



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

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-258/2017. számú ügyben
Előzmény: AJB-8804/2016. számú ügy

Érintett szerv: Emberi Erőforrások Minisztériuma
Igazságügyi Minisztérium
Miniszterelnökség
Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal

2017.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB- 258/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Kozicz Ágnes

1. Az eljárás megindítása, előzmények

Egy idős, közlekedőképességét tekintve súlyos fogyatékosnak minősülő panaszos fordult hozzám beadvánnyal a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalnak (a továbbiakban: Kormányhivatal) a személygépkocsi szerzési támogatással kapcsolatos eljárásával kapcsolatban.

Tekintettel arra, hogy a feladat- és hatáskörömet szabályozó 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: CRPD) 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, az igazságügyi minisztertől, valamint a Miniszterelnökséget vezető minisztertől.*

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 fogyatékossggal élők kiemelt védelme* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”]

3. Alkalmazott jogszabályok

- A fogyatékossggal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény, a továbbiakban: CRPD)
- Magyarország Alaptörvénye

- A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés (Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.)
- A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.)
- A súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Korm. rendelet)
- A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet

4. A megállapított tényállás

4.1. Panaszbeadvány

A beadvány szerint panaszos személygépkocsi szerzési támogatás iránti kérelmét a Kormányhivatal arra hivatkozással utasította el, hogy panaszos nem tudott a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Korm. rendelet) rögzített feltételeknek megfelelő szállítást végző személyt megjelölni, illetve nem csatolta a szükséges mellékleteket.

Panaszos a Korm. rendelet 7. § (3) bekezdés b) pontja alapján szállítást végző személyként gyermekét jelölte meg, az elutasító határozat indokolása értelmében azonban panaszos gyermeke a Korm. rendelet 2. § g) pont gb) alpontja értelmében nem vállalhatja súlyosan mozgáskorlátozott édesanyja szállítását, ugyanis *lakcímük alapján nem élnek legalább egy éve egy háztartásban.*

Panaszos kifejtette, hogy a kérelméhez csatolt hatósági bizonyítvánnyal *igazolta, hogy 2008 óta közös háztartásban él gyermekével, aki eltartja és gondozza,* a Kormányhivatal azonban azt arra hivatkozással hagyta figyelmen kívül 2016. október 24-én kelt elutasító határozatában, hogy a hatósági bizonyítványban két tanú által bizonyítani kívánt körülményt a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala Integrált Portál-alapú Lekérdező Rendszer (a továbbiakban: hatósági nyilvántartás) adatai szerint nem vezették át, így a hatósági nyilvántartás szerint kérelmező panaszos és a szállítását vállaló gyermeke csupán 2016. június 8. óta rendelkeznek azonos lakóhellyel, bejegyzett tartózkodási helyük pedig nincs.

4.2. A megkeresett szervek válaszai

4.2.1. A szociális ügyekért és a társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár válasza

Az államtitkártól a panaszbeadványban sérelmezettekkel kapcsolatos szakmai álláspontjáról kértem tájékoztatást, valamint kértem, hogy válaszlevelében arra is térjen ki, hogy a Kormányhivatalok az eljárásaik során milyen dokumentummal és mely jogszabályi rendelkezés alapján kérik igazolni a közös háztartásban való együttélés tényét.

A kapott tájékoztatás szerint Korm. rendelet 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 [...] gb) a súlyos mozgáskorlátozott, illetve egyéb fogyatékossgal élő személlyel legalább *egy éve közös háztartásban élő* vér szerinti, örökbefogadott és nevelt gyermek, vagy testvér, [...] amennyiben nem áll a járművezetéstől eltöltő jogerős bírói ítélet vagy szabálysértési határozat hatálya alatt.

