



EMBERI ERŐFORRÁSOK
MINISZTERIUMA
SZOCIÁLIS ÜGYEKÉRT ÉS TÁRSADALMI FELZÁRKÓZÁSÉRT
FELELŐS ÁLLAMTITKÁR

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 10/507-9/2018	
Érkezett: 2018 MÁJ 10.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 2 db	→

Iktatószám: 26.233-1/2018/JISZOC

Hiv. szám: V/507-4/2018.

Ügyintéző: [REDACTED]
Tel: + 36 (1) 795 3006
Melléklet: -

[REDACTED]
alkotmánybíró

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tárgy: A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 12. § (1) bekezdés a) pontjának nemzetközi szerződésbe ütközését állító bírói kezdeményezés (rokkantsági ellátás) tárgyában folytatott eljárással összefüggő vélemény

Tisztelt [REDACTED]

A bírói kezdeményezéssel összefüggő álláspontomról a következők szerint tájékoztatom.

I. Általános megállapítások

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (Mmtv.) elfogadására a Széll Kálmán Terv 11. Adósság és Akcióterv alcímet viselő fejezetének 6. pontja végrehajtása érdekében került sor, amely értelmében „az államháztartási egyensúly fenntartása megkívánja, hogy a költségvetés takarékoskodjon azokkal az állami kiadásokkal, amelyek estében az állampolgár – állami

ellátás igénybevétele helyett – aktív részese lehet a társadalmi értékteremtésnek és annak, hogy önmaga ellátásáról gondoskodjon”. A megváltozott munkaképességű személyek ellátórendszerének átalakítása is részben hozzájárult ahhoz, hogy „jelentősen javultak a munkaerő-piaci mutatók 2006 és 2016 között Magyarországon. 10 év alatt a foglalkoztatottak száma 10,7%-kal emelkedett, a munkanélkülieké ugyanakkor 26,3%-kal csökkent, a gazdaságilag aktívak száma pedig csaknem 350 ezer fővel nőtt a 15-74 éves korú népesség körében”. A „gazdasági aktivitás növekedése közvetett módon hozzájárult a GDP-arányos bruttó államadósság csökkentéséhez is” (lásd az Állami Számvevőszék 2018. áprilisi elemzését, melyet az aktivitási ráta, a foglalkoztatottság és munkanélküliség 2006 és 2016 közötti alakulásáról készített).

Az Mmtv. Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) XII. cikkében foglalt rendelkezések végrehajtásával összhangban került elfogadásra. A XII. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. A XII. cikk (2) bekezdése a fenti kötelezettség teljesíthetősége érdekében meghatározza az állam feladatát, vagyis rendelkezik arról, hogy Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson. Az Mmtv. az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében foglalt azon rendelkezéséhez is közvetlenül kapcsolódik, amely kimondja, hogy többek között betegség, rokkantság, illetve fogyatékoság esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

Ennek megfelelően az Mmtv. szerinti szabályozásnak is kettős célja van. Az egyik legfontosabb elem a megváltozott munkaképességű személyek megmaradt, illetve fejleszthető képességeire épülő rehabilitáció, amely lehetővé teszi a megváltozott munkaképességű személyek számára az öngondoskodást, ez által a társadalomba történő be- vagy visszailleszkedést. A másik célkitűzés az egészségkárosodás következtében kieső jövedelem pótlása, amelyre szükség lehet a rehabilitáció időtartama alatt, vagy súlyosabb esetekben hosszabb távon is.

Az alkotmányos alapelvek és az Alkotmánybíróság korábbi döntései értelmében jelentős garanciák fűződnek a társadalombiztosítási ellátásokhoz. Vagyis mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálendő el [43/1995. (VI. 30.) AB határozat]. A biztosítási elem lényege a járulékfizetés ellenében járó szolgáltatás, és mivel az állam a járulékfizetési kötelezettség

megállapításával a tulajdont vonja el, a tulajdonhoz hasonló védelmet is kell nyújtania. Ez azt jelenti, hogy csak *közérdekből* és az *arányosság* figyelembe vételével van helye korlátozásnak a változás célja és eszköze összemérésével. Közérdek például az egész társadalombiztosítási rendszer működőképessége és fennmaradása, az állam helytállásának külső és a társadalombiztosításban rejlő okok miatti megnehezülése [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 196.]. A magyar társadalombiztosításban egyszerre vannak jelen a biztosítási és a szolidaritási elemek is. A rokkantsági nyugdíj esetében az Alkotmánybíróság döntései alapján elsősorban a szolidaritási elem dominált [321/B/1996. AB határozat, 1129/B/2008. AB határozat].

