintén fontos tényező, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) szerint a Tbj.-ben biztosítottak minősülő személy biztosítással járó jogviszonyának időtartama szolgálati időnek számít.¹⁰³

A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja tv) adóköteles jövedelemként tartja számon a közfoglalkoztatási jogviszonyból származó jövedelmet, így tehát e jövedelmet is terheli az adóalap 16%-át kitevő mértékű adó.¹⁰⁴

A közfoglalkoztatott jövőjére nézve kedvezőnek tekinthetők az imént említett szabályok abból a szempontból, hogy a közfoglalkoztatott is jogosult lesz az érintett ellátásokra és jogviszonyának tartama beleszámít szolgálati idejébe. Mindez a lehetőség nem lenne adott a közfoglalkoztatott számára, ha kizárólag segélyekből igyekezné biztosítani létfenntartását; ezen a ponton így még hangsúlyosabban érvényesülnek a „segély helyett munka” szellemében folytatott jogalkotási eredmények.

IV. 7. Béren túli egyéb juttatások

A jogalkotó a közfoglalkoztatási törvény megalkotása során tekintettel volt néhány olyan körülményre, melyek révén megfogalmazásra kerültek a munkavállaló érdekeit védő rendelkezések is. Ezek az előírások a közfoglalkoztató oldaláról nézve kötelezettséggént értelmezhetők.

Ha a munkahely és a lakóhely közti (tömegközlekedéssel) oda-visszautazás ideje naponta meghaladja a hat órát, a munkavégzés helyétől számított 20 km-es távolságon belül az illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal népegészségügyi szakigazgatási szerve által

¹⁰¹ Kftv. 4. §

¹⁰² Tbj. 18. § (1) bekezdés a) pont, 19. § (2)-(3) bekezdés

¹⁰³ Tny. 37. § (1) bekezdés

¹⁰⁴ Szja tv. 2. § (1), 3. § 21. pont a), 4. § (1), 8. § (1)

kiadott engedélynek megfelelő térítésmentes elhelyezést, tisztálkodási és étkezési lehetőséget kell biztosítani. Ha az oda-visszautazás időtartama meghaladja a három órát, illetve a két órát tíz éven aluli gyermeket nevelő nő és tíz éven aluli gyermeket egyedül nevelő férfi munkanélküli esetében, akkor pedig térítésmentes szállítást kell lehetővé tenni a közfoglalkoztatott számára. Ugyanakkor, ha az említett feltételeken túl a foglalkoztatás a napi négy órát meghaladja, már térítésmentes napi egyszeri étkezést ír elő a törvény.¹⁰⁵

IV. 8. Munkaidő, pihenőidő

Az Mt.-nek a munkaidő-beosztásra vonatkozó szabályait azzal a fő eltéréssel kell alkalmazni, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyban kötetlen munkarend nem alkalmazható.¹⁰⁶ Így tehát kötött típusú munkarend alkalmazható csak, mely lehet általános és általánostól eltérő. Megjegyzendő továbbá, hogy a munkaidő szabályai tekintetében megszakítás nélküli munkarendről nem lehet szó.¹⁰⁷

A közfoglalkoztató két általános elvet köteles figyelembe venni a munkaidő beosztása során: a munkaidőt az egészséges és biztonságos munkavégzésre tekintettel kell kialakítani, illetve a munka jellegét is figyelembe kell venni. Emellett érvényesül még az a kódex-béli előírás is, hogy a munkaidő-beosztást legalább hét nappal korábban, legalább egy hétre írásban kell közölni.¹⁰⁸

Közfoglalkoztatási jogviszonyban a rendes munkaidő időtartama a közfoglalkoztatás támogatásáról szóló jogszabály alapján nyújtott támogatásról szóló hatósági szerződésben előírt munkaidő lehet.¹⁰⁹ A rendes munkaidő tartama napi 4, 6 vagy 8 óra lehet, attól függően, hogy melyik közfoglalkoztatás-típusról van szó. Az Mt. szabályaira hivatkozva pedig megállapítható, hogy a napi munkaidő maximális mértéke 12 óra lehet, a heti munkaidő pedig legfeljebb 48 óra.

