



EMBERI ERŐFORRÁSOK
MINISZTERIUMA
SZOCIÁLIS ÜGYEKÉRT FELELŐS ÁLLAMTITKÁR

Iktatószám: 48848/2019/JOGPERFO
Hiv. szám: -
Melléklet: -
Tárgy: az V/1657/2019. és az
V/1665/2019. számon érkezett
indítvánnyal kapcsolatos vélemény

[REDACTED]

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tisztelt [REDACTED]

A tárgyban jelzett ügyekben az indítványozó a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 2. § (1) bekezdés a) pont aa)–ac) alpontjai nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását, a rendelkezés megsemmisítését és alkalmazásának kizárását kezdeményezte.

Az indítványokkal összefüggésben a véleményemről – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 57. § (1b) bekezdésére tekintettel – az alábbiak szerint tájékoztatom.

Az Mmtv. hivatkozott rendelkezése értelmében megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira az a személy jogosult, aki (más jogosultsági feltételek fennállása mellett)

- „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. §-a szerinti biztosított volt;”

Ez a jogosultsági feltétel a megváltozott munkaképességű személyek ellátásainak társadalombiztosítási jellegéből fakad, vagyis abból az alapelvből, hogy a társadalombiztosítás meghatározott társadalmi kockázatok bekövetkezése esetén – amilyen például az egészségkárosodás, fogyatékoság, betegség is – járulékokból finanszírozott, jellemzően, de nem kizárólagosan pénzbeli ellátásokat nyújt a biztosítottak számára anélkül, hogy az ellátott rászorultságát vizsgálná. A hivatkozott rendelkezés hatályon kívül helyezése ebből következően az ellátás társadalombiztosítási jellegét kérdőjelezné meg.

A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 2. § (3) bekezdésében foglaltak alapján a kötelező társadalombiztosítás rendszerében a biztosított – a Tbj. vagy társadalombiztosítási ellátást megállapító más törvény eltérő rendelkezése hiányában – az egyéni felelősség elvének megfelelően, **meghatározott járulékfizetési kötelezettség** alapján szerezhet jogot saját maga és törvényben meghatározott hozzátartozója javára az egyes társadalombiztosítási ellátásokra. **A pénzbeli társadalombiztosítási ellátás összege – ha törvény kivételt nem tesz – arányban áll a biztosítottnak az ellátás fedezetére szolgáló járulék alapjául szolgáló jövedelmével.**

A Tbj. 14. §-a szerint a társadalombiztosítás rendszerében nyújtott ellátások az egészségbiztosítás és a nyugdíjbiztosítás keretében vehetők igénybe, a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai (rokkantsági ellátás, rehabilitációs ellátás) a rokkantsági nyugdíjrendszer átalakítását követően 2012. január 1-jei hatálybalépéssel az egészségbiztosítási ellátások közé kerültek besorolásra. Ezzel a nyugdíjrendszerben használatos szolgálati idő fogalom helyett jogosultsági feltételként az előzetes biztosítási idő került figyelembe vételre, azonban mindkettő a járulékfizetési kötelezettség időtartamához igazodó jogintézmény. Míg azonban a nyugdíj egy jellemzően hosszútávra járó ellátás, a rehabilitációs ellátás legfeljebb 3 évre állapítható meg, és a rokkantsági ellátás is felülvizsgálatra kerül a komplex minősítésben meghatározott időpontban. Az ellátások ebből a szempontból sokkal inkább a határozott időtartamra megállapított egészségbiztosítási pénzbeli ellátásokhoz hasonlítanak, amelyek közül a csecsemőgondozási díjra és a gyermekgondozási díjra főszabályként az jogosult, aki a gyermeke születését megelőző két éven belül 365 napon át biztosított volt, a táppénz a biztosítási jogviszony fennállásának időtartama alatt, a keresőképtelenség tartamára jár, legfeljebb azonban a keresőképtelenség első napját közvetlenül megelőző folyamatos biztosítási időszak alatt a Tbj. 5. §-ában meghatározott biztosításban töltött napoknak megfelelő számú napra. Az Mmtv. hivatkozott rendelkezései tehát a fentiek alapján kerültek meghatározásra.

Az Mmtv. azonban a szerzett jogokra tekintettel egyetlen olyan személy esetében sem követelte meg a biztosítási időre vonatkozó feltétel teljesítését, aki az Mmtv. hatálybalépését megelőző napon, 2011. december 31-én rokkantságára tekintettel ún. átfordult ellátásban részesült. Az Mmtv. 2. § (2) bekezdés *b*) pontja értelmében **a biztosításának tartamára tekintet nélkül jár a megváltozott munkaképességű személyek ellátása annak, aki 2011. december 31-én rokkantsági nyugdíjban, baleseti rokkantsági nyugdíjban, rehabilitációs járadékban vagy az egészségkárosodott személyek szociális járadékaiban részesült, vagy az ellátásra jogosultságát megállapították, de annak folyósítása 2011. december 31-én szünetelt.** Szintén kezelte a törvény azokat az eseteket, amikor az érintett személy 2011. december 31-én ugyan már nem részesült a fenti ellátások valamelyikében, de azt megelőző 5 évben igen, náluk **az előzetes biztosítási időbe be kell számítani a korábbi rokkantsági nyugdíj, baleseti rokkantsági nyugdíj, rehabilitációs járadék, egészségkárosodott személyek szociális járadékai és a kivételes rokkantsági ellátás kivételével a megváltozott munkaképességű személyek ellátása folyósításának idejét** [Mmtv. 2. § (3) bekezdés *b*) pontja].

A Tbj.-ben meghatározott alapelvek mellett jelentős garanciák fűződnek a társadalombiztosítási ellátásokhoz az Alkotmánybíróság korábbi döntései értelmében is. Mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a **tulajdonvédelem ismérvei** szerint bírálendő el [pl. 43/1995. (VI. 30.) AB határozat]. Ez összhangban áll a Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. cikkében foglaltakkal is. Ugyanakkor határozataiban az Alkotmánybíróság többször is hangsúlyozta, hogy a **vegyes rendszerű társadalombiztosításban** nem választható élesen ketté a biztosítási és a szolidaritási elem. A vásárolt jogra csak a biztosítással fedezett szolgáltatások esetében lehet sikerrel hivatkozni, viszont az elemek keveredése miatt nem dönthető el teljes pontossággal, hogy melyik mögött áll ellenszolgáltatás, és melyik mögött nem. A rokkantsági nyugdíj a saját jogú nyugdíjszolgáltatások egyik típusa volt, ugyanakkor a rokkantsági nyugellátás esetében a „vásárolt jog” jelleg csak abban mutatkozott meg, hogy hosszabb szolgálati idő

esetén az összege magasabb volt, egyebekben azonban a szolidaritási elv volt túlsúlyban, hiszen a rokkant, aki sem életkora, sem szolgálati ideje alapján nem lenne jogosult öregségi nyugdíjra, rokkantsága megállapításától kezdődően nyugdíjszolgáltatásban részesült. Az Alkotmánybíróság többek között a 772/B/1990/5. számú határozatában mutatott rá arra, hogy a társadalombiztosítás rendszere csak részben működik a „vásárolt jog” elve alapján, másrészt azonban azt szociális szempontok működtetik. A társadalombiztosítás és ezen belül az ún. nyugdíjbiztosítás is, tehát olyan *vegyes rendszerű biztosítás*, amelynek tartalma nem kizárólag az ellenszolgáltatásért szerzett jogosultság, amely tehát nem kizárólag piaci mechanizmusok alapján működő újraelosztást valósít meg, hanem amelyen belül különféle szociális szempontok is érvényesülnek. [Megjegyzendő, hogy az Mmtv. jelenleg is tartalmaz ún. szolidaritási elemeket, vagyis meghatározott esetekben pl. az előzetes biztosítási idő meglétét nem kell vizsgálni, meghatározott időszakok járulékfizetés hiányában is beleszámítanak az előzetes biztosítási időbe, de ennek tekinthető a kivételes rokkantsági ellátás jogintézménye is.] Az Alkotmánybíróság 2011. június 7-én meghozott 1228/B/2010.AB határozata szerint „a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény 36/D. § (1) bekezdés b) pontja nem keletkeztetett [jogos] várományt a korábbi szabályozások alapján rokkantnyugdíjra jogosultak számára”.

Az Mmtv. hatályba lépésekor a jogosultság vizsgálata során a kérelem benyújtását megelőző öt évben szerzett biztosítási időt lehetett figyelembe venni. Ez a követelmény később, **2014. január 1-jétől akként módosult, hogy már a kérelem benyújtását megelőző hosszabb időtartamban szerzett biztosítási idő is figyelembe vehető** (öt éven belül három év, vagy tíz éven belül hét év, vagy tizenöt éven belül tíz év előzetes biztosítás megléte szükséges). Ez kedvezőbb szabály azokra nézve, akik korábban szerzett biztosítási idővel rendelkeznek.

Az Mmtv. csak azokban az esetekben nem garantálja az ellátás biztosítását, amikor a kérelem benyújtását megelőzően hosszabb időszak telik el úgy, hogy a megváltozott munkaképességű személy nem szerez biztosítási időt. Az Mmtv. preambulumban is megjelentetett egyik fő célja, hogy Magyarország Alaptörvénye XII. cikkének végrehajtása érdekében a megváltozott munkaképességű személyek megmaradt, fejleszthető képességeire épülő foglalkoztatás központú rehabilitációját, társadalmi reintegrációját, foglalkoztatását elősegítése. Ezért alapvető fontosságú, hogy az érintett személy az egészségkárosodás bekövetkezését, a munkája elvesztését követően az ellátást mielőbb kérelmezze annak érdekében, hogy az ahhoz kapcsolódó orvosi, szociális és foglalkozási rehabilitáció is megkezdődhessen. Ennek a rehabilitáció későbbi sikeressége érdekében döntő jelentősége van mind az ellátott, mind a társadalmi érdekek szempontjából, a késedelem sok esetben a rehabilitációt teljesen ellehetetlenítené.

Az egyedi élethelyzetek kezelésére 2018. január 1-jétől bevezetésre került a méltányosság intézménye. Annak ellenére, hogy a kérelem benyújtását megelőző 5 éves időszakon túl a 10 és 15 éven belül teljesített hosszabb időtartamú biztosítási idő vizsgálata is lehetővé vált, volt olyan személyi kör, amely így sem tudott jogosultságot szerezni az ellátásokra. Ennek kezelésére – Magyarország 2018. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2017. évi LXXII. törvény 76. §-ával – **bevezetésre került az egységes alapokon nyugvó, a társadalombiztosítás rendszerébe illeszkedő méltányossági ellátás-megállapítás, a kivételes rokkantsági ellátás** (Mmtv. 13/A. §). Különös méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén azok a megváltozott munkaképességű személyek, akiknek a komplex minősítés alapján egészségi állapotuk 50%-os vagy kisebb mértékű, és rehabilitációjuk nem javasolt, vagy rehabilitálhatóak, de a kivételes rokkantsági ellátás iránti kérelem benyújtásának időpontjában az öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig hátralevő időtartam az 5 évet nem haladja meg, továbbá **rendelkeznek a szükséges biztosítási idő legalább felével**, kivételes rokkantsági ellátásra válhatnak jogosulttá. Az Mmtv. 13/A. § (7) bekezdése alapján a méltányossági jogkörben hozott döntés elleni fellebbezésnek ugyan nincs helye, azonban a jogorvoslat biztosított, a döntés ellen közigazgatási per indítható.

Az Mmtv. átmeneti rendelkezése (38/I. §) lehetővé tette azt is, hogy ha a megváltozott munkaképességű személy – az ellátás iránti kérelmet a 2. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott biztosítási idő hiánya miatt elutasító 2018. január 1-jét megelőzően jogerőssé vált döntésben foglaltak szerint – rendelkezik a

szükséges biztosítási idő legalább felével, a kivételes rokkantsági ellátás iránti kérelmét 2018. december 31-éig benyújtsa.

Az indítványozó benyújtott végzésében hivatkozik arra, hogy véleménye szerint az Mmtv. támadott rendelkezése a Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikkében foglalt tulajdonhoz való jogba ütközik. Hivatkozik továbbá a Nagy Béláné kontra Magyarország {[GC], (53080/13), 2016. december 13.} ügyre, amelyben az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) Magyarországot elmarasztalta. Az EJEB döntésében azonban azt is hangsúlyozta, hogy a Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke nem korlátozza az államokat abban, hogy maguk döntsenek a szociális ellátórendszer bármely formájának alkalmazásáról, illetve a juttatások típusáról vagy összegéről, így a juttatásra való jogosultságot kötheti ésszerű mértékű járulékfizetéshez is. Annak eldöntése során, hogy az állam beavatkozott-e a kérelmező tulajdonjogába, az EJEB megállapította, hogy **nem történik beavatkozás, amennyiben az érintett személy nem teljesítette vagy többé már nem teljesíti a jóléti juttatásra vagy nyugdíjra való jogosultság jogszabályban meghatározott feltételeit, és a feltételek azelőtt változtak, hogy az érintett jogosulttá vált volna a juttatásra.** Ebből következően a tulajdonjog sérelme egyedileg, az adott ügy körülményeinek alapos vizsgálatával ítéltető meg, a Nagy Béláné kontra Magyarország ügyben hozott ítélet csak az ő vonatkozásában értelmezhető, azonban nem alkalmazható általános, valamennyi várományt nem szerzett kérelmezőre kiterjedően.

Az EJEB nem az Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt általános, valamennyi igénylőre vonatkozó jogosultsági feltételt, az előzetes biztosítási idő előírását ítélte nemzetközi szerződésbe ütközőnek, hanem azt a helyzetet, amely alapján a konkrét esetben a váromány nem volt érvényesíthető. Ennek következtében Nagy Béláné a megélhetését – amelyet korábban rokkantsági nyugdíja biztosított – azért veszítette el, mert a 2012-ben bevezetett új rendszer alapján annak ellenére nem vált jogosulttá rokkantsági nyugdíjra vagy más hasonló juttatásra, hogy egészségi állapota nem javult.


A fentiek alapján az érintett szakasz megsemmisítésével nem értek egyet.

A szintén az indítványozó által hivatkozott, a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvénnyel kapcsolatos, nemzetközi szerződésből származó mulasztás megállapításáról és alkotmányos követelmény megállapításáról szóló **21/2018. (XI. 14.) AB határozatban** (a továbbiakban: AB határozat) foglaltak szerint az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Országgyűlés nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztását valósította meg azáltal, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 12. § (1) bekezdés a) pontját a törvény 33/A. § (1) bekezdés a) pontja alá tartozó esetekben oly módon rendelte alkalmazni, hogy ezzel egyidejűleg **nem alkotott olyan szabályokat, melyek lehetővé teszik az ellátás összegének meghatározása során az ellátásra jogosultak élethelyzetét érdemben meghatározó tényleges fizikai állapota javulásának mértéke, illetőleg a 2012. január 1. napját megelőzően megállapított ellátás összege figyelembevételét.** Az AB határozat tehát az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontját érinti, amely kizárólag az ún. átfordult ellátásokra vonatkozik, vagyis a 2011. december 31-én rokkantsági nyugdíjban, baleseti rokkantsági nyugdíjban, szociális járadékban vagy átmeneti járadékban részesülőkre.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2019. november „11. „.

Üdvözlettel:


Fülöp Attila
államtitkár