



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

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1096/2018. számú ügyben
Kapcsolódó ügy: AJB-1095/2018.

Előadó: dr. Szabó Gergely
Érintett szerv: Földművelésügyi Minisztérium
Igazságügyi Minisztérium

2018.

Az alapvető jogok biztosának

Jelentése

az AJB-1096/2018. számú ügyben (előzmény ügy száma: AJB-3392/2017.)

Kapcsolódó ügy: AJB-1095/2018. (előzmény ügy száma: AJB-1879/2017, AJB-768/2016, AJB-2644/2015)

Előadó: dr. Szabó Gergely

Az eljárás megindítása

Egy, a látássérült személyek érdekképviselésével foglalkozó civil szervezet beadvánnyal fordult Hivatalomhoz. A szervezet vezetői az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény [Inytv.] 33.§ (3) bekezdésének rendelkezésével összefüggésben fejtették ki aggályaikat, amely jogszabályhely írásra vagy olvasásra képtelen személy jognyilatkozatán alapuló bejegyzéshez a nyilatkozat közokiratba foglalását írja elő.

A beadványozó civil szervezet az Inytv. 33.§ (3) bekezdését a vak személyek magánéletébe, szabadságába történő indokolatlan, aránytalan beavatkozásnak tartja. Előadása szerint a szabály alkalmazása a vak személyeket megalázó, emberi méltóságukat sértő helyzetekhez is vezet a gyakorlatban (ilyenek tartja, amikor egy ügyvéd elküldi a szerződéskötési szándékkal előtte megjelent vak személyt). A panaszosi álláspont szerint a rendelkezés az Alaptörvény I. cikk (1)-(2) bekezdésével, II. cikkével, VI. cikk (1) bekezdésével, XV. cikk (1)-(2) bekezdésével ellentétes, így megvalósítja az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése sérelmét.

Az ügghöz kapcsolódik az AJB-1095/2018. sz. ügy, amelyben egy magánszemély panaszos kifogásolta, hogy vak személy aláírását a földhivatalok – jogszabályi rendelkezés alapján – nem fogadhatják el, így vak személynek közokiratba foglalt meghatalmazásban kell meghatalmaznia más személyt az adásvételi szerződés aláírására. Panaszos kifogásolta, hogy ennek költségei további terhet rónak az egyébként is korlátozott pénzkereseti lehetőséggel rendelkező vak személyekre.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadványok alapján felmerült több alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A kapcsolódó ügyben folytatott vizsgálatom keretében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján megkerestem a földművelésügyi és az igazságügyi minisztert, kérve álláspontjukat különösen annak kérdésében, hogy mi az indoka annak, hogy az irányadó formai követelmények tekintetében az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.) szigorúbb feltételeket szab, mint a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) írásbeli alakhoz kötött jognyilatkozatra vonatkozó rendelkezése.

Az érintett alapvető jog és elvek

- az emberi méltóság védelme: „Az emberi méltóság sérthetetlen.” [Alaptörvény II. cikk];
- a magánélet tisztelgetben tartásához fűződő jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tisztelgetben tartsák.” [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés];
- a törvény előtti egyenlőség és egyenlő jogképesség elve: „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.” [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés];
- a hátrányos megkülönböztetés tilalma: „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.” [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés]

- egyes hátrányos helyzetű csoportok védelme: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (a törvénnyel kihirdetett Egyezmény a továbbiakban: CRPD);
- a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.);
- a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Ktv.);

A megállapított tényállás, az érintettek nyilatkozatai

1. A kifogásolt rendelkezés szerint: *„Írásra vagy olvasásra képtelen személy jognyilatkozatán alapuló bejegyzéshez, a nyilatkozat közokiratba foglalása szükséges, amelyben e körülményre utalni kell.”*

A beadványozó szervezet előadta, hogy az írásra vagy olvasásra képtelen személyek nyilatkozatait általában már szabályozza a Ptk. 6:7.§ (4) bekezdése. A rendelkezés szerint *„Írni nem tudó vagy nem képes személy írásbeli jognyilatkozata abban az esetben érvényes, ha azt közokirat vagy olyan teljes bizonyító erejű magánokirat tartalmazza, amelyen a nyilatkozó fél aláírását vagy kézjegyet bíróság vagy közjegyző hitelesíti, vagy amelyen ügyvéd ellenjegyzéssel vagy két tanú aláírással igazolja, hogy a nyilatkozó fél a nem általa írt okiratot előttük írta alá vagy látta el kézjegyével, vagy az okiraton lévő aláírást vagy kézjegyet előttük saját aláírásának vagy kézjegyének ismerte el. Az olvasni nem tudó, továbbá az olyan személy esetén, aki nem érti azt a nyelvet, amelyen az írásbeli nyilatkozatát tartalmazó okirat készült, az írásbeli jognyilatkozat érvényességének további feltétele, hogy magából az okiratból kitűnjön, hogy annak tartalmát a tanúk egyike vagy a hitelesítő személy a nyilatkozó félnek megmagyarázta.”*

A panaszosi álláspont szerint a Ptk. rendelkezései az olvasni nem képes látássérültek (a vak személyek) érdekeit megfelelően védik. Ehhez képest az Inytv.-ben – az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés alapjaként előírt – okirati kellék, nevezetesen a közokirati forma, felesleges, nem nyújt további garanciát; panaszosi álláspont szerint az nem biztosítja a vak személyek akarata szerinti szerződéskötést, nem zárja ki a visszaéléseket.

