



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

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-135/2017. számú ügyben

Érintett szerv: Emberi Erőforrások Minisztériuma
Igazságügyi Minisztérium
Külgazdasági és Külügyminisztérium
Veszprém Megyei Kormányhivatal

2017.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-135/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Kozicz Ágnes

1. Az eljárás megindítása, előzmények

Egy gondnokság alatt álló panaszos fordult hozzám beadvánnyal a gondnoka, valamint a Veszprémi Járási Hivatal Gyámügyi osztálya (a továbbiakban: gyámhatóság) vagyonekezelési tevékenységével kapcsolatban.

Tekintettel arra, hogy a feladat- és hatáskörömet szabályozó 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: CRPD) végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére, a panaszbeadvány nyomán az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a külgazdasági és külügyminisztertől, valamint a Veszprémi Kormányhivatal Járási Hivatala vezetőjétől.

2. Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljárásból való jog* [Alaptörvény B) cikk (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* [Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”];
- *Az emberi méltóságból való jog* [Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”];
- *Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve* [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, a továbbiakban: CRPD)
- Magyarország Alaptörvénye
- A szerződéses jogáról szóló Bécsi szerződés (Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.)

- A gondnokoltak és az előzetes jognyilatkozatok nyilvántartásáról szóló 2013. évi CLXXV. törvény
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Konztv.)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.)
- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.)
- A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.)

4. A megállapított tényállás

4.1. Panaszbeadvány

A beadványban panaszos sérelmezte gondnoka, valamint a Veszprémi Járási Hivatal Gyámügyi osztálya (a továbbiakban: gyámhatóság) vagyonkezelési tevékenységét. Munkatársam 2017 februárjában rövid úton megkereste a gyámhatóság illetékes ügyintézőjét, aki többek között arról adott tájékoztatást, hogy a gondnokolt Németországban élő édesapja több évvel korábban elhunyt, és a német hatóság a köztemetés költségeinek megtérítése céljából írásban kereste fel a gondnokoltat. A gyámhatóság és a gondnok azonban csupán 2016 decemberében szerzett tudomást a német hatóság megkereséséről és a folyamatban lévő eljárásról, így ekkor igyekeznek felvenni a kapcsolatot a német hatóságokkal, valamint feltérképezni az elhunyt hagyatékát; ez ügyben a Külügyminisztérium, illetve az illetékes külképviselet segítő együttműködésére is számítanak.

4.2. A megkeresett szervek válasza

4.2.1. A Külgazdasági és Külügyminisztérium válasza

A minisztertől a beadványban felvetettekkel kapcsolatos szakmai álláspontjáról, tett, valamint tervezett intézkedéseiről kértem tájékoztatást. Kértem továbbá, hogy válaszlevelében a következő kérdésekre is térjen ki:

1. Mely német hatóság és mikor kereste meg a minisztériumot, illetve valamely szervezeti egységét (a továbbiakban: minisztérium) panaszos ügyében?
2. A megkereső német hatóság miben kérte a minisztérium segítségét?
3. A megkeresésre a minisztérium milyen intézkedéseket tett, illetve milyen segítséget nyújtott a német hatóság számára?
4. A minisztériumnak volt-e tudomása arról, hogy az ügyben érintett magyar állampolgár gondokság alatt áll?
5. Hasonló megkeresések esetében a helyes eljárásrend megválasztása céljából a minisztérium alkalmazza-e a gondokoltak nyilvántartását?
6. Figyelemmel a nemzetközi magánjog szabályaira (1979. évi 13. tvr.) és a 650/2012/EU rendeletre, az eljárásban mely állam joga alkalmazandó?
7. Az alkalmazandó jog alapján mely eljárásjogi szabályok érvényesülnek?
8. Az alkalmazandó jog alapján milyen jogok illetik, illetve kötelezettségek terhelik a gondokoltat, valamint gondnokát?

A minisztérium *Konzuli és Állampolgársági Főosztályának főosztályvezető-helyettese* arról tájékoztatót, hogy a Berlini Nagykövetség Konzuli Osztályát (a továbbiakban: konzuli osztály) panaszos édesapja elhalálozása ügyében *először 2014. február 25-én kereste meg a német hatóság* (Mettmann város anyakönyvvezetője), még pedig a halotti anyakönyvi kivonat kiállítása érdekében kérte írásban a születési anyakönyvi kivonat, az „elvált” családi állapot igazolására záradékolt házassági anyakönyvi kivonat, valamint az útlevel másolatának megküldését.

A konzuli osztály ennek érdekében megkereste a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalát (a továbbiakban: KEKKH)¹ Személyi Nyilvántartási és Igazgatási Főosztályát, az útlevelemásolatot, a Magyarországon bejegyzett családi állapot igazolást 2014. február 28-án, a születési anyakönyvi kivonatot pedig 2014. március 4-én továbbította a mettmanni anyakönyvvezetőnek. A konzuli osztály hivatalból kezdeményezte a magyar állampolgár halála esetén szokásos hozzátartozó-felkutatást a KEKKH-nál, amely ennek eredményeként az elhunyt személy fia, vagyis panaszos lakóhelyét 2014. március 3-án közölte a konzuli osztállyal. A minisztérium Konzuli Főosztályának (a továbbiakban: KONZ) Németországért felelős érdekvédelmi referense közreműködésével ismertté vált panaszos telefonos elérhetősége is. A telefonos kapcsolatfelvétel a konzuli osztály munkatársainak azonban közvetlenül nem sikerült, a konzuli osztály a KONZ közreműködését kérte a kapcsolatfelvételben, így a konzul panaszos telefonon tájékoztatta édesapja haláláról.

