

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1739/2013. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-1182/2013., AJB-2043/2013., AJB-2825/2013., AJB-3003/2013., AJB-5148/2013.,
AJB-5220/2013.)

Előadó: 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 jövedelepótló ellátása, és a *rokkantsági ellátás* mint a foglalkoztatásra, rehabilitációra nem javasolt személyek jövedelepótló ellátása.

Az ellátórendszer megváltoztatása maga után vonta az intézményrendszer átalakítását is, amely több lépcsőben ment végbe. Az elmúlt időszakban – és jelenleg is – számos panasz érkezett hivatalomhoz elsősorban a 2012. július 1-től másodfokon eljáró Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (a továbbiakban: NRSZH), illetve a megyei kormányhivatalok rehabilitációs szakigazgatási szerveinek elhúzódozó eljárása miatt.

Tekintettel arra, hogy a beadványok nagy száma rendszerszintű hiányosságot feltételez, a panaszok alapján felmerült alapvető joggal összefüggő sérelem gyanúja miatt az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot rendeltem el. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében minden vizsgált ügyben tájékoztatást kértem az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján az eljárásokat lefolytató NRSZH-tól és a megyei szakigazgatási szervektől.

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (Mmtv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.)
- A megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 327/2011. (XII. 29.) Kormányrendelet (K. rendelet)

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”; Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek. „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”]
- 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 szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „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.”]

Beérkezett panaszok

Ahogy arra az előbbieken utaltam, kiugróan magas számú panaszbeadvány érkezett hivatalomhoz az idei év során, melyek az NRSZH-nak és a szakigazgatási szerveknek a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai igénylése során tapasztalt késedelmes – átlagosan fél év, de számos esetben akár egy évig is elhúzódó – ügyintézését sérelmezték. Az alábbiakban – ezek közül – hét beadványt szeretnék ismertetni:

1. A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy 2012. január 25-én kérelmet nyújtott be megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránt a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságához, mely első fokon elutasította azt. A határozatot fellebbezte, majd 2012. július 10-én a NRSZH-tól nyilatkoztatták, hogy mely időponttól kéri az ellátást, amelyre ő válaszolt. Kifogásolta, hogy többször érdeklődött írásban, panaszolva, hogy 2012 áprilisától ellátatlan, azonban ügyéről nem tájékoztatták, a másodfokú elutasító határozatot 2013. február 5-én – 1 évvel az eljárás megindítása után – kapta kézhez, addig lépni sem tudott. (AJB-1739/2013. ügy)

2. A panaszos ügyében édesanyja fordult hozzám beadvánnyal, melyben előadta, hogy fiának a fellebbezési eljárás során 2012. szeptember 20-án zajlott le a szakértői vizsgálata, ám határozatot beadványának elküldéséig – csaknem 6 hónapja – nem kapott. (AJB-2043/2013. ügy)

3. A panaszos 2012. június közepén jelent meg a NRSZH szakértői bizottsága előtt felülvizsgálat céljából. 2012. június 26-i dátummal végzést kapott a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságtól, mely hatáskör hiányában az ügyét áttette a hatáskörrel rendelkező Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Szakigazgatási Szervéhez. A panaszos ezt követően többször is próbált tájékozódni ügyének állásáról, de sem telefonon, sem írásban nem kapott semmilyen tájékoztatást. Sérelmezte, hogy ügyének elhúzódása miatt, több mint egy éve ellátatlan. (AJB-1182/2013.)

4. A panaszos ügyében testvére fordult hivatalomhoz. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága 2012. április 17-én 12%-os egészségi állapot véleményezése mellett elutasította a panaszos megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti igényét, mert nem rendelkezik a szükséges 1095 nap biztosítási idővel, és az iskolai tanulmányai megszűnését követő 180 napon belül nem vált biztosítottá. A panaszos a határozatot 2012. május 30-án fellebbezte, 2012. június 26-án arról tájékoztatták, hogy július 1-jétől az NRSZH rendelkezik hatáskörrel az ügyben.

A panaszos sérelmezi, hogy beadványa elküldéséig (2013. áprilisa) nem született döntés ügyében. (AJB-2825/2013. ügy)

5. A panaszos előadta, hogy nehéz anyagi helyzetben van, 2012. december 13-án nyújtotta fellebbezését a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Rehabilitációs Szakigazgatási Szerve első fokú határozata ellen, döntés azonban beadványának hivatalomhoz történő eljuttatásáig nem született az ügyében. (AJB-3003/2013. ügy)

6. A panaszos beadványa szerint 2013. március 8-án nyújtotta be megváltozott munkaképességű személyek ellátásai iránti kérelmét a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Rehabilitációs Szakigazgatási Szervéhez. Azt sérelmezte, hogy 2013. július 11-én egy tájékoztató levélben arról értesítették, hogy vizsgálati férőhelyek hiányában a felülvizsgálat lebonyolítására előreláthatólag csak november/december hónapban kerül sor. A panaszos súlyosan beteg, agyvérzésen esett át, kiskorú gyermekekről gondoskodik, azonban jelenleg ellátatlan, nehéz anyagi körülményei miatt kilátástalan helyzetbe került. (AJB-5148/2013. ügy)

7. A beadványozó előadta, hogy 2012. decemberében kapott határozatot az NRSZH-tól, hogy állapotjavulás miatt „nyugdíja 60%-át megvonják”. A döntés ellen jogorvoslattal élt, 2013. február 27-én vett részt a másodfokú szakértői vizsgálaton, sérelmezte, hogy azóta azonban semmilyen érdemi információval nem rendelkezik ügyének állásáról. (AJB-5220/2013. ügy)

A megkeresett szervek válaszai, megállapított tényállások

A fenti beadványokkal kapcsolatban a megkeresett hatóságoktól az iránt érdeklődtem, hogy milyen fejlemények történtek a panaszosok ügyében, mi azok jelenlegi állása, és mely okokra volt visszavezethető az elhúzódo ügyintézés.

1. Az AJB-1739/2013. ügyben

Az NRSZH főigazgatójának tájékoztatása szerint a panaszos 2012. február 2-án terjesztette elő a megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti igényét a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságánál. Kérelmét első fokon elutasították, mert nem minősült megváltozott munkaképességű személynek.

