

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-760/2016. számú ügyben**
(Kapcsolódó ügyek: AJB-775/2016., AJB-777/2016.)

Előadók: dr. Tóth Livia
dr. Láposy Attila

Az eljárás megindítása

2011. december 31-én lépett hatályba a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény, amely alapjaiban alakította át az egészségkárosodáson alapuló nyugellátásban és egyéb nyugdíjszerű szociális ellátásban részesülő személyek ellátórendszerét. A törvény 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 ellátást vezettek be: a *rehabilitációs ellátást*, mint a foglalkoztatásra, rehabilitációra javasolt személyek jövedelempótló ellátását, valamint a *rokkantsági ellátást*, mint a foglalkoztatásra, rehabilitációra nem javasolt személyek jövedelempótló ellátását.

Az elmúlt közel négy évben számos beadvány érkezett az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába az ellátórendszer átalakítását sérelmezve. Az alapvető jogok biztosa – az egyedi panaszok kivizsgálása mellett – két átfogó jelentésben foglalkozott az átalakítás rendszerszerű problémáival, az AJB-4860/2012. és AJB-1739/2013. számú jelentéseiben, és alkotmánybírósági indítvánnyal is élt az Mmtv. egyes rendelkezéseivel összefüggésben.

Az említett jelentésekben részletezett hiányosságok egy részét ugyan a jogalkotó az elmúlt években igyekezett orvosolni, a megváltozott munkaképességű személyek ellátására való jogosultság fennállásának kérdése ma is jelentős problémaként jelentkezik.

Az elmúlt időszakban így több alkalommal is fordultam megkereséssel az emberi erőforrások miniszteréhez, illetve a szociális ügyekért felelős államtitkárhoz és jeleztem a felmerült – későbbiekben kifejtendő – alapjogokkal összefüggő visszásságot magában hordozó problémát, azonban a kialakult helyzet megnyugtató rendezésére mindezidáig nem került sor. Az ombudsman kiemelt feladata a leginkább rászoruló, gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező személyek jogainak védelme. Az egészségkárosodott személyek ellátórendszerének változása nagyszámú, súlyosan egészségkárosodott és zömében nehéz anyagi körülmények között élő személyt érint, akiknek *az ellátórendszerből történő kiesése meglehetősen is veszélybe sodorja*, az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben alapjogi visszásságot, a jogsérelem közvetlen veszélyét hordozza magában. A fentiek fényében szükségesnek tartottam az alapvető jogok, kiemelten az egyenlő méltósághoz való jog érvényesülése szempontjából ismét jelentés keretében összefoglalni a kialakult helyzetet.

Tekintettel arra, hogy a biztos számára az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1.§ (2) bekezdés *d*) pontja alapján kiemelt kötelezettség és feladat a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból vizsgálatot indítottam. Átfogó vizsgálatom alapját az elmúlt időszakban hivatalomhoz érkezett panaszbeadványok tapasztalatai, az érintett hatóságokkal és a jogalkotóval folytatott egyeztetések, levélváltások eredményei képezik.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- A jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- Az emberi méltósághoz való jog: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.*” [Alaptörvény II. cikk];
- A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés].

Alkalmazott jogszabályok

- A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (Mmtv.);
- A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.);
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szocvtv.).

Az ombudsmani gyakorlat bemutatása és a jogszabályi háttér változása

1. Az Mmtv. 2011. december 29-én jelent meg a Magyar Közlönyben, és 2011. december 31-én lépett hatályba, alapjaiban átalakítva az egészségkárosodáson alapuló nyugellátásban és egyéb nyugdíjszerű szociális ellátásban részesülő személyek ellátórendszerét. Az átalakítást követően a Hivatalhoz érkező számos egyedi panasz kivizsgálása mellett az alapvető jogok biztosja két átfogó vizsgálatban összegezte az átalakítással összefüggő tapasztalatait, valamint aggályait az Alkotmánybíróságnál kezdeményezett beadványban is megfogalmazta. Az *AJB-4860/2012.* számon folytatott vizsgálat célja az volt, hogy egy általános képet adjon arról, hogy melyek azok a kérdések, amelyek már a változás első évében komoly problémaként, az alapvető jogokkal kapcsolatos aggályként merültek fel, és lehetséges-e kiküszöbölésük. Az aggályok többek között az ellátásra való jogosultság kérdéseivel, az ellátás összege számításának alapjával kapcsolatban fogalmazódtak meg. A jelentés megállapította, hogy a jogalkotó már akkor is észlelte a problémák, visszasságok egy részét, és azok megoldásán dolgozott, azonban mivel a vizsgálat idején egy több mint másfél éve hatályban lévő és alkalmazandó jogszabályról volt szó, a kidolgozatlan kérdések súlyos, méltánytalan helyzetekhez vezettek továbbra is az ellátásra való jogosultság feltételei tekintetében a törvény hatálya alá tartozó személyek életében. A jelentésben kifejtett biztosai álláspont szerint a jogbiztonság követelményének, 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, a körültekintő, megfelelő hatásvizsgálatokkal megelőzött és megalapozott jogalkotási folyamat nagyban hozzájárul az alapvető elvek és értékek érvényesüléséhez, az állampolgárok tömegét érintő méltánytalan helyzetek elkerüléséhez.

Az *AJB-1739/2013.* számú jelentés a rendszer-átalakítás következtében jelentkező eljárási problémákkal foglalkozott. Az ellátórendszer megváltoztatása ugyanis maga után vonta az intézményrendszer átalakítását is, amely több lépcsőben ment végbe. Ezt követően számos panasz érkezett a Hivatalhoz a rehabilitációs hatóságok elhúzódó eljárásai miatt.¹

¹ Összességében a jelentés megállapította, hogy 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

Az alapvető jogok biztosa 2012. július 27-én előterjesztett indítványában az Alkotmánybíróságot az Mmtv. egyes rendelkezéseinek felülvizsgálatára és megsemmisítésére kérte. Az indítvány az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlotta továbbá annak vizsgálatát is, hogy az új szabályozási koncepció bevezetése során érvényesültek-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből következő bizalomvédelemből eredő alkotmányossági követelmények, vagy jogalkotói mulasztás áll-e fenn.

Alkotmánybíróság a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) utalt arra, hogy több döntésében vizsgálta a rokkantsági nyugellátást érintő jogszabályi változásokat, és ezúttal megállapította, hogy *a rokkantsági nyugellátásra való jog az Alkotmánybíróság 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 Abh.-ban az Alkotmánybíróság hivatkozott a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatra, amely kimondta, hogy „a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer kialakításakor és működtetésekor az Alkotmányból fakadó alapvető követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításáról gondoskodni. Az ugyancsak hivatkozott 37/2011. (V. 10.) AB határozat ehhez kapcsolódóan rögzíti, hogy az államnak „be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is”.

Az alkotmány alapjogi katalógusából tehát e megélhetési minimumon túl nem következtek alanyi szociális jogok, azokat a törvényhozásnak (és a bírói gyakorlatnak) kellett meghatározni. Lényeges kérdésként merült ezért fel, hogy a nemzetgazdaság mindenkori teherbíró képességére hivatkozással a törvényhozó milyen feltételekkel csökkentheti, illetve vonhatja meg a már elismert jogosultságokat. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az ellenszolgáltatás fejében szerzett, járulékfizetési kötelezettségen alapuló ellátás, mint például a saját jogú öregségi nyugdíj, az özvegyi nyugdíj és a saját jogú hozzátartozói nyugellátás a biztosítási elem miatt tulajdonvédelemben részesül.

A biztosítási elemet („vásárolt jogi jelleget”) nem tartalmazó szociális ellátások esetében a jogállamiságból következő garanciákat (bizalomvédelem, kellő felkészülési idő) kell figyelembe venni alkotmányossági mérceként. A 11/1991. (III. 29.) AB határozat és a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat alapján a *bizalomvédelem, vagy a szerzett jogok védelmének tesztje* a jogbiztonság részét képező kellő felkészülési idő követelményének a már meglévő jogosultságokra történő vonatkoztatása. Meglévő jogosultság hiányában az Alkotmánybíróság csak a norma megismeréséhez szükséges időt kérheti számon a jogalkotáson. A két esetben tulajdonképpen a bizakodás alapja erősségének a különbségéről van szó.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kiemelte, hogy az Alkotmányhoz képest az Alaptörvény már a szociális biztonság korábitól eltérő felfogását képviseli. Az Alaptörvény O) cikk első fordulata szerint mindenki felelős önmagáért, az Alaptörvény XIX. cikke pedig részletesen kibontja a szociális biztonság tartalmát: „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.”

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, mely az érintettek tisztességes eljáráshoz és szociális biztonsághoz való jogával összefüggésben visszasságot idézett elő.

Az Abh. utalt arra, hogy az Alaptörvény rendelkezései jelzik a nyugellátások rendszerének módosítására, adott esetben szociális ellátássá 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. Az Abh. szerint még explicitebbé tette a szociálpolitikai változtatás szándékát az alkotmányozási folyamat során az Alkotmányba 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. Az alkotmánymódosítás módot ad arra, hogy a törvényhozó a már fennálló nyugellátásokat is ezen alkotmányi elveknek megfelelően rendezze át úgy, hogy a nyugellátásban részesülő, az öregségi nyugdíjkorhatárt még be nem töltött személyek a társadalombiztosítási vagy a szociális rendszer keretében, illetve a munkaerőpiacra való visszatérési lehetőség megnyitásával megélhetésükhöz hozzájáruló juttatásban részesüljenek.

Az Abh. rögzíti, hogy az Mmtv. 2012. január 1-től a megváltozott munkaképességű személyek számára nem nyugellátást, hanem egészségbiztosítási ellátást biztosít. Egyfelől pénzbeli (rehabilitációs vagy rokkantsági) ellátást, másfelől rehabilitációs szolgáltatásokat.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megállapította, hogy nem felel meg az esélyegyenlőség követelményének az Mmtv. azon szabálya, amely a rehabilitációs pénzbeli ellátás folyósítását szüneteltetni rendelte arra az esetre, ha az ellátott keresőtevékenységet végez. Az Abh. 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 1-jétől folyósítandó ellátásokról, így nem látta indokoltnak mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását.

2. Hivatalba lépésem óta az elmúlt években *folyamatosan figyelemmel kísértem a megváltozott munkaképességű személyek ellátórendszerének alakulását.* Az AJB-4860/2012. számú jelentés óta ugyan egyes, abban kifogásolt problémákat orvosolt a jogalkotó, az azóta beérkezett panaszbeadványok száma és tartalma arra enged következtetni, hogy az ellátásra történő jogosultság kérdése mind a mai napig alapjogi aggályokat vet fel.

2.1. Hatályba lépésekor az Mmtv. 2. § (1) bekezdése az alábbiak szerint szabályozta a jogosultsági feltételeket: *megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira jogosult az, akinek az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű (megváltozott munkaképességű személy), és aki*

a) a kérelem benyújtását megelőző 5 éven belül legalább 1095 napon át a Tbj. 5. §-a szerinti biztosított volt,

b) keresőtevékenységet nem végez és

c) rendszeres pénzellátásban nem részesül.”

A Hivatalhoz forduló panaszosok kérelmét azért utasították el, mert *a törvényben előírt időtartamon belül a szükséges biztosítási idővel nem rendelkeztek,* egészségkárosodásuk és egyéb körülményei alapján azonban egyértelműen ellátásra jogosultak és arra rászorultak voltak. E személyek az ellátórendszer megváltozása előtt a rokkantsági nyugellátáshoz szükséges feltételeket teljesítették, és azzal számoltak, hogy az ellátásra jogosultak lesznek.

Helyzetüket súlyosan méltánytalannak tartották, hiszen többségük több évtizedes biztosítási jogviszonnal rendelkezett, fizette a járulékot.

