

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2811/2013. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-2501/2013; AJB-2536/2013; AJB-3064/2013)

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

**Az eljárás megindítása**

A panaszos kismama azt követően fordult a hivatalomhoz, hogy a sajtóból tudomást szerzett az egészségbiztosítási pénztár utólagos ellenőrzési gyakorlatával összefüggésben kiadott ombudsmani jelentésről. Az AJB-1569/2012 számú jelentésben ugyanis az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy az egészségbiztosítási pénztár azon gyakorlata, miszerint a terhességi gyermekágyi segélyt, valamint gyermekgondozási díjat igénylő kisgyermekes anyák munkaviszonyát egy utólagos ellenőrzési eljárás következtében semmissé nyilvánította és ezáltal kizárta őket az ellátásból, a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszasságot okozott, valamint az anya és újszülött gyermek vonatkozásában a szociális biztonsághoz való jog sérelmének közvetlen veszélyét idézte elő.

A hozzám forduló kismamával szemben – első gyermeke születését követően – az egészségpénztár szintén lefolytatta ezen utólagos ellenőrzését, majd annak következtében törölte biztosítási jogviszonyát és kizárta az ellátásból. Panasza benyújtásakor azonban újból gyermeket várt és attól tartott, hogy az egészségpénztár ezen előző eljárása következményeként ismételen nem kapja meg az őt megillető ellátásokat. Tekintettel arra, hogy a panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, a tisztességes hatósági eljáráshoz valamint a szociális biztonsághoz való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, amelynek során tájékoztatást kértem az Országos Egészségbiztosítás Pénztár (továbbiakban: OEP) főigazgatójától.

**Az érintett alapvető jogok és elvek**

- *Magyarország támogatja a gyermekvállalást* (Alaptörvény L) cikk (2) bekezdése)
- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *A szociális biztonsághoz való jog* (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”)
- *A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

**Alkalmazott jogszabályok**

- 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről
- 1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól (Ebtv.)
- 2004. évi CXL törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

- 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról
- 195/1997. (XI. 5.) Korm. rendelet a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény végrehajtásáról

### **Előzmények**

A 2012-es évben – egymástól függetlenül – több kisgyermekes anya fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához azt sérelmezve, hogy az illetékes egészségbiztosítási pénztár – a terhességi gyermekágyi segély (TGYÁS), illetve a gyermekgondozási díj (GYED) folyósításának időtartama alatt – utólagos ellenőrzés keretében megvizsgálta az ellátás igénybe vételét megelőzően fennállott, a terhessége időtartama alatt létesített munkaviszonyát. Az ellenőrzés eredményeként – arra hivatkozással, hogy a munkaszerződés megkötésére nem a tényleges munkavégzés miatt, hanem a társadalombiztosítási ellátások megszerzése céljából került sor – elrendelte a biztosítottak nyilvántartásából való törlésüket, és kötelezte őket a már kifizetett ellátás visszafizetésére.

A hivatalhoz forduló kisgyermekes anyák valamennyien rendelkeztek az ellátás megállapításához szükséges biztosítási idővel, azonban *a terhességük időtartama alatt létesített munkaviszonyuk utólagos törlése következtében, a szülés időpontjában nem minősültek biztosítottak, így nem váltak jogosulttá az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaira*, azaz a TGYÁS-ra és a GYED-re. A hatályos jogi szabályozás szerint ugyanis az ellátás (TGYÁS) megállapításának együttes feltétele, hogy az igénylő a szülést megelőzően két éven belül 365 napon át biztosított legyen és a biztosítás tartama alatt vagy a biztosítás megszűnését követő negyvenkét napon belül szüljön, azaz biztosítottak minősüljön.

A vizsgált egyik esetben 17, a másik esetben 44 napnyi biztosítási időt töröltek a kismamák biztosítási jogviszonyából, amelynek következtében elvesztették az ellátásra való jogosultságukat. Mindezen döntésével az OEP nemcsak a jogszerző anya, hanem az újszülött gyermek megélhetését is veszélybe sodorta.

A vizsgálat eredményeként – az AJB-1569/2012 számon kiadott – jelentésben az ombudsman megállapította, hogy sem a vonatkozó jogszabályok, sem a hatályos Ellenőrzési Szabályzat nem hatalmazza fel az OEP-et arra, hogy utólagosan semmissé nyilvánítsa a felek közös akaratából létrejött munkaviszonyt. A panaszosoknak fennállt a munkaviszonya, rendelkeztek érvényes munkaszerződéssel, munkáltatójuk a szükséges járulékokat is befizette. *Így kizárólag annak okán, hogy az érintettek a terhességük időtartama alatt létesítettek új munkaviszonyt az OEP nem vizsgálhatja és nem is minősítheti a felek közös akaratából megkötött munkaszerződést.* A munkaviszony fennállása, önmagában olyan objektív feltétel, amelyből következően áll fenn a biztosítási jogviszony is. Ezen objektív feltétel mellett a közigazgatási szerv még mérlegelési jogkörében eljárva sem hozhat olyan határozatot, amelyben az ellátásra való jogosultság feltételeinek utólagos vizsgálatkor szubjektív módon, a törvényben meghatározott feltételeken felül, további többlet feltételeket támaszt. Az egészségbiztosítási szerveknek nincs törvényi felhatalmazása arra, hogy a szerződő felek által megkötött munkaszerződés tartalmát – a személyes munkavégzési kötelezettség teljesülését, a munkába lépést, stb. – utólag vizsgálja, és azt semmissé nyilvánítsa. Különösen nincs erre lehetőségük abból a kizárólagos célból, hogy ezáltal a kérelmezőt – az anyát és a gyermekét – kizárja az ellátásból.

A jelentésben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasság jövőbeni megelőzése érdekében felkértem az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatóját, hogy tekintse át, és vizsgálja felül az irányítása alá tartozó, az egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szerveknél működő ellenőrzési szakegységeknek, a biztosítási jogviszony fennállása utólagos ellenőrzésével kapcsolatos gyakorlatát.

Az OEP főigazgatója a jelentésre adott válaszában arról tájékoztató, hogy felülvizsgálta az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásainak ellenőrzési gyakorlatát. *Az anyák és újszülöttek szociális biztonságához fűződő jogainak védelme érdekében a továbbiakban nem vizsgálják majd utólag az ellátásra való jogosultságot megalapozó biztosítási jogviszony létrejöttének körülményeit.* A jelentés kiadását követően azonban ismét több kismama fordult hivatalomhoz azt kifogásolva, hogy esetükben az OEP ugyanilyen utólagos ellenőrzési eljárást folytatott le, amelynek eredményeként szintén megvonták tőlük az ellátást.