Ezen atipikus foglalkoztatási forma nem teszi lehetővé a rendkívüli munkaidő intézményét. A Kftv. meghatározásában egyetlen egy esetben lehet ennek létjogosultsága: baleset, elemi csapás, súlyos kár, az egészséget vagy a környezetet fenyegető közvetlen és

¹⁰⁵ Kftv. 3. §

¹⁰⁶ Kftv. 2. § (5) bekezdés k) pont

¹⁰⁷ Kftv. 2. § (5) bekezdés a) pont af) alpont

¹⁰⁸ Mt. 97. § és 96. § (4) bekezdés

¹⁰⁹ Kftv. 2. § (3) bekezdés

súlyos veszély megelőzés,elhárítása érdekében lehet elrendelni.¹¹⁰ Itt érdemes említést tenni arról, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyban az ügyeletre és készenlétre vonatkozó rendelkezések nem nyernek érvényt.¹¹¹

A Kftv. választ ad arra a kérdésre is, hogy lehetséges-e ilyen jogviszonyban a munkaidőt vasárnapra vagy munkaszüneti napra beosztani. Vasárnapra rendes munkaidő a rendeltetése folytán e napon is működő munkáltatónál vagy munkakörben, az idényjellegű, a megszakítás nélküli, a több műszakos tevékenység keretében, a készenléti jellegű munkakörben, valamint a kereskedelemről szóló törvény hatálya alá tartozó, kereskedelmi tevékenységet, a kereskedelmet kiszolgáló szolgáltató, valamint kereskedelmi jellegű turisztikai szolgáltatási tevékenységet folytató munkáltatónál foglalkoztatott munkavállaló számára osztható be.¹¹² A Kftv. utal még arra, hogy vasárnapra rendes munkaidő társadalmi közszükségletet kielégítő szolgáltatás nyújtásához e napon szükséges munkavégzés esetén közfoglalkoztatott számára is beosztható. Ez utóbbi rendelkezést tehát a Kftv. speciális szabályként fogalmazza meg, de ugyanez a rendelkezés egyébként hasonló tartalommal megjelenik az Mt. 101. § (1) bekezdés g) pontjában, melyet nem rendel alkalmazni a Kftv.¹¹³

A pihenőidő, mint a munkához való jog egyik lényeges összetevője, szintén az Alaptörvényben előírt olyan munkajogi jogintézmény, mely természetesen a közfoglalkoztatási jogviszony munkavállalói oldalán fellépő személyt is megilleti. A munkaközi szünet kiadása munkáltatói kötelezettség; tartama húsz perc, ha a beosztás szerinti napi munkaidő a 6 órát meghaladja, ha pedig túllépi a 9 órát, akkor további 25 perc. A napi munkaidő befejezése és a másnapi munkakezdés közötti időtartam, vagyis a napi pihenőidő esetében legalább 11 óra egybefüggő pihenőidő biztosítása az előírt mérték az Mt.-ben. Ezen felül a közfoglalkoztatottat hetenként legalább két pihenőnap illeti meg; munkaidőkeret alkalmazása esetén ezt a két pihenőnapot a munkaidőkeret átlagában kell figyelembe venni. Figyelembe kell venni azt is, hogy havonta legalább egy heti pihenőnapot mindenképpen vasárnapra kell beosztani. A szabadság kiadásának Mt.-beli szabályai nem lépnek életbe ezen jogviszony esetén.¹¹⁴

A munka-és pihenőidő nyilvántartásának kérdésben egy az egyben az Mt. által e körben tárgyalt rendelkezések alkalmazandók.¹¹⁵

¹¹⁰ Kftv. 2. § (5) bekezdés a) pont ag) alpont

¹¹¹ Kftv. 2. § (5) bekezdés a) pont ac)- ad) alpont

¹¹² Mt. 101. § (1) bekezdés a)-e) és i) pontok

¹¹³ Kftv. 2. § (5) bekezdés l) pont

¹¹⁴ Kftv. 2. § (5) bekezdés a) pont aj) alpont

¹¹⁵ Mt. 134. § (1)-(4) bekezdés

A közfoglalkoztatásról szóló törvény a szabadság mértékét évi 20 munkanapban állapítja meg; ha a jogviszony év közben kezdődik vagy szűnik meg, akkor értelemszerűen a szabadság arányos része jár. Míg a hagyományos munkaviszony esetén a szabadság alapszabadságból (évi 20 munkanap) és különböző jogcímen keletkező pótszabadságból áll, addig közfoglalkoztatási jogviszony esetén nem alkalmazhatók a munkajogi kódex pótszabadságra vonatkozó rendelkezései; a szabadság mértéke minden közfoglalkoztatási jogviszony esetén 20 munkanap.¹¹⁶ Ez a rendelkezés arányosnak tekinthető, figyelembe véve azt, hogy a jogviszony határozott időre létesül, s legfeljebb 11 hónapot ölelhet fel a tartama.

