

## A rokkantsági nyugdíjrendszer átalakítását követő szabályozás anomáliái és megoldási javaslatok

### Javaslatot előterjesztő:

Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége (MEOSZ)

### Javaslat támogatói:

Autisták Országos Szövetsége (AOSZ)

Értelmi Fogyatékossgal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége (ÉFOÉSZ)

Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége (MVGYOSZ)

Siketek és Nagyothallók Országos Szövetsége (SINOSZ)

Siketvakok Országos Egyesülete (SVOE)

**Készítette:** Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége (MEOSZ)

### Javaslatot kapja:

**Gulyás Gergely** Miniszterelnökséget vezető miniszter

**Varga Mihály** pénzügyminiszter

**Dr. Székely László** alapvető jogok biztosa

**Dr. Horváth Ildikó** egészségügyért felelős államtitkár (EMMI)

**Fülöp Attila** szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár (EMMI)

**Nyitrai Zsolt** stratégiai társadalmi kapcsolatokért felelős miniszterelnöki megbízott

**Dr. Fábián Károly** egészségügyi fejlesztésekért felelős helyettes államtitkár (EMMI)

**Szekeres Pál** a fogyatékos emberek társadalmi integrációjával kapcsolatos feladatok ellátásáért felelős miniszteri biztos

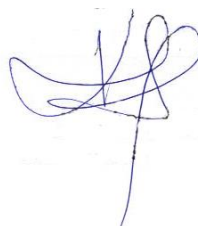
**Dr. Tapolczai Gergely** országgyűlési képviselő

**Orsós Zsolt** a Fogyatékossgügyi Főosztály vezetője (EMMI)

**Bódiné Pájer Mariann** a Támogatási és Foglalkozási Rehabilitációs Főosztály vezetője (EMMI)

**Budapest, 2019. január 7.**

Tisztelettel:



**Kovács Ágnes**  
elnök  
MEOSZ



## **A rokkantsági nyugdíjrendszer átalakítását követő szabályozás anomáliái és megoldási javaslatok**

A nyugdíjrendszer 2012. január 1-jétől történt jelentős átalakítása a mozgáskorlátozottak döntő többségét nagyon komolyan érintette. A Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége (MEOSZ) ezért részletes elemzés alá vetette a 2012. január 1-jétől hatályba lépett, a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) rendelkezéseit, az általa szabályozott jogintézményeket. Bár ez a ma már több, mint hat éve hatályban lévő törvény sok módosítást megélt, ennek ellenére jelenleg is számos ellentmondást, igazságtalanságot, méltánytalan rendelkezést tartalmaz, melyek sok esetben rendkívüli hátrányt okoznak azoknak, akik egészségi állapotuk megromlása miatt már amúgy is nehéz helyzetben vannak.

Alább a problémák, anomáliák pontonkénti ismertetését követően azok kiküszöbölésére irányuló javaslatunkat is megfogalmazzuk. Fontosnak tartjuk azonban már e helyütt hangsúlyozni, hogy a megfelelő szabályozás kialakításához a rendszer átfogó felülvizsgálatára van szükség, ami a Mmtv. rendelkezésein kívül a komplex minősítési rendszer átalakítását, új alapokra helyezését is jelenti.

Ezek figyelembe vételével kérjük a rendszer felülvizsgálatát és a szükséges jogszabály módosítások kezdeményezését.

Az 1. pontban a szabályozás azon visszásságaira hívjuk fel a figyelmet, melynek következtében a megváltozott munkaképességűvé vált személy ellátás nélkül maradhat, ha ezen állapota bekövetkezését megelőző időszakban nem rendelkezik elegendő biztosítottalal idővel. Itt utalunk a kormány által bevezetett kivételes rokkantsági ellátás intézményének problémáira is.

A 2. pontban a megváltozott munkaképességű személyek ellátásainak kiszámításával összefüggő rendelkezések ellentmondásosságaira, igazságtalanságaira hívjuk fel a figyelmet utalva az Alkotmánybíróság időközben e tárgyban meghozott határozatára is. Az elmondottakat konkrét esetekkel is szemléltetjük.

A 3. pont az Mmtv. által fontos célként kitűzött rehabilitáció hiányosságaival, illetve azzal a súlyos problémával foglalkozik, hogy a rendszerből olyan személyek is kikerülhetnek mindenféle ellátás, illetve szolgáltatás nélkül, akiknek a rehabilitációja nem volt sikeres. E helyen utalunk a kormány rehabilitációs ellátás ismételt megállapíthatóságával kapcsolatos módosításaira, illetve azok hiányosságaira is.

A 4. pont azt a - sokakat érintő - problémát tárgyalja, hogy az ellátás megállapítására csak akkor kerülhet sor, ha az érintett nem folytat kereső tevékenységet.

Az 5. pont a megváltozott munkaképességűekre vonatkozó, a különféle foglalkoztatást ösztönző támogatási formák (pl. rehabilitációs hozzájárulás) visszásságait veszi górcső alá, ami leginkább a fogyatékos személyeket érinti hátrányosan.

Természetesen kitérünk a rehabilitációs kártya megszüntetésével, illetve a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásához kapcsolódó adókedvezmény bővülésével kapcsolatos szabályokra is.

A 6. pont a foglalkoztatásra vonatkozó szabályozás problémáira hívja fel a figyelmet, különös tekintettel a megváltozott munkaképességű személyeket érintő keresetkorlát negatív következményeire.

A 7. pontban azt a – szintén sokak számára komoly hátrányt jelentő – szabályozást járjuk körül, amelynek értelmében az 1954 után született megváltozott munkaképességű személyek könnyen kerülhetnek olyan helyzetbe, hogy öregségi nyugdíjra nem lesznek jogosultak.

A 8. pontban néhány olyan eljárási szabály módosításra irányítjuk rá a figyelmet, ami szükségtelenül korlátozza a megváltozott munkaképességű ügyfelek jogait.

A nyugdíjrendszer 2012. január 1-jétől történt átalakulása a társadalom jelentős csoportját alkotó rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjasok számára nagyon komoly változást hozott, ami - mint ahogy az a későbbiekből látható lesz - sokak esetében az addigi jövedelmük csökkenését, elvesztését, valamint életkörülményeik jelentős negatív változását is eredményezte anélkül, hogy egészségi állapotuk javult volna.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Mmtv alapján 2012. január 1-jétől rokkantsági nyugellátás megállapítására már nincs lehetőség, a meglévő rokkantsági nyugdíjak és egyéb nyugdíjszerű ellátások ugyanakkor az egészségbiztosítás körébe tartozó ún. megváltozott munkaképességűeknek járó ellátásokká – bizonyos esetekben öregségi nyugdíjjá – alakultak át.

A rendszer ily módon bekövetkezett változása az érintettek – különösen a volt rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjasok – vonatkozásában több, kisebb-nagyobb változást hozott. Ilyennek mondható pl., hogy – a nyugdíjrendszerből kikerülve – elveszítették a nyugdíjasokat megillető különféle kedvezményeket, az ellátás esetleges méltányosságból történő emelésének lehetőségét, stb.

Ennél még jelentősebb változást okozó – és leginkább az új ellátottakat érintő – különbség, hogy amíg a rokkantsági nyugdíj összegét korábban az érintett által megszerzett összes szolgálati idő, illetve elért kereset figyelembe vételével állapították meg, addig a megváltozott munkaképességűeknek járó ellátások összege már nem függ a megszerzett összes szolgálati időtől és az elért kereset is csak bizonyos mértékig játszik szerepet az ellátás kiszámításában, ráadásul korábban a minimálbér, jelenleg pedig az évente meghatározott alapösszeg bizonyos százalékában maximálásra került az ellátás összege.

## **1. Hiába dolgozott, ellátás nélkül maradhat**

Az Mmtv. 2. § (1) bekezdése értelmében a megváltozott munkaképességűek ellátásainak megállapítására - az egyéb feltételek fennállta esetén - akkor kerülhet sor, ha az igénylő 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.

Mint ahogy arra fentebb már utalás történt, a most idézett rendelkezésekkel ellentétben korábban a rokkantsági nyugdíj akkor kerülhetett megállapításra, ha az érintett rendelkezett

az életkorának megfelelő szolgálati idővel. Szolgálati időként pedig az igénylő összes szolgálati idejét figyelembe vették, bármikor is szerezte azt élete során.