Panaszos e körben előadta, hogy a jelenlegi szabályok mellett kialakult gyakorlat szerint a vak személyek közokirati formában más személyt meghatalmaznak a szerződés megkötésére, és ezen meghatalmazott jár el szerződéskötés során az ügyvéd előtt, ami a vak személyek oldalán többletköltségeket okoz. Ehhez képest ténylegesen a közvetlen közjegyző előtti szerződéskötést, a szerződés közokirati formában történő megkötését a vak személyek ritkán választják, annak még magasabb költségei miatt, amelyek a szerződő partnerekre tipikusan nem átháríthatók. Ez azt jelenti, hogy érdemben, tipikusan nem közokirat formában készülnek a vak személyek ingatlan-adásvételi szerződésai, nem ebben a formában teszik meg az ehhez kapcsolódó nyilatkozatokat.

Értelemszerűen következik ebből, hogy a kifogásolt szabálytól várt garanciális, a hátrányos helyzetben lévők érdekeit védő hatások a szerződéskötési gyakorlati során ténylegesen nem érvényesülnek.

2. Az *AJB-1095/2018. számú ügy panaszosa* – az ügyben érintett vak személy szülője – előadta, hogy az ügyükben eljáró ügyvédtől, a gyermeke által a panaszos részére kiállítandó meghatalmazással összefüggésben azt a tájékoztatást kapta, hogy vak személy aláírását a földhivatalok – jogszabályi rendelkezés alapján – nem fogadják el, így panaszos írni tudó,

nagykorú vak lányának közokiratba foglalt meghatalmazásban kell meghatalmaznia az érintett szülőt az adás-vételi szerződés aláírására. A panaszos által megkeresett közjegyző arra hívta fel panaszost, hogy a meghatalmazás közokiratba foglalásakor gondoskodjon két ügyleti tanú jelenlétéről.

A hozzám forduló sérelmezte, hogy vak gyermeke közokiratba foglalt meghatalmazás alapján válhat adott esetben ingatlan tulajdonos, amelynek költségei további pénzbeli és adminisztrációs terhet rónak az egyébként is korlátozott pénzkereseti lehetőséggel rendelkező vak személyekre, így ezek diszkriminatív hatásúak. Kifogásolta továbbá a két ügyleti tanú közokirat elkészítésekor való jelenlétének szükségességét is, hiszen véleménye szerint a közjegyző által elkészített közokirat kellőképpen tanúsítja a közokiratba foglalás tényét.

3. A *Földművelésügyi Minisztérium megkeresésemre kibocsátott tájékoztatásában* (FF/881/2015. sz.) hivatkozott a Ptk. 5:38.§ (2) bekezdésére, 5:167. §-ára, 6:7. § (4) bekezdésére és 6:215.§ (2) bekezdésére, valamint az Inyvtv. 33.§ (3) bekezdésére. Előadta, hogy a hivatkozott rendelkezések alapján a Ptk. megengedi a szerződés, jognyilatkozat teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalását is látássérült személy esetén. Ehhez képest az Inyvtv.-nek az a többletkövetelménye, amely a nyilatkozat alapján történő bejegyzéshez közokirati formát ír elő, *a látássérült személy érdekeit szolgálja*. Az ingatlanügyi hatóság eljárása során ugyanis okirati elven működik, annak keretében kizárólag okirati bizonyításnak van helye. Fontos ezért, hogy a látássérült személyek esetén az okirat bizonyító erejéhez semmilyen kétség ne férjen, mivel esetükben a jogorvoslati eszközök igénybevétele, illetve a polgári jogi jogérvényesítés jelentős nehézségekbe ütközhet.

A Minisztérium hivatkozott arra, hogy a közokirat a Pp. 195. § (1) bekezdése értelmében teljesen bizonyítja a benne foglalt intézkedést vagy határozatot, továbbá az okirattal tanúsított adatok és tények valóságát, úgyszintén az okiratban foglalt nyilatkozat megtételét, valamint annak idejét és módját. A Minisztérium rámutatott továbbá a közjegyzői eljárásra vonatkozó garanciális rendelkezésekre a Ktv. szabályozásában [Ktv. 1.§ (1) bekezdés, 2.§ (2) bekezdés, 117.§ (3) bekezdés, 120.§ (1)-(2) bekezdés, 124.§, 126.§ (3) bekezdés, 130.§]. Előadta, hogy különösen a közjegyzői eljárás azon jellegzetessége, miszerint a közjegyző a jognyilatkozatok létrejöttkor teljes körű és pártatlan jogi tájékoztatást is nyújt a vonatkozó jogi szabályozásról, a várható jogkövetkezményekről, illetve a legmesszebbmenőig igyekszik feltárni az ügyfél akaratát, az írásra vagy olvasásra képtelen személyek esetében különös jelentőséggel bír.

4. Az *igazságügyi miniszter megkeresésemre kibocsátott tájékoztatásában* (XX-AJFO/138/2015.) ugyancsak hivatkozott a Ptk. alaki követelményeire, rámutatva, hogy ezek maguk is többlet garanciákat írnak elő az írástudatlan, illetve írásra vagy olvasásra képtelen, továbbá a nyilatkozat nyelvét nem értő személyek jognyilatkozatai tekintetében. Hivatkozott ebben a körben különösen a Ptk. 6:7.§ (4) bekezdésére, és rámutatott arra, hogy az összhangban áll a Pp. 196.§ (3)-(4) bekezdésének rendelkezéseivel is. A Ptk. rendelkezése alapján írásbeli alakhoz kötött nyilatkozattétel esetén írni, illetve olvasni nem tudó vagy nem képes személyek jognyilatkozatai érvényesek akkor is, ha a nyilatkozatot teljes bizonyító erejű magánokirat tartalmazza, de csak a Ptk. által meghatározott többlet-követelmények teljesülése esetén.

Az igazságügyi miniszter előadta, hogy az Inyvtv. 32.§ (3) bekezdése értelmében tulajdonjog keletkezésére, módosulására, megszűnésére vonatkozó bejegyzésnek közokirat vagy teljes bizonyító erejű magánokirat alapján van helye. Ehhez képest írásra vagy olvasásra képtelen személy esetében a közokiratba foglalás előírását az ingatlan-nyilvántartásra irányadó elvek, így a közhitelesség elve (Ptk. 5:170.§), valamint az okirati elv (Ptk. 5:167.§) indokolja.

