

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-336/2017. számú ügyben**

**Előadó: dr. Schnörch Rita  
dr. Kozicz Ágnes**

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

Egy gondnok fordult hozzám beadvánnyal gondnokoltja képviselőként, amelyben a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium által kiírt pályázat pályázati feltételeit kifogásolta. Tekintettel arra, hogy a feladat- és hatáskörömet szabályozó 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok 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 panaszbeadvány nyomán az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a *nemzeti fejlesztési minisztertől*.

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

- *A jogállamiság elvből fakadó jobbiztonság követelménye és a tisztességes eljárásból való jog* [Alaptörvény B) cikk (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* [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 méltóságból 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* [XV. cikk „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 fogyatékossgal élőket.”];
- *A fogyatékossgal élők kiemelt védelme* [XV. cikk (5) bekezdés „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékossgal élőket.”]

### **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 Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvtv.)
- 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 gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX.10.) Korm. rendelet (Gyer.)

## 4. A megállapított tényállás

### 4.1. Panaszbeadvány

A panaszbeadvány szerint az Otthon Melege program Háztartási nagygépek (hűtő és fagyasztó készülék) energia-megtakarítást eredményező cseréje HGCS/2016. kódszámú alprogramja keretén belül kiírt pályázatot kizárólag nagykorú, cselekvőképes személyek nyújthatják be. A hozzám forduló gondok sérelmezte, hogy ezzel a korlátozással az adott esetben nehéz szociális helyzetben élő fogyatékos személyeket kizárják az energiatakarékosági programból. Panaszos szerint, a gyakorlat azért sem ésszerű, mert a cselekvőképességükben korlátozott személyek a közügyekben is részt vehetnek, választhatnak, amíg a bíróság a választójog gyakorlásából ki nem zárja őket. Az ügyfélkapus benyújtás előírása sem korlátozhatja a részvételt, mert a törvényes képviselő ügyfélkapun keresztül is eljárhat.

### 4.2. Az ügyben érintett minisztérium álláspontja

Panaszost a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Zöldgazdasági Fejlesztési Főosztály főosztályvezetője arról tájékoztatta<sup>1</sup>, hogy a Pályázati Útmutató szerint cselekvőképtelen személyek nem nyújthatnak be pályázatot. A cselekvőképtelen személyek jognyilatkozata semmis, a támogatási szerződéssel együtt járó kötelezettségeket – mindenekelőtt a támogatott tevékenység teljesítését – személyükben nem vállalhatják. Ha a cselekvőképtelen személy gondnoka vagy egyéb cselekvőképes személy vele egy háztartásban él (állandó vagy ideiglenes címen), akkor lehetőség volt arra, hogy a cselekvőképes személy nyújtson be pályázatot, mely esetben a támogatásból beszerzett háztartási gépet az egy háztartásban élő cselekvőképtelen személy is használhatja. *Megkeresésemben* a panaszbeadványban foglaltakkal összefüggő szakmai álláspontjáról, tett, illetve tenni tervezett intézkedéseiről kértem tájékoztatást a nemzeti fejlesztési minisztertől. Érdeklődtem arról, hogy érkezett-e korlátozott cselekvőképességű személytől pályázat és amennyiben igen, milyen intézkedést tettek ezen pályázatok kapcsán. Amennyiben gondnok nyújtott be pályázatot cselekvőképességében korlátozott gondnokoltja nevében, a pályázatot érvényesnek fogadták-e el. Erre a lehetőségre, vagy annak kizárására felhívták-e a figyelmet a pályázat kiírásában. *A nemzeti fejlesztési miniszter* megkeresésemre arról tájékoztatt<sup>2</sup>, hogy a minisztérium 2016. május 31-én hirdette meg a HGCS-2016 alprogramot, melyre több mint 45 ezer pályázatot nyújtottak be. A pályázatok kezelését végző Nemzeti Stratégiai és Fejlesztési Intézet Kft. nyilvántartása alapján a már feldolgozott 19 ezer pályázat között nem szerepelt olyan, melyet korlátozottan cselekvőképes személy nyújtott be. A Pályázati Útmutató mellékletét képezte a Támogatói Okirat mintája, melynek 15.<sup>3</sup>, 16.<sup>4</sup>, 17.<sup>5</sup>, 19.<sup>6</sup>, és 22.<sup>7</sup>, pontja *olyan személyes*

