

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3588/2014. számú ügyben**

1. Az eljárás megindítása, előzmények

Mozgássérült panaszos a lakás akadálymentesítési támogatással kapcsolatos beadványával fordult hozzám, sérelmezve, hogy a támogatást életében egy alkalommal igényelheti. Tekintettel arra, hogy a feladat- és hatáskörömet szabályozó 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére, a panaszbeadvány nyomán az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján tájékoztatást kértem az *emberi erőforrások miniszterétől, valamint a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége (MEOSZ) elnökétől.*

2. Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog* [Alaptörvény B) cikk (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* [Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”];
- *Az emberi méltósághoz való jog* [Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”];
- *Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve* [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”
- *A fogyatékossgal élők kiemelt védelme* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal 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 fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- A lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet

4. A megállapított tényállás

4.1. Panaszbeadvány

A beadvány szerint panaszos és fia mindketten mozgássérültek; ketten nevelik a hozzám forduló hét éves unokáját. Másik lakásba költöztek és szeretnék ismét igénybe venni az akadálymentesítési támogatást. A MEOSZ helyi szervezetétől azt a tájékoztatást kapták azonban, hogy arra nincs lehetőségük, ugyanis egyszer már igényelték a támogatást.

A beadványozó sérelmezi, hogy az akadálymentesítési támogatást – a kapott tájékoztatás alapján – csak egyszer lehet igénybe venni, ugyanis számukra jelenleg is nagy segítséget jelentene.

4.2. A MEOSZ elnökének megkeresésemre adott válasza

A mozgásában korlátozott személyek számára adható lakás akadálymentesítési támogatást a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) szabályozza. A Korm. rendelettel kapcsolatban a MEOSZ elnöke kifejezetten hátrányosnak tartja, hogy a jogszabály 1996-tól, vagyis 18 éve változatlan – meglévő lakásra jelenleg is csak legfeljebb 150.000 forint, új lakás építésére vonatkozóan pedig legfeljebb 250.000 forint – összegű támogatás nyújtását teszi lehetővé; egy személy részére pedig csak egy alkalommal igényelhető, figyelmen kívül hagyva azt a körülményt, hogy a súlyosan mozgássérült személynek esetlegesen másik lakásba kell költöznie.

Véleménye szerint mindez rendkívül hátrányosan érinti azokat az embereket, akikre tekintettel gyermekkorukban szüleik igénybe vették a támogatást, ugyanis ha ezek az emberek önálló életet kezdenek felnőttként és másik lakásba költöznek, ebben az esetben sem részesülhetnek újabb támogatásban. A Korm. rendelet csupán szakmai véleményezési jogot biztosít a támogatás megítélésével kapcsolatban a Szövetség számára, azonban a szakmai vélemény nem köti az eljárás lefolytatására és a döntésre jogosult pénzügyintézetet.¹

2011. május 5-t megelőzően a támogatással kapcsolatos ügyintézés a MEOSZ végezte szinte panaszmentesen, évente átlagosan több mint 10.000 ügyet intéztek, kapcsolódó költségek nélkül. Sem az állam, sem pedig az igénybevevő nem fizetett a Szövetségnek ügyintézési díjat. Ebben az időszakban a lakás akadálymentesítési támogatásra a költségvetésből mintegy 1,8 milliárd forintot fordítottak évente. Jelenleg, 2011. május 5-től az ügyintézés az OTP Bank Nyrt.-hez került. A pénzügyintézetnél ügyintézési díjat számítanak fel, amely esetenként a 150.000 forint összegű támogatás igénybevétele alkalmával akár 30.000 forint költséget is eredményezhet az igénybevevőnek.

A jogszabályi rendelkezések változása (különösen a 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet hatálybalépését követően), a közlekedőképesség súlyosan akadályozott mértékének megállapítására vonatkozó kirekesztő gyakorlat, valamint a költségek – változatlan támogatási összeg mellett – jelentős növekedése miatt nagy mértékben csökkent a támogatást igénybevevők száma. Ismereteik szerint 2014. évben a támogatásban részesülő mozgássérült emberek száma nem érte el az 1.000 főt, ehhez hasonlóan alakult a kérelmezők száma 2012-ben és 2013-ban. Ebből következően 2012. évtől kezdődően a korábbi években meghatározott kb. 1,8 milliárd forinttal szemben az utóbbi években ennek mintegy egy tized részét, vagyis 150 -180 millió forintot fordítanak a költségvetésből a mozgásában korlátozott emberek lakás akadálymentesítési támogatására.