Rámutatott, hogy az okiratszerkesztés ügyvédek közreműködése esetén is díjköteles, csupán annak alapja, kiszámítási módja tér el a közjegyzők díjazásához képest.

Hangsúlyozta, hogy az írásra vagy olvasásra képtelen személyek – különösen az ingatlanra vonatkozó – jognyilatkozataik megtétele esetén jobban ki vannak téve megtévesztés, vagy tévedésbe esés veszélyének. Ezen személyek védelme és a helyzetük kihasználásával összefüggő

visszaélések megelőzése érdekében a közjegyző további garanciális személyként vesz részt az ügylet megkötésében, ilyen esetekben. A közokirati mivolt nagyobb biztonságot, illetve védelmet jelent, mint az ügyvéd által ellenjegyzett teljes bizonyító erejű magánokirat. Az igazságügyi miniszter is hivatkozott különösen az alábbi körülményekre:

- a közokirat által tanúsított körülmények körére (Pp. 195.§ (1) bekezdés);
- a közjegyző ügyfél-azonosítási, okmány-ellenőrzési, kioktatási kötelezettsége és az ezekhez kapcsolódó kötelezettségek (, továbbá azon előírás, miszerint vak fél esetén további két tanú részvétele szükséges a közjegyzői okirat elkészítésének teljes idejére Ktv. 124.§ c) pontja és 126.§ (3) bekezdése), valamint, hogy ilyen esetben a közjegyző a hitelesítést megelőzően köteles felolvasni az okiratot a felek előtt (Ktv. 139.§ (3) bekezdése);
- a miniszteri álláspont szerint további garanciát jelent, hogy az illetékes közjegyző közreműködését – főszabály szerint – nem tagadhatja meg, feladat-ellátási kötelezettsége van.

A miniszter összegzése szerint az Inytv. 33.§ (3) bekezdése, a Ktv. hivatkozott rendelkezéseivel együttes alkalmazásban, egyszerre védi a vak személyt és az ingatlanforgalom biztonságát.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18.§ (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy *alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár*, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18.§ (1) bekezdésének értelmében hatóságnak minősül – egyebek mellett – a közigazgatási szerv (így az ingatlan-nyilvántartási hatóság), valamint a közjegyző.

Az Ajbt. 1.§ (3) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

Az Ajbt. 37. § értelmében, ha az alapvető jogok biztos álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. Ennek alapján az ügy vizsgálata során a jogszabályi háttér áttekintésére lehetőségem volt.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi 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 ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. 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*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában 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 elvi élel azt 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.*”

2.1. Az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltósághoz való jog tekintetében – már az Alaptörvény alapján – az Alkotmánybíróság a 24/2014. (VII. 22.) AB. határozatban rögzítette lényegi álláspontját, amelyek az alábbiak szerint foglalhatók össze.

A jelen ügy szempontjából releváns megállapítások körében az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az emberi méltóság mint az általános személyiségi jog anyajoga magában foglalja a személyiség szabad kibontakoztatásához, vagy a magánszférához való jogot, továbbá – az előbbtől elkülöníthető részjogosítványként – az önrendelkezés szabadságához való jogot, a cselekvési autonómiát is. Ez utóbbi a *szabad, tájékozott és felelősségteljes döntésre képes ember rendelkezési jogaként* határozható meg. Az emberi élethez és az emberi méltósághoz való jog elválaszthatatlan egységet jelent, és *e minőségükben* oszthatatlan és *korlátozhatatlan* alapjog. Ugyanakkor az emberi méltóság csak az élethez való joggal egységben korlátozhatatlan, azonban *egyes részjogosítványai* - így az önrendelkezési jog is -, más alapjogokhoz hasonlóan *korlátozhatók*.

Az Alkotmánybíróság valamely szabályozásnak az emberi méltóság részjogosultságának sérelmét felvető szabályozás esetében azt vizsgálja, hogy a kifogásolt szabályozás *szükséges és arányos* volt-e, azaz a korlátozás meghaladja-e azt a szintet, mint amit az alkotmányosan igazolható cél elérése feltétlenül megkíván. Rögzítendő, hogy ez a szükségességi és arányossági mérce nem kizárólag ezen jogok tekintetében alkalmazandó, hanem ez egyben az *alapvető jogok korlátozása körében általában irányadó mérce*.

Ezen mérce alapján valamely alapjog korlátozása lehet az Alaptörvénynek megfelelő vagy alaptörvény-ellenes. Az alapjog-korlátozás alkotmányosságának a feltételeit általában az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése - az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát alaptörvényi szintre emelve - tartalmazza. Eszerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése, vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán kimondta: „*[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfelelően az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha*

az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” (30/1992. (V. 26.) AB határozat),

