

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6149/2014. számú ügyben**

1. Az eljárás megindítása, előzmények

A hozzám forduló panaszos a Down Alapítvány szolgáltatásait vette igénybe; intézményi jogviszonyát és munkajogviszonyát 2013. augusztusban szüntette meg. Ezt követően többször kérte az Alapítvány munkatársait, hogy végezzenek elszámolást és a panaszost megillető pénzüsszeget bocsássák a rendelkezésére, ez azonban nem történt meg, többek között arra hivatkozással, hogy panaszos gondnokság alá helyezése indokolt, és majd kirendelt gondnoka számára adják át a panaszost megillető pénzüsszeget.

Tekintettel arra, hogy a beadványban leírtak alapján felmerül az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság, illetve az Alaptörvényben deklarált fogyatékosággal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének gyanúja, az Ajbt. 21. § a) és b) pontja, illetve (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a Down Alapítvány elnökétől, valamint Budapest Főváros Kormányhivatala XX. Kerületi Hivatal Gyámhivatala hivatalvezetőjétől.

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, fogyatékoság, 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 fogyatékosággal 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 fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény, továbbiakban: Egyezmény)
- A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés (Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény (Ptké.)
- A támogatott döntéshozatalról szóló 2013. évi CLV. törvény
- A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX.10.) Kormányrendelet

4. A megállapított tényállás

Panaszos beadványa szerint 2013. augusztus 2-án kilépett a Down Alapítványtól, és többször kérte, hogy végezzenek elszámolást az Alapítvány kezelésében lévő pénzüsszeget illetően. Az Alapítvány munkatársai arra hivatkozással nem bocsátották panaszos rendelkezésére az őt megillető pénzüsszeget, hogy gondnokság alá helyezése szükséges, és majd a kirendelt gondnokkal elszámolnak. A hozzám forduló beadványában hangsúlyozta, hogy bár a gondnokság alá helyezési eljárást megindították, teljes mértékben cselekvőképes, ügyeiben önállóan tud dönteni, illetve élettársa is segíti, amennyiben arra szüksége van. Kitért arra is, hogy albérletben élnek, dolgoznak mind a ketten, és „úgy élnek, mint mások”.

Panaszos megírta azt is, hogy az Alapítvány munkatársai aláíratottak vele egy nyilatkozatot, amely szerint beleegyezését adja, hogy jövőbeni gondnoka részére adják majd át az Alapítvány birtokában lévő pénzüsszeget. A gondnokság alá helyezési eljárás során kirendelt igazságügyi szakértő szerint támogató kirendelésére van szükség.

Az Értelmi Fogyatékosok Fejlődését Szolgáló Magyar Down Alapítvány Gondozóháza intézményvezetője megkeresésemre arról tájékoztatott, hogy panaszos 2010. január 1-től vette igénybe a Down Alapítvány Gondozóház szolgáltatásait. Panaszos szociális foglalkoztatás keretében fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásban dolgozott. 2013. július 31-én a szociális munkás munkatárs írásban jelezte a gyámhatósági ügyintéző részére, hogy panaszos az intézményi jogviszonyát és munkaviszonyát meg kívánja szüntetni. A jelzés kitért arra is, hogy panaszos nagy összegű megtakarítással rendelkezik és a szociális munkás munkatárs véleménye szerint panaszos ebben a vonatkozásban segítségre szorul.

Panaszos napközi otthoni jogviszonyát, illetve a szociális foglalkoztatás keretén belüli munkaviszonyát 2013. augusztus 2-án szüntették meg. *Az intézmény szakmai vezetésében felmerült az igény, hogy szüksége lenne egy olyan személyre, aki a továbbiakban gondoskodik panaszosról és segítséget nyújt neki hivatásos gondnokként, vagy támogatóként.* Ez utóbbit, illetve azt, hogy panaszos jelentős megtakarítással rendelkezik, az Gondozóház munkatársai jelezték a gyámhatósági ügyintézőnek. Ezt az összeget azóta is szeretnék átadni hivatalosan a Gyámhivatalnak, vagy a hivatásos gondnoknak, hogy gyámi fenntartású számlán helyezték el. A kapott tájékoztatás szerint eljárásuk panaszos szándékán alapszik, ugyanis ő írásban nyilatkozott arról, hogy szeretné megkapni a pénzét, de fél, hogy élettársa elveszi tőle és nem az ő hasznára fordítják; így kérte, hogy csak a gondnokság alá helyezés tárgyában döntő bírósági határozat meghozatala után döntsenek véglegesen pénze sorsáról, addig megbízik az Alapítvány munkatársaiban, akik megőrzik számára. Az intézményvezető szerint panaszos gondnokság alá helyezése iránti eljárást 2014-ben megindították. Többször érdeklődtek telefonon, nem kaptak azonban választ a gyámhatóság munkatársától, hogy ki panaszos kirendelt gondnoka, vagy támogatója. Leszögezte, hogy az elszámolással kapcsolatban az gondnokság alá helyezésről rendelkező bírósági határozat alapján fognak eljárni.