Háztartásnak az egy lakásban együtt lakó, ott bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező személyek közössége minősül. Az Korm. rendelet szabályozásában ez a személyi kör a súlyos mozgáskorlátozott, illetve egyéb fogyatékossgal élő személlyel azonos lakcímen élő vér szerinti, örökbefogadott és nevelt gyermeket, illetve testvért jelenti, *amennyiben a közös háztartásban élés időtartama az egy évet eléri.* Az Nytv. 5. §-ának (4) bekezdése alapján a *polgár lakcímének* a bejelentett lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címe minősül. A Nytv. 14. §-ának a) pontja szerint a nyilvántartás szervei az általuk kezelt lakcímadatokat a polgár lakcímbeljelentése alapján gyűjtik. A 26. § (1) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a Magyarország területén élő, a törvény hatálya alá tartozó polgár [4. § (1) bekezdés] köteles beköltözés vagy kiköltözés után három munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni (lakcímbeljelentés).

A 3. § (1) bekezdése szerint az Nytv. szerinti nyilvántartás olyan *közhiteles hatósági nyilvántartás*, amely a nyilvántartásban szereplő polgároknak az e törvényben meghatározott személyi, lakcím és értesítési cím adatait, valamint az azokban bekövetkezett változásokat tartalmazza és igazolja. Mint közhiteles nyilvántartás, teljes bizonyító erővel bizonyítja tehát a benne foglalt adatok valóságát.

A tájékoztatás kiért arra is, hogy az Nytv. végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet 16. §-a szerint az Nytv. 13. § (1) bekezdése szerinti személyi azonosítóról és a lakcíméről szóló hatósági igazolvány célja a polgár tájékoztatása személyi azonosítójáról és bejelentett lakcíméről annak érdekében, hogy azokat a polgár törvényben előírt kötelezettsége teljesítéséhez közhitelűen igazolhassa. *A lakcímet igazoló hatósági igazolvány* tehát olyan bizonyító közokirat, amely bizonyítja a benne rögzített adatok (pl. a lakcím) tartalmi valóságát.

4.2.2. A Miniszterelnökség területi közigazgatásért felelős államtitkárának válasza

A minisztertől a panaszbeadványban sérelmezettekkel kapcsolatos szakmai álláspontjáról kértem tájékoztatást, különös tekintettel arra, hogy a Kormányhivatal jogszerűen járt-e el, amikor a közös háztartásban való együttélés tényét igazoló hatósági bizonyítványt figyelmen kívül hagyta és elutasította panaszos kérelmét.

A kapott tájékoztatás alapján panaszos közlekedési kedvezmény megállapítása iránti kérelmével 2016. szeptember 23-án fordult a Kormányhivatalhoz. A Korm. rendelet 7. § (3) bekezdés b) pontja alapján a kérelemhez mellékelni kell a súlyos mozgáskorlátozott személy érvényes vezetői engedélyének fénymásolatát, illetve ha a kérelmező vezetői engedéllyel nem rendelkezik, megnevezhet szállítást végző személyt, amit panaszos gyermeke tekintetében megtett.

A Korm. rendelet 2. § g) pont gb) alpontja értelmében *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, a kérelmezővel legalább *egy éve közös háztartásban élő* vér szerinti, örökbefogadott és nevelt gyermek, vagy testvér lehet. Panaszos a gyermekével *közös háztartásban lakást a Mezőcsáti Önkormányzat jegyzője által kiállított, két tanú aláírásával ellátott hatósági bizonyítvánnyal kívánta igazolni.*

A Kormányhivatal – a hatósági bizonyítványban foglaltakkal ellentétben – a hatósági nyilvántartásból megállapította, hogy *panaszos, valamint gyermeke csak 2016. június 8-tól élnek közös háztartásban.* A Ket. 86. § (1a) bekezdése szerint *az ellenkező bizonyításáig a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatról vélelmezni kell, hogy az fennáll.* A Kormányhivatal gyakorlatát, amely szerint minden esetben a hatósági nyilvántartás adatait veszi alapul a közös háztartásban élés igazolására az alapozta meg, hogy a *közhiteles nyilvántartás alapján így biztosítható az állami támogatás jogszerű felhasználása.*

A Kormányhivatal panaszos kérelmét elutasította, arra hivatkozva, hogy abban a Korm. rendeletben meghatározott feltételeknek megfelelő szállítást végző személyt nem neveztek meg. Panaszos a döntés ellen jogorvoslati kérelemmel nem élt. Az államtitkár álláspontja szerint a Kormányhivatal eljárása a vonatkozó jogszabályokban foglaltaknak megfelelően történt.

