

Hadi Nikolett PhD-hallgató,  
Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Alkotmányjogi Tanszék

## A fogyatékossgal élő személyekre vonatkozó joggyakorlat értékelése (Az Alkotmánybíróság gyakorlata)

### 1. Bevezetés

A fogyatékossgal élő embereket érintő jogvédelem az egyenjogúságra vonatkozó fogalmi értelmezés kitágulása következtében jelent meg az alapjogok katalógusában. Ennek oka, hogy a fogyatékossg olyan adottság, amely gyakran kedvezőtlen befolyást gyakorol az egyenjogúság tényleges megvalósulására, megváltoztatja az alapjogok érvényesülésének feltételeit. A jogegyenlőség megteremtése előfeltételezi, hogy az érintett társadalmi csoport számára rendelkezésre álljanak a tényleges jogérvényesítés lehetőségei.<sup>1</sup>

Véleményem szerint a fogyatékossgal élő személyek vonatkozásában a jogérvényesítési eszközök kialakítása azért nehéz, mert különböző fogyatékos adottságuk miatt olyan heterogén személyi kört<sup>2</sup> alkotnak, amelyen belül valamennyi fogyatékos csoport<sup>3</sup> eltérő korlátokba ütközik jogai érvényesítése során.<sup>4</sup> Ebből következik, hogy a fogyatékossg típusához, valamint súlyához illeszkedő differenciált jogalkotás, illetve

<sup>1</sup> Kiss Barnabás: A jog egyenlősége – Az egyenlőség joga. Az egyenjogúság problémája a magyar közjog fejlődésében. SZEK JGYF Kiadó, Szeged 2006. 168. o.

<sup>2</sup> A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) 4. §-a alapján fogyatékos személy „az, aki érzékszervi - így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során.” A fogyatékossg fogalmáról lásd bővebben Halmos Szilvia: Esélyteremtés vagy önkény? A fogyatékossg fogalma a magyar és a német jogban. Fundamentum 2007. 4. szám 95-102. o., Hadi Nikolett: A fogyatékossg fogalmának változása a paradigmaváltás tükrében. In: PhD Tanulmányok 9. (szerk. Ádám Antal) PTE ÁJK Doktori Iskolája, Pécs 2010. 259-282. o.

<sup>3</sup> A jogalkotó adott fogyatékos csoporton belül is fokozatokat állít fel, az egyes csoportok között a fogyatékossg súlyossága, az egészségkárosodás mértéke alapján tesz különbséget.

<sup>4</sup> A Fot. preambulumban kiemeli, hogy a fogyatékossgal élő emberek a „mindenkit megillető jogokkal és lehetőségekkel csak jelentős nehézségek árán vagy egyáltalán nem képesek élni.”

joggyakorlat megteremtése garanciális jelentőségű. Elgondolkodtató annak a figyelembevétele is, hogy a súlyos fogyatékossgal élő emberek gyakran egyáltalán nem képesek arra, hogy érvényesítsék jogaikat, illetve nem tudnak fellépni az őket ért jogsérelmekkel szemben sem. Esetükben ezért magának a jogérvényesítés iránti hozzáférhetőség tudatosításának,<sup>5</sup> valamint az ehhez szükséges megfelelő közvetítő csatornák biztosításának<sup>6</sup> is kiemelt szerepe van.

Magyarországon a fogyatékossgal élő személyek egyenjogúsága megteremtésének igénye szükségessé tette, hogy a törvényi szabályozás a diszkrimináció tilalmát olyan többletjogok rögzítésével egészítse ki, amelyek lehetővé teszik a fogyatékossgból eredő hátrányok mérséklését.<sup>7</sup> A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) alapján az állam a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban<sup>8</sup> köteles gondoskodni a fogyatékossgal élő személyeket illető jogok érvényesítéséről, a hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről.<sup>9</sup> Mivel a fogyatékossgal élő emberek a „mindenki mással egyenlően megillető jogaikkal állapotukból fakadóan kevésbé tudnak élni, ezért indokolt, hogy minden lehetséges módon előnyben részesüljenek.”<sup>10</sup>

A következőkben a fogyatékossgal élő személyek jogait érintő alkotmánybírósági gyakorlat alapvető összefüggéseinek bemutatásán keresztül töreksem érzékeltetni, hogy milyen jellegű – intézményvédelmi kötelezettségként is értelmezhető – állami részfeladatok kerülnek előtérbe a fogyatékossgal élő emberek alapjogainak gyakorlásakor. Emellett

<sup>5</sup> Véleményem szerint ez azt jelenti, hogy a fogyatékossgal élő személyt az egyéni képességeihez leginkább alkalmazkodó módon tájékoztatni kell az őt megillető jogokról, valamint a jogvédelemben résztvevő fórumokról. Hangsúlyozandó, hogy garanciális jelentősége van annak, hogy a tudatosítás folyamata társadalmi szinten is megtörténjen.

<sup>6</sup> Ilyen például a média, vagy a tudatosság növelését célzó különféle oktatási, képzési programok. Fontos kiemelni a jogsegélyszolgálat elengedhetetlen szerepét a jogérvényesítés előkészítésében és megvalósulásában.

<sup>7</sup> Az egyenjogúság értelmezésének változását mutatja a fogyatékossgal élő személyekre vonatkozó törvény megalkotásának története. Az első törvényjavaslat 1993-ban került az Országgyűlés elé, a fogyatékossg miatti diszkrimináció okán lehetővé tette volna az igazságszolgáltatási út igénybevételét. Az 1997. évi törvényjavaslat az antidiszkriminációs rész mellett azt is tartalmazta, hogy a tényleges esélyegyenlőség kialakításához milyen feladatok megvalósítása szükséges. Erről lásd bővebben Tausz Katalin: Egyenlőtlenségek és különleges bánásmód. Adalékok a fogyatékosok esélyegyenlőségéről szóló törvény születési történetéhez. In: Halmai Gábor (szerk.): A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig. A jog lehetőségei és korlátai. AduPrint-INDOK, Budapest 1998. 199-200. o.

<sup>8</sup> Úgy vélem, hogy külön elemzés tárgyát érdemelné annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy „a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban köteles” kitétel tartalmaz-e speciális értelmezést a fogyatékossgal élő személyek viszonylatában, vagy csupán általánosságokat meg nem haladó jogszabályi rendelkezéssel állunk szemben.

<sup>9</sup> Fot. 2. § (5) bek.

<sup>10</sup> Fot. 3. §

Georg Jellinek és Robert Alexy státustanának fényében vizsgálom az állam szerepvállalását a fogyatékossgal élő személyek alapvető jogainak biztosításával kapcsolatban.

## **2. A fogyatékossgal élő emberek alapjogainak biztosítására irányuló állami szerepvállalás**

### **2.1. Az előnyben részesítés megvalósítása**

Magyarországon az alkotmányi szabályozás nem nevesíti külön a fogyatékossgat a hátrányos megkülönböztetés tilalmi szempontjai között. Az Alkotmányban szereplő „bármely megkülönböztetés” kitétel, valamint a kifejezetten megnevezésre kerülő diszkriminációs okok után említett „egyéb helyzet szerinti különbségtételre” utalás világossá teszi, hogy a megkülönböztetés indokainak felsorolása példálózó jellegű, azaz az Alkotmány diszkriminációs szabálya nyitott.<sup>11</sup> A fogyatékossg az „egyéb helyzet” kategóriájába sorolható.

Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta az Alkotmány 70/A. §-ának értelmezésével összefüggő kérdéseket. Véleményem szerint ennek során tett megállapításai kifejezetten a fogyatékossgal élő személyekre vetítve a következőképpen értelmezhetőek. Az Alkotmánybíróság kifejezésre juttatja a jogegyenlőség lényegét, azaz azt, hogy az állam mint közhatalom, mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden – így egyértelműen a fogyatékossgal élő – ember számára is. A fogyatékossg miatti megkülönböztetés sértheti az emberi méltósághoz való jogot, ezért a diszkrimináció tilalma nemcsak a fogyatékossgal élő személyek emberi, illetve alapvető állampolgári jogaira irányadó, hanem kiterjed az egész jogrendszerre, így vonatkozik az előbbieken nem említett jogokra is.<sup>12</sup> A fogyatékossgal élő emberek esetében a jogegyenlőség azonban nem értelmezhető úgy, hogy a fogyatékos adottságot ne kellene figyelembe venni. Az Alkotmánybíróság megfogalmazza, hogy „a jogegyenlőség nem jelenti a természetes személyeknek a jogon kívüli szempontok szerinti egyenlőségét is.”<sup>13</sup> A fogyatékossgal élő embereknek ugyanolyan jogaik vannak, mint a társadalom többi tagjának. Ez azonban nem azt foglalja magában, hogy fogyatékossguk vonatkozásában ténylegesen nem különböznek másoktól. Az államnak joga, meghatározott körben pedig kötelezettsége is, hogy a jogalkotás

---

<sup>11</sup> Györfi Tamás – M. Tóth Balázs: „70/A. § [A diszkrimináció tilalma]” In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest 2009. 48. msz.

<sup>12</sup> Vö. a 61/1992. (XI. 20.) AB határozattal. ABH 1992. 280, 281

<sup>13</sup> 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992. 280, 282

során figyelembe vegye az érintettek fogyatékos állapotát, illetve tekintettel legyen az emberek között ténylegesen meglévő különbségekre.<sup>14</sup> Véleményem szerint – mivel a jogegyenlőség értelmében a valójában egymástól különböző helyzetű emberek is azonos jogokkal rendelkeznek – az állam kötelezettsége, hogy a hátrányosabb helyzetben lévők joggyakorlásának feltételeit erősítse,<sup>15</sup> többlet lehetőségeket biztosítson a részükre. A fogyatékossgal élő személyek tekintetében az előnyben részesítés indoka éppen az, hogy segítségével ellensúlyozhatók az önhibán kívül bekövetkezett hátrányok. Az „állam jogszerűen tehet különbséget az állampolgárai között abban az esetben, ha célja az esélyegyenlőség előmozdítása.”<sup>16</sup> Lényeges azonban hangsúlyozni, hogy a fogyatékos adottság miatti jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait „azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével” szükséges kialakítani.<sup>17</sup>

A fogyatékossgal élő személyek előnyben részesítésével kapcsolatban fontos kiemelni, hogy annak alkalmazása minősülhet az egyenlő bánásmód követelményéből fakadó kötelezettség teljesítésének, ugyanakkor pozitív diszkriminációnak is.<sup>18</sup> Amennyiben a jogszabály szabályozási koncepciója alapján az előnyben részesített és az előnyben nem részesített személyek nem alkotnak homogén csoportot, akkor megvalósul az egyenlő bánásmód követelményből adódó különbségtétel. Abban az esetben viszont pozitív diszkriminációról van szó, amikor az előnyben részesített, illetve nem részesített csoportok homogén csoportokat képeznek. Ilyenkor ugyanis a különbségtétel azonos jogi helyzetben lévő emberek között történik. Az előbbieket mentén megállapítható, hogy a lényegi törekvés minden esetben annak vizsgálata, hogy a fogyatékossgal és az azzal nem élők adott előny vonatkozásában heterogén személyi kört alkotnak-e.<sup>19</sup> Az alapvető kérdés tehát az, hogy a biztosítani kívánt előny ténylegesen előnyt jelent-e mindkét vizsgált csoport esetében, jelen esetben a fogyatékossgal nem élők számára is. Nemleges válasz esetén nem beszélhetünk pozitív diszkrimináció alkalmazásáról, hiszen az egyenlő bánásmód követelményéből fakad az egyenlő feltételek megteremtésének kötelezettsége, mert a különböző körülményeket eltérően kell kezelni.

---

<sup>14</sup> Vö. a 61/1992. (XI. 20.) AB határozattal. ABH 1992. 280, 282

<sup>15</sup> Így például a fogyatékossgal élő személyek választójogának gyakorlásával összefüggésben kiemelten fontos a könnyen érthető szavazási anyagok biztosítása, valamint a választással kapcsolatos információk hozzáférhetőségének és értelmezésének előmozdítása.

<sup>16</sup> Györfi – M. Tóth: i. m. 149. msz.

<sup>17</sup> Vö. a 9/1990. (IV. 25.) AB határozattal. ABH 1990. 46, 48

<sup>18</sup> Györfi – M. Tóth: i. m. 153. msz.

<sup>19</sup> Az akadálymentesítés megteremtése szintén alkotmányos kötelezettség.

Véleményem szerint az elhatárolás nehézsége leginkább az egyes fogyatékos csoportok esetében kerül előtérbe. Nézetem szerint tág értelemben a fogyatékossgból eredő hátrányok – legyenek azok különböző jellegűek, illetve súlyúak is – olyan „közös nevezőt” hoznak létre, amely az előnyben részesítés minősítése szempontjából egymással homogén fogyatékos csoportokat alakít ki. A különböző fogyatékossgok kezelése azonban különböző intézkedéseket igényelhet, ez a kívánalom pedig az adott fogyatékossg igényeihez illeszkedő kezelési módokhoz vezethet. Az előnyök tehát különféleképpen, eltérő színtereken jelentkehetnek, alapjuk azonban mindig valamely fogyatékossgból adódó hátrány kompenzálására irányul. Véleményem szerint szűken értelmezve ezért mindig adott előnnyel összefüggésben szükséges megvizsgálni, hogy adott fogyatékos csoportok egymással homogén vagy heterogén csoportokat képeznek-e. Úgy vélem, hogy a jogérvényesítés szemszögéből a szűk felfogás közvetítése a célravezető.

## 2.2. A pozitív státushoz kapcsolódó alapjogi pozíció előtérbe kerülése

A fogyatékossgal élő embereknek ugyanolyan jogaik vannak, mint a társadalom többi tagjának. Fogyatékossgukból adódóan azonban különleges felelősség jön létre az állam és más jogalanyok vonatkozásában: figyelembe kell venni élethelyzetüket és az abból származó speciális jogaikat, és meg kell teremteni az említett jogok érvényesítési kereteit is. Nézetem szerint a fogyatékossgal élő személyek esetében az emberi jogok előtérbe helyezése nem azt jelenti, hogy részükre új alapvető jogokat kell létrehozni. Sokkal inkább annak lehetővé tételéről van szó, hogy a fogyatékossgal élő emberek ténylegesen gyakorolhassák a már meglévő, a társadalom többi tagjával azonos alapjogaikat. „Az alapjogok mint alanyi jogok főleg a jogosított jogalany és az állami szervek közötti jogviszonyokban testesülnek meg és érvényesülnek.”<sup>20</sup> Ebből következik, hogy az állam az alapvető jogok kötelezettjeként köteles biztosítani, hogy egyetlen szervének intézkedése se sértse az említett jogokat. Emellett az alapjogokból eredő állami kötelezettségvállalás teljesítésének követelménye meghatározott állami magatartásokat is megalapoz. A fogyatékossg alkotmányjogi értelmezésével összefüggésben kiemelkedő jelentőségű kérdés, hogy a fogyatékossgal élő ember adott

---

<sup>20</sup> Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 50. o. Nem feledkezhethünk meg azonban arról, hogy az alapjogoknak létjogosultságuk van az egyén-egyen viszonylatában is.

