

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-4860/2012. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-2615/2012., AJB-3797/2012., AJB-6220/2012., AJB-6864/2012., AJB-7312/2012.,  
AJB-8366/2012., AJB-8683/2012., AJB-8951/2012., AJB-904/2013.)

Előadó: dr. Kozicz Ágnes  
dr. Tóth Livia

**Az eljárás megindítása**

2011. december-31-én lépett hatályba a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.), amely alapjaiban alakította át az egészségkárosodáson alapuló nyugellátásban és egyéb nyugdíjszerű szociális ellátásban részesülő személyek ellátórendszerét.

Az Mmtv. értelmében 2012. január 1-jétől rokkantsági nyugdíj, baleseti rokkantsági nyugdíj, rehabilitációs járadék, rendszeres szociális járadék, átmeneti járadék, bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka nem állapítható meg. A jogszabály Preambuluma szerint az átalakítás célja a kieső jövedelem miatti keresetpótlás, a megváltozott munkaképességű személyek megmaradt, fejleszthető képességeire épülő foglalkoztatás-központú rehabilitációjának, társadalmi reintegrációjának, foglalkoztatásának elősegítése a komplex rehabilitáció szerepének hangsúlyosabbá tételével, eszköztárának bővítésével így a foglalkoztathatósági szempontok erőteljesebb érvényesülésének szem előtt tartásával átdolgozásra került a felülvizsgálati rendszer is. A megszűnt ellátások helyett két új ellátás került bevezetésre, a *rehabilitációs ellátás*, mint a foglalkoztatásra, rehabilitációra javasolt személyek jövedelempótló ellátása, és a *rokkantsági ellátás*, mint a foglalkoztatásra, rehabilitációra nem javasolt személyek jövedelempótló ellátása.

Az átalakítást követően, az elmúlt másfél évben számos panasz érkezett Hivatalomhoz az új ellátórendszerrel kapcsolatban, melyekből csupán néhány szolgál jelentésem alapjául. A panaszok egy része magát az átalakítást kifogásolta, nagy részük azonban olyan rendszerszintű hiányosságokra mutatott rá, amelyekre tekintettel – figyelembe véve azt is, hogy az alapvető jogok biztosaként kiemelt feladatom a leginkább rászoruló csoportok, és a gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező személyek jogainak védelme – vizsgálatot indítottam, és a beadványokban szereplő kérdésekkel kapcsolatban, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. § alapján megkerestem az Emberi Erőforrások Minisztériumát (a továbbiakban: EMMI), a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalt, valamint a rehabilitációs szakigazgatási szerveket.

Tekintettel arra, hogy egy ilyen jelentős rendszer-átalakítás hatásai csak később, hosszútávon mutatkoznak meg, jelentésem célja általános képet adni arról, hogy melyek azok a kérdések, amelyek már a változás első évében komoly problémaként – az alapvető jogokkal kapcsolatos aggályokat is felvetve – merültek fel, melyek az okai, és lehetséges-e kiküszöbölésük.

**Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (Mmtv.)
- A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.)
- A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.)

- A megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 327/2011. (XII. 29.) Kormányrendelet
- A komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet

### **Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”]
- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog [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.”]

### **Beérkezett panaszok, felmerült problémák**

A beérkezett beadványokban megfogalmazott problémák jellemzően az Mmtv. több pontjára, rendelkezésére összpontosultak:

**1.** A beadványozók egy része azt panaszolta, tekintettel arra, hogy a rokkantsági ellátásból nem vonnak nyugdíjjárulékot, az nem eredményez *szolgálati időt*. Így a kizárólag rokkantsági ellátásból élő személyek a nyugdíjkorhatár betöltésével nem lesznek jogosultak öregségi nyugdíjra.

Bár rokkantsági ellátás mellett is lehet keresőtevékenységet végezni, azonban jellemzően a súlyosan egészségkárosodott személyek elhelyezkedése, munkaképessége kétséges. Így a viszonylag fiatalon, kevés szolgálati idő megszerzése után megrokkant személyek elesnek az öregségi nyugdíjtól. (AJB-6864/2012. számú ügy)

**2.** Az Mmtv. 2. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az igénylőnek az ellátás megállapításához a kérelem benyújtását megelőző 5 éven belül legalább 1095 napon keresztül biztosítottak kell lennie. A hozzám forduló személyek kérelmét azért utasították el, mert az előírt időtartamon belül a szükséges biztosítási idővel nem rendelkeztek, egészségkárosodásuk és egyéb körülményeik alapján azonban egyértelműen ellátásra jogosultak és arra rászorultak voltak. Ezen személyek az ellátórendszer megváltozása előtt a rokkantsági nyugellátáshoz szükséges feltételeket teljesítették, azzal számoltak, hogy az ellátásra jogosultak lesznek. Helyzetüket súlyosan méltánytalannak tartották, hiszen több évtizedes biztosítási jogviszonnal rendelkeznek, fizették a járulékot. A beadványok alapján leszűrhető volt, hogy kialakult egy olyan személyi kör, akik a jogszabályi környezet megváltozásával és az „1095 napos szabály” beiktatásával elesnek az ellátástól, amelyre számítottak, hiszen utólag nem tudják már teljesíteni a fenti kritériumot, illetve jellemzően éppen a már fennálló egészségkárosodásuk akadályozta meg őket ebben, így jelenleg ellátatlanná váltak. A panaszosok között volt, aki azért nem kapott ellátást, mert a kérelem benyújtása előtti 5 éven belül GYES-ben, gyermeknevelési támogatásban, anyasági támogatásban, ápolási díjban részesült, volt, aki rendkívül leromlott egészségi állapota, folyamatos műtétei miatt nem tudta teljesíteni a feltételt. (AJB-3797/2012., AJB-6864/2012.,

AJB-7312/2012., AJB-8366/2012., AJB-8951/2012., AJB-904/2013., AJB-8028/2012. számú ügyek)

3. Az egyik, daganatos betegségben szenvedő beadványozó részére 2012. január 1. napjától havi 60.450 forint rokkantsági ellátást állapítottak meg. A panaszos részére azért állapítottak meg ilyen alacsony összegű ellátást, mert nem rendelkezett a jogosultság kezdő napját közvetlenül megelőző naptári évben legalább 180 naptári napi pénzbeli egészségbiztosítási járulék alapját képező jövedelemmel, és a jogosultság kezdő napját közvetlenül megelőzően sem volt legalább 180 naptári napi jövedelme, ugyanis *táppénzben* részesült. Így az ellátás összegének megállapításánál figyelembe vehető havi átlagjövedelem megegyezett a minimálbér összegével. (AJB-4860/2012., AJB-6220/2012. számú ügyek)