Az Mmtv. elfogadásával az Országgyűlés úgy ítélte meg, hogy szükség van bizonyos korlátozásra. Ezt megerősítették Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései is, amelyek értelmében a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 2011. december 31-én hatályos 70/E. § (3) bekezdés harmadik mondatát az akkor nyugellátásnak minősülő ellátásokra (ide tartozott a rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíj és a rehabilitációs járadék is), azok feltételeinek, jellegének és összegének megváltoztatása, más ellátássá alakításuk vagy megszüntetésük tekintetében 2012. december 31-éig alkalmazni kellett. Az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdése úgy rendelkezett, hogy *az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás törvényben meghatározottak szerint csökkenthető és szociális ellátássá alakítható*, munkavégzésre való képesség esetén megszüntethető. A felhatalmazás ellenére az Mmtv. hatálybalépésével a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai nem a szociális ellátások keretében, hanem továbbra is társadalombiztosítási ellátásként kerültek meghatározásra.

Az Mmtv. az elfogadását közvetlenül megelőzően alkalmazott, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) és a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény (Rjtv.) alapján járó rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíj, és rehabilitációs járadék, valamint az egészségkárosodott személyek szociális járadékai (rendszeres szociális járadék, átmeneti járadék) helyett vezette be a megváltozott munkaképességű személyek ellátásait. Az egészségkárosodott személyek ellátórendszere ezt megelőzően széttagolt volt, a különböző típusú ellátások eltérő szabályozás és fogalmi keretek mellett nyújtottak segítséget az egészségkárosodott, megváltozott munkaképességű személyek számára, és eltérő mértékben tartalmaztak rehabilitációs, a munkaerő-piacra való visszatérést segítő és ösztönző és jövedelempótlást célzó elemeket. Az Mmtv. több ellátás megszüntetésével új, egységes ellátásként vezette be a megváltozott munkaképességű személyek ellátásait.

II. A minősítési rendszer változása

A rehabilitációs ellátás és a rokkantsági ellátás által felváltott rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíj megállapítása során 2008. január 1-jét megelőzően jogosultsági feltételként a *munkaképesség-csökkenést*, és az emiatt bekövetkezett keresetkiesést kellett vizsgálni. A munkaképesség általános csökkenésére épülő minősítési rendszer azonban meghaladottá vált, ugyanis nem vette figyelembe az érintett személy megmaradt képességeit, az igénylő munkavégzésének körülményeit és a foglalkoztatási szempontokat. 2008. január 1-jétől az Rjtv. hatálybalépésével és a rehabilitációs járadék bevezetésével párhuzamosan egy új minősítési rendszer került kiépítésre. Az új minősítési rendszerben vizsgálni kellett az *össz-szervezeti egészségkárosodás* mértékét, az ebből eredő szakmai munkaképesség-változást, a megmaradt munkaképesség, az érintett személy egészségi állapota és szociális, munkaerőpiaci helyzete alapján a rehabilitálhatóságot, a rehabilitáció lehetséges irányait, az érintett személy rehabilitációs szükségleteit, valamint a rehabilitációs járadék folyósításának javasolt időtartamát. Ebben az időszakban az össz-szervezeti egészségkárosodás mértékének meghatározására nem voltak normatív rendelkezések, a minősítés során „a funkcióképesség, fogyatékoság és egészség nemzetközi osztályozása (FNO)” című, az Egészségügyi Világszervezet által kidolgozott rendszert, illetve az erre épülő "Irányelvek a funkcióképesség, a fogyatékoság és a megváltozott munkaképesség orvosszakértői véleményezéséhez" című, 2004-ben Magyarországon kidolgozott szakmai szabályokat vették figyelembe. [Meg kell jegyezni, hogy az össz-szervezeti egészségkárosodás mértéke megfeleltethető volt a korábbi munkaképesség-csökkenés mértékének, pl. a 100, 67, illetve 50 százalékos munkaképesség-csökkenés 80, 54, illetve 40 százalékos egészségkárosodást jelentett.]