Ezt követően 2014. március 11-én a mettmanni polgármesteri hivatal rendészeti osztálya (Ordnungsbehörde Mettmann) intézett átíratot a konzuli osztályhoz, amelyben a német hatóság az elhunyt eltemettetésére köteles nagykorú fiának címéről érdeklődött. A konzuli osztály a kért adatot – az adatvédelmi rendelkezésekre figyelemmel – nem adta ki a megkereső német hatóságnak, és 2014. március 25-én kelt válaszában felhívta, hogy a budapesti német nagykövetséghez forduljon az ügyben. A KONZ érdekvédelmi referense 2014. május 22-én e-mailben arról tájékoztatta a konzuli osztályt, hogy panaszos a Külügyminisztériumhoz fordult és a 2014. május 9-én kelt kérelmében az édesapja halotti anyakönyvi kivonatát, az örökség ráeső hányadát, valamint a minisztérium segítő közbenjárását kérte. A konzuli osztály ezt követően a német anyakönyvi hivatalhoz fordult a halotti anyakönyvi kivonat beszerzése érdekében. A mettmanni anyakönyvvezető erre írásos tájékoztatást adott a haláleset anyakönyvezésének megtörténtéről, amelyet 2014. május 26-án a konzuli osztály felterjesztett a KIM Hatósági Főosztály Anyakönyvi Osztályának.

A konzuli osztály az eredeti német halotti anyakönyvi kivonat hiteles másolatát magyar nyelvű hiteles fordítással ellátva 2014. június 13-i levelével megküldte panaszosnak, amelyben egyúttal tájékoztatták a hagyatéki ügy rendezésének lehetőségéről, az öröklési bizonyítvány kiállításának, az örökségről történő lemondásnak² a módjáról, határidejéről, az örökség elfogadásával összefüggő vagyoni kötelezettségekről. A konzuli osztály a levélben tájékoztatta az örökösöt arról is, hogy döntése alapján a német hagyatéki bíróságon kezdeményezhet hagyatéki eljárást. A konzuli osztály tájékoztatása – a gyakorlati tapasztalatokra és a temetés körülményeire figyelemmel – kiterjedt arra is, hogy a temetés költségét, továbbá az elhunyt személy ügyeinek rendezésére felmerült költségeket a német hatóság az (esetleges) örökségből levonja, így csak az ezen felül megmaradó vagyon képezi az örökséget. A német jog szerint fellelhető örökös hiányában a német állam válik örökössé, ez a vélelem azonban bármikor megdönthető. Ez alapján panaszosnak örökösként lehetősége van a hagyatéki eljárás kezdeményezésére a konzuli osztály 2014. júniusi levelében megnevezett mettmanni hagyatéki bíróságnál (Amtsgericht Nachlassgericht Mettmann). A panaszos hivatásos gondnoka 2017. február 21-én kelt levelében kereste meg a konzuli osztályt panaszos hagyatéki ügyére vonatkozó kérdésekkel, amelyhez csatolta a gondnokrendelésről, valamint gondnokoltja cselekvőképessége korlátozottságáról rendelkező határozatot. A konzuli osztály 2017. március 7-én kelt válaszlevelében a tájékoztatást a gondnok részére megadta.

¹A KEKKH 2016. december 31. napjával megszűnt, általános jogutódja a Belügyminisztérium Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkársága

² A kapott tájékoztatások ugyan az „örökségről való lemondás” kifejezést használják, azon – az ügy tényállását és a vonatkozó jognyilatkozat joghatásait tekintve – azonban valószínűsíthetően a Ptk. 7:89. §-a szerinti „örökség visszautasítására” irányuló jognyilatkozat értendő. Erre utal a Budapesti Német Nagykövetség honlapján található tájékoztatás is (<http://www.budapest.diplo.de/contentblob/4111602/Daten/6251621/Erbausschlagung.pdf>), amely szintén az örökség visszautasításáról informál. Megjegyzendő, hogy mind az előbbi tájékoztató, mind pedig a BGB 1944. §-a 6 hetes határidőt ír elő az öröklés visszautasítására.

A konzuli osztály napi munkavégzése során nem használja a gondnokoltak nyilvántartását. A gondnok 2017. február 21-i megkeresését megelőzően a minisztériumnak nem volt tudomása arról, hogy az örökös gondnokság alatt áll, a körülmények és rendelkezésre álló adatok alapján pedig nem is volt indokolt, hogy az illetékes hatóságokat megkeressék ennek tisztázása érdekében.

A Németországban elhalálozott, németországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgár hagyatéki eljárására és a temetési kötelezettségre a német jog irányadó. A német polgári törvénykönyv (BGB) 1968. §-a alapján az örökösök temetésének költségeit az örökös viseli. Ez alapján a gondnokolt panaszos is kötelezhető a temetési költségek megtérítésére, gondnokán keresztül, mint örökös. A kötelezettség alól írásos kérelem alapján, az anyagi helyzet miatti fizetéseképtelenség igazolásával lehetséges az illetékes német hatóságnál (Sozialhilfetraeger) szociális temetést, illetve a költségek utólagos átvállalását kémi. Ha a költségeket az örökös egy összegben nem tudja megfizetni, részletfizetés engedélyezése iránti kérelmet nyújthat be. A gondnokság alatt álló örökös nevében gondnoka jár el.

