



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosa
mint fogyatékosügyei független mechanizmus

JELENTÉSE

az AJB-300/2024. számú ügyben

a súlyosan mozgáskorlátozott személyek elektromos kerekesszékeknek
a beteggel együtt történő elszállításával összefüggésben

Előadó: Dr. Pápai-Tarr Ágnes
Érintett szerv: Belügyminisztérium

2024.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB 300/2024. számú ügyben**

1. A vizsgálat megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa – a civil társadalom, különösen a fogyatékossgal élő személyek és az őket képviselő szervezetek bevonásával – biztosítja a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: Fogyatékossgügyi Egyezmény) 33. cikk 2. pontja szerinti független mechanizmus feladatainak teljesítését. Az Ajbt. 39/O.§ (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa a *fogyatékossgügyi független mechanizmussal kapcsolatos feladatainak* a teljesítése érdekében rendszeresen vizsgálja – a 18. § (1)-(7) bekezdésére tekintet nélkül, beadvány és felmerült visszasság hiányában is – a fogyatékossgal élő személyek jogainak a Fogyatékossgügyi Egyezmény előírásainak megfelelő érvényesülését.

Ezen feladatkörömben *kiemelt célként határozta meg annak monitorozását, hogy az alapvető jogok biztosa korábbi vizsgálati jelentéseiben megállapított alapvető jogokkal összefüggő visszasságokra tekintettel megfogalmazott intézkedési javaslatok alapján a címzett szervek milyen intézkedéseket hoztak és azok során a Fogyatékossgügyi Egyezmény (CRPD) követelményeire mennyire voltak tekintettel.*

Az alapvető jogok biztosa az AJB-437/2017. számú jelentésében alapvető joggal összefüggő visszasságként rögzítette, hogy a betegszállítók a betegszállításról szóló 19/1998. (VI.3.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet) értelmében – a könnyűszerkezetű, összecsucskható kerekesszék kivételével – nem szállítják el a kerekesszékkel a beteggel együtt. A kerekesszék, mint segédeszköz az elektromos kerekesszékkel közlekedő mozgássérült személyek helyváltoztatásához való joga gyakorlásán keresztül az önrendelkezés szabadságát teszi lehetővé, így annak hiánya *az egészségügyi ellátáshoz való egyenlő esélyű hozzáférést nehezíti, a szabad mozgáshoz való jogot, a helyváltoztatás jogát ellehetetleníti, ezáltal sérti az érintettek önrendelkezési szabadságát.* Az alapvető jogok biztosa az emberi erőforrások miniszteréhez fordult intézkedési javaslatokkal.

Jelen vizsgálat annak feltárására irányult, hogy az AJB-437/2017. számú jelentésben rögzített alapvető joggal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében az érintett szerv milyen intézkedéseket fogantatosított.

2. Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) B) cikk (1) bekezdés];
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* „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.” [Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés];

- *Az emberi méltósághoz való jog:* „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” [Alaptörvény II. cikk];
- *Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve:* „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdés];
- *A fogyatékosággal élők kiemelt védelme:* „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés];
- *„A testi és lelki egészséghez való jog:* „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés].

3. Az alkalmazott jogforrások

- Ajbtt.
- Fogyatékoságügyi Egyezmény (CRPD);
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.);
- A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés (Kihirdetve az 1987. évi 12. Törvényerejű rendelettel);
- Az Országos Fogyatékosági Programról (2015-2025) szóló 15/2015 (IV.7.) OGY határozat (a továbbiakban: OFP);
- Az Országos Fogyatékoságügyi Program végrehajtásának 2022. évig tartó Intézkedési Tervéről szóló 1187/2020.(IV.28.) Korm. határozat (a továbbiakban: Intézkedési Terv);
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);
- A súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet. (a továbbiakban Korm.rendelet);
- Az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) KSzCsM rendelet (a továbbiakban: KSzCsM rendelet);
- NM rendelet.