Az össz-szervezeti egészségkárosodás lényegét tekintve pedig megegyezik a ma használt *egészségkárosodás* fogalommal. Az egészségkárosodás az Mmtv. értelmében az adott személy fizikai, mentális vagy szociális állapotát érinti, és lehet veleszületett vagy szerzett (betegség vagy sérülés következtében kialakult) is. Az egészségkárosodás megállapításának további feltétele, hogy az tartós vagy végleges legyen, ugyanis a rehabilitációt, illetve egy hosszabb távon járó pénzbeli ellátást csak egy kialakult állapotra, helyzetre lehet alapozni.

Az *egészségi állapot* fogalmát az Mmtv. vezette be, ezzel is kihangsúlyozva, hogy a rehabilitációs és a rokkantsági ellátás megállapítása során nem a „károsodás” az elsődlegesen vizsgálandó szempont, hanem a fennálló egészségi állapot és a rehabilitálhatóság esélyei. Ez a *változás azonban csak hangsúly- és elnevezésbeli*, ugyanis az egészségi állapot mértékét is az

egészségkárosodás mértéke határozza meg úgy, hogy a 100 százalékból (a feltételezett teljesen egészséges állapot) kivonjuk az egészségkárosodás százalékos mértékét. [Pl. a 60 %-os egészségkárosodás 40%-os egészségi állapotot jelent.]

Az Mmtv. előrelépést jelentett abban, hogy a 28. § (3) bekezdése felhatalmazást ad a szociális és nyugdíjpolitikáért felelős miniszternek, hogy az igazságügyért felelős miniszterrel egyetértésben a komplex minősítésre vonatkozó részletes szakmai szabályokat rendeletben állapítsa meg. Az Mmtv. végrehajtására kiadásra került a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet, amely most már konkrét, normatív szabályokat tartalmaz a komplex minősítés során az egészségkárosodás és az egészségi állapot vizsgálata, a rehabilitálhatóság foglalkoztatási szempontú vizsgálata és a rehabilitálhatóság szociális szempontú vizsgálata tekintetében. *Ezáltal a korábbi szakmai szabályok jogszabályi szintre kerültek, azonban a minősítés szakmai szempontjai nem változtak.* A jogszabályi szintre emelés indoka az egészségkárosodáson alapuló ellátások, így a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai ügyében hozott döntések megalapozása, valamint az volt, hogy a döntések bírósági felülvizsgálata során az egészségi állapot szakkérdését az igazságügyi orvosszakértők szintén a rendeletben meghatározott szakmai szabályok alkalmazásával vizsgálják.

III. A rokkantsági ellátás összegének megállapítása az ún. átalakított ellátások esetén

A 2011. december 31-én rokkantsági nyugdíjban, baleseti rokkantsági nyugdíjban, átmeneti járadékban vagy rendszeres szociális járadékban részesülő személyek ellátása – az Mmtv. 32 és 33. §-aiban meghatározottak szerint – 2012. január 1-jétől rokkantsági vagy rehabilitációs ellátásként (az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjasok esetén öregségi nyugdíjként) került folyósításra. Az ellátás összege megegyezett a 2011. december hónapjára járó korábbi ellátással, a nyugellátások esetében annak a 2012. januári nyugdíjemelés mértékével növelt összegével. Az átalakítás során tehát az Mmtv. biztosította, hogy az előző ellátórendszerben megállapított ellátásokban részesülők ellátásukat változatlan összegben kaphassák.

Az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés *a)* pontjában foglaltak alapján az átalakított ellátások első felülvizsgálatát követően megállapított rokkantsági ellátás összegét az Mmtv. 12. §-a, tehát a rokkantsági ellátás összegére vonatkozó főszabályok szerint kellett megállapítani a 33/A. § (2) bekezdésében meghatározott havi átlagjövedelem figyelembevételével. Az Mmtv. 12. § (1) bekezdés *a)* pontja annak a rokkantsági ellátásnak a mértékét határozza meg, amely akkor