Kérdéses, hogy az örökségről a tudomásszerzéstől számított 6 hónapon belüli lemondás a határidő lejártát követően is lehetséges-e akkor, ha a nem cselekvőképes gondnokolt nevében jognyilatkozat-megtételére jogosult gondnoknak bizonyíthatóan nincs még 6 hónapja tudomása a gondnokolt édesapjának elhalálzásáról. Erről a német hagyatéki bíróság dönt. Az örökség visszautasítására vonatkozó nyomtatvány a budapesti német nagykövetség honlapján érhető el, és ott lehet a megfelelő nyilatkozatot is megtenni. Az örökségről történő jogszerű lemondással a temetéssel felmerülő költségek viselésének kötelezettsége is megszűnik. A tájékoztatás kitért arra is, hogy a konzuli szolgálat hagyatéki ügyekben nem jár el, a külföldi jogról pedig csak az ügyfél eljárásának megkönnyítése érdekében, és nem jogszabályi kötelezettség alapján adott felvilágosítást.

4.2.2. A Veszprémi Kormányhivatal Járási Hivatala válasza

A kapott tájékoztatás szerint a bíróság panaszos cselekvőképességét 2013. január 29-én kelt jogerős ítéletével egyes ügycsoportokban (a társadalombiztosítási, a szociális és munkaügyi ellátás igénylése, az azzal, valamint a munkaviszonyból és munkaviszony jellegű jogviszonyból származó, a Ptk. 14/B. § (2) bekezdés c) pontjában foglalt mértéket meghaladó jövedelemmel való rendelkezés; az ingó és ingatlan vagyonnal kapcsolatos rendelkezési jog; a tartási kötelezettséggel kapcsolatos vagyoni döntés meghozatala; az örökösödési ügyek, valamint a banki és hitelviszonyokkal kapcsolatos ügyek) korlátozta.

Panaszos hivatásos gondnoka 2016 decemberében értesült a gondnokolttól arról, hogy édesapja a 2014-ben Németországban elhunyt. A gondnok és a gondnokolt együtt tájékoztatták a gyámhatóságot a halálesetről és benyújtották Magyarország Berlini Nagykövetsége Konzuli Osztályának 2014. június 13-án kelt levelét, amelyet a gondnokoltnak küldtek meg. Ezt követően a gyámhatóság határidő kitűzésével felhívta a hivatásos gondnokot, hogy forduljon Magyarország Berlini Nagykövetsége Konzuli Osztályához a gondnokolt örökrészének megszerzésével, valamint a temetési költség megfizetésével kapcsolatos további adatok, tájékoztatás beszerzése iránt.

Magyarország Berlini Nagykövetsége Konzuli Osztálya 2017. március 9-én kelt levelében tájékoztatta a hivatásos gondnokot arról, hogy mivel a gondnokolt édesapja több mint három éve, 2014. február 14-én hunyt el, a hagyatéki ügynek Németországban már nincs aktualitása. A temetésre kötelezett közvetlen hozzátartozók adatairól, panaszos magyarországi elérhetőségéről a konzulátus a német hatóságnak nem adott tájékoztatást, azt a budapesti német nagykövetség illetékességére hivatkozással, a magyar állampolgár érdekeinek védelmében visszautasították. Továbbá tájékoztatást adtak a német „szociális” temetéséről, a temetési költség megfizetésének módjáról. Mivel a gondnokolt, mint örökös már 2014-ben tudomást szerzett édesapja elhalálzásáról, a nyitva álló határidő múltása miatt nincs lehetősége a hagyatékok visszautasítására, arra már nem jogosult.

A német jogi előírások szerint az örökös felel az örökösök összes adósságaiért is. Ha a hagyatékot az elhalálzásról való értesüléstől számított 6 hónapon belül nem utasítja vissza, akkor bírósági eljárás keretében van arra lehetősége, hogy a felmentését kérje a teljes örökséget túlhaladó kötelezettségek visszafizetése alól.

Ha a hagyaték átvételére nem jelentkezik örökös, akkor az automatikusan a német államra száll. A hagyatéki eljárás Németországban történő megindításához felajánlották, hogy szükség esetén rendelkezésre bocsátják a magyarul beszélő, de Németországban bejegyzett ügyvédek listáját.

A fentiek ismeretében a gondnokolt ügy nyilatkozott, hogy nem kíván hagyatéki eljárást indítani Németországban, ezt akkor sem szeretne volna, amikor a 2014. évben édesapja elhalálzásáról értesült. Ennek oka az, hogy akkor még adósságai voltak, amelynek kifizetésére törekedett. Mivel csak a hagyatéki eljárás megindítását követően derült volna ki édesapja hagyatéki vagyonának állaga, esetleges adósságai, illetve a temetési költségeket is ki kellett volna fizetni, ezért úgy döntött nem kezdeményez eljárást. Havi összes jövedelme a napi folyó kiadásokra, a megélhetésére elégséges, megtakarítása nincs. A német hagyatéki eljárás és a temetés költségeit, valamint az esetleges hagyatéki terheket nem tudja megfizetni. A hivatásos gondnok a gondnokoltja nyilatkozatához hozzájárult, azzal egyetértett. A hivatalvezető álláspontja szerint a fentiek alapján, a gondnokolt érdekeire való tekintettel a hagyatéki ügyben további intézkedés megtétele jelenleg nem indokolt.

4.2.3. A rendelkezésekre bocsátott iratok szerint a konzuli osztály 2014. június 13-án kelt levelében panaszosnak adott tájékoztatása arra is kitért, hogy a külföldön élő örökös az elhalálzásról szóló értesülést követő 6 hónapon belül adhat le olyan nyilatkozatot az illetékes hagyatéki bíróságnál, amelyben lemond az örökségről. *Az örökség tárgya csak az örökös hagyatéki eljárás elindítására vonatkozó nyilatkozatának benyújtása után válik ismertté, vagyis panaszos édesapja után örökölhét esetleg vagyont, pénzt, de akár adósságot is. Amennyiben elindítja a hagyatéki eljárást és 6 hónapon belül nem mond le az örökségről, és édesapjának adóssága volt, akkor azt panaszos is megörökli. A megállapított örökségből (a felmért létező vagyonból) a temetés költségeit le kell vonni, csak az ez után fennmaradó vagyon a tényleges örökség.*