A beadványok tanúsága szerint kialakult egy olyan személyi kör, akik a jogszabályi környezet megváltozásával és az „1095 napos szabály” beiktatásával elestek az ellátástól, amelyre számítottak. Ezek a személyek utólag nem tudják teljesíteni a feltételt, illetve jellemzően éppen a már fennálló egészségkárosodásuk akadályozta meg őket ebben, így *ellátatlanná válnak.* A panaszosok között volt, aki azért nem kapott ellátást, mert a kérelem

benyújtása előtti 5 éven belül GYES-ben², gyermeknevelési, anyasági támogatásban, ápolási díjban részesült, más a rendkívül leromlott egészségi állapota, folyamatos műtétei miatt nem tudta teljesíteni a feltételt.

Fenti problémát a biztos jelezte az AJB-4860/2012. számú jelentésben, a vizsgálat során az Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális és családügyért felelős államtitkára arról tájékoztatta, hogy az előzetes biztosítási időbe beszámított időtartamokat úgy határozták meg, hogy az egészségbiztosítási ellátásnak minősülő *rehabilitációs vagy rokkantsági ellátás járulékfizetéssel megalapozott legyen*. Ez álláspontja szerint úgy volt biztosítható, ha az ellátott biztosítottnak minősül, vagy az előzetes biztosításban töltött ideje alapján más társadalombiztosítási ellátásban részesül. Mivel *a gyermekgondozási segély és a gyermeknevelési támogatás nem társadalombiztosítási ellátás, valamint tekintettel arra, hogy a Tbj. értelmében a gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban részesülő személy a segély/támogatás összege után pénzügyi egészségbiztosítási járulékot nem, csak nyugdíjjárulékot fizet, a megváltozott munkaképességű személyek ellátására nem szerez jogosultságot*. Ez alól kivételt képez a tájékoztatás szerint az az eset, ha az érintett személy az ellátás mellett végzett keresőtevékenységére tekintettel biztosítottnak minősül. Az államtitkár jelezte, hogy a Tbj. értelmében a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai egészségbiztosítási ellátások, amire járulékfizetési kötelezettség alapján lehet jogot szerezni. *Az Mmtv. alapján pedig nincs lehetőség a méltányossági ellátás megállapítására.*

Az ombudsmani vizsgálat idején a tárcánál folyamatban volt a jogosultsági feltételként meghatározott előzetes biztosítási időre vonatkozó Mmtv. 2.§ (1) bekezdés a) pontjának felülvizsgálata, és annak alapján a módosításának előkészítése. A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal főigazgatója is arról tájékoztatta a biztost a jelentéssel kapcsolatban, hogy az addigi tapasztalatok ismeretében a probléma megoldására jogszabály módosítást kezdeményezett. A jogalkalmazó felismerte ugyanis azt, hogy vannak, akik bizonyíthatóan egészségi állapotuk miatt nem rendelkezhetnek az ellátásokhoz szükséges biztosítási idővel, ugyanakkor hosszú szolgálati időt szereztek.

2.2. Az említett, 2014. január 1-jével hatályos törvénymódosítás kiszélesítette a figyelembe vehető előzetes biztosítási időtartamot. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira ezt követően az lett jogosult, akinek az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű, és aki

- a) a kérelem benyújtását megelőző
 - aa) 5 éven belül legalább 1095 napon át,
 - ab) 10 éven belül legalább 2555 napon át vagy
 - ac) 15 éven belül legalább 3650 napon át a Tbj. 5. §-a³ szerinti biztosított volt;
- b) keresőtevékenységet nem végez és
- c) rendszeres pénzellátásban nem részesül.⁴

Mindez azt jelenti, hogy a kérelem benyújtását közvetlenül megelőző 5 éven belül 3 év, 10 éven belül 7 év, 15 éven belül 10 év biztosított jogviszonnyal kell rendelkeznie az igénylőnek az ellátás megállapításához.

² 2016. január 1-jétől a gyermekgondozási segély elnevezése gyermekgondozást segítő ellátás.

³ A Tbj. 5 §-a alapján biztosított személyek köre megtalálható a Mellékletben

⁴ Az Mmtv. 2. § (2) bekezdése alapján az (1) bekezdés a) pontjában foglaltaktól eltérően *biztosításának tartamára tekintet nélkül jár a megváltozott munkaképességű személyek ellátása annak, aki iskolai tanulmányai megszűnését követő 180 napon belül biztosítottá vált, és a kérelem benyújtását megelőzően 30 napnál hosszabb megszakítás nélkül biztosított volt, vagy aki 2011. december 31-én rokkantsági nyugdíjban, baleseti rokkantsági nyugdíjban, rehabilitációs járadékban vagy az egészségkárosodott személyek szociális járadékaiban részesült. Az Mmtv. 2. § (3) bekezdése alapján az (1) bekezdés a) pontja szerinti biztosítási időbe be kell számítani a biztosítás megszűnését követő táppénz, baleseti táppénz, terhességi-gyermekágyi segély, csecsemőgondozási díj, gyermekgondozási díj, álláskeresési támogatás folyósításának az idejét, a rokkantsági nyugdíj, baleseti rokkantsági nyugdíj, rehabilitációs járadék, egészségkárosodott személyek szociális járadékai és megváltozott munkaképességű személyek ellátása folyósításának idejét. a nyugellátásra jogosító szolgálati idő és nyugdíjalapot képező jövedelem szerzése céljából a Tbj. 34. §-a szerint kötött megállapodás alapján szerzett szolgálati időt, amennyiben a megállapodást 2011. december 31-éig megkötötték.*

A beérkezett panaszbeadványok összefoglalása

1. Az Mmtv hatályba lépése óta, mind az időközben bekövetkező, korábbiakban részletezett jogszabály-módosítás előtt, mind azt követően, továbbra is számos beadvány érkezett olyan panaszosoktól, akik jellemzően súlyosan egészségkárosodottak (egészségi állapotuk mértéke a szakértői vélemények szerint mindössze 10-40%), de nem rendelkeznek elegendő előzetes biztosításban töltött időszakokkal, és betegségük okán, azt már meg sem tudják szerezni, így kiesnek az ellátórendszerből. *A helyzet súlyosságát érzékeltetve, az Mmtv. hatályba lépése óta fennálló probléma okán keletkezett tipikus panaszokat az alábbiakban röviden ismertetem.*

1.1 Az *AJB-6426/2012.* számú ügyben a panaszos feleség előadta, hogy a férje egészségkárosodásának mértéke 86%, súlyosan áttétes, daganatos beteg. elmondása szerint 32 év munkavisztonnyal rendelkezett, 2006-tól próbált regisztrált álláskeresőként elhelyezkedni, de betegsége miatt sehol sem alkalmazták, a kérelem beadását megelőző öt éven belül táppénzben nem részesült. Az igénylő panaszának benyújtásakor az önkormányzat által biztosított havi 10.300 forint összegű segélyből élt, alacsony jövedelmük miatt közösen nevelt 14 éves gyermekük szociális biztonsága is veszélybe került. Kérelmét elutasították, mert nem felelt meg a jogszabályban előírt biztosítási időre vonatkozó feltételnek.

1.2 Hasonló panaszt fogalmazott meg az *AJB-7187/2013.* számú ügy panaszosa. A beadványozó hölgy 52 éves, panasz szerint 28 év munkavisztonnyal rendelkezik. 2010. július 10-től súlyos daganatos betegsége miatt – 86%-os egészségkárosodással – rokkantsági nyugdíjban részesült 2011. szeptember 30-ig. Ezt megelőzően szociális segélyt és GYES-t folyósítottak a részére. 2012-ben szembesült azzal, hogy bár egészségi állapota alapján jogosult lenne a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira, a komplex minősítés szerint össz-szervezeti egészségkárosodása 66%, kérelmét első és másodfokon is elutasították, mert az egyik jogszabályi feltételnek – 5 éven belül legalább 1095 nap biztosított jogviszony szükséges – nem felelt meg. Mivel 2011. december 31-én nem részesült rokkantsági nyugdíjban (előtte 3 hónappal szűnt meg ez az ellátása), így nem folyósították tovább részére a megváltozott munkaképességű személyek ellátásait. Semmilyen ellátásban nem részesül, munkát súlyos betegsége miatt nem kap, a rokkantsági ellátórendszer megváltozása miatt önhibáján kívül kiesett az ellátórendszerből.

1.3 Az *AJB-2563/2014.* számú panasz beadványozójának férje 2006-ban, 53 évesen vesztette el állását. Rossz egészségügyi állapotban volt, munkát nem talált, a panasz szerint 2006 novemberétől 2010 májusáig a munkaügyi központ által felajánlott közmunkát végezte. Időközben perforált a gyomra, magas vérnyomása lett, nem tudta emelni egyik karját. 2013. év elején gégerákot diagnosztizáltak nála, a szakhatóság össz-szervezeti egészségkárosodását 80%-ban állapította meg, mivel azonban nem rendelkezett az előírt – akkor még 1095 nap – biztosítási idővel, kérelmét elutasították.

A panaszos számításai szerint az időközben bekövetkező jogszabály-módosítás sem hozza kedvezőbb helyzetbe, mert a kérelem benyújtása előtt 10 éven belül nem szerzett legalább 7 év, 15 éven belül legalább 10 év biztosítási időt. A panasz benyújtásakor 25.650 forint segélyből élt, választhatott, hogy vagy eszik, vagy a rezsijét és a közös költséget fizet ki. Betegsége előtt 41 év 117 nap szolgálati időt szerzett, amellyel a rendszer-átalakítás előtti, rokkantsági nyugdíjrendszerben jogosultságot szerzett volna az ellátásra, ezen időszak alatt mind nyugdíjjárulék, mind egészségbiztosítási járulékfizetési kötelezettsége fennállt. Betegsége miatt azonban utólag már nem tudja megszerezni a szükséges biztosítási időtartamot.

1.4 Az *AJB-777/2016.* számú ügyben – a 62 éves panaszost 2014 februárjában műtötték meg, melynek következtében bal lábát combtól lefelé elvesztette. 2014 áprilisában vett részt a megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránt indított eljárásban a szakértői vizsgálaton, a bizottság véleménye szerint egészségi állapota mindössze 10%.

Az ellátás iránti kérelmét azonban elutasították, mert nem szerezte meg a szükséges előzetes biztosítási időt. Ezt követően megszüntették a nyugdíj előtti álláskeresői segély folyósítását részére, majd a *szociális ellátórendszer* egyéb ellátásait szeretne volna igénybe venni, aktív korúak ellátására azonban azért nem volt jogosult, mert családjában az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelem meghaladta a törvény által megengedett összeghatárt. Felesége nyugdíja tehát túl magasnak bizonyult, így a panaszos, mind a társadalombiztosítási ellátórendszerből, mind a szociális ellátórendszerből kiesett, jelenleg 19.967 forintból él, és idős korára arra kényszerül, hogy felesége tartsa el. A panaszos a helyzetét súlyosan méltánytalannak érzi.

1.5 Az *AJB-3448/2014.* számú ügy panaszosa unokája ügyében fordult hivatalomhoz. A fiatal fogyatékossgal él, 2014 áprilisában a szakértői bizottság 76%-os össz-szervezeti egészségkárosodást állapított meg nála, kérelmét azonban elutasították az előzetes biztosítási idő hiánya miatt.

1.6 Az ismertetett ügyek alapján látható tehát, hogy az ellátórendszerből kieső panaszosok zömében súlyosan egészségkárosodott személyek, jellemzően hosszú megszerzett szolgálati idővel. Az *AJB-2498/2014.* számú ügy panaszosa állítása szerint 32 év szolgálati időt szerzett megbetegedése előtt, 1974 óta dolgozott 2006-ig, amikor is állását elvesztette. Ezt követően elhelyezkedni nem tudott, majd 2012 novemberében gégetumor következtében megrokkant, később pedig amputálni kellett a jobb karját. 91%-os össz-szervezeti egészségkárosodást vélelmeztek nála, több alkalommal, legutóbb 2014 februárjában is kérelmezte a megváltozott munkaképességű személyek ellátását, igényét azonban rendre elutasították, mert az előzetes biztosítási időtartamra vonatkozó feltételt nem tudta teljesíteni, a többi panaszoshoz hasonlóan, betegségéből fakadóan.