A Szövetség évtizedek óta igyekszik a mindenkori illetékes tárcánál elérni ezeknek a méltánytalan rendelkezéseknek a megváltoztatását, sajnos eredménytelenül.

¹ A Korm. rendelet 10. § (2) bekezdése értelmében a hitelintézet a MEOSZ-nak a támogatásra való jogosultság megalapozottságával kapcsolatos álláspontjának kikérésére köteles, de a hitelintézetet a támogatás elbírálásakor a MEOSZ álláspontja nem köti.

4.3. Az ügyben érintett minisztériumok válaszai

Az emberi erőforrások miniszterétől a következő kérdésekre vártam választ:

- mi az oka annak, hogy 2011 óta a támogatással kapcsolatos ügyintézés átkerült egy pénzügyi intézményhez;
- az ügyintézésnek van-e és milyen mértékű díja;
- az elmúlt 4 évben évente hányan vették igénybe a támogatást;
- a közeljövőben tervezik-e a támogatás felső határának (2003 óta változatlan) összegét növelni;
- lehetségesnek látja-e a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet olyan irányú módosítását, amely lehetővé tenné, hogy az érintettek szükség szerint, többször is igénybe vegyék a támogatást.

A szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár megkeresésemre arról tájékoztatót, hogy tekintettel arra, hogy a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 95. §-a (1) bekezdése szerint a nemzetgazdasági miniszter feladat- és hatáskörébe tartozik az állami lakáscélú támogatásokra vonatkozó jogszabályok előkészítése, így a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet tárgyában intézett megkeresésemet hatáskör hiányában további intézkedésre a Nemzetgazdasági Minisztériumhoz áttette.

A Nemzetgazdasági Minisztérium adó- és pénzügyekért felelős államtitkára válaszlevelében megírta, hogy a Korm. rendelet akadálymentesítési támogatásra vonatkozó rendelkezéseinek módosítása az Alkotmánybíróság 194/2010. (XII. 12.) határozatában foglaltak végrehajtása miatt vált szükségessé. Az Alkotmánybíróság kifogásolta, hogy a MEOSZ, mint társadalmi szervezet döntött az akadálymentesítési támogatásról, és döntésével szemben az érintettek számára nem volt biztosított a jogorvoslati lehetőség. Az Korm. rendelet 2011. évi módosítása következtében a Korm. rendeletben meghatározott jogosultsági feltételek alapján – a MEOSZ szakmai véleményét figyelembe véve – a támogatás nyújtására feljogosított hitelintézetek döntenek a támogatási igényről, a döntés megváltoztatására a Magyar Államkincstárhoz lehet fordulni. A Korm. rendelet 18. § (12) bekezdése alapján a hitelintézet az igénylőtől akkor kérhet a támogatásra való jogosultság elbírálásáért legfeljebb 3%-os mértékű díjat, amennyiben nem vesz igénybe hitelt a munkák elvégzésének finanszírozására.²

A tájékoztatás szerint a támogatás igénybe vételére kötött szerződések száma a 2011. évi módosítást követően jelentősen visszaesett, ezt mutatja a következő táblázat:

	2011. év	2012. év	2013. év	2014. év I-III. n
megkötött szerződések száma (db)	3638	476	424	390

A hatályos szabályozás szerint egy személyre tekintettel a támogatást csak egyszer lehet igénybe venni. Amennyiben kettő mozgássérült személy van a családban, úgy a támogatás mindkettőjükre tekintettel igényelhető. Az adó- és pénzügyekért felelős államtitkár kitért arra is, hogy az idei évi költségvetést már elfogadta az Országgyűlés, ebben a támogatás a korábbival megegyező összegére van fedezet, ugyanakkor a következő évi költségvetés tervezésekor a tárca megvizsgálja a jövőbeni emelés lehetőségét, továbbá azt is, hogy indokolt-e egy személy többszöri támogatási igényének befogadását lehetővé tenni.