Ugyanezen problémakörhöz kapcsolódott egy másik panaszos beadványa, aki 106.503 forint rokkantsági nyugdíjban részesült 2006. május 24-től 2010. augusztus 1-jéig, mikortól is *rehabilitációs járadékot* állapítottak meg részére 151.730 forint összegben. Felülvizsgálatát követően 2012. augusztus 1-jétől rokkantsági ellátásként 55.800 forintot állapítottak meg tekintettel arra, hogy az ellátás alapjául ebben az esetben is a minimálbér összege szolgált. (AJB-8683/2012. számú ügy)

Megkeresésemben tájékoztatást vártam az emberi erőforrások miniszterétől arra vonatkozóan, hogy mi az indoka annak, hogy nem biztosítja a jogalkotó, hogy a rehabilitációs, illetve rokkantsági pénzbeli ellátás összegének megállapításánál a havi átlagjövedelem meghatározásánál a táppénz, illetve a betegszabadság időtartama, valamint a rehabilitációs járadék folyósításának időszaka kieső idő legyen.

4. Általános kérdésként merül fel a panaszosok részéről, hogy mivel a rehabilitációs ellátás legfeljebb *3 év időtartamra* állapítható meg, melyet meghosszabbítani nem lehet, a jogszabály nem rendelkezik arról, mire számíthatnak, ha adott esetben 3 év elteltével nem lesz sikeres a rehabilitáció, és az ellátott nem tud elhelyezkedni, egészségi állapotában sem történik változás. Kérdés volt ez esetekben, hogy megállapítható-e újból a rehabilitációs ellátás, és ha nem, milyen lehetőségei adódnak ezek után az ellátórendszerből esetlegesen kikerült egészségkárosodott személyeknek. (AJB-6864/2012. számú ügy)

5. A beadványozók sérelmezték azt is, hogy a Tny. módosult rendelkezései szerint, akinek egészségkárosodási mértéke házastársa halálakor nem éri el az 50%-ot, nem jogosult *állandó özvegyi nyugdíjra*. A Tny. által használt megváltozott munkaképességű személy fogalma ugyanis eltér a Mmtv. fogalmától; míg utóbbi esetben a személynek legfeljebb 60%-os lehet az egészségi állapota, a Tny. 50%-ban maximalizálja az egészségi állapotot e személyi körnél. A Tny. tehát az állandó özvegyi nyugdíjra való jogosultsághoz magasabb egészségkárosodási mértéket követel meg. Tájékoztatást vártam a tárcától arra a kérdésre, hogy mi az oka annak, hogy a két jogszabály eltérően határozza meg a megváltozott munkaképességű személy fogalmát, miért kezeli a Tny. eltérően a fogalmat az állandó özvegyi nyugdíjra való jogosultsági feltételek meghatározásánál. (AJB-6864/2012. számú ügy)

Egy másik beadványozó az *árvaellátás* kapcsán sérelmezte az Mmtv. és a Tny. megváltozott munkaképességű személy meghatározások eltérését. A hozzám forduló szerint hátrányos helyzetbe kerül az a félárva gyermek, akinek megváltozott munkaképességű életben lévő szülője egészségi állapota 50-60% közé esik a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján azokkal szemben, akiknek életben lévő szülője egy másik megfogalmazás szerint szintén megváltozott munkaképességű csoportba tartoznak. (AJB-2615/2013. számú ügy)

6. Több beadványozó kifogásolta az *Mmtv. 2012. július 26-án hatályba lépett módosulását*. Beadványaik szerint a módosító jogszabály hatályba lépése előtt felülvizsgált személyek, akik rokkantsági ellátottak lettek, de állapotjavulást vélelmeztek náluk, megkapták az akkor még hatályos 33.§ (8) bek. a) pontja szerinti, a régi ellátásuknak

megfelelő összeget, és adott esetben megállapították, hogy soros felülvizsgálatuk 2 év múlva esedékes. Majd az Mmtv. 2012. július 26-i módosítása után kaptak a rehabilitációs hatóságtól egy határozatot, hogy ellátásukat töredékére csökkentik le. A beadványozók azt kifogásolták, hogy erre újabb felülvizsgálat nélkül került sor, az illetékes szervek folyamatos tájékoztatása szerint az új ellátásuk össze megegyezik majd a régivel, így váratlanul érte őket a döntés, hogy a jövőben mégis annak töredékét fogják csak folyósítani. (AJB-6864/2012. számú ügy)

### **Beérkezett válaszok**

A fentiekben jelzett problémákkal kapcsolatban több alkalommal kerestem meg az emberi erőforrások miniszterét, valamint a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (a továbbiakban: NRSZH) főigazgatóját is. Az alábbiakban a megkeresett szervek problémacsoportokra adott válaszait részletezem.

Az NRSZH főigazgatójának tájékoztatása szerint *a rokkantsági ellátórendszer átalakítása 877 340 főt érintett*, amelybe beletartoztak a III. csoportos rokkantsági nyugdíjban részesülő személyek, az I-II. csoportos rokkantsági nyugdíjban részesülő személyek, a rendszeres szociális járadékban és az átmeneti járadékban részesülő személyek, valamint az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek is, hiszen a jogszabályi változások nem csak a komplex minősítés alapú felülvizsgálatot kérőkre, hanem a folyósított ellátások átnevezésére is kihatással voltak.

2012. január elsején a rokkantsági ellátásban részesülők száma 296 700 fő, a rehabilitációs ellátásban részesülők száma 196 640 fő, az öregségi nyugdíjban részesülő személyek száma 384 000 fő volt. A rokkantsági ellátórendszer átalakítása kapcsán *az érintett személyek közül 33,8%-nak alakult át az ellátása rokkantsági ellátássá, 22,4%-nak rehabilitációs ellátássá és 43,8%-nak öregségi nyugdíjja.*

Az NRSZH, illetve 2012. július 1-től a kormányhivatalok rehabilitációs szakigazgatási szervei 2012. évben (szeptember 30-ig) 34 465 felülvizsgálatot végeztek el, amelybe az összes korábban rokkantsági nyugellátásban, átmeneti járadékban, vagy rendszeres szociális járadékban részesülő személy is beletartozik. Ebből III. csoportú rokkantsági nyugellátásban lévő személy 21 426 fő, míg a rendszeres szociális járadék ellátásban részesülő személy 9246 fő. Az életkori megoszlás szerint 90%-uk 57. év alatt személy, amely a nyilatkozók 14,8%-a.