Az egyértelmű szabályozás érdekében az államtitkár javaslata szerint *szükséges lehet a Korm. rendelet kiegészítése azszal, hogy a hatóság részéről a lakcím megállapítása tekintetében a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás adatai az irányadóak. Véleménye szerint, ezzel egyértelművé tehető a bizonyítási eljárás során alkalmazandó eszköz.*

4.2.3. Az igazságügyi miniszter válasza

A minisztertől a panaszbeadványban sérelmezettekkel kapcsolatos szakmai álláspontjáról kértem tájékoztatást, különös tekintettel arra, hogy a közös háztartásban való együttélés tényét igazoló hatósági bizonyítvány figyelmen kívül hagyható-e a lakóhely és tartózkodási hely nyilvántartására szolgáló hatósági nyilvántartással szemben.

A kapott tájékoztatás alapján az Nytv. 26. § (1) bekezdése alapján, Magyarország területén élő, e törvény hatálya alá tartozó polgár *köteles beköltözés vagy kiköltözés után három munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni; három munkanapon belül tehát az ügyfél köteles bejelenteni a hatóságnak ki- vagy beköltözésének tényét.*

A nyilvántartásban szereplő adatok ugyanakkor nem tanúsítják minden esetben a valóságos tényeket; azaz a tényleges lakhatás történhet a lakcím-nyilvántartásban nem szereplő címen is. A miniszter felhívta a figyelmemet a Ket. 86. § (1a) bekezdésére, amelynek értelmében az ellenkező bizonyításáig a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatról vélelmezni kell, hogy az fennáll, a hatósági nyilvántartásból törölt adatról vélelmezni kell, hogy nem áll fenn. Senki sem hivatkozhat arra, hogy a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatot nem ismeri, kivéve, ha a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adat személyes adatnak vagy törvény által védett titoknak minősül, és megismerhetőségének törvényi feltételei nem állnak fenn. Álláspontja szerint elviekben leszögezhető, hogy a polgárok lakcím nyilvántartásának adattartalmával szemben az ügyfélnek lehetősége van bizonyítani, hogy az nem felel meg a valóságnak, ez következik a nyilvántartás közhitelességéből.

A 144/2008. (XI. 26.) AB határozat értelmében „a közhitelesség lényege, és a közhiteles nyilvántartás fogalmi eleme, hogy a közhitelű nyilvántartásokhoz általában a bejegyzett adatok fennállásáról és a hozzájuk fűződő jogosultságokról, a törölt jogok fenn nem állásáról szóló vélelmek fűződnek”.

A Korm. rendelet 7.§ (3) bekezdés c) pontja értelmében *az ügyfélnek mellékletként csatolnia kell a közös háztartásban élést bizonyító dokumentumot, tehát az ügyfélre bízva a jogszabály, hogy milyen okirattal kívánja ezt megtenni.*

A jogszabályban előírt bizonyítási eszköz kérelemhez való csatolásának elmulasztása esetén a hatóságnak kell a közhiteles nyilvántartásból beszereznie az adatokat. A Ket. 50.§ (1) bekezdése szerint a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni, ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. Ennek alapján a hatóságnak megvan a lehetősége, hogy további bizonyítást folytasson le, például a lakcímnnyilvántartásból ellenőrizze az ügyfél által csatolt melléklet tartalmát, ha ennek látja szükségét.

Hangsúlyozta azt is, hogy a lakóhely, illetve tartózkodási hely megváltozásának bejelentése jogszabályi kötelezettség, jelentős közérdek fűződik ahhoz, hogy a lakcímnnyilvántartás tartalma megfeleljen a valóságnak, illetve a hatósági eljárások lefolytatását is nagyban elősegíti. Amennyiben az ügyfél nem teljesítette bejelentési kötelezettségét az illetékes járási hivatal felé, lehetősége van bizonyítani azt, hogy annak tartalma nem felel meg a valóságnak.