Felhívták egyben panaszos figyelmét arra, hogy *édesapja elhalálzásakor a lakóhelye szerinti hivatal már megkereste a nagykövetséget, hogy közöljék a temetésre kötelezett közvetlen hozzátartozók adatait annak érdekében, hogy a felmerült költségeket ők egyenlítsék ki.*

A tájékoztató levél rögzítette azt is, hogy amennyiben panaszos az öröklési bizonyítvány kiállítása érdekében kérelemmel fordul a hagyatéki bírósághoz, akkor az édesapját eltemetető német hatóság haladéktalanul meg fogja keresni a hivatal által átvállalt temetkezési költségek megtérítése céljából. Ez tehát azt jelenti, hogy *a bíróságnál történő jelentkezése után először a – német hatóságok által kifizetett – temetési költségeket kell megfizetnie Németországban, ezután hivatalosan vállalnia kell az örökséget, ugyanis e nélkül további információt nem kap az esetleges pénzről, vagyontárgyáról, vagy akár édesapja meglévő adósságáról.* (Ez egyszerűsítve azt jelenti, hogy panaszos nem tudhatja, mit örököl: értéket/vagyont, vagy adósságot, amelyet ezek után neki kell rendeznie.)

A konzuli osztály 2017. május 9-én kelt levelében többek között arról is tájékoztatta panaszos hivatásos gondnokát, hogy a temetésről Németországban a temetésre kötelezett hozzátartozók felkutatása hiányában az elhalálzás helye alapján illetékes rendészeti hivatal (Ordnungsamt) intézkedik. Ezért feltételezik, hogy a kérdéses esetben a Mettmann városi Ordnungsbehörde intézkedett a temetetésről. A konzulátus nem kapott arról tájékoztatást, hogy az un. „szociális” temetéssel melyik temetkezési társaságot bízták meg, milyen költségvonzata volt ennek és az elhunyt személyt hová temették; a német hatóság erről nem is köteles a konzulátust informálni. Feltételezhető azonban, hogy az ilyenkor szokásos anonim urnatemetésre került sor, amely után exhumálás, a sírhely, illetve a hamvak azonosítása, áthelyezése már nem lehetséges.

A temetési költségekről csak a temetésre kötelezett jogosult információt kérni a hatóságtól, ha ezt utólag rendezni kívánja, de ez egyben fizetési kötelezettséggel is jár. A részletfizetés lehetőségét csak a német hivatal tudja elbírálni.

A fizetésképtelenséget hivatalos iratokkal, számlakivonatokkal, stb. lehet igazolni, ilyenkor ugyanaz az eljárás mód, mint ami ismeretlen köteles esetében történik, azaz az elhunyt személy egyszerű, szociális temetésben részesül az önkormányzat költségére.

Az elhalálozásról szóló értesülés az az időpont, amikor az örökös először ténylegesen tudomást szerzett az örökhagyó elhalálozásáról. Az értesülés útja jogi szempontból lényegtelen. Az örökséget külföldről a tudomásulvételtől számított 6 hónapon belül lehet visszautasítani. Erre jelen esetben gondnokolt már nem jogosult.

Az örökös a német jogi előírások szerint az örökhagyó adósságaiért is felelős, azaz ha nem utasítja vissza az örökséget, akkor mindent vállal, a tartozásokat is vissza kell fizetnie. Ez alól csak a bíróságon kezdeményezett un. hagyatéki inzulvens eljárással vonhatja ki magát, ha bizonyítani tudja, hogy mindent megtett, hogy időben megismerje az anyagi hátteret, és lemondott volna a teljes örökségről, ha ennek eladósodott állapotát ismerte volna. Ez esetben a bíróság kivételesen felmentheti a teljes örökséget túlhaladó kötelezettségek visszafizetésétől.

Ha a hagyaték átvételére nem jelentkezik örökös, ez automatikusan a német államra száll. Hagyatéki eljárást az illetékes városi bíróságnál (Amtsgericht Mettmann) lehet kezdeményezni a megfelelő nyomtatvánnyal, amelyhez külföldről magyarul beszélő, de Németországban bejegyzett ügyvéd vagy közjegyző megbízását javasolták.

5. A vizsgálat megállapításai

5.1. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Annak 18. § (1) bekezdése szerint 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. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

5.2. Az alapvető jogok tekintetében

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket*.

Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

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

Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind az azt követően hozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Kiemelendő emellett, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése külön is tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

5.2.1. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi 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 élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.⁴

³ Lásd: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁴ Lásd: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

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

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

5.2.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékosággal élők védelme

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

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékosággal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékosággal 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, fogyatékoság) 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.

⁵ HALMAI GÁBOR ÉS TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): Emberi jogok, Osiris Kiadó Budapest, 2003. 269. o., SÁRI JÁNOS-SOMODY BERNADETT: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2008. 64. és 85. o.

Az alkotmánybíróági esetjog szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

5.2.4. A nemzetközi emberi jogi kötelezettségek érvényesítése

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

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

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

1. A részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a 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 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 fogyatékossg 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, szerződésai, szabályozása vagy szokásai által elismert, vagy tartalmazott emberi jogok és alapvető szabadságok nem korlátozhatók vagy csorbíthatók arra hivatkozással, hogy a jelen Egyezmény az adott jogokat, vagy szabadságokat nem, vagy csak kisebb mértékben ismeri el.

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

5.3. Az ügy érdekében

Az Ajb. 1. § (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – *megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.*

A szerződések jogáról szóló Bécsi 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.