4. A megállapított tényállás

4.1. Az előzményi ügy jelen vizsgálat szempontjából releváns megállapításai

Az AJB-437/2017. számú jelentés szerinti vizsgálat lefolytatására panaszbeadvány alapján került sor. A beadványozó civil szervezethez számos telefonos panasz érkezett különböző betegszállítást végző szolgáltatók eljárásával kapcsolatban, miszerint a betegszállítók nem szállították el az elektromos kerekesszéket a beteggel együtt. Ennek következtében azonban a kórházba/orvoshoz szállításkor nem állt rendelkezésre a betegek részére a kerekesszék, amely nélkül az érintettek nem tudtak helyet változtatni, ezért előfordult, hogy órákig egy helyben kellett ülniük az egészségügyi intézmény folyosóján és kerekesszékük híján a várakozás ideje alatt még szükségleteiket sem tudták elvégezni – nem tudtak például a mosdóra elmenni, ételt, italt beszerezni. A panaszbeadvány kitért arra is, hogy az érintett

személyek többnyire előjegyzett időpontra érkeztek az egészségügyi intézményekbe, de számos alkalommal előfordult, hogy csak hosszas várakozás után látták el őket. A beadványozó sérelmezte, hogy a jogszabály alapján a betegszállítást végző szolgáltatók elszállítási kötelezettsége a beteggel együtt csak a könnyű szerkezetű, összecsucskható kerekesszékre terjed ki, az elektromos kerekesszékre nem.¹ Az előzményi vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa tájékoztatást kért az egészségügyért felelős államtitkártól, a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkártól, valamint a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége² (a továbbiakban: MEOSZ) elnökétől.

Az előzményi vizsgálat feltárta, hogy *a megfelelő kerekesszéket az egyén mozgásképességéhez, koordinációjához, az egyén testi adottságaihoz (magasság, fizikai erő), életmódjához képest választják ki és állítják be; mindez az egészségügyi személyzet kompetenciájába tartozik.* Elektromos kerekesszéket csak indokolt esetben választ az orvos, legtöbbször felső végtag sérülése esetén. Ezen esetekben *az elektromos kerekesszék nem kényelmi megoldás a többi segédeszközhöz képest, hanem az egyetlen eszköz, amellyel az érintett személy önrendelkező módon tud közlekedni.* A hazai joggyakorlat szerint a mechanikus és az elektromos kerekesszék együttes felírása nem megengedett, csak külön, nagyon ritka esetben, egyedi méltányosság alapján engedélyezik, hogy a meglévő kerekesszék mellé valaki egy másik típusú kerekesszéket kapjon.

Amint azt az előzményi ügyben *a szociális ügyekért és a társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár* hangsúlyozta, prioritásként kezelik, hogy a fogyatékkal élő személyek számára az egészségügyi szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés biztosított legyen. Ebből következően a konkrét ügyben is fontosnak tartotta, hogy az elektromos kerekesszéket használó, súlyosan mozgáskorlátozott személyek érdeke és emberi méltósága ne sérüljön a betegszállítás során. Álláspontja szerint indokolt a betegszállításra vonatkozó szabályozás felülvizsgálatára irányuló kezdeményezés az egészségügyi és a szociális ágazat együttműködésével.

Az egészségügyért felelős államtitkár ugyancsak egyetértett azzal, hogy a technikai fejlődés hatására jelentős mértékben nőtt az elektromos kerekesszékek használata, amely felvetheti a jogszabály felülvizsgálatának szükségességét. Kiemelte ugyanakkor, hogy figyelembe kell venni, hogy az esetleges jogszabály módosítás – miszerint a betegszállítóknak nem csupán a könnyűszerkezetű, összecsucskható kerekesszéket kellene a beteggel együtt elszállítaniuk – jelentős anyagi kihívás elé állítaná a betegszállító szolgáltatókat, és az esetleges pénzügyi források hiánya, ezáltal számos szolgáltató működését lehetetlenítené el, amely a betegszállítás ellátását is veszélyeztetné. Véleménye szerint a megoldási lehetőségeket és az Országos Fogyatékosügyi Programhoz kapcsolódó Intézkedési Terv 2.2. pontjában részletezett feladatokat, széles szakmai grémium bevonásával szükséges egyeztetni és elvégezni. Utalt egyben arra is, hogy a támogató szolgálatok bevonása, elérhetőségük és kompetenciájuk szélesebb körben való ismertetése és hozzáférhetővé tétele is kellő megoldást jelentene az ügyben.