A fentiek alapján a hatóságnak tehát van lehetősége az ügyfél által benyújtott hatósági bizonyítványt figyelmen kívül hagyni, ha az a tényállás tisztázásához nem elegendő. A hatósági határozat indokolásának ugyanakkor tartalmaznia kell, hogy a hatóság miért nem vette figyelembe az ügyfél által benyújtott hatósági bizonyítványt. Jogellenesen járna el ugyanakkor a hatóság olyan esetben, ha csupán azon az alapon hagyja figyelmen kívül a mellékelt hatósági bizonyítványt, hogy az ellentétes a lakcímnnyilvántartás tartalmával, mivel megfosztaná az ügyfelet a közhiteles nyilvántartás tartalma valótlanosságának bizonyításától.

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. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

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 alapjogkorlátozás 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 érveléssel 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 méltósághoz 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 alkotmánybírói 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 élel 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 alkotmánybírói 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.¹ 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 alkotmánybírói 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.² 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.³

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 alkotmánybírói gyakorlatban 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*

¹ Lásd: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

² Lásd: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

³ HALMAI GÁBOR ÉS TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): Emberi jogok, Osiris Kiadó Budapest, 2003. 269. o., SÁRI JÁNOS-SOMODY BERNADETT: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2008. 64. és 85. o.

tárggyá. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs érinthetetlen lényegük.

5.2.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal élő személyek 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 alkotmánybírósi 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 ítéhető 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 esélyegyenlőtlen ségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlen ség 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 alkotmánybírósi esetjog 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.

5.2.4. 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 a CRPD által felállított és a Bizottság által jelzett kötelezettségeknek. Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetőek össze az CRPD rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása érdekében.

A CRPD 4. cikke értelmében általános kötelezettségek körébe tartoznak a következők

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 szorosán 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

Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa 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 szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés⁴ 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 tisztelőben 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.*⁵ Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossgal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

Mindehhez kapcsolódóan szeretném kiemelni, hogy a fogyatékossgatudomány szakértői szerint paradigmaváltást jelent az Egyezmény elfogadása. Nagy előrelépést jelentett a fogyatékossgal élő személyek jogainak orvosi szemléletéről a szociális szemléletre való áttérés, azonban ezt követte *az újabb lépés: az emberi jogi megközelítés alapján való gondolkodás.* Az emberi jogi szemlélet lényege az inkluzív (az alany autonómiájának a szociális közegben való érvényesülése) és szubsztanciális (lényegi, a fogyatékos embert, mint az emberi jogok alanyát, és nem tárgyat szem előtt tartó) gondolkodásmód.⁶

Az ombudsman alkalmas arra, hogy a maga semleges és kiegyensúlyozó, közvetítő szerepével, illetve a kizárólag az alapjogvédelemre fókuszáló tevékenységével, az ENSZ nemzeti emberi jogi intézményeként valós tartalmat adjon a CRPD-ben foglaltaknak. Annak az Egyezménynek, amely korszakalkotó módon – a nemzetközi emberi jogi standardoknak is megfelelően – további előrelépéseket generálna a fogyatékossgal élő emberek alapvető emberi jogainak érvényesülésében.

A CRPD Hozzáférhetőségről szóló 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, a közlekedéshez, az információhoz és kommunikációhoz, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket, valamint más, nyilvánosan hozzáférhető vagy rendelkezésre álló lehetőségekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken.* Ezek az intézkedések, amelyek magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását, többek között az elektronikus szolgáltatásokra is kiterjednek.