kerül megállapításra, ha a rehabilitációs hatóság a komplex minősítés során azt állapítja meg, hogy a megváltozott munkaképességű személy rehabilitációja azért nem javasolt, mert egészségi állapota alapján a foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható lenne, ugyanakkor azonban egyéb körülményei miatt foglalkozási rehabilitációja mégsem javasolt. A hivatkozott rendelkezés az ellátás összegét a havi átlagjövedelem százalékos mértékében határozza meg oly módon, hogy megjelöli az adható ellátás minimum- és maximum összegét is. Ha azonban az átfordult ellátásoknál a főszabály alapján kiszámított összeg alacsonyabb lett volna, mint a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó összeg, akkor a szerzett jogok védelme érdekében a rokkantsági ellátás összege csak akkor kerülhetett csökkentésre, ha a felülvizsgálat *állapotjavulást* állapított meg. Meg kell jegyezni, hogy állapotjavulás esetén a korábbi ellátások így a rokkantsági nyugdíj összege is csökkent, vagy állapottól függően megszüntetésre került. Állapotváltozásról akkor beszélhetünk, ha a megállapított minősítési kategória eltér a felülvizsgálatot megelőzően megállapított minősítési kategóriától, vagyis az egészségkárosodás és az egészségi állapot mértékében változás következett be.

Az állapotjavulás fogalmát a bírói gyakorlat is értelmezte, a Kúria több ítéletében megállapította, hogy „az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés *a)* pontjában rögzített feltétel, az állapotjavulás nem a tényleges, az egészségi állapotban bekövetkezett javulást jelenti, hanem a hatályos (orvosszakmai) jogszabályok szerinti százalékos mértékben bekövetkezett változást”. Meg kell jegyezni, hogy a százalékos mértékben bekövetkezett változás a tényleges állapotváltozásnak megfelelően változhatott meg.

A Kúria az Mfv.III.10.511/2014/6., valamint Mfv.III.10.753/2013/7 számú ítéleteiben megállapította, hogy az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés megalkotásával a jogalkotó az Mmtv. hatályba lépése előtti ellátások 2012. január 1-től történő felülvizsgálatára biztosít lehetőséget, oly módon, hogy azt az általános szabályok alapján határozza meg azzal a speciális rendelkezéssel, hogy ezen személyek esetében a korábbi ellátás összege az állapotjavulást kivéve nem csökkenhet. Konkrét ügyekben a Kúria azt is megállapította, hogy az első és másodfokú rehabilitációs hatóságok által kiadott döntések nem sértik az Mmtv. 33/A. § rendelkezéseit, vagyis az ügyfél esetében megállapítható volt az állapotjavulás (a Kúria Mfv.III.10.408/2014/4., Mfv.III.10.117/2015/6. és Mfv.III.10.577/2015. számú ítéletei).

Meg kell jegyezni, hogy figyelemmel arra, hogy az Mmtv. hatályba lépését követően az első komplex minősítésre, felülvizsgálatra már minden olyan ellátásban részesülő esetében sor került, akiknél volt felülvizsgálati kötelezettség (átfordult rehabilitációs ellátásban részesülők), az átmeneti szabályok, így a 33/A. § (1) bekezdésének alkalmazása e körben már csak kivételes esetekben merülhet fel.

IV. A Kúria végzésével érintett konkrét ügy

A konkrét ügyben a felperes 2011. december 31-én III. csoportos rokkantsági nyugdíjban részesült, amely az Mmtv. hatálybalépését követően rehabilitációs ellátásként került továbbfolyósításra. A felülvizsgálatot követően a felperes részére 41.850 Ft-os rokkantsági ellátást állapítottak meg. A határozat értelmében a felperes egészségi állapota 55%-os, amelyből az következik, hogy *az egészségkárosodás mértéke 45%* [lásd 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet 2. § (2) bekezdés]. Ezért a szakértői bizottság által végzett minősítés eredménye alapján nem helytálló az a megállapítás, hogy a felperes egészségi állapotában nem történt változás, ugyanis állapotjavulás következett be (a korábbi 62%-os egészségkárosodás helyett 45%-os egészségkárosodást állapítottak meg), és a felperes ellátása emiatt – és nem a jogszabályváltozás miatt – csökkent.

Az ellátórendszer átalakítását megelőzően a rokkantsági nyugdíj és a rehabilitációs járadék jogosultsági feltétele a legalább 50%-os egészségkárosodás volt. Ez azt jelenti, hogy az egészségi állapotban a komplex minősítés alapján bekövetkezett *javulás* következtében korábban a társadalombiztosítási ellátása (rokkantsági nyugdíj) megszüntetésre került volna, helyette az akkori rendszeres szociális járadékot lehetett volna megállapítani, amely összege az ellátás megszüntetését megelőzően 2011-ben 27 000 Ft volt. Az ellátórendszer átalakításával a felperes a 45%-os egészségkárosodásával összefüggésben a fent említett rokkantsági ellátásra szerzett jogosultságot, ami azt jelenti, hogy nem került rosszabb helyzetbe az Mmtv. hatálybalépését követően sem.