Mindehhez kapcsolódóan szeretném kiemelni, hogy a fogyatékossgtudomány szakértői szerint paradigmaváltást jelent az Egyezmény elfogadása. Nagy előrelépést jelentett a fogyatékossgal élő személyek jogainak orvosi szemléletéről a szociális szemléletre való áttérés, azonban ezt követte *az újabb lépés: az emberi jogi megközelítés alapján való gondolkodás.* Az emberi jogi szemlélet lényege az inkluzív (az alany autonómiájának a szociális közegben való érvényesülése) és szubsztanciális (lényegi, a fogyatékos embert, mint az emberi jogok alanyát, és nem tárgyát szem előtt tartó) gondolkodásmód.⁸

Az ombudsman alkalmas arra, hogy a maga semleges és kiegyensúlyozó, közvetítő szerepével, illetve a kizárólag az alapjogvédelemre fókuszáló tevékenységével, az ENSZ nemzeti emberi jogi intézményeként valós tartalmat adjon a CRPD-ben foglaltaknak.

⁶ Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

⁷ ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont

⁸ Theresia Degener, az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságának alelnöke, az ENSZ Egyezmény kidolgozásának aktív résztvevője; 2013. január, Trier, Academy of European Law

Annak az Egyezménynek, amely korszakalkotó módon – a nemzetközi emberi jogi standardoknak is megfelelően – további előrelépéseket generál a fogyatékossgal élő emberek alapvető emberi jogainak érvényesülésében. Az államnak, a társadalom szervezeteinek és tagjainak oly módon kell tevékenységüket végezni, hogy az ne okozhasson olyan károsodást, amely fogyatékossgal kialakulásához vezet, illetve *olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékossgukból fakadó terheik csökkenthetőek.*⁹ 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.*¹⁰ Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkorai lehetőségeivel összhangban.¹¹

5.3.1. A cselekvőképesség – jogi alapvetés az Alaptörvény, a CRPD és a Ptk. rendelkezései alapján

Az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.¹²

Az emberi méltóság sérthetetlen. *Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltóságához, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.*¹³

Az alkotmány vagy *az alkotmányjog a jogképességet az emberi minőséghez kapcsolja, ebben az értelemben az alkotmányjogi jogképesség általános és egyenlő: minden ember jogképes.* Az általános jogképesség vagy a jogképesség általánosságának az elismerésével – mondja az Alkotmánybíróság – egy hosszú történelmi folyamat céljai nyertek egyetemes elismerést: minden ember nemcsak természetes állapotát, hanem jogállását tekintve is egyenlő lett. A minden embert megillető jogképesség kizárja a rabszolgaságot, s mivel nemcsak általános, de egyenlő is, kizárja a jogképesség különböző terjedelmén alapuló (például rendi) különbségeket is. [64/1991. (XII.17.) AB hat.]¹⁴

Egyfelől a jogképesség általánosságát, másfelől az alapjogok címzettjei tekintetében tehető különbségtételt¹⁵ az *egyenjogúsági teszt* „köti össze”, amely az alapjogok valamennyi címzettjére alkalmazandó;¹⁶ ezt rögzíti az Alaptörvény a XV. cikk (2) bekezdésében, miszerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossgal, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti *különbségtétel nélkül* biztosítja.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés d) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. Tekintettel arra, hogy megközelítően 60.000 személy áll cselekvőképességet érintő gondokság alatt Magyarországon, vitathatatlanul a sérülékeny társadalmi csoport tagjainak tekintendők. A gondokság alatt álló személyek alapvető jogainak intézményvédelmét jelenti továbbá, hogy az állam további intézkedésekre kötelezett alapjogaik érvényesülésének biztosítása érdekében, figyelemmel az emberi jogi garanciákra. Mindezek elmaradása esetén az állami intézményvédelmi kötelezettség nem érvényesül.

⁹ Fot. 2. § (1) bekezdés

¹⁰ Fot. 2. § (3)-(4) bekezdés

¹¹ Fot. 2. § (5) bekezdés

¹² Alaptörvény I. cikk (1)-(2) bekezdések

¹³ Alaptörvény II. cikk

¹⁴ Sári János – Alapjogok, Alkotmánytan II. 2005, Budapest, Osiris Kiadó, 46. oldal

¹⁵ Az Alaptörvény a jogok címzettjeit különbözőképpen határozza meg – különbséget tesz a mindenkire, a magyar állampolgárokra, Magyarország területén tartózkodó külföldit stb. megillető jogok között.

¹⁶ Sári János – Alapjogok, Alkotmánytan II. 2005, Budapest, Osiris Kiadó, 47. oldal

A cselekvőképességet érintő gondokság alatt álló személyek vonatkozásában határozott hivatkozási alap az emberi jogi garanciák tekintetében a CRPD, amelynek alapelvei, mint a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete (beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét), a hátrányos megkülönböztetéstől való mentesség; teljes és hatékony társadalmi részvétel és befogadás; a fogyatékossgal élő személyek különbözőségének tisztelete és elfogadásuk az emberi sokszínűség, valamint az emberiség részeként; esélyegyenlőség; hozzáférhetőség, a CRPD valamennyi rendelkezése mögött általános érvénnyel ható, a részletszabályokon végighúzódó, az egyes normák hátterét jelentő, így az egész jogrendszer tekintetében érvényes alapvető követelmények.

A CRPD törvény előtti egyenlőségről szóló 12. cikke egyebek mellett akként rendelkezik, hogy

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

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

4. A részes államok biztosítják, hogy a cselekvőképesség gyakorlására vonatkozó valamennyi intézkedés, a nemzetközi emberi joggal összhangban, megfelelő és hatékony biztosítékokat tartalmaz a visszaélések megelőzésére. Az ilyen biztosítékok garantálják, hogy a cselekvőképesség gyakorlására vonatkozó intézkedések tiszteletben tartják a személy jogait, akaratát és választásait,...