A részes államok szükséges intézkedéseket hoznak továbbá *az akadálymentes információs és kommunikációs technológiák és rendszerek tervezésének, fejlesztésének, előállításának és terjesztésének korai*

⁴ Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

⁵ ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont

⁶ Theresia Degener, az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságának alelnöke, az ENSZ Egyezmény kidolgozásának aktív résztvevője; 2013. január, Trier, Academy of European Law

szakaszban történő elősegítésére annak érdekében, hogy ezek a technológiák és rendszerek hozzáférhetővé tétele minimális költséggel járjon.⁷

A CRPD 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.⁸

Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottsága 2014 májusában bocsátotta ki az CRPD 9. cikkéhez (Hozzáférhetőség) fűzött Általános megjegyzését [General comment no. 2.(2014)]⁹, 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.¹⁰

A dokumentum a részes államok kötelezettségei kapcsán rögzíti, hogy¹¹

- 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;
- 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 segítségével 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 fogyatékossgal 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 fogyatékossgal kialakulásához vezet, illetve *olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékossgal járó terheik csökkenthetőek.*¹² A tervezési, döntési folyamatok során kiemelten

⁷ CRPD 9. cikk 2 pont h) alpont

⁸ CRPD 2. cikk

⁹ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en (letöltés 2015.03.04.)

¹⁰ General comment no2 (2014) I.1.

¹¹ General comment no2 (2014) III.

¹² Fot. 2. § (1) bekezdés

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.*¹³

Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban.¹⁴

5.3.1. Jobbiztonság és tisztességes eljáráshoz való jog a konkrét ügyben – hiányos szabályozás és a Kormányhivatal eljárása

A vizsgálat feltárta, hogy a közlekedőképességét tekintve súlyos fogyatékosnak minősülő panaszos 2016. szeptember 23-án nyújtotta be személygépkocsi szerzési támogatás iránti kérelmét a Kormányhivatalhoz. Tekintettel arra, hogy a Korm. rendelet 7. § (3) bekezdés b) pontja alapján szállítást végző személyt nevezhet meg a kérelmező, amennyiben vezetői engedéllyel nem rendelkezik, panaszos gyermekét jelölte meg.

A Korm. rendelet 2. § g) pont gb) alpontja értelmében *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, a kérelmezővel *legalább egy éve közös háztartásban élő* vér szerinti, örökbefogadott és nevelt gyermek, vagy testvér lehet. Panaszos a Mezőcsáti Önkormányzat jegyzője által 2016. október 19-én kiállított, két tanú aláírásával ellátott *hatósági bizonyítvánnyal igazolta, hogy 2008 óta egy háztartásban él gyermekével, aki őt eltartja és gondozza.*

A Kormányhivatal 2016. október 24-én kelt határozatában arra hivatkozással utasította el panaszos kérelmét, hogy panaszos gyermeke azért nem vállalhatja édesanyja szállítását, mivel a kérelemhez csatolt lakcímet igazoló hatósági igazolványai és a hatósági nyilvántartásban rögzített lakcímadatok alapján nem élnek legalább egy éve közös háztartásban, hanem csak 2016. június 8-tól. *Az elutasítás indokaként rögzítette a határozat azt is, hogy mivel a kérelmező által mellékelte hatósági bizonyítványban két tanú által bizonyítani kívánt körülményt – 2008 óta való közös háztartásban való együttélés – a hatósági nyilvántartásban nem vették át, a kérelmező a Korm. rendeletben rögzített feltételeknek megfelelő szállítást végző személyt nem tudott megjelölni.*

A szociális ügyekért és a társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár, mint a kérdésben szakmai irányítási jogkörrel rendelkező Emberi Erőforrások Minisztériuma illetékes államtitkára, szintén a hatósági nyilvántartás közhitelességét hangsúlyozta, kiemelve, hogy az teljes bizonyító erővel bizonyítja a benne foglalt adatok valóságát. Kiemelte azt is, hogy a lakcímről szóló hatósági igazolvány olyan bizonyító közokirat, amely bizonyítja a benne rögzített adatok (pl. lakcím) tartalmi valóságát.