Az Mmtv. alapján léteznek ugyan olyan időtartamok, melyeket a biztosítási időbe annak ellenére be kell számítani, hogy azok egyébként nem minősülnek annak, mégis előfordulhat, hogy valaki azért nem tudja igénybe venni a megváltozott munkaképességűeknek járó ellátást, mert a szükséges biztosított idővel a törvény által meghatározott időszakban önhibáján kívül nem rendelkezik.

Megtörténhet például, hogy valaki hosszú ideig dolgozik, akár több évtizedes szolgálati időt szerez, majd egy családtag otthoni ápolása miatt esetleg évekre kiesik a munkából, és – mivel az ápolási díj folyósításának időtartama 2019-ig nem volt biztosítási időnek tekinthető, – amikor az ő egészségi állapota is megromlik, akkor nem tudja igénybe venni a megváltozott munkaképességűeknek járó ellátást, mivel nem rendelkezik a törvény által rögzített időszakban megfelelő biztosított idővel.

Ugyanez a helyzet állhat elő akkor is, ha az érintett hosszú munkavégzés után valamilyen egyéb okból nem tudott dolgozni (pl. nem kapott megfelelő állást), ezért adott esetben szintén nem tud a törvény által meghatározott időszakban előírt biztosított időt igazolni. Ezekben az esetekben az érintettek, bár egészségi állapotuk megromlott, az öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig mégis ellátatlanok maradnak.

Ezen az áldatlan helyzeten némileg enyhített az a törvénymódosítás, mely alapján 2019. január 1-jétől a megváltozott munkaképességűeknek járó ellátásra való jogosultság szempontjából az ápolási díj, illetve a gyermekek otthongondozási díjának folyósítási ideje is biztosításban töltött időnek minősül.

Magyarország 2018. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2017. évi LXXII. törvény az Mmtv. módosításával a most tárgyalt probléma orvoslása érdekében 2018. január 1-jétől bevezette az ún. kivételes rokkantsági ellátás intézményét. A törvény értelmében ezt az ellátást az a megváltozott munkaképességű személy veheti igénybe, akinek a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján az egészségi állapota 50 százalékos vagy kisebb mértékű,

- a.) 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,
- b.) 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,
- c.) aki keresőtevékenységet nem végez és
- d.) aki rendszeres pénzellátásban nem részesül.

Feltehetően vannak olyanok, akik a fent felsorolt feltételeknek megfelelően igényelhetik a kivételes rokkantsági ellátást, azonban ezzel kapcsolatban néhány dologra mindenképpen fontos felhívni a figyelmet.

A legfeljebb 50 %-os mértékű egészségkárosodás, mint feltétel előírása miatt biztosan nem lehetnek jogosultak erre az ellátásra a B1, illetve a B2 komplexminősítéssel rendelkező megváltozott munkaképességűek.

Mint ahogy az elnevezés is utal rá, a kivételes rokkantsági ellátás csupán különös méltánylást érdemlő körülmények megléte esetén, mérlegelési jogkörben hozott döntés alapján járó ellátás, amely ráadásul csak az éves költségvetési törvényben meghatározott keret erejéig ítélt meg, az összege pedig lényegesen alacsonyabb annál, mint ami az érintett részére rokkantsági ellátásként megállapítható volna elegendő biztosított idő esetén. Példával szemléltetve az ellátás összegét: az a megváltozott munkaképességű személy, aki a komplex minősítés alapján kizárólag folyamatos támogatással foglalkoztatható, vagyis D kategóriába tartozik, rokkantsági ellátásként idén minimum havi 49.445,- Ft-ra jogosult. Ha ugyanennek a személynek kivételes rokkantsági ellátást állapítanak meg, annak összege csupán a fenti minimális összeg 65%-a, azaz kerekítve 32.140,- Ft lenne. A rendelkezések alapján a C2 komplex minősítés esetén azonban még ennél alacsonyabb összegű (havi 28.925,- Ft) kivételes rokkantsági ellátás megállapítására is sor kerülhet.

Csak az összehasonlítás kedvéért utalunk arra, hogy adott esetben még a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról rendelkező 1993. évi III. törvény (szociális törvény) által szabályozott, szintén legalább 50%-os mértékű egészségkárosodás fenn álltához kötött egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás szociálisan rászorultak részére járó összege is meghaladhatja a kivételes rokkantsági ellátás összegét.

Komoly problémát jelent az érintettek számára, hogy a kivételes rokkantsági ellátásra jogosult személy - a szabályozás folytán - rokkantsági ellátásra csak akkor válhat jogosulttá, ha további biztosított, vagy azzal egy tekintet alá eső időt tud szerezni valamilyen jogviszonyban. Az előzetes biztosított időbe ugyanis a kivételes rokkantsági ellátás folyósítási ideje nem számít bele. Ebből következően azok, akik egészségi állapotuk miatt nem tudnak dolgozni, nem remélhetik, hogy az alacsony összegű kivételes rokkantsági ellátás helyett egy idő után a kedvezőbb összegű rokkantsági ellátásra válhatnak jogosulttá.

A kivételes rokkantsági ellátás intézménye tehát álláspontunk szerint nem nyújt valódi segítséget azok számára, akik valamilyen, gyakran önhibájukon kívüli okból nem tudják teljesíteni az Mmtv. biztosítási időre vonatkozó előírásait. Egyrészt lesznek, akik a kivételes rokkantsági ellátás feltételeinek sem felelnek majd meg, mivel adott esetben a törvény által előírt biztosított idő felével sem rendelkeznek a kívánt időszakban. Lesznek majd olyanok is, akik - bár megfelelnek a fent felsorolt feltételeknek, azonban - az ezen ellátásra előírányzott költségvetési keret kimerülése miatt - ellátást még sem kaphatnak (ők igényüket természetesen később is beadhatják, amikor esetleg pozitív döntés születik majd ügyükben, eddig az időpontig viszont ellátatlanok maradnak). Akik pedig jogosulttá válhatnak erre az ellátásra, segítséget igazából nekik sem jelent, hiszen az ellátás - annak alacsony összegére figyelemmel - kiesett jövedelmük pótlására csak nagyon kis mértékben alkalmas.

### **Javaslatunk a vázolt probléma orvoslása érdekében**

Hatékony megoldást az jelentene, ha az Mmtv. a szükséges biztosításban töltött időt a megváltozott munkaképességűvé válás időpontjában betöltött életkor alapján, differenciáltan állapítaná meg (minél magasabb életkorban történik az egészségromlás, annál több biztosított

idő kellene a jogosultsághoz), majd az elbírálás során nem csak az igénybejelentést megelőző időszakban elért, hanem az érintett által bármikor megszerzett biztosításban töltött idő figyelembe vehető lenne, továbbá az ellátásra való jogosultság szempontjából biztosításban töltött időként kellene figyelembe venni a nappali tagozaton folytatott felsőfokú tanulmányok időtartamát.

Ezen elveknek megfelelő konkrét javaslatunk az alábbi:

A megváltozott munkaképességűek ellátásaira - az egyéb feltételek fennállta esetén - az lehet jogosult, akinek a megváltozott munkaképességűvé válása

- 22. éves kora előtt következett be és eddig az időpontig 2 év,
- 22. és 25. életéve között következett be és eddig az időpontig 4 év,
- 26 és 30. életéve között következett be és eddig az időpontig 6 év,
- 30. és 35. éve között következett be és eddig az időpontig 8 év,
- 35. és 45. éve között következett be és eddig 10 év,
- 45. életéve betöltése után következett be és eddig az időpontig 15 év biztosításban töltött idővel rendelkezik.

Fent részletezett módosítások azt eredményezhetnék, hogy nem esne el az ellátástól, aki éveken át dolgozott, de az utolsó időszakban valamely okból nem szerzett biztosításban töltött időt, ugyanakkor ezáltal nem sérülne az – a jogalkotó által preferált – elv sem, miszerint az ellátás elsősorban a munkából kiesett emberek jövedelmének pótlását szolgálja egészségi állapotuk megromlása esetén.

## **2. Ellátásának mértéke akár csökkenhet is**

### **A 2012. előtt ellátásban részesülőkre vonatkozó szabályozás visszásságai**

Mint ahogy arra fentebb már utalás történt, a 2011. december 31-én rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, illetve rendszeres szociális járadékban, valamint átmeneti járadékban részesülők ellátását 2012. január 1-jétől többnyire rokkantsági, illetve rehabilitációs ellátássá minősítették át.

Rokkantsági ellátássá alakították át az I. vagy II. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjat azok esetében, akik még nem töltötték be az öregségi nyugdíjkorhatárt; a III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjat, valamint a rendszeres szociális járadékot azok esetében, akik 2011. december 31-én az 57. életévüket elérték, vagyis ezen időponthoz képest öt éven belül betöltik az öregségi nyugdíjkorhatárt; továbbá az átmeneti járadékot.