² A Korm. rendelet 18. § (12) bekezdése alapján a hitelintézet az igénylőtől, amennyiben lakáscélját kölcsön igénybevétele nélkül valósítja meg, a közvetlen támogatásokra való jogosultság elbírálásért - kivéve a megelőlegező kölcsönt és az akadálymentesítési támogatást - a támogatás összegének 1,5%-át, de legfeljebb 30 ezer forint, az értékbecslés és a helyszíni szemle díját nem tartalmazó bírálati díjat kérhet. *Akadálymentesítési támogatás esetén, amennyiben az igénylő lakáscélját kölcsön igénybevétele nélkül valósítja meg, a hitelintézet az igénylőtől a támogatásra való jogosultság elbírálásért a támogatás összegének legfeljebb 3%-ának megfelelő összegű bírálati díjat kérhet, melyen felül az ingatlan-nyilvántartási tulajdoni lap hiteles másolatának díját kivéve egyéb díjat, illetve ellenszolgáltatást nem számíthat fel.*

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

5.2. Az alapvető jogok tekintetében

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllal mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, az egyenlő bánásmód követelménye, tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind az azt követően hozott határozataiban, azok indoklásában 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 alkotmánybíróági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.³ A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

5.2.2. Az emberi méltósághoz való jog

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybíróági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel 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.⁴ 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.⁵

5.2.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékkal élő személyek védelme

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

³ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁴ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁵ 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.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybíróági 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 ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékossgal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossgal élőket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített a hátrányos megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény idézett rendelkezése, amelyek alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, fogyatékossg) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően, súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybíróági 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 szorosan egyeztetnek, amelybe aktívan bevonják képviseleti szervezeteiken keresztül a fogyatékossgal élő személyeket, ideértve a fogyatékossgal élő gyermekeket is.

4. A jelen Egyezményben semmi nem értelmezhető úgy, mint ami befolyásolja a részes állam jogának, vagy az adott részes állam vonatkozásában hatályos nemzetközi jognak a fogyatékossgal élő személyek jogainak hatékonyabb szabályozását biztosító rendelkezéseit. A jelen Egyezményben részes államok joga, szerződése, szabályozása vagy szokásai által elismert, vagy tartalmazott emberi jogok és alapvető szabadságok nem korlátozhatók vagy csorbíthatók arra hivatkozással, hogy a jelen Egyezmény az adott jogokat, vagy szabadságokat nem, vagy csak kisebb mértékben ismeri el.

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

5. 3. Az ügy érdeme tekintetében

A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés⁶ 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint *tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni*. A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 1. cikke értelmében *az Egyezmény célja valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása*. Az Egyezmény alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékossgal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét*.⁷ Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossgal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

Az ENSZ Egyezmény 9. cikke értelmében a fogyatékossgal élő személyek *önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében a részes államok megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy másokkal azonos alapon biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára (...) a fizikai környezethez (...) való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken*. Ezek az intézkedések, amelyek magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását, többek között az épületekre, beltéri létesítményekre is vonatkoznak.

Az Egyezmény által meghatározott „egyetemes tervezés” (universal design) irányelve szerint pedig a termékek, a környezet, a programok és szolgáltatások oly módon történő tervezését értjük, hogy azok minden ember számára a lehető legnagyobb mértékben hozzáférhetőek legyenek: adaptálás, vagy speciális tervezés szükségessége nélkül. Az egyetemes tervezés nem zárhatja ki a fogyatékossgal élő személyek csoportjai számára szükséges támogató-segítő eszközök és technológiák indokolt esetben történő használatát.

Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottsága 2014 májusában bocsátotta ki az Egyezmény 9. cikkéhez (Hozzáférhetőség) fűzött Általános megjegyzését [General comment no. 2.(2014)]⁸, amely leszögezi, hogy az egyenlő esélyű hozzáférés a fogyatékos személyek számára az önálló életvitel és annak feltétele, hogy a társadalom teljes, valamint egyenértékű tagjai lehessenek. A fizikai környezethez, közlekedéshez, információhoz és kommunikációhoz – beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket –, a nyilvánosság számára nyitva és rendelkezésre álló létesítményekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférhetőség hiányában a fogyatékossgal élő személyek nem egyenlő esélyekkel vehetnek részt a társadalmi életben.⁹

A dokumentum a részes államok kötelezettségei kapcsán rögzíti, hogy¹⁰

- 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;

⁶ Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

⁷ ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont

⁸ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en (letöltés 2015.03.04.)

⁹ General comment no2 (2014) I.1.

¹⁰ General comment no2 (2014) III.