<sup>1</sup> ZFF/19553-1/2016-NFM

<sup>2</sup> ZFF/21695-1/2016-NFM

<sup>3</sup> 15. Kedvezményezett köteles a Támogatás felhasználásával beszerzett eszközöket a tőle elvárható legnagyobb gondossággal kezelni, az eszközök karbantartásáról saját költségén haladéktalanul gondoskodni és vállalja azok folyamatos üzemképes állapotban tartását, valamint viseli a fenntartásukkal járó terheket, a rendkívüli javítások és helyreállítások költségeit. Kedvezményezett köteles a Támogatás felhasználásával beszerzett eszközök fenntartását a Pályázói űrlapon és a Támogatói Okiratban megjelölt magyarországi állandó lakcímen és/vagy tartózkodási helyen 3 évig biztosítani. A fenntartási időszak kezdete: az új háztartási nagygépek (hűtő vagy fagyasztó) átvételének napja.

<sup>4</sup> 16. Kedvezményezett a Támogatói Okirat kézhezvételét követően, a Támogatói Okiratban rögzített adatainak változásáról a változás beálltától számított 15 napon belül köteles bejelentést tenni. Ebben az esetben Kedvezményezett bejelentése tartalmának megfelelően pályázatkezelő a szükséges intézkedéseket megteszi.

<sup>5</sup> 17. A támogatás felhasználásával beszerzett eszköz a beszerzést követő 3. év végéig csak a támogató előzetes jóváhagyásával idegeníthető el, vagy helyezhető át a pályázatban, és a Támogatói Okiratban megjelölt lakcímről másik lakcímre. Hozzájárulás hiányában elidegenített vagyon esetében a támogatói döntés kedvezményezettje köteles a beruházás teljes értékére vonatkozó, beleértve a tárgyi eszközökre és az ahhoz kapcsolódó egyéb tevékenységekre eső támogatás időarányos, értékcsökkentéssel korrigált összegét visszafizetni. A kamat a visszafizetés időpontjában kerül elszámolásra a 22. pontban ismertetettek szerint.

<sup>6</sup> 19. Kedvezményezett köteles a Támogatással kapcsolatos valamennyi dokumentumot 10 évig megőrizni.

<sup>7</sup> 22. A Támogatás jogosulatlan igénybevétele, jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása, továbbá a Támogatói Okirat visszavonása esetén a Kedvezményezett a jogosulatlanul igénybe vett költségvetési Támogatás összegét az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 53/A. § (2) bekezdésében és az Ávr. 98. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott mértékű ügyleti, késedelem esetén késedelmi kamattal növelt mértékben köteles egy összegben visszafizetni a fizetési felszólításban rögzített határidőn belül. Nem teljesítés esetén a visszafizetendő összeget és annak kamatait az állami adóhatóság megkeresésére adók módjára hajtja be az Áht. 53/A. § (3) bekezdése alapján.

*jellegű, hosszú távú kötelezettségeket (mint például gondos kezelés, karbantartás, üzemképes állapotban tartás, helyreállítási és javítási költségek viselése, adatváltozás bejelentése, 3 éves elidegenítési tilalom betartása, dokumentumok megőrzése 10 évig) tartalmaz, melynek teljesítése a minisztérium megítélése szerint nem várható el a cselekvőképességében részlegesen vagy teljesen korlátozott személytől.* A minisztérium ezért úgy határozott, hogy ezen személyek még gondnokuk útján se vállaljanak olyan kötelezettséget, amelynek nem teljesítése visszafizetési kötelezettséget keletkeztet. Abban az esetben, ha a cselekvőképtelen személy gondnoka vagy egyéb cselekvőképes személy vele egy háztartásban él (állandó vagy ideiglenes címen) akkor lehetőség volt arra, hogy a cselekvőképes személy nyújtson be pályázatot a háztartásban található hűtőgép kedvezményes cseréjére, mely esetben a támogatásból beszerzett háztartási gépet a cselekvőképtelen személy is használhatja.

## **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: visszásság), 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 1. § (3) bekezdése leszögezi, 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 alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a jogi szabályozást 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 teszteket. 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. § 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 alkotmánybírószági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírószági 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 alkotmánybírószági 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>8</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. Az alkotmánybírószági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi léttel 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>9</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>10</sup>

### **5.2.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékkal 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, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

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

<sup>9</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>10</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.

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 eredendő, 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.

