

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3639/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Vass Veronika

Az eljárás megindítása

Egy panaszos hivatalomhoz intézett beadványában a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény egyes rendelkezéseit sérelmezte. A panaszos azt kifogásolta, hogy a törvény a fogyatékosági támogatásra jogosító fogyatékoságok között nem sorolja fel a beszéd fogyatékoságot, ezzel hátrányos helyzetbe hozva – többek között – a stroke utóhatásaként afáziában szenvedő betegeket. A beadványozó álláspontja szerint ez az állapot hasonló szociális hátrányokat okoz az elszenvetőknél, mint a látó- vagy a hallóképesség fogyatékosága, ezért a jelenlegi szabályozás e társadalmi csoportra nézve diszkriminatív helyzetet eredményez. Figyelemmel arra, hogy a beadvány alapján nem volt kizárható, hogy a sérelmezett helyzet természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében biztosított hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszasságot okoz, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. §. (4) bekezdése alapján, kivizsgálására hivatalból indítottam vizsgálatot, melynek során az Emberi Erőforrások Minisztériumának egészségügyért felelős államtitkárától kértem tájékoztatást. A panaszos által hivatkozott probléma teljeskörű feltárása érdekében továbbá megkerestem a témában érintett szakmai- és érdekképviselői szervezeteket, úgymint a De Jure Alapítványt, az ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógia Kart és a Magyar Stroke Társaságot.

Tekintettel arra, hogy egy korábbi ombudsmani jelentés (AJB-1152/2012) már foglalkozott ezzel a panaszos által felvetett problémakörrel, vizsgálatomat utóvizsgálatként folytattam. A korábbi vizsgálat megállapításai alapján hivatali elődöm 2013 februárjában jogalkotási javaslatot fogalmazott meg a jogalkotó felé, melyben kérte a jogszabály megfelelő módosítását annak érdekében, hogy az afáziás betegek az egyéb típusú fogyatékosággal élőkhez hasonló támogatásban részesüljenek.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek

- a hátrányos megkülönböztetés tilalma (*Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”*)
- az esélyegyenlőség megteremtése (*Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés: „Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”*)
- az emberi méltósághoz való jog (*Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”*)
- a fogyatékosággal élők védelme (*Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”*)
- a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja (*Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés: „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”*)

Alkalmazott jogszabályok

- 1998. évi XXVI. tv. a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról
- a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet
- a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény (Egyezmény)

A megállapított tényállás

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának képviselőjében *a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár* válaszolt megkeresésemre. Válaszában kifejtette, hogy a jogalkotó a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvényben (Fot.) a súlyosan fogyatékos állapot meghatározása során többféle szempont egyidejű érvényesítésére törekedett, így a szabályozás komplex megközelítést követ, azaz a biológiai állapotok felsorolását azok szociális (társadalmi) hatásával kapcsolja össze. Az államtitkár hozzátette, hogy a súlyos fogyatékos állapot a Fot. szerint olyan tartósan vagy véglegesen fennálló állapot, aminek következménye, hogy a súlyosan fogyatékos személy önálló életvitelre egyáltalán nem képes, vagy mások állandó segítségére szorul. Az államtitkár válasza szerint a fogyatékosági támogatás jogosultsági feltételeire vonatkozó szabályozás felülvizsgálatára és korrekciójára az elmúlt években fokozatosan került sor. A hatályos szabályozás e többlépcsős módosítás eredményeképpen alakult ki és működik jelenleg. A módosítások a jogosulti kör bővülését eredményezték, egyúttal figyelemmel voltak arra is, hogy a fogyatékosági támogatást továbbra is eredeti funkciójának megfelelően őrizték meg. A fogyatékosággal élő emberek közül ezért a Fot. kizárólag azokat a legsúlyosabb állapotú személyeket preferálja, akiknek különös társadalmi függősége ezt megkívánja.

Az államtitkár azt is megjegyezte, hogy a Fot. 2013. évi módosítása során a fogyatékosággal élő emberek fogalma megváltozott, a törvényt ezzel harmonizálva az ENSZ Fogyatékosággal Élő Személyekről Szóló Egyezményével. A változtatás része annak a nemzetközileg is elfogadott szemléletváltásnak, mely szerint a fogyatékos emberek társadalomba történő integrálása nem csupán az ellátások nyújtásával, hanem a fogyatékos embert körülvevő társadalom kis lépésekben történő változtatásával, elérhetővé tételével zajlik.

