

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3023/2015. (II. 9.) AB HATÁROZATA**jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány elutasításáról**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálata, valamint nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Kiss László* és *dr. Lévy Miklós* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 51. § (4) bekezdésének „fokozatosan” szövegésze alaptörvény-ellenessége, illetve nemzetközi szerződésbe ütközése megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

- [1] 1. Az alapvető jogok biztosa (a továbbiakban: indítványozó) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése, valamint 32. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 51. § (4) bekezdésének „fokozatosan” szövegésze alaptörvény-ellenességének, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az Sztv. támadott rendelkezése alapján a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállításban részt vevő járműveken, pályaudvarokon, állomásokon, valamint megállóhelyeken fokozatosan kell megteremteni az egyenlő esélyű hozzáférés lehetőségét. Ezen elvet érvényesíteni kell a jövőbeni beruházások, fejlesztések és beszerzések során is.
- [3] Az indítványozó által támadott rendelkezést az egyes törvényeknek a központi költségvetésről szóló törvény megalapozásával összefüggő, valamint egyéb célú módosításáról szóló 2012. évi CCVIII. törvény 75. § (14) bekezdése módosította 2012. december 31-i hatállyal. Ezt megelőzően ugyanis az Sztv.

indítvánnyal támadott 51. § (4) bekezdése az egyenlő esélyű hozzáférés biztosítására konkrét határnapot tartalmazott (2013. január 1-je).

- [4] Az indítványozó szerint az Sztv. 51. § (4) bekezdésének „fokozatosan” szövegrésze sérti az Alaptörvény II. cikkében deklarált emberi méltósághoz való jogot, a XXVII. cikk (1) bekezdésében biztosított szabad mozgáshoz való jogot; ezen túl ellentétes a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv (a továbbiakban: CRPD) 4. cikkében és 9. cikkében foglaltakkal.
- [5] 2. Az indítványozó az Alaptörvény II. cikkének és XXVII. cikk (1) bekezdésének sérelmével összefüggésben arra hivatkozott, hogy az emberi méltóság oszthatatlan, korlátozhatatlan, ezért minden emberre nézve egyenlő, a jogegyenlőség megteremtése elsősorban állami kötelezettség, különösen azon személyek számára, akik kiszolgáltatott helyzetük miatt (életkor, betegség vagy fogyatékossg) objektíve hátrányba kerültek. Ez utóbbi esetben az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdéséből is következően az állam kötelessége felszámolni az eredendő és súlyosan egyenlőtlen helyzetet. E körben azt is megjegyzi az indítványozó, hogy az állam mulasztással is létrehozhat olyan jogi helyzetet, amely hatásában sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, valamint az egyenlő méltóságú személyként kezelés kötelezettségét.
- [6] Az indítványozó abból indult ki, hogy 2012. december 31-ét megelőzően a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) 29. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a közlekedési rendszereknek, tömegközlekedési eszközöknek, utasforgalmi létesítményeknek, jelző- és tájékoztató berendezéseknek fokozatosan, de legkésőbb 2010. január 1-jéig alkalmasnak kell lenniük a fogyatékos személy általi biztonságos igénybevételre.
- [7] Az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 2010. január 1-jétől hatályos 17. § (9) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „[a]z egyenlő esélyű hozzáférést a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállításban részt vevő autóbuszokon, továbbá az autóbusz-pályaudvarok és a megállóhelyek személyforgalom lebonyolítására és kiszolgálására szolgáló részében fokozatosan, de legkésőbb 2013. január 1-jéig kell biztosítani”. E Tv.-t az Sztv. 58. § (1) bekezdés a) pontja helyezte hatályon kívül 2012. július 1-től. A Tv.-ben előírt 2013. január 1-jéig

szóló határnap-meghatározást átvette az Sztv., ám a 2012. december 31-én hatályba lépett módosítás óta már nem tartalmazza, csak a „fokozatosan” szövegrészt. Az indítványozó érvelése szerint formai szempontból nem kifogásolható, hogy a jogalkotó az akadálymentesítéssel kapcsolatos feladatokat „folyamatosan, különösebb jogi indokolás nélkül, pusztán az anyagi források elégtelenségére hivatkozva kitolja”, ugyanakkor ha csak a fokozatosságot követeli meg a jogalkotó, azzal „gumi-szabályt” épít be az Sztv.-be. Ez a módosítás, vagyis a konkrét határnap megjelölésének elhagyása visszalépést eredményez az indítványozó szerint az állam már meglévő, esélyegyenlőség kapcsán fennálló intézményvédelmi kötelezettségéből, amelyet csak különös indok alapján tehetne meg. Az indítványozó szerint e különös indok kizárólag gazdasági nehézségeken nem alapulhat.

- [8] 3. Az indítványozó a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítását azért kérte, mert álláspontja szerint az Sztv. 51. § (4) bekezdésének „fokozatosan” szövegrésze az állam által vállalt kötelezettség teljesítésének elmaradását eredményezheti, hiszen e fordulat lehetővé teszi az akadálymentesítés megvalósításának anyagi források hiányára való hivatkozással történő elodázását. A CRPD 4. cikke ezzel szemben elsősorban általános kötelezettséget fogalmaz meg, amelynek értelmében a részes államoknak vállalniuk kell, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossgal alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. A CRPD 9. cikke az általános kötelezettségek meghatározásán túl előírja, hogy a részes államoknak megfelelő intézkedéseket kell tenniük, hogy másokkal azonos alapon biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára a fizikai környezethez, a közlekedéshez, valamint más, nyilvánosan hozzáférhető, vagy rendelkezésre álló lehetőségekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken. E kötelezettség magában foglalja a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását is. Az indítványozó szerint az Alaptörvény Q) cikke, valamint az 1987. évi 12. törvényerejű rendelettel kihirdetett szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés (a továbbiakban: bécsi egyezmény) 27. cikke alapján a CRPD által előírt kötelezettségek és a belső jog közötti koherenciát minél hamarabb meg kell teremteni.

II.

[9] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„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.”

„XV. cikk (4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”

„XXVII. cikk (1) Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.”

