



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGLINTÉZMÉNYE

**Alkotmánybíróság**

1015 Budapest  
Donáti u. 35-45.

<b>ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG</b>	
Ügyszám:	11/300-0/2013
Érkezett:	2013 FEBR 21.
Példány:	1
Melléklet:	0 db
Kezelőiroda:	P-L

Ügyszám: AJB-702/2013  
Előadó: dr. Kurunczi Gábor

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése, valamint az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében és az Abtv. 42. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 51. § (4) bekezdésének „fokozatosan” szövegrészét.

Álláspontom szerint az Sztv. hivatkozott rendelkezése

- ellentétes a Fogyatékkal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezményvel;
- sérti az Alaptörvény II. cikkét (emberi méltóság);
- sérti az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdését (szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztása).

Az Abtv.-ben biztosított jogkör hiányában nem indítványozhatom, azonban az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlom annak vizsgálatát, hogy az akadálymentesítés elvégzésére nyitva álló határidő meghatározásának hiánya miatt nem áll-e fenn jogalkotói mulasztás az Sztv. 51. § (4) bekezdése vonatkozásában, kérdéses ugyanis, hogy jelen formában teljesíthető-e Magyarországnak a Fogyatékkal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben (a továbbiakban: Egyezmény) vállalt – akadálymentesítésre vonatkozó – kötelezettsége.

**I n d o k o l á s**

**I.**

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Abtv. 32. § (1) és (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát is. Az Abtv. 42. § (1) bekezdése rögzíti, hogy ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az indítvány előkészítése és előterjesztése során az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezései mellett figyelembe vettem az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítást.

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság elnöke azzal a kéressel fordult hozzám, hogy kezdeményezzem az Alkotmánybíróságnál az Sztv. 51. § (4) bekezdésének megsemmisítését. A panaszos véleménye szerint az Sztv. 2012. december 31-én hatályba lépett módosítása – kikényszeríthetetlené tette a tömegközlekedés tekintetében a járművek, pályaudvarok, állomások és megállóhelyek akadálymentesítését. A törvénymódosítás következtében az Sztv. az akadálymentesítés kapcsán már csak annak fokozatosan történő megvalósítását írja elő – konkrét határidő tűzése nélkül. Ez a meghatározás azonban nem ad elegendő garanciát és kellő jogalapot arra, hogy az egyenlő esélyű hozzáférés érdekében belátható időn belül intézkedések megtételét lehessen kikényszeríteni.

Az indítvány indokolásával összefüggésben hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

## II.

1. A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvénynek (a továbbiakban: Fot.) a 2007. évi XXIII. törvénnyel megállapított 29. § (1) bekezdése – összhangban az időközben Magyarország által ratifikált, és a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett Egyezményrel – úgy rendelkezett, hogy a tömegközlekedési és utasforgalmi létesítmények vonatkozásában az akadálymentesítést 2010. január 1-jéig kell megvalósítani. 2010-ig bezárólag azonban az akadálymentesítés nem haladt a megfelelő ütemben – elsősorban az anyagi források hiánya miatt – így a jogalkotó ezt a határidőt az autóbusszal végzett menetrendszerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvény 2009-es módosításával beiktatott 17. § (9) bekezdésében 2013. január 1-jére tolta ki. Ezzel összhangban később az Sztv. 51. § (4) bekezdésében is ez a határidő került átvételre. Az Országgyűlés azonban a 2012. évi CCVIII. törvény módosító rendelkezései között – 2012. december 31-től hatályos szöveggel – módosította Sztv. 51. § (4) bekezdését, ami szerint az akadálymentesítés elvégzése már nincs határidőhöz kötve, hanem csak annak fokozatossága kerül előírásra, azzal a kikötéssel, hogy a törvénnyel érintett járműveket és létesítményeket érintő beruházások, fejlesztések, beszerzések és átalakítások során már kötelező figyelembe venni az akadálymentesítés érvényesülését.

2. Az ENSZ által 2006. december 13-án egyhangúlag elfogadott, a „Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény”-t Magyarország elsőként ratifikálta, és hirdette ki a 2007. évi XCII. törvényben. Fontos kiemelni, hogy az Egyezmény – a bekövetkezett paradigmaváltás következtében – az ún. *szociális/társadalmi modellt* követi, aminek következtében úgy tekint a fogyatékossgal élő emberekre, mint önálló életvitelre képes személyekre, még ha ehhez valamilyenfajta támogatásra is van szükségük.

Az Egyezmény elismeri, hogy a fogyatékoság a fogyatékossgal élő személyek és az attitűdbeli, illetve a környezeti akadályok kölcsönhatásának következménye, amely gátolja őket a társadalomban való teljes és hatékony, másokkal azonos alapon történő részvételben. A fogyatékoság oka tehát nem az emberben keresendő, hanem a fogyatékossgal élő embert körülvevő környezetben.