Az első fokon hozott határozatot 2012. április 6-án megfellebbezte, így a másodfokú közigazgatási eljárás az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságnál (ONYF) indult meg. A másodfokú közigazgatási eljárásban az ONYF Jogorvoslati Főosztálya intézkedett a másodfokú szakhatósági állásfoglalás beszerzése felől, mely során megkereste a NRSZH-t. A másodfokú orvosi vizsgálatra 2012. május 29-én került sor. A másodfokú szakhatósági állásfoglalás szerint a panaszos egészségi állapota az első fokú szakhatósági állásfoglalásban foglaltakkal ellentétben 59%, foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, a rehabilitációhoz szükséges időtartam 36 hónap.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátórendszerét érintő hatásköri átalakítás következtében a megváltozott munkaképességű személyek ellátásával kapcsolatos jogorvoslati feladatkörök 2012. július 1. napjával kerültek az NRSZH hatáskörébe. Figyelemmel arra, hogy a fellebbezés elbírálásáról az ONYF Jogorvoslati Főosztálya a hatáskörátadás időpontjáig nem rendelkezett, a panaszos iratanyaga az NRSZH-hoz került, a fellebbezési eljárás a határozat szerint 2012. július 2-án indult.

Mivel a panaszos az ellátásra való jogosultsághoz szükséges 1095 biztosításban töltött nappal nem rendelkezett, az NRSZH bizonyítási eljárást folytatott le, mely során megkereste a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságát, valamint a Dél-alföldi Regionális Adó Főigazgatóságot. Tekintettel arra, hogy a beadványozó esetében nem igazolódott be, hogy a kérelem benyújtását megelőző 5 éven belül legalább 1095 napon át a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások

fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 5. §-a szerinti biztosított volt, a bizonyítási eljárás befejezéséig a döntés kiadására nem került sor.

A határozat szerint a panaszos 2012. április 6-án fellebbezett, a másodfokú eljárás azonban csak 2012. július 2-án indult meg. Az első fokú döntést helybenhagyó határozat végül 2013. január 31-én született meg az ügyben, a Ket. 33.§ alapján az ügyintézési határidőbe tényállás tisztázása címén a 2012. július 2-tól 2012. december 20-ig tartó időszak nem számít bele.

2. AJB-2043/2013. ügy

Az panaszos megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti igényét 2012. április 26-án terjesztette elő Budapest Főváros Kormányhivatala Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságánál. Mint folyamatban lévő ügy, 2012. július 1-jével kérelme átkerült Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Szakigazgatási Szervéhez. A rehabilitációs szakigazgatási szerv az igényt elutasította, tekintettel arra, hogy a panaszos nem minősült megváltozott munkaképességű személynek.

Az első fokú határozat ellen fellebbezést nyújtott be 2012. augusztus 27-én, fellebbezését a teljes ügyirattal együtt csak 2012. szeptember 12-én terjesztették fel az NRSZH-hoz. A másodfokú komplex minősítés szerint egészségi állapota 60%, foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, a rehabilitációhoz szükséges időtartam 36 hónap. A másodfokú közigazgatási eljárásban az első fokon hozott döntést az NRSZH megváltoztatta, és a panaszos részére rehabilitációs ellátást állapított meg a 2012. április 26-tól 2015. május 25-ig terjedő időszakra. A másodfokú határozatot – annak kézbesítése céljából – 2013. május 31-én küldte meg az NRSZH az első fokon eljáró rehabilitációs szakigazgatási szervnek.

A másodfokú határozat 2013. május 31-én született meg. A hatóság – az Ebtv. 69. § alapján – a panaszos késedelmi kamatra való jogosultságát is megállapította.

3. AJB-1182/2013. ügy

A panaszos 2011. december 23-án rokkantsági nyugdíj megállapítása iránt nyújtott be kérelmet. Az ügyben a Központi Nyugdíjnyilvántartó és Informatikai Igazgatóság (KNYI) rendelkezett hatáskörrel és illetékességgel, mivel a panaszos Ausztriában is rendelkezik biztosítási idővel. A KNYI az igényt 2012. február 16-i keltezéssel továbbította az osztrák társadalombiztosítási szerv részére a megfelelő nyomtatványokkal és jelezték azt is, hogy azok nem véglegesek, a panaszos biztosítási ideje 2001. november 9-től vitatott, annak tisztázása folyamatban van.

A KNYI-től az ügy 2012. május 1-től a NYUFIG-hoz került, majd a hatásköri változások értelmében 2012. július 1-től az RSZSZ-járt el az ügyben.

A NYUFIG az ügyben keletkezett iratokat 2012. június 25-én küldte meg az RSZSZ-nek, tekintettel arra, hogy a panaszos számára rokkantsági nyugdíj nem, csak az Mmtv. szerinti ellátás kerülhetett megállapításra. Az NRSZH Szakértői Bizottságának 2012. június 21-én kelt I. fokú szakvéleménye alapján a panaszos a B2 minősítési csoportba tartozik, melynek alapján rokkantsági ellátásra lehet jogosult abban az esetben, ha a kérelem benyújtását megelőző 5 éven belül legalább 1095 napon át a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultokról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 5. §-a szerinti biztosított volt. Tekintettel arra, hogy az Mmtv. szerinti ellátás legkorábban 2012. január 1-től állapítható meg, a panaszos biztosítási idejét a 2007. január 1-től 2012. január 1-ig terjedő időszakban vizsgálta az RSZSZ.

A NYUFIG tájékoztatása szerint az ügy, 2012. június 26-án kelt végzéssel került át az RSZSZ-hez, amely azonban csak 2013. március 1-én kelt (faxon március 19-én érkezett) végzésben kereste meg belföldi jogsegély keretében a NYUFIG-ot, hogy igazolja a 2010. január 1-jét megelőző biztosításban töltött napok számát. A NYUFIG március 26-án

megküldte az RSZSZ-nek az E 205 HU nyomtatványt, amely 1968. június 24-től 2009. november 29-ig tartalmazta a biztosításban töltött napok számát.