A közfoglalkoztató köteles a közfoglalkoztatott részére fizetés nélküli szabadságot engedélyezni, ha a közfoglalkoztatott a közfoglalkoztatási jogviszony időtartama alatt legalább 3 nap, legfeljebb 90 nap tartamú határozott munkaviszonyt létesít olyan munkáltatónál, aki nem tartozik a Kftv. által közfoglalkoztatóként megjelölt szervek közé. A fizetés nélküli szabadság engedélyezésének feltétele az, hogy a közfoglalkoztatott a munkaszerződést a közfoglalkoztatónak az említett szabadság megkezdése előtt legalább 5 munkanappal bemutatja. E rendelkezés azonban nem érvényesül akkor, ha a közfoglalkoztató a közfoglalkoztatott számára közfoglalkoztatási jogviszony keretében a munkavégzéshez kapcsolódóan a képzés lehetőségét biztosítja.¹¹⁷

IV. 9. A közfoglalkoztatási jogviszony megszűnése, megszüntetése

A jogviszony ipso iure megszűnik a határozott idő lejártával; az, hogy adott esetben ez a határozott idő milyen mértéket jelent, a közfoglalkoztatás formája körvonalazza.

A jogviszony megszüntetése (mely a felek akaratnyilatkozatával következik be) kapcsán megemlítendő, hogy arra sor kerülhet közös megegyezés, felmondás és azonnali hatályú felmondás útján. Megszüntetés esetén fontos kötelezettség terheli a közfoglalkoztatót, ugyanis a jogviszony megszüntetésének tényét be kell jelentenie a megyei foglalkoztatási szervnek.¹¹⁸

A felmondási idő szabályozása tekintetében a Kftv. úgy rendelkezik, hogy nem lehet alkalmazni az Mt. 70. §-át. Ez azt jelenti, hogy a közfoglalkoztató által közölt felmondás esetében nem érvényesül a foglalkoztatottat legalább a felmondási idő felére a munkavégzés

¹¹⁶ Kftv. 2. § (4a)-(4b) bekezdés, (5) bekezdés m) pont

¹¹⁷ Kftv. 2. § (3a) bekezdés

¹¹⁸ Kftv. 2. §(5) bekezdés g) pont

alóli felmentés. Így értelemszerűen szintén nem él az az ide kapcsolható rendelkezés, mely a felmentés idejére felére távolléti díj fizetését írja elő.¹¹⁹

Az azonnali hatályú felmondást az Mt. 78. § (1) bekezdésében foglalt esetek mellett megalapozza az is, ha a közfoglalkoztatottat jogerős hatósági határozat a közfoglalkoztatásból kizárja (lásd a közfoglalkoztatott személynél írtakat.)

A jogviszony megszüntetése kapcsán nagy hangsúlyt kap az az előírás, hogy a foglalkoztatott személy nem tarthat igényt sem távolléti díjra, sem pedig végkielégítésre, lévén, hogy az Mt. ezen jogintézményekre vonatkozó alkalmazását a közfoglalkoztatásról szóló törvény kizárja.¹²⁰

A jogviszony megszűnése, megszüntetése esetére előírt eljárásra irányadóak maradnak a kódex rendelkezései. Ennek értelmében tehát a jogviszony munkavállalói oldalán álló személy köteles a munkakörét az előírt rendben átadni és elszámolni a munkáltatóval, a jogviszony másik szereplője pedig köteles kifizetni a bért. Ugyanakkor alapvető különbség a hagyományos munkaviszonyhoz képest, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyban töltött idő letelte után nem kérhető írásbeli értékelés a közfoglalkoztatott munkájáról. A jogviszony jogellenes megszüntetésének következményeként szintén nem alkalmazhatóak a végkielégítésről, távolléti díj fizetéséről, a jogviszony helyreállításáról rendelkező előírások, ugyanis az Mt. 82. § (3)-(4) bekezdései, 83-84.§-ai nem nyernek érvényesülést.¹²¹