A területi közigazgatásért felelős államtitkár, mint a kormányhivatalokat irányító, és eljárásuk jogszerűségének ellenőrzésére jogkörrel rendelkező Miniszterelnökség illetékes államtitkára szerint a Kormányhivatal eljárása a vonatkozó jogszabályoknak megfelelt, és hivatkozott arra is, hogy a Kormányhivatal gyakorlatát, amely szerint minden esetben a hatósági nyilvántartás adatait veszi alapul a közös háztartásban élés igazolására az alapozza meg, hogy a közhiteles nyilvántartás alapján biztosítható az állami támogatás jogszerű felhasználása. Az államtitkár javasolta egyúttal – a bizonyítási eljárás során alkalmazandó eszköz egyértelműsítése céljából – a Korm. rendelet azzal való kiegészítését, hogy a hatóság számára a lakcím megállapítása tekintetében a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás adatai legyenek az irányadóak.

Az igazságügyi miniszter tájékoztatásában valamennyi válaszadóhoz hasonlóan kiemelte a Magyarországon élő és az Nytv. hatálya alá tartozó polgár lakóhely, illetve tartózkodási hely bejelentési kötelezettségét, amelynek kapcsán azonban rögzítette azt is, hogy amennyiben az

¹³ Fot. 2. § (3)-(4) bekezdés

¹⁴ Fot. 2. § (5) bekezdés

ügyfél a bejelentési kötelezettségét nem teljesíti, a hatósági nyilvántartás adattartalmával szemben lehetősége van bizonyítani, hogy az nem felel meg a valóságnak, ugyanis *a hatósági nyilvántartásban szereplő adatok nem tanúsítják minden esetben a valóságos tényeket*, hiszen a tényleges lakhatás megvalósulhat a lakcím-nyilvántartásban nem szereplő címen is. Hivatkozott ennek kapcsán az ellenkező adat bizonyításának lehetőségére, amelyet a Ket. 86. § (1a) bekezdése rögzít, és amely a nyilvántartás közhitelességéből is következik. A közhitelesség kapcsán kiemelte a 144/2008. (XI. 26.) AB határozatot, amely szerint a közhitelesség lényege, és a közhiteles nyilvántartás fogalmi eleme, hogy *a közhiteles nyilvántartásokhoz általában a bejegyzett adatok fennállásáról és a hozzájuk fűződő jogosultságokról, a törölt jogok fenn nem állásáról szóló vélelmek fűződnek*. Álláspontja szerint *a hatóság jogellenesen jár el abban az esetben, ha az ügyfél által benyújtott hatósági bizonyítványt arra hivatkozással hagyja figyelmen kívül, hogy az nem egyezik a hatósági nyilvántartás tartalmával*, ugyanis ebben az esetben megfosztaná az ügyfelet a közhiteles nyilvántartás tartalmának valótlanosságának bizonyításától.

A fentiek alapján megállapítható az is, hogy a közös háztartásban való együttélés ténye igazolását illetően a jegyző által kiállított hatósági bizonyítvánnyal szemben mind a szociális ügyekért és a társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár, mind a területi közigazgatásért felelős államtitkár a hatósági nyilvántartás közhitelességére, az alapján annak alkalmazásának elsőbbségére hivatkoztak; a szociális ügyekért és a társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár nem foglalt állást a Kormányhivatal eljárása jogszerűségét illetően, míg a területi közigazgatásért felelős államtitkár vizsgálata során eljárási hibát nem tárt fel, és leszögezte azt is, hogy a Kormányhivatal azon gyakorlatát, amely szerint a hatósági nyilvántartás adatait tartják irányadónak a közös háztartásban való élés igazolására, az állami támogatások jogszerű felhasználásának biztosítása indokolja.