2.2. A panaszosi álláspont tartalma szerint az Alaptörvény jogegyenlőségre, hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezéseinek sérelmére hivatkozott a kifogásolt rendelkezések kritikája során. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése biztosítja a jogegyenlőséget, XV. cikk (2) bekezdése tartalmazza a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A jelen ügy szempontjából legfontosabb alkotmánybíróági megállapítások e körben a következők.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában, így a 13/2017. (VI. 19.) AB határozatában és a 3086/2016. (IV. 26.) AB határozatában is, összefoglalta az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését érintően a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatban az Alkotmány és az Alaptörvény irányadó rendelkezéseinek összevetése alapján tett megállapításait. Ennek értelmében az Alaptörvény XV. cikke változatlan tartalommal fenntartja az egyenlőség általános, a jogrendszer egészére, nem csak az alapjogokra kiterjedő követelményét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Ezért az általános egyenlőségi szabály alkalmazásának dogmatikájában változtatás nem indokolt, az Alkotmánybíróság az általános egyenlőségi szabállyal kapcsolatos eddigi gyakorlatát továbbra is irányadónak tekinti.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma ennek megfelelően *az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti, alkotmányos indok nélkül tett különbségtételre vonatkozik, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Nem tekinthető viszont hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg* [ld. pl.: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, 3/2014. (I. 21.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság megállapításai szerint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése azért biztosítja az egyenlő bánásmód követelményét a jogrend valamennyi szabálya tekintetében, mert *az egyenlőség végső alapja az egyenlő méltóság*. Egy eltérő kezelést tartalmazó szabályozás tehát abban az esetben sérti meg az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt mércét, ha végső soron az emberi méltósághoz fűződő jogot sérti. A hátrányos megkülönböztetés tilalma „- amennyiben sérti az emberi méltósághoz való jogot - kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetve az alapvető állampolgári jogok közé”. [61/1992. (XI. 20.) AB határozat]

A nem alapjogra vonatkozó megkülönböztetés alkotmányosságát akkor lehet vizsgálni, ha a megkülönböztetés által okozott „sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával” (35/1994 (V.24.) AB határozat) *Más-más tesztet alkalmaz azonban az Alkotmánybíróság az alapjogokkal összefüggésben megvalósuló hátrányos megkülönböztetés, illetve az egyéb jogok vonatkozásában megjelenő hátrányos megkülönböztetés megítélése során.* (30/1997. (IV.29.) AB határozat) Alapjogra vonatkozó diszkrimináció esetén az Alkotmánybíróság a szükségesség-arányosság tesztjét alkalmazza, míg „az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés, vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes.” (35/1994 (V.24.) AB határozat)

2.3. A beadványt benyújtó szervezet hivatkozott az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése szerinti magánszférához fűződő jogra is.

Mint az Alkotmánybíróság utoljára a 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban összefoglalta, az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése - a régi Alkotmány 59. § (1) bekezdésével ellentétben - átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét. Ugyanakkor a magánszféra lényege tekintetében továbbra is fenntarthatónak tartotta az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában megfogalmazott megállapítást, miszerint a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek [36/2005. (X. 5.) AB határozat]. A jog tárgyi hatálya tekintetében azt

rögzítette, hogy a magánszféra védelme kiterjed „az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára”, és azon felül kiterjed „a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon)”.

Az Alkotmánybíróság más alkalommal rögzítette viszont, hogy amennyiben valamely kérdés a családhoz és magánélethez fűződő joggal nem mutat alkotmányjogilag értékelhető összefüggést, akkor az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése alkotmányossági felülvizsgálat alapjául nem szolgálhat (ld. pl. 26/2013. (X. 4.) AB határozat)..

III. Az ügy érdeme tekintetében

A panaszbeadványok alapján vizsgálandó kérdés az Inytv. 33.§ (3) bekezdésének alkotmányossága.

3.1. A kifogással közvetlenül érintett jogszabályi rendelkezések a következők.

Az Inytv. 33.§ (3) bekezdésének rendelkezése szerint: „Írásra vagy olvasásra képtelen személy jognyilatkozatán alapuló bejegyzéshez, a nyilatkozat közokiratba foglalása szükséges, amelyben e körülményre utalni kell.”

Az Inytv. 32.§ (3) bekezdésének rendelkezése a következő: „A tulajdonjog, hasznélvezeti jog, a használat joga, telki szolgalmi jog, vételi jog, eladási jog, jelzálogjog keletkezésére, módosulására, illetve megszűnésére vonatkozó bejegyzésnek közokirat, ügyvéd vagy kamarai jogtanácsos által ellenjegyzett magánokirat alapján van helye. Nem alkalmas bejegyzésre az olyan okirat, amelyen a készítő és ellenjegyző ügyvéd, kamarai jogtanácsos, vagy a közokiratba foglaló közjegyző szerződő félként van feltüntetve.”

A Ptk. 6:7.§ (4) bekezdése értelmében: „Írni nem tudó vagy nem képes személy írásbeli jognyilatkozata abban az esetben érvényes, ha azt közokirat vagy olyan teljes bizonyító erejű magánokirat tartalmazza, amelyen a nyilatkozó fél aláírását vagy kézjegyét bíróság vagy közjegyző hitelesíti, vagy amelyen ügyvéd ellenjegyzéssel vagy két tanú aláírással igazolja, hogy a nyilatkozó fél a nem általa írt okiratot előttük írta alá vagy látta el kézjegyével, vagy az okiraton lévő aláírást vagy kézjegyet előttük saját aláírásának vagy kézjegyének ismerte el. Az olvasni nem tudó, továbbá az olyan személy esetén, aki nem érti azt a nyelvet, amelyen az írásbeli nyilatkozatát tartalmazó okirat készült, az írásbeli jognyilatkozat érvényességének további feltétele, hogy magából az okiratról kitérjen, hogy annak tartalmát a tanúk egyike vagy a hitelesítő személy a nyilatkozó félnek megmagyarázta.”

Az előző rendelkezések alapján a releváns *alakisági következmények* a következők.

- Amennyiben valamely okirat tekintetében írásbeliség kerül előírásra, az általános szabályokhoz képest az írásra/olvasásra képtelen személyek esetében a többlet előírás *vagylagosan*: a közokirati forma; vagy az aláírás – annak sajátjaként történő elismerése ügyvédi ellenjegyzés mellett vagy két tanú előtt, illetve (olvasni nem tudó személy esetében) az okirat tartalmának megmagyarázására vonatkozó kitétel beiktatása.
- Amennyiben az okirat meghatározott jogok ingatlan-nyilvántartásban történő bejegyzéséhez (módosításához, törléséhez) szükséges az általános írásbeliségi alakisági követelményekhez képest a többlet előírás *vagylagosan*: közokirati forma; vagy ügyvéd által ellenjegyzett magánokirati forma.
- Amennyiben viszont írásra/olvasásra képtelen személyek esetében az ingatlan-nyilvántartási bejegyzéshez írásbeli jognyilatkozat szükséges, a többlet előírás *kizárólagosan* a közokirati forma.