[10] 2. A CRPD vonatkozó pontjai:

„4. cikk Általános kötelezettségek

1. A részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossg alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ennek érdekében a részes államok vállalják, hogy:

a) meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést a jelen Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében”

„9. cikk Hozzáférhetőség

1. A fogyatékossgal élő személyek önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében a részes államok megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy másokkal azonos alapon biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára a fizikai környezethez, a közlekedéshez, az információhoz és kommunikációhoz, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket, valamint más, nyilvánosan hozzáférhető vagy rendelkezésre álló lehetőségekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken. Ezek az intézkedések, amelyek magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását, többek között a következőkre vonatkoznak:

- a) épületek, utak, közlekedés és más bel- és kültéri létesítmények, így iskolák, lakóházak, egészségügyi létesítmények és munkahelyek;
b) információ, kommunikáció és egyéb szolgáltatások, köztük az elektronikus szolgáltatások és segélyhívó szolgáltatások.”

[11] 3. Az Sztv. támadott rendelkezése:

„51. § (4) Az egyenlő esélyű hozzáférés feltételeit a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállításban részt vevő járműveken, továbbá a pályaudvarokon, az állomás és a megállóhely személyforgalom lebonyolítására és kiszolgálására szolgáló részében fokozatosan meg kell teremteni, ennek érdekében, az ezen járműveket és létesítményeket érintő beruházások, fejlesztések, beszerzések során, valamint – ha ez műszaki szempontból lehetséges – az átalakítások során az egyenlő esélyű hozzáférés követelményeit már érvényesíteni kell.”

III.

- [12] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének e) és f) pontja alapján, az Abtv. 24. § (2) bekezdése, valamint a 32. § (2) bekezdése alapján a jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatára, illetve nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítvány benyújtására jogosult.
- [13] Az indítvány tartalmát tekintve megfelel az Abtv. 24. § (2) bekezdésében és az 52. § (1) bekezdésében foglaltaknak.
- [14] 2. Az indítvánnyal összefüggésben az Alkotmánybíróság áttekintette a fogatékkal élők közúti közlekedésben történő részvételének elősegítésére vonatkozó szabályok rendszerét. A mozgáskorlátozott személyek közúti közlekedésben való részvételének támogatása több évtizedre visszatekintve megjelent a jogi szabályozásban. Kezdetben nem a közúti közlekedéshez való hozzáférést igyekezett az állam biztosítani, hanem támogatási formákkal járult hozzá a közúti közlekedésben való részvétel elősegítésére, ezek különösen a személygépkocsival történő közlekedést mozdították elő. Az egyes mozgáskorlátozott személyek személygépjárműveivel kapcsolatos kedvezményekről szóló 6/1986. (VIII. 10.) EüM rendelet két támogatási formát nevesített: a mozgáskorlátozottak részére biztosított üzemanyagköltség-hozzájárulást, valamint a mozgáskorlátozott személyek személygépkocsi-vásárlásának

segítését. Az egyes mozgáskorlátozott személyek közlekedésével kapcsolatos átmeneti kedvezményekről szóló 91/1991. (VII. 18.) Korm. rendelet a személygépkocsi szerzés támogatásán túl bevezette a mozgáskorlátozott személyek közlekedési támogatását. Ezzel a mozgáskorlátozott személyek közlekedési többletköltségeihez igyekeztek pénzbeli támogatást nyújtani, ezen kívül a gépjárművek kötelező felelősségbiztosításának befizetéséhez is igényelhettek támogatást. A kiépített rendszert megtartotta az egyes mozgáskorlátozott személyek közlekedésével kapcsolatos kedvezményekről szóló 53/1992. (III. 21.) Korm. rendelet is. A közlekedési kedvezményeket a mozgáskorlátozott személyek közlekedési támogatásainak rendszeréről szóló 179/1993. (XII. 29.) Korm. rendelet a következő módon rendszerezte: a) személygépkocsi szerzési támogatás; b) személygépkocsi átalakítási támogatás; c) közlekedési támogatás; d) gépjármű-fenntartási támogatás; valamint e) parkolási engedély. A súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 164/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet is tartalmazta a szerzési, átalakítási, valamint közlekedési támogatást. A jelenleg hatályos, a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet is rendelkezik a személygépkocsi szerzési illetve átalakítási támogatás lehetőségéről. Az ismertetett ellátási formákon túl a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet 51/A. §-a alapján kivételt biztosít a mozgáskorlátozott személyek számára egyes közlekedési szabályok betartása alól, amelyeket a mozgásban korlátozott személy parkolási igazolványáról szóló 218/2003. (XII. 11.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdésében meghatározott közokirattal vehet igénybe.

[15] 3. Az Sztv. indítvánnyal támadott 51. § (4) bekezdése a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállításhoz való hozzáférés biztosításáról rendelkezik. A hozzáférés biztosítása kapcsán az Alkotmánybíróság vizsgálta a jogszabályok és állami intézkedések rendszerét. Közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállítás az Sztv. 1. § (1) bekezdése alapján történhet 1. autóbusszal, 2. vasúttal, 3. vízi járművel. A hozzáférés biztosítása érinti a járművek, a kiszolgáló építmények átalakítását, valamint a járművezetők képzését.

[16] 3.1. Az Európai Tanács és Bizottság 2011-ben hozta létre az autóbusszal közlekedő utasok jogairól és a 2006/2004/EK rendelet módosításáról szóló 181/2011/EU Rendeletet (a továbbiakban Rendelet1.). Az Sztv. – 1. § (6) bekezdése értelmében – a Rendelet1-gyel összhangban szabályozza

a kérdést. A Rendelet1. Preambulumában [(7), (8), (12) pontok] abból indul ki, hogy a fogyatékossgal élő és a fogyatékossg, életkor vagy egyéb tényező miatt csökkent mozgásképessegű személyeknek a többi állampolgárhoz hasonló lehetőséget kell biztosítani az autóbuzsjáratok igénybevételehez. Ennek teljesítéséhez – a CRPD 9. cikkére figyelemmel – meg kell határozni az utazás közben érvényes, megkülönböztetés-mentességre és segítségnyújtásra vonatkozó szabályokat. A Rendelet1. értelmében tartalmilag mindez azt jelenti, hogy: 1. el kell vállalni az érintett személyek szállítását, azt visszautasítani csak biztonsági okból vagy a járművek, illetve az infrastruktúra kialakítása következtében szabad; 2. a fogyatékossgal élő vagy csökkent mozgásképessegű személyek számára mind a járműveken, mind pedig az autóbuzs állomásokon térítésmentesen biztosítani kell a segítségnyújtáshoz való jog érvényesülését. A Rendelet1. a fogyatékkal élő és a csökkent mozgásképessegű személyek jogairól szóló III. Fejezet 9. cikkében szól a közlekedéshez való jogról is. Ennek értelmében a közlekedéshez való jog gyakorlása akkor sérülne, ha a fuvarozók, utazásközvetítők és utazásszervezők a fogyatékossg vagy csökkent mozgásképesseg tényére hivatkozva megtagadhatnák a helyfoglalás elfogadását, menetjegy kiállítását vagy egyéb módon való biztosítását, valamint az érintett személyek szállítását. Ezen túl a fogyatékossgal élő és a csökkent mozgásképessegű személyek számára a helyfoglalásokat és menetjegyeket pótdíj felszámítása nélkül kell biztosítani.