A vizsgálat során kiderült, hogy a panaszos 2005. február 1-től az osztrák szervtől nyugdíjban részesült, ezzel kapcsolatban azonban az RSZSZ igazgatója megjegyezte, hogy a panaszos sem kérelmében, sem az eljárás későbbi szakaszában nem jelezte azt a tényt, hogy az ausztriai társadalombiztosítási szerv által – 2005 februárja óta – rokkant ellátásban részesül. E tény az osztrák szerv 2013. április 25-én kelt, a hatósághoz 2013. május 9-én érkezett válasza alapján vált ismertté.

Az igazgató megjegyezte, hogy Magyarország a 2004-es Európai Unió csatlakozás óta a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló közösségi rendeletek hatálya alá tartozik, így az osztrák szervnek tájékoztatnia kellett volna a magyarországi társhatóságot az igénybejelentés tényéről, továbbá az eljárás kimeneteléről is. Utalt arra is, hogy a nemzetközi ügyekben azért elhúzódó az eljárás, mert a külföldi fél biztosítási idő igazolása céljából történő megkeresése esetén a válasz megérkezése sokszor több hónapot vesz igénybe

Mivel a panaszos 2011. december 31-én az osztrák biztosítási szervtől rokkantsági nyugdíjban részesült, a jogszabály szerint a megváltozott munkaképességű személyek ellátása biztosítási idejére tekintet nélkül megállapítható a számára. Ezen információk birtokában azzal a kérdéssel fordultam az RSZSZ igazgatójához, hogy tekintettel arra a tényre, hogy az igénylő biztosítási idejére tekintet nélkül jogosult az ellátásra, állapítottak-e meg részére – az elhúzódó eljárás miatt – előleget a K. rendelet 9.§-a alapján.

Az igazgató tájékoztatása szerint nemzetközi ügyekben az Mmtv. szerinti ellátások összegét az e törvényben meghatározottaktól eltérően, a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet (továbbiakban: Közösségi rendelet) 52. cikkének (1) bekezdés *a)-b)* pontjára figyelemmel kell kiszámolni. A panaszos esetében az Mmtv. által meghatározott ellátás összeget (elméleti összeget) a Közösségi rendelet 52. cikk (1) bekezdésének *b)* pontja alapján a magyarországi biztosítási idő és az összes biztosítási idő (magyar+osztrák) hányadosával kellett szorozni és ennek eredménye a folyósított ellátás összege.

Az ilyen módon kiszámított ellátások összege számos esetben nem éri el az Mmtv. 9. § (1) bekezdés *a)-b)* továbbá a 12. § (1) bekezdés *a)-d)* pontjaiban meghatározott minimális mértéket, így előleg megállapítása is csak abban az esetben lehetséges, ha az érintett országokban megszerzett biztosítási időtartamok teljes körűen tisztázottak, különben fennáll a túlfizetés veszélye

A panaszos ügyében végül 2013. június 13-án született határozat, mely szerint 2012. január 1-jétől rokkantsági ellátásban részesül.

4. AJB-2825/2013. ügy

Az NRSZH főigazgatójának tájékoztatása szerint a panaszos megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti igényét a Jász- Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága 2012. április 17-én elutasította, tekintettel arra, hogy az Mmtv. 2. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek nem felelt meg, azaz nem rendelkezett az ellátás megállapításához szükséges 1095 nap biztosítási idővel, illetve az iskolai tanulmányait követő 180 napon belül nem vált biztosítottá.

Az ügyfél 2012. május 30-án történő fellebbezésére való tekintettel az ügy az ONYF-hez került – az eljáró hatóság feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok változása okán – 2012. július 1-től az NRSZH járt el ügyében. A jogorvoslati eljárásban a rendelkezésre álló biztosítási időt igazoló adatok felülvizsgálata megtörtént, azonban az elsőfokú határozat megváltoztatására, a jelenleg hatályos jogszabályok alapján, a panaszos súlyos egészségi állapota ellenére sem volt mód. A másodfokú közigazgatási eljárás 2013. február 13-án kelt határozattal lezárult.

5. AJB-3003/2013. ügy

A panaszos 2011. december 31-én III. csoportos rokkantsági nyugdíjban részesült, melyet 2012. január 1-jétől rehabilitációs ellátásként folyósítottak tovább. A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága a soros felülvizsgálatot követően az Mmtv. 33. § (8) bekezdés a) pontja alapján rokkantsági ellátás tovább folyósításáról rendelkezett.

Az Mmtv. időközben módosult, a 2012. július 26-én hatályba lépett 33/A. § (4) bekezdése alapján amennyiben a 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 33/A. § (1) és (2) bekezdése alkalmazásával történő módosításáról a rehabilitációs hatóság 2012. október 31-éig dönthetett. Tekintettel arra, hogy a panaszos esetében a komplex minősítés alapján állapotjavulás volt megállapítható, 2013. január 1-jétől új összegben állapították meg a rokkantsági ellátását. A panaszos a határozat ellen fellebbezést nyújtott be, melyben kérte a korábban folyósított ellátásának továbbfolyósítását. *A másodfokú közigazgatási eljárásban az első fokon hozott határozatot az NRSZH a 2013. április 22. napján kelt döntésében helybenhagyta.* A határozat szerint a másodfokú eljárás 2012. december 21-én indult és a döntés 2013. április 22-én kelt. Az NRSZH a határozatban azt rögzíti, hogy a Ket. 33. § (3) bekezdés c) pontja szerint tényállás tisztázása címén a 2012. december 21-től 2013. április 22-ig tartó időtartam (tehát a teljes másodfokú eljárás ideje) nem számít bele az ügyintézési határidőbe.

6. AJB-5148/2013. ügy

A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Rehabilitációs Szakigazgatási Szervének igazgatója arról tájékoztattott, hogy a panaszos 2013. március 8-án megváltozott munkaképességű személyek ellátásának megállapítására irányuló kérelmet nyújtott be a hatósághoz. A kérelmező 2013. július 11-én levélben ismételten megkereste a szakigazgatási szervet, melyben kérte felülvizsgálatának soron kívül történő elvégzését. Ugyanazon a napon a szakigazgatási szerv tájékoztatta a kérelmezőt, hogy férőhelyek hiányában a felülvizsgálat lefolytatására előreláthatólag 2013. november vagy december hónapjában kerül sor. A szakigazgatási szerv 2013. július 25-én kelt levelében bekérte a panaszos eredeti orvosi leleteit és zárójelentéseit, hogy azok alapján kezdeményezze az orvos-szakértői bizottságnál egészségkárosodásának iratok alapján történő véleményezését.