### **A megállapított tényállás**

Bár a hozzám forduló panaszosok esetében külön-külön lefolytattam eljárásomat és vizsgálatom eredményéről tájékoztattam őket, annak érdekében, hogy a probléma súlyát érzékeltessem, az alábbiakban néhány konkrét esetet ismertetek:

1. Az egyik panaszos 2007. augusztus 15-től 2012. március 26-ig folyamatosan biztosított volt, majd ezt követően 2012. március 27-én – kismamaként, 8 hónapos terhesen – távmunkában helyezkedett el egy könyvelő irodában. A *Tolna Megyei* Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztár Szakigazgatási Szerve azonban ez utóbbi biztosítási jogviszonyát törölte, mivel – a határozat indokolása szerint – a munkaviszony létesítésének indoka az egészségbiztosítási pénzbeli ellátásokra való jogosultság megszerzése volt, tényleges személyes munkavégzés nem történt, így a biztosítási jogviszony nem jött létre. Ennek következtében a panaszos biztosítási jogviszonyát törölték, aki így – koraszülött ikergyermekei születését követően – nem vált jogosulttá a terhességi gyermekágyi segélyre és a gyermekgondozási díjra.

2. A másik panaszos 2008. augusztus 15. napjától 2010. november 15. napjáig állt folyamatos munkaviszonyban. Ezt követően 2011. június 16-án szerezte meg diplomáját, majd június 20-án – 8 hónapos terhesen – munkaviszonyt létesített édesapja vállalkozásánál. A TGYÁS ellátás iránti kérelmét azonban a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztár Szakigazgatási Szerve arra hivatkozással utasította el, hogy az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat hiánya, a munkavégzés rövid időtartama, az igénylő és a foglalkoztató közötti hozzátartozói viszony miatt a felek között létrejött munkaszerződés színlelt megállapodás, melynek mögöttes tartalma, célja az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaira, a terhességi-gyermekágyi segélyre, illetve a gyermekgondozási díjra való jogosultság megszerzése volt.

3. A harmadik esetben a panaszos 2007. július 9-től 2012. június 25-ig volt folyamatosan biztosított, majd ezt követően – 8 hónapos terhesen – 2012. szeptember 30-án létesített határozatlan idejű munkaviszonyt egy egyéni vállalkozóval. A *Békés Megyei* Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztár Szakigazgatási Szerve szintén törölte ez utóbbi biztosítási jogviszonyát, mivel arra a következtetésre jutott, hogy a felek között létrejött szerződés színlelt akaratot takar, amely ennek következtében semmis. Ezen döntés miatt szintén nem vált jogosulttá a terhességi gyermekágyi segélyre és a gyermekgondozási díjra.

4. Végezetül a negyedik – jelen vizsgálatom alapjául szolgáló esetben – a panaszos 2008. július 1-től 2010. február 15-ig az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatnál, majd 2010. február 16-tól 2011. június 30-ig a Bács-Kiskun Megyei Rendőrkapitányságnál állt közalkalmazotti jogviszonyban. Határozott idejű jogviszonya lejártá után, 2011. július 1-jétől – 6 hónapos terhesen – határozatlan idejű munkaszerződést létesített édesanyja vállalkozásában, ahol adminisztrátor munkakörben, heti 20 óra munkaidőben vállalt munkát. 2011. október 26-án megszületett első gyermeke, aki után terhességi- gyermekágyi segélyt igényelt.

A *Bács-Kiskun* Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztár Szakigazgatási Szerve Pénzbeli Ellátási és Ellenőrzési Osztálya azonban utólagos ellenőrzése eredményeként a 2011. július 1. napjától bejelentett biztosítási jogviszonyát törölte.

A határozat indokolása – mindazok ellenére, hogy a panaszos a jelenléti ívet minden nap kitöltötte és munkába állását a vállalkozás másik két alkalmazottja is tanúsította – az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat hiánya, az igénylő és a foglalkoztató közötti hozzátartozói viszony, valamint a munkakör későbbi betöltetlensége miatt megállapította, hogy a munkaszerződés megkötésének valós célja kizárólag a társadalombiztosítási ellátás megszerzése volt, azaz a felek által kötött szerződés semmis. A semmis szerződésre hivatkozással a panaszos biztosítási jogviszonyát törölték, aki ennek következtében elvesztette a terhességi-gyermekágyi segélyre, valamint a gyermekgondozási díjra való jogosultságát.

Valamennyi felsorolt esetben megállapítható, hogy a hozzám forduló kismamák *az ellátás megállapításának feltételéül megállapított* – a szülést megelőző két évben legalább 365 nap – *biztosítási jogviszonynál jóval hosszabb, három-öt éves, folyamatos biztosítási jogviszonnal rendelkeztek*. Terhességük időtartama alatt azonban ez a jogviszony – többnyire a határozott idejű munkaszerződés lejárta miatt – megszűnt. Ezt követően azonban saját maguk gondoskodtak a foglalkoztatásukról, érvényes munkaszerződéssel rendelkeztek, a kötelező járulékokat a munkáltatójuk megfizette. Ennek ellenére nem jutottak hozzá az őket és gyermeküket megillető ellátáshoz.

Valamennyien sérelmezték, hogy hiába voltak éveken keresztül jogszerűen foglalkoztatva. Azáltal, hogy az OEP utólagosan a biztosítási jogviszonyuk azon „kis részét”, amelyet a terhességük időtartama alatt létesítettek törölte – mivel így nem feleltek meg az ellátás folyósításához szükséges azon feltételnek, hogy a gyermek születésekor biztosítottak legyenek –, mégsem vehették igénybe a TGYÁS-t és a GYED-et. Azon kismamák esetében pedig, akiknél a biztosítási jogviszonyt utólagosan – a már megítélt ellátás folyósítását követően – bírálták felül, a már kifizetett ellátást kamattal együtt vissza kellett fizetniük, amely komoly anyagi nehézséget okozott családjuk számára.

**I.** A beadványok alapján tájékoztatást kértem az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatójától. A jelen vizsgálatom alapjául szolgáló, konkrét ügyben a főigazgató a következőkről tájékoztatott. A panaszos 2008. július 1-jétől – 2011. június 30-ig folyamatosan biztosított volt, majd ezt követően 2011. július 1-jétől édesanyja vállalkozásánál helyezkedett el. 2011. július 11-től veszélyeztetett terhességgel keresőképtelen állományba került, majd 2011. október 26-ától – azaz első gyermeke születésének időpontjától – terhességi-gyermekágyi segélyt igényelt. Az ellátásra való jogosultság elbírálása során – az ellátás kifizetését megelőzően – a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerve vizsgálta az igénylő biztosítási jogviszonyának fennállását.