Az előzményi jelentés rögzítette azt is, hogy a Hivatalhoz érkező panaszbeadványok, jelzések alapján detektálható tény, hogy ugyan a szociális ellátórendszer a támogató szolgálatokon keresztül, az egészségügyi ellátórendszer pedig a betegszállítók által hivatott támogatni a mozgásában korlátozott személyek közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférését, a támogató szolgálatok, illetve a betegszállítók országos lefedettségi és kapacitáshiánya miatt azonban az érintett személyek meglehetősen kiszolgáltatott helyzetbe

¹ NM rendelet 6. § (6) bekezdés

² Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége - a mozgáskorlátozott személyek országos érdekképviselőit ellátó ernyőszerkezet

kerülnek, és az egyes (egészségügyi, oktatási, rehabilitációs, rehabilitációs) közszolgáltatásokhoz nem jutnak hozzá, vagy csupán erőn felüli nehézségek árán.

A CRPD, az Alaptörvény és a Fot. vonatkozó rendelkezései mellett figyelemmel kell lenni az Eütv. 7. § (1) bekezdésére is, amely szerint minden betegnek joga van – jogszabályban meghatározott keretek között – az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő egészségügyi ellátáshoz. Az Eütv. 10. §-a pedig rögzíti, hogy az egészségügyi ellátás során a beteg emberi méltóságát tiszteletben kell tartani. Mivel az NM rendelet értelmében csupán a könnyűszerkezetű, összecsucskható kerekesszék szállítható a beteggel együtt, az érintettek vonatkozásában ez az egészségügyi ellátáshoz való egyenlő esélyű hozzáférést megnehezíti, a szabad mozgáshoz való jogot, a helyváltoztatást jogát ellehetetleníti, ezáltal sérti az érintettek önrendelkezési szabadságát. *Ez a helyzet a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékkal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoz, és nem felel meg a CRPD 4. cikkéből fakadó nemzetközi kötelezettségeknek.*

A vizsgálat során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében a jelentés felkérte *az emberi erőforrások miniszterét, hogy a jelentésben foglaltakra figyelemmel, fontolja meg a vonatkozó jogszabály olyan irányú módosítását, amely lehetőséget biztosítana arra, hogy a betegszállításhoz szóló 19/1998. (VI.3.) NM rendelet módosításával a könnyű szerkezetű, összecsucskható kerekesszéken túl – az érintettek által használt – más típusú kerekesszék is szállítható legyen a betegszállító gépjárműben. Az előzményi jelentés felkérte továbbá az emberi erőforrások miniszterét, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel, az Országos Mentőszolgálat vezetőjével, valamint az Országos Egészségbiztosítási Pénztár által finanszírozott betegszállító szervezetekkel együttműködve, mérje fel az előbbi intézkedés foganatosításához szükséges pénzügyi, és infrastrukturális kapacitásokat és lehetőségeket.*

4.2 Jelen vizsgálat tényállása

2022. május 24-től a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 66. § (1) bekezdés 30. pontja alapján a belügyminiszter a szociálpolitikáért felelős miniszter, erre tekintettel a belügyminisztertől kértem arra vonatkozó tájékoztatást, hogy az AJB-437/2017. számú jelentésben feltárt alapvető joggal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében milyen intézkedések valósultak meg.

Tekintettel arra, hogy az Intézkedési Terv 2. Egészségügy cím 2.4. pontja, 2023. december 31-i határidővel előirányozta³, hogy *„mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni a betegszállító járműveket, és biztosítani kell az elektromos kerekesszékek (mopedek) és a mozgáskorlátozott betegek egyidejű szállítását”,* a belügyminisztertől a következő kérdések vonatkozásában kértem tájékoztatást:

- Milyen lépések történtek az Intézkedési Terv hivatkozott rendelkezésének végrehajtása érdekében?
- Történt-e egyeztetés, vagy a közeljövőben terveznek-e egyeztetni a vizsgálat által érintett probléma megoldása érdekében a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetségével, illetve a betegszállító szervezetekkel?
- Történt-e intézkedés a megfontolásra javasolt jogszabály módosítás megvalósításához szükséges pénzügyi és infrastrukturális kapacitások feltérképezésére és költségvetési tervezésére?