A szakigazgatási szerv 2013. augusztus 8-án megkapta a bekért orvosi dokumentumokat, melyek alapján megállapította, hogy a kérelmező személyes megjelenése nélkül a komplex minősítés nem végezhető el. A panaszos felülvizsgálatára 2013 novemberében került sor. A szakigazgatási szerv illetékességi területén magas a megváltozott munkaképességű személyek aránya, valamint orvoshiánnyal is küzdenek, melyre tekintettel nem kerülhet sor határidőben a szükséges felülvizsgálat elvégzésére.

A panaszos 2013 májusa óta pénzbeli ellátásban nem részesül. Sárrétudvari Nagyközség Önkormányzatának tájékoztatása szerint a kérelmező 2013. október hónapban szociális ellátásra irányuló kérelmet nyújtott be az önkormányzathoz.

Az igazgató utalt arra, hogy az Mmtv. szerint a szakigazgatási szerv vezetője nem jogosult méltányossági jogkör gyakorlására a beérkezett kérelmek elbírálási sorrendje tekintetében. Fentiekre való tekintettel a szakigazgatási szerv vezetője 2013. szeptember 28-án kelt levelében megkereste a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalt, melyben kérte, hogy normatív utasítást dolgozzon ki az ügyfelek személyes megjelenésre való kötelezésének szempontjairól.

A K. rendelet 9. §-ában szabályozott előleg megállapítására kizárólag a jogosultsági feltételek fennállása esetén van lehetőség, ha az ellátás összege valamely szükséges adat

hiánya miatt, a kérelem benyújtásától – Ket. 33. § (3) bekezdésének figyelmen kívül hagyásával – számított 60 napon belül nem határozható meg. Az ellátásra való jogosultsági feltételek együttes fennállásának vizsgálatához – így az előleg megállapításához – szükséges a komplex minősítés. A komplex minősítést követő 4-5 napon belül az ellátásra való jogosultságról a szakigazgatási szerv vezetője döntést hoz, mely már tartalmazza az ellátás összegét is, ezért előleg megállapítása nem szükséges.

Az ellátásra való jogosultságot megállapító határozat meghozatalát követő napon a szakigazgatási szerv továbbítja azt a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság részére, aki gondoskodik az ellátás kiutalásáról, ezért eddig késedelmi kamat megállapítása nem volt indokolt a tájékoztatás szerint. A panaszosnak küldött tájékoztatás szerint a felülvizsgálatra *a vizsgálati férőhelyek hiányában* került sor csupán 2013 novemberében. *Mindezek ellenére késedelmi kamatról nem rendelkeztek a döntésben, mely 2013. november 27-én született meg, s melyben rokkantsági ellátást állapítottak meg a panaszos részére. A határozat szerint az ügyintézési határidőbe 2013. november 18-27-ig, és 2013. március 9-től október 21-ig (7 és fél hónap) tartó időtartam nem számít bele, valamint a hatóság nem lépte túl az ügyintézési határidőt.*

7. AJB-5220/2013. ügy

Az NRSZH főigazgatójának tájékoztatása szerint a panaszos részére az első fokon eljáró Budapest Főváros Kormányhivatal Rehabilitációs Szakigazgatási Szerve – a hivatalból indult komplex felülvizsgálat során megállapított állapotjavulásra való tekintettel – a 2012. december 5-én kelt határozatban a minősítési csoportjának megfelelően állapította meg a rokkantsági ellátását.

A panaszos az elsőfokú határozat ellen fellebbezést nyújtott be; *a másodfokú eljárás 2013. január 25-én indult.* A másodfokú közigazgatási eljárás során a komplex bizottsági vélemény alapján az elsőfokú határozatot megváltoztatták. Az ügyfél a megváltozott munkaképességű személyek ellátásának felülvizsgálatára irányuló eljárás során folyamatosan ellátott volt; a másodfokú vizsgálat során megállapított ellátást visszamenőlegesen, a másodfokú eljárásban született komplex bizottsági véleményben meghatározott egészségi állapot véleményezett kialakulásától állapították meg. *A másodfokú közigazgatási eljárás a 2013. július 19-én kelt határozattal zárult.* A határozat szerint az NRSZH az ügyintézési határidőt túllépte, a központi költségvetés részére az általános eljárási illetéket megfizette, a panaszos részére késedelmi kamatot azonban nem állapított meg. A vizsgálat későbbi szakaszában megkeresésemre azt a tájékoztatást kaptam, hogy a NYUFIG is jelezte a késedelmi kamatra való jogosultság megállapításának hiányát, az ezt tartalmazó kiegészítő határozat elkészítéséről az ügyintéző 2013 decemberében intézkedett.

Az NRSZH további válaszai

Az egyedi ügyek által felvetett problémákon kívül az alábbi általános jellegű kérdésekkel fordultam még az NRSZH főigazgatójához:

- Álláspontja szerint mi okozta az eljárások ügyintézési határidejének jelentős meghosszabbodását?
- A szakigazgatási szervek és az NRSZH a 2012. július 1-jei feladatátvételkor mind személyi, mind tárgyi feltételekben fel voltak-e készülve a várható ügymennyiség fogadására, feldolgozására?
- Rendelkezésre állt-e a hatáskörrel felruházott hatóságok részére az igények elbírálásához szükséges pénzügyi és infrastrukturális támogatás/forrás, biztosította-e ezt a jogalkotó?

- Az elhúzódo ügyekben megtörtént-e a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 33.§ (7) bekezdése szerinti ügyintézési határidő meghosszabbítása?¹
- Az elhúzódo ügyekben megtörtént-e a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 327/2011. (XII. 29.) kormányrendelet 9. §-a szerinti előleg megállapítása?²
- Az elhúzódo ügyekben megtörtént-e a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 69. §-a alapján késedelemi kamat megállapítása az igénylők részére?³

A főigazgató válaszában arról tájékoztatót, hogy a 2011. és 2012. év során történt jogszabály-módosítások következtében jelentős többletfeladat hárult a fővárosi és megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveként működő rehabilitációs szakigazgatási szervekre, valamint a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalra. Az egészségügyi igazgatásban is folyamatosan gondot okozó orvoshiány a rehabilitációs hatóságok számára még nagyobb nehézséget okoz, hiszen hatósági feladataikat csak komoly felkészültséggel és klinikai gyakorlattal rendelkező orvosok bevonásával lehet az elvart színvonalon teljesíteni.