#### **5.2.4. 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 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 egyeztethetőek 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 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 fogyatékossg 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 Egyezményvel, és biztosítják, hogy a hatóságok és közintézmények a jelen Egyezményvel 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, szerződésai, 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 biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – *megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szőló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.* A szerződések jogáról szőló Bécsi szerződés<sup>11</sup> 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szővegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint *tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni.* A fogyatékossgal élő személyek jogairól szőló 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 szőletett méltóság tisztteletben tartásának előmozdítása.* Az Egyezmény alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékossgal élő személyeket is megilleti a veleszőletett méltóság, az egyéni autonómia tiszttelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét.*<sup>12</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. Mindehhez kapcsolódóan szeretném kiemelni, hogy a fogyatékossgtudomány 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 tárgyát szem előtt tartó) gondolkodásmód.<sup>13</sup>

*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.*

Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottsága 2014 májusában bocsátotta ki az Egyezmény 9. cikkéhez (Hozzáférhetőség) fűzött Általános megjegyzését [General comment no. 2.(2014)]<sup>14</sup>, amely leszőgezi, 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>15</sup>

A dokumentum a részes államok kötelezettségei kapcsán rögzíti, hogy<sup>16</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;
- 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;

<sup>11</sup> Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

<sup>12</sup> ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont

<sup>13</sup> Theresia Degener, az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságának alelnöke, az ENSZ Egyezmény kidolgozásának aktív résztvevője; 2013. január, Trier, Academy of European Law

<sup>14</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)

<sup>15</sup> General comment no2 (2014) I.1.

<sup>16</sup> General comment no2 (2014) III.

- 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 szükség esetén 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 fogyatékossgukból fakadó terbeik csökkenthetőek.*<sup>17</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>18</sup> Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban.<sup>19</sup>

### **5.3.1. A gondokolt személyek pályázatban való részvétele**

A CRPD 12. cikke kimondja, hogy

1. A részes államok újlag megerősítik, hogy a fogyatékossgal élő személyeknek joguk van ahhoz, hogy a törvény előtt mindenhol személyként ismerjék el őket.

2. A részes államok elismerik, hogy *a fogyatékossgal élő személyeket az élet minden területén másokkal azonos alapon megilleti a jog-, illetve cselekvőképesség.*

3. A részes államok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek *cselekvőképességének gyakorlásához esetlegesen szükséges segítség hozzáférhetővé váljon.*

4. A részes államok biztosítják, hogy *a cselekvőképesség gyakorlására vonatkozó valamennyi intézkedés, a nemzetközi emberi joggal összhangban, megfelelő és hatékony biztosítékokat tartalmaz a visszaélések megelőzésére.* Az ilyen biztosítékok garantálják, hogy a cselekvőképesség gyakorlására vonatkozó intézkedések tiszteletben tartják a személy jogait, akaratát és választásait, összeférhetetlenségtől és indokolatlan befolyástól mentesek, arányosak és a személy körülményeire szabottak, a lehető legrövidebb időre vonatkoznak, továbbá hogy a hatáskörrel rendelkező, független és pártatlan hatóság vagy igazságügyi szerv rendszeresen felülvizsgálja azokat. A biztosítékok azzal arányosak, amilyen mértékben az adott intézkedések érintik a személy jogait és érdekeit.

5. E cikk rendelkezéseire figyelemmel a részes államok minden megfelelő és hatékony intézkedést megtesznek a fogyatékossgal élő személyek egyenlő jogának biztosítására a tulajdonhoz való joghoz és az örökléshez való joghoz, saját pénzügyeik ellenőrzéséhez, továbbá bankkölcsönhöz, jelzáloghoz és más pénzügyi hitelhez való egyenlő hozzáféréshez, illetve biztosítják, hogy a fogyatékossgal élő személyeket önkényesen ne foszthassák meg vagyonuktól.

A CRPD hátrányos megkülönböztetéstől való mentességről szóló 5. cikke értelmében:

<sup>17</sup> Fot. 2. § (1) bekezdés

<sup>18</sup> Fot. 2. § (3)-(4) bekezdés

<sup>19</sup> Fot. 2. § (5) bekezdés



1. A részes államok elismerik, hogy a törvény előtt minden személy egyenlő, és mindenféle hátrányos megkülönböztetés nélkül jogosult a törvények által nyújtott védelemre és kedvezményre.