alapjoggal kapcsolatban mit követelhet az államtól.<sup>21</sup> A válasz Jellinek és Alexy elméleteivel hozható összefüggésbe, akik kutatásaik során az alapjogi (közjogi) alanyi jog<sup>22</sup> tartalmát az egyén és az állam viszonylatában vizsgálták. Jellinek státustanában a status negativus az egyéni szabadságszférát jelenti. Az individuális szabadság azon szegmenséről van itt szó, amelyben szigorúan egyéni célok valósulhatnak meg. Az egyéni szabadságnak az a területe ez, „ahol nem érvényesül az állam hatalma, a közösség nem avatkozik be a közjog eszközeivel az egyén életébe, tevékenységeibe.”<sup>23</sup> Alexy nézete alapján a szűkebb – valójában a jellineki – értelemben vett negatív státus kizárólag a védelem nélküli szabadságokat foglalja magában. A jellineki értelmezésen túlmenő, tágabb értelemben felfogott negatív státus azonban azokat a védelmi jogokat is jelenti, amelyek az államot tartózkodásra, negatív cselekvésre jogosítják. Ádám Antal szerint<sup>24</sup> alig lehet vitatni, hogy az emberi méltóság általános jogának alkotmányi elismerését követően a jellineki „negatív státus is nagy mértékben összezsugorodik.” Úgy vélem, hogy a fogyatékossgal élő emberek aspektusából a szűk értelemben vett negatív státus „zsugorodása” fokozottan jellemző, mert az emberi méltóságnak esetükben különösen érzékeny szerepe van. A méltóság ugyanis az életben való létezés módját fejezi ki, ennek a létezési módnak a fogyatékossga tekintettel való kialakítása véleményem szerint alkotmányos követelmény. Megvalósításában elengedhetetlen az állam szerepe, legyen szó akár negatív, akár pozitív állami cselekvésről. Ezért úgy látom, hogy a fogyatékossgal élő személyek szempontjából a pozitív státushoz<sup>25</sup> kapcsolódó alapjogi pozíció kerül előtérbe, mert ez az érintett számára jogot keletkeztet arra, hogy az állam cselekedjen. Alexy tanában a szűkebb értelemben vett pozitív státus a szociális alapjogokat fedi le, ezáltal a fogyatékossga okán nyújtandó szociális juttatások, szolgáltatások iránti igény alapját képezi. A tágabb értelemben felfogott pozitív státus az állam azon

<sup>21</sup> A státustanról lásd bővebben Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007. 108-111. o.

<sup>22</sup> Az alkotmányjogi (közjogi) alanyi jog nem azonos a magánjogi alanyi joggal. A magánjogi alanyi jog ugyanis a vagyoni viszonyokban kerül alkalmazásra a magánfelek között. Az alapjogok azonban alapvetően az állami szervek cselekvéseivel szemben nyújtanak védelmet. „Az alkotmányban alapjog képében megfogalmazott alanyi jog általában általánosan, ritkábban részletesen megfogalmazott, ezzel szemben az alacsonyabb jogforrási hierarchiai szinten szabályozott magánjogi alanyi jog részletesen körülírt.” Az eltérések indokolják az eltérő fogalomhasználatot, alapjogok esetében az (alapjogi) közjogi alanyi jog kifejezés használatát. Lásd Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006. 33. o.

<sup>23</sup> Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 90. o.

<sup>24</sup> Ádám Antal: Az emberi és állampolgári jogok jellegéről és korlátairól. Jogtudományi Közlöny 1993. 11. sz. 414. o.

<sup>25</sup> A szűkebb értelemben felfogott pozitív státushoz kapcsolódó jogok kizárólag az állam pozitív cselekvésére jogosítanak. Jellinek rendszerében a szűkebb értelemben vett negatív státushoz kapcsolódó védelmi jogok a tágabb értelemben vett pozitív státus egy alcsoportját alkotják. Lásd Drinóczi: i.m. 109. o.

döntésével azonos, amely „cselekvést vagy nem cselekvést eredményez, és jogalkotási, intézményi és eljárási garanciák képében jelenik meg.”<sup>26</sup> Alexy nézete alapján tehát a tágabb értelemben vett pozitív státushoz olyan jogok is tartoznak, amelyek az állam pozitív, és olyanok is, amelyek negatív magatartására jogosítanak. Úgy vélem ebből levezethető, hogy államot a szubjektív alapjogok védelme mellett jelentősebb intézményvédelmi kötelezettség terheli, amely utóbbi objektív jogvédelemnek a fogyatékossgból eredő hátrányok mérséklése vonatkozásában különösen kiemelt szerepe van. Véleményem szerint az Alkotmánybíróság fogyatékossgal összefüggésbe hozható határozatai tükrében ilyen állami intézményvédelmi kötelezettséget jelent például a fogyatékossgal élő személyek cselekvőképességének gyakorlására vonatkozó jogalkotási és intézményi garanciák kialakítása, a pénzbeli ellátások igénylésére vonatkozó jogszabályok megalkotása, a felsőoktatáshoz való másokkal azonos alapú hozzáférés biztosítása.

### 3. Állami kötelezettségek megjelenése az Alkotmánybíróság határozataiban

#### 3.1. A cselekvőképesség gyakorlására vonatkozó jogalkotási és intézményi garanciák kialakítása

A cselekvőképesség korlátozása esetén olyan jogkorlátozásról van szó, amely a teljes alapjogi katalógust érinti. A korlátozás mértékét az befolyásolja, hogy „az egyes alapjogok mennyire állnak szoros összefüggésben az önrendelkezési joggal.”<sup>27</sup> Véleményem szerint ezért az állam intézményvédelmi kötelezettsége, hogy a szükségesség és az arányosság elvét szem előtt tartva, a nemzetközi emberi jogi normákkal összhangban kialakítsa a fogyatékossgal élő személyek cselekvőképességének gyakorlására vonatkozó jogalkotási és intézményi garanciákat. Az állami kötelezettségvállalás tükrében kiemelkedő jelentőségű, hogy a cselekvőképességgel és a gondnoksággal összefüggésben paradigmaváltást képviselő változások kerültek elfogadásra az új Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvényben. A tervezett új Ptk. ugyanis a fogyatékossgal élő emberek személyes döntési autonómiájának kiteljesedése vonatkozásában nagy előrelépést jelentő jogintézményeket tartalmaz.<sup>28</sup> Az Alkotmánybíróság azonban az 51/2010. (IV. 28.) AB határozatban<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> U. o. 110. o.

<sup>27</sup> Schiffer András: A korlátlan jogkorlátozás vége? Fundamentum 2000. 2. szám 97. o.

<sup>28</sup> Ilyen jogintézmény az előzetes jognyilatkozat, a támogatott döntéshozatal, a cselekvőképességet korlátozó gondnokság. Az arányosság és a szükségesség elvéből következik, hogy az új, tervezett törvényi szabályozás alapján a bíróság senkit nem helyez kizáró gondnokság vagy általánosan korlátozó gondnokság alá.

alkotmányellenessé nyilvánította az új Ptk. hatálybaléptetéséről szóló törvény (Ptké.) egyes rendelkezéseit.<sup>30</sup> Az új Ptk. első két könyve a Ptké. alapján május 1-jén nem lépett hatályba. Az alkotmánybírósági határozat<sup>31</sup> alapján a testület nem vizsgálta a cselekvőképességre vonatkozóan megállapított, alapjogi megközelítésre alapozó szabályozás érdemét.<sup>32</sup> A fogyatékossgal élő emberek szempontjából különösen meghatározó Kiss László alkotmánybíró párhuzamos indoklásában kifejtett álláspontja, amely alapján a fogyatékossgal élő személyek jogait kiterjesztő szabályozás in bonam partem természetű, „a velük szerződéses jogviszonyba kerülő cselekvőképes jogalanyok számára pedig a törvényhozó kellő felkészülési időt biztosított az új szabályok alkalmazására.” Úgy vélem ez a megfogalmazás a helyes megközelítést képviseli. Ezt támasztja alá az is, hogy a civil összefogás szervezetei ellenbeadványukban részletesen felsorolták a különböző tárcák, valamint a civil társadalom intézkedéseit a jogalkalmazók felkészítését illetően. A beadvány emellett hangsúlyozta, hogy mintegy nyolcvanezer nagykorú, gondnokság alatt álló fogyatékossgal élő személy várta, hogy 2010. május 1-jén megváltozzon polgárjogi státusa.<sup>33</sup> Az érintettek azonban „bizonytalan ideig továbbra is cselekvőképességüktől megfosztott állampolgárok” maradnak, mert a testület döntése következtében egyelőre az látszik, hogy a tervezett új Ptk. és a cselekvőképességre vonatkozó szabályok nem fognak hatályba lépni a közeljövőben. Az új Kormány új bizottságokat állít fel, ezeknek feladata egy új Polgári Törvénykönyv javaslat kidolgozása.