A vizsgálat során megállapították, hogy a panaszos édesanyjával, mint egyéni vállalkozóval kötött 2011. július 1-jei kezdettel határozatlan időre szóló munkaszerződést, adminisztrátori munkakör betöltésére. Azonban nem vett részt előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálaton, illetve a foglalkoztatónál ezt a munkakört sem korábban, sem a későbbiek nem töltötte be munkavállaló.

A vizsgálatba bevont Országos Egészségbiztosítási Pénztár Dél-alföldi Területi Hivatala Egészségügyi Szakértői és Szakellenőrzési Osztály tájékoztatása szerint a panaszos az egész terhesség ideje alatt több alkalommal jelent meg vizsgálaton a szakorvosánál, így megállapításuk szerint nem valószínűsíthető, hogy 2011. július 1-jén munkaképes állapotban volt. Bár tény, hogy 2007. február 23-tól – 2011. június 30-ig folyamatosan biztosított volt, a 2011. július 1-jén, édesanyjánál létesített munkaviszonyra azonban azért volt szükség, hogy a terhességi-gyermekágyi segélyre való jogosultság azon feltétele is teljesüljön, hogy a szülés időpontjában biztosított legyen. Erre tekintettel a panaszosnak az édesanyjánál, mint egyéni vállalkozónál 2011. július 1-jétől bejelentett biztosítási jogviszonyát a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerve törölte. A törölt biztosítási idő tartama 2011. július 1-jétől – 2011. október 26-ig (a szülés napjáig) tartott.

Az első fokon hozott döntést másodfokon az Országos Egészségbiztosítási Pénztár a 2012. március 19-én kelt határozatával helybehagyta. A panaszos a másodfokú döntés ellen nem nyújtott be kereseti kérelmet. A megkeresésben foglalt kéresemnek megfelelően azonban a panaszos ügyét az OEP főigazgatója felügyeleti jogkörében eljárva felülvizsgálta és megállapította, hogy az eljárás a hatályos jogszabályoknak megfelelően történt, mind az első fokon, mind a másodfokon eljáró hatóság a vizsgálata eredményére alapozva hozta meg döntését. További vizsgálatra a jelenlegi jogi környezetben – a másodfokú határozat időpontjára is tekintettel – az Országos Egészségbiztosítási Pénztárnak nincs lehetősége.

Időközben – eljárásom időtartama alatt, 2013. október 16-án – megszületett a panaszos második gyermeke, így ismételten benyújtotta az – ezen második gyermeke után járó – terhességi-gyermekágyi segély megállapítására irányuló kérelmét. A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztár Szakigazgatási Szerve (továbbiakban: szakigazgatási szerv) hiánypótlásra szólította fel, amelyben – többek között – kérte, hogy csatolja a munkáltatója által kiállított „Foglalkoztatói igazolás”-t. Mivel azonban az egészségbiztosítási pénztár az előző eljárása során törölte a munkáltatónál fennálló jogviszonyát, így a kért igazolásokat nem tudta beszerezni. A panaszos hivatalomhoz írt ismételt levelében sérelmezte, hogy az első gyermeke után sem kapta meg az – álláspontja szerint – őt megillető ellátásokat és második gyermeke születése után ismét elesik ezektől az ellátásoktól, annak ellenére, hogy a szülést megelőzően hosszú ideig biztosított volt és bejelentett munkaviszonya és biztosítotti jogviszonya kizárólag az egészségbiztosítási pénztár eljárása miatt került törlésre. Ezen újbóli beadvány alapján, az abban foglalt sérelmekkel összefüggésben ismételten megkerestem az OEP főigazgatóját. A főigazgató levelében ezúttal is tájékoztattott a már korábban lefolytatott eljárásokról, valamint arról, hogy a panaszos második gyermekére tekintettel benyújtott terhességi-gyermekágyi segély iránti kérelme alapján a szakigazgatási szerv megállapította, hogy a panaszos nem szerepel az OEP biztosítotti nyilvántartásában, mivel 2011. július 1-jétől nem áll biztosítási jogviszonyban. Mindezek alapján 2013. november 7-én hiánypótlásra szólította fel. Mivel a panaszos nem tett eleget a hiánypótlásnak, ezért a szakigazgatási szerv a terhességi-gyermekágyi segély megállapítása iránti kérelmét a 2014. január 21-én elutasította, tekintettel arra, hogy – biztosítási jogviszony hiányában – nem jogosult terhességi-gyermekágyi segélyre.

**II.** A konkrét panaszok kivizsgálása mellett – a biztosítási jogviszonyok utólagos ellenőrzési eljárása jogszerűségének megállapítása érdekében – arra kértem a főigazgató asszonyt, hogy ezen ellenőrzési gyakorlattal összefüggésben szíveskedjen tájékoztatni a következőkről is:

- mely jogszabály felhatalmazása alapján vizsgálják az egészségbiztosítási pénztárak a munkaviszony fennállásának körülményeit,
- milyen eljárási protokoll, szabályzat alapján végzik az ellenőrzéseket,
- milyen szempontok alapján döntenek el, hogy a felek akarata munkaviszony létesítésére vagy az ellátásra való jogosultság megszerzésére irányult,
- amennyiben az ellenőrzés eredményeként azt állapítják meg, hogy a felek akarata az egészségbiztosítási pénzbeli ellátásokra való jogosultság megszerzése volt és a biztosítási jogviszonyt törlik, ez a törlés kihat-e a munkaviszony fennállására is, vagy csak az egészségbiztosítási jogviszony kerül törlésre,
- mennyi időre visszamenőlegesen történhetnek ilyen ellenőrzések (Csak a THGY, vagy a GYED időtartama alatt is ellenőrzik – és esetlegesen törlik – az ellátásra való jogosultságot?),
- az elmúlt évben országosan hány ilyen ellenőrzésre került sor és ebből hány esetben került törlésre a biztosítási jogviszony,
- melyik volt a legrövidebb és a leghosszabb biztosítási idő, amely törlésre került, s amely következtében az igénylő elveszítette az ellátására való jogosultságát

A biztosítási jogviszony utólagos ellenőrzési gyakorlatával összefüggésben a főigazgató a következőkről tájékoztatót. Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár egyik feladata a biztosítottak részére járó ellátások megállapítása és folyósítása. Mindemellett az OEP feladata az Egészségbiztosítási Alap kezelése, védelme is, ezért biztosít a jogszabály az ellenőrzési szakterületnek a biztosítási jogviszony ellenőrzéséhez jogosítványokat, hiszen szükséges azok kiszűrése a rendszerből, akik bizonyíthatóan azzal a céllal létesítenek biztosítási jogviszonyt, hogy az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaira jogosultságot szerezzenek. Az ilyen típusú célvizsgálatok tárgya lényegében a színlelt szerződések kiszűrése, miután – sajnálatos módon – egyre gyakoribbak az ellátás megszerzésére irányuló ún. szívességi bejelentések.