Két különálló szempontból érzékeny jognyilatkozatról van szó a panaszokkal érintett esetekben. Egyrészt írásra, olvasásra képtelen személyek nyilatkozatairól, másrészt az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés alapját képező nyilatkozatokról van szó. Megállapítható, hogy mind a két speciális körülmény esetén a jog felállít speciális alakisági követelményeket.

A két külön szabályozott esetben eltérő okokból van szükség a különleges alakisági követelményekre. Az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés alapjául szolgáló nyilatkozatok esetében az Inytv. 32.§ (3) bekezdése szerinti követelményeket az indokolja, hogy az adott jognyilatkozat közhiteles

nyilvántartás tartalmát érinti (közokirat kiállításának alapjául szolgál), *különösen indokolt tehát biztosítani, hogy a kívüllág* (harmadik személyek, és különösen az érintett hatóság) *felé az ésszerűen elérhető, elvárható mértékig igazolt legyen, hogy a nyilatkozattevő az érintett nyilatkozatot, az adott tartalommal, valóban megtette.*

Írásra, olvasásra képtelen személyek nyilatkozatai esetében a Ptk. 6:7.§ (4) bekezdése szerinti követelményeket az indokolja, hogy – mivel az írásbeli nyilatkozatot közvetlenül nem tudja megtenni – *különösen indokolt biztosítani, hogy maga a nyilatkozattevő legyen tudatában annak, hogy milyen tartalommal, milyen nyilatkozatot tett.*

Amennyiben a két körülmény egyszerre áll fenn, logikusan adódik a nyilatkozat megtételére *a közokirati forma*, amely külön-külön is az egyes okok esetében úgy tekintendő, hogy a nyilatkozattevő érdekeinek védelmére alkalmas; ezt a lehetőséget *a jog biztosítja* is az Inyvtv. 33.§ (3) bekezdésében. Ugyanakkor *logikailag adódik még egy lehetőség* a nyilatkozattételre: olyan ügyvéd által ellenjegyzett magánokirati forma, amely az Inyvtv. 32.§ (3) bekezdésének és a Ptk. 6:7.§ (4) bekezdésének *egyaránt* megfelel. *Ehíleg* ilyen megoldás is alkalmas lehet arra, hogy az adott jognyilatkozatok tekintetében felmerülő kérdéseket *az alaktság szempontjából* megfelelően kezelje. Ezt a lehetőséget *a jog nem biztosítja.*

A teljesség kedvéért jegyzem meg, hogy természetesen az írásra/olvasásra képtelen állapot mögött olyan ok is meghúzódhat, amely egyben azzal is jár, hogy az ügyei viteléhez szükséges belátási képessége az érintettnek teljes egészében vagy részben hiányzik; az ilyen helyzetek kezelésére ugyanakkor a Ptk. cselekvőképességi szabályai szolgálnak (Ptk. 2:8.-2:41.§).

3.2. Rögzítem, hogy nem merült fel az ügyben olyan tény, körülmény, vagy hivatkozás, amely alapján önmagában a közjegyzői okirati forma lehetőségének biztosítása bármilyen értelemben Alaptörvény-ellenes lehetne.

E helyütt leszögezem, hogy messzemenően egyetértek a földművelésügyi miniszter és az igazságügyi miniszter tájékoztatásának azon részével, amely a közjegyzői okirati forma előnyeit taglalja. *Egyetértek azzal, hogy a közjegyzői eljárás szabályai nagy biztonságot és védelmet biztosítanak az írásra, illetve olvasásra képtelen személyek nyilatkozattételéhez.*

Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a panaszokból kitűnik, hogy az érintettek nem, vagy számos esetben nem érzik, értékelik a közokirat formájában történő nyilatkozattétel előnyeit, mindenképpen felmerül annak indokoltsága, hogy az érintett közhatalmat gyakorló szervezetek (ideértve a közjegyzői kamarát), szükség esetén civil szervezetek bevonásával, megfelelő lépéseket tegyenek ezen előnyök kommunikációjára. Tekintettel arra, hogy a legfontosabb kifogás a közjegyző előtti eljárással szemben a díjazás magas (magasnak ítélt) mértéke, felmerül annak indokoltsága is, hogy megvizsgálásra kerüljön megfelelő díjkedvezmények alkalmazásának lehetősége a közjegyzői eljárásra ebben az értelemben fogyatékosággal élő („rászoruló”), arra – a jelenlegi szabályok szerint – kifejezetten kötelezett érintetti kör részére.

3.3. A beadványok alapján felmerülő kérdés *a közokirati forma kizárólagosságának indokoltsága.* Rögzítem a következő alapvetéseket.

- Az Inyvtv. 33.§ (3) bekezdése alapján az írásra, illetve olvasásra képtelen személyek (ideértve a fogyatékoság, különösen látássérült állapot miatt írásra, illetve olvasásra képtelen személyeket) az általános szabályokhoz képest eltérő szabályok szerint tehetnek ingatlan-nyilvántartási bejegyzés alapjául szolgáló jognyilatkozatot. *A formális különbségtétel – mint az alkotmányossági vizsgálat első előfeltétele – fennáll.*

- Az adott különbségtétel, tartalma szerint, *korlátozásnak* minősül; miközben más személyek közokirati és a törvény által elfogadott más formában is tehetnek érvényesen ilyen jognyilatkozatot, az Inyvtv. 33.§ (3) bekezdésének hatálya alá eső személyek csak közokirati formában. Ebben az értelemben nem pozitív, hanem negatív különbségtételről kell beszélnünk.