Véleményem szerint az állam köteles kialakítani az önrendelkezést erősítő cselekvőképességi szabályokat. A *Magyar Fogyatékosügyi Civil Caucus párhuzamos jelentésében foglaltak alapján a cselekvőképességgel összefüggésben emellett intézményvédelmi kötelezettségként értelmezhető például* a támogatott döntéshozatalt

<sup>29</sup> Az Alkotmánybíróság eljárása nem terjedt ki az új Ptk. első két könyvének tartalmi megvizsgálására.

<sup>30</sup> Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 2010. évi XV. törvény 1. § (1) bekezdése, valamint 208. §-a alkotmányellenes, ezért azokat megsemmisítette. Valamint rögzítette, hogy a nagykorú személy döntéshozatalának és jognyilatkozata megtételének segítéséhez kapcsolódó polgári nemperes eljárásokról szóló 2010. évi XVII. törvény 15. §-a alkotmányellenes, ezért azt megsemmisítette.

<sup>31</sup> A határozat bemutatásáról lásd Kocsis Miklós: Alkotmánybírósági döntés az új Ptk. hatálybaléptetésével összefüggésben. Közjogi Szemle 2010. 2. szám 57. o.

<sup>32</sup> Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint a bevezetésre kerülő „változások – jóllehet összességében a nem teljesen cselekvőképes nagykorú személy önrendelkezési jogának erősítése irányába hatnak – oly módon hátrítanak fokozott kockázatot a címzettek (különösen a gondnokokra, a támogató személyre és a gondnokolt személyekkel magánjogi viszonyba kerülő más személyekre), hogy a megismerés és a felkészülés megfelelő lehetőségének hiánya sérelmet okozhat az érintettek számára a jognyilatkozataik megtételénél.”

<sup>33</sup> Fogyatékos személyek jogai vagy fogyatékos jogok? A MAGYAR FOGYATÉKOSÜGYI CIVIL CAUCUS PÁRHUZAMOS JELENTÉSE AZ ENSZ EGYEZMÉNYRŐL. SINOSZ – MDAC – FESZT, Budapest 2010. 71-72. o.



elterjesztő modellprogramok ösztönzése és finanszírozása, a fogyatékossgal élők szervezeteinek kapacitás fejlesztése, a támogatók képzésének előmozdítása, a minőségellenőrzés bevezetése, valamint a tudatosság növelésének biztosítása.<sup>34</sup>

### 3.2. A pénzbeli ellátások szolgáltatásával összefüggő jogszabályi háttér kialakítása

Az Alkotmány 70/E. §-ában szereplő szociális biztonsághoz való jog „a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.”<sup>35</sup> A szűk értelemben vett pozitív státus az ellátáshoz való alanyi jogot jelenti.<sup>36</sup> A fogyatékossgal élő személyek számára biztosított ellátási formák közül kiemelkedik a pénzügyi támogatás szerepe.<sup>37</sup> Véleményem szerint a tágabb értelemben felfogott pozitív státus alapján az állam intézményvédelmi kötelezettsége, hogy megteremtse azokat az intézményi és jogi feltételeket, amelyek alapján a fogyatékossgal élő személy pénzbeli ellátást igényelhet. Emellett garanciális jelentőségű, hogy a megalkotott jogszabályok alkotmányellenessége esetén Alkotmánybírósághoz lehet fordulni.

#### a) A fogyatékossgai támogatás alanyi körének meghatározásakor jelentkező nehézségek

A pénzbeli ellátások közül a fogyatékossgai támogatással összefüggésben a támogatás alanyi körének meghatározásakor, az azonos körbe tartozó személyek kijelölését illetően jelentkezett ellentmondás. A nehézség az alkotmánybírósági gyakorlatban is megmutatkozott. Az Alkotmánybíróság 2002. december 17-én kelt 462/B/2002. számú határozatában az indítványozó ugyanis alkotmányellenesnek, az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésébe ütközőnek tartotta a Fot. 23. § (1) bekezdése d) pontjában,<sup>38</sup> és a súlyos fogyatékossg

<sup>34</sup> U. o. 76. o.

<sup>35</sup> 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251, 254

<sup>36</sup> Az Alkotmány szövege felsorolja azokat a jogcímeket, amelyekre utalva hivatkozni lehet a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogra. Meglátásom szerint ezek közül a fogyatékossgal élő személyekkel összefüggésben a betegség, valamint a rokkantság kifejezések kerülnek előtérbe. Annak ellenére célszerű volna pontosítani az alanyi körbe tartozók körét, hogy az Alkotmány kommentárja alapján az említett felsorolás példálózó jellegűnek tekintendő. Lásd erről Juhász Gábor: „70/E. § [A szociális biztonsághoz való jog]” In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest 2009. 8. msz.

<sup>37</sup> A szociális ellátás adatairól lásd bővebben az új Országos Fogyatékosügyi Programról szóló 10/2006. (II. 16.) számú OGY határozatot.

<sup>38</sup> A Fot. indítvánnyal támadott rendelkezése az indítvány megtételekor a következő volt:

“23. § (1) Fogyatékossgai támogatásra az a 18. életévét betöltött súlyosan fogyatékos Magyarországon élő magyar állampolgár, továbbá bevándorlási engedéllyel rendelkező külföldi, valamint a magyar hatóságok által menekültként elismert azon személy jogosult, akinek

minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékossgai támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 1. § (4) bekezdésében foglaltakat.<sup>39</sup> A hátrányos megkülönböztetést abban látta, hogy a vizsgálni kért rendelkezések a fogyatékossgai támogatásból<sup>40</sup> kirekesztik a mozgáskorlátozott személyeknek azt a csoportját, akik a helyváltoztatáshoz nem használnak<sup>41</sup> semmiféle segédeszközt.<sup>42</sup> Az állam támogatásai a fogyatékossgal élő személyek hátrányainak kiegyenlítését célozzák. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az azonos méltóság jogából esetenként adódhat az is, hogy a javakat és az esélyeket mennyiségileg is egyenlően kell elosztani. Mindazonáltal, ha valamely Alkotmányba nem ütköző társadalmi cél, vagy alkotmányos jog csak úgy érvényesíthető, hogy a szűkebb értelemben vett egyenlőség nem tud megvalósulni, akkor az ilyen módon létrejövő pozitív diszkrimináció nem tekinthető alkotmányellenesnek.<sup>43</sup> A testület megfogalmazta, hogy „önmagában nem eredményez alkotmányellenességet az, ha a jogalkotó – a nemzetgazdaság teherbíró képességére tekintettel – a fogyatékosok különböző csoportjai közül a fogyatékossg súlyossága, az egészségkárosodás mértéke alapján tesz különbséget a támogatásra való jogosultság alanyi körének meghatározásakor.”<sup>44</sup> Úgy vélem, hogy az előbbieket mentén egyértelműen látszik, hogy a fogyatékossg miatti diszkrimináció tilalmának értelmezését kifejezetten meghatározza, hogyan történik az egyes fogyatékos csoportok között fellelhető különbözőségek kezelése, hogyan alakul a csoportismérvek elhatárolása.

