

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-4784/2016. számú ügyben**

**Előadó: dr. Kozicz Ágnes**

### **1. Az eljárás megindítása, előzmények**

Súlyosan mozgáskorlátozott panaszos fordult hozzám beadvánnyal, amelyben a személygépkocsi szerzési és átalakítási támogatással kapcsolatos jogi szabályozást kifogásolta.

Tekintettel arra, hogy a feladat- és hatáskörömet szabályozó 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosja tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére, a panaszbeadvány nyomán az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján tájékoztatást kértem *az emberi erőforrások miniszterétől*.

### **2. Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljárásból való jog* [Alaptörvény B) cikk (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* [Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”];
- *Az emberi méltósághoz való jog* [Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”];
- *Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve* [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. 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. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”];
- *A fogyatékossgal élők kiemelt védelme* [Alaptörvény XV. cikk (5) „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”];
- *A szabad mozgás és tartózkodás joga* [Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.”]

### **3. Alkalmazott jogszabályok**

- A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény, továbbiakban: Egyezmény)
- A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés (kihirdette a 1987. évi 12. tvr.)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)
- A súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 102/2011. Kr.)

## 4. A megállapított tényállás

### 4.1. Panaszbeadvány

A panaszbeadvány szerint a súlyos mozgáskorlátozott panaszos a személygépkocsi szerzési és átalakítási támogatást nem tudja igénybe venni, ugyanis az őt ápoló – ennek következtében ápolási díjban is részesülő – *unokájával él egy háztartásban*, azonban a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. Kr. 2. § gb) pontja értelmében a szállítást végző személy a súlyos mozgáskorlátozott, illetve egyéb fogyatékossgal élő személlyel legalább egy éve közös háztartásban élő vér szerinti, örökbefogadott és nevelt *gyermek, vagy testvér lehet*. A hozzám forduló felnőttkorú gyermeke szintén fogyatékossgal él, egyikőjük lakóhelye sem alkalmas azonban az együttélésre, így ő nem tudja igénybe venni a támogatást. Panaszos sérelmezi, hogy míg unokája egyenesági hozzátartozóként ápolási díjban részesülhet panaszos ápolása következtében, a személygépkocsi szerzési és átalakítási támogatást nem tudja ugyanezen rokoni kapcsolat alapján igénybe venni. Nagy segítséget jelentene számukra a támogatás, ugyanis panaszos unokája adott esetben az ápolás körébe tartozóan orvoshoz sem tudja elvinni nagyanyját, személygépkocsi híján.

### 4.2. Az ügyben érintett minisztérium válasza

Megkeresésemben a panaszbeadványban foglaltakkal összefüggő szakmai álláspontjáról, tett, illetve tenni tervezett intézkedéseiről kértem tájékoztatását a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárnak. Kértem, hogy annak érdekében, hogy minél szélesebb körben juthassanak a támogatáshoz a mozgásukban súlyosan korlátozott személyek, válaszában arra is térjen ki, hogy lát-e lehetőséget a 102/2011. Kr. 2. § ga) és gb) pontja olyan irányú módosítására, hogy a szállítást végző személy az érintett személlyel legalább egy éve közös háztartásban élő hozzátartozó legyen, hasonlóan az ápolási díj jogosulti körének meghatározásához.

*A szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár* megkeresésemre arról tájékoztatott, hogy a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. Kr. 2. §-ának g) pontja szerint szállítást végző személy: a súlyos mozgáskorlátozott, illetve az egyéb fogyatékossgal élő személy személygépkocsival történő szállítását írásbeli nyilatkozatban vállaló, gépkocsi vezetésére jogosító érvényes vezetői engedéllyel rendelkező ga) vér szerinti, örökbefogadott- és nevelőszülő, házastárs, élettársi nyilvántartásba bejegyzett élettárs; gb) a súlyos mozgáskorlátozott, illetve egyéb fogyatékossgal élő személlyel legalább egy éve közös háztartásban élő vér szerinti, örökbefogadott és nevelt gyermek, vagy testvér; gc) a súlyos mozgáskorlátozott, illetve az egyéb fogyatékossgal élő személy személygépkocsival történő szállítását a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvény szerinti önkéntes jogviszonyban végző személy, amennyiben nem áll a járművezetéstől eltiltó jogerős bírói ítélet vagy szabálysértési határozat hatálya alatt.