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

A Ptk. vonatkozó rendelkezései értelmében cselekvőképességében részlegesen korlátozott az a nagykorú, akit a bíróság ilyen hatállyal gondnokság alá helyezett. A bíróság cselekvőképességet részlegesen korlátozó gondnokság alá azt a nagykorút helyezi, akinek ügyei viteléhez szükséges belátási képessége – mentális zavara következtében – tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent, és emiatt – egyéni körülményeire, valamint családi és társadalmi kapcsolataira tekintettel – meghatározott ügycsoportban gondnokság alá helyezése indokolt. A cselekvőképességet részlegesen korlátozó ítéletben a bíróságnak meg kell határoznia azokat a személyi, illetve vagyoni jellegű ügycsoportokat, amelyekben a cselekvőképességet korlátozza. A cselekvőképességében részlegesen korlátozott személy minden olyan ügyben önállóan tehet érvényes jognyilatkozatot, amely nem tartozik abba az ügycsoportba, amelyben cselekvőképességét a bíróság korlátozta.¹⁷

A gondnok a cselekvőképesség részleges korlátozása esetén azon ügycsoportok tekintetében, amelyekben a bíróság a cselekvőképességet részlegesen korlátozta, a gondnokolt törvényes képviselője. A gondnok a gondnokolt vagyonának kezelésére akkor jogosult, ha a bíróság az érintett személy cselekvőképességét a jövedelméről vagy a vagyonáról való rendelkezésben is korlátozta.¹⁸

A cselekvőképességében részlegesen korlátozott személynek a bíróság ítéletében meghatározott ügycsoportokra vonatkozó jognyilatkozatának érvényességéhez gondnokának hozzájárulása szükséges.¹⁹

A gyámbatóság jóváhagyása szükséges a cselekvőképességében részlegesen korlátozott személy és gondnoka jognyilatkozatának érvényességéhez, ha a jognyilatkozat a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú öröklési jogviszony alapján őt megillető jogára vagy terhelő kötelezettségére vonatkozik.²⁰

¹⁷ Ptk. 2:19. § (1)-(3) és (5) bekezdések

¹⁸ Ptk. 2:34. § (1)-(2) bekezdések

¹⁹ Ptk. 2:20. § (1) bekezdés

²⁰ Ptk. 2:23. § (1) bekezdés b) pont

5.3.2. A cselekvőképesség gyakorlásának feltételei a konkrét ügyben

A feltárt tényállás alapján panaszos cselekvőképességét a bíróság 2013-ban meghatározott ügycsoportokban – köztük az örökösödési ügyekben – korlátozta és számára hivatásos gondnokot jelölt ki a gyámhatóság. A gondnokolt édesapja 2014. február 14-én hunyt el a németországi Mettmannban; erről a KONZ érdekvédelmi referense 2014 márciusában tájékoztatta telefonon panaszost.

A hivatásos gondnok 2016 decemberében szerzett tudomást a gondnokolttól arról, hogy panaszos édesapja elhunyt Németországban. A konzuli osztály napi munkavégzése során nem használja a gondnokoltak nyilvántartását, így a gondnok 2017. február 21-i megkeresését megelőzően a minisztériumnak nem volt tudomása arról, hogy az örökös gondnokság alatt áll.

A fentiek alapján *kulcskérdésként merült fel, hogy az ügyben eljáró közigazgatási szervek miként győződhetnek meg arról, hogy az ügyben érintett személy gondnokság alatt áll-e, és amennyiben gondnokság alatt áll, miként szerezhethetnek tudomást a törvényes képviselő elérhetőségéről*, hiszen jelen ügyben az öröklési jogviszonyban érintett és a cselekvőképességében ezen ügycsoportban korlátozott panaszos érvényes jognyilatkozatot csak gondnoka hozzájárulásával, valamint a gyámhatóság jóváhagyásával tehet.

A gondnokoltak és az előzetes jognyilatkozatok nyilvántartásáról szóló 2013. évi CLXXV. törvény 5. §-a értelmében a *gondnokoltak nyilvántartását* az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke kezeli. A törvényben meghatározott célból a bíróság, az ügyészség, a rendőrség, a közjegyző, az önálló bírósági végrehajtó, a gyámhatóság, az anyakönyvvezető, a járási hivatal, és az egyéni vállalkozók nyilvántartását vezető szerv a gondnokoltak nyilvántartásában kezelt adatok teljes körét közvetlen adathozzáféréssel jogosultak megismerni és kezelni, a cselekvőképesség fennállásának vizsgálata céljából, a konkrét ügyben²¹ azonban csupán *annak tényét tudják ellenőrizni, hogy az érintett személy gondnokság alatt áll-e, a gondnok személyéről és elérhetőségéről e nyilvántartás bejegyzést nem tartalmaz.*²²

A hivatásos gondnokok jelenlegi nyilvántartása nem teszi lehetővé egy konkrét gondnokolt személy és gondnokának összekapcsolását, illetve a nyilvántartáshoz szintén nem rendelkeznek közvetlen és ingyenes hozzáféréssel azon hatóságok, illetve egyéb szervek, amelyek eljárása során kétség merülhet fel az érintett személy cselekvőképességét illetően, vagy törvényes képviselőjének elérése válik szükségessé.

Ezen okból *szükséges egy olyan nyilvántartásnak az adatvédelmi garanciák szem előtt tartásával való kialakítása és működtetése, amely naprakészen tartalmazza a gondnokolt személyek és gondnokaik adatait.* Ezt támasztja alá az is, hogy a gondnokolt személyek és a gondnokok nyilvántartása vonatkozásában az AJB-4450/2016. számú jelentésben ugyanezen megállapításokra jutott a vizsgálat az egészségügyi szolgáltatók kapcsán.