Megjegyezte, hogy a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet 2012. március 31-én hatályba lépett módosításával bevezetett új, az ügyfelek közlekedőképessége súlyos akadályozottságának megállapítására irányuló, önálló minősítési rendszer eredményeként is jelentős többletfeladat hárul a rehabilitációs hatóságokra. A módosítás hatálybalépésétől 2013. április végéig ugyanis összesen 40.258 ügyfél minősítését végezték el az illetékes rehabilitációs szakigazgatási szervek.

Az ügyintézési határidő meghosszabbodása tehát egyrészt a rehabilitációs hatóságoknál jelentkező jelentős orvoshiányra, másrészt pedig a megnövekedett számú szakértői eljárások okán keletkező nagyfokú leterheltségre vezethető vissza. A rehabilitációs hatóság létrehozásáról szóló 1502/2011. (XII. 29.) Korm. határozat az elfogadásának időpontjában rendelkezésre álló információk alapján megalapozott döntést tartalmazott, és biztosította a feladat végrehajtásához tervezhetően szükséges személyi- és tárgyi feltételeket.

A Ket. 33. § (7) bekezdése szerinti *ügyintézési határidő meghosszabbítására* nem kerül sor, tekintve, hogy a késedelem alapvetően minden esetben a rehabilitációs hatóságoknál jelentkező humánerőforrás hiányára vezethető vissza.

¹ **Ket. 33.§ (7)** Az eljáró hatóság vezetője - ha azt jogszabály nem zárja ki - az ügyintézési határidőt annak letelte előtt kivételesen indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb harminc, a (2) bekezdésben meghatározott esetekben legfeljebb tizenöt nappal meghosszabbíthatja. A végzésben a határidő-hosszabbítás indokait kifejezetten meg kell jelölni.

² **327/2011. Korm.r. 9.§** Az ügyintézési határidő 60 nap. A jogosultsági feltételek fennállása esetén, ha a megváltozott munkaképességű személyek ellátásának összege a szükséges adatok hiánya miatt a kérelem benyújtásától - a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 33. § (3) bekezdésének figyelmen kívül hagyásával - számított 60 napon belül nem határozható meg, a rehabilitációs szakigazgatási szerv végzésében a megváltozott munkaképességű személyek ellátása Mmtv.-ben meghatározott legkisebb összegének megfelelő előleget állapít meg. A megváltozott munkaképességű személyek ellátása megállapítását követően a folyósított előleg összegét a visszamenőlegesen járó ellátás összegébe be kell számítani.

³ **Ebtv. 69.§** Ha az egészségbiztosító, illetve a társadalombiztosítási kifizetőhely a pénzbeli ellátási, valamint baleseti táppénz iránti igény érvényesítéséről az előirt határidőn belül nem gondoskodik, az Art.-ban meghatározott késedelmi pótlékkal azonos mértékű kamatot köteles fizetni a jogosult részére. Nem kell megfizetni a kamatot a 39/B. §, 52/A. § és 55/A. § szerinti előleg összege után, valamint ha a kamat összege nem haladja meg az 1000 forintot.

A K. rendelet 9. § -ában foglaltaknak megfelelően *előleg* megállapítására minden olyan esetben sor kerül, ha a jogosultsági feltételek fennállása esetén a megváltozott munkaképességű személyek ellátásának összege a szükséges adatok hiánya miatt az ügyintézési határidőn belül nem határozható meg. A másodfokú közigazgatási eljárás során azokban az esetekben, amikor az elsőfokú döntés megváltoztatására kerül sor, az Ebtv. 69. §-a alapján *késedelmi kamat* megállapítására kerül sor.

Arról is tájékoztatott, hogy a vizsgálati hátralék csökkentése érdekében az NRSZH a TÁMOP 5.4.8. projekt keretében külső szakértők igénybevétele céljából közbeszerzési eljárást indít. Szintén gyorsítja az ügyintézését az Új Széchenyi Terv és az Elektronikus Közigazgatási Operatív Program keretében megvalósuló EKOP-1.1.13 kódszámú kiemelt projekt, melynek célja a megváltozott munkaképességű személyek rehabilitációját segítő ellátási rendszer korszerű és integrált működését biztosító, a feladatellátásért felelős államigazgatási szervek feladatait támogató informatikai rendszer létrehozása. A projekt eredményeként egy komplex és integrált, korszerű szolgáltatás-orientált Rehabilitációs Szakigazgatási Rendszer jön létre, amely a megjelölt modulok és funkciócsoportok vonatkozásában, a megváltozott munkaképességű személyekkel kapcsolatosan támogatja a rehabilitációs hatóságok feladat- és hatáskörébe tartozó feladatokat.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – 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. 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 alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztososa 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 biztososa 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”*.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát 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 B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül 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.

A *tisztességes eljáráshoz való jog* az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.⁴

⁴ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270. o.

Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.⁵

Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy *a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.*

2. 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 alkotmánybírói 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.⁶ 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.⁷

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, 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 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 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 meghatározni.⁸ 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

⁵ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. 109. o., Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. 562. o., valamint Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. 706. o.

⁶ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁷ 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.

⁸ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

méltósághoz való jog megvalósításához.⁹ A korábbi alkotmánybírói gyakorlat alapján az egyedüli alkotmányos követelmény, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa. Látható, hogy a töretlen alkotmánybírói 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(ek) érdeme tekintetében

Az Mmtv. 2011. december 31-én lépet hatályba, megszüntetve ezzel a korábbi, és megállapítva az új ellátásokat. 2012. július 1. előtt a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai iránti kérelmeket az NRSZH szakhatósági állásfoglalása alapján a megyei és fővárosi kormányhivatalok nyugdíjbiztosítási igazgatóságai bírálták el, a foglalkoztatási szakterületet érintő feladatokat pedig a munkaügyi központok kirendeltségei látták el. Másodfokon az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság járt el. 2012. július 1. után az első fokú eljárás a fővárosi és megyei kormányhivatalok újonnan szerveződött rehabilitációs szakigazgatási szerveihez került, míg a jogorvoslati eljárásokat az NRSZH kapta meg.