A vizsgálatok a szakigazgatási szerveknél évek óta hatékonyan működő kockázatelemzésen alapuló kiválasztásos módszer alapján hivatalból indulnak, s a táppénzt, a terhességi-gyermekágyi segínyt, a gyermekgondozási díjat, továbbá a baleseti táppénzt igénylő biztosított biztosítási jogviszonyának vizsgálatára, továbbá a foglalkoztató által közölt adatok, illetőleg az ellátás összegét meghatározó pénzbeli egészségbiztosítási járulékalapot képező jövedelemadatok helyességére irányulnak.

A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (továbbiakban: Tbj.) 7. § (1) bekezdésében foglaltak szerint ugyanis a biztosítás – amennyiben e törvény eltérően nem rendelkezik – az ennek alapját képező jogviszony kezdetétől annak megszűnéséig áll fenn. Miután a biztosítási jogviszony másodlagos jogviszony, azaz önállóan nem tud létezni, ezért nem válhat el az alapját képező jogviszonytól. A biztosítás alapját képező jogviszony viszont nem csak munkaviszony lehet, hanem bármely más olyan jogviszony is, amely alapján a Tbj. 5. §-ában taxatív felsorolt biztosítási jogviszony létrejön.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szerve (továbbiakban: szakigazgatási szerv) a hatósági ellenőrzés során hatáskör hiányában munkaügyi vonatkozású ellenőrzést nem végez, ugyanakkor a biztosítást megalapozó jogviszonyt – a biztosítási jogviszony létrejöttének, fennállásának, megszűnésének megállapításához a szükséges mértékig – vizsgálja. Mivel minden társadalombiztosítási, így az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaira való jogosultságot is biztosítási jogviszony alapoz meg, ezért a táppénzt, a terhességi-gyermekágyi segínyt, a gyermekgondozási díjat, továbbá a baleseti táppénzt igénylő biztosítottak biztosítási jogviszonyának vizsgálatára minden esetben sor kerül, azonban a vizsgálatok mélysége változó lehet.

Az OEP szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szerveknél működő ellenőrzési szakegységek a biztosítási jogviszonnyal kapcsolatos vizsgálatokat a Tbj. 54. §-ában, valamint a törvény végrehajtásáról szóló 195/1997. (XI.5.) Korm. rendelet (továbbiakban: R) 22. § (10) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján végzik. A Tbj. 54. § (1) – (3) bekezdése alapján az igazgatási szervek – jogszabályban meghatározott hatáskörükben eljárva – ellenőrzik a 46. § (1) bekezdésében előírt nyilvántartást, a biztosítási kötelezettség elbírálását és a 46. § (2) bekezdése szerinti nyilvántartás vezetését. Az ellenőrzés során a biztosítás vagy az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság utólagos megállapítása, törlése tárgyában a határozat meghozatalára a járulék utólagos megállapítása nélkül az egészségbiztosítási szerv, a járulék utólagos megállapítása mellett az állami adóhatóság jogosult. Az igazgatási szervek – igény elbírálási eljárásuk során – ellenőrizhetik a járulékfizetési kötelezettség teljesítését és a mulasztásról értesítik az állami adóhatóságot.

A R. 22. § (10) bekezdése szerint az OEP a Tbj. 54. § (2) bekezdés a) pontja és (3) bekezdése szerinti ellenőrzése során a biztosítási jogviszony utólagos megállapításáról vagy törléséről határozatot hoz, ha a járulék utólagos megállapítására elévülés miatt részben vagy egészben már nincs lehetőség.

A szakigazgatási szervek az ellenőrzéseket a 12/2009. számú Ellenőrzési Szabályzat és az ezt módosító – 2013. június 13-tól hatályos – 19/2013. számú „A foglalkoztatók hatósági ellenőrzésének és a társadalombiztosítási kifizetőhelyek felügyeleti ellenőrzésének eljárási szabályairól” szóló OEP Szabályzat alapján folytatják le.

A biztosítási kötelezettség létrejöttére irányuló vizsgálat elsődleges célja annak megállapítása, hogy a két szerződő fél akaratát rögzítő, biztosítási kötelezettséget megalapozó alapjogviszony létesítésére irányuló szerződés/megállapodás valóban a jogszabályokban szabályozott kereteken és kritériumokon belül jött-e létre és nem csupán egyetlen cél elérése érdekében született, amely nem más, mint az egészségbiztosítás pénzbeli, és természetbeni ellátásaira való jogosultság elnyerése.

A biztosítási jogviszony nem jön létre csupán a szerződés megkötésével. A színlelt szerződés, olyan szerződés, amelynek megkötésére rendszerint valamilyen jogszabályi rendelkezés kijátszása, vagy harmadik személy jogainak csorbítása érdekében kerül sor.

A terhesség alatti munkavállalás vizsgálatánál az ellenőrzés nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét előíró szabályokat. Nem az a vizsgálat célja, hogy a biztosított milyen egészségi állapotban van – ez orvos-szakmai kérdés – hanem az, hogy a munkaszerződés megkötése munkavégzésre irányul-e.

Az egészségbiztosítási szakigazgatási szervek ellenőrzéseik során kizárólag a biztosítási jogviszonyt vizsgálják. Amennyiben az ellenőrzés során azt állapítják meg, hogy felek akarata az egészségbiztosítási pénzbeli ellátásokra való jogosultság megszerzése volt és a biztosítási jogviszonyt törlik, ez a törlés nem hat ki a munkaviszony fennállására.

Az egészségbiztosítási szakigazgatási szervek az ellenőrzési tevékenységük során a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL törvény (továbbiakban: Ket.) előírásai alapján járnak el. Az ellenőrzés során tett megállapításokról, a tanúmeghallgatásokról jegyzőkönyv, a biztosítás törléséről határozat készül, amely ellen az ügyben érintett észrevételeket, illetve fellebbezési jogával élhet.

A R. 22. § (10) bekezdésében előírtak szerint a szakigazgatási szervnek az ellenőrzésre időkorlát nélkül van lehetősége. Az ellenőrzések történhetnek az ellátások kifizetése előtt és az ellátás folyósítása alatt is. Az anyák és újszülöttek szociális biztonságához fűződő jogainak védelme érdekében a terhességi-gyermekágyi segély és gyermekgondozási díj iránti igények elbírálása során az ellátásra való jogosultságot megalapozó *biztosítási jogviszony létrejöttének körülményeit utólagos ellenőrzés keretében az egészségbiztosító 2013. március 21-től nem vizsgálja.* 2012 évben országosan 49.815 terhességi-gyermekágyi segély és 51.617 gyermekgondozási díj kérelem került benyújtásra. Ebből az egészségbiztosítási szakigazgatási szervek összesen 266 esetben vizsgálták külön eljárás keretében a biztosítási jogviszonyt és ebből 47 esetben került sor a biztosítási jogviszony törlésére.