Megkeresésemre *Budapest Főváros Kormányhivatala XX. Kerületi Hivatalának Gyámügyi Osztálya vezetője* arról tájékoztatott, hogy 2013. január 21-én érkezett a Hivatalhoz a Jahn Ferenc Dél-pesti Kórház I. Pszichiátriai Osztály orvosának 2013. január 14-én kelt – kizáró gondnokság alá helyezésre irányuló szakorvosi javaslatot tartalmazó – szakvéleménye, amely alapján hivatalból indult meg a panaszos cselekvőképességét érintő gondnokság alá helyezési eljárás.

Panaszos meghallgatása során a gyámhivatalnál jegyzőkönyvben arról nyilatkozott, hogy nem ért egyet a gondnokság alá helyezésével. Nyilatkozata szerint a szakorvosi javaslatához elvégzett vizsgálat idején „rossz passzban volt” és vállalta, hogy megjelenik újra a pszichiátriai gondozóban annak érdekében, hogy jelenlegi állapotáról készüljön szakvélemény. Nyilatkozott arról is, hogy amennyiben a bíróság gondnokság alá helyezését rendeli el, élettársát kéri gondnokául kirendelni.

Panaszos elmondta azt is, hogy szervi betegsége nincsen. Szakmát is tanult. Azért mondta fel a Down Alapítványnál a munkaviszonyát, mert már nem érezte ott jól magát. A 2013. augusztus 7-én kelt pszichiátriai véleményben panaszos cselekvőképességet korlátozó gondnokság (általános jelleggel minden ügycsoport tekintetében) alá helyezésére tett javaslatot a Jahn Ferenc Dél-pesti Kórház szakorvosa. A jogszabályban meghatározott iratok beszerzését, illetve panaszos meghallgatását követően a gyámhivatal cselekvőképességet érintő korlátozó gondnokság alá helyezés iránti keresetet adott be a Budapesti XX., XXI., XXIII. Kerületi Bírósághoz.

A bíróság által elrendelt igazságügyi pszichiátriai vizsgálat eredményeként készült szakvélemény alapján panaszos részére támogató kirendelése válhat szükségessé, cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyezésének szükségessége vitás. A bírósági eljárás jelenleg is folyamatban van. A következő tárgyalás időpontja 2015. július 14.

Arra a kérdésemre, hogy panaszos – jelenleg a Down Alapítvány kezelésében lévő – vagyonának védelme érdekében rendeltek-e el zárlatot, illetve rendeltek-e ki zárgondnokot, a Gyámügyi Osztály vezetője arról tájékoztatott, hogy a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX.10.) Kormányrendelet 130/B. § alapján panaszos részére a gyámhivatal nem rendelt zárgondnokot. *A kiállított pszichiátriai vélemény alapján, továbbá a környezettanulmány készítésének alkalmával, és panaszos meghallgatása során nem merült fel olyan indok, ami szerint panaszos vagyonára zárlat elrendelése szükséges lett volna.*

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 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, amely 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 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 érveléssel 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 alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.¹ A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

¹ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

5.2.2. Az emberi méltósághoz való jog

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.² A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.³

5.2.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal 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, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói 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 Alkotmánybírói gyakorlat 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 Alkotmánybírói gyakorlat 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 esélyegyenlőtlenlégek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenlégek felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.

² 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

³ Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): i. m. 269. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 94. o. és Drinóczi Tímea (szerk.): i. m. 58. o.

Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) okán sajtós, 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 biztosítani 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 egyeztethetők 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 fogyatékosággal élő személy számára, a fogyatékoság 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 fogyatékosággal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében;

c) figyelembe veszik a fogyatékosággal 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 fogyatékoság 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 fogyatékosággal 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 fogyatékosággal élő személyek számára alkalmas új technológiák, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat, a közlekedést/mozgást segítő eszközök, készülékek és segédeszközök elérhetőségének és használatának előmozdítására, elsőbbséget biztosítva az elérhető költséggel járó technológiáknak;

h) hozzáférhető információkat biztosítanak a fogyatékossgal élő személyek számára a közlekedést segítő eszközökről, a készülékekről és segédeszközökről, ideértve az új technológiákat, csakúgy, mint a segítségnyújtás, támogató szolgáltatások és szolgálatok más formáiról;

i) előmozdítják a jelen Egyezményben foglalt jogok oktatását a fogyatékossgal élő személyekkel foglalkozó szakemberek és alkalmazottak számára az e jogok által biztosított jobb segítség- és szolgáltatásnyújtás érdekében.