- Az Alaptörvény II. cikke alapján vizsgálva a kérdést, az érintett jog az emberi méltóság szempontjából az emberi méltóság egyik elemét, az egyik abból levezethető rész-jogosultságot, nevezetesen a *cselekvési szabadságot* érinti, hiszen ennek részét képezi, egyebek mellett, az ember vagyonával kapcsolatos döntéshozatala is. Visszautalva a jelen jelentés 2.1. pontjában rögzítettekre, az emberi méltóságból levezetett *rész-jogosultság* érintettségére tekintettel rögzíthető, hogy a korlátozás nem eleve kizárt (nem feltétlenül Alaptörvény-ellenes), de csak olyan korlátozás elfogadható, amelyet az alkotmányosan igazolható cél elérése feltétlenül megkíván. Mivel a kifogásolt rendelkezés összefüggésben áll az általános cselekvési szabadsággal és az önrendelkezési joggal, a szabályozással megvalósított alapjog-korlátozás alkotmányosságának megítélésére tehát a *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazható. Akkor elfogadható tehát a korlátozás, ha *az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, annak érdekében elkerülhetetlenül szükséges. Emellett az is szükséges, hogy a korlátozás megfelelően az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással (a törvényhozó a korlátozás során az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazza). Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.*

- Visszautalva a jelen jelentés 2.1. pontjában rögzítettekre, a teljesség kedvéért rögzítem, hogy meg kell különböztetni az emberi méltóság elemei, abból levezethető rész-jogosultságok közül - egyebek mellett - a fent említett cselekvési szabadságot (cselekvési autonómiát, önrendelkezési jogot) egyrészt, illetve a bármilyen tág értelemben felfogott magánszférához fűződő jogot másrészt. Míg a jelen beadványokkal érintett jognyilatkozat-tétel – a fent rögzítetteknek megfelelően – álláspontom szerint a cselekvési szabadsággal ésszerűen értékelhető, releváns összefüggést mutat, addig a magánszférához fűződő joggal álláspontom szerint nem mutat ilyen összefüggést. *Erre tekintettel az Alaptörvény VI. cikkére történő hivatkozás megítélésem szerint alaptalan.*

A fentiek alapján összefoglalva az alkotmányossági kérdés az, hogy a közokirati forma, mint kizárólagos nyilatkozattételi lehetőség előírása az adott esetben szükséges és egyben ésszerű, alapos indokkal meghozott, az elérni kívánt céllal arányos intézkedés-e.

3.4. A szabályozás jelen jelentés 3.3. pontjában rögzített mérce szerinti vizsgálata keretében leszögezem a következőket.

Nem kétséges, hogy az írásbeli jognyilatkozatok megtétele tekintetében az írásra, illetve olvasásra képtelen személyek (ideértve a testi fogyatékoság, különösen látássérült állapot miatt írásra, illetve olvasásra képtelen személyeket) különösen sérülékeny, védendő csoportot képeznek. Evidencia, hogy indokolt külön rendelkezésekkel biztosítani azt, hogy a megtett jognyilatkozatuk tartalmának ellenőrzésére megfelelő eszközökkel bírjanak. Nem merült fel olyan körülmény, amely bármely módon megkérdőjelezné azt, hogy a kifogásolt szabályt éppen ezen cél érdekében iktatták be a törvényi rendelkezések közé.

Ez a cél egyben alkotmányosan értékelhető (elfogadható) cél, az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése alapján.

Ugyanakkor, mint azt a fentiekben részletesen kifejtettem, az, hogy valamely korlátozó rendelkezést valamely alkotmányossági szempontból elfogadható cél érdekében hoztak meg, önmagában nem elegendő. *A szabályozásnak egyben alkotmányos értelemben arányosnak is kell lennie.* Ennek keretében vizsgálandó kérdés különösen, hogy nem jelent-e az érintettek aránytalan terhet az adott korlátozás, a korlátozó szabály az adott cél elérésre alkalmas legenyhébb eszközt jelenti-e.

Ebben a körben visszautalok elsőként azon megállapításra, hogy a 3.1. pontban fent rögzítettek szerint *logikai lehetőség fennáll a felmerülő érdekek védelmét biztosító eltérő szabályozásra.*

A beadványozók hivatkoztak arra is, hogy az érintettek körében fennáll egy, a *közokirati forma elkerülésére kialakult gyakorlat* is, nevezetesen az, hogy meghatalmazással képviselőt bíznak meg az érintettek a nyilatkozattételre. Legalább egyes adatok szerint tehát a közjegyző előtti eljárást – a fentiekben általam is elismert előnyei ellenére – az érintettek olyan mértékben terhesnek érzik, elsősorban anyagi szempontból, hogy inkább más személy közreműködésével kötnek szerződést. Ez ahhoz vezet, hogy *a közokirati forma által biztosítani kívánt előnyök ténylegesen nem érvényesülnek,*

miközben a közvetlen érintettek érdemben kevésbé vesznek részt az ügyletkötésben, önálló ügyvitelük, döntéshozataluk szerepe visszaszorul. Ez is hozzájárul ahhoz, hogy felesleges adminisztratív és pénzügyi tehernek tekintheti az érintettek egy jelentős része az Inyvtv. 33.§ (3) bekezdése szerinti szabályt.

A jelen ügyben érintett jognyilatkozatok tekintetében azért alakulhat ki ez a helyzet, mert ezek nem kizárólagosan személyesen megtehető jognyilatkozatok. Összehasonlításként: a Ptk. 7:14.§ (5) bekezdése a jelen üggyel érintett szabályhoz hasonlóan rögzíti, hogy „Aki vak, írástudatlan vagy olvasásra vagy nevének aláírására képtelen állapotban van, írásban érvényesen kizárólag közvégrendeletet tehet”. Ugyanakkor, a Ptk. 7:11.§ értelmében „Végrendekezni személyesen lehet”, így nem merül fel az, hogy a közokirati forma által biztosított garanciális elemek ne érvényesüljenek.