³ A határidőt módosította a 1522/2022. (XI. 2.) Korm. határozat, illetve a 1524/2023. (XII. 1.) Korm. határozat

- Milyen egyéb lehetőséget lát az intézkedés végrehajtásához szükséges forrás biztosítására, amennyiben a fejlesztés nem valósítható meg hazai forrásból?

A Belügyminisztérium egészségügyi államtitkára a következőkről tájékoztatott.

Az egészségügyi államtitkár leszögezte, hogy a fogyatékossgal élő személyek jogainak biztosítása érdekében az egészségügyi ágazat prioritásként kezeli a betegszállító járművekben a mopedek szállításának biztosítását. A 2020-21. évben azonban az ország a gazdasági és anyagi erőforrásait a koronavírus járvány leküzdésére koncentrált. A helyzetet tovább nehezítette, hogy időközben a járműiparban kialakult egy beszerzési, utánpótlási, gyártási probléma is, így a mopedek beteg szállítóval történő elszállításának megoldása sokáig váratott magára. 2022-től azonban újra napirendre került a mopedek szállításával kapcsolatos kérdéskör megoldása.

Az egészségügyi államtitkár kitért arra is, hogy az elmúlt időszakban a MEOSZ részéről a mopedek elszállításával kapcsolatos panasz sem a Belügyminisztérium Fogyatékossgügyi Főosztályára, sem az Egészségügyi Államtitkárságra nem érkezett, így a probléma megoldása kapcsán a MEOSZ-szal egyeztetés nem történt. Az elmúlt időszakban azonban számos alkalommal egyeztettek a kérdésben az Országos Betegszállító Szolgálat Egyesülettel (a továbbiakban: OBSZE), valamint negyedévente a Betegszállítási Szakértői Bizottság ülésein is nyomon követte és vizsgálta a szaktarca, hogy a mopedek szállításával kapcsolatos probléma fennáll-e, illetve indokolt-e az OBSZE által korábban megjelölt vármegyénként 1 db és a fővárosban 2 db olyan jármű beszerzése, amelyben biztonsággal lehet szállítani a mopedeket is.

A Belügyminisztériumban vizsgálat tárgyát képezték az alábbi kérdéskörök: az elszállítás megtagadásának indoka; van-e valamilyen speciális előírás mopedek szállítására vonatkozásában; szükséges-e speciális kialakítású jármű beszerzése, vagy kisebb átalakítással megoldható a biztonságos szállítás; éves szinten előforduló esetszám (ahol igény jelentkezik a mopedek szállítására is); a biztonságos rendelkezésre álló járművek száma, illetve, hogy ellátás-szervezési szempontok alapján lehet-e segíteni a problémán; az esetlegesen felmerülő forrásigény és rendelkezésre álló finanszírozás, forráslehetőségek.

Az egészségügyi államtitkár válaszából kiderült az is, az OBSZE elnöke az Intézkedési Tervben is rögzített feladat végrehajtásával kapcsolatban jelezte 2022. február 9-i levelében, hogy évente 2-4 esetben fordul elő moped szállítására vonatkozó igény, amely ellátás-szervezési szempontból problémát okoz.

A 2022. június 22-én tartott Betegszállítási Szakértői Bizottsági ülésen a Nemzeti Népegészségügyi Központ képviselője megosztotta, hogy az elektromos kerekesszékek szállítására olyan egyéb közlekedésbiztonsági feltételeket igényelnek, amelyek többnyire nem adóttak az egyes betegszállító járművekben. Az OBSZE képviselője kifejtette, hogy országos szinten néhány olyan eset van, amikor igény van az elektromos kerekesszék beteggel együtt történő szállítására is. Ezekben az esetekben törekszenek arra, hogy a szállítás megfelelő járművel megvalósuljon. Az a célkitűzés azonban, hogy országos szinten beszerzésre kerüljön több olyan új gépjármű, mely alkalmas az elektromos kerekesszék biztonságos szállítására, támogatás és anyagi fedezet nélkül, jelen vizsgálat lefolytatásáig nem valósult meg.