- [17] Szankció megállapítására kötelezi a Rendelet1. a tagállamokat, arra az esetre, ha annak szabályait nem tartanák be. E kötelezettségnek tesz eleget az Sztv. 17. és 18. §-a, ugyanis a piacfelügyeleti szabályoktól elkülönülten önálló címmel szabályozza a személyszállítást igénybe vevő utasok jogainak védelmét. Az Sztv. 17. § (3) bekezdése alapján a közlekedési hatóság (hivatalból) felügyeli az autóbuzszos személyszállítást igénybe vevő utasok jogaira vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek az autóbuzszos személyszállító szolgáltatók, valamint a közlekedésszervezők általi megtartását. E felügyeleti jogkörében, hivatalból vizsgálja a Rendelet1. szabályainak érvényesülését is, ha valamely rendelkezés megsértését tapasztalja a következő szankciókat szabhatja ki: a) előírja a tevékenység jogszerű végzéséhez szükséges lépések megtételét; b) megtiltja a jogsértő magatartás folytatását; c) utasjogi felügyeleti bírságot szabhat ki; d) a jogsértőt kötelezi az eljárás költségeinek megtérítésére. Ezek közül az utasjogi felügyeleti bírság a többi szankció mellett is kiszabható. A kötelezettségek súlyos és ismétlődő megszegése esetén az Sztv. 17. § (6) bekezdése értelmében a közlekedési hatóság felfüggesztheti vagy visszavonhatja a személyszállítási közszolgáltatás végzésére jogosító működési engedélyt.

A felügyeleti jogkörben észlelt jogsértés következtében, hivatalból lefolytatott eljáráson túl az Sztv. 18. § (1) bekezdése az autóbusszos személyszállítást igénybe vevő vagy igénybe venni szándékozó személy számára biztosítja azt a lehetőséget, hogy jogszabálysértés esetén panasszal éljen a közlekedési hatóságnál. E panasz előterjesztésének feltétele, hogy a panaszos már kimerítette a személyszállító szolgáltató vagy a közlekedésszervező – üzletszabályzatában meghatározott – panaszkezelési eljárását, ám az nem vezetett a számára kielégítő eredményre. A közlekedési hatóság a panasz vizsgálata után megteszi a szükséges hatósági intézkedéseket.

[18] Abban az esetben tehát, ha a Rendelet1.-ben meghatározott közlekedéshez való jogában a fogyatékossgal élő, vagy csökkent mozgásképességű személy sérelmet szenved, a fentiek alapján a közlekedési hatósághoz fordulhat.

[19] 3.2. A vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezettségeiről szól az Európai Parlament és a Tanács 2007. október 23-i 1371/2007/EK Rendelete (a továbbiakban: Rendelet2.), amelynek hazai érvényesüléséről szintén az Sztv. gondoskodik. A Rendelet2. V. Fejezet 19. cikke tartalmazza a fogyatékkal élő és a csökkent mozgásképességű személyek közlekedéshez való jogának érvényesülési feltételeit: a vasúttársaságoknak megkülönböztetésmentes hozzáférési szabályokat kell megállapítaniuk, illetve alkalmazniuk, továbbá nem tagadhatják meg a helyfoglalás elfogadását, vagy menetjegy kiadását, ezekért pótdíjat nem számolhatnak fel. Az Sztv. 17. § (1) bekezdése alapján – az autóbusszal történő személyszállításhoz hasonlóan – a vasúti igazgatási szerv felügyeli a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasokra vonatkozó jogszabályi rendelkezések vasúti társaságok és a közlekedésszervező általi megtartását. E hatáskörében hivatalból ellenőrzi a jogszabályokban (Rendelet2., valamint Sztv.) foglalt utas-jogok érvényesülését. A vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok számára is biztosítja az Sztv. 18. § (1) bekezdése a panasz benyújtásának lehetőségét, az előző pontban ismertetett módon. Ha a vasúti igazgatási szerv hivatalból, vagy kérelemre indult eljárása során valamely rendelkezés megsértését állapítja meg, az alábbi szankciókat szabhatja ki: a) előírhatja a tevékenység jogszerű végzéséhez szükséges lépések megtételét; b) megtilthatja a jogsértő magatartás folytatását; c) utasjogi felügyeleti bírságot szabhat ki; d) a jogsértőt kötelezheti az eljárás költségeinek megtérítésére.

[20] 3.3. Az Sztv. tárgyi hatálya kiterjed a belvízi személyszállításra is [1. § (1) bekezdés c) pont]. A vízi járművek akadálymentesítésének részletes követelményeit

e területen is az Európai Unió jogi aktusa állapítja meg: a belvízi hajókra vonatkozó műszaki követelmények megállapításáról és a 82/714/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 12-i 2006/87/EK Irányelve (a továbbiakban: Irányelv). A víziközlekedésről szóló 2000. évi XLIII. törvény biztosítja az Irányelvnek való megfelelést, amely IV. Rész, 24. Fejezet, 24.02. cikkében határidőket állít fel a csökkent mozgásképességű személyeknek való hozzáférés biztosítására, ám ezek csak akkor vonatkoznak a már üzemelő vízi járművekre, ha az érintett alkatrészeket kicserélik vagy átalakítják. Főszabály szerint a hozzáférést biztosító műszaki követelmények csak újonnan épített vízi járművekre és az érintett alkatrészek vagy területek cseréjére vagy átalakítására vonatkoznak.

IV.