IV. 10. Kártérítési felelősség

Röviden még érdemes kitérni az Mt. szerinti kárfelelősség közfoglalkoztatási jogviszony-béli érvényesülésére. A Kftv. a kódex által meghatározott kártérítési szabályok mindegyikét alkalmazni rendeli, egyedül a munkaviszonyon kívül elmaradt jövedelem fogalmát veszi ki az alkalmazandó szabályok közül.¹²² Ez a jogalkotói rendelkezés meglehetősen kétértelműnek mutatkozik, tekintve, hogy az érvényesíthető kárba az összes kárelemet bele kell számítani, vagyis az elmaradt jövedelem címén mind munkaviszonyon belül, mind azon kívül keletkezett elmaradt jövedelmet meg kell téríteni. Azonban a Kftv. a

¹¹⁹ Kftv. 2. § (5) bekezdés h) pont

¹²⁰ Kftv. 2. § (5) bekezdés a) pont ai) és ak) lapont

¹²¹ Kftv. 2. § (5) bekezdés j) pont

¹²² Kftv. 2. § (5) bekezdés s) pont

munkaviszonyon kívül elmaradt jövedelem definícióját nem rendeli alkalmazni, s e körben a törvény speciális szabályt sem ad.

Ezen alfejezethez kapcsolódva szükséges még megemlíteni azt a tényt, hogy a munkavállalói biztosíték Mt.-beli szabályai nem alkalmazhatók.¹²³

IV. 11. Munkavédelem

A közfoglalkoztatási tevékenység gyakorta több veszéllyel járhat. A foglalkoztatottak ugyanis néha már hosszabb ideje nem vettek részt a munka világában, ezáltal gyakorlatuk, ismereteik is elhalványultak, máskor pedig motivációjuk generálhat veszélyeket. Könnyen belátható, hogy minősített veszélynek lehetnek ezáltal kitéve, s az ilyen esetek elkerülése érdekében kell életre hívni a közfoglalkoztatási jogviszonyban a munkavédelmi szabályokat. Mivel a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény hatálya mindenféle szervezett munkavégzésre kiterjed, rendelkezései útmutatásul szolgálnak ezen foglalkoztatási forma kapcsán is.¹²⁴

¹²³ Kftv. 2. § (5) bekezdés a) pont am) pont

¹²⁴ Munkavédelmi tájékoztató, http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=nfsz_kozfoglalkoztatasi (2014.10.23.)

V. ÖSSZEGZÉS

Hű maradva a bevezetőben foglaltakhoz, ezen a ponton értékelni szükséges a dolgozat által felmutatott eredményeket és meg kell vizsgálni a több ízben már függőben hagyott kérdést, mely szerint miként érvényesülhet a munka és foglalkozás szabad megválasztásának joga a közfoglalkoztatási jogviszonyban.

A közfoglalkoztatási jogviszony jogi szabályozását a dolgozat IV. fejezete részletesen bemutatta, kitérve minden olyan jogszabályra, amely érinti e speciális foglalkoztatási formát. A szabályozásban némely ponton inkoherencia tapasztalható, erre történt is mindig utalás az adott jogintézmény tárgyalásakor. Remélhetőleg ezek az anomáliák idővel tisztázásra kerülnek és így ennek köszönhetően a közfoglalkoztatási jogviszony tételes jogi szabályozása kapcsán nem merülnek fel további értelmezési problémák.

A jogi szabályozás megkerülhetetlen vetülete az, hogy vizsgáljuk, mennyiben érvényesül a munka és foglalkozás szabad megválasztásának joga e jogviszonyban, lévén, hogy foglalkoztatási jogviszonyról beszélünk. A II. fejezetben írtaknak megfelelően ismét hangsúlyozandó, hogy a munkához való jog az állam intézményvédelmi kötelezettségének oltalma alatt áll, mely egyaránt szolgálja a munkaviszonyra vonatkozó szabályozás teljesítésének és a gazdaságpolitikának, foglalkoztatáspolitikának az érdekét.