A tárca álláspontja szerint az afáziás betegek a hatályos szabályozás szerint valóban nem tekinthetők fogyatékosági támogatásra jogosult súlyosan fogyatékos személynek. E betegeken túl azonban más egyéb, az önkiszolgálást jelentősen megnehezítő állapotot eredményező betegséggel, fogyatékosággal élő emberek sem alanyai a fogyatékosági támogatásnak. Az afázia súlyos formájában szenvedő személyek a törvény általános személyi hatálya alá tartozhatnak, hiszen kommunikációjuk lehet számottevően korlátozott, s ez kétségtelen hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvételük során. A törvény általános személyi hatályánál azonban szűkebb a fogyatékosági támogatásra jogosultak köre. Az egyes fogyatékos emberek esetében a fogyatékoság jellege jelentősen eltér egymástól, ami a kedvezményezettek problémáinak eltérő eszközökkel történő kezelését is indokoltá teszi.

Összességében az államtitkár kifejtette, hogy az esélyegyenlőség célterületei a kifogásolt pénzbeli támogatásnál természetesen jóval szélesebbek, ezért a megoldást elsősorban olyan integrált környezet kialakítása jelentheti, amelyben a fogyatékos emberek az állapotukból fakadó hátrányaik ellenére is képesek valós társadalmi szükségleteik, igényeik alapján a különböző szolgáltatásokhoz hozzáférni. Az államtitkár álláspontja szerint a panaszban kifogásolt helyzet elsődlegesen az akadálymentes, integrált környezet és közszolgáltatások kialakítása révén, és nem az anyagi jellegű hátránykompenzáció eszközével orvosolható leghatékonyabban.

A De juRe Alapítvány korábbi elnöke a megkeresésemre adott válaszában arról tájékoztatót, hogy a sérült emberek jogvédelmével foglalkozó szervezethez nem érkezett a témához kapcsolódó panasz, súlyos beszédproblémák okozta kommunikációs zavarokkal foglalkozó szakemberként azonban rendkívül gyakran, majdnem napi szinten találkozott a kérdéssel a Bliss Alapítvány keretei között. Tapasztalatai szerint az utóbbi 15-20 évben jelentősen megnőtt a súlyos beszéd-fogyatékosággal élő embereknek a teljes fogyatékos népességen belüli arányszáma. A szakértő szerint a hazai tendencia igazodik a nemzetközi trendekhez, ennek megfelelően Magyarországon 2007-ben foglalták jogszabályba a beszéd-fogyatékos emberek jogait és a kapcsolódó állami kötelezettségvállalásokat, ratifikálva ezzel a 2006. december 6-i A/61/611 ENSZ Egyezmény a fogyatékos személyek jogairól (Rights and Dignity of Persons with Disabilities) című dokumentumot.

A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. tv. 2008. május 3-án lépett hatályba.

A szakember szerint a beszéd fogyatékossg és a beszédkézség elvesztése hasonló szociális hátrányokat okoz, mint a hallás- vagy látásvesztés, a tapasztalatok szerint azonban a beszédhiány sokkal súlyosabb, depriváltabb helyzetbe hozza az elszenedőket. Súlyosbítja a helyzetet, hogy a beszéd hiányát vagy súlyos fogyatékossgát a környezet sokszor a gondolatok és érzelmek hiányával azonosítja. Ennek következtében ezen emberek önrendelkezési joga, emberi méltósága szinte naponta sérül. Aki beszéd hiányában rosszul kommunikál, annak kevesebb a lehetősége a szociális interakcióra, s így egyre inkább elveszíti a társadalom életében való részvétel lehetőségét. A modern technikai lehetőségek, a gyógypedagógia sokat tud tenni ezekért az emberekért – feltéve, hogy elérhető számukra a megfelelő szolgáltatások.

A Magyar Stroke Társaság elnökének személyes és szakmai véleménye szerint is szociális hátrányokat okoz elszenedőinek a stroke – vagy egyéb kórfolyamatok – következtében kialakuló beszédzavar. Mindezek alapján javasolja, hogy a törvény ismerje el fogyatékossgai támogatásra jogosító fogyatékossgként a központi idegrendszeri károsodás miatt létrejövő beszéd fogyatékossgot.