- [21] Az indítvány nem megalapozott.
- [22] Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben azt kellett vizsgálnia, hogy az Alaptörvény II. cikkében foglalt egyenlő emberi méltósághoz, illetve az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabad mozgáshoz való jogból levezethető-e alapjog vagy állami kötelezettség arra, hogy a menetrend szerinti személyszállítási szolgáltatások akadálymentesítésére konkrét határidőt állapítson meg.
- [23] Az Sztv. indítvánnyal támadott 51. § (4) bekezdése arra irányul, hogy a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállítást érintően az egyenlő esélyű hozzáférés feltételeit biztosítsa. Az Sztv. e támadott rendelkezése a fogyatékkal élő vagy csökkent mozgásképességű személyek közlekedési szabadságának érvényesülését elősegítő jogszabályi és intézményi rendszernek egyik eleme. Az Alkotmánybíróság által vizsgált és bemutatott rendszer a közlekedés egészében elősegíti a fogyatékkal élő, vagy csökkent mozgásképességű személyek közlekedésben való részvételét. A közlekedési kedvezményekről szóló jogszabályok az esélyegyenlőséget anyagi eszközökkel (ellátási formák) kívánják elősegíteni, míg a közlekedési eszközök műszaki feltételeit meghatározó szabályok az igénybevétel fizikai feltételeit határozzák meg.
- [24] Az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdése alapjogként garantálja a szabad mozgást és a tartózkodási hely szabad megváltoztatását, általános érvénnyel mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén. Az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jogból, illetve ezzel összefüggésben az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés szerint az esélyegyenlőség megteremtésére irányuló kötelezettségből ugyanakkor már kifejezetten

következik, hogy az állam intézkedésekkel köteles elősegíteni az esélyegyenlőség megvalósulását. Intézkedési kötelezettsége így többek között arra is kiterjed, hogy az egyenlő esélyű hozzáférést a menetrend szerinti tömegközlekedésben is elősegítse. E kötelezettsége alapján az államnak intézkedéseket kell tennie annak érdekében, hogy az egyenlő esélyű hozzáférés feltételeit adott esetben a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállításban részt vevő járműveken, továbbá a pályaudvarokon, az állomás és a megállóhely személyforgalom lebonyolítására és kiszolgáltatására szolgáló részében egyaránt megteremtsék. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése alapján mindez konkrét határidőt tartalmazó előírás nélkül az állam állandó kötelezettsége. Az államnak ez az alkotmányos kötelezettsége változatlan, nem függ törvényi határidőtől, illetve konkrét törvényi határidő hiányától: az állam folyamatosan köteles intézkedésekkel segíteni azt, hogy az egyenlő esélyű hozzáférés adott esetben a már meglévő járművek és létesítmények átalakítása, illetve az újabb beruházások során, akadálymentesített járművek beszerzése révén megvalósuljon.

- [25] Az egyenlő esélyű hozzáférés feltételeinek teljes körű megvalósítására előírt konkrét törvényi határidő eltörlése nem mentesíti, nem mentesítheti az államot az Alaptörvényből eredő kötelezettségének teljesítése alól. Az Sztv.-nek tehát az a támadott rendelkezése, mely szerint az egyenlő esélyű hozzáférés feltételeit nem konkrét határidőn belül, hanem „fokozatosan” kell megteremteni, az Alaptörvénnyel összhangban csak úgy értelmezhető, hogy az állam ezáltal nem kapott felmentést az Alaptörvényből következő kötelezettségének teljesítése alól. Az alaptörvényi szinten rögzített kötelezettsége teljesítését érintően így az Sztv. támadott rendelkezésére hivatkozással visszalépésre sincs lehetősége.
- [26] Az Alkotmánybíróság egyebekben rámutat arra, hogy a személyszállítási szolgáltatások akadálymentesítésének végrehajtását a tömegközlekedés egyenlő esélyű hozzáféréseben sérelmet szenvedett személyek igényérvényesítésére lehetőséget teremtő Fot. 27. §-a továbbra is biztosítja, amelynek alapján ha „valakit fogyatékosága miatt jogellenesen hátrány ér, megilletik mindazok a jogok, amelyek a személyiségi jogok sérelme esetén irányadók”. A Fot. rendelkezésein túl, az Sztv. 17–18. §-ai alapján panasszal is élhet az utazással összefüggésben jogsérelmet elszenvedett személy. A személyszállítási szolgáltatások egyenlő esélyű hozzáféréseivel összefüggésben keletkező esetleges sérelmek nyilván csak a konkrét esetek kapcsán ítéltetők meg.
- [27] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény II. cikkének, valamint XV. cikk (4) bekezdésének együttes értelmezése alapján

az állam köteles intézkedésekkel elősegíteni az akadálymentesítés (fokozatos megvalósítását). Az Alaptörvénynek az indítványozó által hivatkozott rendelkezéseivel ugyanakkor nem ellentétes, hogy az Sztv. támadott rendelkezésében a konkrét határidőhöz kötött kötelezettséget az egyenlő esélyű hozzáférés feltételei fokozatos megteremtésének biztosítására irányuló kötelezettség váltotta fel.

- [28] Minderre figyelemmel az Sztv. támadott rendelkezését érintően nem állapítható meg sem az emberi méltósághoz való jog, sem pedig a szabad mozgáshoz való jog sérelme.
- [29] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványnak az Alaptörvény II. cikkének, valamint XXVII. cikk (1) bekezdésének sérelmére vonatkozó részét elutasította.

V.

- [30] 1. Az indítványozó a CRPD 9. cikkének, valamint 4. cikkének sérelmét is megjelölte indítványában. Álláspontja szerint az állam azáltal, hogy az Sztv.-ben nem határoz meg határnapot, határidőt a menetrend szerinti közlekedési eszközök és létesítmények akadálymentesítésére, nem teljesíti a CRPD-ben vállalt kötelezettségét. Az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerint a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa és – meghatározott feltételek mellett – egy adott ügyben eljáró bíró indítványozhatja.
- [31] Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett, hogy az Sztv. támadott rendelkezése ellentétes-e a CRPD 4. cikkében, valamint 9. cikkében foglaltakkal. E vizsgálat során nem csak a CRPD indítványban megjelölt cikkeit, hanem a célokat, alapelveket is figyelembe kellett vennie az Alkotmánybíróságnak.
- [32] 2. Az indítványozó szerint a CRPD 4. cikkének, valamint 9. cikkének sérelme abban áll, hogy a konkrét határidő kivételével nem érvényesül a magyar jogrendszerben az a kötelezettség, hogy a közlekedés akadálymentesítése minél hatékonyabban és gyorsabban történjen meg.
- [33] Az indítványozó által hivatkozott CRPD 4. cikke általános kötelezettségeket fogalmaz meg a részes államokra nézve, ennek 1. pont a) alpontja értelmében Magyarország vállalja, hogy meghoz minden jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést a CRPD-ben foglalt jogok végrehajtása érdekében. Az általános kötelezettségek listáját a 4. cikk 2. pontja kiegészíti azzal, hogy minden részes állam a rendelkezésére álló erőforrásai felső határáig tesz