2. Van az ellátásból kieső személyeknek egy másik csoportja, azon emberek, akik azért esnek el a Mmtv. biztosította ellátástól, *mert a jogszabályban meghatározott 5-10-15 éven belül olyan ellátást folyósítottak a részükre, melyből nem vonnak egészségbiztosítási járulékot, így az nem számít biztosítási időnek.* Ezen panaszosok jellemzően betegségük előtt évekig-évtizedekig gyermekeket neveltek, vagy hozzátartozóikat ápolták, GYES-ben, anyasági támogatásban, ápolási díjban és aktív korúak ellátásában részesülő személyek.

2.1 Az *AJB-775/2016.* számú ügy panaszosa 30 év 115 nap szolgálati idővel rendelkezik. 2010. február 16-tól 2014. április 22-ig részesült aktív korúak ellátásában, ezt követően ellátatlan lett, 2013-ban szívinfarktusa volt. Legkisebb havi gyógyszerköltsége 12.000 Ft, közgyógyellátásban sem részesül. Össz-szervezeti egészségkárosodása a másodfokú bizottság állásfoglalása szerint 50%, foglalkozási rehabilitációját nem javasolták, 10 éven belül 2015 nap, 15 éven belül 3439 nap biztosítási időt ismert el nála a hatóság, kérelmét elutasították, mert az aktív korúak ellátása (foglalkoztatást helyettesítő támogatás) folyósításának időszaka nem számít biztosítási jogviszonynak.

2.2 Az *AJB-3797/2012.* számú ügy panaszosa 2007-től GYES-ben, illetve anyasági támogatásban részesült a kérdéses időszakban. Megrokkánásakor 60%-ban állapították meg egészségkárosodásának mértékét. Beadványa szerint csípőprotézis műtétje után azonnal kérte leszázalékolását, ám nála sem teljesült az előzetes biztosítási időre vonatkozó feltétel.

2.3 A legtöbb panaszos ezen a területen beadványában *az ápolási díj időszakának jogosultsági időként való el nem ismerését sérelmezte.*

2.3.1 Az *AJB-4833/2014.* számú ügyben a beadványozó azt kifogásolta, hogy megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti igényét 47%-os megmaradt egészségi állapot mellett (foglalkozási rehabilitációja nem javasolt), több mint 31 év szolgálati idővel elutasították, mert 15 éven belül csak 640 nap biztosítási időt ismertek el esetében. Előadta, hogy 100%-os rokkant, mozgáskorlátozott, Down-szindrómában szenvedő testvére 24 órás felügyeletet igényelt, édesanyja is évek óta mozgássérült volt, így nem tudta gyermekét ellátni.

Amikor 2000-ben édesapja elhunyt, a munkahelyét elhagyva kénytelen volt ápolási díjra menni, hogy családját ápolja. 2012-ben testvére, 2013-ban édesanyja is elhunyt, a sok emelgetésbe pedig ő maga is belerokkant, 3 gerincsérve lett, fájdalmai miatt sokszor felkelni sem tud. *„Elképzelhetetlennek tartom, hogy azért mert a szeretteimet nem adtam be valamilyen egészségügyi intézetbe, hanem otthon ápoltam havi nettó 28.000.-Ft ért és nem háritottam rá az ápolásukat az Államra - aminek a költsége a többszöröse lett volna annak amit én kaptam - ezért nem kaphatok rokkantsági ellátást”*– írta panaszában. Beadványa hivatalomhoz történő eljuttatásakor az önkormányzattól havi 25.650 Ft szociális segílyt kapott, melyből a lakásfenntartási költségek kifizetése után alig marad ennivalóra.

2.3.2 Az *AJB-2204/2015.* számú ügyben a panaszost daganatos betegséggel 2012-ben műtötték először. Megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti igényét azonban elutasították, mert annak ellenére, hogy megmaradt egészségi állapota mindösszesen 20%, a kérelem benyújtását megelőző 5 éven belül 237 nap, 10 éven belül 237 nap, 15 éven belül 1416 nap biztosítási időt szerzett. A panaszos szintén ápolási díjban részesült 2003-tól 2011-ig. Agyvérzésen átesett, ágyhoz kötött édesanyját és látását teljes mértékben elvesztett édesapját ápolta, mely mellett nem tudott egyéb munkát vállalni, így biztosítási időt szerezni. Elhalálózásuk után ő is lebetegedett, végbédaganata lett, elhelyezkedni végleg nem tudott. Panasztételekor 26.220 forint önkormányzati juttatásban részesült, melyből minden hónapban el kell döntenie, hogy ételmezt vesz, vagy a közüzemi számláit fizeti be.

2.3.3 Egy háromgyermekes édesanya is hivatalomhoz fordult *AJB-4153/2014.* számú beadványában. Ő 56 éves, tanulmányai befejezése után elhelyezkedett, 16 évig egy munkahelyen dolgozott, ez idő alatt születtek meg gyermekei, 1998-ban, 40 évesen a 3. gyermeke. Már a várandósság idején jelentkeztek egészségügyi problémái, 1999-ben műtetre került sor. 2001-ig GYES-en volt kislányával, ezt követően a szövetkezet, ahol dolgozott, megszüntette munkaviszonyát. 3 gyermekkel – segítő nagymama nélkül – sehol nem akarták alkalmazni. Főállású anya lett, gyermeknevelési támogatásban részesült, miközben kislányánál súlyos asztma alakult ki, így 2007-ig beteg gyermeke okán GYES-t vett igénybe. Ekkorra édesapja egészségi állapota is nagymértékben leromlott, ápolása miatt 2012-ig ápolási díjban részesült a panaszos. 50%-os egészségkárosodást vélelmenyeztek nála, de a GYES-en és ápolási díjon töltött idő miatt nem rendelkezik elegendő biztosítási jogviszonnal. Az elutasítás után próbált dolgozni, ám állapota rohamosan rosszabbodott, így jelenleg *„se ellátása, se egészsége”*. Egész életét végigdolgozta, és úgy érzi, a gyakran elhangzó mondat, mely szerint a *„nagy család és a nagy családos anyák meg vannak becsülve”* semmit sem ér, a jogszabály számára *„igazságtalan és embertelen”*.

2.3.4 Hasonló problémáról számolt be az *AJB-8951/2012.* számú ügy panaszosa, aki 40 év 26 nap szolgálati idővel rendelkezett, 2008. január 1-jétől ápolási díjban részesült, ám az ezzel járó sok stressz miatt stroke-ot kapott. Tekintettel azonban arra, hogy az ápolási díj nem eredményez biztosítási jogviszonyt, megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti igényét elutasították. Hasonlóan az *AJB-8366/2012.* számú ügy beadványozójához, aki 2006 óta részesült emelt összegű ápolási díjban felesége után, össz-szervezeti egészségkárosodása 80%, az említett okok miatt azonban ő is kiesik az ellátórendszerből.

Az előzetesen megszerzendő időszakok tekintetében a panaszosok túlnyomó része, az ápolási díjban, GYES-ben részesülő beadványozóknak pedig feltételezhetően mindegyike *a rokkantsági nyugdíjrendszerben jogosultságot szerzett volna* az egészségkárosodása okán járó *ellátásra*, hiszen megbetegedésük előtt több évtized szolgálati időt szereztek, illetve ellátásaikból (GYES, ápolási díj) levonták a nyugdíjárulékot. Hiába kérelmezték az ellátást megrokkánásukat követően minél hamarabb, az ellátórendszer megváltozásával – amely a szolgálati idő helyett az egészségbiztosítási járulékfizetéssel lefedett időszakot veszi alapul – a jogszabály kizárta őket az ellátórendszerből.

A megkeresésekre adott válaszok

1. Figyelemmel a fenti panaszbeadványokban is jelzett, folyamatosan jelentkező problémákra és aggályokra az Mmtv. hatálybalépése óta az alapvető jogok biztosa több alkalommal fordult megkereséssel az Emberi Erőforrások Minisztériumának a területért felelős vezetőihez azzal a kérdéssel, hogy tervez-e a szaktárca méltányossági intézkedéseket bevezetni azon személyi kört illetően, akiket a jogszabályváltozás a fenti módon súlyosan hátrányosan érintett.

1.1 A *szociális és családtügyért*, majd később a *szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár* válaszaiban a biztost arról tájékoztatta, hogy az Mmtv. 2012. január 1-jei hatályba lépésekor kizárólag az a személy részesülhetett ellátásban, aki – a további, jelenleg is hatályos jogosultsági feltételek teljesítése mellett – a kérelem benyújtását megelőző 5 éven belül legalább 1095 napon át a Tbj. 5. §-a szerinti biztosított volt.

Az államtitkár kiemelte, hogy az ellátórendszer átalakítását követő visszajelzések, valamint a gyakorlati tapasztalatok figyelembe vételével a szabályozás akként módosult, hogy lehetővé teszi a jogosultság megszerzését azok esetében, akik hosszú éveken át munkát végeztek, így biztosítottak voltak, azonban az egészségi állapotuk, vagy egyéb méltánylást érdemlő körülményük folytán a kérelem benyújtását megelőző 5 éven belül nem rendelkeztek 1095 nap biztosítási idővel. A módosítás eredményeként 2014. január 1-jétől kiszélesedett az ellátásra jogosultak köre azáltal, hogy a Tbj. szerinti biztosított státusz fennállásának vizsgálata további intervallumok tekintetében is lehetővé vált. E dátumtól kezdődően az a személy is jogosultságot szerezhet az ellátásokra, aki a kérelem benyújtását megelőző 10 éven belül 2555 napon át, vagy 15 éven belül 3650 napon át biztosított volt.

A kapott tájékoztatás alapján az államtitkár úgy látja, hogy a fentiekben túlmenően az Mmtv. tekintettel van olyan speciális élethelyzetekre, amikor a megfelelő biztosítási idő megszerzésére nincs lehetőség. Az államtitkár szerint az Mmtv. 3. § (2) bekezdése alapján megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira szerezhet jogosultságot az a személy is, aki az iskolai tanulmányai megszűnését követő 180 napon belül biztosítottá vált, és a kérelem benyújtását megelőzően 30 napnál hosszabb ideig megszakítás nélkül biztosított volt.⁵ Továbbá az is, aki 2011. december 31-én rokkantsági nyugdíjban, baleseti rokkantsági nyugdíjban, rehabilitációs járadékban vagy az egészségkárosodott személyek szociális járadékaiban részesült. Ilyenkor az Mmtv. 2. § (2) bekezdésének értelmében *a főszabálytól eltérően a törvényben nevesített ellátás a biztosítási időtartamra tekintet nélkül jár.*

Az államtitkár utalt arra, hogy az Mmtv. 2. § (3) bekezdése a biztosítási idő számítása terén további kedvezményeket biztosít, kimondja, hogy a biztosítási időbe be kell számítani:

- a biztosítás megszűnését követő táppénz, baleseti táppénz, terhességi-gyermekágyi segély, csecsemőgondozási díj, gyermekgondozási díj, álláskeresői támogatás folyósításának az idejét,
- a rokkantsági nyugdíj, baleseti rokkantsági nyugdíj, rehabilitációs járadék, egészségkárosodott személyek szociális járadékai és megváltozott munkaképességű személyek ellátása folyósításának idejét,
- a nyugellátásra jogosító szolgálati idő és nyugdíjalapot képező jövedelem szerzése céljából a Tbj. 34. §-a szerint kötött megállapodás alapján szerzett szolgálati időt, amennyiben a megállapodást 2011. december 31-éig megkötötték.