A fentiekben kiemelt ügyek alapján is látható, hogy a kérelmek ügyintézése átlagosan fél évet, de sok esetben akár 1 évet vagy még hosszabb időtartamot is igénybe vett.

Az alapvető jogok biztosa *AJB-4860/2012.* számú jelentésében már foglalkozott az ellátórendszer átalakítása során felmerült hiányosságokkal, melyek nagy része a jelenleg rendelkezésemre álló információk (és beérkező beadványok) alapján még mindig megoldásra vár (pl. 1095 napos előzetes biztosítási idő számítása – többek között az ápolási díjban részesülők tekintetében, stb.). Azon vizsgálatom során az NRSZH főigazgatója arról tájékoztatott, hogy a rokkantsági ellátórendszer átalakítása 877.340 főt érintett. A rehabilitációs hatóság létrehozásáról szóló 1502/2011. (XII. 29.) Korm.határozat alapján 2012. július 1-től új rehabilitációs szakigazgatási szerv jött létre. A rehabilitációs szakigazgatási szervekbe három államigazgatási szervből integrálódott munkatársak létszáma országosan összesen 620 fő.

A fenti kormányhatározat alapján európai uniós (EKOP) forrásból kell a rehabilitációs hatóság feladatai ellátásához, az új ügyvitelhez szükséges informatikai fejlesztéseket elvégezni. Határidőként 2012. június 30-át jelölték meg, azonban ez a forrás még nem állt rendelkezésre. Mindez azt jelentette, hogy az NRSZH saját egyéb forrásaiból finanszírozta a rehabilitációs szakigazgatási szervek feladatellátásának támogatására szolgáló Rehabilitációs Szakigazgatási Rendszer (RSZR) kifejlesztését. Ezen okból kifolyólag a szükséges, korszerű informatikai támogatás biztosítása nem tartott az elvárt szinten, ebből fakadtak egyes feladatellátást akadályozó problémák.

Az *AJB-1616/2013.* számú vizsgálat során is jelezte az NRSZH főigazgatója, hogy a 2011. és 2012. év során történt jogszabály-módosítások következtében jelentős többletfeladatok hárultak a rehabilitációs hatóságokra. Az egészségügyi igazgatásban is folyamatosan gondot okozó orvoshiány a rehabilitációs hatóság számára még súlyosabb nehézséget okoz, hiszen a hatósági feladatokat csak komoly felkészültséggel és klinikai gyakorlattal rendelkező orvosok bevonásával lehet az elvárt színvonalon teljesíteni. További nehézséget jelentett a 2012. július 1-jétől felállt új hatósági rendszert kiszolgálni képes informatikai támogatás kivitelezése, amelyet az említett 1502/2011. Korm. határozat 2. pontja szerint 2012. június 30-ig Európa uniós (EKOP) forrásból kellett volna előkészíteni.

⁹ 32/1998. (VI. 25.) számú határozat

Azonban ez a forrás csak 2013 májusától áll az NRSZH rendelkezésére. A hivatkozott kormányhatározat 3. pontjában meghatározott, a nyugdíjbiztosítási szervtől a rehabilitációs hatósághoz átkerülő létszám a tapasztalatok szerint lényegesen kisebb volt, mint amennyit az átvett és a nyugdíjbiztosítási szervnél maradó feladatok aránya indokolt volna. Ez a körülmény a rehabilitációs hatóságok munkájának minden területén érezteti hatását. A problémát a másodfokú döntések átütemezésével igyekeznek megoldani, előtérbe kerülnek azon személyek ügyei, akik ellátásban részesülnek, vagy ellátásra való jogosultságukat a másodfokú közigazgatási eljárásban született döntés alapozhatja meg.

A 2012-es vizsgálat során a szakigazgatási szervek is hasonló problémákat jeleztek: panaszolták az új vizsgálati program rendkívüli lassúságát, nehézkes működését – mely miatt az eljárási határidőket szinte lehetetlen tartani –, az átállás időszakában jelentkező jogszabályi definíciók hiányosságait, a gyakorlatot segítő módosítások, értelmezések elmaradásait, vagy különböző megállapodások megkötésének hiányát (pl. NRSZH és OEP közötti megállapodás a jogosulatlanul felvett ellátások megtérítési eljárásának kérdéseiről).

Budapest Főváros Kormányhivatalának kormány megbízottja 2012 őszén arról számolt be, hogy 2012. július 1-jével 115 fővel alakult meg a rehabilitációs szakigazgatási szerv, évente várható 48-50.000 ügyfél ellátásának megállapítását fogják végezni. A szakigazgatási szerv megalakulásakor a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságtól 8136 folyamatban lévő ügyet és 32.000 ügyfél nyilatkozatát (2013. december 31-ig igényelt felülvizsgálatra, rehabilitációs kártyaigénylésre), a Fővárosi és Pest Megyei Munkaügyi Kirendeltségről 3500 ügyfél iratanyagát és ügyeinek intézését vették át (együttműködésre kötelezett rehabilitációs járadékos, rehabilitációs ellátásban részesülők), és ehhez az első 3 hónap alatt ügyfélszolgálatukra érkezett még hozzávetőlegesen 3000 új igény az ellátások megállapítására. Ezen ügyfélszám mellett a munkatársak leterheltsége nagymértékű, az szakigazgatási szerv számára biztosított személyi feltételek mellett (19 orvosi bizottság, 43 elbírálási ügyintéző, 18 rehabilitációs ügyintéző) jelentős volt a lemaradásuk (októberi hónapra tudták beidézni orvosi vizsgálatra májusban lejárt ellátásban részesülőt), de elsődlegesen az új igénylőket, az ellátás nélkül lévőket hívják be orvosi vizsgálatra, és hoznak döntést az előleg folyósításáról. 2013 júniusában szakigazgatási szerv vezetőjének tájékoztatása szerint létszámfeltételeik közül az orvosi bizottságokban dolgozó munkatársak száma kevés, 19 orvosuk közül 7 fő kérte nyugdíjba vonulását, vagy nem élt a továbbfoglalkoztatási lehetőséggel, így folyamatos az orvoshiány. Ezen az állandó pályázati kiírásuk sem segít, a szakterületre a kormánytisztviselői bérek mellett szakvizsgázott orvos nem jelentkezik. Vizsgálati hátralékuk, és az eljárás elhúzódása ezekből a tényezőkből adódik.