Rehabilitációs ellátás lett 2012. január 1-jétől a III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíj, valamint a rendszeres szociális járadék azok esetében, akik 2011. december 31-én az 57. életévüket még nem töltötték be.

Az Mmtv. rendelkezései szerint a rehabilitációs ellátássá átminősített ellátást az érintett csak akkor kaphatta meg, ha vállalta komplex felülvizsgálaton történő részvételét. Az átminősített ellátások összege vonatkozásában a törvény úgy rendelkezik, hogy az megegyezik a jogosult részére 2011. december 31-én folyósított ellátás összegével, növelve azt a 2012. január 1-jétől járó nyugdíjemelés mértékével (a rendszeres szociális járadékból lett rehabilitációs ellátás mértéke 2012. évben nem emelkedett.) Az érintettek mindaddig ebben az összegben kapták ellátásukat, amíg részt nem vettek komplex felülvizsgálaton.

A változás a komplex felülvizsgálatot követően következett be, amikor is - különösen a rehabilitációs ellátásban részesülők esetében, de állapotjavulás véleményezésekor a rokkantsági ellátásra jogosultaknál is - előfordult, hogy az érintett korábbi ellátásához képest a felülvizsgálat eredményeképpen alacsonyabb összegű ellátást kapott akkor is, ha egyébként egészségi állapotában javulás nem következett be. Ez a jelenség a rehabilitációs, illetve rokkantsági ellátás összegének megállapítására vonatkozó szabályozásnak köszönhető.

### **Ellátás összegének változása rehabilitációs ellátás megállapítása esetén**

Az Mmtv. rendelkezései alapján 2012. január 1-jétől, ha a komplex felülvizsgálat eredményeképpen az érintett részére rehabilitációs ellátás kerül megállapításra és foglalkoztatása rehabilitációval helyreállítható, akkor az ellátás összege azonos a közfoglalkoztatási bér 40%-ával; azoknál pedig, akik tartós rehabilitációt igényelnek, a közfoglalkoztatási bér 80%-ával. Ezek természetesen bruttó összegek voltak, azokból ugyanis a nyugdíjjárulék levonásra került. A közfoglalkoztatási bér 2012-ben 71.800,- Ft, 2013-ban 75.500,- Ft, 2014-ben 77.300,- Ft, 2015-ben pedig 79.155,- Ft volt. Annak tehát, akit ezekben az években vizsgáltak felül és B1 kategóriába soroltak - függetlenül korábbi ellátásának összegétől - 2012-ben 28.720,- Ft, 2013-ban 30.200,- Ft, 2014-ben 30.920,- Ft, 2015-ben pedig 31.662,- Ft rehabilitációs ellátást állapítottak meg.

Látható tehát, hogy a rehabilitációs ellátás összege a komplex felülvizsgálat után már semmilyen összefüggést nem mutat a jogosult korábbi ellátásának összegével (rokkantsági nyugdíj, rendszeres szociális járadék), az egységesen került meghatározásra. Ez - különösen a volt rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjasok esetében, akiknek ellátását korábban a megszerzett szolgálati idejük, valamint nyugdíj alapjául szolgáló átlagkeresetük alapján számították ki - gyakran azt eredményezte, hogy a komplex felülvizsgálat utáni rehabilitációs ellátásuk összege alacsonyabb lett, mint korábbi ellátásuk volt, holott egészségi állapotuk adott esetben ténylegesen nem javult.

### **Az ellátás összegének változása rokkantsági ellátás megállapítása esetén**

Ellátásuk csökkenését azok is megtapasztalhatták (gyakran meg is tapasztalták), akiknek a komplex felülvizsgálatot követően nem rehabilitációs, hanem rokkantsági ellátást állapítottak meg a Mmtv 33/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján. Ha a komplex felülvizsgálat eredményeképpen állapotjavulást véleményeztek náluk, akkor a rokkantsági ellátás összegét az új ellátottakra vonatkozó szabályok figyelembe vételével kell megállapítani, ahol az alapul szolgáló átlagjövedelem %-a maximálva van. Itt is elmondható tehát, hogy az új ellátás összege nem mutat összefüggést a korábbi, pl. rokkantsági nyugdíj összegével, illetve az állapotjavulás véleményezésére akkor is sor kerülhet, ha az érintett állapota ténylegesen nem változott pozitív irányban.

Aki két alkalommal vett már részt komplex felülvizsgálaton, ahol először az egyik, majd a másik ellátást állapították meg, - a fenti szabályoknak köszönhetően- akár két alkalommal is elkönnyelhetett jövedelemcsökkenést.

Ez következhetett be például azoknál, akik a rehabilitációs ellátás három éves időtartamának letelte miatt, vagy azért, mert romlott az egészségi állapotuk, ismételt komplex felülvizsgálaton vettek részt, ahol esetleg a korábbi rehabilitációs ellátás helyett rokkantsági ellátást, vagy (ritkábban) ismét rehabilitációs ellátást állapítottak meg számukra. Ebben az esetben az

érintettnek járó ellátást - korábbi ellátása összegétől függetlenül - az új ellátás megállapítására vonatkozó rendelkezések figyelembe vételével számították ki. Ha az érintett a vizsgált időszakban jövedelemmel nem rendelkezett, akkor az új ellátását a minimálbér alapul vételével határozták meg. A gondot ennek kapcsán leginkább az okozta, hogy a 2016. május 1-jén bekövetkezett jogszabályváltozást megelőzően a 2012. évre vonatkozó minimálbér szolgált alapul annak ellenére, hogy mértéke évente emelkedett és például 2015-ben már jóval magasabb volt a 2012-ben irányadó minimálbérnél.

A rendelkezésre álló adatok alapján 2013. február 28-áig összesen 8.840 rokkantsági nyugdíjas került B1, illetve C1 kategóriába átsorolásra, és vált jogosulttá rehabilitációs ellátásra (ezen időpontot követően nem áll rendelkezésre pontos adat erre vonatkozóan.) Ők - mivel ellátásuk hároméves időtartama még a 2016-ban bekövetkezett jogszabályváltozások előtt lejárt - mindenképp kárvallottjai lehetnek a most részletezett szabályozásnak.

A fent ismertetett problémák szemléltetésére álljon itt két konkrét eset, természetesen az érintettek vonatkozó adatok nélkül.

Az első esetben az ügyfél 2011. december 31-én III. csoportos rokkantsági nyugdíjas volt, ellátásának összege kb. 65.000,- Ft. Az első komplex felülvizsgálaton C1 kategóriába sorolták, rehabilitációs ellátási jogosultsággal. 2015-ben újból felülvizsgálat következett, ahol C2 kategóriába sorolták és rokkantsági ellátást állapítottak meg augusztus 1-jétől. Mivel nem tudott dolgozni a rehabilitációs ellátás mellett, figyelembe vehető jövedelem híján a 2012-es minimálbér (93.000,- Ft) 60%-át állapították meg a rokkantsági ellátás összegének, ami az emeléssel együtt mindössze 56 805 Ft.

A második érintett még ennél is rosszabbul járt. Ő szintén hajdani rokkantnyugdíjas (rokkantsági nyugdíjának összege nem ismert), aki az első felülvizsgálatot követően rehabilitációs ellátásra vált jogosulttá, majd ennek lejártá után az újabb felülvizsgálat alapján szintén C2 kategóriába került és rokkantsági ellátott lett. A rehabilitációs ellátás ideje alatt ugyan el tudott helyezkedni, azonban, mivel az ellátás mellett 2016. május 1-je előtt csak heti 20 órát lehetett dolgozni, az ebből származó átlagjövedelme annyira alacsony volt, hogy annak 60%-a nem érte el még a kategóriában adható legkisebb összeget sem. Ezért rokkantsági ellátásának összege a 2012. évre vonatkozó minimálbér 45%-ában, vagyis a C kategória minimumában, 42520 Ft összegben került megállapításra.

A szabályozásbeli anomáliák tehát nem csak azt eredményezték, hogy többek ellátása a felülvizsgálatok után alacsonyabb lett a korábinál akkor is, ha egészségi állapotuk nem javult, de még az is megtörténhetett, hogy adott esetben magasabb összegű ellátást kapott, aki nem dolgozott, mint az, akinek sikerült elhelyezkednie az ellátás mellett.