2. Tekintettel a gazdasági, társadalmi és kulturális jogokra minden részes állam vállalja, hogy a rendelkezésre álló erőforrásai felső határáig, és, szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében, intézkedéseket tesz e jogok teljes megvalósításának fokozatosan történő elérése érdekében, fenntartás nélkül, a nemzetközi joggal összhangban, a jelen Egyezményben foglalt kötelezettségek haladéktalan alkalmazására.

3. A jelen Egyezmény végrehajtására irányuló jogalkotás és politikák kidolgozása és végrehajtása során, továbbá a fogyatékossgal élő személyeket érintő kérdésekkel kapcsolatos más döntéshozatali eljárásokban a részes államok szorosán egyeztetnek, amelybe aktívan bevonják képviseleti szervezeteiken keresztül a fogyatékossgal élő személyeket, ideértve a fogyatékossgal élő gyermekeket is.

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

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

5. 3. Az ügy érdeme tekintetében

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

A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés⁴ 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint *tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni.* A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 1. cikke értelmében *az Egyezmény célja* valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, *és a velük született méltóság 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.*⁵ Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossgal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit. Mindehhez kapcsolódóan szeretném kiemelni, hogy a fogyatékossgtudomány szakértői szerint paradigmaváltást jelent az Egyezmény elfogadása. Nagy előrelépést jelentett a fogyatékossgal élő személyek jogainak orvosi szemléletéről a szociális szemléletre való áttérés, azonban *itt az ideje az újabb lépésnek, hogy az emberi jogi megközelítés alapján gondolkozunk.*

⁴ Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

⁵ ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont

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.⁶

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

A Ptk. 4. § (1) bekezdése értelmében nagykorú személy cselekvőképességet kizáró vagy korlátozó gondnokság alá helyezése iránt a Ptk. hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárásban – ideértve a jogorvoslati eljárási szakaszt is – a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni. Tekintettel arra, hogy panaszos gondnokság alá helyezési eljárása a Ptk. hatályba lépésekor (2014. március 15.) már folyamatban volt, ügyében a Ptk. rendelkezései irányadóak.

A Ptk. kimondja, hogy *minden ember cselekvőképes, akinek cselekvőképességét e törvény vagy a bíróság gondnokság alá helyezést elrendelő ítélete nem korlátozza. Aki cselekvőképes, maga köthet szerződést vagy tehet más jognyilatkozatot. A cselekvőképességet korlátozó jognyilatkozat semmis.*⁷

Ahhoz, hogy az ember ne csupán passzív alanya legyen a polgári jogi viszonyoknak, hanem azokban aktívan maga is közreműködjön (létesítse, módosítsa, megszüntesse azokat), bizonyos fokú *szellemi érettségre, szellemi épségre, megfontolási és döntési készségre, azaz az ésszerű akarat-elhatározás és az azon alapuló magatartás tanúsításának képességére van szükség.*

Mindezt a jog nyelvén az ember *ügyeinek vitéléhez szükséges belátási képességnek*, vagy röviden: cselekvőképességnek nevezzük. A cselekvőképesség tehát egyfelől az ember biológiai-szociológiai, másfelől jogi adottsága. (...)

Mint jogi adottság a cselekvőképesség legáltalánosabb értelemben jognyilatkozati (jogügyleti) képességet jelent. Más szóval a cselekvőképesség az embernek az a képessége, amelynél fogva saját akarat-elhatározásával, saját cselekményével jogokat szerezhet és kötelezettségeket vállalhat. Tehát *aki cselekvőképes, az maga köthet szerződést vagy tehet más jognyilatkozatot.*⁸

A Ptk. a döntéshozatalukban akadályozott nagykorú személyek számára – a nemzetközi jogi normákkal összhangban – a támogatott döntéshozatal lehetőségét is biztosítja. *A támogatott döntéshozatal, mint új jogintézmény bevezetésével egyéni szükségleteken alapuló döntési segítség biztosítására kerül sor anélkül, hogy ez az érintett személy cselekvőképességének korlátozásával járna.* A támogatott döntéshozatal során egy vagy több – a támogatottal bizalmi viszonyban álló – személy segíti az ítélőképességében korlátozott személyt döntései meghozatalában.