2012 őszén a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei RSZSZ igazgatója utalt arra, hogy a rehabilitációs hatóság létszámának meghatározása a megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti igények és a korábbi egészségkárosodással összefüggő kérelmek arányában történt. A szakigazgatási szerv engedélyezett létszáma ennek megfelelően 50 fő, melyből 20 fő (orvosszakértők az asszisztensekkel, szociális szakértő az ügyintézőjével) az NRSZH, 18 fő (az igényelbírálok, soros előadók, ügykezelési feladatot ellátók) a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság és 12 fő (foglalkozási szakértők, foglalkozási rehabilitációs ügyintézők) a Munkaügyi Központ volt munkatársai, mely létszámok magába foglalják a vezetőket.

A Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságoktól átcsoportosított elbírálási ügyintézői státuszok vonatkozásába az volt alapvető probléma, hogy kizárólag az igények száma alapján határozták meg, így csak az azzal összefüggő feladatot, létszámot vették figyelembe.

A szűken vett megállapításon kívül számos feladat integrálódott még az átalakításkor, melyre létszámot nem kaptak (pl. jogalap nélkül felvett ellátás visszafizetése iránti eljárás, a megváltozott munkaképességű személyek ellátása melletti kereső tevékenység, kereset

vizsgálata, belföldi jogsegélyek, személyes adat megismerése iránti kérelmek, hatósági bizonyítvány iránti kérelmek, stb.)

A megváltozott munkaképességű személyek ellátása melletti kereső tevékenység, kereset vizsgálata, a jogszabály által előírt összeghatár feletti kereset esetén történő intézkedés, ellátás megszüntető határozatok kiadása, kereső tevékenység esetén a szüneteltető határozat kiadása korábban a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság feladata volt, mely a hatásköri szabályokra tekintettel szintén a rehabilitációs hatóság hatáskörébe került az átalakításkor, létszám nélkül.

Álláspontja szerint a működőképességhez, a megváltozott munkaképességű személyekkel összefüggő, a rehabilitációs hatóság hatáskörébe tartozó feladatok ellátásához feltétlenül szükséges a központilag meghatározott létszámok felülvizsgálata, az átvett feladatokhoz társuló létszámok biztosítása.

A fenteken túl megemlített a szinte állandósult orvos-szakértői hiányt, ugyanis a megyei sajátosságokból adódóan arányaiban Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében az egyik legmagasabb az egészségkárosodással összefüggő ellátásban részesülők aránya. Az új szervezet felállása előtt bővült a szakértőkre eső feladatok köre a közlekedőképesség minősítésével, melyre irányuló megkeresések száma szintén jelentős a megyében.

Az Ebtv.69. §-a alapján „ha az egészségbiztosító, illetve a társadalombiztosítási kifizetőhely a pénzbeli ellátási, valamint baleseti táppénz iránti igény érvényesítéséről az előírt határidőn belül nem gondoskodik, az Art.-ban meghatározott késedelmi pótlékkal azonos mértékű kamatot köteles fizetni a jogosult részére. Nem kell megfizetni a kamatot a 39/B. §, 52/A. § és 55/A. § szerinti előleg összege után, valamint ha a kamat összege nem haladja meg az 1000 forintot”.

A K. rendelet 9. §-a szerint „az ügyintézési határidő 60 nap. A jogosultsági feltételek fennállása esetén, ha a megváltozott munkaképességű személyek ellátásának összege a szükséges adatok hiánya miatt a kérelem benyújtásától – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 33. § (3) bekezdésének figyelmen kívül hagyásával – számított 60 napon belül nem határozható meg, a rehabilitációs szakigazgatási szerv végzésében a megváltozott munkaképességű személyek ellátása Mmtv.-ben meghatározott legkisebb összegének megfelelő előleget állapít meg. A megváltozott munkaképességű személyek ellátása megállapítását követően a folyósított előleg összegét a visszamenőlegesen járó ellátás összegébe be kell számítani”.

A vizsgálatok tapasztalatai szerint előleg megállapítására, még szélsőségesen elhúzódó eljárás esetén is, viszonylag kevés esetben kerül sor. A megállapítás feltétele ugyanis a jogosultság tisztázása, azonban a legtöbb esetben e körülmény, feltétel vizsgálata húzódik el leginkább. Különösen kitűnik ez a probléma azokban az ügyekben, ahol az igénylő külföldi biztosítási jogviszonnyal is rendelkezik. Az *AJB-1182/2013.* ügyben az első fokú eljárás önmagában másfél évet vett igénybe, mialatt a panaszos nem jutott hozzá az őt megillető ellátáshoz, és előlegben sem részesült. A szakigazgatási szerv vezetőjének fentiekben már részletezett tájékoztatása szerint ennek oka a túlfizetés elkerülése volt.

A nemzetközi ügyekben történő előleg megállapításával kapcsolatban az NRSZH főigazgatójának álláspontja szerint arra mindazokban az esetekben van lehetőség, amikor az igénylő jogosultsága akár a magyar biztosítási idő alapján, akár a külföldi biztosítási idő figyelembevételével minden kétséget kizáróan megállapítható. A nemzetközi eljárásokban jogosulatlanul felvett, azaz az ún. túlfizetett ellátások visszatérítése a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására kiadott 987/2009/EK rendelet 72. cikk (2) bekezdése alapján a vonatkozó nemzeti jogszabályban – jelen esetben az Ebtv.-ben – foglalt rendelkezéstől eltérően is kérhető.