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Karának dékánja válaszában kifejtette, hogy álláspontja szerint a törvényi szabályozás hiányosságát az okozza, hogy nincs pontosan definiálva sem maga a beszéd fogyatékossg, sem a hozzá tartozó kórképek. Mindezek azonban elengedhetetlenek lennének ahhoz, hogy pontosan meghatározza a törvény a jogosultak körét. A probléma megoldása érdekében a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Nonprofit Kft. 2015 tavaszán projektet indított azzal a céllal, hogy a felnőttek körében előforduló beszéd fogyatékossgai kategóriákat definiálja. A dékán szerint szükséges lenne a megfelelő törvényi szabályozás kialakítása érdekében egy munkacsoport létrehozása, melyben helyet kapnának a területet érintő egészségügyi, szakmai és civil szervezetek. Fontosnak tartja továbbá, hogy a párbeszédbe bevonják a speciálisan az afázia területével foglalkozó civil szervezet, az Afázia – Újrabeszélők Egyesületének képviselőit is. Az egyesület egyébként már régóta küzd azért, hogy a jogalkotó a látás- és hallás fogyatékossghoz hasonlóan kezelje a beszéd fogyatékossgot, elismerve ezzel az afáziás betegek jogosultságát a többi fogyatékossg esetén járó támogatásokra. Többek között ez a szervezet kezdeményezte azt a 2012-es ombudsmani vizsgálatot (AJB-1152/2012), amely már akkor megállapította, hogy az afáziával élők kizárása a fogyatékossgai támogatásra jogosultak köréből a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és az esélyegyenlőség biztosításának követelményével összefüggő visszásságot idéz elő és tart fenn.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése d) pontja szerint az alapvető jogok biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. Az 1. § (3) bekezdése továbbá kimondja, hogy az alapvető jogok biztos tevékenysége során - különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával - megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Ha az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél a jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.

Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése rögzíti az egyenlő bánásmód követelményét. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelvként nyert értelmezést.

A diszkrimináció tilalmának az alapjogi rendszerben elfoglalt speciális helyzete miatt annak eldöntésére, hogy a megkülönböztetés alkotmányos volt-e, mindenképpen figyelembe kell venni az önkényes megkülönböztetés tilalmának elvét, ami az ún. ésszerűségi teszttel vizsgálható. A teszt gyakorlatilag két elemből, az összehasonlíthatósági- és az indokolhatósági próbából áll.

Az összehasonlíthatósági próba azt jelenti, hogy csak az azonos helyzetben lévők között merülhet fel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése. Alkotmányellenes diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valakit, vagy valamilyen csoportot más, azonos helyzetben lévő joggalalanyal vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon.

A homogén csoport fogalmát az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint szűken értelmezi. Amennyiben megállapítható, hogy azonos csoportba tartozó jogalanyokról van szó, akkor azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés ésszerű indokon nyugszik-e, vagyis a különbségtétel igazolható-e, van-e ésszerű indoka, nem önkényes-e a megkülönböztetés.

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni.

Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit [64/1991. (XII. 17.) AB határozat].

A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.

Az esélyegyenlőség megteremtésének állami kötelezettségét az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése rögzíti, amikor kimondja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

Ez egészül ki a fogyatékkal élők – és más sérülékeny társadalmi csoportok – fokozottabb védelmével. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése az erre vonatkozó állami kötelezettséget fogalmazza meg, amikor arról rendelkezik, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az Ajbt. alapvető célként fogalmazza meg a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek, köztük a fogyatékosokkal élők jogainak fokozott védelmét.

A fokozottabb védelem indoka, hogy a fogyatékosokkal élők helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben, másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el.

A vizsgált szabályozással kapcsolatban felmerül továbbá az is, hogy az állam valóban eleget tett-e a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának megteremtésére vonatkozó alkotmányos köteletségének [Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés].

III. Az ügy érdekében

A Fot. preambuluma szerint a fogyatékos emberek a társadalom egyenlő méltóságú, egyenrangú tagjai, akik a mindenkit megillető jogokkal és lehetőségekkel csak jelentős nehézségek árán vagy egyáltalán nem képesek élni. A fogyatékos emberek hátrányainak enyhítése, esélyegyenlőségük megalapozása, illetve a társadalom szemléletmódjának alakítása érdekében ezért az Országgyűlés – összhangban az Alaptörvénnyel és a nemzetközi jog által általánosan elismert szabályaival – egy speciális törvényt fogadott el. A törvény céljaként a fogyatékos személyek jogainak, a jogok érvényesítési eszközeinek meghatározását, továbbá a fogyatékos személyek számára nyújtandó komplex rehabilitáció szabályozását, és mindezek eredményeként a fogyatékos személyek esélyegyenlőségének, önálló életvitelének és a társadalmi életben való aktív részvételének biztosítását jelölte meg a jogalkotó.