A támogatót a gyámhatóság rendeli ki külön jogszabályban meghatározott rendelkezések szerint. *A támogató az érintett személy cselekvőképességének korlátozása nélkül nyújthat segítséget a döntések meghozatalában.* A támogatott döntéshozatal részletszabályait a Ptk. azért nem tartalmazza, mert *a támogató kirendelése nem érinti a támogatott személy cselekvőképességét, a támogatott továbbra is teljesen cselekvőképes marad és önállóan tehet érvényes jognyilatkozatot.*⁹

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

⁷ Ptk. 2:8. §

⁸ Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz, dr. Vékás Lajos, dr. Gárdos Péter; Wolters Kluwer, Budapest 2014.

⁹ Ptk. Második Rész IX. címéhez fűzött Indokolásból

A 2013. évi CLV. törvény egyértelműen rendezi, hogy a támogatott személy kérelmére, a vonatkozó jogszabályokban meghatározott módon a támogató azoknál a közigazgatási, polgári és büntető eljárási cselekményeknél jelen lehet, amelyekben a támogatott személy érintett, és vele az eljárási cselekmény rendjét meg nem zavaró módon egyeztetethet. Jelen lehet a támogató a támogatott személy jognyilatkozatának megtételekor, és tanácsaival, tájékoztatásával a támogatott személy jognyilatkozatának megtételét elősegítheti, azonban nem veheti át a döntést támogatójától. A támogató a segítségét, tanácsát szóban, személyes jelenlétével nyújtja.

A támogatott személy kérelmére vagy a gyámhatóság felhívására azonban írásba kell foglalnia a támogatónak, hogy miben segítette és milyen tanáccsal látta el támogatottját. Az írásba foglalás a támogató alkalmasságának, a támogatottjával való esetleges érdekellentétnek a megítélése szempontjából is lényeges. A támogató kétféle dokumentummal – a kirendeléséről szóló határozattal vagy a gyámhatóság által e célból kiállított tanúsítvánnyal – igazolhatja támogatói minőségét.¹⁰

Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot először 1990-ben értelmezte, amikor megállapította, hogy azaz ún. „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazása. Rámutatott, hogy a modern alkotmányok, illetve alkotmánybírói gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. [8/1990. (IV.23.) AB határozat]

Egy évvel később a testület az emberi méltóságot és életet tekintette az egyik olyan tényezőnek, amely által a jogképes ember a szintén jogképes jogi személyektől elhatárolható. Indokolása szerint az ember jogi alaphelyzetéhez hozzátartozik két „tartalmi” alapjog is, amely a jogképesség formális kategóriáját kitölti, és a „személy” emberi minőségét kifejezi. Az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy *van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany marad, s nem válhat eszközzé, tárggyá.*¹¹

A fentiek alapján a vizsgálatom feltárta, hogy a hozzám forduló cselekvőképességét a bíróság nem korlátozta – számára a legutóbbi szakvélemény szerint támogató kirendelése válhat szükségessé –, így panaszos cselekvőképes személy, aki a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltóság alapján az önrendelkezési és a cselekvési szabadságával élve önállóan tehet és vonhat vissza bármiféle jognyilatkozatot, így vagyonaival is önállóan és szabadon rendelkezhet, beleértve a jelen ügyben a Down Alapítvány Gondozóháza kezelésében lévő összeget is.

Mindezekre tekintettel *megállapítható, hogy a Fogyatékosok Fejlődését Szolgáló Magyar Down Alapítvány Gondozóháza vezetőjének eljárása – miszerint a cselekvőképességében nem korlátozott panaszost megillető pénzüsszeggel nem számolt el és nem adta azt át panaszos részére – a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékosokkal 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.*

¹⁰ A támogatott döntéshozatalról szóló 2013. évi CLV. törvény 4. § (3) bekezdéséhez fűzött Indokolásból

¹¹ Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez; felelős szerkesztő: dr. Takács Tibor; Wolters Kluwer Kft.; Budapest 2013.

6. Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében az Ajb. 32. § -a alapján felkérem az *Értelmi Fogyatékosok Fejlődését Szolgáló Magyar Down Alapítvány Gondozóháza intézményvezetőjét*, hogy a jelentésben foglaltakra tekintettel végezzen elszámolást és bocsássa panaszos rendelkezésére a kezelésükben lévő, azonban panaszost megillető pénzösszeget.

Budapest, 2015. június

Székely László sk.