Nem győzöm hangsúlyozni, hogy nem azt tartanám a megfelelő megoldásnak, ha a közokirati forma elkerülésének kizárására hozna a jogalkotó szabályt. Az, hogy az érintettek, éppen a védeni kívánt személyek (legalábbis jelentős részben) nem elégedettek az őket védeni kívánó szabállyal, fontos jelzés a jogalkotó számára.

3.5. További fontos körülmény a fogyatékossgal élő érintettek szempontjából (ez nem azonos az Inyvtv. 33.§ (3) bekezdésének személyi hatályával, de jelentős átfedés van a két csoport között), hogy külön hangsúlyt kell fektetni arra, hogy ezen személyek fogyatékossguk miatt a lehető legkisebb mértékben szenvedjenek hátrányt. Ezt a követelményt tágan kell értelmezni, az alábbiak figyelembevételével.

Utalok az Ajb. 1.§ (3) bekezdése alapján kiemelt figyelmet követelő CRPD (fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény) következő rendelkezéseire. A CRPD 1. cikke értelmében az Egyezmény célja valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása. A CRPD alapelvei között – a CRPD 3. cikk a) pontjában – 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. 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. A CRPD 12. cikke előírja, hogy a részes államok biztosítják, hogy a cselekvőképesség gyakorlására vonatkozó valamennyi intézkedés, a nemzetközi emberi joggal összhangban, megfelelő és hatékony biztosítékokat tartalmazzon a visszaélések megelőzésére. A biztosítékoknak – többek között – azt is garantálniuk kell azonban, hogy ezen intézkedések tiszteletben tartsák a személy jogait, akaratát és választásait, arányosak és a személy körülményeire szabottak legyenek.

Mint azt az AJB-316/2018. sz. jelentésemben részletesen elemeztem, a fenti rendelkezésekből az alábbi következtetések adódnak.

Az elmúlt évtizedekben jelentős *paradigmaváltás* történt az európai fogyatékossgügyi szakpolitikákban, ami leginkább a medikális szemlélet felől az emberi jogi, közösségi, társadalmi megközelítés felé történő elmozdulásban foglalható össze. Míg a medikális szemlélet alapvetően az érintett személy testi, biológiai (orvosi értelemben vett) károsodására, hiányzó képességeire helyezte a hangsúlyt és a legfőbb teendőit ezek korrekációjában látta, addig az emberi jogi-közösségi szemlélet a fogyatékos személy aktív és önálló, másokkal azonos alapon történő társadalmi részvételét, szuverén közösségi szerepvállalását helyezi középpontba. A szemléletváltásból adódóan a modern fogyatékossgügy a fogyatékos embert nem a többségi társadalom jótékonykodására szoruló személynek tekinti, hanem a társadalom egyenrangú és

egyenértékű tagjaként jogok birtokosának, aki mindenekelőtt abban számíthat a nem fogyatékos személyek segítségére, hogy életét a lehető legnagyobb – általa igényelt – önállósággal élhesse. A fogyatékoságtudomány szakértői által általánosan osztott értékelés szerint ezt a paradigmaváltást, az emberi jogi megközelítés alapján való gondolkodást megjeleníti a CRPD elfogadása.

Ezen paradigmaváltás egyik fő célja éppen az, hogy a társadalom, a kormányzatok – az ésszerű alkalmazkodás elvének érvényre juttatásával – *úgy biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek részére a többségi társadalom számára elérhető színvonalú szolgáltatásokat, alapvető emberi jogokat és szabadságokat, hogy mindeközben ne valósítsanak meg egyfajta paternalista, „túlgondoskodó” attitűdöt, hanem tekintettel legyenek a fogyatékossgal élő emberek egyedi körülményeire és biztosítsák számukra a felelős döntés, az önrendelkezés lehetőségét.*

Ez az általános megközelítés összhangban van a rögzített hazai szakpolitikai irányvonalakkal és a magyar alkotmányos berendezkedéssel egyaránt.

A szakpolitikai irányok tekintetében az Országos Fogyatékosügy Programról (2015-2025.) szóló 15/2015. (IV. 7.) OGY határozat Alapelvek című fejezetének 2. Önrendelkezés pontja rögzíti, hogy a fogyatékos emberek nem jótékonykodás alanyai, hanem jogok birtokosai, önálló akarattal rendelkező autonóm, független személyek. Az állami, kormányzati cselekvéseknek ezért mindenekelőtt azt kell előmozdítaniuk, hogy az intézményrendszer és a társadalom közreműködése ne a fogyatékos emberek helyett történő döntésekre és tevékenységekre irányuljon, hanem arra, hogy a fogyatékos személyek ezeket maguk gyakorolhassák emberi méltóságuk megőrzése mellett. Az önrendelkezés elvét a vélemény szabad kialakítása, az önálló döntés meghozatala és kinyilvánítása, valamint az ennek megfelelő cselekvés tekintetében is érvényre kell juttatni.

Az alkotmányos előírások tekintetében itt csak visszautalok a következő, fent részletesen elemzett rendelkezésekre: az Alaptörvény II. cikke értelmében az emberi méltóság sérthetetlen; minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz; a XV. cikk (1) bekezdés szerint pedig a törvény előtt mindenki egyenlő; minden ember jogképes.