Először is megállapítandó, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony mint foglalkoztatáspolitikai eszköz eleve nem helyezhető egy szintre a hagyományos munkaviszonnyal. Ennek oka az, hogy atipikus munkaviszonyról van szó, mely még az Mt.-ben foglalt atipikus munkaviszonyokhoz képest is speciális, hiszen szabályozását külön törvények, rendeletek látják el. Másodszor, mivel egy állami foglalkoztatáspolitikai eszközzel állunk szemben, így rendeltetése is különbözik a hagyományos munkaviszonyétól; feladata az álláskeresők segítése (az álláskereső újfajta támogatott formájának nevezhetjük), ebből a szempontból pedig nem tekinthető kizárólagos munkaerőpiaci eszköznek. Egy ilyen célból megalkotott jogviszony munkáltatói oldalán valamilyen formában mindig maga az állam áll, akinek az intézményvédelmi kötelezettségből fakadóan szerepe az, hogy támogatást nyújtson ezen eszközrendszer révén a társadalom bizonyos rétegeinek (közfoglalkoztatotti kör), másrészt pedig szabadság illeti meg a tekintetben, hogy milyen korlátokat, kötelezettségeket állít fel a munkavállalói oldalon fellépő személyekkel szemben.

A vázolt kétarcúság jelensége révén már könnyen kitapintható a közfoglalkoztatási jogviszony és a munka szabad megválasztása közötti kapcsolat tartalma. A munka és a foglalkozás szabad megválasztása mindenféleképpen korlátozottan juthat érvényre e támogatási elemeket is magába foglaló jogviszonyban; egyrészt a jogviszony atipikus jellege révén, másrészt azért, mert egy foglalkoztatáspolitikai eszközről van szó. Mindezek megalapozzák az állam lehetőségét arra, hogy korlátokat állítson fel e jog szabad érvényesülésével szemben. A korlátok között külön kiemelendő a dolgozatban érintett kérdéskör, ami a közfoglalkoztatottat terhelő együttműködési kötelezettségből fakad. Ha ugyanis a közfoglalkoztatott nem fogadja el a számára felajánlott lehetőséget, különböző hátrányos következményeket helyez kilátásba a jogalkotó. Még ha fel is vetődik a „kötelező munka” kérdése ebből a szempontból, az imént elmondottak alapján jól látható, nincs szó „kötelező munkáról”; a felajánlott foglalkoztatási tevékenység elfogadásának, mint kötelezettségnek a jogszerű voltát éppen a jogviszony specialitása alapozza meg.

Tény, hogy a közfoglalkoztatás rendszerét sok kritika éri. Nyilvánvaló, hogy a korábbi években a közfoglalkoztatás terén elkönyvelt kudarcok ösztönző erőként hatottak arra, hogy a fejlődés irányát a rendszer fenntarthatóvá tételében, vagy éppenséggel átalakításában kell keresni, mely 2011-ben meg is történt. Az átalakítás műveletének máig tanúi vagyunk, jó példa erre az, ha megnézzük, hányszor kerültek már módosításra az érintett jogszabályok. Nyilván a felügyeletet gyakorló szervek (konkrétan lásd: alapvető jogok biztosa) által biztosított kontroll is segít abban, milyen új irányokat tudjon felkutatni és megvalósítani a jogalkotó. Nemcsak a közfoglalkoztatás terén tapasztalható, hanem minden munkaviszony esetén, hogy e viszonyok jellemzőivé egyre inkább „az egyedi és eseti jelleg, a változékonyság és a bizonytalanság váltak.”¹²⁵ Ez pedig ismét alátámasztja a jogalkotás kiemelt szerepét, hiszen egyedül a jogalkotó képes a jogszabályok megfelelő alakításával a társadalmi, gazdasági változások generálta új helyzetekhez igazodni.

A közfoglalkoztatás révén az állam olyan aktív szerepet vállal, mellyel célja (és mondjuk ki, kötelessége is) ösztönözni a munkavállalás lehetőségének bővítését, amely révén mindenki megteremtheti a saját munkájának és megélhetésének feltételrendszerét,¹²⁶ így elősegítve azt, hogy az egyén végtére is felelősséget vállaljon saját sorsának irányításáért.¹²⁷ Ebben a képzetben a közfoglalkoztatási jogviszony e fontos cél eszközeként szerepel.