Az Egyezmény preambuluma h) pontja szerint a részes államok elismerik, hogy bárkinek a fogyatékossgal alapján történő hátrányos megkülönböztetése az emberi személy veleszületett méltóságának és értékének megsértése. A „fogyatékossgal alapján történő hátrányos megkülönböztetés” alatt az Egyezmény alapján érthetjük a *fogyatékossgal alapuló bármilyen különbségtételt, kizárást vagy korlátozást*, amelynek célja vagy hatása *valamennyi emberi jog és alapvető szabadság másokkal azonos alapon történő elismerésének, élvezetének vagy gyakorlásának csorbítása vagy semmibe vétele* a politikai, a gazdasági, a szociális, a kulturális, a civil élet terén, vagy *bármely egyéb területen*. Ez a hátrányos megkülönböztetés minden formáját magában foglalja, egyebek között az ésszerű alkalmazkodás megtagadását is.

A részes államok kötelezettséget vállaltak arra is, 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. Ennek érdekében a részes államok vállalták, hogy *meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést* az Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében és megtesznek minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket *a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében*.

Fontos kiemelni, hogy az Egyezmény 9. cikke szerint a fogyatékossgal élő személyek önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében 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*. Ezek az intézkedések *magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását* is.

Az Egyezmény 4. cikke általános kötelezettséget fogalmaz meg továbbá a részes államok számára, akiknek 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.

Mindezek alapján jól látható, hogy az Egyezmény egyértelműen kötelezettséget ró a részes államokra a tekintetben, hogy minél hatékonyabban és gyorsabban valósítsák meg a fogyatékossgal élő személyek akadálymentes közlekedését.

*Az Sztv. 51. § (4) bekezdésének kifogásolt szövegrésze azonban az Egyezményben vállalt kötelezettség teljesítésének elmaradását eredményezheti, mivel a „fokozatosan” fordulat lehetővé teszi az akadálymentesítés megvalósításának anyagi források hiányára való hivatkozással való elodázását.*

Szintén fontos kiemelni, hogy az Egyezmény és Magyarország belső jogának viszonyát a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 27. cikke úgy szabályozza, hogy egyetlen részes fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni. Ez azt jelenti, hogy a nemzetközi jog – jelen esetben az Egyezmény – által támasztott kötelezettség minden belső jogi szabály ellenére fennáll. A belső jog és a nemzetközi jog viszonyára vonatkozóan ugyanis az Alaptörvény Q. cikkének (2) és (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy *Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját[...]* Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A



*nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. Ebből a rendelkezésből is következik az a feladat, hogy az Egyezményben foglalt kötelezettségek és a belső jogunk közötti koherenciát minél hamarabb meg kell teremteni.*

3. A vizsgált kérdés kapcsán fontos kiemelni az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Fogytékosságügyi Akciótervét (2006-2015), amelynek a 7. akcióterve foglalkozik a „Közlekedés” akadálymentesítésével. Ennek keretében az általános célok között került meghatározásra, hogy a tagállamoknak javítaniuk kell a meglévő tömegközlekedési eszközök fogyatékossgal élő emberek számára való hozzáférhetőségét, és biztosítani kell, hogy valamennyi új tömegközlekedési szolgáltatás és az ahhoz kapcsolódó infrastruktúra hozzáférhető legyen. A tagállamok konkrét akciói kapcsán pedig kiemelésre kerül, hogy az államnak támogatni és ösztönözni kell a magán közlekedési társaságokat, hogy hozzáférhető szolgáltatásokat nyújtsanak, valamint azt is, hogy támogatni kell a hozzáférhető tömegközlekedés biztosításáról szóló nemzeti irányelvek elfogadását és bevezetését mind az állami, mind pedig a magán közlekedési társaságoknál.

Az Alkotmánybíróság több döntésében is megerősítette azt az álláspontját, hogy az Európai Közösségek alapító és módosító szerződésai az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, e szerződések, mint elsődleges jogforrások közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyarország 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. A belső jog és az azzal szemben elsőbbséget élvező közösségi jog közötti kollízió feloldása nem az Alkotmánybíróság, hanem az Európai Bíróság feladata. Mivel az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a hatásköre szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alaptörvény Q) cikkében bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak, így az EK alapító és módosító szerződéseire való hivatkozással a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítványokat eddig hatáskör hiányában visszautasította.<sup>1</sup>

Ennek ellenére az indítvány kapcsán érdemes megvizsgálni az Európai Unió jogát is. Az uniós jog körében a fennálló kötelezettség szemléltetése céljából érdemes megemlíteni a 2009. december 3-án hatályba lépő Utasjogi rendelet (a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezségeiről szóló 1371/2007/EK rendelet) V. fejezetét is, amely kifejezetten a fogyatékossgal élő és a csökkent mozgásképességű személyekről szól. A rendelet 19. cikk (1) bekezdése szerint a vasúttársaságok és a vasútállomások üzemeltetői a fogyatékossgal élő és a csökkent mozgásképességű személyek szervezeti képviselőinek aktív részvételével a fogyatékossgal élő és a csökkent mozgásképességű személyek szállítása tekintetében megkülönböztetés-mentes hozzáférési szabályokat kell, hogy megállapítsanak.