intézkedéseket az említett jogok „teljes megvalósításának fokozatosan történő elérése érdekében”. Az általános kötelezettségekből nem következik, hogy a CRPD-hez csatlakozó államok kötelesek határnapot, vagy határidőt tűzni az összes – a CRPD-ben később felsorolt és tárgyalt – részkötelezettségek végrehajtására. Kifejezetten hangsúlyozza a CRPD, hogy a jogalkotásban és az intézményrendszer alakításában szükséges lépéseket a részes államoknak teljes körűen végre kell hajtaniuk, arra azonban, hogy a részkötelezettségeket konkrétan végrehajtó intézkedéseket milyen határidőre kell megtenniük, nem tartalmaz előírást. Épp ellenkezőleg, a CRPD szövegéből következik, hogy az intézkedéseket fokozatosan, az állam rendelkezésére álló erőforrások felső határáig kell megtenni. A végrehajtáshoz szükséges jogalkotási és közigazgatási aktusok meglétét vizsgálta az Alkotmánybíróság, a rendelkezésre álló anyagi eszközök meglétének mérlegelése nem jogkérdés, nem alapozható rá alkotmányos vizsgálat.

[34] Az indítványozó által hivatkozott bécsi egyezmény 27. cikke alapján egyetlen részes fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni. Az Alkotmánybíróság által elemzett és bemutatott minden közlekedési szférára kiterjedő, hatályos, a fogyatékkal élő vagy csökkent mozgásképességű személyek közlekedési szabadságának érvényesülését elősegítő jogszabályi és intézményi rendszer megfelel a CRPD-ben előírt általános kötelezettségnek.

[35] 3. Az indítványban megjelölt CRPD 9. cikke a fogyatékos személyek önálló életvitelének biztosítása körében nevesíti a hozzáférhetőség kérdését. Kimondja, hogy a részes államoknak megfelelő intézkedéseket kell tenniük a fogyatékossgal élő személyek önálló életvitelének az élet valamennyi területén – így a közlekedés területén – történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében. E körbe tartoznak a jogalkotási és más intézkedések annak biztosítása érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek másokkal azonos alapon férhessenek hozzá a fizikai környezethez, amelynek részét képezik a közösségi közlekedési eszközök is. A CRPD-ből következő, nemzetközi kötelezettség terheli Magyarországot a menetrend szerinti személyszállítási eszközök akadálymentesítése tekintetében is, ám arra nem ír kötelezettséget a 9. cikk sem, hogy kötelező törvényben meghatározott határnap vagy határidő megjelölése ennek végrehajtására.

- [36] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Sztv. támadott 51. § (4) bekezdés „fokozatosan” szövegrésze nem ütközik a CRPD 4. és 9. cikkébe.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [37] Egyetértek a határozat rendelkező részével, ugyanakkor szükségesnek tartom kiegészíteni annak indokolását.
- [38] A közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállítás egyenlő esélyű hozzáférése vonatkozó szabályozási rendszer az érintettek oldalán nem alapít az állammal szemben jogot a hozzáférés objektív feltételeinek kikényszerítése iránt. Sem a nemzetközi egyezményből, sem a hazai szabályozásból nem vezethető le olyan kikényszeríthető állami kötelezettség, amely a cél konkrét – a hatályon kívül helyezett rendelkezésben megjelölt – határidőhöz kötött megvalósítását magában foglalná. Nem alaptörvény-ellenes ezért a támadott rendelkezés, amely szerint „[a]z egyenlő esélyű hozzáférés feltételeit [...] fokozatosan” kell megteremteni [Sztv. 51. § (4) bekezdés].
- [39] Az a tény azonban, hogy az állami kötelezettség teljesítése nincs konkrét határidőhöz kötve, nem fosztja meg az érintett személyeket az egyéni jogsérelemre alapított igényérvényesítés lehetőségétől. Ennek az a jogi alapja, hogy

abban az időszakban, amíg az állam nem tesz eleget e kötelezettségének, az érintettek alapvető jogai (különösen az emberi méltósághoz és a szabad mozgáshoz való jog) sérülnek. Ez pedig megalapozza fellépésüket a szubjektív (egyéni) jogsérelemre alapítottan, amelynek sikere végső soron attól függ, hogy az állam mennyiben tesz eleget a feltételek „fokozatos” megteremtésére irányuló kötelezettségének.

[40] Az érintettek számára az igényérvényesítés egyik jellemző formája a személyiségi jogsértésre alapított polgári per. A polgári bíróságok már több eljárásban is vizsgálták, hogy az akadálymentesítés elmaradása megalapozza-e az érintett személyek személyiségi jogi sérelmét. Az egyik ilyen eljárásban meghozott döntésében a Kúria lényeges – a kérdés alkotmányjogi megítélésére is kiható – összefüggésekre mutatott rá. Elismerte, hogy az adott esetben érintett buszpályaudvar üzemeltetője azzal, hogy nem biztosította az akadálymentes közlekedést, megsértette a fogyatékos felperes személyiségi jogát. Emellett azonban megállapította, hogy az alperes „a perbeli pályaudvaron az akadálymentesítés érdekében intézkedéseket hajtott végre és nyilatkozott a tervezett intézkedésekről, továbbá igyekezett a lehetőségekhez képest a felperessel együttműködni, valamint a felperes igényei szerinti akadálymentesítést anyagi lehetőségeihez mérten megvalósítani”. A Kúria utalt arra, hogy az akadálymentesítés az ítélet meghozatalakor is folyamatban volt. Erre hivatkozással megállapította, hogy az alperes kimentette magát a „mulasztásban megnyilvánuló jogsértés alól”. (Kúria Pfv.IV.20.104/2013.) A Kúria eseti döntése tehát azt mutatja, hogy a polgári bíróságok gyakorlatában az állam (vagy az érintett szerve) felelősségét megalapozza, ha a fokozatos akadálymentesítésre irányuló kötelezettségének nem tesz eleget. Kimenteni pedig kizárólag akkor tudja magát, ha ténylegesen is intézkedéseket tesz a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállítás egyenlő esélyű hozzáféréseinek megvalósítására. Ez önmagában egy fontos garanciája az indítvánnyal támadott törvényi rendelkezés megvalósulásának.