V. Az Alaptörvénynek és az Egyezménynek való megfelelés

Az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény első Kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke a tulajdonjog védelméről szól, minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik. A társadalombiztosítási ellátások tekintetében a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálandó el. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a társadalombiztosítási ellátások a jogosultsági feltételek fennállásában bekövetkezett változásokra tekintettel ne lennének csökkenthetők [az Mmtv. azok részére, akik 2011. december 31-én jogosultságot

szereztek, és a jogosultsági feltételek ezt követően is fennálltak, garantálta a megszerzett ellátási összeget]. A 2/2018. (IV. 6.) AB határozat is rögzíti, hogy „az állampolgárok még az Alaptörvényben nevesített speciális élethelyzetek fennállása esetén is csak törvényben meghatározott mértékű támogatásra jogosultak, az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét a törvényhozó szabadon határozza meg {3217/2014. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [24]}. Az egyes támogatási formákra vonatkozó jogszabályi rendelkezések részletszabályait (ideértve a támogatásra való jogosultság feltételeit és annak mértékét is) az Alaptörvény keretei között a jogalkotó szabadon alakíthatja {3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [3]}. Ennek megfelelően, miközben az Alaptörvény egyértelműen úgy rendelkezik, hogy meghatározott élethelyzetek esetén a magyar állampolgárok jogosultak törvény szerinti állami segítséget igénybe venni, ezen állami segítség részletszabályait nem az Alaptörvény, hanem a hatályos törvények rögzítik.”

A Kúria előtt folyamatban lévő ügghöz hasonló tényállás esetében az Alkotmánybíróság a 3252/2017. (X. 10.) AB végzésében az Mmtv. 33/A. (1) bekezdés a) pontja „állapotjavulás kivételével” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasította. Döntésében rögzítette, hogy „[12] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésben rögzített tulajdonhoz való jog sem jelenti azt, hogy az egyszer megállapított juttatást utóbb ne lehetne felülvizsgálni és az érintett állapotának függvényében azon változtatni. Az Alaptörvény XIII. cikke szerinti tulajdonhoz való alapjog védi a tulajdoni várományokat, melyek jogszabályokon alapulnak {23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [74]}. Ez azt jelenti, hogy a védelem a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokra vonatkozik {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]}. Az indítványozó esetében ugyanakkor rokkantsági nyugdíjának megállapításakor is tartalmazta a társadalombiztosítási nyugellátásokról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 31. § (1) bekezdése a felülvizsgálat és ezzel együtt a rokkantsági nyugdíj csökkentésének lehetőségét, majd az Mmtv. a 33. §-ában is rendelkezett a felülvizsgálatról és az ellátás összege változásának lehetőségéről. Mindezt figyelembe véve nem állítható, hogy az indítványozó számára a jogszabályok olyan várományt biztosítottak volna, mely kizárta a számára megállapított juttatás átalakításának lehetőségét.”

A fentieket is figyelembe véve álláspontom szerint az Mmtv. érintett §-ai nem állnak ellentétben az Alaptörvénnyel és az Egyezményben foglaltakkal.

Meg kell jegyezni, hogy a végzésben hivatkozott ún. Baczúr ügyben az ügyfél 2011. december 31-én rehabilitációs járadékban részesült, az ellátási összeg az esetében átmeneti

időszakra *nem állapotváltozás miatt*, hanem azért csökkent, mert rehabilitációs járadékosként nem volt rendszeres havi átlagjövedelme, és ennek hiányában egy alacsonyabb összegű ellátás került részére megállapításra. Az Mmtv. 34. §-ának 2014. január 1-jei hatálybalépéssel történt módosítása az ilyen helyzeteket kezelte, ezekben az esetekben az ellátás összegének meghatározása során, ha az számukra kedvezőbb, havi átlagjövedelemként a megszűnést megelőző hónapra járó rehabilitációs járadék összegének 140 százalékát kell figyelembe venni. Nagy Béláné és Lengyel Andrásné esetében pedig megállapítható, hogy az ellátásuk az Mmtv. hatálybalépését megelőzően megszüntetésre került, ezért nem teljesen ugyanazon tényállás és jogszabályhelyek alkalmazásával került számukra az ellátási összeg megállapításra.

Budapest, 2018. április 17.,.

Üdvözlettel:



