



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-526/2019. számú ügyben

Előadó: Dr. Szabó Orsolya
Érintett szervek: Csongrád Megyei Kormányhivatal
Emberi Erőforrások Minisztériuma

2019.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-526/2019. számú ügyben**

Előadó: dr. Szabó Orsolya

Az eljárás megindítása

A megyei vizgálatsorozatok keretében Csongrád megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célzó átfogó vizgálatot indítottam. Ennek keretében munkatársaim 2018. május 10-én, előre be nem jelentett vizgálat keretében felkeresték a Csongrád Megyei Kormányhivatal Szegedi Járási Hivatala Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály Rehabilitációs Ellátási és Szakértői Osztályát, ahol helyszíni vizgálat során kértek tájékoztatást a szakigazgatási szerv működésének körülményeiről és annak rendjéről. A vizgálat további kiemelkedő célja a vonatkozó jogi szabályozással kapcsolatban – a gyakorlati tapasztalatok alapján – esetlegesen felmerült anomáliák feltárása, ezzel összefüggő párbeszéd kezdeményezése.

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.)
- a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.)
- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.)
- a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 327/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet
- a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet
- a közúti járművezetők egészségi alkalmasságának megállapításáról szóló 13/1992. (VI. 26.) NM rendelet
- a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet és az annak végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK rendelet

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”]
- A hatósági ügyek tisztességes intézése [XXIV. cikk (1) bekezdés: „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.”]
- Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség elve [XV. cikk: „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szén, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai, vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőköt.”]
- A fogyatékosággal élők kiemelt védelme [XV. cikk (5): „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőköt.”]
- A szociális biztonsághoz való jog [XIX. cikk: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1)

bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”]

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv vagy 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 pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (4) bekezdés alapján a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára. Ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a 37. § értelmében a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél a jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

A 2. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva az alapvető jogok biztosja akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem állapított meg azokkal összefüggésben visszas hatósági jogalkalmazást. A törvény feljogosítja egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására. A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az 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 egyes alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az 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 szöveggel.

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.*”

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljárásról való jog*

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.

Az Alkotmánybíróság szerint az állam kötelessége a jogbiztonság megteremtése, annak biztosítása, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogbiztonság egyik feltétele tehát a normavilágosság, amelynek értelmezését – többek között – az 814/B/2004. AB határozat indoklása tartalmazza: „a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabály a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak.”

Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.* Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljárásról való jogot* explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát.

Az Alaptörvény kimondja a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírósági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény 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. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. A kiszámíthatóság – az egységes jogalkalmazás – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatás alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

- *Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség elve, a fogyatékossgal élők kiemelt védelme*

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a *diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.* A (4) bekezdés szerint „Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti”, az (5) bekezdése pedig kiemeli, hogy „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket”.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alaptörvény szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az (5) bekezdés rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékossgal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossgal élőket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. A megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény idézett rendelkezése, amelyek alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, fogyatékossg) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően, súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybíróági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Az Alkotmánybíróság a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában rögzítette, hogy a megváltozott munkaképességű személyek alkotmányjogi értelemben a fogyatékkal élők csoportjába sorolhatók, akik társadalmilag sérülékeny helyzetük miatt különös alkotmányos védelmet kapnak.

– *A szociális biztonsághoz való jog*

Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a szociális biztonság megteremtésére. Az Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdése alapján *Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. (4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit. A szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogok révén történik, amelyeket a törvényhozásnak kell meghatározni. Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját egészítette ki a 32/1998. (VI. 25.) számú határozatában annyiban, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához. A korábbi alkotmánybíróági gyakorlat alapján az egyedüli alkotmányos követelmény, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa. Látható, hogy a töretlen alkotmánybíróági gyakorlat a megélhetési minimum biztosításának kötelezettségével egyértelmű összefüggést állapított meg az emberi méltósághoz való jog érvényesülése és a szociális biztonság között, ez a jelentős, elvi kapcsolódási pedig álláspontom szerint az Alaptörvény alapján is igazolható.

III. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

A Csongrád Megyei Kormányhivatal Szegedi Járási Hivatal Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály Rehabilitációs Ellátási és Szakértői Osztályán végzett vizsgálat a szakigazgatási szerv ügyfélfogadási tevékenységének, a munka- és ügyfélfogadási körülményeinek, az épület akadálymentesítésének ellenőrzése mellett elsősorban a vonatkozó jogi szabályozással kapcsolatban, a gyakorlatban esetlegesen felmerült ellentmondások tisztázása volt.

Munkatársaim az osztályvezetőtől és munkatársaitól kaptak részletes tájékoztatást az osztály működéséről, az ügyfélfogadást érintő kérdésekről, illetve az ügyintézés során felmerülő gyakorlati problémákról, ezt követően pedig írásban kaptam tájékoztatást a Kormányhivatal igazgatójától.

A helyszíni vizsgálat tárgyát képezte a mozgáskorlátozott személyek számára az osztály ügyfélszolgálatának elérhetősége is, tekintettel arra, hogy a Fot. 5. §-a értelmében *a fogyatékos személynek joga van a számára akadálymentes, továbbá érzékelhető és biztonságos épített környezetre.* Az épület egyenlő eséllyel hozzáférhető, ha mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára megközelíthető, a nyilvánosság számára nyitva álló része bejárható, vészhelyzetben biztonsággal elhagyható, valamint az épületben a tárgyak, berendezések mindenki számára rendeltetészerűen használhatók. A vizsgálat megállapította, hogy az ügyfélfogadásra kialakított helyiségek a fenti elvárásoknak megfelelnek.

A kormány megbízott nevében eljáró mb. igazgató 2018. június 15-én kelt írásbeli tájékoztatása szerint 2017-ben a benyújtott kérelmek alapján 915 rehabilitációs ellátást-, 736 rokkantsági ellátást megállapító határozat született, 1794 kérelem elutasításra került. Az ügyintézőkre átlagosan 970 ügy jutott. Az elbírált igényekből 382 került másodfokra. Az igények elutasítására tipikusan kereső tevékenység folytatása miatt került sor. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásai iránti kérelmek elbírálása során az Ákr. előírásainak megfelelően függő hatályú döntést adnak ki. A válaszlevél szerint *az elsőfokú rehabilitációs hatóság foglalkozási rehabilitációs feladatait 5 fő foglalkozási rehabilitációs szakügyintéző látja el a Hódmezővásárhelyi és a Szegedi Járási Hivatalban. Feladatuk a megváltozott munkaképességű személyek nyilvántartása, valamint számukra rehabilitációs szolgáltatások, illetve az azokhoz való hozzáférés biztosítása, munkavállalásra való felkészítésük, munkaerő-piaci integrációjukhoz szükséges képességeik javítása, elhelyezkedésük elősegítése érdekében. A munkatársak a szolgáltatások körében elsősorban foglalkozási rehabilitációs információnyújtással és tanácsadással, valamint foglalkozási rehabilitációs célú munkaközvetítéssel segítik elő a fent megfogalmazott célok teljesülését. A munkaközvetítési tevékenység keresleti oldalát tekintve, 2013. év óta 227 olyan munkáltatót vett a hatóság nyilvántartásba Csongrád megyében, akik munkaerőigényt nyújtottak be megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatása céljából. Közülük 19 munkáltató (összesen 45 telephelyen) rendelkezik akkreditációs tanúsítvánnyal, akik munkaerőigényére 2017. évben 437 sikeres közvetítés történt. A további közvetítések támogatás nélküli foglalkoztatás érdekében, a nyílt munkaerőpiacra történtek, melyek 2017-ben 45 fő elhelyezkedését eredményezték. A legfrissebb mutatók szerint (2018. május): 2601 fő rehabilitációs ellátott ügyfél szerepelt a nyilvántartásban, akik közül 1890 fő végez kereső tevékenységet, a szolgáltatást kérő személyek száma pedig 913 fő volt, ebből 372 fő dolgozott.*

Az igazgató válaszelevele szerint a megyében a megváltozott munkaképességű személyeknek van lehetősége dolgozni, *de természetesen az elhelyezkedések segítése és ezzel a mutatók javítása a foglalkozási rehabilitációs szakterület számára továbbra is elsődleges feladat. Itt tartjuk ugyanakkor szükségesnek megjegyezni, hogy vannak a szakmaterületen olyan külső tényezők, melyek alapvetően függetlenek a rehabilitációs hatóság tevékenységétől. Így az ügyfelek megyén belüli elhelyezkedési esélye jelentős mértékben függ lakóhelyük munkaerőpiaci helyzetétől és a lakóhelyük környezetében lévő akkreditált foglalkoztatók foglalkoztatási kapacitásától.*

Az osztály nem rendelkezik statisztikai adattal arról, hogy a megyében milyen életkorú korosztály részesül legnagyobb számban rokkantsági ellátásban, nincs arra vonatkozó adatuk, hogy milyen hatása van annak, hogy a rokkantsági ellátás összegéből nyugdíj járulék nem kerül levonásra, és így az ellátásban részesülő nem szerez szolgálati időt.

Az elmúlt években több beadvány érkezett Hivatalomhoz a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival, a biztosítási idő hiányával kapcsolatban. Munkatársaim kezdeményezték a hozzánk benyújtott panaszok alapján felmerült jogi szabályozással összefüggő problémák feltárását is. Tájékoztatást kértem a nemzetközi ügyek elbírálásának átlagos idejéről, az előleg megállapításának gyakorlatáról, illetve arról, hogy milyen nehézségekkel találkoznak a jogalkalmazók, mi a követendő eljárás az ellátások megállapításához szükséges igazolások beszerzése esetén, amennyiben a külföldi társszervtől nem érkezik válasz a megkeresésre.

A kapott tájékoztatás szerint külföldön szerzett biztosítási idő vizsgálata során a kérelem beérkezésekor, az esetleg hiánypótlások bekérése után Budapest Főváros Kormányhivatal III. Kerületi Hivatalának közreműködésével haladéktalanul megkeresik az ügyben érintett külföldi szerveket, ezzel egyidejűleg intézkednek a komplex minősítés lefolytatása, a magyar biztosítási idő adatainak beszerzése iránt. Amennyiben az elbírálás során olyan adat merül fel, amely a kérelem elutasítását indokolja (egészségi állapot, rendszeres pénzellátás, keresőtevékenység), nem várják be a külföldi biztosítási adatokat, hanem elutasítják a kérelmet. A válaszlevél szerint: *ha a magyar biztosítási idő feltételekkel rendelkezik az ügyfél (és valamennyi jogosultsági feltétel fennáll) az ellátás megállapításra kerül azszal, hogy a külföldi fél válaszáat követően, ellátás megállapítása esetén az összeg felülvizsgálatra kerül. Ha az ügyfél nem rendelkezik önálló magyar jogosultsággal, akkor a külföldi szerv válaszáig az eljárás felfüggesztésre kerül. Ezzel a gyakorlattal próbáljuk az ügyfeleink ellátatlanságát a legrövidebbre csökkenteni, de sajnos azokban az ügyekben, ahol a jogosultsághoz a külföldi biztosítási idő szükséges, nem tudunk a külföldi fél válasza nélkül sem ellátást, sem előleget megállapítani. A külföldi felet az adatszolgáltatás érdekében háromhavonta sürgetjük. Előleg megállapítása iránt kivételes esetben történik intézkedés, mivel a fentiek szerint az esetek döntő többségében, amikor rendelkezésre állnak az előleg megállapításának feltételei, már a megállapító határozat kerül kiadásra, ami jóval megnyugtatóbb az ügyfél számára.*

Az igazgató válasza szerint az Ákr. ügyintézési idejével kapcsolatosan problémák azoknál az ügyeknél merülnek fel, amelyeknél az ügyfél egészségi állapota miatt nem tud első alkalommal megjelenni a felülvizsgálaton, vagy a folyamatban lévő vizsgálatai miatt még nem állnak rendelkezésre a szükséges szakorvosi leletek a felülvizsgálathoz. Ilyen esetekben próbálnak az ügyintézési határidőn belül újabb időpontot adni, de ha nincs rá lehetőség, akkor döntéssel lezárjuk az ügyet (új kérelemnél elutasítással, ha keresőtevékenység, vagy rendszeres pénzellátás áll fenn, esedékes felülvizsgálatok esetében az ellátás továbbfolyósítására kerül sor, két, illetve három hónap felülvizsgálati idő megjelölésével, végső esetben az ügyfél kérelmére az eljárás szünetel).

Az igazgató további problémaként jelezte, hogy: *a közúti járművezetők egészségi alkalmasságának megállapításáról szóló 13/1992. (VI. 26.) NM rendelet alkalmazása számos problémát vet fel, amelynek alapja, hogy a rendelet nem illeszkedik a hatósági eljárás rendjébe (jogorvoslat rendje nem tisztázott, fogalomhasználata nem egyértelmű, nincs összhangban a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelettel, holott az orvosszakértők ugyanannál a járási hivatalnál végeznek tevékenységet, mint a vezetői engedéllyel kapcsolatos feladatokat ellátó kormányablak ügyintézők.*

Nebézséget okoz az is, hogy a rendőrség közlekedési ügyekben szakértőként rendeli ki munkatársainkat, annak érdekében, hogy a közlekedési szabályszeéssal gyanúsított személy egészségi alkalmasságát véleményezzék. Szakértőink kizárólag ezen rendelet keretei között készíthetik el szakértői véleményüket, azonban a bírói szakban alkalmatlan a felhasználásra, mivel kizárólag az alkalmas vagy alkalmatlan minősítés tekintetében ad módot a véleményezésre, az igazságügyi szakértői véleményezésnek megfelelő részletes vélemény elkészítésére nem ad lehetőséget.

A helyszíni vizsgálat során munkatársaim arra is kitértek, a hatóság zavartalan működésében okoz-e esetleg problémát az orvoshiány. A válaszlevél szerint az orvoshiány betegség, szabadság esetén okoz gondot, illetve probléma az orvosszakértők „kiöregedése” és rossz egészségi állapota. Orvosszakértő felvétele iránti kezdeményezéseik nem vezettek eredményre, a kiírt pályázatokra nem volt jelentkező.

A válasz szerint a kivételes rokkantsági ellátás bevezetésével kapcsolatban a Csongrád Megyei Kormányhivatal 2017-ben összegyűjtötte azokat a kérelmeket, melyek a biztosítási idő hiányában utasítottak el, majd a kivételes rokkantsági ellátás megyei keretének megállapítása feltehetőleg ezekhez az adatokhoz igazodott. A negyedéves keretfelhasználási lebetőség és az ügyintézési időkorlát rendkívül szűk mozgásteret biztosít abhoz, hogy a legrászorultabbak részesüljenek az ellátásban. A legoptimálisabb keretfelhasználás érdekében az elbíráláshoz összegyűjtjük a kérelmeket és megpróbáljuk összehasonlítani a kérelmezők helyzetét, előnyben részesítve a legrászorultabbakat, ezért sommás eljárást nem alkalmazunk az eljárás során. Az ilyen módon összegyűjtött, megállapítási feltételekkel rendelkező kérelmeknél a megállapítás időpontokat úgy próbáljuk megadni, hogy kerethiány miatt ne kerüljön elutasításra sor, legfeljebb későbbi legyen a folyósítás kezdő időpontja. A szabályozás tekintetében még hiányoznak olyan részletszabályok, amelyek az ügyfél elhalálózása, ellátás megszűnése miatt fel nem használt keretről rendelkeznek.

I. A külföldi biztosítási idővel kapcsolatban

A Csongrád megyei vizsgálat keretében megerősítést nyert, hogy a külföldi biztosítási idő megállapításával kapcsolatosan, a Hivatalomhoz érkezett egyedi panaszokban megfogalmazott problémák nem egyediek, az állampolgárok nagyobb számát érintik.

A jelenleg hatályos szabályozás, az Ákr. 4. §-a szerint a hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen. Az Ákr. 50. §-a rendelkezik az ügyintézési határidőről, mely szerint: (1) Ha törvény eltérően nem rendelkezik, az ügyintézési határidő az eljárás megindulásának napján kezdődik. (2) Az ügyintézési határidő a) automatikus döntéshozatal esetén huszonnégy óra, b) sommás eljárásban nyolc nap, c) teljes eljárásban hatvan nap. (3) A (2) bekezdés c) pontjában meghatározott ügyintézési határidőnél hosszabb határidőt törvény, rövidebb határidőt jogszabály állapíthat meg. (4) Az ügyintézési határidőn belül a döntés közlése iránt is intézkedni kell. (5) Az ügyintézési határidőbe nem számít be a) az eljárás felfüggesztésének, szünetelésének és b) – ha függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye – az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének időtartama. Az Ákr. 48. § (1) b./ pontja szerint „a hatóság felfüggeszti az eljárást, ha az ügyben külföldi szervet kell megkeresni”.

A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet alapján indított nemzetközi eljárások során, az Alaprendelet végrehajtásáról szóló 987/2009/EK rendelet ügyintézési határidőre és a határidők számítására vonatkozó rendelkezéseire tekintettel kell lennie minden érintett tagállamnak. A 2. cikk szerint az intézmények *haladéktalanul* rendelkezésre bocsátanak vagy kicserélnek minden olyan adatot, amely azon személyek jogainak és kötelezettségeinek megállapításához és meghatározásához szükséges, akikre az alaprendeletet alkalmazni kell. A tagállami intézmények közötti adatközlés közvetlenül, maguk az intézmények között, vagy közvetve, az összekötő szerven keresztül történik. A 3. cikk szerint az alaprendelet és a végrehajtási rendelet alkalmazása által megkívánt mértékben az illetékes intézmények a kérdéses tagállam jogszabályaiban előírt valamennyi határidőn belül minél hamarabb és minden esetben továbbítják az információkat és kiállítják a dokumentumokat az érintett személyek számára.

Az Mmr. 1. § (8) bekezdése szerint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival összefüggő, uniós tagságból adódó, valamint a szociális biztonsági tárgyú nemzetközi egyezmények végrehajtása során adódó koordinációs feladatokat 2017. január 1-jétől Budapest Főváros Kormányhivatala látja el.

A rendelkezésemre álló 2017-ben kiadott módszertani útmutató szerint a magyar igényelbíráláshoz szükséges külföldi adatok és információk megküldését – szükség esetén sürgetni kell. A sürgetést a határidők figyelemmel kíséréseivel háromhavonta az eljáró rehabilitációs hatóság végzi. A külföldről beérkezett adatokat és információkat (formanyomtatványokat/pótszereket) a koordinációs feladatokat ellátó BFKH továbbítja az érintett rehabilitációs hatóságok részére.

A külföldi szervek megkeresése esetén az ügyintézési határidő alakulása továbbra is a külföldi társszervek válaszadási hajlandóságán, gyorsaságán múlik. Az ügyintézési határidő túllépésére az eljárás felfüggesztése miatt nem kerül sor, azonban az ügyfelek továbbra is akár éveket várhatnak arra, amíg az ellátást megállapító határozat meghozatalára sor kerül.

Ahogy már korábbi jelentéseimben is több alkalommal jeleztem, számos esetben fordult elő, hogy az eljáró hatóságok az elhúzódó ügyintézési határidő ellenére sem estek késedelembe, mert az egyéb/külföldi hatóságokkal történő adategyeztetés, hiánypótlás, stb. ideje nem számít bele az ügyintézési határidőbe. A jellemzően súlyosan egészségkárosodott, minimális jövedelemből élő vagy éppen ellátatlan igénylőkre a több hónapig, akár több évig elhúzódó eljárások súlyos terhet rónak, a helyzet mindenképpen visszásnak tekinthető, az Alaptörvényben rögzített jogbiztonság követelményének sérelmével jár.

II. A kivételes rokkantsági ellátás megállapításával kapcsolatban

A Főosztály tapasztalata szerint a negyedéves keret-felhasználási lehetőség és az ügyintézési időkorlát szűk mozgásteret biztosít az eljáró szervnek. A válaszlevél szerint hiányoznak azok a részletszabályok, amelyek például az ügyfél halála, az ellátás megszüntetése miatt fel nem használt keretről rendelkeznek.

Az Mmtv. 4/A. §-a rendelkezik a kivételes rokkantsági ellátásról, melynek bevezetésére 2018. január 1-jén került sor:

13/A. § (1) Különös méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén – a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott keretek között – kivételes rokkantsági ellátás állapítható meg annak a megváltozott munkaképességű személynek,

- a) akinek a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján az egészségi állapota 50 százalékos vagy kisebb mértékű,*
 - b) akinek a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján a rehabilitációja nem javasolt, vagy rehabilitálható, de a kivételes rokkantsági ellátás iránti kérelem benyújtásának időpontjában az öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig hátralevő időtartam az 5 évet nem haladja meg,*
 - c) akinek a megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti kérelmét a 2. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott biztosítási idő hiánya miatt elutasító döntés véglegessé vált és e döntésben foglaltak szerint rendelkezik a szükséges biztosítási idő legalább felével,*
 - d) aki keresőtevékenységet nem végez és*
 - e) aki rendszeres pénzellátásban nem részesül.*
- (2) A kivételes rokkantsági ellátás megállapítása során előnyben kell részesíteni azt a megváltozott munkaképességű személyt, aki a 2. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott biztosítási idő legalább 90 százalékaival rendelkezik.*
- (3) A kivételes rokkantsági ellátás iránti kérelem az (1) bekezdés c) pontja szerinti döntés véglegessé válásától számított 6 hónapon belül nyújtható be. Ha a kivételes rokkantsági ellátás iránti kérelmet kizárólag arra tekintettel utasították el, hogy a keretösszeg kimerítésre került, a kérelem az elutasító döntés véglegessé válását követő naptári évben ismételt benyújtható.*
- (4) A kivételes rokkantsági ellátás a jogosultsági feltételek bekövetkezésének napjától, de legkorábban a kérelem benyújtásának napjától állapítható meg.*
- (5) A kivételes rokkantsági ellátás havi összege*
- a) a 3. § (2) bekezdés b) pont bb) alpontja és az 5. § (2) bekezdés b) pontja szerinti esetben a 12. § (2) bekezdés b) pontjában,*
 - b) a 3. § (2) bekezdés b) pont bc) alpontja szerinti esetben a 12. § (2) bekezdés c) pontjában,*
 - c) a 3. § (2) bekezdés b) pont bd) alpontja szerinti esetben a 12. § (2) bekezdés d) pontjában meghatározott összeg 65 százaléka.*
- (6) A kivételes rokkantsági ellátást a 13. § (2) bekezdésében foglaltakon túl, a megszüntetési ok megállapítását követő hónap első napjától abban az esetben is meg kell szüntetni, ha az ellátásban részesülő komplex minősítése során a rehabilitációs hatóság megállapítja, hogy az (1) bekezdés a) vagy b) pontjában meghatározott feltétel már nem áll fenn.*
- (7) Az (1) bekezdés szerinti méltányossági jogkörben kiadott döntés ellen fellebbezésnek nincs helye.*
- (8) A kivételes rokkantsági ellátásra – ha e § eltérően nem rendelkezik – a rokkantsági ellátásra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.*

III. A közúti járművezetők egészségi alkalmasságának megállapításáról szóló rendelet alkalmazásával kapcsolatban jelzett problémák

A Főosztály szerint: a közúti járművezetők egészségi alkalmasságának megállapításáról szóló 13/1992. (VI. 26.) NM rendelet nem illeszkedik a hatósági eljárás rendjébe (jogorvoslat rendje nem tisztázott, fogalomhasználata nem egyértelmű), nincs összhangban a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelettel, holott az orvosszakértők ugyanannál a járási hivatalnál végeznek tevékenységet, mint a vezetői engedéllyel kapcsolatos feladatokat ellátó kormányablak ügyintézők. Nebézséget okoz az is, hogy a rendőrség közlekedési ügyekben szakértőként rendel ki munkatársainkat, annak érdekében, hogy a közlekedési szabályszegéssel gyanúsított személy egészségi alkalmasságát véleményezzék. Szakértőink kizárólag ezen rendelet keretei között készíthetik el szakértői véleményüket, azonban a bírói szakban alkalmatlan a felhasználásra, mivel kizárólag az alkalmas vagy alkalmatlan minősítés tekintetében ad módot a véleményezésre, az igazságügyi szakértői véleményezésnek megfelelő részletes vélemény elkészítésére nem ad lehetőséget.

Intézkedés

A feltárt visszasságok megszüntetése és jövőbeni elkerülése érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján,

- felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy az eljáró szervek bevonásával tekintse át:
 - a megváltozott munkaképességű személyek ellátásainak megállapítása során alkalmazott eljárásrendet, különös tekintettel a kivételes rokkantsági ellátással kapcsolatos szabályokra,
 - a közúti járművezetők egészségi alkalmasságának megállapításáról szóló NM rendelet, illetve a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló kormányrendelet fentebb kifogásolt szabályait.

Budapest, 2019. június 24.

Szécsényi László