[41] Az érintett területen az igényérvényesítés másik jellemző módja az uniós jogi szabályozással van összefüggésben. Az adott ügyben ugyanis több uniós jogi aktus végrehajtása is felmerül (pl. az autóbusszal közlekedő utasok jogairól és a 2006/2004/EK rendelet módosításáról szóló 181/2011/EU rendelet, a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezettségeiről szóló 1371/2007/EK rendelet, a belvízi hajókra vonatkozó műszaki követelmények megállapításáról és a 82/714/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2006/87/EK irányelv). Ezek a jogi aktusok a határozatban bemutatott eljárásokban biztosítják az érintettek fellépési lehetőségét, ha a szabályozásban

foglaltakat az állam, vagy valamely szerve nem tartja meg. Az így létrehozott hatáskörökben eljáró tagállami szervek (pl. közlekedési hatóság vagy bíróság) pedig kötelesek jogalkalmazásuk során érvényesíteni az unió alapvető jogait, így az Alapjogi Chartában biztosított jogokat is.

- [42] Az Alapjogi Charta rendelkezései ugyanis a tagállamok érintett szerveire közvetlenül irányadók, ha az „Unió jogát hajtják végre” [Charta 51. cikk (1) bekezdés első mondat]. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az uniós jog végrehajtása során elfogadott tagállami aktusoknak összhangban kell lenniük az unió jogában védett alapvető jogokkal, még hozzá az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) által értelmezett védelmi szintnek megfelelően. Ebből következően azoknak a tagállami aktusoknak (pl. jogszabály, egyedi döntés), amelyek uniós jogot hajtanak végre, tiszteletben kell tartaniuk az Alapjogi Chartában foglalt jogokat és be kell tartaniuk az abban foglalt elveket, valamint elő kell mozdítaniuk azok alkalmazását [Charta 51. cikk (1) bekezdés második mondat]. Ezzel összhangban foglalt állást az EUB a C-614/12. számú és C-10/13. számú egyesített ügyben is.
- [43] A fentiekből tehát az következik, hogy az Alapjogi Chartában biztosított – az adott ügy szempontjából különösen a fogyasztékkal élő személyek beilleszkedésére vonatkozó (26. cikk) – jogokhoz fűződő EUB értelmezésnek és védelmi szintnek szükségképpen meg kell jelennie a fentiekben hivatkozott uniós jogi aktusok által alapított hatáskörökben eljáró tagállami szervek jogalkalmazásában.
- [44] Álláspontom szerint a fentiekben megjelölt igényérvényesítési lehetőségek a legfontosabb garanciái annak, hogy a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállítás egyenlő esélyű hozzáféréseinek kialakítására vonatkozó kötelezettségének az állam „fokozatosan” eleget tegyen. A fokozatosság ugyanis magában foglalja a tényleges intézkedésre irányuló kötelezettséget, és még ha az elérendő cél megvalósítása nincs is konkrét határidőhöz kötve, a fentiekben hivatkozott szempontokhoz mérten az állam „felelősségre vonható” a különböző fórumok előtt.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

[45] Nem értek egyet a többségi határozat elutasítást tartalmazó rendelkező részével. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 51. § (4) bekezdésének „fokozatosan” szövegésze alaptörvényellenességét, valamint nemzetközi szerződésbe ütközését és ennek eredményeként a fenti rendelkezést meg kellett volna semmisítenie.

[46] 1. Elsősorban Magyarország Alaptörvényének egy – itt figyelembe veendő – önmeghatározást magában foglaló mondatára és két normatív rendelkezésére hívom fel a figyelmet:

„NEMZETI HITVALLÁS [...] Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét.”

„XV. cikk (4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

[47] Az ENSZ által 2006. december 13-án elfogadott, a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a Fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv (a továbbiakban: Egyezmény) 4. cikkében és 9. cikkében foglaltak szerint:

„4. cikk Általános kötelezettségek

1. A részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékkal 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”

„9. cikk Hozzáférhetőség

1. A fogyatékkal élő személyek önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében a részes

államok megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy másokkal azonos alapon biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára a fizikai környezethez, a közlekedéshez, az információhoz és kommunikációhoz, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket, valamint más, nyilvánosan hozzáférhető vagy rendelkezésre álló lehetőségekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken. Ezek az intézkedések, amelyek magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását, többek között a következőkre vonatkoznak:

- a) épületek, utak, közlekedés és más bel- és kültéri létesítmények, így iskolák, lakóházak, egészségügyi létesítmények és munkahelyek;
- b) információ, kommunikáció és egyéb szolgáltatások, köztük az elektronikus szolgáltatások és segélyhívó szolgáltatások.”.

[48] Látható tehát, hogy az Egyezménynek mind a 4., mind pedig a 9. Cikke a „*megfelelő*” (jogalkotási, közigazgatási, egyéb) intézkedések meghozatalát írja elő. A jelen ügyben számomra az a kérdés, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése szerinti „*külön intézkedések*”, amelyeket a határozat többségi indokolása szerint az Sztv. 51. § (4) bekezdése tartalmaz, tekinthető-e a nemzetközi jogi kötelezettségeink értelmében vett „*megfelelő intézkedéseknek*”.

[49] 2. Az Sztv. indítvánnyal támadott rendelkezése szerint: „51. § (4) Az egyenlő esélyű hozzáférés feltételeit a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállításban részt vevő járműveken, továbbá a pályaudvarokon, az állomás és a megállóhely személyforgalom lebonyolítására és kiszolgálására szolgáló részében fokozatosan meg kell teremteni, ennek érdekében az ezen járműveket és létesítményeket érintő beruházások, fejlesztések, beszerzések során, valamint – ha ez műszaki szempontból lehetséges – az átalakítások során az egyenlő esélyű hozzáférés követelményeit már érvényesíteni kell.”.