Azoknak a közeli hozzátartozói kapcsolatoknak az esetében, ahol tipikus élethelyzetnek a családtagok együttélése tekinthető (fogyatékos gyermek szülője, fogyatékos személy házastársa, élettársa), a jogszabály nem követeli meg a közös háztartásban élést, azaz sem a közös bejelentett lakóhelyet, sem a közös tartózkodási helyet, mert a szoros életközösség ténye enélkül is megalapozottan valószínűsíthető. Más a helyzet a testvér vagy a nagykorú gyermek esetében, ugyanis a korábbi támogatási rendszer (a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről 164/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet) végrehajtási tapasztalatai szerint ebben a körben jelentősen nagyobb a visszaélés kockázata. A szülő, aki a támogatás céljával ellentétes módon akarna a gyermekének segíteni, ugyanis jellemző módon sokkal készségesebben fog a szállítására névleges megbízást adni az ország esetleg teljesen másik pontján lakó leszármazójának, mint ez fordított esetben történne. A külön lakcím megengedése e hozzátartozói kör vonatkozásában így teret nyithatna az esetleges visszaéléseknek, a rendeltetésszerű felhasználás ellenőrzését is megnehezítené, ezért a szállítást vállalók körének kibővítését csak olyan keretek között tartja elfogadhatónak, ami az eredeti jogalkotói cél megvalósulását nem lehetetleníti el.

Az államtitkár hangsúlyozta, hogy megítélése szerint a Kormányrendelet jelenleg is ésszerű és életszerű keretek között teremt lehetőséget a szállításra, a jogszabály soron következő módosítása során megfontolandónak tartja az unoka vonatkozásában – amennyiben a súlyos mozgáskorlátozott, illetve egyéb fogyatékossgal élő személlyel legalább egy éve közös háztartásban él – a szállítást vállalkók körének bővítését, mivel a huzamos együttélés ténye ezen a módon megalapozhatja annak a szoros életközösségnek a fennállását, amely elvre tekintettel a jogalkotó ezt a személyi kört meghatározta.

## **5.A vizsgálat megállapításai**

### **5.1. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszaesség), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése leszögezi továbbá, hogy a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

### **5.2. Az alapvető jogok tekintetében**

A biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

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”*. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltóságához való jog, az egyenlő bánásmód követelménye, tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná.

Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind az azt követően hozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Kiemelendő emellett, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése külön is tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

### **5.2.1. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye**

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi éllel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó alkotmánybíróági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.<sup>1</sup> A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

### **5.2.2. Az emberi méltósághoz való jog**

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybíróági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.<sup>2</sup> A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.<sup>3</sup>

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

<sup>1</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

<sup>2</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>3</sup> Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): i. m. 269. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 94. o. és Drinóczi Tímea (szerk.): i. m. 58. o.

### **5.2.3. A szabad mozgás és tartózkodás joga**

Az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához. Az Alkotmánybíróság 60/1993. (XI. 29.) AB határozata szerint a szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti. A magyar Alkotmány a közlekedés szabadságát külön nem nevesíti, de a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát is.

### **5.2.4. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal élők 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. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy 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 Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta 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 Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése 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. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített a hátrányos 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 alkotmánybírósági 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.

### **5.2.5. A nemzetközi emberi jogi kötelezettségek érvényesítése**

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítania kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, jelen esetben azt, hogy a magyar jogi szabályozás megfeleljen az Egyezmény által felállított és a Bizottság által jelzett kötelezettségeknek.

Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetők össze az Egyezmény rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása érdekében. Az Egyezmény 4. cikke értelmében általános kötelezettségek körébe tartoznak:

1. A részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossgal alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ennek érdekében a részes államok vállalják, hogy:

- a) meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést a jelen Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében;
- b) megtesznek minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében;
- c) figyelembe veszik a fogyatékossgal élő személyek emberi jogainak védelmét és előmozdítását valamennyi politika és program során;
- d) tartózkodnak minden olyan cselekedetben és gyakorlatban való részvételtől, amely nem összeegyeztethető a jelen Egyezménnyel, és biztosítják, hogy a hatóságok és közintézmények a jelen Egyezménnyel összhangban tevékenykedjenek;
- e) minden megfelelő intézkedést meghoznak bármely személy, intézmény vagy magánvállalkozás által a fogyatékossgal alapján történő hátrányos megkülönböztetés felszámolása érdekében;
- f) kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg vagy segítenek elő az egyetemesen tervezett áruk, szolgáltatások, eszközök és létesítmények vonatkozásában, a jelen Egyezmény 2. cikkében meghatározottak szerint, amelyek a lehető legkisebb változtatással és anyagi ráfordítással megfelelnek a fogyatékossgal élő személyek speciális igényeinek, elősegítve felhasználhatóságukat és használatukat, valamint elősegítik az egyetemes tervezést a szabványok és irányelvek kidolgozása során;
- g) kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg, vagy segítenek elő a fogyatékossgal élő személyek számára alkalmas új technológiák, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat, a közlekedést/mozgást segítő eszközök, készülékek és segédeszközök elérhetőségének és használatának előmozdítására, elsőbbséget biztosítva az elérhető költséggel járó technológiáknak;
- h) hozzáférhető információkat biztosítanak a fogyatékossgal élő személyek számára a közlekedést segítő eszközökről, a készülékekről és segédeszközökről, ideértve az új technológiákat, csakúgy, mint a segítségnyújtás, támogató szolgáltatások és szolgálatok más formáiról;
- i) előmozdítják a jelen Egyezményben foglalt jogok oktatását a fogyatékossgal élő személyekkel foglalkozó szakemberek és alkalmazottak számára az e jogok által biztosított jobb segítség- és szolgáltatásnyújtás érdekében.

2. Tekintettel a gazdasági, társadalmi és kulturális jogokra minden részes állam vállalja, hogy a rendelkezésre álló erőforrásai felső határáig, és, szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében, intézkedéseket tesz e jogok teljes megvalósításának fokozatosan történő elérése érdekében, fenntartás nélkül, a nemzetközi joggal összhangban, a jelen Egyezményben foglalt kötelezettségek haladéktalan alkalmazására.

3. A jelen Egyezmény végrehajtására irányuló jogalkotás és politikák kidolgozása és végrehajtása során, továbbá a fogyatékossgal élő személyeket érintő kérdésekkel kapcsolatos más döntéshozatali eljárásokban a részes államok szorosan egyeztetnek, amelybe aktívan bevonják képviseleti szervezeteiken keresztül a fogyatékossgal élő személyeket, ideértve a fogyatékossgal élő gyermekeket is.

4. A jelen Egyezményben semmi nem értelmezhető úgy, mint ami befolyásolja a részes állam jogának, vagy az adott részes állam vonatkozásában hatályos nemzetközi jognak a

fogyatékossgal élő személyek jogainak hatékonyabb szabályozását biztosító rendelkezéseit. A jelen Egyezményben részes államok joga, szerződése, szabályozása vagy szokásai által elismert, vagy tartalmazott emberi jogok és alapvető szabadságok nem korlátozhatók vagy csorbíthatók arra hivatkozással, hogy a jelen Egyezmény az adott jogokat, vagy szabadságokat nem, vagy csak kisebb mértékben ismeri el.

5. Jelen Egyezmény rendelkezései mindenféle korlátozás vagy kivétel nélkül a szövetségi államok valamennyi részére vonatkoznak.