- a részes államok segítségére lehet a hozzáférhetőségi standardok főáramának olyan meghatározása, amelyek több területet is felölelnek;
- szükséges lenne a hozzáférhetőség minimum követelményeit meghatározni a köz és a magán szféra vállalatai által, a különböző fogyatékkal élő személyeknek nyújtott szolgáltatásaik vonatkozásában;
- a részes államoknak szem előtt kell tartaniuk a fogyatékos alapján való diszkrimináció tilalmát, és amennyiben szükséges, módosítani a vonatkozó jogszabályokat;
- a részes államoknak meg kell vizsgálniuk a közbeszerzési jogszabályait 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 fogyatékos kialakulásához vezet, illetve *olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékoságukból fakadó terheik csökkenthetőek.*¹¹

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.*¹²

A fogyatékos személynek joga van a számára akadálymentes, továbbá érzékelhető és biztonságos épített környezetre.¹³

A fogyatékos személynek joga van a fogyatékoságának, személyes körülményeinek megfelelő – családi, lakóotthoni, intézményi – lakhatási forma megválasztásához.¹⁴ Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkorai lehetőségeivel összhangban.¹⁵

Az épület egyenlő eséllyel hozzáférhető, ha mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára megközelíthető, a nyilvánosság számára nyitva álló része bejárható, vészhelyzetben biztonsággal elhagyható, valamint az épületben a tárgyak, berendezések mindenki számára rendeltetésszerűen használhatók.¹⁶

Vizsgálatom során elsősorban arra kerestem választ, hogy a mozgáskorlátozott emberek akadálymentes környezetének kialakításához az állam hogyan, és milyen pénzügyi konstrukciókkal járul hozzá, annak melyek a feltételei, és szükséges lehet-e alapjogi szempontból – a körülmények megváltozása okán – arányos módosítása a létező normáknak.

A hatályos rendelkezések szerint mozgáskorlátozott személy részére akadálymentes lakás építéséhez vagy vásárlásához, valamint az akadálymentesítés többletköltségeire vissza nem térítendő állami támogatás nyújtható.

¹¹ Fot. 2. § (1) bekezdés

¹² Fot. 2. § (3)-(4) bekezdés

¹³ Fot. 5. § (1) bekezdés

¹⁴ Fot. 17. § (1) bekezdés

¹⁵ Fot. 2. § (5) bekezdés

¹⁶ Fot. 4. § hb) pont

Az akadálymentesítési támogatás:

a) akadálymentes új lakás építéséhez, új lakás vásárlásához legfeljebb kétszázötvenezer forint, ha az építető vagy a vásárló, illetve az építetővel vagy a vásárlóval együtt költöző – a Ptk. szerinti – közeli hozzátartozó vagy élettárs a mozgáskorlátozott személy;

b) meglévő lakáson, lakóépületen végzett akadálymentesítéshez legfeljebb százötvenezer forint,

ba) ha a lakás tulajdonosa, illetve a tulajdonossal közös háztartásban élő – a Ptk. szerinti – közeli hozzátartozó vagy élettárs a mozgáskorlátozott személy,

bb) ha az önkormányzati lakásra határozatlan idejű bérleti jogviszonnyal rendelkező személy vagy vele közös háztartásban élő – a Ptk. szerinti – közeli hozzátartozó vagy élettárs a mozgáskorlátozott személy.¹⁷

Egy személyre tekintettel állami támogatás csak *egy alkalommal* vehető igénybe. Ugyanazon lakásra vagy lakóépületre akadálymentesítési támogatás több alkalommal akkor igényelhető, ha a korábbi támogatásból elvégzett akadálymentesítés nem eredményezte más mozgáskorlátozott személy akadálymentes lakáshasználatát. A támogatás kizárólag a mozgáskorlátozott személy számára eredményezhet használati előnyt, de nem szolgálhatja a lakás forgalmi értékének növekedését. Az akadálymentesítési támogatás iránti kérelmet a hitelintézetnek kell benyújtani.¹⁸

Az akadálymentesítési támogatásra való jogosultság elbírálását a hitelintézet végzi, melynek során figyelembe veszi a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége (a továbbiakban: MEOSZ) álláspontját. A hitelintézet a MEOSZ-nak a támogatásra való jogosultság megalapozottságával kapcsolatos álláspontjának kikérésére köteles, de a hitelintézetet a támogatás elbírálásakor a MEOSZ álláspontja nem köti.¹⁹