[50] A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) – a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény módosításáról szóló 2007. évi XXIII. törvény 29. § (1) bekezdésével megállapított – szövege úgy rendelkezett, hogy a közlekedési rendszereknek, tömegközlekedési eszközöknek, utasforgalmi létesítményeknek, jelző- és tájékoztató berendezéseknek fokozatosan, de legkésőbb 2010. január 1-jéig alkalmasnak kell lenniük a fogyatékos személy általi biztonságos igénybevételre, az akadálymentesítést eddig az időpontig meg kell valósítani. Ezt a határidőt

(az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvény 2009-es módosításával beiktatott 17. § (9) bekezdése) 2013. január 1-jére tette át. Eredetileg az Sztv. 51. § (4) bekezdése is ezt a határidőt írta elő. Ezt a konkrét határnapot az egyes törvényeknek a központi költségvetésről szóló törvény megalapozásával összefüggő, valamint egyéb célú módosításáról szóló 2012. évi CCVIII. törvény változtatta át „fokozatossá” azzal a kikötéssel, hogy a törvénnyel érintett járműveket és létesítményeket érintő beruházások, fejlesztések, beszerzések és átalakítások során már kötelező figyelembe venni az akadálymentesítés érvényesülését.

- [51] 3. Álláspontom szerint nemzetközi jogi értelemben „megfelelőnek” az az Alaptörvényben írt „külön intézkedés” tekinthető, amely a fogyatékossgal élő személyek akadálymentes közlekedését minél hatékonyabban és gyorsabban biztosítja. Nyilvánvaló, hogy a konkrét, pontos határnap meghatározása „megfelelő”, – a még részfeladatok előírásával és részhatáridőkkel sem terhelt – „fokozatos” feladat-teljesítési kötelezettség megjelölése pedig nem az. Azaz: az Sztv. 51. § (4) bekezdésének kifogásolt szövegrésze nem egyezménykonform, mert az Egyezményben vállalt kötelezettség teljesítésének teljes vagy részleges elmaradását eredményezheti. A „fokozatosan” fordulat lehetővé teszi az akadálymentesítés megvalósításának elodázását pusztán anyagi források hiányára való hivatkozással.
- [52] Ezzel összefüggésben felhívom a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság számos esetben rámutatott arra, hogy a kifogásolt rendelkezéshez hasonló határozatlan jogfogalmak – különösen alapjogok gyakorlása, érvényesülése esetén – alkotmányellenesség megállapításához vezethetnek. Az erre vonatkozó gyakorlatot – többek között a 109/2008. (IX. 26.) AB határozatában foglalta össze a testület: „[a]z Alkotmánybíróság az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatban kifejtett és utóbb többször megerősített álláspontja szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket [ABH 1991, 454, 456.; megerősítette pl.: 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90, 94–95.; 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25, 28.]
- [53] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – 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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.].

- [54] A jogbiztonság elvének értelmezése során az Alkotmánybíróság következetesen hangsúlyozta, hogy ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára (1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.).
- [55] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nemcsak a túlzottan általánosan (elvontan) megfogalmazott szabályok sértik a jogbiztonság elvét, de az is, ha a jogalkalmazói döntés jogszabályi kereteit a jogalkotó egyáltalán nem, vagy olyan túlzottan tágan határozza meg, hogy a jogalkalmazó szinte teljes egészében saját belátása szerint hozhat döntést. Ez ugyanúgy megnyitja az utat a szubjektív, önkényes jogalkalmazás előtt, mint mikor a jogalkotó a normavilágosságot sértő módon alkotja meg az alkalmazandó norma szövegét” (ABH 2008, 886, 813.).
- [56] 4. A fentiekből következően egyetértek tehát az indítványozó alábbi érvelésével: „[a]mennyiben az Sztv. 51. § (4) bekezdését szigorúan formai szempontból vizsgáljuk, nem kifogásolható az az eljárás, hogy a törvénymódosítással az állam az akadálymentesítés és más, a fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségének megteremtésével kapcsolatos feladatok határidejét folyamatosan, különösebb jogi indokolás nélkül, pusztán az anyagi források elégtelenségére hivatkozva kitolja. Hangsúlyozni kell azonban, hogy ez a tendencia tartalmi és alkotmányossági szempontból, a jogállamiság elvéből és a jogbiztonság követelményéből adódó, a jogalanyok számára kiszámítható állami működés oldaláról, és mind a fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségének előmozdítására vonatkozó kötelezettség, mind az Egyezményben megtestesülő nemzetközi kötelezettségvállalás vonatkozásában súlyosan aggályos és tarthatatlan. Különösen annak tükrében, hogy a jelenleg hatályos szöveg nem is állapít meg konkrét határidőt, hanem a fokozatosság megkövetelésével, egy teljesen rugalmasan értelmezhető »gumi-szabályt« épít be az Sztv.-be.”

- [57] Helytálló az az indítványozói álláspont is, amely szerint: „[a]z Sztv. 51. § (4) bekezdésében meghatározott fokozatosság követelményének hátrányát azért is érdemes hangsúlyozni, mert ha az eddigi gyakorlat nem változik, és nem történik meg a hozzáférési akadályok és korlátok pontos beazonosítása, valamint nem készül a gazdasági realitásokra épülő, de a lehetőségekhez képest maximális ráfordítást feltételező terv, akkor semmi sem garantálja azt, hogy újabb konkrét beruházások nélkül, teljesíteni tudja az állam a nemzetközi jog által vállalt kötelezettségeit”.
- [58] Ugyancsak osztom az indítványozó következő álláspontját is: „[s]zintén fontos kiemelni, hogy az Sztv. 51. § (4) bekezdésében – a konkrét határidő helyett – előírt fokozatosság követelménye jelentős visszalépést eredményezhet az állam esélyegyenlőség kapcsán meglévő intézményvédelmi kötelezettségéből. A korábban létezett – bár többször módosított – teljesítési határidők ugyanis számon kérhető időpontot szabtak az illetékes szervek számára, az akadálymentesítés elvégzésére, a fokozatosság előírása azonban ellenőrizhetetlenné és követelhetetlenné teszi az Egyezményi kötelezettség teljesítését. Ráadásul a több évtizedes Alkotmánybírósági gyakorlat szerint egy alapjog kapcsán fennálló intézményvédelmi kötelezettségnek a már elért szintjéről csak különös indok alapján lehet visszalépni. Ez a különös indok azonban kizárólag gazdasági nehézségeken nem alapulhat. Nem eredményezheti ugyanis az anyagi források hiánya a fogyatékossgal élő személyek jogainak sérelmét. A határidők kitolása a »készültségi fok« tudatában önmagában nem lenne kifogásolható – az Sztv. 51. § (4) bekezdésében azonban már határidő meghatározására sem kerül sor – viszont már ez is visszáságot okozna az esélyegyenlőség biztosítására vonatkozó kötelezettség szempontjából. A konkrét határidő helyett megállapított „fokozatosan” fordulat tehát egyértelműen visszalépést jelent az állam esélyegyenlőség kapcsán fennálló intézményvédelmi kötelezettségéből”.
- [59] 5. Az államszervezeti-alapjogi szabályozáson és a diszkrimináció tilalmán kívül a jogalkotót (törvényhozót) kétségkívül nem korlátozza semmi sem abban, hogy mely társadalmi viszonyokat rendez, azokat mikor és milyen módon vonja be a szabályozási tárgykörébe. Ebben – a fentiekén túl – legfeljebb az befolyásolja, hogy milyen szempontokat, „értékeket” preferál, s kiemelten kezeli-e azokat, amelyek polgárai megnehezült életesélyeivel, élethelyzeteivel vannak szoros összefüggésben. A részvétlen állam valóban csak „vallja”, de nem veszi kellő súllyal figyelembe „az elesettek és szegények megsegítésének kötelezettségét.”