Az államtitkári válasz értelmében az Mmtv. szerinti ellátásokon túl a megváltozott munkaképességű személyek ellátórendszerének *van olyan eleme is, amelynek az előzetes biztosítási idő megszerzése nem jogosultsági feltétele.*

⁵ Megjegyzendő a válaszban foglaltakkal kapcsolatban, hogy Mmtv. 2. § (2) bekezdés a) pontja úgy rendelkezik, hogy biztosítási időtartamára tekintet nélkül jár a megváltozott munkaképességű személyek ellátása annak, aki iskolai tanulmányai megszűnését követő 180 napon belül biztosítottá vált, és a kérelem benyújtását megelőzően 30 napnál hosszabb megszakítás nélkül biztosított.

A rokkantsági járadékról szóló 83/1987. (XII. 27.) MT rendelet (a továbbiakban: MT rendelet) alapján azon személy, aki a 25. életéve betöltése előtt teljesen munkaképtelenné vált, vagy 80 %-os vagy azt meghaladó mértékű egészségkárosodást szenvedett rokkantsági járadékra válhat jogosulttá. Az ellátás tehát azok számára nyújt segítséget, akik olyan korai életkorban váltak megváltozott munkaképességűvé, hogy biztosítási idő megszerzésére nem volt módjuk.⁶

Az államtitkár álláspontja szerint a megváltozott munkaképességű személyek ellátórendszere – az Mmtv. szerinti ellátások elsődleges társadalombiztosítási jellegének szem előtt tartásával – *számos olyan elemet tartalmaz, amelyek lehetővé teszik a biztosítási idő megszerzésének nehézségeiből adódó speciális élethelyzetek kezelését.*

Hangsúlyozta, hogy a jogalkotói szándék a megváltozott munkaképességű személyek ellátórendszerének átalakításával egy olyan *zárt, a szubjektivitást kiküszöbölő rendszer megalkotása volt, amelyben kizárólag az objektív, normatív feltételeknek megfelelő személyek lehetnek az ellátások jogosultjai.* A különös méltánylást igénylő esetek egyedi elbírálásának igénye a jelenlegi ellátórendszer rövid története során többször felmerült, de a koherencia fenntartása érdekében továbbra is indokoltnak tartja a diszkrecionális elemek mellőzését.

Az államtitkár arról is tájékoztatott, hogy a megfelelő biztosítási idővel nem rendelkező, nehéz helyzetben élő személyek részére a szociális ellátórendszer egyik pénzbeli ellátása, az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás is segítséget nyújthat. Bár a Szocvtv. 2015. március 1-jével jelentős mértékben módosult, az állam által garantált és finanszírozott, egészségkárosodáshoz kapcsolódó szociális ellátás a továbbiakban is biztosított és elérhető valamennyi rászoruló személy számára.

Beszámolt a Szocvtv-t érintő legfontosabb változásról, hogy a segélyezési rendszer átalakításával a korábban jegyzői hatáskörben lévő aktív korúak ellátásának megállapítása a járási hivatal hatáskörébe került, illetve megváltoztak az ellátás igénybevételének jogcímei. Az Szocvtv. 37. § (1) bekezdése alapján aktív korúak ellátására való jogosultság keretében egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás biztosított azoknak, akik az egészségkárosodásuk miatt munkavégzésre nem alkalmasak. Egészségkárosodottnak kell tekinteni azt a személyt, aki

- munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette,
- legalább 50%-os mértékű egészségkárosodást szenvedett, vagy akinek az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján nem haladja meg az 50%-os mértéket, vagy
- vakok személyi járadékában vagy fogyatékosági támogatásban részesül.

Jelezte továbbá azt is, hogy az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás havi összege a család jövedelmétől és szerkezetétől függ, de nem haladhatja meg a nettó közfoglalkoztatási bér 90%-át, ami jelenleg 46.662 forint. Az államtitkár kiemelte, hogy az Mmtv-beli ellátásra történő jogosultsági feltétel meghatározása során alapvető szempont volt, hogy a megváltozott munkaképességű személyek mind teljesebb köre részesülhessen a pénzbeli ellátásokban. Cél ugyanakkor az is, hogy az érintettek az egészségkárosodás bekövetkezését követően – amennyiben az szükséges – ésszerű időn belül igénybe vegyék az ellátásokat, amelyek kiemelten a megváltozott munkaképességű személyek megmaradt, fejleszhető képességeire épülő foglalkoztatás központú rehabilitációra, társadalmi reintegrációra is irányulnak. Jelezte, hogy az ellátások azon személyek kieső jövedelmének pótlásához hivatottak segítséget nyújtani, akik korábban a munka világának aktív résztvevői voltak, de a munkaerőpiacról az egészségi állapotuk romlásával kiszorultak.

⁶ Az MT rendelet 2016. január 1-től hatályos módosítása szerint rokkantsági járadékra jogosult az a személy, akinek a 25. életéve betöltése előtt keletkezett egészségkárosodása legalább 70%-os mértékű, és nyugellátásban, baleseti nyugellátásban vagy megváltozott munkaképességű személyek ellátásában nem részesül. A rokkantsági járadékra jogosult személy egészségi állapotát a döntésben meghatározott időpontban felül kell vizsgálni.

Az ellátásra való jogosultság alapja így a társadalombiztosításban töltött időhöz kapcsolódik, a jogosultságot járulékfizetés alapozza meg.

1.2 A rokkantsági ellátórendszer átalakítására irányuló 2012-es átfogó vizsgálat során, a megváltozott munkaképességű személyek ellátása kapcsán az *ápolási díj* vonatkozásában az államtitkár arról tájékoztatót, hogy az ápolási díj a Szocvtv. 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 tájékoztató szerint 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 ápoló-gondozó személyek számára az általuk végzett ápolási, gondozási tevékenység 2014. január 1-jével *speciális foglalkozási jogviszonnyá* történő alakításának lehetőségét.

A szaktárcát 2015-ben *e felülvizsgálat eredményével kapcsolatban* is megkerestem, amellyel összefüggésben az államtitkártól azt a tájékoztatást kaptam, hogy az ápolási díj foglalkozási jogviszonnyá alakítása munkajogi szempontból *számos dilemmát vetett fel*, mivel az a saját hozzátartozó ápolását foglalja jogi keretek közé, és ehhez nem illeszkednek a foglalkoztatásból következő élethelyzetek, továbbá az ápolást-gondozást végzőknek és a foglalkoztatóiknak is jelentős adminisztrációs terhet jelentene. Mindezekre tekintettel az a döntés született, hogy az ápolási díj foglalkoztatási jogviszonnyá alakítása jelenleg nem időszerű, ugyanakkor a támogatási rendszer fejlesztése érdekében 2014. január 1-jétől kiemelt ápolási díj létrehozására, továbbá a fokozott ápolást igénylő személyt ápoló hozzátartozó számára biztosítható emelt összegű ápolási díj összegének emelésére került sor. Az államtitkár jelezte, hogy a hozzátartozójukat ápolók munkájának megbecsülése kiemelt fontosságú, így az ápolási díj rendszere továbbfejlesztésének lehetőségeit a tárca vizsgálja.

2. Megkeresésemre adott válaszában az *Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (a továbbiakban: NRSZH) főigazgatója* tájékoztatót, hogy a nyugdíjrendszer fenntarthatósága mind hazánkban, mind nemzetközi téren komoly nehézség. Magyarországon a nemzetközi összehasonlításban is kedvezőtlen a demográfiai helyzet, alacsony a foglalkoztatottsági szint.

A főigazgató kitért arra, hogy a rokkantsági nyugdíjasok száma a rendszerváltás időszakában jelentősen megnövekedett: a 90-es évek elején a rendszerbe kerülők évenkénti száma megközelítőleg 60-70 ezer között volt. Ennek oka az egészségi állapot megromlása mellett a munkaerő-piaci viszonyok változása, az elhelyezkedési lehetőségek beszűkülése. Magyarországon a gazdasági átalakulás mintegy 1,5 millió munkahely elvesztésével járt. A munkanélküliség elsőként és legnagyobb mértékben a munkaerőpiacon hátrányos helyzetű rétegeket, többek között a megváltozott munkaképességű személyeket érintette.

A „rokkantosság” ekkor sokak számára a munkanélküliség alternatíváját jelentette, azzal, hogy ezek a személyek passzív ellátásra (szociális járadék, rokkantsági nyugdíj) kényszerültek, így kikerültek a munkaerő piacról. Míg 1990-ben 233 ezren voltak azok a rokkantsági nyugdíjban részesülők, akik még nem töltötték be az öregségi nyugdíjkorhatárt, addig 2003-ra számuk megduplázódott, *2011-ben már 845.913 fő részesült rokkantsági vagy baleseti rokkantsági nyugdíjban, vagy egészségkárosodott személyek szociális járadékában.* A „rokkantossággal” kapott ellátás sokak számára egyfajta biztonságot adott, így ez vonzóbb volt, mint a munka világába történő visszatérés lehetőségét hordozó aktivitás.

A rokkantsági nyugdíjasok Magyarországon – ellentétben az Európai Unió többi tagországával – végleg elhagyták a munkaerőpiacot, azaz kiestek a járulékfizetők köréből. A Világbank 1995-ös országjelentése szerint a társadalombiztosítás hiányát leghatékonyabban rövidtávon csökkentő eszköz a rokkantsági ellátórendszer szabályainak szigorítása lenne.

A 2012. január 1-jével hatályba lépett Mmtv. célja a megváltozott munkaképességű személyek számára biztosított ellátások egységes rendszerének létrehozása volt. Az egészségkárosodott személyek ellátórendszere ugyanis az elmúlt évtizedek alatt szétagolttá vált, a különböző típusú ellátások eltérő szabályozáson alapultak, eltérő mértékben tartalmaztak rehabilitációs, a munkaerő-piacra való visszatérést segítő és ösztönző elemeket. A főigazgató szerint az új rendszer célja volt, hogy megteremtse a feltételeket a megváltozott munkaképességű személyek megmaradt, fejleszthető képességeire épülő foglalkoztatás központú rehabilitációjának, társadalmi reintegrációjának, foglalkoztatásának elősegítésére.

A komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet a komplex minősítés rendszerét objektív szempontok szerint építette fel; az egészségi állapot alapján történő minősítés orvosszakmai szempontrendszere igazodik továbbá az Egészségügyi Világszervezet ajánlásához is.

A főigazgató is kiemelte válaszában, hogy a biztosítási idő hiányában elutasított személyek nagy száma miatt, illetve annak biztosítása érdekében, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ne maradjanak rendszeres ellátás nélkül, 2014. január 1-jétől az Mmtv. 2. § (1) bekezdése módosult. A jogalkotó a módosítás során feltételezte, hogy az érintett személyi kör korábbi időszakból szerzett előzetes biztosítási idővel rendelkezik. A módosítás következtében a 2014. évben benyújtott kérelmek elbírálása során, ha az érintett a kérelem benyújtását megelőző 5 évben nem rendelkezik 1095 nap biztosítási idővel, de 10 éven belül rendelkezik 2555 nap biztosítási idővel, vagy 15 éven belül 3650 nap biztosítási idővel részére az ellátás megállapíthatóvá vált.

A biztosítási idő hiányában elutasított kérelmek száma továbbra is magas, a főigazgató álláspontja szerint bizonyos személyi kör esetében tehát nem állítható, hogy a betegségük miatt nem tudták megszerezni a jogszabály által előírt biztosítási időt. Ha valaki 5 éven belül nem rendelkezik 1095, 10 éven belül 2555, 15 éven belül 3650 nap biztosításban töltött idővel, akkor szerinte az valószínűsíthető, hogy szolgálati idő hiányában 2012. január 1-jét megelőzően sem lett volna megállapítható a rokkantsági nyugdíjra való jogosultsága. A főigazgató utalt arra, hogy akiről pedig azt feltételezzük, hogy az utolsó 5 éven belül azért nem rendelkezik 1095 biztosításban töltött nappal, mert betegsége miatt nem tudott dolgozni, 2012. január 1-jét megelőzően érvényesíthette volna rokkantsági nyugdíj igényét.