*A 2012. szeptember 30-ig a soros komplex vizsgálatokon megjelent személyek 8,10%-át javasolta a szakértői bizottság rehabilitációs ellátásra, rokkantsági ellátásra pedig a résztvevők 60,22%-át.*

1. *A rokkantsági ellátás és a szolgálati idő, a rokkantsági ellátás mellett végzett keresőtevékenység járulékkötelezettsége*

A szociális és családügyért felelős államtitkár tájékoztatása szerint mivel a Tbj. 26. §-a értelmében a rokkantsági ellátásra tekintettel az ellátásban részesülőt nyugdíjjárulék fizetési kötelezettség nem terheli, az ellátás folyósításának időtartama nem minősül a nyugellátások szempontjából szolgálati időnek. Ugyanakkor a rokkantsági ellátás folyósítására a jogosultsági feltételek fennállásáig – tehát a nyugdíjkorhatár betöltést követően is – sor kerülhet, a rokkantsági ellátás folyósítása mellett végzett keresőtevékenység időtartama – tekintettel arra, hogy az érintett nyugdíjjárulékot fizet – a nyugellátás szempontjából szolgálati időnek minősül. A Tny. 37. § (1) bekezdése értelmében a Tbj. szerint *biztosítottnak minősülő személy biztosítással járó jogviszonyának időtartama szolgálati időnek számít, ha erre az időszakra az előírt nyugdíjjárulékot a biztosítottól levonták.*

2. *A megváltozott munkaképességű személyek ellátásai megállapításához szükséges előzetes biztosításban töltött idő számítása*

A kapott tájékoztatás szerint az Mmtv. 2. § (1) bekezdése a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira való jogosultsági feltételként határozza meg azt, hogy

az érintett személy a kérelem benyújtását megelőző 5 éven belül legalább 1095 napon át a Tbj. 5. §-a szerinti biztosított legyen. A (3) bekezdés ezen túlmenően felsorolja azokat az időtartamokat, amelyeket az 1095 nap biztosítási időbe be kell számítani. Ezek a biztosítás megszűnését követő táppénz, baleseti táppénz, terhességi-gyermekágyi segély, gyermekgondozási díj, álláskeresési támogatás folyósításának az ideje, a rokkantsági nyugdíj, baleseti rokkantsági nyugdíj, rehabilitációs járadék, egészségkárosodott személyek szociális járadékai és megváltozott munkaképességű személyek ellátása folyósításának ideje, továbbá a nyugellátásra jogosító szolgálati idő és nyugdíjalapot képező jövedelem szerzése céljából a Tbj. 34. §-a szerint kötött megállapodás alapján szerzett szolgálati idő, amennyiben a megállapodást 2011. december 31-éig megkötötték.

Az előzetes biztosítási időbe beszámított időtartamokat úgy határozták meg, hogy az egészségbiztosítási ellátásnak minősülő *rehabilitációs, vagy rokkantsági ellátás járulékfizetéssel megalapozott legyen.* Ez úgy biztosítható, ha az ellátott biztosítottnak minősül, vagy az előzetes biztosításban töltött ideje alapján más társadalombiztosítási ellátásban részesül. Tekintettel arra, hogy *a gyermekgondozási segély és a gyermeknevelési támogatás nem társadalombiztosítási ellátás, valamint arra, hogy a Tbj. értelmében a gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban részesülő személy a segély/támogatás összege után pénzbeli egészségbiztosítási járulékot nem, csak nyugdíjjárulékot fizet, a megváltozott munkaképességű személyek ellátására nem szerez jogosultságot.* Ez alól kivételt képez az az eset, ha az érintett személy az ellátás mellett végzett keresőtevékenységére tekintettel biztosítottnak minősül.

Tekintettel tehát arra, hogy a Tbj. értelmében a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai egészségbiztosítási ellátások, az érintett személyek a járulékfizetési kötelezettség alapján szerezhettek jogot az ellátásokra. Jelenleg az Mmtv. rendelkezései nem teszik lehetővé a méltányossági ellátás megállapítását.

Az államtitkár utalt arra, hogy a tárcánál folyamatban van a jogosultsági feltételként meghatározott előzetes biztosítási időre vonatkozó rendelkezés (Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pont felülvizsgálata, és annak alapján a megfelelő megoldási javaslat, illetve az Mmtv. módosításának előkészítése. Az NRSZH főigazgatója is arról tájékoztatott a kérdéssel kapcsolatban, hogy az eddigi tapasztalatok ismeretében, – felismerve azt, hogy vannak, akik bizonyíthatóan egészségi állapotuk miatt nem rendelkezhetnek az ellátásokhoz szükséges biztosítási idővel, ugyanakkor hosszú szolgálati időt szereztek, – a probléma megoldására jogszabály módosítást kezdeményezett.

Az ápolási díj a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény szerinti szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátás. *Jelenleg az ápolási díj, az ápolási tevékenység a Tbj. 5. §-a értelmében nem minősül olyan jogviszonynak, amely alapján az ellátott biztosítottnak minősülne, az ápolási díjat egészségbiztosítási járulékfizetési kötelezettség nem terheli.* Az érintett személy ápolási díjából csak nyugdíjjárulékot vonnak le. Ebből következően az Mmtv. szerinti előzetes biztosítási idő számítása során az ápolási díj időtartama nem vehető figyelembe. A Kormány felhívta az emberi erőforrások miniszterét, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve 2013. augusztus 31-ig vizsgálja meg a fokozott ápolást-gondozást igénylő, súlyosan fogyatékos, tartósan beteg gyermeküket ápológondozó személyek számára az általuk végzett ápolási, gondozási tevékenység 2014. január 1-jével speciális foglalkozási jogviszonnyá történő alakításának lehetőségét. E vizsgálat szintén folyamatban van.

*3. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásai összegének megállapítása során figyelembe vehető havi átlagjövedelem meghatározása*

Az Mmtv. 9. §-a és 12. §-a értelmében a rehabilitációs pénzbeli ellátás, valamint a rokkantsági ellátás havi összege a megváltozott munkaképességű személy állapotától (a

komplex minősítés eredménye alapján), valamint a havi átlagjövedelemtől függően kerül meghatározásra.