[60] Mindezekre tekintettel magam is úgy vélem, hogy az Sztv. 51. § (4) bekezdésének „fokozatosan” szövegrésze sérti az Egyezmény 4. és 9. Cikkében foglalt nemzetközi kötelezettségünket, valamint – figyelemmel az ügy alapjogi, így objektív intézményvédelmi aspektusára is {hiszen nem „pusztán” esélyegyenlőségi kérdéseket vet fel a jelen ügy, mivel a közterületen történő helyváltoztatás szabadságát alapjogként értelmezte eddigi gyakorlatában az Alkotmánybíróság [lásd: 60/1993. (XI. 29.) AB határozat, 1993, 507, 510.; 1256/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 789, 794.; 3/1998. (II. 11.) AB határozat, ABH 1998, 61, 65.; 36/2000. (X. 27.) AB határozat, ABH 2000, 272.; 1538/B/1996. AB határozat, 1198, 1204.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 199, 213.; 13/2003. (IV. 9.) AB határozat, ABH 2003, 197, 204.; 932/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1550, 1551.; 450/B/2000. AB határozat, ABH 2007, 2228, 2241.; 107/B/2003. AB határozat, ABH 2007, 2364, 2366–2367.; 282/B/2007. AB határozat, 2007, 2163, 2169.; 1068/B/2005. AB határozat, ABH 2008, 3174, 3175–3176.]} – az Alaptörvény emberi méltóságot védő II. cikkét, valamint a XXVII. cikk (1) bekezdését, de ugyanúgy nincs összhangban az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdéseiben foglaltakkal sem („Magyarország külön intézkedésekkel védi a fogyatékkal élőket.”). Erre a helyzetre pedig az Alkotmánybíróságnak – nézetem szerint – egy alaptörvény-ellenességet megállapító és a támadott rendelkezés megsemmisítését magában foglaló határozattal kellett volna reagálnia.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós alkotmánybíró különvéleménye

- [61] Egyetértek az indítvány elutasításával, ugyanakkor véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását hivatalból meg kellett volna állapítania.
- [62] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 46. § (2) bekezdés c) pontja értelmében ilyen mulasztásnak minősül az, ha az érintett jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése azt a kötelezettséget rója az államra, hogy az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segítse. A jelen eljárásban vizsgált személyszállítási

szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 51. § (4) bekezdése a felhívott alaptörvényi kötelezettségből következően kimondja: „[a]z egyenlő esélyű hozzáférés feltételeit a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállításban részt vevő járműveken, továbbá a pályaudvarokon, az állomás és a megállóhely személyforgalom lebonyolítására és kiszolgálására szolgáló részében *fokozatosan* meg kell teremteni, ennek érdekében az ezen járműveket és létesítményeket érintő beruházások, fejlesztések, beszerzések során, valamint – ha ez műszaki szempontból lehetséges – az átalakítások során az egyenlő esélyű hozzáférés követelményeit már érvényesíteni kell.”

- [63] Az elvont alkotmányossági kérdés nyilvánvalóan úgy merül fel, hogy a fokozatos – tehát teljesítési határidő nélküli – megvalósítás önmagában kielégíti-e az esélyegyenlőség megteremtése kötelezettségből fakadó követelményeket. Erre a kérdésre én azt a választ adom, hogy igen, kielégíti, de csak az általánosság szintjén. Ha azonban konkrét, a jogalkotó által jól körülhatárolt területen történik az esélyegyenlőség megvalósítása – és kétségkívül ilyen körülhatárolt terület a tömegközlekedése – a fokozatos megvalósítás előírásán túlmenően konkrét határidőt vagy határidőket kell a teljesítésre megjelölni. Az alaptörvényi kötelezettség teljesítése – egyetértve a határozatot támogató többség érvelésével – valóban folyamatos, hisz mindig merülnek fel újabb és újabb területek, ahol az egyenlő esélyű hozzáférést biztosítani kell, de amint egy adott területre kerül sor, a határidő megállapítása elengedhetetlen. E nélkül ugyanis a jogalanyok számára kiszámíthatatlanná válik nemcsak az állami működés, hanem ebből következően saját személyes sorsuk alakítása. Ez sérti a jogbiztonságot és a fogyatékosággal élők emberi méltóságát.
- [64] Érdemes figyelembe venni a határidő kiiktatásáról szóló törvénymódosítás indokolását, amely a közelebbről nem részletezett gyakorlati tapasztalatokra hivatkozik a véghatáridős rendelkezés módosításánál, valójában megszüntetésénél. Így nincs semmiféle támpont, amely a kötelezettség teljesítésének relativizálását – a korábbi szabályozáshoz képest a visszalépést – alkotmányossági szempontból akár elfogadhatóan, akár nem elfogadhatóan indokolná.
- [65] A fentiekben részletezett szempontok összessége alátámasztja a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását. Az egyenlő esélyű hozzáférés a vizsgált esetben csak úgy alkotmány-konform, ha az érintettek már előre tudják, hogy a feltételek megteremtésére mikortól számíthatnak. Ezt a jogalkotónak kell pótolnia, ugyanis konkrét időpont meghatározása

nélkül a fogyatékossggal élő személyek jogosultságát elismerő jogi szabályozás Alaptörvényből levezetett lényeges tartalma hiányos marad. A hiányosság megszüntetése érdekében az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján – határidő megjelölésével – fel kellett volna hívnia az Országgyűlést feladatának teljesítésére.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/300/2013.