Az előbbieken ismertetett alkotmánybírósági határozat értelmezését a 2005. december 12-én kelt 999/B/2001. AB végzés vezette tovább, amelynek vonatkozásában az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette. Ennek alapja, hogy az indítványozó a súlyos fogyatékossg minősítéséről szóló kormányrendelet tekintetében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte, mert a támadott rendelkezések a súlyos mozgáskorlátozott személyek közé nem vonták be azokat az érintetteket, akik valamilyen

(...)

d) a mozgásrendszer károsodása, illetőleg funkciózavara miatt helyváltoztatása a külön jogszabályban meghatározott segédeszköz állandó és szükségszerű használatát igényli (mozgásszervi fogyatékos)”.

<sup>39</sup> A kormányrendeletet azóta többször módosították.

<sup>40</sup> A Fot. 22. §-a alapján a fogyatékossgai támogatás a súlyosan fogyatékos személy részére az esélyegyenlőséget elősegítő, havi rendszerességgel járó pénzbeli juttatás. A támogatás célja, hogy anyagi segítséggel járuljon hozzá a súlyosan fogyatékos állapotból eredő társadalmi hátrányok mérsékléséhez.

<sup>41</sup> Az indítványozó szintén nem használt segédeszközt.

<sup>42</sup> Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt.

<sup>43</sup> 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990. 46, 48-49

<sup>44</sup> 462/B/2002. AB határozat, ABH 2002. 1384, 1389

okból nem az ott írt segédeszközöket használják.<sup>45</sup> Emellett az indítványozó szerint a rendelet a súlyos fogyatékossgal minősítésénél a mozgásszervi fogyatékos fogalmát a Fot. fogyatékos fogalmához képest szűkítően határozta meg, amely meghatározás így sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Az alkotmánybírósági eljárás megállapította, hogy az indítvány benyújtása után az indítványozó által sérelmezett szabályozást többször módosították. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben az eljárást azért szüntette meg, mert az indítvány utólagos absztrakt normakontrollra irányult, és a támadott rendelkezések időközben lényegesen megváltoztak. Ezzel kapcsolatban szükséges megjegyezni, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2001-es vizsgálata során már megállapította, hogy a jogalkotó nem az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kezelte a súlyos mozgássérült személyek azon csoportját, akik súlyos mértékben fogyatékossgal élők, de nem képesek saját magukat ellátni, ezért az ebből fakadó társadalmi hátrányokkal és költségekkel szembe kell nézniük, ugyanakkor nem használják a felsorolásban meghatározott segédeszközöket. Az ombudsmani álláspont alapján „a jogalkotó indokolatlanul és önkényesen tett különbséget a sérülés, a fogyatékossgal mértéke és az ebből fakadó társadalmi hátrányok szempontjából homogénnek tekinthető csoporton belül és rekesztette ki a támogatásból a mozgássérültek fent említett részét.”<sup>46</sup> A biztos a súlyosan fogyatékos, segédeszközt nem használó mozgáskorlátozott emberek vonatkozásában az emberi méltósághoz való joggal, ezzel együtt a diszkrimináció tilalmával és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben visszasságot állapított meg. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a szociális és családügyi miniszter részére ajánlást tett a jogszabályok módosításának kezdeményezésére, és a jogszabályváltozás meg is valósult. A módosítások következtében okafogyottak lettek az Alkotmánybíróság részére előterjesztett indítványok is. A testület ugyanis utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatot a régi helyébe lépő új szabályozás vonatkozásában csak akkor folytat le, ha azt tartalmilag, alkotmányossági szempontból a korábbival azonosnak találja. Ebben az esetben az indítvány benyújtását követően lényegesen megváltoztak a rendelkezések, az új szabályozásra azonban nem érkezett indítvány.

Véleményem szerint fontos kiemelni, hogy a támogatással összefüggésben nem a fogyatékos csoportok közötti megkülönböztetés okoz alkotmányos nehézséget, hanem az, ha a jogalkotó hatalom alapos indok nélkül képez különálló csoportokat az alapvetően azonos körbe tartozó személyek tekintetében. Úgy vélem, hogy az Alkotmánybíróság által a

<sup>45</sup> 999/B/2001. AB végzés, ABH 2005. 1721

<sup>46</sup> Lásd erről bővebben az OBH 5314/2000., és az OBH 4892/2001. számú ügyeket.

462/B/2002. AB határozatban használt „önmagában nem eredményez alkotmányellenességet” kifejezés közvetíti, hogy a fogyatékossgal élő emberek különböző csoportjai közötti megkülönböztetés a támogatások megállapítása során megfelelő indokok mentén megengedett. Alkotmányellenes helyzet akkor alakulhat ki, ha önmagában a kiindulási állapot, az összehasonlítható személyi körök kialakítása nem megfelelő módon történik. Nézetem szerint az Alkotmánybíróság 462/B/2002. számú határozatában szükséges lett volna azt is figyelembe venni, vajon a mozgássérült személyek nevezett csoportjai valóban egymástól különböző hátrányos csoportoknak tekintendők-e. Ennek értelmezése véleményem szerint az ombudsmani álláspontnak megfelelő irányba befolyásolhatta volna az Alkotmánybíróságot, amelynek az alkotmányellenesség megállapítása lehetett volna a következménye.

Az Alkotmánybíróság 2010. június 14-én meghozott 574/B/2003. számú határozatában a fogyatékossgal támogatás jogosulti körével összefüggésbe hozható kérdések ismét előtérbe kerültek úgy, hogy a határozat egyben a pozitív diszkrimináció kérdéseire is elvezetett. Az indítványozó az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésébe ütközőnek vélte, hogy a jogalkotó a Fot. 23. § (1) bekezdésének c) pontja<sup>47</sup> alapján a fogyatékossgal támogatásra jogosultak köréből kizárja az indítványozó által megjelölt értelmi fogyatékosok azon csoportját, akiknek a fogyatékos állapot nem veleszületett, vagy gyermekkorban keletkezett.<sup>48</sup> Az alkotmánybírósági megfogalmazás alapján az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését törvényi intézkedések széles skálája hivatott biztosítani, a különböző szabályozási módok közül a jogalkotó az Alkotmány rendelkezéseit betartva szabadon

<sup>47</sup> „23. § (1) Fogyatékossgal támogatásra az a 18. életévét betöltött súlyosan fogyatékos, az ellátás igénylésének időpontjában Magyarországon élő magyar állampolgár, letelepedett, valamint bevándorolt jogállású személy, továbbá a magyar hatóság által menekültként, illetve hontalanként elismert személy jogosult, akinek (...)

c) értelmi akadályozottsága genetikai, illetőleg magzati károsodás vagy szülési trauma következtében, továbbá tizennegyedik életévét megelőzően bekövetkező súlyos betegség miatt közepesúlyos vagy annál nagyobb mértékű (értelmi fogyatékos), (...).”