A havi átlagjövedelem fogalmát az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja állapítja meg. Az ombudsmani vizsgálat idején e szakasz értelmében, ha a jogosult a jogosultság kezdő napját közvetlenül megelőző naptári évben, vagy a jogosultság kezdő napját közvetlenül megelőzően nem rendelkezik 180 naptári napi egészségbiztosítási járulék alapját képező jövedelemmel, vagy egyáltalán nem rendelkezik jövedelemmel, havi átlagjövedelemként a minimálbér összegét kell figyelembe venni. *A tárca elismerte, hogy a szabály valóban kedvezőtlenül érintette azokat a megváltozott munkaképességű személyeket, akik a jogosultság megállapítását megelőzően a fenti időszakban más pénzügyi társadalombiztosítási ellátásban, például táppénzben részesültek, tekintettel arra, hogy az ilyen ellátások után nem kell egészségbiztosítási járulékot fizetni.* A jogosultság kezdő napjának meghatározását érintően meg kell jegyezni azt, hogy a rehabilitációs ellátás a jogosultsági feltételek bekövetkezésének napjától, de legkorábban a kérelem benyújtásának napjától, a rokkantsági ellátás a jogosultsági feltételek bekövetkezésének napjától, de legkorábban a kérelem benyújtásának napját megelőző hatodik hónap első napjától állapítható meg.

A Tbj. alapelveként rögzíti, hogy a kötelező társadalombiztosítás rendszerében a biztosított – a Tbj. vagy társadalombiztosítási ellátást megállapító törvény eltérő rendelkezése hiányában – az egyéni felelősség elvének megfelelően, a járulékfizetési kötelezettség alapján szerezhet jogot saját maga és a törvényben meghatározott hozzátartozója javára az egyes társadalombiztosítási ellátásokra. A pénzügyi társadalombiztosítási ellátás összege – ha törvény kivételt nem tesz – arányban áll a biztosítottak az ellátás fedezetére szolgáló járulék alapjául szolgáló jövedelmével.

A fenti alapelv maradéktalan érvényesülése, valamint a megváltozott munkaképességű személyek megfelelő jövedelempótlása érdekében a tárca indokoltnak tartotta annak vizsgálatát, hogy a betegszabadság, illetve a táppénz időtartama és összege – ha az a jogosultra nézve kedvező – a havi átlagjövedelem számításakor figyelmen kívül hagyásra kerüljön. *Ennek érdekében a miniszter kezdeményezte az Mmtv. megfelelő rendelkezésének módosítását, mely módosítás 2013. január 1-jétől lépett hatályba.*

*A rehabilitációs járadék folyósítását követően megállapított, illetve megállapítandó rokkantsági vagy rehabilitációs ellátás összegének meghatározására vonatkozó szabályozás felülvizsgálata szintén folyamatban van.*

4. *A rehabilitációs ellátás ismételt megállapításának lehetősége, a sikertelen rehabilitáció következményei*

A tárca tájékoztatása szerint a rehabilitációs ellátás az Mmtv. alapján azon megváltozott munkaképességű személynek állapítható meg, aki esetében a komplex minősítés során megállapították, hogy foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, vagy tartós foglalkozási rehabilitációt igényel. Az ellátás célja a munkaerő-piaci reintegráció elősegítése. A rehabilitációs ellátás az ellátásra való jogosultság megállapításáról szóló határozatban megjelölt időpontig folyósítható, legfeljebb azonban a folyósítás kezdetétől számított 3 évre. *Az ellátás időtartama kizárólag az ellátás folyósítása mellett végzett keresőtevékenység időtartama alatt bekövetkezett keresőképtelenség időtartamával hosszabbodik meg.*

Abban az esetben, ha a rehabilitációs ellátásban részesülő személy az ellátás folyósításának befejeztével kérelmezi a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira való jogosultság megállapítását, és a jogosultsági feltételeknek megfelel, a jelenleg hatályos szabályozás szerint a komplex minősítés eredményétől függően az új ellátás számára megállapítható. Amennyiben a rehabilitáció az előző időszakban sikertelen volt, feltételezhető, hogy a komplex minősítés során ezt is figyelembe veszik, és az esetek nagy százalékában már rokkantsági ellátást állapítanak meg.

## *5. Az özvegyi nyugdíj és az árvaellátás, valamint a megváltozott munkaképességű személy fogalma*

A Tny. 4.§ (1) bekezdés k) pontja értelmében a törvény alkalmazásakor (özvegyi nyugdíj megállapításakor) azt a személyt kell megváltozott munkaképességűnek tekinteni, akinek az egészségi állapota legfeljebb 50%-os mértékű. E szabályozás az ellátórendszer átalakítását megelőző rendelkezésekhez képest nem változott. Az özvegyi nyugdíjra való jogosultság szempontjából korábban az a személy minősült rokkantnak, aki 50%-os mértékű egészségkárosodást szenvedett. Ez egyben azt is jelenti, hogy a megtartott egészség mértéke 50%-os. A rokkantsági nyugdíjrendszer átalakítását követően az Mmtv. hatálya alá került a korábbi legalább 50%-os egészségkárosodást szenvedett személyeken túl az is, aki legalább 40%-os mértékű egészségkárosodást szenvedett. A 40%-os egészségkárosodással élő személyek nem minősültek korábban rokkantnak, egészségi állapotuk okán korábban sem voltak özvegyi nyugdíjra jogosultak.

Az átalakítás során a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben nem volt cél az özvegyi nyugdíjra való jogosultságot kiterjeszteni az enyhébb mértékben egészségkárosodott személyekre. Tekintettel arra, hogy a két jogszabály alapján biztosított ellátások nem egymást kiváltó ellátási formák, valamint tekintettel azok eltérő céljára is, a Tny. szigorúbb szabálya a szociális és családjáért felelős államtitkár véleménye szerint nem vet fel aggályokat.

### *6. A rokkantsági ellátás összegének állapotjavulás miatti csökkentése*

Az Mmtv.-nek az egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CXVIII. törvény által beiktatott 33/A. §-a teremtette meg annak lehetőségét, hogy az ellátás összege – a korábbi szabályozásnak megfelelően – kövesse az egészségi állapot változását. A korábbi rokkantsági nyugdíjak esetén is volt ilyen rendelkezés, az ellátás összege szoros összefüggésben állt az egészségkárosodás mértékével (I., II. és illetve III. csoportos rokkantsági nyugdíj). Az Mmtv. módosításával vált lehetőség arra is, hogy azok számára, akiknek az egészségi állapota romlott a korábbi vizsgálat óta, magasabb összegű ellátást állapítsanak meg. Az Mmtv. 33/A. § (4) bekezdése teremtette meg a lehetőséget arra, hogy a módosítás hatályba lépése előtt megállapított rokkantsági ellátás összegének ismételt, a valós egészségi állapot szerinti megállapításáról a rehabilitációs hatóság 2012. október 31-ig döntsön, a törvénymódosítás 2012. július 26-án lépett hatályba.