A tájékoztatás szerint az Mmtv. a biztosítási idő tekintetében kedvezményeket is megállapított. Abban az esetben, ha valaki betegsége folytán ellátásban részesült, majd állapotának javulása miatt az ellátását megszüntették, de nem tudott elhelyezkedni, vagy a fennmaradó betegsége miatt továbbra sem tudott dolgozni, akkor a korábban folyósított ellátásának idejét a biztosítási időbe be kell számítani.

A főigazgató szerint a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják tehát, hogy aki nem jogosult megváltozott munkaképességű személyek ellátására, az a korábbi ellátórendszerben sem szerzett volna jogosultságot rokkantsági nyugdíjra. Az a személyi kör, amelyik nem tudta megszerezni az Mmtv.-ben biztosított kedvezményekkel sem a szükséges biztosításban töltött időt, semmilyen társadalombiztosítási ellátásra sem szerzett jogosultságot, vagyis már évek óta ellátatlan volt. *Ezek a személyek tehát szerinte nem kiesnek az ellátórendszerből, hanem be sem tudnak kerülni az ellátórendszerbe. A főigazgató szerint a korábbi ellátórendszerben az egészségkárosodott személyek szociális járadékaira (rendszeres szociális járadék) jogosultak (2011-ben 144.212 fő) jelentős része rokkantsági nyugdíj helyett kapta az ellátást, mivel a rokkantsági nyugdíj megállapításához szükséges szolgálati idővel nem rendelkeztek.*

3. A Hivatalomhoz érkező panaszbeadványok alapján leszűrhető az, hogy az igénylők egy része azért esik el az ellátástól, mert a vizsgált időszakban (5-10-15 év) *GYES-ben* vagy *gyermeknevelési támogatásban (GYET)* részesült.

E problémát már korábbi megkereséseimben jeleztem a szaktárca felé, amelyekre azt a választ kaptam, hogy mivel *a gyermekgondozási segély és a gyermeknevelési támogatás nem*

minősül társadalombiztosítási ellátásnak, 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, ha az érintett személy az ellátás mellett végzett keresőtevékenységére tekintettel biztosítottnak minősül.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátását igénylő, gyermekgondozási segélyben részesülő személyek kapcsán az NRSZH főigazgatója jelezte, hogy a Tbj. 8. § a) pont aa) alpontjában foglaltak szerint *a biztosítás nem szünetel, ha a fizetés nélküli szabadság idejére gyermekgondozási díj, gyermekgondozási segély kerül folyósításra.* A gyermekgondozási segélyben részesültek kérelmének elutasítására tehát nem azért került sor, mert a gyermekgondozási segélyből nem vontak pénzbeli egészségbiztosítási járulékot, hanem mert a GYES folyósítását megelőzően sem rendelkezett a kérelmező munkaviszonnyal, azaz nem fizetés nélküli szabadság igénybevételével részesült gyermekgondozási segélyben.

E jogalkalmazói gyakorlatnak azonban több hozzám forduló panaszos beadványa is ellentmondott, valamint a vizsgálatom során tudomásomra jutott, hogy a Kúria több jogerős döntése a fenti tájékoztatásban foglaltaktól eltérően értelmezi a GYES-ben, GYET-ben részesülő igénylőkre vonatkozó jogszabályi rendelkezést. Az ítéletek szerint az Mmtv. 2. § (1) bekezdése kizárólag a Tbj. 5. §-a szerinti biztosított jogviszonyt veszi figyelembe a megváltozott munkaképességű személyek ellátására történő jogosultság megállapításához, annak taxatív felsorolásában azonban a GYES-ben, GYET-ben részesülő személy nem szerepel, így *őt a megváltozott munkaképességű személyek ellátása tekintetében nem lehet biztosítottnak tekinteni.* A kúriai döntések szerint az NRSZH tájékoztatásában is szereplő Tbj. 8. § a) pont aa) alpont az Mmtv-beli ellátás megállapítása szempontjából nem alkalmazható, ugyanis az Mmtv. kifejezetten a Tbj. 5. §-ában foglalt személyi kör tekintetében ismeri el a biztosítási időt az ellátásra való jogosultság megítélésénél, attól pedig eltérést nem enged. *A gyermekgondozási segély folyósításának idejére kapott fizetés nélküli szabadság nem minősül társadalombiztosítási szempontból munkaviszonnyal.* Ennek értelmében tehát az a GYES-ben részesült igénylő sem jogosult a megváltozott munkaképességű személyek ellátására, aki fizetés nélküli szabadság igénybevételével részesült gyermekgondozási segélyben.

A nem egységes jogalkalmazói gyakorlattal kapcsolatban megkereséssel fordultam az Emberi Erőforrások Minisztériumához. A szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár válaszában arról tájékoztatott, hogy az Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a megváltozott munkaképességű személyek ellátására való jogosultság egyik feltétele, hogy az ügyfél a jogszabályban meghatározott referencia-időszakon belül a Tbj. 5. §-a alapján biztosított legyen. A Tbj. 5. §-a alapján biztosítottnak minősül egyebek mellett a munkaviszonyban, közalkalmazotti, közszolgálati jogviszonyban, kormányzati szolgálati viszonyban álló személy (a továbbiakban együtt: foglalkoztatási jogviszony). A Tbj. 8. § a) pontja alapján szünetel a biztosítás a fizetés nélküli szabadság ideje alatt, kivéve egyebek mellett abban az esetben, ha a fizetés nélküli szabadság idejére csecsemőgondozási díj, gyermekgondozási díj, gyermekgondozási segély vagy gyermeknevelési támogatás (a továbbiakban együtt: gyermek gondozására tekintettel nyújtott támogatás) kerül folyósításra.

A Tbj. 5. és 8. §-ának együttes értelmezése alapján megállapítható, hogy *az a személy, akinek foglalkoztatási jogviszonya fennáll, de fizetés nélküli szabadságon van, a Tbj. alkalmazásában foglalkoztatási jogviszonyban állónak tekintendő.* Ellenkező esetben ugyanis nem lett volna szükség annak kimondására, hogy a fizetés nélküli szabadság idejére – a Tbj.-ben meghatározott kivételekkel – szünetel a biztosítás.

Az államtitkár szerint az a személy tehát, akinek foglalkoztatási jogviszonya fennáll, és fizetés nélküli szabadságot vesz igénybe, amelynek időtartama alatt gyermek gondozására tekintettel nyújtott támogatás kerül folyósításra, a Tbj. 5. §-a és 8. §-a alapján – mint foglalkoztatási jogviszonyban álló személy – biztosítottnak minősül.

Esetében ugyanis a biztosítás szünetelése alóli, a Tbj. 8. § (1) bekezdés a) pont aa) pontja szerinti kivételszabály okán a Tbj. 5. §-ában szereplő főszabályt kell alkalmazni. Természetesen a jogosultsági feltételek vizsgálatnál vizsgálni kell mind a fizetés nélküli szabadság igénybevételének, mind pedig a gyermek gondozására tekintettel nyújtott támogatás folyósításának tényét, mert a biztosított minőség csak e feltételek egyidejű teljesülése esetén állapítható meg.

A felvetéssel összefüggésben az államtitkár megkereste az NRSZH főigazgatóját, hogy a rendelkezésükre álló információk alapján tájékoztassák a jogalkalmazói gyakorlatról. A főigazgató tájékoztatása szerint a jogalkalmazói gyakorlatuk változatlan abban a tekintetben, hogy a gyermek gondozására tekintettel nyújtott támogatásban részesülő személy fizetés nélküli szabadságának időtartamát biztosítási időként figyelembe kell venni.

A szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár arról tájékoztattott, hogy jelzésekre, a gyermek gondozására tekintettel nyújtott támogatásban részesülő személy fizetés nélküli szabadsága időtartamának biztosítási időként való figyelembe vétele kérdésében a jogalkalmazói gyakorlat egységesítése céljából – szakmai irányítói jogkörében – *iránymutatást* adott ki. *Ennek megfelelően a fizetés nélküli szabadságnak azon időtartama, amelyre gyermek gondozására tekintettel nyújtott támogatást folyósítanak, az Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti jogosultsági feltétel, azaz az előzetes biztosítási idő vizsgálatánál biztosítási időként figyelembe kell venni.*

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Tekintettel arra, hogy az általam vizsgált jogi szabályozást, az Mmtv. rendelkezéseit alkalmazó Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási szervnek tekintendő, így tevékenysége vizsgálatára hatásköröm kiterjed.

Az ombudsmani gyakorlat eddig is világossá tette, hogy a biztos számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó, jogszabály-előkészítő szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, aggályokat. A vizsgálat lefolytatása különösen azért tartottam indokoltnak, mert a panaszosok beadványaiból kitűnik, hogy jogsérelmét az alkalmazott jogszabályok okozzák.

Az alapvető jogok és alkotmányos alapelvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos 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 alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érvelést 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.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, valamint II. cikkében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, valamint 54. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és jogbiztonság követelménye, valamint az emberi méltósághoz való jog tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény, mely az alkotmánybírósági gyakorlat tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálna a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

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 alkotmánybírósági 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.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírósági tézisére, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. Mindebből az is következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szerveknek kell választ adnia.

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 alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy *a méltóság az emberi léttel eleve együtt járó 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. 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.

Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte, ami azt jelenti, nem választhatók külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog az alkotmánybírósági gyakorlatában nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódott, hanem azt jelentette, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat. Az *Alkotmánybíróság szerint az emberi méltósághoz való jog a természetes személyek autonómiáját jelenti, vagyis az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja van, amelynél fogva az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá*. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs érinthetetlen lényegük.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben kiemelte, hogy az államnak be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis *az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is*.

Az Alkotmánybíróság 32/1998. (VI. 25.) AB határozatában erre építve állapította meg, 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 megvalósulásához.

Az alapvető jogok biztosja számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. Az ombudsmani gyakorlat által meghatározott különösen védendő csoportok – így az idősek, a fogyatékossgal élő személyek, valamint a betegek – tagjai esetében a közös pont, hogy helyzetük miatt kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a rászorultakat segítő szabályozás, gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségét nem látja el megfelelően. Legyen szó indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy állami kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

3. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, illetve a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. 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. Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

Az ügy érdekében

Az Abh. idézett megállapításaira, valamint az Alaptörvény szociális biztonsággal kapcsolatos rendelkezéseinek tartalmára tekintettel jelen vizsgálat során a megváltozott munkaképességű személyek ellátásával összefüggő feltételrendszert – panaszbeadványok tapasztalatai nyomán – csak *a jogállamiság elve és az emberi méltósághoz való jog érvényesülése szempontjából vizsgáltam*. Az Abh.-ban foglaltak, valamint az alkotmányozási folyamat közben végrehajtott módosítások nyomán nem volt lehetőségem rá, hogy a szociális biztonsághoz való jogra, a szerzett jogok védelmére és a bizalomvédelemre alapozott elvi megállapításokat tehessek. A vizsgálat a rendszer-átalakítás középtávú, alapjogilag releváns *következményeire* koncentrált.

Indokolt ugyanakkor felhívni a figyelmet, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága 2015. február 10-én, a *Nagy Béláné kontra Magyarország ügyben* hozott ítélete számos lényeges megállapítást tett a rokkantsági ellátórendszer átalakításával összefüggésben.⁷

A konkrét ügy kapcsán a Bíróság megállapította, hogy a kérelmező 2001-ben lett jogosult rokkantsági nyugdíjra, amelynek egyik feltétele ebben az időszakban bizonyos szolgálati idő megszerzése volt. 2010-ben a kérelmező rokkantsági nyugdíját megszüntették ugyan, de nem egészségi állapotának javulása, hanem a megváltozott szabályozás miatt.

⁷ Vö. Nagy Béláné v Hungary, Application no. 53080/13, 10 February 2015.

Az Mmtv. által 2012-ben bevezetett új rendszer szerint a kérelmező egészségi állapota miatt már jogosult lett volna a rokkantsági ellátásra, de azt a törvényben előírt biztosított idő hiányában nem kapta meg. Kérelme benyújtását megelőző 5 éven belül ugyanis csak 946 nap biztosított idővel rendelkezett az előírt 1095 nap helyett. Az össz-szervezeti egészségkárosodása 50%-os volt, tehát egészségi állapota alapján jogosult lett volna valamilyen ellátásra.