Az egészségügyi államtitkár véleménye szerint *a fentiekben megjelölt esetszám (évente 2-4 eset) nem indokolja 21 új jármű beszerzését, inkább elsődlegesen ellátás szervezési szempontokra, így a meglévő járművek által szervezett szállításra és kevesebb jármű beszerzésének támogatására helyezik a hangsúlyt.* Első lépésként tervezik, hogy az orvos által kitöltött „*Betegszállítási utalványon*”, a betegszállítás megrendelésénél feltüntetésre kerülne, hogy a beteg elektromos kerekesszék nélkül nem tud közlekedni, így a moped szállítására való igény megjelölésre kerülne. Ezáltal a betegszállítás hatékonyabban szervezhető és a jelenleg országosan elérhető négy darab jármű, amely alkalmas a mopedek szállítására is, felkészülten,

szervezetten állna rendelkezésre. *Gyakran tapasztalt probléma ugyanis, hogy a betegszállító csak akkor szembesül a problémával, hogy a beteggel együtt a mopedet is el kellene szállítani, amikor megérkezik a helyszínre.*

A Betegszállítási utalvány módosításának előnye lenne, hogy előre kiszámíthatóan olyan járművet tudnak a betegszállító szervezetek küldeni, amely alkalmas az elektromos kerekesszék elszállítására is, vagyis olyan ülőbeteg szállító jármű, mely rámpával és felnyitható ülés mellett megfelelő rögzítő berendezéssel is rendelkezik. A Belügyminisztérium egészségügyi államtitkárságának előzetes tervei alapján „*A betegszállításról szóló 19/1998.(VI.3.) NM rendelet 2. számú mellékletében*” lévő Betegszállítási utalvány módosítására, kiegészítésére – más módosításokkal együtt – 2023 év második félévi jogalkotási ciklusában kerülhet sor.⁴

A szükséges járműbeszerzéssel kapcsolatban az OBSZE-vel egyeztetve több megoldás is felmerült. Többek között a 10 éves kort elért járművek esetén a moped szállítására is alkalmas jármű vételének előírása régióként, vagy nagyobb – 10 feletti járművet alkalmazó – betegszállító szolgáltatók részére, a beszerzés támogatása mellett. Az egészségügyi államtitkár válaszában kitért arra is, hogy a rendelkezésükre álló információk szerint a gépjárműgyártás piaci viszonyai keveset változtak, továbbra is fennállnak nehézségek, a nagyobb méretű – moped szállítására is alkalmas – járművek gyártását 2023 év októberében tervezték megindítani.

A szabályozással és beszerzéssel kapcsolatos kérdéskört a Betegszállítási Szakértői Bizottság soron következő, 2023. októberi ülésen tervezték ismét napirendre venni.

5. A vizsgálat megállapításai

5.1. A hatáskör tekintetében

A feladat-és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa – a civil társadalom, különösen a fogyatékossgal élő személyek és az őket képviselő szervezetek bevonásával – biztosítja a CRPD 33. cikk 2. pontja szerinti független mechanizmus feladatainak teljesítését. Az Ajbt. 39/O.§ (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa a *fogyatékossgügyi független mechanizmussal kapcsolatos feladatainak* a teljesítése érdekében rendszeresen vizsgálja – a 18. § (1)-(7) bekezdésére tekintet nélkül, beadvány és felmerült visszásság hiányában is – a fogyatékossggal élő személyek jogainak a Fogyatékossgügyi Egyezmény előírásainak való megfelelés szerinti érvényesülését.

Tekintettel arra is, hogy az Ajbt. 39/O.§ (2) bekezdés alapján az alapvető jogok biztosa a 18. § (4) bekezdésében meghatározottakon túlmenően természetes személy alapvető jogával kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytat, ha a fogyatékossggal élő személy nem képes jogai védelmében fellépni vagy beadvány benyújtása aránytalan nehézséget jelentene számára, így egyik kiemelt vizsgálati feladatként *a korábbi biztosi jelentésekben címzett javaslatok kapcsán tett intézkedések utólagos monitorozását* határoztam meg.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének d) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. *A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg*

⁴ A vizsgálat lezárásáig a hivatkozott jogszabálymódosítás nem történt meg.

nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

5.2. Az alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának az 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”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja, vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának lételapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény hivatkozott bekezdéseit a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény vonatkozó bekezdéseinek szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező alapvető jogok tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, amely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná.

Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind az azt követően hozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

5.2.1. A jogállamiság elve

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy 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. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak több összetevője van, az egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Demokratikus jogállamban ahhoz, hogy a személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag, a jogi eljárások stabilitására. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

5.2.2. Az emberi méltósághoz való jog.

A CRPD 3. cikke alapelveként deklarálja a veleszületett méltóság elvét és annak tiszteletben tartását. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. A II. cikk rögzíti, hogy az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. 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, észszerűtlen különbséget tenni.

Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte, ami azt jelenti, hogy nem választhatóak külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűződő jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog az alkotmánybírói gyakorlatában nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódik, hanem azt jelenti, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat. Az emberi méltósághoz való jog a természetes személyek autonómiáját jelenti, azt, hogy az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont központi eleme van, amelynél fogva az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs érinthetetlen lényegük. Az Alkotmánybíróság már az egyik első, 1990-ben hozott döntésében kimondta, hogy az emberi méltósághoz való jog általános személyiségi jog, amelynek egyes fontos eleme az önrendelkezés szabadsága. E határozatban hívták fel a figyelmet arra, hogy az önrendelkezési jog – mint az összes különös személyiségi jog – az egyén autonómiáját, az egyéni döntés szabadságát védi.

5.2.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékosokkal élők védelme

A CRPD 5. cikke deklarálja, hogy a törvény előtt minden személy egyenlő, és mindenféle hátrányos megkülönböztetés nélkül jogosult a törvények által nyújtott védelemre és kedvezményre. Az 5. cikk 2. pontja alapján a részes államok megtiltanak a fogyatékosok alapján történő bármilyen hátrányos megkülönböztetést, és minden téren biztosítják a

fogyatékossgal élő személyek számára a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni egyenlő és hatékony jogi védelmet. Az 5. cikk 3 pontja értelmében: az egyenlőség előmozdítása és a hátrányos megkülönböztetés eltörlése érdekében a részes államok minden megfelelő lépést megtesznek, így biztosítva az ésszerű alkalmazkodást.

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése a korábbi Alkotmány 70/A.§-hoz hasonlóan tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

Az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatban megállapította, hogy az Alaptörvény XV. cikke változatlan tartalommal fenntartja az egyenlőség általános, nem csak az alapjogokra kiterjedő – vagy, ahogy az Alkotmánybíróság gyakran nevezte: a „jogegyenlőség” – követelményét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott.

Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéhető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az Ajbt. fontos célként határozza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, bár korábban is kiemelt figyelmet kapott az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelme, külön törvényi felhívás nélkül is.

A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak a gyermekek, a nők, az idősek, a fogyatékossgal élő személyek, a betegek, ezen belül pedig kiemelten a pszichiátriai betegek, továbbá a fogvatartottak, hajléktalanok.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek. Helyzetük miatt kiszolgáltatottabbak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben, érdekérvényesítő képességük csekély, ezért esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az esélyegyenlőség előmozdítása az állam számára eltérő jellegű, de szorosan összekapcsolódó feladatot jelent. A jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékossg) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően, súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. A CRPD preambulumban a részes államok

elismerik, az emberiség valamennyi tagjának veleszületett méltóságát és értékét, az általános alapelvek⁵ között is hangsúlyozva a veleszületett méltóság és az autonómia tiszteletét, a hátrányos megkülönböztetés és a teljes és hatékony társadalmi részvétel és befogadás fontosságát. Kötelezettséget vállaltak⁶ többek között arra, hogy meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést az CRPD-ben foglalt jogok végrehajtása érdekében, megtesznek minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében, a fogyatékos emberek számára is fontos innovatív kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg vagy segítenek elő, és ezekről hozzáférhető információkat biztosítanak az érintettek számára.