Mind a szociális és családjáért felelős államtitkár, mind az NRSZH főigazgatója utalt arra, hogy visszamenőleges csökkentésre nem kerülhetett sor, tekintettel arra, hogy állapotjavulás esetén a csökkentésre irányadó időpont ezen esetekben nem a komplex minősítés időpontja, hanem az ellátás összegét megállapító határozat meghozatala, amelytől számított harmadik hónap első napjától kell az ellátás összegét csökkenteni. Ez az érintettekre nézve azt jelentette, hogy az állapotjavulás megállapítását követően több hónappal került csak sor az ellátásuk csökkentésére.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **1. 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 (a továbbiakban együtt: hatóság) 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.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal, valamint a megyei rehabilitációs szakigazgatási szervek az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási szervnek tekintendők, így tevékenységük vizsgálatára hatásköröm kiterjed. A vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

## **2. Az érintett alapvető jogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosja 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 biztosja következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt.-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 II/3484/2012. 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 érveléssel 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 indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

**1. Az Alaptörvény II. cikke** alapján az *emberi méltóság* sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete



mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.<sup>1</sup>

A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.<sup>2</sup>

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapotította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.<sup>3</sup> A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

3. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében a szociális biztonságra való jog megteremtésére való törekvés fogalmazódik meg, a „törekszik” kifejezés használatával; Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyesség, 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 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 rendszereit. Megjegyzendő, hogy Magyarország vonatkozásában az Európai Szociális Karta 12. cikk (1) bekezdése kötelezendően 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 meghatározni.<sup>4</sup> Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját egészítette ki annyiban, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához.<sup>5</sup> A korábbi alkotmánybírói gyakorlat alapján az egyedüli alkotmányos követelmény, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi

<sup>1</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>2</sup> Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): i. m. 269. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 94. o. és Drinóczi Tímea (szerk.): i. m. 58. o.

<sup>3</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

<sup>4</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

<sup>5</sup> 32/1998. (VI. 25.) számú határozat

rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa. Látható, hogy a töretlen alkotmánybíróági gyakorlat a megélhetési minimum biztosításának kötelezettségével egyértelmű összefüggést állapított meg az emberi méltósághoz való jog érvényesülése és a szociális biztonság között, ez a jelentős, elvi kapcsolódási pedig álláspontom szerint az Alaptörvény alapján is igazolható.

### **3. Az ügy érdeme tekintetében**

A 2012. év során az Mmtv. egyes rendelkezéseinek utólagos normakontroll keretében történő vizsgálatát kértem az Alkotmánybíróaságtól, valamint kértem a testületet, hogy tekintettel arra, hogy álláspontom szerint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásának az Mmtv. által kialakított, átmeneti időszak nélkül bevezetett új rendszere sérti az Alaptörvény *B) cikk* (1) bekezdéséből következő bizalomvédelem elvét, fontolja meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításának lehetőségét.

Alkotmánybíróaság 2012. december 4-én hozta meg 40/2012. (XII.6.) AB határozatát, melyben utalt arra, hogy „már több döntésében vizsgált rokkantsági nyugellátást érintő jogszabályi változásokat. A 321/B/1996. AB határozat a rokkantsági nyugellátást részben tulajdonvédelmet igénylő ellátásnak, részben szociális ellátási formának minősítette. A határozat szerint törvény „az öregségi nyugdíjkorhatár elérése előtt a munkaképességét rokkantság vagy baleseti rokkantság miatt elvesztett személynek a szociális biztonság alkotmányos elve alapján biztosítja ellátását. [...] A nyugdíjkorhatár elérése előtt a rokkantsági nyugdíj rokkant állapot alapján biztosított kivételes ellátás. Az öregségi nyugdíjkorhatár elérése után az, aki [...] teljesen munkaképtelen [...] ilyen kivételes ellátásra azért nem szorul, mert kora alapján munkaviszonyának megszüntetése esetén öregségi nyugdíjellátásra jogosult.” (ABH 1996, 617, 618–619.)

Az 1129/B/2008. AB határozat szerint a rokkantsági nyugdíj a saját jogú nyugdíjszolgáltatások egyik típusa, ugyanakkor a rokkantsági nyugellátás esetében a „vásárolt jog” jelleg csak abban mutatkozik meg, „hogy hosszabb szolgálati idő esetén az összege magasabb, illetőleg közelít vagy megegyezik az öregségi nyugdíjjal, egyebekben azonban a szolidaritási elv van túlsúlyban, hiszen a rokkant, aki sem életkora, sem szolgálati ideje alapján nem lenne jogosult öregségi nyugdíjra, rokkantsága megállapításától kezdődően nyugdíjszolgáltatásban részesül”. (ABH 2009, 2389.)

*A rokkantsági nyugellátásra való jog tehát az Alkotmánybíróaság értelmezésében nem alanyi alkotmányos jog, hanem meghatározott feltételek esetén az aktív korúak számára egészségkárosodásuk következtében elszenvedett munkaképesség-csökkenés miatt kiesett jövedelem pótlására szolgáló vegyes társadalombiztosítási és szociális ellátás.*

Az Országgyűlés 2011. április 18-án elfogadta Magyarország Alaptörvényét, amely a szociális biztonság korábitól eltérő felfogását képviseli. Az O) cikk első fordulata szerint „[m]indenki felelős önmagáért”, a XIX. cikk pedig részletesen kibontja a szociális biztonság tartalmát: „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.”

Az Alaptörvény jelzi a nyugellátások rendszerének módosítására, adott esetben szociális ellátással történő átalakítására vonatkozó szociálpolitikai törekvést. A korábban hatályos Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése alapján a magyar állampolgárok jogosultak voltak a megélhetésükhöz szükséges ellátásra. Lényeges változást jelent, hogy az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikke nem jogokról, hanem jellemzően állami kötelezettségekről és államcélokról rendelkezik.