A Bíróság az ügy vizsgálata során első körben az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke (tulajdonhoz való jog) és a társadalombiztosítási, szociális ellátások közötti összefüggéseket tekintette át. Eszerint maga az Egyezmény nem korlátozza a tagállamokat annak eldöntésében, hogy milyen társadalombiztosítási rendszert hoznak létre, illetve milyen típusú és összegű ellátásokat nyújtanak e rendszer keretében. Ha olyan szabályozást vezetnek be, amely szociális ellátáshoz való jogosultság alapján nyújtott ellátást a jogszabályi feltételeknek megfelelő jogalanyok számára, akkor e szabályozás „meghatározott tulajdonosi érdeket” hoz létre. A Bíróság utalt arra, hogy a nemzeti jogrendszerek többsége felismerte: az emberek biztonságot és védelmet igényelnek az ellátásokkal kapcsolatban, így azokat jogosultság formájában kell biztosítani részükre, az alanyi jog alapján járó szociális ellátások kapcsán alkalmazható az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke. A Bíróság elfogadta a szociális juttatások csökkentésének lehetőségét a változó társadalmi, gazdasági viszonyok alapján, viszont jelezte, hogy ilyen helyzetekben mindig felmerül a tulajdon védelméhez való jog sérelmének lehetősége.

A határozat szerint egy járulékfizetés alapján keletkező juttatást kizárólag alapos indokkal lehet megszüntetni, illetve korlátozni. E korlátozásnak a Bíróság olvasatában ésszerűnek és az elérendő célhoz képest arányosnak kell lennie. Az arányosság követelménye nem áll fenn akkor, amikor egy jogalany közvetlen és súlyos érdeksérelmet szenved.

A kérelmező törvényi várományi jogosultságát a nemzeti hatóságok arra hivatkozással korlátozták, hogy a kérelem benyújtását megelőző öt éven belül nem volt 1095 napon át biztosított, jóllehet egészségi állapota nem változott kedvező irányba, illetve a rokkantsági nyugdíja kapcsán korábban megfelelt a szolgálati időre vonatkozó jogszabályi előírásnak. A Bíróság a határozatban azt elfogadta, hogy e törvényi korlátozás célja a társadalom gazdasági jóléte. *A korlátozás arányossága kapcsán ugyanakkor a Bíróság rámutatott, hogy a jogállamiság elve maga után vonja az állam társadalmi szolidaritáson alapuló kötelezettségét, hogy egy bizonyos mértékű jövedelmet garantáljon azoknak, akik munkaképessége a törvényben meghatározott szint alá süllyedt, s akik korábban a társadalombiztosítási rendszerbe járulékot fizettek.* A Bíróság szerint mivel a kérelem benyújtását megelőző öt éven belül a kérelmező nem szerezte meg a törvényben meghatározott mértékű biztosítási jogviszonyban töltött időt, így kérelmét teljes egészében elutasították, megfosztották ellátásától, ahelyett hogy a biztosítási jogviszonyban töltött idővel arányosan csökkentették volna annak mértékét (1095 nap helyett 947 nap). A Bíróság 10.000 euró kártérítést és 4.150 euró eljárási költséget ítélt meg, mivel megállapította, hogy a magyar állam megsértette az Egyezmény 1. számú kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkét.

3.1 A kellő biztosítási idő hiányában a rokkantsági ellátórendszerből „kieső”, abba bekerülni nem tudó különösen védendő személyek helyzetének orvoslásáról

Az NRSZH tájékoztatása szerint a 2015. július havi adatszolgáltatás alapján összesen 385.819 fő részesült megváltozott munkaképességű személyek ellátásában, ebből rokkantsági ellátásban részesült 259.215 fő, rehabilitációs ellátásban részesült 126.604 fő. 2011. évben a Nyugdíjbiztosítási Alap kiadásainak 22,1 %-át a rokkantsági nyugdíjak és a rehabilitációs járadékok tették ki. 2011 decemberében 845.913 fő részesült rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, átmeneti járadékban, rendszeres szociális járadékban.

Az új ellátórendszerben ellátást igénylők közül 2012-től 2015 első negyedévéig összesen 63.793 fő kérelmét utasították el. A biztosítási idő hiánya miatt elutasított kérelmek az összes kérelemhez viszonyítva 14,2 %-ot, az összes elutasított kérelemhez viszonyítva pedig 22%-ot tesznek ki.

2011. december 31-én, az Mmtv. hatálybalépésével egy *nyugdíjszerű ellátást*, melynél jogosultsági feltételként döntően a szolgálati idő számított (vagyis az az időszak, amelyre a biztosítottól a nyugdíjjárulékot levonták, illetve megfizették), egy *egészségbiztosítási ellátás* váltott fel, amelynek következtében – immár a szolgálati időt figyelmen kívül hagyva – csupán a kérelem benyújtása előtti 15 év *egészségbiztosítási járulékfizetéssel lefedett időszaka* számít, mely változással azonban a már megrokkant személyek nem számolhattak.

Mindezek következményeként kialakult egyrészt egy *személyi kör*, amely olyan súlyosan egészségkárosodott emberekből áll, akik betegségük okán nem tudták megszerezni az ellátás megállapításához szükséges *előzetes biztosítási időtartamot*. Számos esetben hosszú (akár 40 éves) szolgálati idővel rendelkeznek a megbetegedésük előtti időszakból, mely idő alatt mind nyugdíjjárulékot, mind egészségbiztosítási járulékot is fizettek. Szolgálati idejükre tekintettel a rokkantsági nyugdíjrendszerben jogosultságot szereztek volna az ellátásra, és évtizedekig fizették az egészségbiztosítási járulékot is. Az ellátórendszer átalakítása miatt azzal kellett szembesülniük azonban, hogy olyan feltételekkel kellene rendelkezniük, amit utólag már nem tudnak teljesíteni: hiszen már nem tudnak biztosítási időt szerezni. Így ezek a súlyosan egészségkárosodott személyek önhibájukon kívül „estek ki” ezen ellátórendszerből.

Szintén kiesett az ellátásból az a személyi kör, amely azokból áll, akik hosszabb ideig, évekig vagy évtizedekig *olyan ellátásban* (például ápolási díjban, aktív korúak ellátásában) *részesültek, amelyből nem vonnak egészségbiztosítási járulékot*, így az ellátás folyósítási ideje nem minősül biztosítási jogviszonynak. A szaktárca a korábban már jelzettek szerint a jogalkalmazói gyakorlat egységesítése érdekében iránymutatásban rögzítette az elbíráló hatóságok részére, hogy *a gyermek gondozására tekintettel támogatásban részesülő személyek fizetés nélküli szabadságának időtartamát biztosítási időként kell figyelembe venni*. Meg kell jegyezni ennek kapcsán, hogy korábban ettől eltérő jogalkalmazói döntések miatt számos egészségkárosodott személy, gyermek gondozására tekintettel támogatásban részesülő kérelmét utasították el, esetükben pedig döntések felülvizsgálatára nem nyílt lehetőség.

Magas az *ápolási díjban* részesültek aránya azon személyek között, akik nem jogosultak az Mmtv. szerinti ellátásra. Súlyosan aggályos ez a hiányosság azért is, mert az ápolási díj folyósításának időszaka szolgálati időre jogosít, így az állam mintegy elismeri azt az otthon végzett megfeszített munkát, amit egy súlyosan beteg, fogyatékossgal élő hozzátartozó ápolása jelent. Előállhat azonban olyan helyzet, hogy hozzátartozóját évtizedeken keresztül ápoló személy megrokkánása esetén, miután már az ápolást nem tudja tovább végezni, nem számíthat az egészségkárosodása okán járó ellátásra.

A szaktárca világossá tette válaszai során, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai céljukat tekintve azon személyek kieső jövedelmének pótlásához hivatottak segítséget nyújtani, akik korábban a munka világának aktív résztvevői voltak, azonban egészségi állapotuk romlása miatt kiszorultak a munkaerőpiacról. E cél biztosítása érdekében fontos, hogy az ellátásra való jogosultság alapja a társadalombiztosításban töltött időhöz kapcsolódjon, a jogosultságot járulékfizetés alapozza meg. A megváltozott munkaképességűek ellátásaira a biztosítási idő hiányában, vagy egyéb okból nem jogosultak számára pedig *a Szocvtv. szerinti pénzbeli és természetbeni ellátások nyújthatnak segítséget*.

Az Mmtv. hatályba lépését megelőzően a szabályozás meghatározott szolgálati idő és egészségkárosodási mérték mellett tette lehetővé az ellátások megállapítását, azonban *kivételes méltányossági elemet is tartalmazott*, amelyről a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv

vezetője döntött (Tny. 66. §)⁸. Az Mmtv. kivételes méltányosság gyakorlására a szaktárca álláspontja szerint szándékoltan, az objektivitást szem előtt tartva nem ad lehetőséget.

Rá kell mutatni, hogy a társadalombiztosítási jogviszony sajátossága, hogy feltételez egy mögöttes jogviszonyt (pl. munkaviszonyt), azzal együtt keletkezik és szűnik meg, addig tart, míg a mögöttes jövedelemszerző jogviszony fennáll. A biztosítás tehát már azzal, további feltétel nélkül létrejön, hogy a Tbj. 5. §-ában foglalt jogviszonyok valamelyike fennáll.

Nem vitatható, hogy a jogalkotó széleskörű mérlegelési lehetőséggel rendelkezik a társadalombiztosítás részletszabályainak, struktúrájának kialakításában, illetve átalakításában. Nem lehet ugyanakkor *az emberi méltósághoz való jog érvényesülése oldaláról* figyelmen kívül hagyni azt, hogy a nyugdíjszerű rendszert egészségbiztosítási alapokra helyezése okán az Mmtv. emberek ezreit zárta ki – részben vagy egészben – önhibájukon kívül az ellátásból.

Az ellátásból való önhibán kívüli kikerülés önmagában komoly aggályokat vet fel: az érintetteknek egyszerűen nem volt befolyása arra, hogy mi történik velük, magatartásukkal, mulasztásukkal semmilyen hatást nem tudnak gyakorolni a helyzetükre. *Ennél is komolyabb probléma merül fel azonban akkor, hogy ha a kész helyzet elé állított, annak kiszolgáltatott személyek – akik jelen esetben eleve sérülékeny csoportok tagjai – a méltánytalan helyzetük „tartós foglyaivá” válnak, abból minden igyekeztük ellenére sem képesek kijutni.*

Komolyan kell venni azt a tételt, hogy a jognak nem lehet tárgya, eszköze egy személy – ellenkezőleg: mindig egyéni és ezzel a szempontjai egyenlő figyelembevételére érdemes alanynak kell maradnia. Az emberi méltósághoz való jog külön felhívása különösen fontos a kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportba tartozó személyek esetében. Az egészségkárosodás okán járó ellátások, más szociális biztonság jogán alapuló jogosultsághoz hasonlóan a társadalmi szolidaritás, kockázatközösség alkotmányos megnyilvánulása. A rokkantsági ellátórendszer alakítása során a visszaélések kiküszöbölése legitim cél, önmagában az ösztönző feltételek újragondolása sem kifogásolandó, de semmilyen rendszer-átalakítás nem eredményezhet alkotmányosan *az érintettek számára szubjektíve teljesíthetetlen feltételeket.*

A beadványok tükrében látható, hogy a panaszosokat éppen egészségkárosodásuk, illetve az akadályozta meg az újonnan bevezetett feltétel teljesítésében, hogy olyan ellátásban részesültek, amely nem eredményez biztosítási időt. Sokuk *megszerezte a szolgálati időt*, abban a tudatban, hogy az jogosítja majd őket az ellátásra, a rendszer azonban megváltozott, ellehetetlenítve helyzetüket. A panaszosok visszamenőleg *a szükséges biztosítási időtartamot már nem tudják megszerezni*, és ezzel az újonnan beiktatott jogszabályi feltételt teljesíteni, és éppen egészségkárosodásuk az oka annak is, hogy a jövőben sem képesek már olyan jogviszonyt létesíteni, mellyel további biztosítási időt, így a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira való jogosultságot szerezhetnének. Esetükben célként nem merülhet fel a munkaerőpiacra való visszatérés ösztönzése, a rehabilitáció, nem az egészségkárosodásuk mértéke a kérdéses, hanem kizárólag a biztosítási időtartam hiánya a kimaradás oka.