Akadálymentesítési támogatás esetén, amennyiben az igénylő lakáscélját kölcsön igénybevétele nélkül valósítja meg, a hitelintézet az igénylőtől a támogatásra való jogosultság elbírálásért a támogatás összegének legfeljebb 3%-ának megfelelő összegű bírálati díjat kérhet, melyen felül az ingatlan-nyilvántartási tulajdoni lap hiteles másolatának díját kivéve egyéb díjat, illetve ellenszolgáltatást nem számíthat fel.²⁰

A hitelintézetet az általa jogszerűen folyósított és a költségvetéssel elszámolt (...) akadálymentesítési támogatás összege után 3% költségtérítés illeti meg, amelyet a támogatással együtt kell elszámolnia a központi költségvetéssel.²¹

A lakás akadálymentesítési támogatás az államnak az esélyegyenlőség előmozdítását célzó intézkedése, amely módjának, mértékének és eszközének meghatározása az állam mérlegelési jogkörébe tartozik, figyelemmel annak teherbíró képességére; a Fot. alapelvei között mindezt úgy határozza meg, hogy az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban.²²

Az esélyegyenlőség előmozdítását célzó intézkedéseknek – mind tartalmi, mind formai tekintetben – szintén meg kell felelniük az alapvető alkotmányos és jogállami követelményeknek, így nem sérthetik a mindenkit egyenlő mértékben megillető emberi méltóságot, és a jogállamiság alapvető követelményét.

¹⁷ Korm. rendelet 9. § (1)-(2) bekezdések

¹⁸ Korm. rendelet 9. § (5)-(7) bekezdések

¹⁹ Korm. rendelet 10. § (1)-(2) bekezdések

²⁰ Korm. rendelet 18. § (12) bekezdés

²¹ Korm. rendelet 24. § (10) bekezdés

²² Fot. 2. § (5) bekezdés

Az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatában leszögezte, hogy a Korm. rendelet a lakástámogatásokat az általános állami szociálpolitika részeként, de *nem rászorultsági alapon nyújtja; a Korm. rendeletben meghatározott feltételek fennállása esetén – az abban foglalt alanyi körben – a támogatás, mint szociális ellátás a jogosultakat alanyi jogon illeti meg.*

Az akadálymentesítési támogatás nyújtása során létrejövő jogviszonyok összetettségét mutatja a szabályozási konstrukció, amelyről a Korm. rendelet II. fejezet 2. pontja rendelkezik. A Korm. rendelet II-VI. fejezeteiben meghatározott kölcsönök nyújtását, folyósítását, a törlesztés és a támogatások megállapítását, valamint ezeknek a központi költségvetéssel való elszámolását hitelintézetek végzik.²³ A hitelintézet a támogatások folyósításáról és az azokkal való elszámolás rendjéről, valamint a pénzügyi ellenőrzéshez szükséges adatszolgáltatásról a miniszterrel és a Magyar Államkincstárral szerződést köt.²⁴ Létrejön tehát egyfelől egy polgári jogi (a bizományi szerződéshez több elemében hasonló) szerződéses jogviszony az állam és a hitelintézet között, illetve egy ugyancsak polgári jogi – jellemzően, de nem kötelezően hitelszerződéssel kombinált – támogatási szerződés a hitelintézet és az igénylő között. *A hitelintézet és az igénylő közötti jogviszony lényeges jogszabályi-szerződési elemét képezi az, hogy a hitelintézet által nyújtott kedvezmény terheit az állam viseli: a támogatásokat havi elszámolás alapján az állam nevében a Kincstár megtéríti a folyósító hitelintézetnek.*²⁵ Az AB határozat arra is kitért, hogy a támogatás kifizetését pénzügy-technikailag a hitelintézetek végzik és az állam a kiutalt összegeket utólag téríti meg a hitelintézeteknek.

Mindezek alapján nem tartom indokoltnak és jogszerűnek, valamint a lakás akadálymentesítési támogatás (vö. ex gratia szociális támogatás, és a jogszabályban meghatározott feltételeknek való megfelelés esetén pedig alanyi jogi) természetével és a jogállamiság alapelvével összeegyeztethetőnek azt, hogy a mozgásában korlátozott igénylőknek az akadálymentesítési támogatásra való jogosultságuk elbírálásáért bírálati díjat kell fizetniük a hitelintézet részére – külön figyelemmel arra, hogy a Korm. rendelet 24. § (10) bekezdés alapján a hitelintézetet az általa jogszerűen folyósított és a költségvetéssel elszámolt (...) akadálymentesítési támogatás összege után 3% költségtérítés illeti meg, amelyet a támogatással együtt kell elszámolnia a központi költségvetéssel –, illetve, hogy a bírálati díj mértékét a kölcsön összegének igénybevételeitől teszik függővé.