Mint ahogy arra már utaltunk, 2016. május 1-jétől az Mmtv. több ponton módosult. Ennek alapján pl. a rehabilitációs ellátásban részesülő felülvizsgálata során már nem a közfoglalkoztatási bérminimum %-a képezi az ellátás összegét, hanem a minimálbért kell átlagjövedelemként figyelembe venni; az új ellátás megállapításakor kereset hiányában átlagjövedelemként most már nem a 2012. évre irányadó minimálbért, hanem az ún. a törvény által rögzített alapösszeget kell alapul venni; továbbá a rehabilitációs ellátás mellett most már a minimálbér 150%-áig lehet keresőtevékenységet folytatni stb. Minthogy azonban ezen változások nem érintették a korábban megállapított ellátások összegeit, a korábbi szabályozás okozta hátrányokat az érintettek esetében nem korrigálták.



Elsősorban a rokkantsági ellátásra vonatkozó szabályozást vizsgálta felül az Alkotmánybíróság a 21/2018. (XI. 14) számú AB határozatában, amely a következőképpen rendelkezik:

„1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, 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 Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2019. március 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből következő alkotmányos követelmény, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 33/A. § (1) bekezdés a) pontjának „– az állapotjavulás kivételével –” szövegrésze kizárólag azon ellátásra jogosultak esetén alkalmazható, akiknek nem csak a jogszabályok szerinti kategóriák és értékek alapján meghatározott jogi értelemben vett állapota, hanem az élethelyzetét érdemben meghatározó tényleges fizikai állapota is kedvezően változott.”

Az Alkotmánybíróság határozata tehát azokra, a 2011. december 31-én ellátásra jogosultakra vonatkozik, akik az új szabályozás alapján elvégzett komplex felülvizsgálat során – állapotjavulás rögzítése mellett - rokkantsági ellátásra váltak jogosulttá.

Az Alkotmánybíróság a szabályozás hiányosságaként értékelte, hogy az Mmtv. nem határozza meg pontosan az állapotjavulás fogalmát, ami ahhoz vezethet, hogy olyan embereknél, akik 2011. december 31-én jogosultak voltak valamilyen ellátásra, a komplex felülvizsgálatukat követően anélkül véleményeztek egészségi állapot javulást, hogy az ténylegesen be következett volna, csupán a megváltozott minősítési rendszernek köszönhetően kaptak a korábbihoz képest jobb minősítést egészségi állapotukra.

Sérelmezte továbbá az Alkotmánybíróság azt is, hogy a komplex felülvizsgálat alapján – állapotjavulás véleményezése mellett – járó rokkantsági ellátás összegének meghatározása során a korábbi – egyébként járulékfizetésen alapuló – rokkantsági nyugdíj összege nem játszik szerepet.

### **Javaslatunk a fent vázolt problémák orvoslása érdekében**

Az Alkotmánybíróság határozatában foglaltaknak megfelelően mindenképp először a Mmtv-ben definiálni kell az állapotjavulás fogalmát olyan képpen, miszerint állapotjavulás az orvos szakma szabályai alapján az érintett egészségi állapotában végbemenő olyan pozitív változás, ami egyidejűleg a komplex minősítési rendszerben minősítési kategória változását is eredményezi.

Álláspontunk szerint az ellátottakat ért méltánytalan, illetve az Alkotmánybíróság szerint

nemzetközi egyezménybe ütköző állapotot kizárólag oly módon lehet orvosolni, ha hivatalból felülvizsgálatot folytatnak le mindazok ügyében, akiknek a komplex felülvizsgálatot követően a Mmtv 33/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján - állapotváltozás rögzítése mellett - rokkantsági ellátást, vagy a 33/A. § (1) bekezdés b) pont alapján rehabilitációs ellátást állapítottak meg, és ennek következtében jövedelmük csökkent.

Ennek során először azt kellene tisztázni, történt-e az érintett esetében tényleges fizikai állapotjavulás, vagy sem. Ezt – ha az lehetséges – elsősorban az érintett rendelkezésre álló dokumentációja alapján kellene elvégezni.

Az elbírálás során figyelembe kell venni az érintettre vonatkozóan korábban készült (OOSZI, ORSZI, NRSZH) szakvéleményeket megalapozó szakmai szabályokban foglaltakat is.

A jelenlegi minősítési rendszer által meghatározott kategóriákat meg kell feleltetni a korábbi (2008. előtti munkaképesség csökkenés, illetve 2008. és 2011. közötti egészségkárosodás) kategóriáival a következők szerint:

- 50%-66%-os munkaképesség csökkenés vagy 40%-49-os ÖEK B kategória;
- 67-99% munkaképesség csökkenés vagy 50-79% ÖEK C kategória,
- 100% munkaképesség csökkenés vagy ÖEK 80%-tól felfelé D vagy E kategória.

Ha nem volt tényleges állapotjavulás az így újraértékelt esetekben, akkor kötelezően korrigálják a besorolást. Ha így is állapotjavulást állapítanak meg, akkor az erről szóló határozat ugyanúgy legyen fellebbezhető, mint az összes többi.

Amennyiben nincs tényleges állapotjavulás, akkor az átsorolást a fenti megfeleltetés alkalmazásával végezzék el visszamenőleg, a 2012 utáni első felülvizsgálat szerinti határozat hatályba lépésének napjától legyen érvényben.

Az újabb, hivatalból elvégzett felülvizsgálat eredményeképpen természetesen az érintettek ellátásának összegeit is felül kell vizsgálni visszamenőleges hatállyal, melynek során érvényre kell jutnia az Alkotmánybíróság által is követelményként támasztott azon elvnek, miszerint az új ellátásnak valamilyen módon összefüggést kell mutatnia a korábbi, járulékfizetésen alapuló ellátás mértékével, illetve összegével.

Ez rokkantsági ellátás megállapítása esetén megvalósulhatna akként is, hogy amennyiben tényleges fizikai állapotjavulás következett be, akkor a rokkantsági ellátást a 33/A. § (2) bekezdésében rögzített átlagkereset alapján kell kiszámítani azzal, hogy ezekben az esetekben a 12. § ellátás felsőhatárára vonatkozó rendelkezéseit figyelmen kívül kell hagyni.

A rehabilitációs ellátásban részesülők hivatalbóli felülvizsgálatát követően az ellátás összegének kiszámítása során szintén a Mmtv. jelenleg hatályos 33/a § (2) bekezdésében foglalt, a rokkantsági ellátásra vonatkozó szabályok figyelembe vételével kellene az új döntéseket meghozni oly módon, hogy a havi átlagjövedelemként megállapított összeget növelni kellene a nyugdíjmelékek évente meghatározott mértékeivel, továbbá az érintett ellátása a hivatalbóli felülvizsgálatot követően nem lehetne kevesebb addigi ellátásánál.

Az Mmtv. 33/a § (1) bekezdés a) pontja úgy rendelkezik:

„Amennyiben a 32. § (1) bekezdése alapján rokkantsági ellátásban részesülő személy vagy a

33. § (1) bekezdése alapján rehabilitációs ellátásban részesülő személy felülvizsgálatát követően az ellátott rokkantsági ellátásra jogosult, az ellátás összegét a 12. § (1) bekezdésében foglaltak szerint kell megállapítani azzal, hogy az - az állapotjavulás kivételével - nem lehet kevesebb a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegénél."

A (2) bekezdés szerint: „az (1) bekezdés a) pontjának alkalmazása során havi átlagjövedelemként a 2011. december 31-én rendszeres szociális járadékban részesülő személy esetén a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegének 250 százalékát, átmeneti járadékban részesülő személy esetén a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegének 200 százalékát,

III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban részesülő személy esetén a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegének 165 százalékát,

II. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban részesülő személy esetén a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegének 155 százalékát,

I. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban részesülő személy esetén a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegének 145 százalékát kell figyelembe venni."

A rokkantsági ellátás kiszámítására vonatkozó rendelkezések alkalmazását álláspontunk szerint az indokolja, hogy a rehabilitációs ellátás összegének kiszámítására vonatkozó rendelkezések úgyszintén teljes mértékben figyelmen kívül hagyják az érintettet korábban, járulékfizetés alapján megillető rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjának, átmeneti járadékának összegét, minek köszönhetően ők is komoly jövedelemcsökkenést szenvedhettek el.

### **Az állapotváltozás esetén irányadó szabályozás problémái**

Ennek kapcsán most csupán egy, szintén 2016. május 1-jétől hatályba lépett rendelkezés értelmezésével, alkalmazásával kapcsolatos problémára hívjuk fel a figyelmet.