Kérdés, hogy azon panaszosok részéről felmerülhet-e valóban az önhiba, akik évekig nem vették igénybe a rokkantsági ellátást és így csúsztak ki a szükséges biztosítási időből.

⁸ A Tny. 2011. december 31-én hatályban lévő 66. § (1) bekezdése alapján különös méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén a Nyugdíjbiztosítási Alap kezeléséért felelős nyugdíjbiztosítási szerv, a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv vezetője *a) az öregségi nyugdíjkorhatárt elérő személy, a rokkant vagy az árva részére kivételes nyugellátást, a rehabilitációs járadékra való jogosultság megállapításához szükséges feltételeknek - az előírt szolgálati idő kivételével – megfelelő személy részére kivételes rehabilitációs járadékot (a továbbiakban együtt: kivételes nyugellátás) állapíthat meg, b) az a) pontban meghatározott személyek, illetőleg a 47. § (2) bekezdésének c) pontja szerinti feltétellel - rendelkező özvegy részére kivételes nyugellátás-emelést, illetőleg a 6. § szerinti nyugellátásban részesülő személyek részére egyszeri segélyt engedélyezhet. (2) A kivételes nyugellátás összegét a kérelmező magán-nyugdíjpénztári tagságára tekintet nélkül kell megállapítani. (3) A kivételes nyugellátás, a kivételes nyugellátás-emelés és az egyszeri segély iránti kérelemről egyszerűsített döntést kell hozni. A döntés a meghozatalával jogerőssé és végrehajthatóvá válik, és nem kell hivatalos iratként kézbesíteni.*

Álláspontom szerint ebben a személyi körben *a valós önhiba megléte legalábbis kérdéses*: a két évtizedig változatlan alapon nyugvó ellátórendszerben jóhiszeműen bízhattak abban, hogy pusztán a szolgálati idő megszerzésével eleget tettek a feltételeknek.

A rendelkezésemre álló információk és a konkrét panaszbeadványok ismeretében nem osztom az NRSZH főigazgatójának álláspontját abban, hogy a rokkantsági ellátásból kikerülő, abba bejutni már nem tudó rászoruló személyek „valószínűleg” a korábbi rendszerben sem kaptak volna rokkantsági nyugdíjellátást, ez ugyanis több esetben nem támaszható alá. *Az egyes élethelyzetek, személyes sorsok nagyon heterogén képet mutatnak, az ügyek egy részében érthető, hogy miért nem vették igénybe „ésszerű időn belül” a rokkantsági ellátást a panaszosok, más esetekben ez számomra sem volt teljesen világos* (tájékozatlanság, legális vagy nem legális munkavégzési lehetőség, a család, családtag segítsége és támogatása). Ha és amennyiben a törvényalkotó eleve hosszabb felkészülési időszakot hagyott, részletesebb átmeneti szabályokról gondoskodott volna, akkor az önhibára hivatkozás is megalapozottabb lenne, így azonban – az érintettek helyzete okán is – *ezt nem tekinthető meggyőzőnek*.

Az ápolási díjban részesülők biztosítási idejének beszámíthatósága esetében viszont a fentiekkel szemben úgy látom, hogy életszerűtlen, kreált helyzet következtében szenvednek jogsérelmet a hozzám forduló panaszosok. Maga a szaktárca is dilemmának tartja azt, hogy az ápolási díj *jellegét tekintve* maradjon-e szociális pénzbeli ellátás vagy speciális foglalkoztatási jogviszonnyá váljon. E személyi körnél sem az „ésszerű időn belüli” igénybevétel elmaradása, sem valamiféle önhiba megléte nem merül fel, hozzátartozójuk ápolásával nem egyszer kimerítő munkát végeztek, esetükben arról beszélhetünk, hogy az elemzett átalakítás álláspontom szerint nem szándékolt, jóhiszemű „szenvedő alanyai” lettek. *A jogalkotónak korábban is megvolt, illetve most is meg lenne a reális lehetősége arra, hogy a fentiek szerint az Mmtv. megfelelő módosításával orvosolja a helyzetet, visszamenőlegesen (is) elismerje biztosítási időnek az ápolási díjra való jogosultság teljes időtartamát.*

Értékelendő, hogy a szaktárca a biztosi jelentés jelzései nyomán is felismerte, hogy a 2012-es nagy rendszer-átalakítást követően szükséges az Mmtv. módosítása, a személyi kör kiterjesztése és ezért 2014. január 1-től hatályos szabályok kedvezőbbek lettek az érintettek számára. Nem vitatható az sem, hogy vannak olyan speciális élethelyzetek, amelyekre már most is van „receptje”, megoldása a szabályozásnak, ahogyan arra az MT rendelet kapcsán az államtitkár felhívta a figyelmet. Az ismertetett panaszbeadványok ugyanakkor megmutatják, hogy mindez szükséges, de nem elégséges előrelépés, további intézkedésekre van szükség.

Álláspontom szerint is komoly dilemmát jelent, hogy az egyes speciális, ténylegesen méltánylást igénylő élethelyzetekre a jelenlegi rendszer hogyan tudna az emberi méltóság és a tisztességes eljárás jogának szem előtt tartásával hatékonyan reagálni. Az államtitkártól kapott tájékoztatás szerint – bár a kérdés felmerült – a szaktárca ki kíván tartani az objektív, csak normatív feltételekre építő jogosultsági feltételek mellett, amelyek koherenciája ilyen módon nem tűri véleménye szerint az egyéni méltányosság szubjektív gyakorlását.

Az alkotmánybírósági gyakorlatból egyértelműen az szűrhető le, hogy az igazságosság és a jogállamiság metszéspontján voltaképpen a mindenkori jogalkotó döntésén múlik, hogy az adott jogviszony, illetve eljárás tekintetében megengedi-e a jogalkalmazó hatóság számára a *méltányosság alkalmazását*, erre az egyénnek nincsen kikényszeríthető alanyi joga.

Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozata szerint az igazságosság egyedi esetekben való megvalósulását elősegítő méltányosság intézménye a jogbiztonsággal ellentétes hatású. A jogbiztonság ugyanakkor mégsem szenved csorbát, ha a konkrét kivételek érvényesülési körét és feltételeit a jog előre tisztázza. Az Alkotmánybíróság szerint az anyagi igazságosság jogállami követelménye a jogbiztonságot szolgáló intézményeken és garanciákon belül maradva valósulhat meg, az anyagi igazság érvényesülésére nincsen alanyi jog. Az alkotmány eszerint az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges és az esetek többségében alkalmas eljárásra ad jogot.

Ha egy, az anyagi igazságosság érvényesítésére vagy a törvényben való tévedés kiküszöbölésére szolgáló jogintézmény pontos eljárási garanciák nélkül működik, akkor a jogbiztonság sérelmet szenved.

A 60/1995. (X. 6.) AB határozat indokolásában az Alkotmánybíróság arra hívta fel a figyelmet, hogy az általánosan irányadó szabályoktól méltányossági alapon történő eltérésre nézve senkinek sincs magából az alaptörvényből közvetlenül levezethető alanyi joga. A méltányosság gyakorlása és feltételeinek megállapítása jogalkotói kompetenciába tartozó kérdés. Az Alkotmánybíróság 60/2009. (V. 28.) AB határozatában pedig azt is kimondta, hogy a jogorvoslathoz való alkotmányos jogból nem következik kényszerítően az a jogalkotói kötelezettség, hogy valamely közigazgatási hatáskör gyakorlása során mérlegelési jogkört adjon a jogalkalmazónak, s nem vezethető le a jogorvoslathoz való jogból a méltányosság gyakorlására való jogszabályi felhatalmazás kötelezettsége sem.

Önmagában nem vet fel alkotmányos aggályokat álláspontom szerint az a tény, hogy az Mmtv. jelenlegi rendszere – a korábbi szabályozással szemben – 2012 óta nem engedi meg a különös méltányolást igénylő helyzetekben a hatóság számára a méltányosság gyakorlását akkor, ha az ügyfél nem tudja teljesíteni az előírt normatív feltételeket. Az eddigi jogalkalmazási tapasztalatok, valamint a rokkantsági ellátás területének jellegadó sajátosságai ugyanakkor abba az irányba mutatnak, hogy a már említett élethelyzetek miatt még hosszú ideig nem lehetséges minden szempontból kielégítő objektív feltételek rögzítése. A teljesen parttalan, így akár önkényes mérlegelés és méltányosság lehetőségének megadását a hatóság számára magam sem látom igazolható megoldásnak. A rugalmatlan rendszer azonban jelenleg vélelmezi az önhibát a feltételek nem teljesítése esetén, amellyel – minthogy objektív feltételekről van szó – nem enged ellenbizonyítást, az egyéni szempontok figyelembe vételét.

Mindezt álláspontom szerint egy olyan kompromisszumos, a rendszer koherenciáját is megtartó megoldás orvosolhatná csak, amely normatív módon meghatározott feltételek esetén engedne teret a méltányosság gyakorlásának, összhangban a jogbiztonság követelményével.

Az államtitkár válaszában említett szociális ellátások igénybe vételének lehetőségével kapcsolatos megállapítást árnyalja, hogy a Szocvtv. 2015. március 1-től hatályos módosítása jelentősen leszűkítette az állam által kötelezően nyújtandó szociális támogatások körét, ami pedig értelemszerűen erőteljesen érintette a rokkantsági ellátórendszeréből kieső személyeket, még nagyobb veszélybe sodorva megélhetésüket, sok esetben sajnos ellehetetlenítve azt.

Az államtitkár azt is eredményként jelezte, hogy 2014. január 1-jén bevezetésre került a *kiemelt ápolási díj*.⁹

Nem vitatva ennek fontosságát, rá kell mutatnom ugyanakkor arra, hogy a *méltányossági ápolási díj* szabályai 2015. március 1-jétől kikerültek a Szocvtv. rendszeréből és megszűnt a *méltányossági közgyógyellátás* is. Ezen ellátások biztosítása és finanszírozása immár a *helyi önkormányzatok döntési hatáskörébe került*, míg korábban az állam egységes feltételeket biztosított azok megállapításához. Mindemellett a *kiemelt ápolási díj* bevezetése és az emelt összegű ápolási díj összegének emelése nem képes orvosolni azon személyek helyzetét, akik már nem részesülhetnek ápolási díjban (nem tudják végezni az ápolási tevékenységet), de megváltozott munkaképességű személyek ellátására sem szereznek jogosultságot, mert az ápolási díj folyósításának időszaka nem számít biztosítási időnek.

A panaszosok formális jogi értelemben valóban nem a szociális „senki földjén” (azaz a teljes ellátatlanságban) találják magukat a rokkantsági ellátórendszerből való kikerülés után.

⁹ A Szocvtv 43. §-a alapján a járási hivatal – kérelemre – *kiemelt ápolási díjra* való jogosultságot állapít meg annak a személynek, aki komplex minősítés alapján a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 3. § (2) bekezdés *b*) pont *bd*) alpontja szerinti minősítési kategóriába sorolt hozzátartozójának gondozását, ápolását végzi, vagy olyan hozzátartozójának gondozását, ápolását végzi, aki után a magasabb összegű családi pótlékot miniszteri rendeletben meghatározott súlyosságú betegségre, fogyatékosagra tekintettel folyósítják.