Az általános megközelítés összeegyeztethetősége mellett ugyanakkor a részletszabályokban is – így akár a jelen vizsgálat tárgyát képező ingatlanjogi szabályozásban is – a CRPD rendelkezéseinek és szellemének megfelelő jogi szabályozást kell kialakítani. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítani kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, jelen esetben azt, hogy a magyar jogi szabályozás megfeleljen a CRPD által felállított 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 – egyebek mellett – 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 fogyatékosok alapján történő hátrányos megkülönböztetés felszámolása érdekében; [...].”

3.6. A kifogásolt rendelkezés nem az ügyletkötés tartalmát, hanem annak módját szabályozza. Álláspontom szerint ugyanakkor, a fentiek figyelembevételével, ezen kérdéskör tekintetében is indokolt az emberi méltóság megőrzése mellett gyakorolt autonómia, az önálló döntéshozatal, adott esetben kockázatvállalás szabadságának és felelősségének elsődlegessége mentén kialakítani a jogi szabályozást. Jelen esetben ez azt jelenti, hogy az *ügyleti akarat kinyilvánítása tekintetében is biztosítandó (lehetőség szerint) a döntéshozatal lehetősége* a fogyatékos személyek számára, amennyiben a nyilatkozattételnek fellelhető a közokirati formánál elvi szinten nagyobb, de még észszerű mértékű kockázatot jelentő olyan módja, amely egyben a hozzáférés, a praktikus megvalósítás tekintetében – az érintettek döntése alapján, saját szempontjaik önállóan történő mérlegelése mellett – nekik, adott esetben kedvezőbb lehet.

Álláspontom szerint az Inyvtv. 32.§ (3) bekezdésének és a Ptk. 6:7.§ (4) bekezdésének egyaránt megfelelő okirati forma esetében ilyen lehetőség fennáll. *Nem kétséges, hogy messzemenően indokolt az írni, olvasni (fogyatékosok eredményeként vagy egyéb okból) képtelen személyek érdekeit védeni, különösen az ingatlanról történő rendelkezésre irányuló ügyletek esetében, figyelemmel a megtévesztés, tévedés fokozott veszélyére.* Tekintettel azonban arra, hogy általános jogalkotói mérlegelés szerint (más, akár az ingatlanjogi ügyletekhez hasonló jelentőségű ügyletek esetében) ehhez az érdekvédelemhez a Ptk. 6:7.§ (4) szerinti szabályok megfelelő garanciát biztosítanak, álláspontom szerint *önálló kockázatvállalás és mérlegelés* körébe utalható kérdés, hogy az érintettek egy, a Ptk. ezen szabályai szerinti (és az ingatlanforgalom biztonságának védelme okán alkalmazandó Inyvtv. 32.§ (3) bekezdésének is megfelelő), vagy egyébként egy – természetesen – továbbra is biztosítandó közokirati formában teszik meg jognyilatkozataikat.

Itt utalok arra is, hogy az alapvető jogok biztosa az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság fennállását – vagy fenn nem állását – teszi vizsgálat tárgyává (Ajbt. 18.§ (1) bekezdés), illetve jövőbeni visszásságok megelőzése érdekében tehet javaslatot a jogi szabályozás módosítására (Ajbt. 37.§). Visszásságnak minősül olyan hatósági tevékenység vagy mulasztás, amely alapvető jogot sért, vagy annak közvetlen veszélyével jár (Ajbt. 18.§ (1) bekezdés). A fent összefoglalt panaszbeadványokban foglaltak alapján, a jelenlegi szabályozás talaján – bárminemű sérelem okozására irányuló szándék nélkül is – a hatósági ügyvitelben potenciálisan előállhatnak az emberi méltóság sérelméhez vezető, vagy annak veszélyével járó helyzetek, így ez indokolja a jelenlegi szabályozás átgondolását.

Mind ezekre tekintettel megállapítom, hogy azon rendelkezés, amely írásra vagy olvasásra képtelen személy jognyilatkozatán alapuló ingatlan-nyilvántartási bejegyzéshez kötelezően és kizárólagosan a nyilatkozat közokiratba foglalását írja elő, a vak és látássérült személyek önrendelkezési jogával, általános cselekvési szabadságával, ezáltal a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való jogával összefüggésben visszásságot okoz.

A teljes egyértelműség kedvéért rögzítem azon álláspontomat, hogy a fenti megállapítástól függetlenül a jelen jelentés 3.2. pontjában rögzítettek szerint a közjegyző előtti eljárás előnyeinek kommunikációja, és lehetőség szerint az annak igénybevételére ösztönző intézkedések meghozatala is kormányzati megfontolás tárgyát kell, hogy képezze.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása, valamint jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37.§-a alapján felkérem a földművelésügyi minisztert és az igazságügyi minisztert, hogy

- – együttműködve a fogyatékossgal élő emberek érdekeit szolgáló nemzetközi egyezmények végrehajtását koordináló emberi erőforrások miniszterével – fontolják meg egy olyan szabályozás kialakítását, mely lehetővé teszi, hogy a vak és látássérült – illetve írásra és/vagy olvasásra egyéb okból nem képes – személyek önrendelkezési jogukat és döntési szabadságukat megőrizve rendelkezhessenek arról, hogy közokirati formában teszik-e meg az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés alapjául szolgáló jognyilatkozataikat, vagy arra egyéb, az érintettek jogainak és érdekeinek, valamint az ingatlanforgalom biztonságának védelmére egyaránt alkalmas okirati formát választanak;

az Ajb. 31.§ (1) bekezdése alapján felkérem a *földművelésügyi minisztert* és az *igazságügyi minisztert*, hogy

- vizsgálják meg annak szükségességét és lehetőségét, hogy felvilágosító kommunikációs kampánnyal vagy hasonló intézkedésekkel széles körben ismertessék az érintettekkel a közjegyzői eljárás előnyeit, illetve – hatáskörük keretei között – vizsgálják meg az ilyen eljárás igénybevételét ösztönző intézkedések lehetőségét.

Budapest, 2018. április 11.

Székes László