A szabályozási konstrukciót 2011-ben az érintettek számára kedvezőtlen irányba módosították, ezt mutatják az adó- és pénzügyekért felelős államtitkár által megküldött, a támogatás igénybevételeire vonatkozó fent részletezett adatok is (Lásd. 3. oldal), amelyek szerint a kérelmezők száma a módosítás következtében 3 éven belül körülbelül az egytizedére csökkent.

Fontos kiemelni, hogy a Ket. 12. § (3) bekezdés e) pontja alapján közigazgatási jogkör gyakorlására jogosíthat fel törvény vagy kormányrendelet nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott szervezetet, amely jogosítvány azonban álláspontom szerint nem lehet hátrányos a támogatás kérelmezőjére. Nem eredményezhet számára további költségeket, összehasonlítva más – a vonatkozó jogszabályokban meghatározott jogosultsági feltételeknek való megfelelés esetén – szintén alanyi jogon járó szociális ellátásokkal (például családi pótlék), függetlenül annak egyszeri vagy rendszeres folyósításától.

Az ENSZ Egyezmény illetve a Fot. is állami kötelezettségként rögzíti a fizikai környezet hozzáférhetősége biztosítását olyan intézkedésekkel, amelyek eredményeként a mozgásában korlátozott személyek alapvető jogait a nem fogyatékosokkal élő személyekkel azonos alapon gyakorolhatják.

²³ Korm. rendelet 24. § (1) bekezdés

²⁴ A Korm. rendelet 24. § (15) bekezdés

²⁵ 194/2010. (XII. 12.) AB határozat

Az ENSZ Egyezmény 28. cikke kimondja, hogy a részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek jogát *a megfelelő életminőséghez – saját maguk és családjuk számára, beleértve a (...) lakhatást, – továbbá az életkörülmények folyamatos javításához, és megteszik a megfelelő lépéseket annak érdekében, hogy e jog érvényesülését bármiféle fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetéstől mentesen védjék és támogassák.* Napjainkban a lakóépületek elenyésző hányada akadálymentesített, így a legtöbb esetben a mozgáskorlátozott személy saját maga kényszerül akadálymentessé tenni az adott ingatlant; erre tekintettel álláspontom szerint, az a konstrukció, amely szerint a mozgásában korlátozott személy a lakás akadálymentesítési támogatást életében csupán egyszeri alkalommal veheti igénybe, – figyelemmel arra a tényre is, hogy a támogatás összege 2003 óta változatlan – nagy mértékben korlátozza a mozgáskorlátozott személyt önálló életvitelében, nem támogatja kellően az érintetteket abban, hogy életkörülményeiket – a mozgásában nem korlátozott személyekkel azonos alapon és – igényeik szerint javíthassák. Mindezek következtében lakóhelyük megváltozása jelentős, olykor erőn felüli nehézséget jelenthet számukra.

A fentiek alapján megállapítom, hogy a Korm. rendeletnek azon rendelkezései, amely szerint egy személyre tekintettel az állami támogatás csak egy alkalommal vehető igénybe, illetve, amelyek a kérelmezőket bírálati díj megfizetésére kötelezik, továbbá annak mértéke meghatározását kölcsön felvételétől teszik függővé, végül pedig, hogy a támogatás összege 2003 óta változatlan, a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltóságához való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a Magyarország által vállalt az Egyezmény 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeinek sem.

6. Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság megszüntetése és bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *a nemzetgazdasági minisztert*, hogy a jelentésben foglaltak szerint fontolja meg a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet olyan irányú módosításának kezdeményezését, amely alapján

- nem terheli a mozgásában korlátozott kérelmezőket további bírálati díj, illetve a támogatáshoz sem közvetve sem közvetlenül nem kapcsolódik egyéb hitelintézeti szolgáltatás; valamint
- lehetővé válik, hogy a mozgásában korlátozott személy életében, személyhez kötötten egynél többször is igénybe vehesse a támogatást.

Budapest, 2015. április

Székely László sk.