A törvény jogalkotói indokolása azt is elismeri, hogy Magyarországon több százezer, társadalmi életében súlyosan akadályozott fogyatékos személy él. Közöttük több tízezres nagyságrendben vannak olyanok, akiknek veleszületett vagy szerzett fogyatékosága súlyos. A mindennapokban ritkán lehet találkozni velük, mert gyakran otthonukban, vagy intézetbe zárva élnek, az utcára lehetőségek hiányában és egyedül ki sem jutnak. A vakok, értelmi sérültek, nagy nehézségek árán tudnak csak tájékozódni, a kerekesszéket használó mozgássérültek az utcákon, a boltokban nem tudnak közlekedni, a siketek, vagy súlyos beszéd fogyatékosok nem tudnak kommunikálni.

Az a tény, hogy a valóságban nem tudnak élni bizonyos jogaikkal, nem csak az ő, hanem egy szélesebb személyi kör – hozzátartozóik, családjuk – életlehetőségeit is korlátozza. Ezeknek az amúgy is rendkívüli nehézségekkel birkózó személyeknek további gondot okoz, hogy a társadalom a foglalkoztatás, a tömegkommunikáció, a közlekedés, a tanulás, az egészségügyi szolgáltatások, a sport, a pihenés területén hátrányos megkülönböztetésben részesíti őket. Megfelelő jogi eszközök hiányában képtelenek magukat megvédeni, érdekeiket érvényesíteni. Velük kapcsolatosan a társadalom legfőbb célja az lehet, hogy hátrányaik kompenzálásával biztosítsa számukra a jogérvényesítés valódi egyenlőségét és hozzájáruljon esélyeik kiegyenlítéséhez. Ez az esélykiegyenlítés azt a folyamatot jelenti, amelynek során a fogyatékos kisebbség számára hozzáférhetővé válik a fizikai és kulturális környezet, a közlekedés, a szociális és egészségügyi szolgáltatások, az oktatás, a munkalehetőségek, a szórakozás, a sport és lehetővé válik a lakhatás formájának szabad megválasztása.

A Fot. az értelmező rendelkezések között, a 4. § a) pontjában határozza meg a fogyatékos személy fogalmát. Ez alapján fogyatékos az a személy, aki tartósan vagy véglegesen olyan érzékszervi, kommunikációs, fizikai, értelmi, pszichoszociális károsodással – illetve ezek bármilyen halmozódásával – él, amely a környezeti, társadalmi és egyéb jelentős akadályokkal kölcsönhatásban a hatékony és másokkal egyenlő társadalmi részvételt korlátozza vagy gátolja. Ezzel szemben a 22-23.§-ban szabályozott fogyatékosági támogatás jogosult körében – többek között a hallás- és látásfogyatékoság mellett – már nem szerepel a beszéd fogyatékoság.

A fogyatékosági támogatás a törvény meghatározása szerint a súlyosan fogyatékos személy részére az esélyegyenlőséget elősegítő, havi rendszerességgel járó pénzbeli juttatás. A támogatás célja, hogy – a súlyosan fogyatékos személy jövedelmétől függetlenül – anyagi segítséggel járuljon hozzá a súlyosan fogyatékos állapotból eredő társadalmi hátrányok mérsékléséhez. (Fot. 22. §)

A törvényi indoklás szerint a fogyatékosági támogatás annak az egyszerű elvnek a legitimálása, amely szerint a fogyatékos személynek kizárólag fogyatékosága okán keletkező többletköltségei állami intézkedések által kompenzálандók, vagyis egy esélyegyenlőséget szolgáló intézkedés. Azonban azzal, hogy ezt az ellátási formát a jogalkotó nem terjeszti ki a beszéd fogyatékosággal élőkre, az állam nem tesz eleget az esélyegyenlőség megteremtése követelményének.