Mindkét tárca figyelmen kívül hagyta azonban azt, hogy a hatósági nyilvántartás közhitelességének fogalmi eleme – amint azt az igazságügyi miniszter és a 144/2008. (XI. 26.) AB határozat is hivatkozta – az a vélelem, amely a nyilvántartásba bejegyzett adatok fennállásához fűződik, és amely megdönthető a Ket. 86. § (1a) bekezdése alapján; e rendelkezés szerint ugyanis az ellenkező bizonyításáig a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatról vélelmezni kell, hogy az fennáll, a hatósági nyilvántartásból törölt adatról vélelmezni kell, hogy nem áll fenn. Ezen a ponton figyelembe kell venni azt is, hogy a Korm. rendelet 7. § (3) bekezdés c) pontja a – kifejezett jogszabályi előírás híján – kérelmezőre bízta, hogy milyen okirattal igazolja a közös háztartásban való együttélés tényét. Ezt észlelte a területi közigazgatásért felelős államtitkár is, hiszen javasolta a Korm. rendelet olyan irányú módosítását, amely a Kormányhivatalok számára a hatósági nyilvántartás alkalmazását írja elő az adott ügykörben a közös háztartásban való együttélés tényének¹⁵ igazolása vonatkozásában.

A tényállás és a fentiek alapján látható, hogy *az ügy kulcskérdése a közös háztartás fogalmi meghatározása és a közös háztartásban való együttélés igazolásának eszköze*. A magyar jogrendben számos jogszabály használja a közös háztartás fogalmát annak pontos tartalmi meghatározása nélkül.¹⁶ Az együttélés tényének igazolását egyes jogszabályok teljes bizonyító erejű magánokirati formához kötik,¹⁷ míg több jogszabály nem határoz meg ilyen követelményeket. Hatályban vannak azonban olyan jogszabályok is, amelyek a közös háztartás fogalmát úgy határozzák meg, hogy az az egy lakóingatlanban együtt lakó, ott bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező természetes személyek közössége.¹⁸ Egyebekben az a jogalkalmazási gyakorlat tűnik irányadónak, hogy a közös háztartásban való együttélés tényéhez „az egy lakóingatlanban együtt lakó, ott

¹⁵ Az államtitkár válaszelevelében e helyen a lakcím kifejezést használta, de feltételezhetően a közös háztartásban való együttélés tényét értette az alatt, tekintettel az ügy tárgyára.

¹⁶ pl. az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény, az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény

¹⁷ pl. a lakásépítési támogatásról szóló 256/2011. (XII.6.) Korm. rendelet

¹⁸ pl. a lakás célú kölcsönökre vonatkozó állami készfizető kezességéről szóló 2009. évi IV. törvény, a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény

bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező természetes személyek közössége” vélelmét kötik, nem rendelkezve arról, hogy ezen tény igazolását milyen bizonyítási eszközzel fogadja el a jogalkalmazó.

A közös háztartás fogalma egyebekben *(köz)gazdaságtani meghatározás* is, amely alatt azoknak a személyeknek a csoportja értendő, akik jövedelemmel rendelkeznek, és ezt a jövedelmet jellemzően közösen használják fel, vagyis közösen hozzák meg fogyasztási döntéseiket. A *bírósági gyakorlat* a közös háztartás fogalmi elemeként meghatározza az érzelmi és gazdasági közösséget is. Ezen gazdasági közösségi elemre utal az is, hogy a személygépkocsi szerzési támogatás internetes tájékoztató oldalán (lehetosegauto.hu) a szükséges iratok fül alatt a kölcsönszerződés megkötéséhez a következő iratokat kell mellékelnie a kérelmezőnek: „Állandó lakcímre szóló, egy hónapnál nem régebbi közüzemi számla, és az ahhoz tartozó befizetés igazolása. Amennyiben a közüzemi számla nem az ügyfél, vagy a vele azonos lakcímen élő házastárs/élettárs/szülő/gyermek nevére szól, minden esetben szükséges egy nyilatkozat, amelyben a számlán szereplő személy nyilatkozik, hogy a közüzemi számlákat ügyfelünkkel közösen fizetik.”¹⁹