Az egészségügyért felelős államtitkár jelentésre adott válasza²³ szerint egyeztetést kezdeményeztek az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: EMMI) Gyermekvédelmi és Gyámügyi főosztályával, és egyetértettek abban, hogy az egészségügy területén, ahol szintén joghatás fűződik a gondnok személyéhez, a szolgáltatóknak nagyobb hozzáférése legyen ezekhez az adatokhoz. Mindezekre tekintettel az EMMI, az Igazságügyi Minisztérium bevonásával, egyeztetést javasolt a helyzet megoldására, a gondnokság alatt álló személyek és gondnokaik tisztességes eljáráshoz való jogának biztosítása érdekében.

Ezen nyilvántartás garanciális jelentőségét támasztja alá két meghatározó eljárásjogi törvény, így a Pp. és a Ket. is, amelyek cselekvőképességgel kapcsolatos rendelkezései a Ptk. jognyilatkozatok érvényességére vonatkozó előírásait hivatottak érvényre juttatni, így az eljáró szerveknek hivatalból kell vizsgálniuk az eljárásuk során az érintett személy (a fél perbeli, illetve az ügyfél eljárási) cselekvőképességét.

A Pp. 49. § (1) bekezdése értelmében a perben mint fél személyesen vagy meghatalmazottja útján az járhat el (perbeli cselekvőképesség), aki

²¹ A gondnokoltak és az előzetes jognyilatkozatok nyilvántartásáról szóló 2013. évi CLXXV. törvény 5-6. §-a

²² Lásd. a gondnokoltak és az előzetes jognyilatkozatok nyilvántartásáról szóló 2013. évi CLXXV. törvény 3. §

²³ 4775-1/2017/KÖZEG iktatószámú tájékoztatás

a) a polgári jog szabályai szerint teljes cselekvőképességgel rendelkezik,
b) olyan cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, akinek a polgári jog szabályai szerinti cselekvőképessége a per tárgyára, illetve a perbeli eljárási cselekményekre kiterjedő hatállyal nincs korlátozva, vagy

c) aki a per tárgyról a polgári jog szabályai szerint érvényesen rendelkezhet. A (2) bekezdés alapján ha a félnek nincs perbeli cselekvőképessége, valamint akkor is, ha a fél jogi személy, nevében törvényes képviselője jár el. Az 50. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy a felek perbeli jog- és cselekvőképességét, valamint a törvényes képviselőnek és a támogatónak ezt a minőségét, ha ezek iránt kétség merül fel, a bíróság az eljárás bármely szakában hivatalból vizsgálja. (...)

A Ket. 15. § (7) bekezdése szerint a természetes személy ügyfélnek akkor van eljárási képessége, ha cselekvőképésnek minősül. Jogszabályban meghatározott esetben a korlátozott cselekvőképességgel rendelkező személyt is megilleti az eljárási képesség. Ha eziránt kétség merül fel, az eljáró hatóság hivatalból vizsgálja az eljárási képesség meglétét (...).

A Ket. az értelmező rendelkezései a cselekvőképességet illetően a Ptk. terminológiájára épít, ugyanis a 172. §-a értelmében

- *korlátozottan cselekvőképés személy*: olyan cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, akinek a polgári jog szabályai szerinti cselekvőképessége az eljárásra, az eljárás tárgyára, illetve egyes eljárási cselekményekre kiterjedő hatállyal korlátozva van, valamint az a kiskorú, aki a tizennegyedik életévét betöltötte és nem cselekvőképtelen;²⁴
- *cselekvőképtelen személy*: a Polgári Törvénykönyv szerinti cselekvőképtelen személy;²⁵
- *cselekvőképés személy*: a Polgári Törvénykönyv szerinti cselekvőképés személy, valamint olyan cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, akinek a polgári jog szabályai szerinti cselekvőképessége az eljárásra, az eljárás tárgyára, illetve az egyes eljárási cselekményekre kiterjedő hatállyal nincs korlátozva.²⁶

5.3.3. Jobbiztonság és tisztességes eljáráshoz való jog a konkrét ügyben

A konzuli osztály érdekvédelmi feladatot²⁷ látott el akkor, amikor panaszost, mint legközelebbi hozzátartozót a külföldön elhunyt édesapja haláláról értesítette, és tájékoztatta a hagyatéki eljárással, az örökségről való lemondással, az örökség elfogadásával összefüggő vagyoni kötelezettségekkel kapcsolatban.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy egyik tájékoztatás sem tért ki a holttest esetleges hazaszállításához szükséges intézkedésekről való tájékoztatás megtörténte, holott a Konztv. 11. § (1) bekezdése értelmében ezen érdekvédelmi feladatnak erre is ki kell terjednie.

Álláspontom szerint, attól függetlenül, hogy az érdekvédelmi feladatok nem a Konztv.-ben meghatározott közigazgatási hatósági ügyek, a konzuli szolgálat munkatársainak indokolt figyelemmel lenniük az adott ügyben érintett személyek eljárási, illetve cselekvőképességére, adott esetben ezek korlátozottságára. Hiszen a konzuli szolgálat során számos olyan polgári jogi, és joghatásokat kiváltó eset fordulhat elő, amikor az érintett személynek olyan jognyilatkozatot kell tennie, amelyhez gondnoka hozzájárulása, vagy a gyámhatóság jóváhagyása szükséges, és amelyek hiányában ezen jognyilatkozat érvénytelen.