<sup>48</sup> A súlyos fogyatékossgal minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékossgal támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 1. § (3) bekezdése szerint a Fot. 23. § (1) bekezdése c) pontjának alkalmazása során értelmi fogyatékosnak az tekintendő, akinek a fogyatékossgal az 1. számú melléklet 3. pontjában meghatározott mértékű. Eszerint „értelmi fogyatékosnak azt a személyt kell tekinteni, aki

a) önellátásra képtelen, ezért állandó ápolásra szorul, beszéde nem alakult ki vagy tagolatlan, tartalom nélküli, s mindezek következtében a mindennapi élet szintjén csak kis mértékben képezhető, és élete más személy állandó segítsége nélkül veszélybe kerülne (IQ pontja 0-19 között határozható meg olyan teszttel, amelynek átlaga száznál van. BNO szerinti besorolása: F 73.), vagy

b) a hétköznapi élet elemi cselekményei területén másokra van utalva, mivel az általános értelmi képessége az adott korosztályú népesség átlagától az első évektől kezdve számottevően elmarad, s amely miatt az önálló élet vezetése jelentősen akadályozott (IQ pontja: 20-49 között határozható meg olyan teszttel, amelynek átlaga száznál van és standard deviációja 15. BNO szerinti besorolása: F 71-F 72.).”

választhat. Az alkotmányi szabályozás külön nem jelöl meg adott intézkedéseket. A testület az ellátások felsorolásával<sup>49</sup> alátámasztva részletesen kifejtette, hogy az állam az indítványozó által megjelölt, értelmi fogyatékossgal élő személyek azon csoportja vonatkozásában is alkalmaz pozitív diszkriminációt, akiknek a fogyatékossga nem gyermekkorban következett be, ezért a támadott rendelkezés nem sérti az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdését. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a „a különböző társadalmi csoportok esélyeinek egyenlőségét nem egy-egy jogszabály, vagy állami intézkedés, hanem jogszabályok és állami intézkedések rendszere révén lehet biztosítani, illetve az állam ilyen módon járulhat hozzá az esélyegyenlőség megteremtéséhez, vagy legalábbis az egyenlőtlenségek csökkentéséhez.”<sup>50</sup> Véleményem szerint a kifejtésre került alkotmánybírósági határozat jelentősége annak kifejezésre juttatása, hogy tételesen meghatározott pozitív diszkriminációra, adott megkülönböztető intézkedésre senkinek nincs alkotmányos joga, a törvényhozó dönt annak alkalmazásáról.

#### **b) A fogyatékossgai támogatás és az emelt összegű családi pótlék, illetve a vakok személyi járadéka iránti egyidejű jogosultság kizárása**

Az államnak kiemelt kötelessége a szociális biztonsághoz való jog megvalósításához szükséges intézmények felállítása és az igénybevételekre szolgáló alanyi jogok biztosítása. E kötelezettség azonban általános jellegű, az állam ugyanis nem köteles pontosan körülhatárolt, meghatározott ellátási formákat garantálni. Az előbbi megállapításhoz illeszkedik, hogy az Alkotmánybíróság a 604/B/2001. AB határozatban elutasította a meghatározott jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat.<sup>51</sup> Jelen esetben az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett, amelyek az alkotmányellenességet<sup>52</sup> abban látták, hogy a fogyatékossgai támogatásra és az emelt összegű

---

<sup>49</sup> Ha valaki 14. életévét követően betegség következtében vált értelmileg fogyatékossgal élővé, akkor adott jogszabályi feltételektől függően fogyatékossgai támogatás, vagy egyéb ellátások illethetik meg: 18. életéve betöltéséig a szülőnek, azt követően a saját részére járó magasabb családi pótlék, legalább két év munkaviszonnyal való rendelkezés esetén pedig a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 23-24.§-a szerint rokkantsági nyugdíj illeti meg. Amennyiben 25. életéve betöltése előtt teljesen munkaképtelenné vált, illetve 80%-os, vagy azt meghaladó mértékű egészségkárosodást szenvedett és egyéb ellátásban nem részesül, a rokkantsági járadékról szóló 83/1987. (XII. 27.) MT rendelet szerint rokkantsági járadékot igényelhet, vagy a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény szerint szociális pénzbeli ellátásra, az egészségkárosodott személyek szociális járadékairól szóló 387/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján szociális járadékra szerezhet jogosultságot.

<sup>50</sup> 725/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 663, 664; 553/B/1994. AB határozat, ABH 1997. 773, 783

<sup>51</sup> Az Alkotmánybíróság 2010. március 22-én hozta meg határozatát.

<sup>52</sup> Fot. 23. § (3) a) és b) pontja, 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 9/B. § (1) bekezdése, a 10. § (1),(2) és (3) bekezdései, valamint a 2. és 3. számú mellékletei

családi pótlékra, illetve a vakok személyi járadékára nem válhat egyidejűleg jogosulttá<sup>53</sup> ugyanazon személy. Az indítványokban szereplő érvelések alapján a vakok járadéka, valamint az emelt összegű családi pótlék Alkotmány által védelemben részesített, szerzett szociális jog.<sup>54</sup> Az Alkotmánybíróság indoklásában utalt arra, hogy korábbi gyakorlata során<sup>55</sup> megállapította: az államnak az Alkotmány 70/E. §-ából eredő kötelezettségei az Alkotmányban általános jelleggel szerepelnek, nem jelentenek alanyi jogot egy bizonyos meghatározott jövedelem megszerzéséhez, vagy ellátásban való részesüléshez. A szociális biztonsághoz való jog külön az egyes ellátásokra nem teremt alkotmányosan védett szerzett jogot. A jogalkotó a szociális tárgyú szabályok megalkotása terén figyelemmel van a gazdaság helyzetére, az ellátórendszerek teherbíró képességére. A szociális ellátások körének kialakítása során azonban nem sérülhetnek olyan Alkotmányban rögzített elvek, mint például a diszkrimináció tilalma. Az érintetteknek – jelen esetben a fogyatékossgal élő embereknek – csak arra vonatkozóan keletkezik alapvető joguk, hogy ellátás iránti igényük elbírálása azonos szempontok szerint, tárgyilagos módon, hátrányos megkülönböztetés nélkül, a vonatkozó eljárási szabályok megfelelő alkalmazása mellett történjen.

### c) A nyugdíj mindenkori legkisebb összegén alapuló ápolási díj

Az Alkotmánybíróság 574/B/2003. számú határozatának kiemelt üzenete véleményem szerint szintén annak ismételt hangsúlyozása, hogy a törvényalkotó szociális gondoskodást célzó feladatainak különböző jogintézmények és intézkedések útján tehet eleget.<sup>56</sup> Az alkotmányi szabályozás azonban nem alakít ki alkotmányos jogot meghatározott támogatási formákra, illetve jogintézményekre. Ebben a határozatban az indítványozó szerint a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 44. § (1) bekezdése alkotmányellenes, mert a törvényi szabályozás az öregségi nyugdíj minimumához viszonyítva határozza meg az ápolási díjat. Nézete szerint a törvényi szabályozás ápolási díjat megállapító

<sup>53</sup> „Fogyatékossgal támogatásra csak az a személy szerezhet jogosultságot, aki – amennyiben magasabb összegű családi pótlékban vagy vakok személyi járadékában részesül – utóbbi ellátásáról lemond.”

<sup>54</sup> Az indítványozók aggályosnak tartották továbbá, hogy az említett ellátások folyósíthatóságáról a jogosultnak kell lemondania, véleményük szerint ez sérti a jogosult emberi méltósághoz való jogát. Emellett kérték az Alkotmánybíróságtól annak vizsgálatát is, hogy a megtámadott rendelkezések megfelelnek-e a diszkrimináció tilalmának, illetve a jogegyenlőségnek. Alkotmányellenesnek vélték továbbá, hogy a magasabb összegű családi pótlékról nem az arra jogosult személynek, hanem közeli hozzátartozójának kell lemondania.