Az esélyegyenlőséget szolgáló intézkedéseknél a célcsoport kijelölése a jogalkotó diszkrecionális jogkörébe tartozik, azonban a jogalanyok meghatározása nem lehet önkényes. Az Alkotmánybíróságnak már a kezdetekkor kialakított, s azóta töretlenül folytatott gyakorlata alapján, ha a jogalkotó nem jogi igényeket elégít ki, tehát nem eleve jogosultakat különböztet meg, a megkülönböztetés korlátja a pozitív diszkrimináció elvi határa: az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése. A megkülönböztetés csak akkor lehet jogszerű, ha annak ésszerű oka van, vagyis nem minősül önkényesnek. [16/1991. (IV. 20.) AB határozat]

Mint arra a megkeresett szakértők is rávilágítottak, a beszédképesség stroke következtében kialakuló károsodása hasonló társadalmi hátrányba hozza elszenvetőjét, mint a hallás- vagy látásfogyatékoság. A különböző fogyatékosággal élőket tehát homogén csoportnak tekinthetjük az őket fogyatékoságuk miatt ért deprivációk tekintetében. Ugyanolyan nehézségekkel kell megküzdenie a munkavállalás és a mindennapi élet bármely területén egy afáziás betegnek, mint egy hallás- vagy látássérültnek.

Látható ebből, hogy a jogalkotónak semmilyen ésszerű indoka nincs arra, hogy eltérően kezelje a beszéd fogyatékoságot a többi fogyatékosághoz képest, tehát a szabályozás sérti a diszkrimináció tilalmát.

Nem fogadható el kimentésként a minisztérium abbéli érvelése, hogy a fogyatékosággal élő emberek közül a Fot. kizárólag azokat a legsúlyosabb állapotú személyeket preferálja, akiknek különös társadalmi függősége ezt megkívánja. Ez megítélésem szerint nem magyarázat arra, hogy miért maradt ki a törvényből a beszéd fogyatékosági kategória.

A Fot. 23. §-a ugyanis alapvetően csak azokat a fogyatékosággal élő személyeket jogosítja fel a fogyatékosági támogatás igénybevételére, akik állapota tartósan vagy véglegesen fennáll, továbbá önálló életvitelre nem képesek vagy mások állandó segítségére szorulnak, vagyis súlyos fogyatékosággal élnek. Ezt a mércét minden fogyatékosági típusnál alkalmazni kell, részletes definícióját pedig a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet tartalmazza.

A Korm. rend. 1. számú melléklete szerint például hallási fogyatékosnak azt a személyt kell tekinteni, akinek hallásküszöbértéke a beszéd frekvenciákon nyolcvan dB felett van, és ennek következtében a hangzó beszéd megértésére még segédeszközzel sem képes, feltéve, hogy a) halláskárosodása 25. életévének betöltését megelőzően következett be, vagy b) halláskárosodása mellett a hangzó beszéd érthető ejtése elmarad. Ez a szóbeli kifejezőképesség terén megnyilvánuló olyan súlyos és végleges zavart jelent, amely a kommunikációt lehetetlenné teszi, és a kifejezőmód zavaraiiban vagy a beszéd akusztikus megnyilvánulásának hiányában mutatkozik meg.

Amint arra a megkeresett szakmai szervezetek is rávilágítottak, a hallásfogyatékoság fenti meghatározásával szemben jelenleg a beszéd fogyatékoság szakmai definíciója hiányzik, ami azonban elengedhetetlen lenne ahhoz, hogy a jogalkotó pontosan meghatározza a támogatásra való jogosultak körét.

A Korm. rend. 2. § (2) bekezdése szerint önálló életvitelre az a személy nem képes, aki a) a mindennapi életviteléhez, társadalmi életben való részvételéhez szükséges tevékenységeket testi, illetőleg érzékszervi fogyatékosága vagy az azzal összefüggő kommunikációs képtelenség miatt még a szükség szerinti segédeszköz igénybevételével sem képes más személy közreműködése nélkül elvégezni, vagy b) a mindennapi életvitelében értelmi fogyatékosága miatt állandó felügyeletet, irányítást igényel, mivel térben és időben tájékozódni nem tud, a lakásban nem képes egyedül élni anélkül, hogy ez önmagára vagy másokra nézve veszélyt ne jelentene, továbbá a pénz értékét nem ismeri, így a mindennapi élet szintjén önálló gazdálkodásra képtelen. A mindennapi életviteléhez, társadalmi életben való részvételéhez szükséges tevékenységen kell érteni például egy vonatjegy megvásárlását, vagy egy közszolgáltató ügyfélszolgálatán való ügyintézését.