Még explicitebbé tette a szociálpolitikai változtatás szándékát az Alkotmány 2011. június 6-án beiktatott 70/E. § (5) bekezdése, amely kifejezetten feljogosította a törvényhozót, hogy az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátást csökkenthesse, szociális ellátássá alakítsa, munkavégzésre való képesség esetén megszüntesse. A részletes indoklás szerint az alkotmánymódosítás módot ad arra, hogy „a törvényhozó a jelenleg már fennálló nyugellátásokat is ezen alkotmányi elveknek megfelelően rendezze át úgy, hogy a jelenleg nyugellátásban részesülő, az öregségi nyugdíjkorhatárt még be nem töltött személyek a társadalombiztosítási vagy a szociális rendszer keretében, illetve a munkaerőpiacra való visszatérés lehetőségének megnyitásával a megélhetésükhöz hozzájáruló juttatásban részesüljenek”.

Az Mmtv. 2012. január elsejétől a megváltozott munkaképességű személyek számára nem nyugellátást, hanem egészségbiztosítási ellátást biztosít. Egyfelől pénzbeli (rehabilitációs vagy rokkantsági) ellátást, másfelől rehabilitációs szolgáltatásokat. A pénzbeli ellátások jövedelempótló jellegűek, ezért azokat csak akkor állapítják meg, ha a kedvezményezett az egészségi állapota miatt nem tud dolgozni.

Az Alkotmánybíróság ezen határozatában rögzítette, hogy az Mmtv. tartalmaz átmeneti szabályokat, hiszen az életkort és az egészségkárosodás korábban megállapított mértékét, továbbá az addigi ellátási formákat figyelembe véve rendelkezik a 2012. január elsejétől folyósítandó ellátásokról, így nem látta indokoltnak mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását.<sup>6</sup>

1. A rokkantsági nyugdíj időtartamát korábban szolgálati időként csak az előrehozott és a csökkentett összegű előrehozott nyugellátások esetén kellett figyelembe venni mintegy kedvezményként. 2012. január 1-jétől azonban ezen korhatár előtti nyugdíj is megszűnt. A korábbi szabályok szerint a rokkantsági nyugdíj az öregségi nyugdíjkorhatár elérésekor nem alakult át öregségi nyugdíjjá abban az esetben sem, ha az illető rendelkezett a szükséges szolgálati idővel, azonban összege állapotváltozás esetén sem változhatott a továbbiakban. A rokkantsági ellátás összege – tekintettel arra, hogy az ellátott nem fizet nyugdíjjáruelékot – jelenleg sem tekinthető szolgálati időnek, azonban a nyugdíjkorhatár betöltését követően, élethossziglan is folyósítható. A rokkantsági ellátás mellett lehet keresőtevékenységet végezni, melynek időtartama – a járulékfizetési kötelezettség miatt – szolgálati időnek számít. Az öregségi nyugdíjkorhatár betöltésekor pedig az ellátott kérheti az öregségi nyugdíj megállapítását.

2-3. A rehabilitációs és a rokkantsági ellátás összegét az Mmtv. a (minimálbér mellett) a havi átlagjövedelem alapján határozza meg. Az Mmtv. 2013. január 1-jétől hatályos módosítását megelőzően a havi átlagjövedelem számításakor figyelembe kellett venni a táppénz időtartamát és összegét, aminek következtében számos ellátásban részesülő személy számára alacsonyabb összegű ellátást állapítottak meg azon okból – akár több éves járulékfizetés teljesítése ellenére – hogy megromlott egészségi állapotuk miatt *táppénzben* részesültek a referencia időszakban<sup>7</sup>. A jogalkotó észlelve a problémát az Mmtv. vonatkozó rendelkezését 2013. január 1-jei hatállyal módosította, amelynek értelmében ha a jogosult amiatt nem rendelkezik 180 naptári napi jövedelemmel, mert a vizsgált időszakban, vagy ennek egy részében táppénzben, baleseti táppénzben részesült, ha az számára kedvezőbb, a táppénzt, baleseti táppénzt megelőző 180 naptári napi jövedelmet kell figyelembe venni a minimálbér összege helyett. A módosítás az érintett személyi körben a 2012. december 31-ét

<sup>6</sup> 40/2012. (XII.6.) AB határozat

<sup>7</sup> Az Mmtv. 1.§ (1) bekezdés 3. pontja értelmében referencia-időszak a jogosultság kezdő napját közvetlenül megelőző naptári év

követően megnyílt igények esetén kedvezőbb számítási módot jelent, amely következtében magasabb ellátási összegek megállapítására nyílik lehetőség.

Ehhez kapcsolódóan azonban szükséges azon ellátásban részesülő személyeknek a helyzetét is rendezni, akiknek az ellátását az Mmtv. hatálybalépését követően, de 2013. január 1-jét megelőző időponttól állapították meg, és számukra az új jövedelemszámítási mód magasabb összegű ellátást eredményezne. Ez azonban az NRSZH főigazgatójának tájékoztatása szerint mintegy negyvenezer, a megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránt benyújtott igény kapcsán megszületett jogerős határozat felülvizsgálatát jelenti. A szociális és családügyért felelős államtitkár tájékoztatása szerint a konkrét intézkedésekről szóló döntést megelőzően azt kell felmérni, hogy ez hány megváltozott munkaképességű személy ellátását érinti, illetve, hogy milyen költségvetési többletforrás megteremtését jelenti. *Ennek vizsgálata folyamatban van; szintén e vizsgálat tárgya a rehabilitációs járadék folyósítását követően megállapított, illetve megállapítandó ellátások összegének meghatározására vonatkozó szabályozás felülvizsgálata.*

Az Mmtv. 2. §-a értelmében 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 megelőző 5 éven belül legalább 1095 napon át a Tbj. 5. §-a szerinti biztosított volt, keresőtevékenységet nem végez és rendszeres pénzellátásban nem részesül. Az 1095 napos biztosítotti jogviszonynak az ellátás feltételként való meghatározása szintén széles személyi kört érintett hátrányosan, ugyanis azok számára, akik az ellátási rendszer átalakítása előtt az előírt biztosítási jogviszonyt nem eredményező ellátásban részesültek, vagy korábban megromlott egészségi állapotuk miatt, az új jogszabályi feltétel teljesítése fogalmilag kizárt. *Az illetékes tárca felülvizsgálta a jogosultsági feltételként meghatározott előzetes biztosítási időre vonatkozó rendelkezést, a szociális és családügyért felelős államtitkár 2013. április 24-én kelt levelében jelezte, hogy a megfelelő megoldási javaslat, illetve az Mmtv. módosításának előkészítése a szakmai előkészítés szakaszában van.*