<sup>55</sup> Lásd 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251

<sup>56</sup> Az Alkotmánybíróság 574/B/2003. számú határozatában a már részletezett fogyatékossgal támogatás jogosulti körével összefüggésbe hozható kérdések is előtérbe kerültek.

rendelkezése sérti az Alkotmány 15. §,<sup>57</sup> 17. § és 70/E. §-át. Az indítványozó az alkotmányellenességet abban látta, hogy a jogalkotó nem veszi figyelembe az ápolási tevékenység munkavégzés jellegét, így a díj meghatározását nem igazítja a munkabér legkisebb összegéhez.<sup>58</sup> Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hivatkozott jogszabályhely alkotmányosságát korábban<sup>59</sup> már vizsgálta az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével összefüggésben. Az indítványozó ebben az ügyben is azzal érvelt, hogy mivel az ápolási díj alapja nem a minimálbér, hanem a nyugdíj mindenkori legkisebb összege, így az ápolást végző hozzátartozóknak más munkavállalókkal szembeni hátrányos megkülönböztetése valósul meg. Az Alkotmánybíróság a korábbi indítványt is elutasította és rögzítette, hogy az ápolási díj pénzbeli ellátási forma, amely a szociális rászorultságtól függ, de nem a tartósan gondozásra szoruló személy részére jár. Az ő részére ugyanis maga az otthoni ápolás mint ellátás jár, amelynek egyik módját jelenti, ha az ápolást az érintett közeli hozzátartozója nyújtja. Ennek értelmében az ápolási díj vonatkozásában az ápolási ellátást nyújtó személy részére biztosított anyagi hozzájárulásról van szó.<sup>60</sup>

#### d) Következtetések

Az ismertetett alkotmánybírósági határozatok közvetítik, hogy a szociális ellátási formák meghatározásakor széles mozgástér áll az állam rendelkezésére, a fogyatékossgal élő emberek többletigényeit kiszolgáló intézményrendszer kialakítása és fenntartása során az alkotmányos korlátokra azonban mindenkor figyelemmel kell lennie.

A szociális biztonsághoz való jog nem keletkeztet alanyi jogot az egyes ellátásokra, az alkotmányi szabályozásból sem vezethetők le konkrét ellátási formák. Így a jogalkotói szabadság körébe tartozik az egyes ellátási formák megszüntetése, az új ellátási formák

<sup>57</sup> Az Alkotmány 15. §-ával összefüggésben az Alkotmánybíróság a 7/2006. (II. 22.) AB határozatában kinyilvánította, hogy a hivatkozott alkotmányi rendelkezésre alanyi jog nem alapítható. Az alkotmányi szabályozás ebben a szakaszában megfogalmazza a követendő államcél, amely szerint a törvényhozónak jogszabályok megalkotása útján védelemben kell részesítenie a házasság és a család intézményét. Az 574/B/2003. AB határozat alapján azonban a hozzátartozó ápolási tevékenységének támogatása „nem mutat alkotmányjogilag értékelhető összefüggést az Alkotmány család védelmére vonatkozó szabályával.”

<sup>58</sup> A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 40. §-a szerint az ápolási díj a tartósan gondozásra szoruló személy otthoni ápolását ellátó nagykorú hozzátartozó részére biztosított anyagi hozzájárulás. A 41. § (1) bekezdése alapján ápolási díjra a jegyes kivételével a hozzátartozó jogosult, ha állandó és tartós gondozásra szoruló súlyosan fogyatékos, vagy tartósan beteg 18 év alatti személy gondozását, ápolását végzi.

<sup>59</sup> 627/B/2003. AB határozat. ABH 2006. 1520

<sup>60</sup> Az 574/B/2003. számú AB határozatban az indítványozó más alkotmányos rendelkezések sérelmére hivatkozott, mint a korábbi kérelem előterjesztője, így „ítélt dolog” megállapításának nem volt helye. Az Alkotmánybíróság az ügy érdemi vizsgálatát végezte el, amelynek során a tartalmi összefüggésbe hozható korábbi döntésénél irányadó megállapításait felhasználta.

létrehozása, a jogosultsági feltételek szigorítása, az ellátások értékének változtatása.<sup>61</sup> Úgy vélem kiemelt szerepe van, hogy az állam a fogyatékossgal élő személy részére nyújtandó adott ellátás biztosítása során mindvégig figyelemmel legyen annak funkciójára, azaz arra, hogy általa ellensúlyozhatók vagy csökkenthetők a fogyatékossgból eredő hátrányok.

### 3.3. A felsőoktatáshoz való hozzáférés elősegítése

Véleményem szerint az állam intézményvédelmi kötelezettsége, hogy jogalkotási tevékenysége során figyelemmel legyen annak előmozdítására, hogy az erre alkalmas fogyatékossgal élő személyek is hozzáférhessenek a felsőoktatáshoz. Ennek megvalósítása nem aggályok nélküli folyamat, ezt a felismerést az ismertetésre kerülő alkotmánybírósági határozat is közvetíti.

Az Alkotmánybíróság az előnyben részesítés elvének mentén a 2010. július 5-én meghozott 635/B/2007. AB határozatban a felsőoktatási intézmények felvételi eljárásairól szóló 237/2006. (XI. 27.) Korm. rendelet 22. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt utasította el. Az Alkotmány 70/F. § (1) bekezdése kiemeli, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot. A (2) bekezdés az említett jog megvalósításának módjait sorolja fel: ezek közé tartozik a közművelődés kiterjesztése és általánossá tétele, az ingyenes és kötelező általános iskola, a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatás, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatása. Ebben a határozatban az indítványozók úgy vélték, hogy az Alkotmány szövegének azon fordulata, „miszerint a felsőfokú oktatás mindenki számára képességei szerint hozzáférhető, azt jelenti, hogy a felsőfokú oktatásban való részvétel biztosításának személyre bontott zsinórmértéke a felvételiző képessége.” Álláspontjuk szerint a rendeletben meghatározott előnyök biztosítása sérti a művelődéshez való jogot, mert a jogalkotó a „képesség” helyett más szempontokat vesz figyelembe. Az indítványozók a diszkrimináció megvalósulását abban látják, hogy a rendelet értelmében az előnyben részesítettek azok hátrányára kerülnek be a felsőoktatási intézményekbe, akik egyébként magasabb felvételi pontszámot érnének el. A hivatkozott kormányrendelet szerint ugyanis a hátrányos helyzetű jelentkező minden jelentkezési helyén 25 többletpontra, a halmozottan hátrányos helyzetű jelentkező további 25 pontra, a fogyatékossgal élő személy

<sup>61</sup> Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i. m. 542-543. o.



minden jelentkezési helyen 50 többletpontra jogosult. Az a jelentkező, aki a jelentkezési határidő és a felvételi döntés közötti időszakban gyermeke gondozása céljából fizetés nélküli szabadságon lévő, terhességi-gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban vagy gyermekgondozási díjban részesül 50 többletpontra szerez jogosultságot. Véleményem szerint fontos kiemelni, hogy a fogyatékossgal élő, illetve azzal nem élő felvételizők alkotmányjogilag homogén csoportot képeznek, mert a további felvételi pontok a nem hátrányos helyzetű személyek esélyeit is növelnék. Ebből pedig az következik, hogy az előnyben részesítés az ő esetükben diszkrecionális állami döntésen alapul.<sup>62</sup>

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány a „képeség alapján” biztosítja a felsőoktatáshoz való hozzáférést. Ez azt jelenti, hogy a felvételi szabályozás nem lehetetleníti el a megfelelő képességgel rendelkező személy felsőoktatásban való részvételét. Emellett a „képeség alapján” kifejezés mint a jogalkotóval szemben támasztott követelmény is előtérbe kerül: a cél, hogy a képeség tényleges szempont legyen a felvételi döntésnél.<sup>63</sup> A felvételi rendszert ezért úgy kell kialakítani, hogy az figyelembe vegye a jelentkező ismereteit, tudását és alkalmasságát. Az Alkotmánybíróság megfogalmazta azonban azt is, hogy nem feltétlenül van szó a művelődéshez való jog sérelméről abban az esetben, ha a felvételi eljárás szabályozása során a jogalkotó a képeségen kívüli más szempontok érvényre juttatását is szem előtt tartja. Ilyen célkitűzés, amikor a jogalkotó a többletpontok biztosításával az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében rögzített esélyegyenlőség előmozdítását kívánja megcélozni. Nem a többi jelentkező diszkriminálásáról van szó, hanem a felsőoktatás vonatkozásában hátrányosabb helyzetben lévők előnyben részesítéséről.<sup>64</sup> A többletpontok biztosítása „nem állít objektív akadályt más jelentkezők elé.” A felsőoktatás iránti hozzáférhetőség továbbra is megmarad a kedvezményben nem részesülők számára. Garanciális szerepe van, hogy a rendeleti szabályozás nem teremt feltétel nélküli előnyt az érintettek számára, ugyanis meghatározza, hogy a más címen adható többletpontok nélkül

<sup>62</sup> Gyórfi – M. Tóth: i. m. 155. msz.