Azzal kapcsolatos kérdésekre, hogy melyik volt a legrövidebb és a leghosszabb biztosítási idő, amely törlésre került, a főigazgató arról tájékoztatott, hogy a biztosítási jogviszony törlése nem a biztosítási idő hosszától függ, hanem attól, hogy a biztosítási jogviszony megalapozottan jött-e létre vagy sem, így ilyen jellegű statisztikai adatot nem gyűjtenek, ezért ezzel kapcsolatban adatot nem tud szolgáltatni.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához *bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár* (a továbbiakban együtt: visszásság),

feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Fentiek alapján eljárásom során először azt vizsgáltam meg, hogy a panasszal érintett szervek tekintetében fennáll-e a hatásköröm. Tekintettel arra, hogy az egészségbiztosítási szervekről szóló 319/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 1. §-a szerint az egészségbiztosítási szervek: az Országos Egészségbiztosítási Pénztár, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok egészségbiztosítási pénztári feladatokat ellátó szakigazgatási szervei, amelyek az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási feladatot ellátó szervek tekintendők, így tevékenységük vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

A vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. a 20. § (1) bekezdése biztosította számomra, mely szerint az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján vizsgálatot folytat. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

## **II. Az alapvető jogok tekintetében**

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.). AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

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



1. *Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam.*

Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy *a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát.

A *jogbiztonság követelménye* vonatkozásában az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. A jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.<sup>1</sup>

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. *Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság szenved sérelmet.*

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

A tisztességes eljárásból való jog az alkotmánybírósági gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.<sup>2</sup> Az Alkotmánybíróság határozatban utalt arra, hogy a tisztességes eljárásból való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.<sup>3</sup> Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.<sup>4</sup> Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy lehet az eljárás méltánytalan, igazságtalan, vagy nem tisztességes, mint az összes részletszabály betartása esetén. *Fontos, hogy a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.*

3. *Alaptörvény L cikkének (2) bekezdése szerint Magyarország támogatja a gyermekvállalást.*

Az Alaptörvény deklarálja, hogy Magyarország támogatja a gyermekvállalást. Az ösztönzés, illetve támogatás formái az egyes konkrét jogszabályok által hatályosulhatnak.

<sup>1</sup> Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

<sup>2</sup> 315/E/2003. (X. 7.) AB határozat

<sup>3</sup> 6/1998 (III. 11) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

<sup>4</sup> 6/1998 (III. 11.) AB határozat

A gyermekvállalást ösztönző eszközöket határoz meg a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény, amely a családot, mint a társadalom alapvető egységét határozza meg, és megerősíti, hogy a családi élet biztonságának és a gyermekvállalás feltételeinek javítása az állam egyik legfontosabb feladata. A gyermeknevelést az állam más jogszabályokon keresztül is támogatja, így említhető például a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényben rögzített terhességi gyermekágyi segély, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben meghatározott pénzbeli és természetbeni ellátások. A szabályozás összefügg az Alaptörvény XXX. cikk (2) bekezdésével is, amely a közteherviselés során rendeli figyelembe venni a gyermekvállalás kiadásait.

4. *Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.* Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

Az Alaptörvény ezen rendelkezése rögzíti az állam azon szándékát, hogy minden magyar állampolgárnak megteremtse a szociális biztonságot. Ennek érdekében *azon élethelyzetekben, amikor – gyermekének születése, egészségi állapotának időleges vagy végleges romlása, hozzátartozójának vagy munkalehetőségének elvesztése miatt – a megélhetéséhez szükséges javak előteremtésére nem képes, valamennyi állampolgár jogosult törvény szerinti állami segítséget igénybe venni.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a *társadalombiztosítás* és a szociális támogatás egyéb *rendszeit*. Megjegyzendő, hogy Magyarország vonatkozásában az Európai Szociális Karta 12. cikk (1) bekezdése kötelezően alkalmazandó, azaz a társadalombiztosításhoz való jog tényleges gyakorlásának biztosítására az egyes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy létrehozzák vagy fenntartják a társadalombiztosítás rendszerét.

Az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben mondta ki, hogy a szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogok révén történik, amelyeket a törvényhozásnak kell meghatároznia.<sup>5</sup> A 32/1998. (VI. 25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság azt állapította meg követelményként, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az *emberi méltósághoz való jog megvalósulásához*. 2000-ben pedig elvi élel mondta ki, hogy az Alkotmány a szociális biztonsághoz való jog kimondásával a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állami biztosítását állapítja meg. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: *az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni*. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. A határozat indokolásban kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce *az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkrétta vált*: „a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását.

---

<sup>5</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

### III. Az ügy érdeme tekintetében

Vizsgálati megállapításaim kifejtését megelőzően először is szeretném hangsúlyozni, hogy örömmel üdvözlöm az OEP főigazgatójának a korábbi AJB-1569/2012 számú ombudsmani jelentésre adott együttműködő, a kismamák és újszülött gyermekeik szociális biztonságához fűződő jogainak védelme érdekében hozott gyors intézkedését, amelynek következtében a továbbiakban – 2013. március 21-től – nem vizsgálják utólagos ellenőrzés keretében az ellátásra való jogosultságot megalapozó biztosítási jogviszony létrejöttének körülményeit. A jelen vizsgálatom alapjául szolgáló esetben azonban ezen korábbi ellenőrzési gyakorlat a panaszos számára nemcsak első gyermeke vonatkozásában, hanem második gyermeke születését követően is az ellátásból való kizárását jelentette, amely mind az ő, mind az újszülött gyermekei alapjogsérelmének gyanúját veti fel.

Emellett azon ok miatt is szükségesnek tartom álláspontom kifejtését, mivel – a főigazgató tájékoztatása szerint – a biztosítási jogviszony ellenőrzésére nem kizárólag a terhességi-gyermekágyi segély és a gyermekgondozási díjra való jogosultság, hanem egyéb ellátások, így a táppénz, a gyermekápolási táppénz, a baleseti táppénz jogosultsághoz és a méltányosságból adható egészségbiztosítási pénzbeli ellátások esetében is sor kerül.