Az Mmtv. 19. § (2a) bekezdése alapján „Állapotváltozás esetén a megváltozott munkaképességű személyek ellátása összegének megállapítása során havi átlagjövedelemként a korábban alapul vett havi átlagjövedelemnek az évente bekövetkezett fogyasztói árnövekedés döntés időpontjában érvényes mértékével növelt összegét kell figyelembe venni."

E rendelkezés méltányos alkalmazása esetén állapotváltozáskor az ellátás összegét oly módon kellene kiszámítani, hogy a korábban alapul vett átlagjövedelmet az újabb megállapítás időpontjáig növelni kell az évente bekövetkezett fogyasztói árnövekedés mértékével. Ez tenné lehetővé, hogy az érintett új ellátása valamelyest lépést tarthasson az árak növekedésével, inflációval. Ezzel szemben a 2016. május 1-jétől történt jogszabályváltozás óta a fent idézett szabály alapján az állapotváltozást követő új ellátás megállapításakor az érintett korábbi átlagjövedelmét kizárólag a döntés meghozatalának időpontjában érvényes fogyasztói árnövekedés mértékével növeli meg a hatóság. Ez rendkívül hátrányosan érinti azokat, akiknek az ellátása ilyen módon kerül kiszámításra. Újfent hangsúlyozzuk, hogy ez a szabály nem csak az új ellátottakra, hanem mindazokra vonatkozik, akiknek a felülvizsgálatát követően állapotváltozást véleményeztek.

Javasoljuk az Mmtv. 19. § (2a) bekezdésének a 2016. május 1-je előtti szövegezésre történő módosítását az alábbiak szerint: Állapotváltozás esetén a megváltozott munkaképességű

személyek ellátása összegének megállapítása során havi átlagjövedelemként a korábban alapul vett havi átlagjövedelemnek az évente bekövetkezett fogyasztói árnövekedés mértékével növelt összegét kell figyelembe venni.

Szintén az ellátások összegének kiszámítására vonatkozó javaslatunk, hogy az Mmtv. 9. illetve 12. §a-inak módosításával az ellátások egyes kategóriákra vonatkozó felső határait meg kell szüntetni. Ez a rendelkezés rendkívül hátrányosan érinti azokat a megváltozott munkaképességűvé vált személyeket, akik ezen állapotuk bekövetkezését megelőzően magasabb keresettel, jövedelemmel rendelkeztek, ily módon magasabb mértékű járulékot fizettek. Nekik nem csak egészségi állapotuk megromlásával, hanem jövedelmük komoly csökkenésével is számolniuk kell annak ellenére, hogy amíg dolgozni tudtak, a magasabb mértékű járulék befizetésével ők is komolyabb részt tudtak vállalni a közterhekből.

### **3. Rehabilitáció, de meddig?**

A rendszer átalakításával a jogalkotók deklarált célja az volt, hogy a valamilyen mértékű egészségkárosodással rendelkező embereket - amennyiben az lehetséges - az ellátotti létből a munka világába vezessék vissza, ellátás helyett inkább munkából származó jövedelmet kapjanak. Ezt részint a felülvizsgálati rendszer teljes átalakításával, illetve - akinél ez lehetséges - rehabilitációs szolgáltatás biztosításával kívánták elérni.

A felülvizsgálati rendszer átalakítása a komplex felülvizsgálat bevezetésével valósult meg, ami lényegében azt jelenti, hogy az egészségkárosodás mértéke mellett a megmaradt egészségi állapotot, illetve azt is vizsgálják, hogy az érintett rehabilitálható-e, vagy sem.

A komplex felülvizsgálat eredményéhez képest, akinek esetében rehabilitálhatóságot állapítanak meg, az rehabilitációs ellátásra, akit pedig nem rehabilitálhatónak nyilvánítanak, az - amennyiben az egyéb feltételekkel is rendelkezik - rokkantsági ellátásra válhat jogosulttá. Ez alól léteznek bizonyos kivételek, azonban, mivel ez jelen téma szempontjából nem bír relevanciával, ennek részletezésétől eltekintünk.

Az Mmtv. alapján „a rehabilitációs ellátás keretében a megváltozott munkaképességű személy

- a.) a rehabilitáció sikeres megvalósulása érdekében szükséges szolgáltatásokra (a továbbiakban: rehabilitációs szolgáltatás), valamint
- b.) pénzbeli ellátásra (a továbbiakban: rehabilitációs pénzbeli ellátás) jogosult."

Rehabilitáció alatt orvosi, szociális, képzési, foglalkoztatási és egyéb tevékenységek komplex rendszerét kell érteni, amelynek célja a megváltozott munkaképességű személy munkaerőpiaci integrációja, megfelelő munkahelyen történő foglalkoztatásra való felkészítése, továbbá a munkaképességének megfelelő munkahelyen történő elhelyezés biztosítása.

E fogalom-meghatározás ellenére jelenleg sincs a rehabilitálható megváltozott munkaképességű személyek által igénybe vehető olyan szervezett átképzési rendszer, ami alkalmas volna arra, hogy az egészségkárosodás következtében már nem gyakorolható szakmája, képesítése helyett használható képesítést szerezzen.

A törvény ugyan deklarálja, hogy a rehabilitációs ellátás a rehabilitációhoz szükséges időtartamra állapítható meg, annak időtartamát azonban ennek ellenére 36 hónapban maximálja és kimondja, hogy azt meghosszabbítani nem lehet. Az ellátás a 2017. december 31.

előtti rendelkezések alapján kizárólag egy esetben, akkor volt újból megállapítható, ha az érintett egészségi állapotában a korábbi komplex felülvizsgálat során figyelembe nem vett romlás következett be.

Az ellátás újbóli megállapítására vonatkozó szabályok némileg módosultak, amennyiben Magyarország 2018. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2017. évi LXXII. törvény 75. §- a 2018. január 1-jétől az Mmtv. 7. § (6) bekezdését a következők szerint változtatta meg: „a rehabilitációs ellátás - a rehabilitációs hatóság komplex minősítésében foglalt körülményekre tekintettel - a jogosultsági feltételek fennállása esetén ismételten megállapítható.”

A 327/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet értelmében az Mmtv. 7. § (6) bekezdése alapján a rehabilitációs ellátás akkor állapítható meg ismételten, ha a komplex minősítés során megállapítják, hogy a rehabilitáció lehetséges irányában és a rehabilitációs szükségletek tekintetében a korábbi rehabilitációs ellátás megállapítását megalapozó komplex minősítésben foglaltakhoz képest változás következett be. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy az új szabályozás értelmében is meglehetősen szűk az ellátás újbóli megállapításának lehetősége. Amíg ugyanis korábban további egészségkárosodásnak kellett bekövetkeznie az ismételt megállapításhoz, addig a jövőben a rehabilitáció irányának, illetve a rehabilitációs szükséglet változására van szükség.

A rehabilitációra, rehabilitációs szolgáltatásra vonatkozó fent ismertetett szabályozás a gyakorlatban több problémát is felvet:

1. Sem az Mmtv., sem pedig annak végrehajtási rendelete nem tartalmaz definíciót arra vonatkozóan, hogy a rehabilitáció, ezen belül különösen a foglalkoztatási rehabilitáció milyen esetben tekinthető sikeresnek, ennek hiányában viszont nem állapítható meg, hogy a rehabilitálhatónak nyilvánított személy rehabilitációja az arra meghatározott időtartam alatt sikeresen lezajlott-e, vagy sem, vagyis pl. sikerült-e megfelelő munkahelyen elhelyezkednie. Megjegyezzük, hogy a szabályozás nem is írja elő, hogy a rehabilitáció időtartamának lejártakor vizsgálni kellene azt, hogy a rehabilitáció, ezen belül a foglalkoztatási rehabilitáció megvalósult-e, ha igen, milyen eredményre vezetett. Ekkor az egészségkárosodás, illetve megmaradt egészségi állapot mellett ismét kizárólag a rehabilitálhatóságot veszik górcső alá, annak sikeressége, vagy sikertelensége nem tartozik a vizsgálat tárgykörébe. A rehabilitáció időtartamának lejártát követően az érintettel három dolog történhet:

- Ha az ismételt felülvizsgálat során azt állapítják meg, hogy a rehabilitáció lehetséges irányában és a rehabilitációs szükségletek tekintetében a korábbi komplex minősítésben foglaltakhoz képest változás következett be, akkor újból rehabilitációs pénzbéli ellátást állapítanak meg.
- Ha az újabb komplex felülvizsgálat eredménye az lesz, hogy már nem rehabilitálható, akkor - az egyéb feltételek fennállta esetén - rokkantsági ellátásra válhat jogosulttá.
- Ha viszont továbbra is rehabilitálhatónak nyilvánítják, de a rehabilitáció lehetséges irányában és a rehabilitációs szükségletek tekintetében a korábbi komplex minősítésben foglaltakhoz képest változás nem következett be, akkor ellátást már nem állapítanak meg részére és rehabilitációja sem folytatódik tovább, vagyis gyakorlatilag kikerül a rendszerből annak ellenére, hogy egészségi állapota és esetleg egyéb körülményei sem javultak. Ez az utóbbi helyzet különösen akkor jelent óriási gondot, ha a rendszerből ily módon kikerült személy elhelyezkedni sem tudott, ekkor ugyanis adott

esetben teljesen ellátatlanná válhat.