### **5. 3. Az ügy érdeme tekintetében**

A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés<sup>4</sup> 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint *tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni*. A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 1. cikke értelmében *az Egyezmény célja* valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, *és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása*. Az Egyezmény alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékossgal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét*.<sup>5</sup> Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossgal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit. Az ENSZ Egyezmény 9. cikke értelmében a fogyatékossgal élő személyek *önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében a részes államok megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy másokkal azonos alapon biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára (...) a fizikai környezethez (...) való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken*. Ezek az intézkedések, amelyek magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását, többek között az épületekre, beltéri létesítményekre is vonatkoznak. Az Egyezmény által meghatározott „egyetemes tervezés” (universal design) irányelve szerint pedig a termékek, a környezet, a programok és szolgáltatások oly módon történő tervezését értjük, hogy azok minden ember számára a lehető legnagyobb mértékben hozzáférhetőek legyenek: adaptálás, vagy speciális tervezés szükségessége nélkül. Az egyetemes tervezés nem zárhatja ki a fogyatékossgal élő személyek csoportjai számára szükséges támogató-segítő eszközök és technológiák indokolt esetben történő használatát.

Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottsága 2014 májusában bocsátotta ki az Egyezmény 9. cikkéhez (Hozzáférhetőség) fűzött Általános megjegyzését [General comment no. 2.(2014)]<sup>6</sup>, amely leszögezi, hogy az egyenlő esélyű hozzáférés a fogyatékos személyek számára az önálló életvitel és annak feltétele, hogy a társadalom teljes, valamint egyenértékű tagjai lehessenek. A fizikai környezethez, közlekedéshez, információhoz és kommunikációhoz – beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket –, a nyilvánosság számára nyitva és rendelkezésre álló létesítményekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférhetőség hiányában a fogyatékossgal élő személyek nem egyenlő esélyekkel vehetnek részt a társadalmi életben.<sup>7</sup>

A dokumentum a részes államok kötelezettségei kapcsán rögzíti, hogy<sup>8</sup>

- a hozzáférhetőség megvalósítását fokozatos végrehajtással is biztosíthatják a részes államok, az akadályok és a korlátok rövid- és középtávú tervek alapján, hatékony módszerrel való lebontásával; mindezt folyamatosan és rendszerezetten, fokozatosan és egyenletes eloszlásban;

<sup>4</sup> Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

<sup>5</sup> ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont

<sup>6</sup> [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en) (letöltés 2015.03.04.)

<sup>7</sup> General comment no2 (2014) I.1.

<sup>8</sup> General comment no2 (2014) III.

- a részes államok kötelesek elfogadni, kihirdetni és monitorozni a nemzeti hozzáférhetőségi standardjaikat; első lépésként egy megfelelő jogi keretrendszert kell kialakítaniuk; a részes államoknak vállalniuk kell a jogszabályok átfogó – hozzáférhetőségi szempontú – vizsgálatát a joghézagok azonosítása és monitorozása, valamint a végrehajtás érdekében;
- a részes államok segítségére lehet a hozzáférhetőségi standardok főáramának olyan meghatározása, amelyek több területet is felölelnek;
- szükséges lenne a hozzáférhetőség minimum követelményeit meghatározni a köz és a magán szféra vállalatai által, a különböző fogyatékossgal élő személyeknek nyújtott szolgáltatásaik vonatkozásában;
- a részes államoknak szem előtt kell tartaniuk a fogyatékossg alapján való diszkrimináció tilalmát, és amennyiben szükséges, módosítani a vonatkozó jogszabályokat;
- a részes államoknak meg kell vizsgálniuk a közbeszerzési jogszabályaikat is annak érdekében, hogy azok tartalmazzák-e a hozzáférhetőség követelményeit;
- a részes államok fogadjanak el akció terveket és stratégiákat a hozzáférhetőség akadályainak azonosítására, határidők meghatározásával és a humán valamint az anyagi erőforrások rendelkezésre bocsátásával.

Az államnak, a társadalom szervezeteinek és tagjainak oly módon kell tevékenységüket végezni, hogy az ne okozhasson olyan károsodást, amely fogyatékossg kialakulásához vezet, illetve *olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékossgukból fakadó terheik csökkenhetőek.*<sup>9</sup> A tervezési, döntési folyamatok során kiemelten kell kezelni a fogyatékos személyek sajátos szükségleteit, és *figyelemmel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a bárki által igénybe vehető lehetőségekkel csak különleges megoldások alkalmazása esetén élhetnek.* A fogyatékos személyeket érintő döntések során tekintettel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a társadalom és a helyi közösség egyenrangú tagjai, ezért *meg kell teremteni azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik számukra a társadalmi életben való részvételt.*<sup>10</sup> Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban.<sup>11</sup>