A szociális ellátások szintje esetükben azonban *egyrészt jóval alacsonyabb*, másrészt *jóval bizonytalanabb*: nem nyújt valódi áthidaló megoldást az öregségi nyugdíj-korhatár eléréséig. Az aktív korú, munkaképes személyek esetében az alacsony szinten tartott szociális transzfereknek célja az „ösztönző” hatás. A vizsgálattal érintett személyek esetében – a munka világába való visszatérés lehetetlenülésével – mindez mélyszegénységgel, tartós lecsúszással, így a drasztikusan romló egészségi állapottal jár a nyugdíjkorhatár előtt: ennek megvan az a kockázata, hogy az öregségi nyugdíjkorhatárt az érintettek nem érik meg.

Megjegyezni kívánom végül azt, hogy a rokkantságiból a szociális ellátórendszerbe a biztosítási idő hiánya miatt „átkerülő” (aktív korúak ellátásában – egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatásban részesülő) személyek esetében, *ha nem volt a betegségük előtt elegendő szolgálati idő, tartósan, évekig élnek ezen ellátásokkal, akkor fennáll a veszélye, hogy az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltve saját jogú öregségi nyugdíjra sem lesznek jogosultak.* A hatályos szabályok értelmében fenti szociális ellátásokból ugyanis – az ápolási díjat leszámítva – nem vonják a nyugdíjjáru lékot, újra munkát pedig az egészségi állapotuk miatt nem tudnak vállalni. A jogalkotónak számolnia kell azzal, hogy ezeket az embereket időskorukra a teljes kilátástalanság fenyegeti.

Mindezek alapján összességében megállapítom, hogy az Mmtv. hatályos rendelkezései alapján, a rokkantsági ellátórendszer átalakításának következményeként kialakult jogi helyzet a kellő biztosítási idő igazolásának hiányában a rendszerbe bekerülni, visszakerülni nem tudó rászoruló személyek emberi méltóságához való jogával összefüggő visszáságot okoz.

A törvényalkotó által időközben megtett pozitív lépések elismerése, a jogalkotói mérlegelési szabadság tiszteletben tartása mellett ugyanis egyik jelentésben vizsgált személyi kör esetében sem igazolható oly közrehatás, amely értelmében ezek a személyek önhibájukból váltak méltánytalan helyzetük örök vagy tartós „foglyaivá”. Meggyőződésem szerint, az ombudsman alkotmányos szerepfelfogásából adódóan mindez nem egyszerű méltánytalanság vagy igazságtalanság, hanem alapjogi jogsérelmet előidéző helyzet.

3.2 A biztosítási idő számításával (GYES fizetés nélküli szabadság időszaka) összefüggő jogalkalmazási bizonytalanság feloldásának alkotmányos megoldási lehetősége

Ahogy az a jelentés tényállásának 3. pontjában kiemeltém, a panaszbeadványok nyomán szembesültem azzal a helyzettel, hogy a jogalkalmazói gyakorlatban bizonytalanná vált annak a megítélése, hogy *a gyermekgondozási segély folyósításának idejére kapott fizetés nélküli szabadság a Tbj. alapján társadalombiztosítási szempontból munkaviszonynak, foglalkoztatási jogviszonynak minősül-e.* Az NRSZH főigazgatójának és a szaktárca államtitkárának válasza szerint, a Tbj. 5. §-ának és 8. §-ának együttes értelmezése alapján az, akinek foglalkoztatási jogviszonya fennáll, de fizetés nélküli szabadságon van, a Tbj. alkalmazásában foglalkoztatási jogviszonyban állónak tekintendő. A Kúria ezzel szemben azon az állásponton van, hogy a Tbj. 8. § aa) alpontja *az Mmtv-beli ellátás megállapítása szempontjából nem alkalmazható*, az Mmtv. a Tbj. 5. §-ában foglalt személyi kör tekintetében ismeri el a biztosítási időt az ellátásra való jogosultság megítélésénél, attól pedig eltérést nem enged. GYES-ben részesült igénylő sem jogosult a megváltozott munkaképességű személyek ellátására, akkor sem, ha fizetés nélküli szabadság igénybevételével részesült abban.

A vázolt jogértelmezési probléma és ellentmondás feloldása, illetve a jogalkalmazói gyakorlat egységesítése érdekében a szaktárca államtitkára tájékoztatása szerint *szakmai irányítói jogkörében iránymutatást adott ki. Az iránymutatás szerint a fizetés nélküli szabadságnak azon időtartama, amelyre gyermek gondozására tekintettel nyújtott támogatást folyósítanak, az Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti jogosultsági feltétel, azaz az előzetes biztosítási idő vizsgálatánál biztosítási időként figyelembe kell venni.* A kapott tájékoztatás szerint az állásfoglalás révén egyértelművé válhat a gyakorlat, arról ugyanakkor nem szólt a válasz, hogy a kérdéskör vonatkozásában sor kerül-e a szabályozás módosítására.

Rá kell mutatnom arra, hogy jogállami garanciák kapcsán az Alkotmánybíróság már 1992-es alaphatározatában elvi élel emelte ki azt, hogy a minisztériumi, egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések, amelyek *nem a jogalkotási törvény garanciális szabályainak betartásával kerülnek kibocsátásra, sértik a jogállamiság alkotmányos követelményét, így az ezekkel való irányítás alkotmányellenes.* Az ilyen jogi aktusok jogbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok, a jogalkalmazó szervek magatartását. Bár a bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak jogi ereje, kötelező tartalma nincs, miután az államigazgatás központi szervei bocsátják ki, alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtévesszék, s a címzettek kötelező előírásaként kövessék azokat. Az pedig, hogy jogilag nem létező, semmis aktusok alakíthatják a gyakorlatot, alkotmányosan tarthatatlan és megengedhetetlen.¹⁰

Az érintett kiszolgáltatót személyek jogainak védelmében *tartalmilag* magam is azt az álláspontot osztom, amely révén széles körben van mód és lehetőség a nem munkával töltött, de hasonló alkotmányos megbecsülést érdemlő időszakok beszámítására az ellátás megállapítása során. Üdvözlöm, hogy a szaktárca a jogértelmezési problémát felismerve igyekezett gyorsan és hatékonyan lépéseket tenni, azonban *a kiválasztott jogi eszközzel a jogállamiság elvének figyelembe vétele mellett nem tudok egyetérteni, azt aggályosnak tartom. A szaktárca által szakmai irányítói jogkörben kiadott iránymutatás emellett nem alkalmas a helyzet végleges rendezésére sem, hiszen a bíróságokra nézve nem jelent kötelezettséget. Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogértelmezési kérdés feloldása érdekében kiadott iránymutatás formai szempontból sérti a jogállamiság elvét.* A bizonytalan helyzet valódi, tartós megoldása érdekében indokolt a jogi szabályozás módosítása.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása, valamint jövőbeli megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrásokért felelős minisztert, hogy a jelentésben foglalt szempontok figyelembevételével kezdeményezze az Mmtv. és a Tbj. megfelelő tartalmú módosítását annak érdekében, hogy

- 1) a különösen védendő, kiszolgáltatót, illetve rászoruló csoportba tartozó érintettek – kiemelten a referencia időszakban ápolási díjban részesülő személyek – esetében a megváltozott munkaképességű személyek ellátásának feltételei között a biztosítási időtartam számítása során lehetőség legyen az egyéni szempontok méltó figyelembe vételére, a rendszerből való önhibán kívüli kikerülés megelőzésére;
- 2) az érintettek és a jogalkalmazó szervek számára világosan, egyértelműen rögzítse, hogy biztosítási időnek minősül a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira való jogosultság szempontjából a gyermek gondozására tekintettel nyújtott támogatás folyósításának idejére kapott fizetés nélküli szabadság.

Budapest, 2016. március

Székely László sk.

¹⁰ Lásd a 60/1992. (XI. 17.) AB határozatot, hivatkozik az elvi jellegű megállapításra a későbbiekben a 45/2001. (XI. 17.) AB határozat és a 33/2008. (III. 20.) AB határozat.

Melléklet:

A Tbj. 5. § (1) bekezdése szerint a törvény alapján biztosított

- a) a munkaviszonyban (ideértve az országgyűlési képviselőt és a nemzetiségi szószólót is), közalkalmazotti, közszolgálati jogviszonyban, kormányzati szolgálati viszonyban, ügyészségi szolgálati jogviszonyban, bírósági jogviszonyban, igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyban, nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban, ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban, közfoglalkoztatási jogviszonyban álló személy, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, az Országgyűlési Őrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja, a Független Rendészeti Panasztestület tagja, a Magyar Honvédség szerződéses állományú tagja, a katonai szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katona (a továbbiakban: munkaviszony), tekintet nélkül arra, hogy foglalkoztatása teljes vagy részmunkaidőben történik,
- b) a szövetkezet tagja, aki a szövetkezet tevékenységében munkaviszony, vállalkozási vagy megbízási jogviszony keretében személyesen közreműködik, kivéve az iskolaszövetkezet nappali rendszerű oktatás keretében, tanulmányokat folytató tanuló, hallgató tagját - 25. életévének betöltéséig a tanulói, hallgatói jogviszonya szünetelésének időtartama alatt is -, és a szociális szövetkezetben tagi munkavégzés keretében munkát végző tagot,
- c) a tanulószerveződés alapján szakképző iskolai tanulmányokat folytató tanuló,
- d) az álláskereső támogatásban részesülő személy,
- e) a kiegészítő tevékenységet folytató nem minősülő egyéni vállalkozó,
- f) a kiegészítő tevékenységet folytató nem minősülő társas vállalkozó,
- g) a díjazás ellenében munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében (megbízási szerződés alapján, egyéni vállalkozónak nem minősülő vállalkozási jogviszonyban) személyesen munkát végző személy - a külön törvényben meghatározott¹ közérdekű önkéntes tevékenységet végző személy kivételével - amennyiben az e tevékenységből származó, tárgyhavi járulékalapot képező jövedelme eléri a minimálbér harminc százalékát, illetőleg naptári napokra annak harmincad részét,
- h) az egyházi szolgálati viszonyban álló egyházi személy, kivéve a saját jogú nyugdíjast,
- i) a mezőgazdasági őstermelő, ha a reá irányadó nyugdíjkorhatárig hátralévő idő és a már megszerzett szolgálati idő együttesen legalább 20 év, kivéve az őstermelői tevékenységet közös igazolvány alapján folytató kiskorú személyt és a gazdálkodó család kiskorú tagját, az egyéb jogcímen biztosítottat, a saját jogú nyugdíjast és az özvegyi nyugdíjban részesülő személyt, aki a reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte.

(2) Az (1) bekezdés g) pontjában foglaltakon túl, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében munkát végző személynek kell tekinteni azt is, aki: gazdasági társaság társas vállalkozónak nem minősülő vezető tisztségviselője, alapítvány, egyesület, egyesületek szövetsége, társasház közösség, köztisztviselő, kamara, európai részvénytársaság, egyesülés, európai gazdasági egyesülés, európai területi társulás, vízgazdálkodási társulat, erdőbirtokossági társulat, egyéb állami gazdálkodó szerv, egyes jogi személyek vállalata, közös vállalat, egyéni cég, szövetkezet, lakásszövetkezet, európai szövetkezet, állami vállalat, egyes jogi személyek vállalata, vállalatcsoport, Munkavállalói Résztulajdonosi Program szervezeteinek, önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak, magánnyugdíjpénztárak tisztségviselője, vezető tisztségviselője, vagy e szervezetek felügyelőbizottságának tagja; helyi (települési) önkormányzat választott képviselője (tisztségviselője), társadalmi megbízatású polgármester, feltéve, hogy járulékalapot képező jövedelemnek minősülő tiszteletdíja (díjazása) eléri az (1) bekezdés g) pontjában meghatározott összeget.

(3) Biztosított az a természetes személy is, aki a munkát külföldi foglalkoztató számára Magyarország területén kívül végzi, és a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló közösségi rendelet alapján e törvény hatálya alá tartozik.