Továbbá a megfelelő törvényes képviselő hiányában, vagy a törvényes képviselő késedelmes értesítése miatti időmúlás következtében elmulasztott eljárási határidők

²⁴ Ket. 172. § p) pont

²⁵ Ket. 172. § r) pont

²⁶ Ket. 172. § s) pont

²⁷ A Konztv. 1. § (1) bekezdése értelmében Magyarország a magyar állampolgár érdekeinek külföldön történő védelmét a konzuli szolgálat útján látja el (a továbbiakban: konzuli védelem). A konzuli védelem ellátása érdekében a konzuli szolgálat a 4-13. §-okban meghatározott érdekvédelmi feladatokat, illetve a konzuli tisztviselő – a konzuli szolgálat keretében – a 19. § (3)-(4) bekezdéseiben foglalt közigazgatási hatósági feladatokat végzi.

eredményeként csorbulhatnak a gondnokolt személyek jogai, hiszen a cselekvőképességének gyakorlásához szükséges segítség²⁸ a gondnokolt személy számára nem hozzáférhető.

Ezen esetleges jogsérelem reparációjának szükségességével kapcsolatos kérdést vet fel az is, hogy a beérkezett tájékoztatások eltérő állásponton voltak abban a vonatkozásban, hogy az örökségről való lemondáshoz rendelkezésre álló 6 hónap érvényesen eltelt-e a gondnokolt személy tudomásszerzésétől számítva, vagy ezen határidő csupán a gondok tudomásszerzésétől számítandó. (Megjegyzendő az is, hogy a rendelkezésemre bocsátott iratokból a német hatóság tájékoztatásában „szociális” temetésre való utalás nem lelhető fel, csupán a hozzátartozók eltemetési kötelezettségét említik megkeresésükben. Ez alapján kérdésként merül fel, hogy a konzuli osztály milyen tájékoztatásra alapozta azon feltevését, hogy egyéb vagyon és hozzátartozó hiányában az elhunyt személyt a német állam költségén temetik el.)

A kapott tájékoztatás szerint a konzuli osztály napi munkavégzése során nem használja a gondnokoltak nyilvántartását, valamint a körülmények és rendelkezésre álló adatok alapján nem is volt indokolt, hogy az illetékes hatóságokat megkeressék ennek tisztázása érdekében. Álláspontom szerint azonban abban az esetben, ha a gondnokolt személyek és gondnokaik adatait naprakészen tartalmazó nyilvántartás ingyenesen és közvetlenül hozzáférhető a konzuli osztály számára is, valamint az eljárása során a nyilvántartás adatai alapján – bizonyosság hiányában – munkatársai meggyőződhetnek az érintett személyek cselekvőképességéről, illetve annak korlátozottságáról.

Ebben az esetben nem fordulhatott volna elő, hogy panaszos gondnoka és a gyámhatóság 2016 decemberében szerez tudomást arról, hogy az örökösödési ügyeket illetően cselekvőképességében korlátozott gondnokolt panaszos édesapja közel három évvel korábban, 2014 februárjában elhunyt.

A panaszos édesapjának halála és a gondnok, illetve a gyámhatóság tudomásszerzése közötti időmúlás megfosztotta a cselekvőképességében korlátozott panaszoszt attól, hogy reális eséllyel és körülmények között teljes mértékben élhessen mérlegelési és döntési jogával. Hiszen 2017 márciusában a konzuli osztály munkatársa a gondnokot már arról tájékoztatta, hogy *vélhetően* az illetékes német rendészeti hivatal intézkedett a „szociális” temetésről, amely feltételezésük szerint az ilyenkor szokásos anonim urnatemetés, amely után azonban exhumálás, a sírhely, illetve a hamvak azonosítása, áthelyezése már nem lehetséges.

Mind ezek alapján megállapítom, hogy azon hiányosság, amely szerint ingyenesen és közvetlenül nem hozzáférhető olyan hiteles nyilvántartás, amely alapján megállapítható, hogy az adott ügyben érintett személy gondnokság alatt áll-e, ki a gondnoka, és a gondnoka miként érhető el, alkalmas arra, hogy rendszerszintű kiszámíthatatlanságot, így pedig a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot valósítson meg, továbbá az érintett, gondnokság alatt álló személyek és gondnokaik tisztességes eljárásához való joga sérelmének közvetlen veszélyét idézzék elő. Mindez pedig a cselekvőképességében korlátozott gondnokság alatt álló személyek vonatkozásában ugyancsak visszásságot okoz a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékosokkal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben, továbbá nem felel meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.

6. Intézkedéseim

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

1. az Ajb. 37. §-a alapján felkérem az igazságügyi minisztert, hogy – az érintett minisztériumok bevonásával – a jelenlegi illetve a korábbi jelentésekben tett megállapításokra és az esetlegesen megkezdett egyeztetési folyamatokra figyelemmel, továbbá az adatvédelmi szempontokat is szem előtt tartva, fontolja meg, egy ingyenesen és közvetlenül

²⁸ Vö. CRPD 12. cikk 3. pont

hozzáférhető, a gondokolt személyek és törvényes képviselőik adatait tartalmazó, közhiteles²⁹ nyilvántartás létrehozását;

2. az Ajb.t. 32. §-a alapján felkérem a *külgazdasági és külügyminisztert*, hogy fontolja meg olyan intézkedések bevezetését, amelyek segítségével a konzuli szolgálat munkatársai az eljárásuk során meggyőződhetnek az egyes – különösen hagyatéki – ügyekben érintett személyek cselekvőképességéről, biztosítva számukra adott esetben a törvényes képviselő közbenjárását.

Budapest, 2017. október 20.

Székegy László



²⁹ Tekintettel arra is, hogy az OBH által vezetett nyilvántartás ugyan közhiteles, ám a gyámhatóságok által a hivatkozott 235/1997. (XII.17.) Korm. rendelet szerinti nyilvántartás nem az.