### **5.3.1. Habilitációs, rehabilitációs szolgáltatásokhoz és ellátásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés és a helyváltoztatás joga**

A CRPD 26. cikke (Habilitáció és rehabilitáció) rögzíti, hogy 1. A részes államok megtesznek minden hatékony és szükséges intézkedést – ideértve a sorstársi segítségnyújtást is – annak érdekében, hogy *a fogyatékossgal élő személyek számára az élet minden területén biztosított legyen a legteljesebb függetlenség, a fizikai, mentális, szociális és szakmai képességek, valamint a teljes befogadás és részvétel elérése és megtartása.* E célból a részes államok átfogó habilitációs és rehabilitációs szolgáltatásokat és programokat hoznak létre, erősítik és kiterjesztik azokat, különös tekintettel az egészségügy, a foglalkoztatás, az oktatás és a szociális szolgáltatások terén. 3. A részes államok *támogatják a habilitációhoz és rehabilitációhoz kapcsolódó, a fogyatékossgal élő személyek számára tervezett támogató-segítő eszközök és technológiák elérhetőségét, ismeretét és használatát.*

Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése szerint Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és *a fogyatékkal élőket.*

A Fot. 19. §-a értelmében a fogyatékos személynek joga van a rehabilitációra. E jog érvényesítését rehabilitációs szolgáltatások, ellátások biztosítják.

A habilitációs, rehabilitációs ellátásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés és a helyváltoztatáshoz való jog közötti kapcsot az *önálló életvitel, az önrendelkezés gyakorlása* jelenti.

<sup>9</sup> Fot. 2. § (1) bekezdés

<sup>10</sup> Fot. 2. § (3)-(4) bekezdés

<sup>11</sup> Fot. 2. § (5) bekezdés



A CRPD 19. cikke kimondja, hogy az Egyezményben *részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek egyenlő jogát a közösségben való élethez és másokkal egyenlő szabad döntéshez való jogát*; minden szükséges és hatékony intézkedést megtesznek annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek teljes mértékben élvezhessék e jogukat és a teljes közösségi befogadást és részvételt; a személyes mobilitásról szóló 20. cikk ehhez kapcsolódóan rögzíti, hogy *a részes államok a fogyatékossgal élő személyek függetlenségének a lehető legnagyobb mértékű biztosítása mellett hatékony intézkedéseket hoznak a személyes mobilitás biztosítására*, beleértve az alábbiakat:

a) a fogyatékossgal élő személyek személyes mobilitásának az általuk meghatározott időben és módon, elérhető áron történő lehetővé tétele;

b) *a fogyatékossgal élő személyeknek a minőségi mobilitási támogatásokhoz, eszközökhöz, segítő technológiákhoz, valamint a személyes segítségnyújtás különböző formáihoz és a közvetítőkhez való hozzáféréseinek megkönnyítése, beleértve azok elérhető áron történő rendelkezésre bocsátását*;

c) képzés biztosítása a mobilitással kapcsolatos ismeretekről a fogyatékossgal élő személyek és a velük foglalkozó szakértők részére;

d) *a mobilitási támogatásokat, eszközöket és segítő technológiákat előállító jogalanyok ösztönzése a fogyatékossgal élő személyek mobilitási szempontjainak figyelembevételére.*

A szerzési és átalakítási támogatásra (a továbbiakban együtt: közlekedési kedvezmény) a súlyos mozgáskorlátozott személy jogosult, ha

a) a kérelem benyújtását megelőző hét éven belül ő maga vagy rá tekintettel más személy nem részesült a kérelem szerinti közlekedési kedvezményben, és

b) a keretszámra és az előnyben részesítendő személyekre (6.§ (3) bekezdés) tekintettel a közlekedési kedvezmény számára megállapítható, és a jogszabályban meghatározott esetekben önálló személygépkocsi használó vagy szállítást végző személy szállítja.<sup>12</sup>