4. Az indítvány kapcsán vizsgálni kell, az Alaptörvény rendelkezéseit is. Az Alaptörvény II. cikke szerint *minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz*, a XXVII. cikk (1) bekezdése pedig úgy fogalmaz, hogy *mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarországon területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához*. Az emberi méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. A *hátrányos megkülönböztetés tilalma* és az *esélyegyenlőség biztosítása, előmozdítása* az állam számára eltérő jellegű, de szorosan összekapcsolódó feladatot, kötelezettséget jelent. A jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít. Lehetőséget, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékossg) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt

<sup>1</sup> Lásd 1053/E/2005. AB határozat, 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, valamint 946/C/2005. AB határozat.

köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. A hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmát nem csupán – közvetlen vagy közvetett – tevőleges magatartás (beavatkozás), azaz hatósági döntés, eljárás sértheti. Az állam, a jogalkalmazó hatóság vagy közszolgáltatást végző szerv, mulasztással is olyan jogi helyzetet hozhat létre, amely hatásában alkalmas arra, hogy sértse a hátrányos megkülönböztetés, az egyenlő méltóságú személyként való kezelés tilalmát.

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése rögzíti az esélyegyenlőség előmozdításának állami kötelezettségét (eszerint *Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti*). Az Alkotmánybíróság az esélyegyenlőség elvével több döntésében is foglalkozott, egy 2010-es határozatában pedig azt állapította meg, hogy „a mozgáskorlátozott személyek ellátása kötelezettséget jelent az állam és a társadalom számára. A fogyatékos személyek jogait és esélyegyenlőségét az államnak jogalkotás útján is elő kell segíteni. (...) Ennek során [a törvényhozónak] tekintettel kell lennie a fogyatékos személyek érinthetetlen emberi méltóságára a jogosultságok és kötelezettségek elosztásakor, akkor is, ha nem eleve jogosultakról van szó”.

Az Alkotmánybíróság a 60/1993. (XI. 29.) AB határozatában kimondta, hogy „a magyar Alkotmány a közlekedés szabadságát külön nem nevesíti, de a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát”. Érdemes hangsúlyozni azt is, hogy a tömegközlekedés igénybevételének számos esetben nincs reális alternatívája, így az érintett nem dönthet szabadon, hogy igénybe veszi-e azt vagy sem. A szabad mozgáshoz való jog azonban nem korlátozhatatlan jog, a jogalkotó elsősorban a közúti közlekedés résztvevői életének és biztonságának védelme érdekében meghatározza azokat a szabályokat, amelyek a közúti közlekedésben részt vevő személyekre vonatkoznak. Az Alkotmánybíróság 66/1991. (XII. 21.) AB határozatában kiemelte, hogy a *mozgásszabadság* alkotmányos alapjogát törvény az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán korlátozhatja. Az egyes korlátozható rendelkezések azonban csak akkor fogadhatók el alkotmányszerűnek, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos. E követelmény az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésének és az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozását tiltó I. cikk (3) bekezdésének egymásra vonatkoztatásán alapul. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a személyes szabadsághoz való jog és a *mozgásszabadsághoz való jog* egymásra vonatkoztatása alapján a személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez. A mozgásszabadsághoz való jog a személyes szabadsághoz való joggal együttesen is értelmezhető. [46/1994. (X. 21.) AB határozat]

*Az Sztv. 51. § (4) bekezdése kapcsán egyértelműen megállapítható, hogy amennyiben nem valósulnak meg a különböző közlekedési eszközök, állomások és pályaudvarok vonatkozásában az akadálymentesítés követelményei, sérülni fog a mozgásszabadsághoz való jog alkotmányos követelménye is.*

### III.

1. Amennyiben 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 indoklás 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.

Az 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.

Szintén 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 számonkérhető időpontot szabtak az illetékes szervek számára, az akadálymentesítés elvégzésére, a fokozatosság előírása azonban ellenőrizhetlenné és követelhetlenné 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 fogyatékkal élő személyek jogainak sérelmét. A határidők kitolása a „készségi fok” tudatában önmagában nem lenne kifogásolható – az Sztv. 51. § (4) bekezdésében azonban már határidő meghatározására sem kerül sor – viszont már ez is visszasságot 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.*

2. Indítványomat összegezve álláspontom szerint az Sztv. 51. § (4) bekezdésének „fokozatosan” szövegrésze

- ellentétes a Fogyatékkal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezményvel
- sérti az Alaptörvény II. cikkét;
- sérti az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdését.

Mindezekre tekintettel kérem, hogy a törvény indítvánnyal támadott rendelkezését az Alkotmánybíróság semmisítse meg.

Budapest, 2013. 02. 21.

Üdvözlettel:



Prof. Dr. Szabó Máté