A súlyos fogyatékosá minősítést orvosi szakvélemény alapján az illetékes Kormányhivatal Rehabilitációs Szakigazgatási Szerve végzi. Az ellátásra való jogosultságot tehát minden esetben szakértő állapítja meg, megállapítását meg kell alapoznia a valódi rászorultságnak. *A beszéd fogyatékosággal élők az azonban a jogalkotó az ellátásnak még a lehetőségéből is kizárja, annak ellenére, hogy a rászorultságuk az egyedi esetekben fennállhat.* Álláspontom szerint ennek eldöntése nem tartozik az alkotmányos jogalkotói mérlegelés körébe, hanem kizárólag orvos-szakértői kompetencia lehet.

Megítélésem szerint kevésbé releváns a minisztérium azon érvelése is, mely szerint az esélyegyenlőség célterületei a pénzbeli támogatásnál jóval szélesebbek, ezért a megoldást elsősorban olyan integrált környezet kialakítása jelentheti, amelyben a fogyatékos emberek az állapotukból fakadó hátrányaik ellenére is képesek valós társadalmi szükségleteik, igényeik alapján a különböző szolgáltatásokhoz hozzáférni, ami a konkrét esetben elsődlegesen az akadálymentes, integrált környezet és közszolgáltatások kialakítása révén, és nem az anyagi jellegű hátránykompenzáció eszközével érhető el leghatékonyabban. Látható, hogy ez a megoldási javaslat a konkrét probléma esetében kevésbé jelent kézzelfogható, számszerűsíthető segítséget.

Szükséges továbbá kitérni a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény (kihirdette a 2007. évi XCII. törvény) fogyatékosági definíciójára is. Az egyezményt Magyarország 2007-ben ratifikálta, ezzel kötelezettséget vállalt az abban foglaltak teljesítésére. Az egyezmény a fogyatékoság meghatározásánál nem egy egzakt meghatározást tartalmaz, amely taxatív felsorolja az egyes fogyatékoságokat, hanem a fogyatékoság következtében elszenvedett társadalmi hátrányokat emeli ki, amikor elismeri, hogy „a fogyatékoság egy változó fogalom, továbbá, hogy a fogyatékoság a fogyatékosággal 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”. Látható, hogy ez a magyar szabályozásban alkalmazottnál sokkal szélesebb és kevésbé konkrét meghatározás, azonban pontosan kijelöli a fogyatékos személyek védelmében követendő irányt. Ezt az irányt követik a Fot. preambulumban kifejtett általános elvek is, azonban a tételes jogszabályok már nem mindig felelnek meg az egyezmény követelményeinek. Az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdése arról rendelkezik, hogy Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, valamint Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, és a nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. Miután Magyarország ratifikálta az ENSZ Egyezményt, elkötelezte magát az abban foglaltak végrehajtására. A jogalkotó tehát azzal, hogy hiányosan fogalmazta meg a fogyatékosági támogatásra jogosító fogyatékoságok felsorolását, nem tett teljes mértékben eleget az egyezményben vállalt kötelezettségének. Mindezek alapján álláspontom szerint a sérelmezett szabályozás diszkriminatív helyzetet eredményez, mivel a beszéd fogyatékosággal élők a többi fogyatékosági kategóriához képest hátrányosabb helyzetbe hozza. Ezzel a szabályozással a jogalkotó megsértette az állam esélyegyenlőség megteremtésére és a fogyatékosággal élők védelmére vonatkozó kötelezettségét, a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszasságot okozott, valamint nem tett maradéktalanul eleget a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítására vonatkozó kötelezettségének.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.), és a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet módosításának kezdeményezését annak érdekében, hogy a stroke következtében kialakuló beszédzavarral élők is rászorultságuknak megfelelő, a többi fogyatékosági típussal azonos támogatásban részesüljenek. Az eredményes és megalapozott jogalkotás érdekében javaslom továbbá, hogy a beszéd fogyatékoság jogszabályi fogalmának meghatározása során folytassanak egyeztetést a beszéd fogyatékosággal és afáziával foglalkozó szakmai- és érdekképviseleti szervezetekkel.

Budapest, 2016. július

Székely László sk