Az NRSZH és a rehabilitációs szakigazgatási szervek eljárási gyakorlatában az Ebtv. előleg visszafizetésére vonatkozó szabályai mind a tisztán nemzeti, mind a nemzetközi tényállású ügyek esetében alkalmazandóak. Előleg megállapítására azonban csak abban az esetben kerülhet sor, ha az ellátásra való jogosultság kérdése tisztázott. Utalt arra, hogy a nemzetközi ügyekben az önálló magyar jogosultsággal nem rendelkező igénylők esetében az ellátatlanság idejének csökkentése érdekében a szükséges biztosítási időre szóló igazolások beszerzésére nagy hangsúlyt helyeznek. Amennyiben az igénylő önálló magyar jogosultsággal nem rendelkezik, a külföldi biztosítási idő ismeretében is csak a magyar és az összes biztosítási idő arányában kerül sor az ún. arányos előleg megállapítására. (AJB-4618/2013. ügy) Fontosnak tartom megjegyezni, hogy az előleg megállapításának szükségessége nem csak az igénylő teljes ellátatlansága esetén igazolható, hanem minden olyan esetben, amikor a hatóság az előírt 60 napos határidőn belül bármely oknál fogva (pl. adatok hiányában) nem tudja meghatározni az igénylőnek járó ellátás összegét.

Mindebből következően megállapítottam, hogy az ellátás esetleges túlfizetése esetén az előleg visszafizetésének szabályai a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai tekintetében rendezettek. Az előleg megállapítása – a jogosultsági feltételek fennállása esetén –rendeltetésénél fogva elengedhetetlen. Ennek hiányában azonban az eljáró hatóság az érintettek vonatkozásában a tisztességes eljáráshoz való jog és a szociális biztonsághoz való jog tekintetében alapjogi visszásságot idéz elő.

A vizsgálat tapasztalatai szerint az előleg, késedelmi kamat megállapítása sem egységes a szakigazgatási szervek jogalkalmazásában. A késedelembe esés elkerülése érdekében egyes szakigazgatási szervek azt a gyakorlatot követik, hogy az ügyfél eljárás megindulásáról történő értesítésével egyidejűleg határoznak az ügyintézési határidő meghosszabbításáról (Ket. 33.§ (7) alapján), tekintettel arra, hogy az ügyek határidőben történő befejezése lehetetlen a beáramló kérelmek magas száma, és a rendelkezésre álló vizsgálati kapacitások rendkívüli szűkössége miatt.

Több esetben tapasztaltuk, hogy a hatóság az elhúzódó ügyintézési határidő ellenére sem esett késedelembe, mert az egyéb/külföldi hatóságokkal történő adategyeztetés, hiánypótlás, stb. ideje nem számít bele az ügyintézési határidőbe. A jellemzően súlyosan egészségkárosodott, minimális jövedelemből élő vagy éppen ellátatlan igénylők helyzetére tekintettel azonban a több hónapig tartó eljárások súlyos terhet rónak, a helyzet mindenképpen visszásnak tekinthető. Aggályos továbbá az a gyakorlat is, hogy a határozatokon sok esetben mindenféle minimális részletezés nélkül tüntetik föl, hogy az ügyintézési határidőbe „tényállás tisztázása” címén több hónap nem számít bele; az AJB-3003/2013. ügyben a határozat szerint például a másodfokú eljárás teljes időtartama kieső időnek számított. Ily módon utólagosan lehetetlen visszakövetni az eljárási cselekményeket, és az ügyfél számára is ellenőrizhetetlen az eljárás menete, a késedelmi kamatra való jogosultsága is.

Az rehabilitációs hatóságok által említett informatikai nehézségek és az orvoshiány nem csak a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai iránti eljárásokban okoz fennakadásokat. Az AJB-1431/2013. számú jelentésben a panaszos fogyatékosági támogatás iránt nyújtott be kérelmet, de ügyében 5 hónap elteltével sem született határozat az illetékes rehabilitációs szakigazgatási szerv említett okokra visszavezethető elhúzódó eljárása miatt.

Az AJB-3312/2013. számú jelentésben a fogyatékosággal élő fiatalok munkaerőpiacon történő elhelyezkedési esélyeit vizsgáltam. A vizsgálat során több civil szervezet is problémaként jelezte a rehabilitációs szakigazgatási szervek túlterheltségét, és ennek következtében a felülvizsgálati eljárások elhúzódását, emiatt ugyanis mint akkreditált foglalkoztató szervezetek a rehabilitációs foglalkoztatási kereteiket – kellő számú komplex minősítést igazoló hatósági bizonyítvánnyal rendelkező megváltozott munkaképességű

személy hiányában – nem tudják kitölteni. Az igénylők jogerős határozat birtokában nem tudnak elhelyezkedni és utazási igazolványukat sem kapják meg.

Összességében, álláspontom szerint a megváltozott munkaképességű személyek állapotának felmérését végző, és az ellátásokra való jogosultságot megállapító intézményrendszer átalakítása nem volt kellően előkészített, az újonnan felálló szakigazgatási szervek és munkatársaik nem voltak megfelelően felkészítve az átvett, majd beáramló ügymennyiség fogadására, de az ügyek feldolgozásához szükséges infrastrukturális háttér sem állt maradéktalanul rendelkezésre. Az ágazatban kialakult orvos-szakértő hiány pedig tovább súlyosbította a kialakult helyzetet. Az eljárások jelentős mértékű elhúzódása pedig több tízezer, közöttük sok ezer fogyatékossgal élő ember kiszolgáltatott helyzetét súlyosbította.

Fentiekből következően megállapítottam, hogy a jelentésben vázolt működési zavarok a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal, valamint a rehabilitációs szakigazgatási szervek elhúzódó ügyintézése az érintettek tisztességes eljáráshoz és szociális biztonságához való jogával összefüggésben visszásságot idézett elő, amely a szükséges változtatások hiányában állandósul(t).

Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében,

- az Ajbt. 37.§ alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét,* hogy az NRSZH főigazgatójával együttműködve mihamarabb intézkedjen a jelentésben vázolt körülmények előidézte sérelmes helyzet mielőbbi és méltányos orvoslásáról;
- Ajbt. 31. § és 32. § alapján *felkérem az NRSZH főigazgatóját és a rehabilitációs szakigazgatási szervek vezetőit,* hogy a jelentésben foglaltak figyelembevételével eljárásaik során – lehetőségeik keretein belül – fordítsanak fokozott figyelmet az igénylők ügyféli jogainak maradéktalan érvényesülésére, a helyes jogalkalmazásra, az ügyek mielőbbi és méltányos befejezésére.

Budapest, 2013. december

Székely László sk.