A 102/2011. Kr. értelmében *súlyos mozgáskorlátozott személy*

a) az a személy, aki a Fot. vonatkozó rendelkezése alapján *mozgásszervi fogyatékosnak*<sup>13</sup> vagy *halmozottan fogyatékosnak*<sup>14</sup> minősül és halmozott fogyatékossgai közül legalább az egyik mozgásszervi fogyatékossg;

b) az a személy, aki a 18. életévét nem töltötte be és a magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségekről és fogyatékossgokról szóló 5/2003. (II. 19.) ESzCsM rendelet 1. mellékletében meghatározott, az L betűjel szerinti mozgásszervi fogyatékossgban szenved, vagy a P betűjel szerinti többszörös és összetett betegségben szenved és a többszörös és összetett betegségei közül legalább az egyik mozgásszervi fogyatékossgot okoz;

c) a 4/A. alcím szerinti minősítési rendszer szerint *a közlekedőképességében súlyosan akadályozott személy*.<sup>15</sup>

A támogatás jogosulti körét – mozgásszervi fogyatékos, halmozottan fogyatékos, közlekedő képességében súlyosan akadályozott személy – tekintve megállapítható, hogy a súlyos mozgáskorlátozott személyek számára a személygépkocsi szerzési és átalakítási támogatás *nem csupán egy közlekedési kedvezmény, hanem – többek között – a rehabilitációs, rehabilitációs szolgáltatásokhoz, ellátásokhoz való hozzáférés és egyben az önálló(bb) életvitel kulcsa is.*

<sup>12</sup> 102/2011. Korm. rendelet 6. § (1) bekezdés

<sup>13</sup> Fot. 23. § (1) bekezdés e) pontja értelmében *mozgásszervi fogyatékos*, akinek a mozgásrendszer károsodása, illetőleg funkciózavara miatt helyváltoztatása a külön jogszabályban meghatározott segédeszköz állandó és szükségzerű használatát igényli, vagy a külön jogszabály szerinti mozgásszervi betegsége miatt állapota segédeszközzel eredményesen nem befolyásolható

<sup>14</sup> Fot. 23. § (1) bekezdés f) pontja szerint *halmozottan fogyatékos*, akinek a Fot. 23. § (1) bekezdés az a)-e) és h) pontban meghatározott súlyos fogyatékossgok közül legalább két fogyatékossga van

<sup>15</sup> Fot. 8/A. § (2) bekezdése értelmében *közlekedőképességében súlyosan akadályozott* az a személy, akinek a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet 1. melléklete szerinti a) mozgásszervi részkárosodása, b) idegrendszeri károsodás okozta felső végtagi részkárosodása, c) idegrendszeri károsodásból eredő járászavara, d) alsó, illetve felső végtagi perifériás keringési károsodás miatti részkárosodása, vagy e) az egészségi állapot meghatározásának módszerére vonatkozó szabályok alapján az a)-d) pont szerinti két részkárosodása együttesen eléri vagy meghaladja a 40%-ot, közlekedési képessége a d4452, d4500, d4501 vagy d4702 FNO kódok szerint legalább súlyosan nehezített, és ezen állapota várhatóan legalább három éven keresztül fennáll.

Ehhez kapcsolódóan fontos rögzíteni, hogy a Hivatalomhoz érkező panaszbeadványok, jelzések alapján detektálható tény, hogy ugyan a szociális ellátórendszer a támogató szolgálatokon keresztül, az egészségügyi ellátórendszer pedig a betegszállítók által hivatott támogatni a mozgásában korlátozott személyek közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférését, a támogató szolgálatok, illetve a betegszállítók országos lefedettségi és kapacitáshiánya miatt azonban az érintett személyek meglehetősen kiszolgáltatott helyzetbe kerülnek, és az egyes (egészségügyi, oktatási, rehabilitációs, rehabilitációs) közszolgáltatásokhoz nem jutnak hozzá, vagy csupán erőn felüli nehézségek árán.