¹²⁵ Lenkovics Barnabás: i.m. 363. o.

¹²⁶ Lenkovics Barnabás: i. m. 368. o.

¹²⁷ Csoba Judit: „Akarnak-e dolgozni a munkanélküliek? – A munkanélküliek munkavállalói képessége és hajlandósága, in Esély, 2009/5. szám, 3-19. o., 10. o.

VI. IRODALOMJEGYZÉK

Felhasznált irodalom:

1. A Munka Törvénykönyvének magyarázata (szerk.: Kardkovács Kolos), HVG Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014.
2. Bankó Zoltán: Az atipikus munkajogviszonyok, Dialóg-Campus Kiadó, Pécs, 2010.
3. Bagó József: A foglalkoztatáspolitikai nemzetközi normái, in Esély, 2002/4. szám, 18-29. o.,
4. Bagó József: A közfoglalkoztatás célja és szabályozása, in Munkaügyi Szemle, 2013/1. sz. 4-5. o.
5. Barát Endre: A közmunka rövid története, in Munkások Újsága Online, 25. szám <http://www.muon.hu/25-szam/1584-a-magyar-kozmunka-rovid-tortenete> (2014.10.23.)
6. Borbély Tibor Bors: Foglalkoztatáspolitikai hazánkban és az Európai Unióban, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Munkaügyi Kapcsolatok és Társadalombiztosítási Képzések Intézete, Szeged, 2006.
7. Csoba Judit: A közfoglalkoztatás régi-új rendszere. Útközben az „Út a munkához” programban, in Esély, 2010/1. szám, 4-24. o.
8. Csoba Judit: „Akarnak-e dolgozni a munkanélküliek? – A munkanélküliek munkavállalói képessége és hajlandósága, in Esély, 2009/5. szám, 3-19. o.
9. Csoba Judit: Közmunkások Magyarországon, in Munkaügyi Szemle, 2001/11. sz. 40-44. o.
10. Csoba Judit: „Segély helyett munka.” A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai, in Szociológiai Szemle, 2010/1. szám, 26-50. o.
11. Dudás Katalin - Ferencz Jácint – Gyulavári Tamás – Horváth István – Hős Nikolett – Kártyás Gábor – Kulisity Mária – Kun Attila – Petrovics Zoltán (szerk. Gyulavári Tamás): Munkajog, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013.
12. Ferencz Jácint: A munkához való jog egyes kérdéseiről, in Liber Amicorum - Studia Ida Hágelmayer Dedicata, ELTE ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, Budapest, 2005. 149-160. o.
13. Ferencz Jácint: Az atipikus munkaviszonyok komplex megközelítése – Doktori értekezés, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Kar, Győr,