<sup>63</sup> Jelenleg a felvételi összpontszámot alapvetően három tényező határozza meg: a szűkebb értelemben vett képeség az adott tudományterületre vonatkozik, a tágabb értelemben vett képeség azonban olyan ismereteket is átfog, amelyek összefüggnek a felvételiző tudásával, de csak érintőlegesen kapcsolódnak a választott területhez. A pontszámot az előbbiektől mellett olyan tényezők is befolyásolják, amelyek teljesen függetlenek a jelentkező képességétől. Ide tartozik a fogyatékossgal is.

<sup>64</sup> A felsőoktatási intézményekbe való felvételről szóló döntés alapjogot érint, ezért az Alkotmánybíróságnak ennek tükrében kell vizsgálnia az esélyegyenlőséget célzó szabályokat. Fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában „a pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az Alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők.” 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990. 46, 49

hány pontot kell elérnie a felvételizőnek. A fentiek értelmében megállapításra került, hogy az előnyben részesítés hivatkozott szabályai nem sértik „a képesség alapján hozzáférhető felsőfokú oktatáshoz való jogot.” Az Alkotmánybíróság ezért elutasította az indítványt.

Az ismertetett alkotmánybírósági határozat alapján összességében megállapítható, hogy a fogyatékossgal miatti előnyben részesítés akkor lenne alkotmányellenes, ha kizárólag ez befolyásolná a felvételi döntést.<sup>65</sup> Úgy vélem, hogy az előnyben részesítő intézkedéseket úgy kell kialakítani, hogy azok egyrészt ténylegesen előnyt nyújtsanak a fogyatékossgal élő felvételizők<sup>66</sup> számára, másrészt illeszkedjenek a versenyképes, minőségi felsőoktatás megteremtésének követelményéhez is. Nézetem szerint a többletpontok biztosítása egyik elvárásnak sem felel meg maradéktalanul, inkább csak eredményegyenlőségi szempontokat hoz előtérbe, csak a „felszínen” igyekszik kiegyenlíteni a hátrányokat. Álláspontom szerint inkább az előnyben részesítés azon formáit célszerű alkalmazni, amelyek a befogadó oktatási rendszer<sup>67</sup> elveit szem előtt tartva a fogyatékossgal élő személy egyéni képességeihez illeszkedő fejlesztését, felzárkóztatását, valamint az ésszerű alkalmazkodás<sup>68</sup> elvét helyezik középpontba.<sup>69</sup>

#### **4. Záró gondolatok**

Az Alkotmánybíróság érvelési rendszere alátámasztja, hogy a fogyatékossgal élő személyeket érintő alapjogvédelem igénye az emberi méltóság érinthetetlen voltára vezethető vissza. A jognak a fogyatékossgal élő embereket a társadalom többi tagjával azonosan, egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie. A fogyatékossgal következtében

---

<sup>65</sup> Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata során megfogalmazta, hogy bár a felsőfokú tanulmányok végzése nem alapvető jog, a felvételi döntés azonban alapvető jogot érint. Lásd 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995. 579, 588

<sup>66</sup> A fogyatékossgal élő hallgatókról lásd bővebben Andrásné Dr. Teleki Judit: Fogyatékossgal élő hallgatók a felsőoktatásban. Tájékoztató. Oktatási és Kulturális Minisztérium 2009.

<sup>67</sup> A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 24. cikkében szerepel, hogy a részes államok befogadó oktatási rendszert biztosítanak minden szinten.

<sup>68</sup> A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény alapján az ésszerű alkalmazkodás „az elengedhetetlen és megfelelő módosításokat és változtatásokat jelenti, amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, és adott esetben szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékossgal élő személy alapvető emberi jogainak és szabadságainak a mindenként megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását.”

<sup>69</sup> A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 44. § (1) bekezdése értelmében, ha adott felsőoktatási intézmény a felvételi kérelem elbírálásához e törvény felhatalmazása alapján vizsgán való részvételt ír elő, akkor a fogyatékossgal élő jelentkező esetén a középiskolai tanulmányok során nyújtott mentesítést, a vizsgázás sajátos formáját biztosítani szükséges. Ez a jog azt a személyt is megilleti, akinek a középiskolai tanulmányai során nem biztosítottak ilyen lehetőségeket, de igazolja, hogy fogyatékossgal élő. A (3) bekezdés szerint a fogyatékossgal megállapításának és igazolásának rendjét a Kormány határozza meg.

az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.<sup>70</sup> A fogyatékossgal élő emberek aspektusából ezért különösen előtérbe kerül az Alkotmánybíróság megfogalmazása, amely szerint „...a méltóság az emberi léttel együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. [...] Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.”<sup>71</sup>

Véleményem szerint a testület kapcsolódó joggyakorlata emellett megerősíti, hogy a fogyatékossgal élő személyek vonatkozásában az Alkotmány „társadalmi szolidaritás által inspirált és az állam szociális felelősségét kifejezésre juttató szabályai”<sup>72</sup> kerülnek előtérbe, ilyen különösen a szociális biztonsághoz, az egészséghez, valamint a művelődéshez való jog.

Az alkotmánybírósági határozatok közvetítik, hogy az államnak kiemelt felelőssége, hogy megteremtse a feltételeket ahhoz, hogy a fogyatékossgal élő emberek élni tudjanak a társadalom többi tagjával egyenlően megillető alapvető jogaikkal.<sup>73</sup> Alapjogaik érvényesítése ebből következően olyan többpilléres rendszer létét feltételezi, amelyben az állam szerepvállalása különösen fontos. Az Alkotmánybíróság ennek a követelménynek a felismerése mentén alakítja joggyakorlatát, valamint befolyásolja a jogvédelemben résztvevő fórumok tevékenységét is.

<sup>70</sup> Vö. a 9/1990. (IV. 25.) AB határozattal. ABH 1990. 46, 48

<sup>71</sup> Vö. a 64/1991. (XII. 17.) AB határozattal. ABH 1991. 293, 309

<sup>72</sup> Chronowski Nóra: A szolidaritás az alkotmányi értékek között. In: Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára. (szerk.: Chronowski Nóra – Petrétei József) PTE ÁJK, Pécs 2010. 29. o.

<sup>73</sup> A német jogirodalomban Felix Welti megfogalmazza, hogy a rehabilitáció alkotmányjogi összefüggésben az egyén olyan állapotba helyezését jelenti, amely lehetővé teszi, hogy az érintett személy élni tudjon alapvető jogaival. A jogállam alapvető követelménye a rehabilitáció megvalósítása, mert csak ez képes lehetővé tenni, hogy a fogyatékossgal élő személyek gyakorolhassák alapjogaikat. Welti szerint a rehabilitáció olyan alkotmányos alapokon nyugvó jogelvként fogható fel, amelynek középpontjában a szociális biztonság és a fogyatékossgal élő emberek jogai szerepelnek. Lásd Felix Welti: Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat. – Freiheit, Gleichheit und Teilhabe behinderter Menschen. Jus Publicum, Mohr Siebeck, Tübingen 2005. 175-176. o.