A korábban kiadott ombudsmani jelentés már megállapította, hogy sem a szakigazgatási szervek ellenőrzésének alapjául szolgáló jogszabályok – így a Tbj. 54. §-a<sup>6</sup> és a R. 22. §-a<sup>7</sup> – sem az OEP Ellenőrzési Szabályzata nem hatalmazza fel a szakigazgatási szerveket, illetve az OEP-et a biztosítás alapjául szolgáló jogviszony utólagos átminősítésére és törlésére. A fenti jogszabályok – álláspontom szerint – kizárólag arra jogosítják fel ezen szerveket, hogy a biztosítás fennállását, a foglalkoztató számára előírt nyilvántartások vezetését – a biztosított törvényben előírt adatai (neve, személyes adatai, TAJ száma, szolgálati ideje, a foglalkoztató adatai), illetve a biztosítottól levont járulékok alapja és összege –, valamint a járulékfizetési kötelezettség teljesítését ellenőrizzék. A foglalkoztatási jogviszonyok *tartalmi elemeinek vizsgálata* a munkaügyi hatóság, illetve a munkaügyi bíróság hatáskörébe tartozik. A *munkaügyi ellenőrzés* keretein belül, a munkaügyi hatóságnak van lehetősége arra, hogy átminősítse a felek között létrejött foglalkoztatási jogviszonyt, erre azonban *a munkaügyi ellenőrzésről szóló jogszabály kifejezett felhatalmazása alapján*,<sup>8</sup> illetve *jellemzően a munkavállaló érdekében kerül sor*.

Az egészségbiztosítási szervek számára – álláspontom szerint – a hatályos jogszabályok nem biztosítanak törvényi felhatalmazást arra, hogy a szerződő felek által megkötött munkaszerződés tartalmát – így a személyes munkavégzési kötelezettség teljesülését, a munkába lépés körülményeit, az egészségügyi alkalmasság fennállását, azt, hogy a munkáltatónál szükség volt-e az adott munkakörre, stb. – utólag vizsgálják, és azt semmissé nyilvánítsák.

---

<sup>6</sup> Tbj. 54. § (1) Az igazgatási szervek – jogszabályban meghatározott hatáskörükben eljárva – ellenőrzik a 46. § (1) bekezdésében előírt nyilvántartást, a biztosítási kötelezettség elbírálását és a 46. § (2) bekezdése szerinti nyilvántartás vezetését. (2) Az (1) bekezdés szerinti ellenőrzés során a biztosítás vagy az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság utólagos megállapítása, törlése tárgyában a határozat meghozatalára a) a járulék utólagos megállapítása nélkül az egészségbiztosítási szerv, b) a járulék utólagos megállapítása mellett az állami adóhatóság jogosult. A határozat elleni jogorvoslatra a Tny. tv., az Eb. tv., illetőleg az Art. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. (3) A (2) bekezdés a) pontjában meghatározott igazgatási szervek – igényelbírálási eljárásuk során – ellenőrizhetik a járulékfizetési kötelezettség teljesítését és a mulasztásról értesítik az állami adóhatóságot.

<sup>7</sup> 22.§ (10) Az OEP a Tbj. 54. § (2) a) és (3) bekezdése szerinti ellenőrzése során a biztosítási jogviszony utólagos megállapításáról vagy törléséről határozatot hoznak, ha a járulék utólagos megállapítására elévülés miatt részben vagy egészben már nincs lehetőség.

<sup>8</sup> A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. tv. 1. § (5) *A felügyelő jogosult hatósági ellenőrzés során megállapított tényállás alapján* a foglalkoztató és a részére munkát végző személy közötti, illetve a munkavállalónak munkavégzés céljából történő átengedése alapjául szolgáló *jogviszony*, valamint a tényleges foglalkoztatás alapján létrejött kapcsolat *minősítésére*. Ehhez a foglalkoztatónak rendelkezésre kell bocsátania mindazokat a bizonyítékokat, amelyek alapján megállapítható, hogy a részére végzett munka a (4) bek. szerinti jogviszonyok alapján, vagy ellenérték nélkül történt.

Különösen nincs erre lehetőségük abból a kizárólagos célból, hogy ezáltal a kérelmezőt – az anyát és a gyermekét – kizárják az ellátásból. A Tbj. 5. § (1) a) pontja értelmében ugyanis ahhoz, hogy valaki biztosítottak „minősüljön”, *kizárólag a munkaviszony fennállása szükséges*. A 7. § (1) bekezdés értelmében pedig a biztosítás – amennyiben e törvény eltérően nem rendelkezik – az ennek alapját képező jogviszony kezdetétől annak megszűnéséig áll fenn.

Nem vonom kétségbe azon tényt, hogy a szakigazgatási szervek és az OEP szükséges és fontos feladata az Egészségbiztosítási Alap védelme és azok „kiszűrése” a rendszerből, akik bizonyíthatóan azzal a céllal létesítenek biztosítási jogviszonyt, hogy az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaira jogosultságot szerezzenek. Az általam vizsgált esetekben azonban ezen ellenőrzések „eredményeként” *olyan kismamák vesztették el az ellátásukat, akik egyébként – a gyermekük születését megelőzően – hosszú ideig biztosítottak voltak, s amely hosszú biztosítási jogviszony és járulékfizetés – álláspontom szerint – megalapozta az ellátásra való jogosultságukat, az egészségbiztosítási pénzbeli ellátások igénybe vételének jogszerűségét.*

A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (továbbiakban: Ebtv.) 40. § (1) bekezdésében foglaltak alapján ugyanis a terhességi-gyermekágyi segélyre az jogosult, *aki a szülést megelőzően két éven belül 365 napon át biztosított volt*, és a biztosítás tartama alatt vagy a biztosítás megszűnését követő negyvenkét napon belül szül, vagy a biztosítás megszűnését követően negyvenkét napon túl baleseti táppénz folyósításának az ideje alatt vagy a folyósítás megszűnését követő huszonnyolc napon belül szül.

A hozzám forduló kismamák ugyanakkor a törvényben előírtnál jóval hosszabb időtartamban, a szülést megelőző három-öt éven keresztül voltak folyamatosan biztosítottak. Sajnos azonban a terhességük utolsó harmadában – rajtuk kívül álló okok miatt – a biztosítási jogviszonyuk alapjául szolgáló foglalkoztatási jogviszonyuk megszűnt. Ezt követően – bár igénybe vehették volna a munkaügyi szervek által biztosított álláskereső ellátásokat, amelyek időtartama alatt szintén biztosítottak minősültek volna és ellátásban is részesültek volna – saját maguk gondoskodtak a foglalkoztatásukról, mielőbbi elhelyezkedésükről. Munkaviszonyt létesítettek, munkáltatójuk pedig – a munkabérükön felül – megfizette a kötelező járulékokat is. Ezáltal nemcsak a szülés időpontjáig tartó időszakra biztosították a foglalkoztatásukat és a megélhetésüket, hanem a jövőre vonatkozóan is, amikor a gyermekgondozás céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadságot követően ismételt munkába kívánnak állni. Mindezek alapján nem tartom méltányosnak és megalapozottnak a szakigazgatási szervek és az OEP azon eljárását, amikor ezen kismamák esetében, akik nem csak az ellátás megállapításához szükséges – a törvény által előírt – 365 nap biztosítási idővel rendelkeztek, hanem annak három-, ötszörösével, arra hivatkozással nyilvánítják semmissé a terhességük időtartama alatt létesített munkaszerződésüket és törlik a jogviszonyukat, hogy annak kizárólagos célja az egészségbiztosítás pénzbeli, és természetbeni ellátásaira való jogosultság elnyerése volt. A korábbi, hosszú ideig fennálló, folyamatos biztosítási jogviszonyukkal ugyanis megszerezték a jogosultságot arra, hogy igénybe vegyék a gyermekük születése esetén járó ellátásokat.