A fentiek alapján látható, hogy a jogalkotási és a jogalkalmazási gyakorlat nem egységes sem a közös háztartás fogalmának meghatározása, sem pedig annak ténye igazolásának formai követelményeit illetően. Ez figyelhető meg a személygépkocsi szerzési támogatás részletszabályairól rendelkező Korm. rendeletet illetően is, ugyanis a Korm. rendelet sem írja elő, hogy mely iratokat fogadják el az egy évet meghaladó tartamú közös háztartásban való együttélés ténye igazolásaként, illetve a közös háztartás fogalmáról sem rendelkezik. Ezen jogalkotási hiányosságot és jogalkalmazási anomáliát orvosolhatja az ügyben érintett eljárásban a Ket. 86. § (1a) bekezdés alapján a hatósági nyilvántartás tartalmától eltérő valós tények igazolásának lehetősége; az egységes jogalkalmazás garantálása érdekében azonban szükséges lehet a Korm. rendelet olyan irányú módosítása, amely meghatározza a közös háztartásban való együttélés fogalmát és annak ténye igazolásának formai követelményeit. Mindezen megoldások mellett, indokolt lehet a Kormányhivatalok munkatársainak figyelmét felhívni az egységes jogalkalmazási gyakorlat érdekében arra, hogy valamennyi egyéb eljárásban is legyenek figyelemmel a Ket. 86. § (1a) bekezdésében foglaltakra, amely lehetővé teszi az ügyfélnek, hogy a hatósági nyilvántartás tartalmától eltérő valós tényeket igazolhasson.

Mindezek alapján álláspontom szerint a Kormányhivatal jogellenesen járt el, amikor arra hivatkozással utasította el panaszos kérelmét, hogy a közös háztartásban való együttélés tényét igazoló hatósági bizonyítvány tartalma nem egyezik a hatósági nyilvántartás adataival, hiszen ezen eljárásával figyelmen kívül hagyta egyben a Ket. 86. § (1a) bekezdést, és megfosztotta a kérelmezőt attól, hogy bizonyítsa, a hatósági nyilvántartás tartalma nem felel meg a valóságnak. Véleményem szerint a jogbiztonság követelményével szembe megy és – vonatkozó jogszabályi felhatalmazás hiányában – önkényes jogalkalmazáshoz vezet az arra való hivatkozás és gyakorlat is, hogy az állami támogatás jogszerű felhasználása biztosítása érdekében a Kormányhivatal minden esetben a hatósági nyilvántartás adatait veszi alapul a közös háztartásban élés igazolását illetően. Mindezek mellett nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy a közlekedőképeségét illetően súlyos fogyatékosnak minősülő panaszos kérelme benyújtása idején 89 éves volt, amely álláspontom szerint különös méltánylást érdemlő tény, és a bizonytalan jogszabályi környezet valamint a Kormányhivatal eljárása okozta jogsértő helyzetben fokozta panaszos kiszolgáltatottságát.

¹⁹ Állandó lakcímre szóló, egy hónapnál nem régebbi közüzemi számla, és az ahhoz tartozó befizetés igazolása. Amennyiben a közüzemi számla nem az ügyfél, vagy a vele azonos lakcímen élő házastárs/élettárs/szülő/gyermek nevére szól, minden esetben szükséges egy nyilatkozat, amelyben a számlán szereplő személy nyilatkozik, hogy a közüzemi számlákat ügyfelünkkel közösen fizetik. (letöltés: 2017. június 7-én)

A fentiek alapján megállapítom, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi környezet és jogalkalmazási gyakorlat, valamint az adott ügyben érintett Kormányhivatal eljárása az érintett fogyatékossgal élő személyek vonatkozásában a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével és a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.

6. Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság megszüntetése és bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét*, hogy a jelentésben tett megállapítások alapján fontolja meg a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet olyan irányú módosítását, amely rögzíti a közös háztartásban való együttélés fogalmát és annak ténye igazolásának formai követelményeit;
2. az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem *a Miniszterelnökséget vezető minisztert*, hogy a jelentésben tett megállapítások alapján szíveskedjen felhívni a Kormányhivatalok munkatársainak figyelmét a Ket. 86. § (1a) bekezdésére, amely lehetővé teszi, hogy az ügyfél a hatósági nyilvántartás tartalmával ellenkező tény igazoljon.

Budapest, 2017. *október 26.*

Székely László