Az ápolási díj kapcsán a vizsgálat feltárta, hogy az ápolási díj szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátás, az ápoló tevékenység pedig nem eredményez biztosítási jogviszonyt, ugyanis az érintett ápolási díjából egészségbiztosítási járulékot nem, csak nyugdíjjárulékot vonnak le. *Az illetékes minisztériumok szintén vizsgálják annak lehetőségét, hogy az ápológondozó személyek számára az általuk végzett ápolási, gondozási tevékenység 2014. január 1-jével speciális foglalkozási jogviszonnyá alakítható-e, megteremtve ezáltal annak lehetőségét, hogy a korábban ápolási díjban részesülők szintén jogosultságot szerezzenek rehabilitációs, vagy rokkantsági ellátásra.*

Az ápolási díjhoz hasonlóan a gyermekgondozási segély és a gyermeknevelési támogatás sem társadalombiztosítási ellátások; az összegük után az érintett személy nyugdíjjárulékot fizet, egészségbiztosítási járulékot azonban nem, így a segélyben illetve a támogatásban részesülő személy megváltozott munkaképességű személyek ellátására nem szerez jogosultságot. A szabályozási indok szerint az előzetes biztosítási időbe beszámított időtartamokat úgy határozták meg, hogy a rehabilitációs, illetve a rokkantsági ellátás járulékfizetéssel megalapozott legyen. Álláspontom szerint azonban a jelenlegi szabályozás méltánytalan helyzetekhez vezetett és vezethet továbbra is a jövőben, hiszen a gyermekeit nevelő GYES-en lévő szülő számára, megrokkánása esetén a jogosultsági feltétel teljesíthetetlen, és eleshet a megélhetését biztosító ellátás megállapításának és a rehabilitációnak a lehetőségétől. Fokozottan érvényes ez azon személyekre, akik a jogszabályváltozás időszakában, vagy azt közvetlenül megelőzően részesültek olyan ellátásban, mely után nem volt egészségbiztosítási járulékfizetési kötelezettségük. Számukra a

feltétel teljesítése lehetetlen volt. A jelenlegi szabályozás szerint gyermeket vállaló szülő azt „kockáztatja”, hogy egészségi állapotának megromlása esetén ellátatlan marad.

Az ellátás e jogszabályi feltétele – a fentiekben kifejtettek szerint – *a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

4. A rehabilitációs ellátás a jogosultsági feltételek bekövetkezésének napjától, de legkorábban a kérelem benyújtásának napjától állapítható meg a rehabilitációhoz szükséges időtartamra, legfeljebb azonban a folyósítás kezdetétől számított 3 évre. Alappal merül fel a kérdés, hogy a 3 év eltelte után mire számíthat az a megváltozott munkaképességű személy, akinek foglalkoztatási rehabilitációja nem volt eredményes. A szaktárca álláspontja szerint az ellátás folyósításának befejeztével az ellátásban részesülő személy kérelmezheti az ellátás ismételt megállapítását, és amennyiben a jogosultsági feltételeknek megfelel, az új ellátás számára megállapítható. A rehabilitációs ellátás célja a munkaerő-piaci integráció elősegítése, és amennyiben ez nem valósul meg, feltételezhető, hogy a következő komplex felülvizsgálat alkalmával rokkantsági ellátás lesz megállapítható.

A Nemzeti rehabilitációs és Szociális Hivatal által megvalósuló TÁMOP-1.1.1-12/1 számú, a „Megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának segítése” elnevezésű kiemelt projekt célja olyan *személyre szabott komplex támogató eszközrendszer működtetése*, amelyben a rehabilitációban érintett szervezetek, partnerek által biztosított lehetőségek rendszerbe állításával, *a megváltozott munkaképességű ügyfelek egyéni szükségleteinek megfelelően biztosítható a sikeres rehabilitáció, az egyéni sikerek elérése.*

A programban azok vehetnek részt egyrészt, akik a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján rehabilitálhatóak, ezen belül foglalkoztathatóságuk rehabilitációval helyreállítható vagy tartós rehabilitációt igényelnek, rehabilitációs ellátásban részesülnek és vállalják az együttműködést a rehabilitációs szakigazgatási szervvel. Másrészt pedig azok, akik rehabilitációs járadékban részesülnek és vállalják az együttműködést a rehabilitációs szakigazgatási szervvel.

A projekt felelőseinek kiemelt célja, hogy az ügyfélközpontúság elve maradéktalanul érvényesüljön, így a tervek szerint minden ügyfél mellé egy támogató személyt (mentor) rendelnek, aki folyamatos kapcsolattartás keretében nyújt segítséget az ellátásban részesülőnek.

A program fontos eleme, hogy új képesítés megszerzésére is lehetőséget biztosít azoknak, akik nem rendelkeznek szakképzettséggel, vagy képzettsége elavult szakmának számít, illetve szakképzettségének és szakmai tapasztalatainak megfelelő munkakört nem talál.

A projekt keretében támogatás azon munkáltatók részére adható, akik a programba bevont megváltozott munkaképességű ügyfeleket tervezik alkalmazni. A támogatás határozott időre szól, amely során a munkabér és az azt terhelő szociális hozzájárulási adó akár 100%-ban is támogatható.

5. Az Alkotmánybíróság több ízben foglalkozott az özvegyi nyugdíjra való jogosultság alkotmányossági kérdéseivel. Megállapította, hogy „[a]z Alkotmány rendelkezéseiből nem következik az, hogy az özvegyiség tényénél fogva minden magyar állampolgárnak alanyi joga lenne özvegyi nyugdíjra. Az özvegyi nyugdíj ugyanis a társadalombiztosítás keretében biztosított hozzátartozói nyugellátás, amely nem azonosítható az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szereplő özvegyiség esetére szóló, megélhetéshez szükséges ellátáshoz való joggal, hanem annak csupán egyik lehetséges – a társadalombiztosítás rendszerében megvalósuló – formája. Ezen túlmenően a szociális biztonsághoz való jog más – a szociális intézmények keretébe tartozó – jogintézmény útján is megvalósulhat”.

Az özvegyi nyugdíj és az árvaellátás kapcsán feltárta a vizsgálat, hogy a Tny. és az Mmtv. *megváltozott munkaképességű személy fogalmát* meghatározó rendelkezései

egymásnak nem mondanak ellent, alkalmazásuk hátrányos megkülönböztetéshez nem vezethet. Az Mmtv. a megváltozott munkaképességű személyek ellátásának jogosultsági feltételül a 60%-os vagy ennél alacsonyabb egészségi állapotot szabja meg. A Tny. 4. § (1) bekezdés k) pontjában az Mmtv. fogalmára és eljárására utalva, alapozva az Mmtv. alanyi körét – a Tny-ben meghatározott ellátások tekintetében, jogalkotói szándék és döntés alapján – szűkíti, és legfeljebb 50%-os egészségi állapot esetében eredményez bármiféle ellátásra való jogosultságot megváltozott munkaképességű személyeket illetően. Az özvegyi nyugdíj feltételei a korábbiakhoz képest nem változtak, korábban is az a személy minősült rokkantnak, aki 50%-os egészségkárosodást szenvedett (azaz megtartott egészségének mértéke 50%).