Érthetetlen és semmivel nem magyarázható az a szabályozás, mely alapján a rehabilitálható személy 36 hónapig jogosult lehet a rehabilitációs szolgáltatásra, illetve pénzbeni ellátásra, majd ezen időtartam lejártá után a korábbi, egyébként már amúgy is megromlott egészségi állapota és egyéb körülményei nem elégségesek ahhoz, hogy rehabilitációja tovább folytatódjon, (esetleg később sikerre vezethetne) és ne kerüljön ki a rendszerből minden segítséget, adott esetben ellátást elveszítve.

2. Komoly problémát jelent továbbá, hogy olyan, egyébként fogyatékosnak minősülő személyek, akik viszont nem minősülnek megváltozott munkaképességűnek nem jogosultak a megváltozott munkaképességűeket megillető rehabilitációs szolgáltatásra és más olyan támogatásra sem, ami munkaerő piaci helyzetüket esetleg javíthatná. Ide tartoznak pl. a nagyothallók, gyengénlátók, stb., akik ráadásul még azokat az ellátásokat sem vehetik igénybe, amit a megváltozott munkaképességű, illetve súlyosan fogyatékos személyek igen. Ez a többszörösen hátrányos helyzet az ő esetükben azért jelent súlyos gondot, mert a munkaerő piacon fogyatékoságuk miatt ők is hátrányban vannak, esetükben ugyanakkor semmilyen munkába állást ösztönző lehetőség nem adott, ami javíthatna kicsit ezen a helyzeten.

### **Javaslataink a felvetett problémák rendezése érdekében**

- A fent ismertetett módosító rendelkezések ellenére is definiálni kellene az Mmtv-ben, hogy a rehabilitáció, különösen a foglalkoztatási rehabilitáció mikor tekinthető sikeresnek. Véleményünk szerint sikeres lehet a foglalkoztatási rehabilitáció, ha az érintetteknek sikerült az egészségi állapotuknak, a készségeiknek és a képesítésüknek megfelelő munkahelyen elhelyezkedniük, és keresetük eléri az általuk betöltött munkakörre megállapított átlagos jövedelemszint 80%-át.

- A rehabilitáció sikerességének előmozdítása érdekében átképzési rendszer kialakítására volna szükség.

- A rehabilitációs szolgáltatásra való jogosultságot ki kellene terjeszteni azokra is, akik a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról rendelkező 1998. évi XXVI. törvény (Fot.) 4. § a) pontja alapján fogyatékosnak minősülnek, ugyanakkor nem tekinthetők megváltozott munkaképességűnek, ezért a megváltozott munkaképességűek ellátásait nem vehetik igénybe.

Az Mmtv. 7. § 2017. évi LXXII. törvénnyel módosított (6) bekezdését az alábbiak szerint javasoljuk megváltoztatni:

„(6) A rehabilitációs ellátás időtartamának lejártakor vizsgálni szükséges, hogy a rehabilitációs tervben foglaltak, különösen a foglalkozási rehabilitáció sikeresen lezajlott-e.”

Ha a foglalkozási rehabilitáció nem vezetett sikerre és ennek oka nem az ellátásban részesülőt terhelő együttműködési kötelezettség elmulasztása, akkor - rehabilitálhatóság esetén - részére a rehabilitációs ellátást újból meg kell állapítani. Ha az érintett egészségi állapotában a korábbi felülvizsgálat során figyelembe nem vett romlás következett be, részére akkor is rokkantsági ellátást kell megállapítani, ha egyébként rehabilitálhatónak minősül. A rehabilitációs ellátás időtartamának lejártakor a hatóságnak a felülvizsgálatot hivatalból kell lefolytatnia, az újabb

felülvizsgálat megtörténtéig az érintett részére az ellátást folyósítani kell.

#### **4. Két szék között a pad alá?**

Az Mmtv. rendelkezései alapján a megváltozott munkaképességűeknek járó ellátás megállapítására - az egyéb feltételek megléte esetén - csak akkor van lehetőség, ha az igénylő nem végez keresőtevékenységet. Ennek a feltételnek a teljesítése adott esetben szintén problémákat vethet fel.

A rehabilitációs ellátásban részesülő a hatósággal történő együttműködési kötelezettsége keretében köteles pld. elfogadni a megfelelő munkahelyre szóló állásajánlatot, de természetesen ezenkívül is előfordul, hogy az ellátás folyósítása alatt sikerül elhelyezkednie (hiszen a rehabilitáció során egyébként is ez a legfőbb cél, illetve törekvés).

A rehabilitációs ellátás időtartamának lejártakor, ha az érintett ismételten jogosulttá válik erre az ellátásra, azt részére csak akkor állapíthatják meg, ha keresőtevékenységet nem végez, illetve az igény előterjesztésekor csatolja a munkaviszony megszűnéséről szóló igazolást. Ebből viszont az következik, hogy az igénylőnek ellátása megállapításának idejére keresőtevékenységét - ha csak rövid időre is - meg kell szüntetnie.

A rehabilitációs ellátás megállapításakor tehát az érintett megszünteti munkaviszonyát, ami rá nézve kockázattal is járhat, amennyiben munkaadója a munkaviszony megszüntetését követően ismételten esetleg már nem alkalmazza.

Minthogy az esetek többségében mind a megváltozott munkaképességűeknek járó ellátás összege, mind pedig az ellátásban részesülő esetleges keresete meglehetősen alacsony, ezért az érintettet bármelyik bevételének elvesztése rendkívül nehéz helyzetbe hozhatja.

#### **Javaslatunk a vázolt probléma rendezésére**

Az Mmtv. 7. § (6) bekezdésével kapcsolatban fent írt módosítási javaslat az itt jelentkező problémát is orvosolná. Amennyiben azonban e módosítási javaslatunk nem találkozna a jogalkotó szándékával, akkor a most tárgyalt anomália kiküszöbölését az is szolgálhatná, ha a rehabilitációs ellátás ismételt megállapítására, akkor is lenne lehetőség, ha az érintett az igényelbírálás időpontjában keresőtevékenységet folytat.

#### **5. Dolgozna, de nem szívesen alkalmazták**

Az alább részletezendő probléma a megváltozott munkaképességűek csoportján belül leginkább a fogyatékos személyeket, közöttük is inkább a súlyosan fogyatékosokat érinti hátrányosan.

A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (a továbbiakban: ENSZ egyezmény) munkavállalásra vonatkozó rendelkezéseivel összhangban a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 15. §-a alapján a fogyatékos személy lehetőség szerint integrált, ennek hiányában védett foglalkoztatásra jogosult. E rendelkezés tehát a fogyatékos személyek esetében a nyílt munkaerőpiacon történő foglalkoztatást preferálja.

Az Mmtv. által szabályozott rehabilitációs hozzájárulás az egyik olyan támogatási forma, amely hivatott lenne elősegíteni ezt a fajta foglalkoztatást. Ennek alapján a legalább 25 főt alkalmazó munkáltató, amennyiben a megváltozott munkaképességű munkavállalóinak létszáma nem éri el a foglalkoztatotti létszám 5%-át, akkor a hiányzó dolgozók után dolgozónként kell megfizetnie a járulékot, melynek mértéke idén január 1-jétől ismét változott, az jelenleg a tárgy év 1. napján érvényes minimálbér 9-szeres összegének felel meg, ami mostantól - 149.000 Ft minimálbért alapul véve - 1.341.000 Ft szemben a korábbi 1.242.000 Ft-tal.