Mindezek ellenére megállapítottam, hogy a vizsgált esetekben a szakigazgatási szervek éppen arra történő hivatkozással törölték a kismamák biztosítási jogviszonyát, hogy az Ebtv. 2. § (2) bekezdése szerint a pénzbeli egészségbiztosítási ellátások a pénzbeli egészségbiztosítási *járulékfizetési kötelezettséggel arányosan vehetők igénybe*. Márpedig – a törlést elrendelő határozat indokolása szerint – a felek között létrejött munkaszerződés színlelt megállapodás, melynek mögöttes tartalma, célja az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaira, a terhességi-gyermekágyi segélyre, illetve a gyermekgondozási díjra való jogosultság megszerzése volt, *aránytalanul rövid járulékfizetési idővel*.

Álláspontom szerint a vizsgált esetekben nem állt fenn aránytalanul rövid járulékfizetési idő, hiszen a kismamák a többszörösével rendelkeztek annak a biztosítási időnek, mint amennyit a jogszabály előírt. A konkrét esetben a panaszos 2007. február 23-tól – 2011. június 30-ig, azaz közel négy és fél évig rendelkezett folyamatos, megszakítás nélküli biztosítási jogvisztonnyal, s csak 2011. július 1-jétől került bejelentésre édesanyja vállalkozásához – ahol egyébként szintén megfizették a munkabére után fizetendő járulékokat. Ezen hosszú – járulékfizetéssel „fedezett” – biztosítási időszak alatt pedig megszerezte a jogosultságot arra, hogy igénybe vegye az egészségbiztosítás pénzübeli ellátásait.

Az Alkotmánybíróság ugyanis a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában – éppen a terhességi-gyermekágyi segélyre, illetve a gyermekgondozási díjra való jogosultság szabályainak vizsgálatakor – megállapította, hogy *a jogbiztonság, mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű.* E határozatában az Alkotmánybíróság – különbséget téve a jogbiztonság, illetve a tulajdonhoz való jog által nyújtott védelem között – kimondta, hogy azokban az esetekben, amelyekben a biztosítási elemnek van szerepe, a tulajdonvédelem alapján, azokban pedig, ahol a biztosítási elemnek nincs szerepe, a jogbiztonság alapján kell megítélni a szociális ellátásokba való beavatkozás alkotmányosságát.

A vegyes rendszerű társadalombiztosításban azonban nem választható élesen ketté a biztosítási és a szolidaritási elem. *A biztosítással fedezett szolgáltatások esetében vásárolt jog alapú szerzett jog áll fenn, amely tehát a tulajdonvédelem szabályai szerint ítélendő meg,* míg a szolidaritási elem (ahol biztosítási elem nincs, vagy szerepe végérvényesen megszűnt) esetében a jogbiztonság követelményei alapján kell eldönteni a beavatkozás alkotmányosságát.

A szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra lényegesen megváltoztatni. Az átmenet nélküli változáshoz különös indok szükséges. A kötelező biztosítási rendszer esetében a járulékok kötelező befizetése, vagyis e „vagyonelevonás” fejében a biztosított a rendszer fokozottabb stabilitását várhatja el.

Kimondta ugyanakkor azt is, hogy a szerzett jogok nem élveznek abszolút alkotmányos védelmet, de módosításuk csak kivételes esetben lehetséges. A már élvezett, megszerzett szolgáltatásokat fokozottabb védelem illeti meg, a várományok pedig annál nagyobb védelmet élveznek, minél közelebb állnak a beteljesedéshez. A 26/1993. (IV. 29.) AB határozatában pedig az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a társadalombiztosítás az ellátáshoz való jog megvalósításának egyik eszköze, azaz a társadalombiztosításnak a szerzett jogok garantálását az ellátáshoz való alkotmányos jog megvalósítására figyelemmel kell biztosítania.

Az új alkotmányos környezetben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz. Ebből következik, hogy a korábban tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket az Alaptörvény XIII. cikke védi. Ezt erősítette meg a (már az Alaptörvény hatálya alatt elfogadott) 3048/2013. (II. 28.) AB határozat is, amely rámutatott, hogy a társadalombiztosítási jogviszonyokkal összefüggő szolgáltatások esetében továbbra is fennáll az alkotmányos tulajdonvédelem, amelynek korlátozása a közérdekűségi teszt alapján állapítható meg.<sup>9</sup> A vizsgált esetben a panaszos a járulékfizetéssel fedezett, hosszú időtartamú biztosítási jogviszonyával – álláspontom szerint – megszerezte a jogosultságot a terhességi-gyermekágyi segélyre és a gyermekgondozási díjra.

---

<sup>9</sup> Lásd AJB-726/2013. számú Alkotmánybírósági indítvány

A gyermeke születését követően az ezen jogosultságból való kizárása – különösen arra való hivatkozással, hogy a terhessége alatt létesített munkaviszony színlelt megállapodás, amelynek célja a terhességi-gyermekágyi segélyre, illetve a gyermekgondozási díjra való jogosultság megszerzése *aránytalanul rövid járulékfizetési idővel* – az ő és újszülött gyermekei alapjogainak sérelmének veszélyével jár.