6. Az egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CXVIII. törvény 2012. július 26-tól az Mmtv-t kiegészítette a 33/A. §-sal, mely (1) bekezdés a) pontja szerint „amennyiben a 32. § (1) bekezdése alapján rokkantsági ellátásban részesülő személy vagy a 33. § (1) bekezdése alapján rehabilitációs ellátásban részesülő személy felülvizsgálatát követően az ellátott *rokkantsági ellátásra* jogosult, az ellátás összegét a 12. § (1) bekezdésében foglaltak szerint kell megállapítani azzal, hogy az– az állapotjavulás kivételével – nem lehet kevesebb a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegénél”.

Ezzel egy időben hatályon kívül helyezték a 33. § (8) bekezdését, amely úgy szövelt, hogy „a (7) bekezdés alapján megállapított

a) *rokkantsági ellátás* összege megegyezik a megállapítást megelőző hónapra járó ellátás összegével,

b) rehabilitációs ellátás összege megegyezik

ba) a közfoglalkoztatási bér 40 százalékaival, ha a jogosult foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható,

bb) a közfoglalkoztatási bér 80 százalékaival, ha a jogosult tartós foglalkozási rehabilitációt igényel.”

A beiktatott 33/A. § (4) bekezdése úgy szól, hogy „amennyiben a 32. § (1) bekezdése alapján rokkantsági ellátásban részesülő személy, vagy a 33. § (1) bekezdése alapján rehabilitációs ellátásban részesülő személy felülvizsgálatát 2012. január 1-jét követően, de az egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló törvény hatálybalépését megelőzően elvégezték, az ellátás összegének az (1) és (2) bekezdés alkalmazásával történő módosításáról a rehabilitációs hatóság 2012. október 31-éig dönt”.

A tárca indoklása szerint a beiktatott 33/A. § teremtette meg annak a lehetőségét, hogy az ellátás összege kövesse az egészségi állapot változását. Azon személyek, akiknek egészségi állapota romlott a korábbi vizsgálat óta, és magasabb összegű ellátásra lettek volna jogosultak, de a 33.§ (8) bekezdés a) pontja miatt ellátásukat nem emelhették meg, így kaptak lehetőséget, hogy kategóriájuknak megfelelően állapítsák meg részükre az ellátást. Ezzel egy időben azonban azon személyek, akik viszont állapotjavulásuk miatt enyhébb kategóriába kerültek az új felülvizsgálatkor, szintén a besorolási csoportjuknak megfelelő, de alacsonyabb ellátást kaptak.

A szabályozási indok ugyan érthető, azonban *a jogszabályi környezet kiszámíthatatlanná vált, így a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásnak tekinthető az a helyzet, hogy azok a 2012 júliusában hatályba lépett jogszabály-módosítás előtt már felülvizsgált személyek, akik jogerős határozattal rendelkeztek ellátásuk összegéről és joggal bíztak abban, hogy meghatározott ideig annak összege nem fog csökkenni, azzal szembesültek, hogy a jogszabályváltozás miatt ellátásuknak – a korábbi tájékoztatás ellenére – csak töredékét fogják folyósítani.*

A vizsgálat feltárta, hogy az Mmtv. 2012. január 1-jei hatályba lépése ellenére még számos problémát vet fel. A jogalkotó – ahogy a jelentésből is kitűnik – észlelte a

problémákat, visszasságokat, és azok megoldásán dolgozik, azonban mivel egy több mint másfél éve hatályban lévő és alkalmazandó jogszabályról van szó, a kidolgozatlan kérdések súlyos helyzeteket teremtenek az ellátásra való jogosultság feltételei tekintetében a hatálya alá tartozó emberek életében. Kiforratlanok továbbá a rehabilitálható személyek munkaerő-piacra történő visszavezetésének, a rehabilitáció hatékony megvalósulásának körülményei is. Tovább súlyosbítja a helyzetet, hogy az érintett személyek különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő, jellemzően rendkívül rossz anyagi körülmények között élő, sok esetben súlyosan beteg emberek, akik az ellátórendszer átalakítása miatti feladatátadás/átvétel nehézségei következtében hónapokra, olykor egy évet meghaladó időre is ellátatlanok maradnak. E kiszolgáltatott csoport tagjai a beérkezett panaszok és a vizsgálat tapasztalatai szerint a mai napig folyamatosan fennálló lét-, illetve jogbizonytalanságban, egymásnak ellentmondó tájékoztatások között élnek. Ezeknek az embereknek nem csupán a napi megélhetése forog kockán, hanem az egészségi állapotuk fenntartását szolgáló gyógyszereiket sem tudják kifizetni, az állapotuk rosszabbodását megakadályozó ellátásokat, szolgáltatásokat sem tudják igénybe venni. Álláspontom szerint a jogbiztonságnak, a normavilágosság elvének, a szabályok kiszámíthatósága követelményének megfelelő jogállami kereteknek egy hasonlóan nagy volumenű ellátórendszer-átalakítás esetén fokozottan érvényesülniük kell. Bár az átalakítás számos hatása csak a gyakorlat során mutatkozik meg, meglátásom szerint a körültekintő, megfelelő hatásvizsgálatokkal megelőzött és megalapozott jogalkotási folyamat nagyban hozzájárul az említett alapvető elvek és értékek érvényesüléséhez, az állampolgárok tömegét érintő méltánytalan helyzetek elkerüléséhez.

*Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy az egészségkárosodott személyek ellátórendszerének átalakítása során, a fentiekben vázolt helyzet a jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság követelményével, és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben visszasságot okozott.*

### **Intézkedések**

A jelentésben feltárt, alapjogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése illetve bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét*, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve – jelentésben is kifejtettekre figyelemmel – a kialakult helyzet méltányos kezelését szolgáló, hatékony intézkedések kidolgozásával mielőbb gondoskodjon az ellátási rendszer átalakítása következtében kialakult sérelmes helyzetek orvoslásáról..

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.