A személygépkocsi szerzési és átalakítási támogatás a CRPD, az Alaptörvény, valamint a Fot. értelmében is olyan támogató intézkedés és eszköz, amellyel az állam mind a nemzetközi dokumentumokban, mind pedig a hazai jogszabályokban vállalt kötelezettségeinek, az érintettek alapvető jogai szempontjából pedig objektív intézményvédelmi kötelezettségének tesz eleget, lehetőséget teremtve ezáltal – hiánypótló jelleggel – a szociális és az egészségügyi ellátórendszer tehermentesítésére.

Éppen ezért szükséges lenne álláspontom szerint a támogatás jogosulti körének olyan irányú bővítése, amely szerint a „szállítást végző személy” jelenleg szűkebb fogalma helyett a Ptk.-ban meghatározott „hozzátartozó” lenne, mint ahogy az az ápolási díj kapcsán is alkalmazandó, különös tekintettel a két jogintézmény által „támogatandó” – súlyos fogyatékos – személyi kör egyezőségére. Az ápolási díjra ugyanis az a hozzátartozó jogosult, aki állandó és tartós gondozásra szoruló *súlyosan fogyatékos*, vagy tartósan beteg 18 év alatti személy gondozását, ápolását végzi.<sup>16</sup>

A súlyosan fogyatékos személy meghatározásánál a Szocvtv.<sup>17</sup> lényegében átveszi a Fot. mozgásszervi fogyatékos fogalmát, amelyre a 102/2011. Korm. rendelet súlyos fogyatékos személy meghatározása szintén utal. Az ápolási díj jogosulti körének a Ptk. hozzátartozó fogalmához való igazítása azt is engedi feltételezni, hogy ésszerű és ételszerű lehet az, amikor adott esetben az unoka, mint hozzátartozó ápolja beteg, súlyos mozgáskorlátozott nagyanyját; ezen – egyebekben pedig az állami szociális és egészségügyi ellátórendszert tehermentesítő – ápolási tevékenység támogatása, maradéktalan kivitelezhetősége biztosítása céljából is indokolt a személygépkocsi szerzési és átalakítási támogatásra vonatkozó előírások fentiekben részletezettek szerinti módosítása.

Az államtitkár válaszában hivatkozott, az esetleges visszaélésekre vonatkozó érvek tekintetében meglehetősen nehéz objektív szempontok alapján állást foglalni, azonban a CRPD fogyatékoságtudományi elveit megfogalmazó teoretikusok a megváltozott fogyatékos emberkép igényei, és nem az őket körülvevő társadalom morális állapotára alapították az ésszerű alkalmazkodás alapelvét.

Ebből következően a fogyatékosággal élő személyek számára kínált előnyökkel jogszerűen de – amint számos más joggal összefüggésben – visszaélésszerűen is lehet élni. Ez utóbbi helyzet orvoslására pedig a büntető és polgári jog normarendszere szolgál.

*A fentiek alapján a vizsgálat feltárta, hogy a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendeletnek a „szállítást végző személy” jelenleg batályos meghatározása kapcsán a jogosulti kört szűkítő rendelkezése azon súlyosan mozgáskorlátozott személyek vonatkozásában, akik emiatt nem részesülhetnek a gépkocsi szerzési és átalakítási támogatásban, a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékosággal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszaúságot okoz, továbbá nem felel meg a Magyarország által vállalt az Egyezmény 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeinek sem.*

<sup>16</sup> Szocvtv. 41. § (1) bekezdés

<sup>17</sup> Szocvtv. 41. § (3) bekezdés ad) pontja értelmében súlyos fogyatékos személy, akinek mozgásszervi károsodása, illetőleg funkciózavara olyan mértékű, hogy helyváltoztatása a külön jogszabályban meghatározott segédeszköz állandó és szükségszerű használatát igényli, vagy állapota miatt helyváltoztatásra még segédeszközzel sem képes, vagy végtaghiánya miatt önmaga ellátására nem képes és állandó ápolásra, gondozásra szorul.

## 6. Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság megszüntetése és bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét*, hogy a jelentésben foglaltak szerint fontolja meg a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet 2. § ga) és gb) pontjainak olyan irányú módosításának kezdeményezését, hogy a szállítást végző személy a súlyos mozgáskorlátozott személlyel legalább egy éve közös háztartásban élő hozzátartozó legyen.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.