2. A részes államok megítlik a fogyatékoság alapján történő bárminemű hátrányos megkülönböztetést, és minden téren biztosítják a fogyatékosággal élő személyek számára a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni egyenlő és hatékony jogi védelmet.

3. Az egyenlőség előmozdítása és a hátrányos megkülönböztetés eltörlése érdekében a részes államok minden megfelelő lépést megtesznek, így biztosítva az ésszerű alkalmazkodást.

4. A fogyatékosággal élő személyek tényleges egyenlőségének előmozdításához és eléréséhez szükséges különleges intézkedések a jelen Egyezmény értelmében nem tekintendők hátrányos megkülönböztetésnek.

A Pályázati Útmutató I/1. pontja alapján az NFM pályázatot tett közzé *cselekvőképes nagykorú személyek számára*, a háztartások energiahatékonyságának növelése érdekében, meglévő háztartási nagygépek magas energiahatékonyságú, új berendezésekre történő cseréjének támogatására. Az I/3. pont alapján *a pályázat elutasítását eredményezi, ha a pályázatot nem a támogatásra jogosult, vagy meghatalmazottja nyújtotta be.* Azok a pályázatok, melyek a jogosultsági ellenőrzés során nem felelnek meg az előírt követelményeknek, elutasításra kerülnek. A gondnok a cselekvőképesség teljes korlátozása esetén vagy azon ügycsoportok tekintetében, amelyekben a bíróság a cselekvőképességet részlegesen korlátozta, *a gondnokolt törvényes képviselője.* A gondnok a gondnokolt vagyonának kezelésére akkor jogosult, ha a bíróság az érintett személy cselekvőképességét teljesen vagy a jövedelméről vagy a vagyonáról való rendelkezésben korlátozta. A gondnok indokolt esetben – vállalása szerint – a gondnokolt gondozását is ellátja.<sup>20</sup> A cselekvőképességében részlegesen korlátozott személynek a bíróság ítéletében meghatározott ügycsoportokra vonatkozó jognyilatkozatának érvényességéhez gondnokának hozzájárulása szükséges.<sup>21</sup> A cselekvőképtelen nagykorú jognyilatkozata semmis, nevében gondnoka jár el.<sup>22</sup> Amennyiben tehát *a pályázó cselekvőképességét a bíróság csupán olyan ügycsoportok tekintetében korlátozza,* amelyek adott esetben egy pályázaton való részvételét, azzal kapcsolatos jognyilatkozatait nem érintik, a Ptk. értelmében érvényesen teheti meg a gondnokolt a pályázattal kapcsolatos jognyilatkozatait, hiszen rendelkezik az ezekhez szükséges belátási képességgel. *A cselekvőképességében teljesen korlátozott személyek esetében helyettük és érdekükben a gondnokuk jár el,* érvényes jognyilatkozatot csak a gondnok hozzájárulásával tehetnek. A gondnok tevékenységét a gyámhatóság felügyeli.<sup>23</sup> A gondnok a működéséről és a gondnokolt állapotáról a gyámhatóság felhívására bármikor, egyébként az éves számadással együtt köteles beszámolni a gyámhatóságnak.<sup>24</sup> A számadásban a bevételeket és a kiadásokat külön, tételesen fel kell sorolni, csatolva – a számadásban feltüntetett tételek sorrendje szerint – a bevételeket és a kiadásokat igazoló iratokat.<sup>25</sup>

Nem látom indokoltnak a cselekvőképességükben részlegesen, vagy teljesen korlátozott személyek pályázati lehetőségől való kizárását. Álláspontom szerint a minisztérium kizárásra vonatkozó indokolása sem megalapozott. A cselekvőképességében egyes ügycsoportokban korlátozott személy ugyanis érvényesen pályázhat, vállalhatja az azzal járó kötelezettségeket, hiszen ehhez adott esetben – szakértői vélemény alapján, cselekvőképességének a pályázathoz kapcsolódó ügycsoportban való korlátozása hiányában – a szükséges belátási képességgel rendelkezik.