2014. 158. o. <http://doktiskjog.sze.hu/downloadmanager/details/id/21345/m/3620>
(2014.10.23.)
- 14.** Frey Mária: A közhasznú foglalkoztatás munkaerő-piaci hatásai, Munkaügyi Szemle, 1993/5. sz. 30-37. o.
- 15.** Gyáni Gábor: Közmunka a Horthy-korban, in História, 2011/7. szám, 30-33. o.
- 16.** Gulyás Péter: A munkához, a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában, in Esély, 2002/5. szám, 36-44. o.
- 17.** Halmai Gábor-Tóth Gábor: Emberi jogok, Osiris Kiadó, Budapest, 2003.
- 18.** Herber Attila – Martos Ida – Moss László – Tisza László: Történelem 1914-től 1990-ig, Reáltanoda Alapítvány, 2007.
- 19.** Juhász Gábor: A gazdasági és szociális jogok védelme az Alkotmányban és az Alaptörvényben, in Fundamentum, 2012/1. szám, 35-49. o.
- 20.** Kártyás Gábor: A munkajog kihívásai a XXI. század elején, in Munkaügyi Szemle, 2009/1. sz. 42-47. o.
- 21.** Kiss György: Munkajog, Osiris Kiadó, Budapest, 2003.
- 22.** Koltai Luca: A közfoglalkoztatás szerepe a válság idején az európai országokban, in Munkaügyi Szemle, 2013/1. szám, 27-38. o.
- 23.** Kommentár a foglalkoztatási törvényhez, Complex Kiadó, Budapest, 2013.
- 24.** Kulinyi Márton: A közfoglalkoztatás változó céljai, in Munkaügyi Szemle, 2013/1. szám, 17-26. o.
- 25.** László Gyula: A foglalkoztatáspolitikai befejezetlen paradigmaváltása, in Munkaügyi Szemle, 2009/2. szám, 45-52. o.
- 26.** Lenkovics Barnabás: Ember és tulajdon – Rendszerváltó gondolatok, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2013.
- 27.** Moore, Stephen: Missing Milton – who will speak for free markets? <http://online.wsj.com/news/articles/SB124355131075164361> (2014. 10. 31.)
- 28.** Ördögh Sándorné: Kiszorítja-e a közcélú munka a közhasznú munkát? in Munkaügyi Szemle, 2002/1. szám, 39-40. o.
- 29.** Rácz Zoltán: A világválság, a recesszió hatása a foglalkoztatásra, valamint a munkajogra in Ünnepi tanulmányok Sárközy Tamás 70. születésnapjára, Lectum Kiadó, Szeged, 2010. 317-329. o.
- 30.** Romsics Ignác: A 20. század rövid története, Rubicon-könyvek, 2007.
- 31.** Sári János: Alapjogok – Alkotmánytan II., Osiris Kiadó, Budapest, 2004.

32. Simonyi Ágnes: Aktiválás – foglalkoztatás – és szociálpolitikák eszközeinek és intézményeinek összehangolása a fejlett országokban, in Esély, 2012/2. szám, 66-99. o.
33. Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
34. Szabó Attila: A közfoglalkoztatás mint foglalkoztatáspolitikai eszköz, in Nagyerdei Almanach, 2013/2. sz. 1-13. o.
35. Ulicska László: A munka mint büntetés – Dologház és társadalmi integráció, in Esély, 1997/3. szám, 86-91. o.
36. Ulicska László: A munkanélküliség feltalálása Magyarországon, in Korall, ősz-tél, 37-47. o.

Programok, tervek, tájékoztatók:

1. Az Állami Számvevőszék jelentése a közfoglalkoztatás és a hozzá kapcsolódó képzési programok támogatási rendszere hatékonyságának, eredményességének ellenőrzéséről, 2013. szeptember
2. Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, a Bizottság közleménye, Brüsszel, 2010. 3. 3. COM (2010) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52010DC2020> (2014.10.23.)
3. Gömbös Gyula Nemzeti Munkaterve
4. Magyar Munka Terv http://2010-2014.kormany.hu/download/e/a/7/40000/Magyar_Munka_Terv.pdf (2014.10.24.)
5. Munkavédelmi tájékoztató http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=nfsz_kozfoglalkoztatasi (2014.10.23.)
6. Tájékoztató a közfoglalkoztatás rendszeréről, http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=nfsz_kozfoglalkoztatasi (2014.10.20.)

Jogforrások:

1. Magyarország Alaptörvénye

2. Alapjogi Charta
3. 1844. évi IX. törvénycikk a közmunkák szabályozásáról
4. 1870. évi X. törvénycikk a Duna-folyamnak a főváros mellett szabályozásáról s a forgalom és közlekedés érdekében Buda-Pesten létesítendő egyéb közmunkák költségeinek fedezéséről és e közmunkák végrehajtási közegeiről
5. 1913. évi XXI. törvénycikk a közveszélyes munkakerülőkről
6. 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
7. 1978. évi IV. törvény a büntető törvénykönyvről
8. 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról
9. 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
10. 1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről,
11. 1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról
12. 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről
13. 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról
14. 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
15. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
16. 2011. évi CXCI. törvény a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról
17. 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
18. 2012. évi C. törvény a büntető törvénykönyvről
19. 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről
20. 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatásban nyújtható támogatásokról
21. 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról
22. 483/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról
23. 27/1995. (VII. 25.) NM rendelet a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatásról
24. 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről

25. 327/B/1992. AB határozat

26. 21/1994. (IV. 16.) AB határozat

VII. TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat: A közfoglalkoztatottat megillető bér.....	30
---	----