Mivel a rehabilitációs hozzájárulási kötelezettség alól a munkáltató nem csak fogyatékos, hanem elsősorban megváltozott munkaképességű személy foglalkoztatása esetén mentesül, nem feltétlenül áll érdekében fogyatékos, főként súlyosan fogyatékos személyt alkalmazni, különösen, ha a megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatása adott esetben kevesebb alkalmazkodással, költséggel jár. A rehabilitációs hozzájárulás tehát ebben a formában nem jelent hatékony támogatást a fogyatékos személyek foglalkoztatása vonatkozásában, holott a munkaerőpiacon ezek az emberek hátrányosabb helyzetben vannak még a megváltozott munkaképességűekhez képest is.

Ezen túlmenően - mint arra a 3. pontban már történt utalás - további problémát jelent, hogy a fogyatékosnak minősülő, de megváltozott munkaképességűnek nem tekinthető személyek (pl. nagyothallók, gyengénlátók) a rehabilitációs hozzájárulás megfizetése alól sem mentesíthetik munkáltatójukat, ezért foglalkoztatásukat ez a jogintézmény nem ösztönzi megfelelően annak ellenére, hogy fogyatékoságuk miatt ők is hátrányos helyzetben vannak a munkaerő piacon.

További nem kívánt hozadéka a jelenlegi szabályozásnak, hogy a munkaadók szívesebben alkalmaznak két megváltozott munkaképességű munkavállalót részmunkaidőben (két négyórás foglalkoztatás), mint egy személyt teljes munkaidőben. A szabályozás módosításával a munkaadókat inkább a teljes munkaidőben történő foglalkoztatásra kell ösztönözni.

## **Javaslataink**

Egyfelől - a Fot 4. § a) pontja alapján fogyatékosnak minősülők bevonásával - bővíteni kell azon munkavállalók körét, akiknek a foglalkoztatása esetén a munkaadó mentesül a rehabilitációs hozzájárulás megfizetése alól. Ennek érdekében az Mmtv 22. §-ának kiegészítésével a szabályozást úgy kell kialakítani, hogy ha a munkavállaló nem megváltozott munkaképességű, viszont fogyatékosnak minősül, akkor az ő foglalkoztatása esetén is váljon lehetővé a rehabilitációs hozzájárulás alóli mentesülés. E javaslatunk nem idegen a jelenlegi szabályozás rendszerétől, hiszen a Mmtv. 22. §-a alapján a fogyatékosági támogatásban részesülő személy már most is a megváltozott munkaképességű személlyel esik egy tekintet alá.

Természetesen e kérdés kapcsán a végrehajtási rendeletek módosítására, felülvizsgálatára is szükség van, amennyiben rögzíteni kell a fogyatékoság minősítésére vonatkozó rendelkezéseket (mely szerv, milyen orvosi iratok, vizsgálatok alapján adna szakvéleményt a fogyatékoság fennálltáról.)

Másfelől hatékonyabban szolgálná a súlyosan fogyatékos személyek foglalkoztatását a rehabilitációs hozzájárulás intézményének olyan átalakítása, mely a jelenleginél jobban ösztönözné a munkáltatót a súlyosan fogyatékos személyek foglalkoztatására. Ez megvalósulhatna differenciálás útján úgy, hogy a munkaadó a csupán megváltozott



munkaképességűnek, vagy fogyatékosnak minősülő munkavállaló foglalkoztatásához képest magasabb összegű rehabilitációs hozzájárulás alól mentesülne, ha súlyosan fogyatékos munkavállaló munkába állítását vállalná. De az megvalósulhatna oly módon is, hogy a hozzájárulás alóli mentesülés azonos volna, azonban emellett súlyosan fogyatékos munkavállaló alkalmazása esetén további támogatást kapna a munkaadó a foglalkoztatással kapcsolatban felmerült költségek fedezésére.

A teljes munkaidőben történő foglalkoztatás ösztönzését szolgálhatná például egy olyan törvénymódosítás, mely alapján a rehabilitációs hozzájárulás alóli mentesülésre csak a napi 5 órás, vagy azt meghaladó munkavégzés teremthet alapot.

Úgyszintén a foglalkoztatást érinti az Mmtv. által eddig szabályozott rehabilitációs kártya intézménye, mely a megváltozott munkaképességű személyek védett, illetve integrált foglalkoztatását hivatott támogatni azáltal, hogy az azzal rendelkező munkavállalót alkalmazó munkaadó adókedvezményre jogosult. Az adókedvezmény először csak a rehabilitálhatónak minősülő megváltozott munkaképességűekkel összefüggésben volt igénybe vehető, majd 2017. január 1-jétől már a B2 és C2 kategóriába soroltakra is kiterjesztették azt.

A helyzet 2019. január 1-jétől ismét változik, amennyiben a rehabilitációs kártya megszűnik, azonban a korábban ehhez kapcsolódó adókedvezmény továbbra is megmarad, sőt bővül azok köre, akik után a munkáltató azt igénybe veheti. A szociális hozzájárulási adóról szóló 2018. évi LIII. törvény alapján az adókedvezményt a megváltozott munkaképességűnek minősülő személyek foglalkoztatásával összefüggésben lehet érvényesíteni. Megváltozott munkaképességűnek minősülnek mindazok, akiknek az egészségi állapotuk a komplex minősítés alapján 60 %, vagy kisebb mértékű, illetve komplex minősítés nélkül is azok, akik 2011. december 31-én I. II. vagy III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjra voltak jogosultak, 2012. január 1. után pedig rehabilitációs, vagy rokkantsági ellátásban részesülnek. Ez a változás üdvözlendő, hiszen most már a D, illetve E komplex minősítéssel rendelkezők, valamint a komplex minősítéssel nem rendelkező megváltozott munkaképességűek foglalkoztatása esetén is jár a munkáltatónak az adókedvezmény.

A fogyatékos, közöttük a súlyos fogyatékossgal élő emberek munkaerőpiaci helyzetét ugyanakkor még inkább javítaná, ha az adókedvezmény nem csak a megváltozott munkaképességűnek minősülő, hanem azok után is érvényesíthető lenne, akik fogyatékosági támogatásban, esetleg rokkantsági járadékban részesülnek. Ők ugyan nem rendelkeznek komplex minősítéssel és nem részesülnek a megváltozott munkaképességűeknek járó ellátásban, azonban ebben az esetben is súlyosan fogyatékos, illetve nagymértékben egészségkárosodott emberekről van szó. Velük összefüggésben azért lenne indokolt a kedvezmény kiterjesztése, mert - állapotuk miatt - nekik okoz a legnagyobb nehézséget az elhelyezkedés, hiszen feltehetően az ő esetükben kell a munkáltatónak leginkább alkalmazkodnia.

Más felől a szóban forgó adókedvezmény jogosulti körét azokra is ki kellene terjeszteni, akik a Fot. 4. § a) pontja alapján fogyatékosnak minősülnek, azonban nem súlyosan fogyatékosok, ezért nem részesülnek fogyatékosági támogatásban, ugyanakkor nem tekinthetők megváltozott munkaképességűnek sem.

Ez utóbbi módosítási javaslatot az indokolja, hogy ezek az emberek (pl. nagyothallók,

gyengénlátók, stb.) a jelenlegi szabályozás folytán minden, a megváltozott munkaképességűeket, illetve súlyosan fogyatékosokat megillető ellátásból, továbbá foglalkoztatást ösztönző támogatásból kimaradnak annak ellenére, hogy fogyatékoságuk miatt a munkaerő piacon ők is hátrányos helyzetben vannak.

## **6. Munkavégzés a megváltozott munkaképességűeknek járó ellátások mellett**

Az Mmtv. rendelkezései alapján mind a rehabilitációs, mind pedig a rokkantsági ellátásra való jogosultság megszűnik, ha az ellátásban részesülő keresőtevékenységet folytat és jövedelme 3 egymást követő hónapon keresztül meghaladja a minimálbér 150 százalékát.

A keresetkorlát fentiek szerinti szabályozása az érintetteket több okból is nagyon hátrányosan érinti.

Egyrészt a megváltozott munkaképességűek csoportja rendkívül heterogén pld. egészségi állapotuk, az általuk betöltött munkakör, megszerzett szakképesítés, végzettség tekintetében is. Az érintettek többségére elmondható, hogy ellátása, illetve munkából származó jövedelme önmagában nem biztosítja a megélhetést. Ugyanakkor a legalább középfokú végzettséggel, illetve valamilyen középfokú szakképesítéssel, esetleg felsőfokú végzettséggel rendelkezőket súlyosan hátrányosan érinti, hogy a rájuk vonatkozó keresetkorlát a minimálbér és nem a garantált bérminimum százalékában kerül meghatározásra. Ennek következtében egy felsőfokú végzettségű, vagy szakképzett munkavállaló is csak a minimálbér 150%-áig tehet szert jövedelemre, holott az általa végzett munka értéke esetleg ennél jóval magasabb, illetve az övével azonos végzettségű, megváltozott munkaképességűek ellátásában nem részesülők adott esetben sokszorosan többet keresnek.