*Fentiek alapján megállapítottam, hogy az egészségbiztosítási szakigazgatási szervek és az Országos Egészségpénztár azon gyakorlata, miszerint a hosszú biztosítási jogviszonnyal rendelkező, de a terhességük utolsó harmadában új munkaviszonyt létesítő kismamák ezen utóbbi jogviszonyát egy utóellenőrzési eljárás eredményeként semmissé nyilvánította és törölte őket a biztosítottak nyilvántartásából, amelynek következtében elestek a terhességi-gyermekágyi segélytől, illetve a gyermekgondozási díjtól, a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, valamint az anya és újszülött gyermek vonatkozásában a szociális biztonsághoz való jog sérelmének közvetlen veszélyét idézte elő.* Ezen utóellenőrzések kapcsán fontosnak tartom még hangsúlyozni a következőket. Az OEP főigazgatójának tájékoztatása szerint „az egészségbiztosítási szakigazgatási szervek ellenőrzéseik során *kizárólag a biztosítási jogviszonyt vizsgálják.* Amennyiben az ellenőrzés során azt állapítják meg, hogy a felek akarata az egészségbiztosítási pénzbeli ellátásokra való jogosultság megszerzése volt és *a biztosítási jogviszonyt törlik, ez a törlés nem hat ki a munkaviszony fennállására.*”

Álláspontom szerint ez a gyakorlat teljesen ellentétes a hatályos jogi szabályozással és önmagában megkérdőjelezi az ellenőrzések jogszerűségét. A Tbj. 2. § (5) bekezdése értelmében ugyanis *a biztosítás az annak alapjául szolgáló jogviszonnyal egyidejűleg, a törvény erejénél fogva jön létre.* Ennek érvényesítése érdekében a foglalkoztatót bejelentési, nyilvántartási, járulék-megállapítási és levonási, járulékfizetési, valamint bevallási kötelezettség terheli. A biztosítási jogviszony tehát nem egy, az annak alapjául szolgáló munka –, vagy egyéb foglalkoztatási jogviszonytól független jogviszony, hanem annak szerves „része”, mintegy „következménye”. Ha fennáll valamilyen foglalkoztatási jogviszony, akkor szükségképpen – arra tekintettel, amiatt – fennáll a biztosítási jogviszony is. A két jogviszony mintegy „feltételezi, kiegészíti” egymást, az egyik nem létezhet a másik nélkül. A biztosítási jogviszony, önállóan nem tud létezni, nem válhat el az alapját képező jogviszonytól, annak mintegy másodlagos jogviszonya.

Éppen emiatt rendelkezik úgy a Tbj. 5. § (1) bekezdés a) pontja, hogy *e törvény alapján biztosított a munkaviszonyban, vagy egyéb jogviszonyban álló személy,* tekintet nélkül arra, hogy foglalkoztatása teljes vagy részmunkaidőben történik, és mondja ki a 7. § (1) bekezdése, hogy *a biztosítás – amennyiben e törvény eltérően nem rendelkezik – az ennek alapját képező jogviszony kezdetétől annak megszűnéséig áll fenn.*

A biztosítási jogviszonyt tehát nem lehet elszakítva, különválasztva értelmezni az annak alapjául szolgáló foglalkoztatási jogviszonytól. Nem lehet önmagában a biztosítást törölni anélkül, hogy az ne hatna ki az annak alapjául szolgáló munkaviszonyra.

Ezen gyakorlat – amennyiben valóban kizárólag a biztosítási jogviszony kerül törlésre és maga a foglalkoztatási jogviszony érintetlenül marad – ellentmond az ellenőrzés eredeti funkciójának is. *Az ellenőrzéskor* ugyanis – a főigazgató tájékoztatása szerint – éppen a *munkaviszony fennállását ellenőrzik;* a személyes munkavégzési kötelezettség teljesülését, a munkába lépés körülményeit, az egészségügyi alkalmasság fennállását, azt, hogy a munkáltatónál szükség volt-e az adott munkakörre, stb. Hogyan lehetséges kizárólag a biztosítási jogviszony fennállását ellenőrizni ezen, a munkaügyi ellenőrzésnek megfelelő módszerekkel? És azok után, miután az ellenőrzés eredményeként a szakigazgatási szerv azt állapította meg, hogy a munkaszerződés tulajdonképpen színlelt megállapodás, melynek mögöttes tartalma, célja az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaira való jogosultság megszerzése, hogyan lehet kizárólag az egészségbiztosítási jogviszonyt törölni?

Ez esetben maga a munkaviszony és az ahhoz kapcsolódó egyéb biztosítási jogviszonyok – pl. a nyugdíjbiztosítás – továbbra is fennmarad? Álláspontom szerint ez nem lehetséges. Nem állhat úgy fenn egy munkaviszony, hogy a személyi jövedelemadó és minden más járulékot megfizetnek utána, így nyugdíjra, álláskeresői ellátásokra, stb. jogosít, de egészségbiztosítási ellátásokra nem.

Ez a hatályos jogszabályok értelmében sem lehetséges, hiszen ha a munkaviszony valóban „érintetlenül” marad, akkor ahhoz kapcsolódóan szükségszerűen fenn kell állnia a biztosítási jogviszonynak is. (Tbj. 2. § (5) *a biztosítás az annak alapjául szolgáló jogviszonnyal egyidejűleg, a törvény erejénél fogva jön létre.*)

Az egészségbiztosítási szervek kifogásolt ellenőrzési gyakorlata tehát nemcsak az – esetleges – hatáskör túllépés, a kismamák ellátásra való jogosultságának „ elvesztése” miatt, hanem egyéb, a foglalkoztatási jogviszonnyal és az ahhoz kapcsolódó egyéb biztosítási jogviszonyokkal összefüggésben is alapjogi, a jogbiztonsággal összefüggő aggályokat vet fel.

Végezetül a gyermekvállalást tervező nők jogainak védelme érdekében szeretném megjegyezni a következőket. Amint az közismert, napjainkban egy gyermekvállalás előtt álló nőnek nem könnyű elhelyezkednie. Az OEP ezen utólagos ellenőrzési gyakorlata eredményeként azonban a munkáltatók még inkább ellenérdekeltté válnak a gyermeket váró nők alkalmazásában. Hogyan várhatnánk el ugyanis egy munkáltatótól, hogy alkalmazzon egy várandós nőt, ha ezt követően – az anyát megillető ellátások kapcsán – utólagos OEP ellenőrzésekre kerülhet sor nála és – esetleg – az anyának már folyósított ellátások egy részét is meg kell fizetnie. Márpedig ha a munkáltatók emiatt „nem vállalják” majd a gyermekszülést tervező, vagy éppen gyermeket váró nők foglalkoztatását, az nemcsak a várandós nők pillanatnyi biztosítási jogviszonyára lesz kihatással, hanem arra is, hogy a szülést követően lesz-e munkahelyük, ahová visszatérhetnek dolgozni.

### **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alapjogi visszásságok orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatóját, hogy

- ismételten tekintse át, és vizsgálja felül az irányítása alá tartozó, az egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szerveknél működő ellenőrzési szakegységeknek, a biztosítási jogviszony fennállásának utólagos ellenőrzésével, valamint a biztosítási jogviszony törlésével kapcsolatos gyakorlatát,
- a Ket. 115. §-ban biztosított felügyeleti jogkörében eljárva vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy a vizsgálatom alapjául szolgáló konkrét ügyet ismételten felülvizsgálva, van-e arra lehetőség, hogy a hosszú biztosítási jogviszonnyal rendelkező kismama legalább a második gyermekére tekintettel részesüljön terhességi-gyermekágyi segélyben, illetve gyermekgondozási díjban.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.