Más esetben pedig gondnoka, mint törvényes képviselője tesz helyette érvényes pályázati jognyilatkozatot, és vállalja az eredményes pályázattal járó, a Támogatói Okiratban rögzített kötelezettségeket is. Támogatja a gondnokoltat a gondos kezelés, karbantartás, üzemképes állapotban tartás megvalósításában; a helyreállítási és javítási költségek viselését egyéb esetekben is

<sup>20</sup> Ptk. 2:34. § (1)-(3) bekezdések

<sup>21</sup> Ptk. 2:20. § (1) bekezdés

<sup>22</sup> Ptk. 2:22. § (1) bekezdés

<sup>23</sup> Ptk. 2:36. § (1) bekezdés

<sup>24</sup> Ptk. 2:37. § (2) bekezdés

<sup>25</sup> Gyer. 158. § (4) bekezdés

az érintett személy fedezné; az adatváltozás bejelentését, a 3 éves elidegenítési tilalom betartását, a dokumentumok megőrzését illetően pedig a gondnok közreműködése álláspontom szerint garanciát jelent.

Nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy 2014. március 15. óta a gyámhatóság az egyes ügyei intézésében, döntései meghozatalában belátási képességének kisebb mértékű csökkenése miatt segítségre szoruló nagykorú számára, annak kérelmére – cselekvőképessége korlátozásának elkerülése érdekében – *támogató kirendeléséről határoz*. Ha a cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyezési perben a bíróság úgy ítéli meg, hogy a cselekvőképesség részleges korlátozása sem indokolt, de az érintett személy meghatározott ügyei intézésében belátási képességének kisebb mértékű csökkenése miatt segítségre szorul, a gondnokság alá helyezés iránti keresetet elutasítja, és határozatát közli a gyámhatósággal. A támogatót a bíróság határozata alapján az érintettel egyetértésben a gyámhatóság rendeli ki. A támogató kirendelése a nagykorú cselekvőképességét nem érinti.<sup>26</sup> A jelenleg hatályos vonatkozó jogszabályi rendelkezések (Ptk., Támtv.) alapján előfordulhat az az eset is, hogy bizonyos ügyek intézésében gondok kirendelése, míg más döntések meghozatalában támogató segítsége szükséges az érintett személy vonatkozásában. Ez az emberi jogi szempontból előremutató jogalkalmazás abba az irányba mutat, hogy az érintett személyek az őket is megillető önrendelkezési jogukat minél teljesebb mértékben gyakorolhassák.

*Mindebből következően a cselekvőképességében korlátozott személy pályázathoz való kizárása az önrendelkezési jog sérelmével összefüggésben felveti az alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúját.*

A minisztérium indokolása – miszerint a gondokoltnak eredményes pályázás esetében olyan személyes jellegű, hosszú távú kötelezettségeket kell vállalnia, amelynek teljesítése *a minisztérium megítélése szerint* nem várható el a cselekvőképességében részlegesen vagy teljesen korlátozott személytől – önkényes, nem differenciál a cselekvőképesség részleges vagy teljes korlátozottsága szerint, hanem általános érvénnyel kijelenti, hogy azon személyek, akik nem cselekvőképesek, a pályázati feltételeket nem tudják teljesíteni. A megkülönböztetésnek ezen indoka – a fentiekben kifejtettek alapján – ésszerűnek nem mondható, a gondnokság alatt álló személyek csupán cselekvőképességük korlátozásának ténye miatt – az Ebktv. 8. § t) pontja alapján, mint egyéb helyzet – kedvezőtlenebb bánásmódban részesülnek (nem pályázhatnak, így elesnek attól a támogatástól, amely adott esetben háztartásuk energiahatékonyágát növelné), mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne<sup>27</sup>, így *a sérelmezett jogalkalmazási gyakorlat hátrányosan megkülönbözteti az érintett személyeket, és nélkülözi a CRPD hátrányos megkülönböztetéstől való mentesség alapelvét*<sup>28</sup> is. Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a pályázati feltételek azon meghatározása, amely a cselekvőképességükben részlegesen, vagy teljesen korlátozott személyeket a pályázati lehetőségtől megfosztja, az érintettek vonatkozásában a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.

## 6. Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság megszüntetése és bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *a nemzeti fejlesztési minisztert fontolja meg*, hogy a jövőben általa kiírt pályázatokat a gondnokság alá helyezett személy nevében a gondnoka, illetve azok a korlátozott cselekvőképességű személyek is benyújthassák, akiknek a bíróság e vonatkozásban nem korlátozta a cselekvőképességét.

Budapest, 2017. május

Székely László sk.

<sup>26</sup> Ptk. 2:38. § (1)-(3) bekezdések

<sup>27</sup> Ebktv. 8. §

<sup>28</sup> CRPD 3. cikk b) pont és 5. cikk