Aki nem szeretné közülük elveszíteni az ellátásra való jogosultságát, adott esetben részmunkaidőben történő foglalkoztatásra kényszerül pusztán azért, hogy jövedelme ne érje el a keresetkorlátot. Ennek kapcsán gyakran az az érv fogalmazódik meg, hogy aki dolgozni tud és a jelenlegi keresetkorlátnál is magasabb jövedelemre képes szert tenni, annál nem indokolt az ellátás egyidejű folyósítása. Álláspontunk szerint ez a magyarázat nem állja meg a helyét.

Tény, hogy a megváltozott munkaképességűek, főként pedig a fogyatékos személyek munkaerőpiaci helyzete koránt sem olyan stabil, hogy egy munkalehetőség reményében szívesen lemondanak - a biztos jövedelemnek minősülő - ellátásukról. Ilyen esetben ugyanis könnyen kerülhetnek abba a helyzetbe, hogy sem munkájuk, sem ellátásuk nem lesz. A fogyatékos munkavállalókról (feltehetően hasonló a helyzet általában a megváltozott munkaképességűek esetében is) tehát egyfelől elmondható, hogy munkából származó jövedelmük önmagában nem biztosítja megélhetésüket, míg a magasabban képzetteket a munkavállalásban korlátozza az Mmtv. keresetkorlátra vonatkozó rendelkezése.

### **Javaslatunk a felvetett probléma orvoslása érdekében**

- A megváltozott munkaképességűekre vonatkozó keresetkorlátot nem a minimálbér, hanem a garantált bérminimum %-ában kellene meghatározni. Ez annál is inkább indokolt lenne, mivel a biztosítottnak minősülő egyéni, illetve társasvállalkozók esetében a jelenlegi szabályozás értelmében már most is a rájuk vonatkozó garantált

bérminimum összegét kell alapul venni, ugyanakkor ezt a különbségtételt vállalkozók és egyéb munkavállalók között semmi nem indokolja.

- Ezen túlmenően a keresetkorlát túllépése esetén az ellátást nem megszüntetni, hanem szüneteltetni kellene, esetleg a keresetkorlát túllépésekor azt csökkentett összegben folyósítani. E javasolt módosítások egyfelől nem járnának további költségvetési kiadásokkal, ugyanakkor az esetlegesen elérhető magasabb kereset - a hozzákapcsolódó adó-, illetve járulékkerheket is figyelembe véve - az állam számára bevételt jelenthetne. A megszüntetés helyett az ellátás szüneteltetésének további pozitív hozama lenne, hogy ezáltal, mivel a jövedelemkorlát túllépése nem járna ellátásuk elvesztésével, többen választanák a keresőtevékenységet az ellátás folyósítása helyett.

## **7. Nyugdíj, az lehet, hogy nem lesz**

Az Mmtv. a rokkantsági ellátásban részesülők egy része számára lehetővé teszi, hogy az öregségi nyugdíjkorhatár betöltésekor rokkantsági ellátásuk öregségi nyugdíjra történő átminősítését kérjék. A törvény 32. § (4) bekezdése alapján ezt a lehetőséget azok a rokkantsági ellátásra jogosultak választhatják, akik 2011. december 31-én az 57. életévüket már betöltötték és ebben az időpontban rokkantsági, vagy baleseti rokkantsági nyugdíjban részesültek. Ők az öregségi nyugdíjkorhatár betöltésekor választhatnak az ekkor újonnan megállapított öregségi nyugdíj, vagy - ha az összegszerűségében kedvezőbb - rokkantsági ellátásuk nyugdíjra való átminősítése között. A rokkantsági ellátásban részesülők e csoportja tehát valamilyen formában mindenképp jogosulttá válik öregségi nyugdíjra.

Más a helyzet azokkal a rokkantsági ellátottakkal, akik 2011. december 31-én átmeneti járadékban, vagy rendszeres szociális járadékban részesültek, vagy rokkantsági nyugdíjasok voltak ugyan, de 1954 után születtek, továbbá, akiknek a rokkantsági ellátást 2012. január 1-je után állapították meg.

Ők az öregségi nyugdíjkorhatár elérésekor nem kérhetik rokkantsági ellátásuk öregségi nyugdíjra minősítését. Nyugdíjra tehát ők csak akkor számíthatnak, ha arra - rokkantsági ellátásuktól függetlenül - egyébként jogosultságot szereztek.

Ez sokak számára eredményezheti azt, hogy öregségi nyugdíjra a korhatár elérésekor sem szereznek jogosultságot. Azok a volt rokkantsági nyugdíjasok pl., akik később, a rokkantsági ellátás mellett keresőtevékenységet valamely okból nem folytatnak, könnyen kerülhetnek ebbe a helyzetbe. A nyugellátásra vonatkozó rendelkezések alapján ugyanis a rokkantsági nyugdíj időtartama nem minősül szolgálati időnek.

Ezek az emberek - ha csak a rokkantsági nyugdíj folyósítását megelőzően nem tudtak elegendő szolgálati időre szert tenni - a jelenlegi szabályozás alapján szinte biztosan öregségi nyugdíj nélkül maradnak.

### **Javaslatunk a vázolt probléma megoldása érdekében**

Azok a rokkantsági ellátásban részesülők, akik 2011. december 31-én rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjra voltak jogosultak, az öregségi nyugdíjkorhatáruk betöltésekor választhatják rokkantsági ellátásuk öregségi nyugdíjra történő átminősítését akkor is, ha 1955-ben vagy azt követően születtek.

## 8. Jogokat korlátozó eljárási szabályok

2018. január 1-jén komoly változáson mentek keresztül azok az eljárási szabályok, amelyek a rehabilitációs hatóság megváltozott munkaképességűek ellátása tárgyában hozott határozatainak felülvizsgálhatóságát érintik.

Míg korábban az ügyfél maga is kérhette az ügyében hozott jogsértő döntés felülvizsgálatát, sőt a jogerős döntés közlését követően tudomására jutott tény, adat alapján a nem jogsértő döntés felülvizsgálatát is, a 2018. január 1-je után indult eljárásokban erre már nem kerülhet sor.

A hatóság mostantól kizárólag hivatalból indíthat eljárást, de csak akkor, ha úgy ítéli meg, hogy az ügyfél részére az őt megilletőnél kevesebb, vagy több ellátást állapított meg, vagy ha az ellátást a jogosultsági feltételek hiányában ítélte meg.

Abban az esetben viszont, ha az ügyfél ellátás iránti igénye jogsértő módon elutasításra került, a hatóság nem indíthat hivatalbóli eljárást e jogsértés kiküszöbölése érdekében, illetve az ügyfél kérelme alapján is legfeljebb arról lehet szó, hogy a korábban jogtalanul elutasított ellátást - ha feltételei még fennállnak - a jövőre nézve állapítsa meg a hatóság.

Korábban a jogsértő döntés felülvizsgálata az ügyfél javára korlátozás nélkül megtörténhetett, erre most csak a jogsértő döntés közlését követő öt éven belül van lehetőség.

Mindezen rendelkezések álláspontunk szerint indokolatlanul és szükségtelenül korlátozzák az ügyfelek eljárási jogait, jogorvoslati lehetőségeit. Azok sértik az alaptörvény B. cikk (1) bekezdésben foglalt jogállamiság elvéből adódó jogbiztonság elvét. E rendelkezések az által, hogy az ügyfél már nem kérheti az ügyében hozott végleges döntés felülvizsgálatát, sértik továbbá az alaptörvény XVIII. cikk (6) bekezdésében biztosított jogorvoslatihoz való jogot. Ezen túlmenően sértik a XIX. cikkben biztosított szociális biztonsághoz való jogot is azáltal, hogy adott esetben az ügyfél azért részesül alacsonyabb ellátásban, esetleg ahhoz a ténylegesnél csak későbbi időpontban jut hozzá, mert nem fordulhat kérelemmel az ügyében hozott jogsértő döntés ellen.

Javasoljuk a 2017. december 31-ig hatályban volt, - a nyugdíjakra vonatkozó szabályokkal egyező - eljárási rendelkezések (Mmtv. 19/A. §) visszaállítását.