5.2.4. A nemzetközi emberi jogi kötelezettségek érvényesítése

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítania kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, jelen esetben azt, hogy a magyar jogi szabályozás megfeleljen a CRPD által felállított és a Bizottság által jelzett kötelezettségeknek. Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetőek össze az Egyezmény rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása érdekében.

A CRPD 4. cikke a következők szerint rendelkezik az általános kötelezettségekről:

„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 fogyatékossgal alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ennek érdekében a részes államok vállalják, hogy:

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

b) megtesznek minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében;

c) figyelembe veszik a fogyatékossgal élő személyek emberi jogainak védelmét és előmozdítását valamennyi politika és program során;

d) tartózkodnak minden olyan cselekedetben és gyakorlatban való részvételtől, amely nem összeegyeztethető a jelen Egyezménnyel, és biztosítják, hogy a hatóságok és közintézmények a jelen Egyezménnyel összhangban tevékenykedjenek;

e) minden megfelelő intézkedést meghoznak bármely személy, intézmény vagy magánvállalkozás által a fogyatékossgal alapján történő hátrányos megkülönböztetés felszámolása érdekében;

f) kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg vagy segítenek elő az egyetemesen tervezett áruk, szolgáltatások, eszközök és létesítmények vonatkozásában, a jelen Egyezmény 2. cikkében meghatározottak szerint, amelyek a lehető legkisebb változtatással és anyagi ráfordítással megfelelnek a fogyatékossgal élő személyek speciális igényeinek, elősegítve felhasználhatóságukat és használatukat, valamint elősegítik az egyetemes tervezést a szabványok és irányelvek kidolgozása során;

g) kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg, vagy segítenek elő a fogyatékossgal élő személyek számára alkalmas új technológiák, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat, a közlekedést/mozgást segítő eszközök, készülékek és segédeszközök

⁵ CRPD 3. cikk Általános alapelvek

⁶ CRPD 4. cikk Általános kötelezettségek

elérhetőségének és használatának előmozdítására, elsőbbséget biztosítva az elérhető költséggel járó technológiáknak;

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

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

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

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

A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint, valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni. A CRPD 1. cikke értelmében az egyezmény célja valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása. A CRPD alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy a fogyatékossgal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét.⁷ Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossgal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

Ehhez kapcsolódóan hangsúlyoznom kell, hogy a CRPD elfogadása nagy előrelépést jelentett annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek jogairól való közgondolkodás az orvosi szemléletről az emberi jogi megközelítés irányába forduljon. Az emberi jogi szemlélet lényege az inkluzív (az alany autonómiájának a szociális közegben való érvényesülése) és szubsztanciális (lényegi, a fogyatékos embert, mint az emberi jogok alanyát, és nem tárgyát szem előtt tartó) gondolkodásmód.⁸

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

⁷ CRPD 3. cikk a) pont

⁸ Theresia Dgener az ENSZ Fogyatékossgügyi Bizottságának alelnöke, az ENSZ Egyezmény kidolgozásának aktív résztvevője; 2013. január, Trier, Academy of European Law.

5.2.5. A testi és lelki egészséghez való jog

CRPD 25. cikke szerint a részes államok elismerik, hogy a fogyatékossgal élő személyek jogosultak a lehető legmagasabb színvonalú egészségügyi ellátásra a fogyatékossgal alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. A részes államok minden szükséges intézkedést megtesznek, hogy a fogyatékossgal élő személyek hozzáférjenek a nemhez igazodó egészségügyi szolgáltatásokhoz, beleértve az egészséghez kapcsolódó rehabilitációt.

Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése értelmében a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülése az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint alkotmányi követelményként értelmezendő: az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Az [56/1995. (IX. 15.) AB határozat] *Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, állami – intézményrendszert fenntartó, működtető – kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.*

6. Az ügy érdeme tekintetében

Amint azt a fogyatékossgüggyel foglalkozó jelentéseimben kiemelem, a Fot. legfontosabb elve szerint az államnak, a társadalom szervezeteinek és tagjainak oly módon kell tevékenységüket végezni, hogy az ne okozhasson olyan károsodást, amely fogyatékossgal kialakulásához vezet, illetve *olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékossgukból fakadó terheik csökkenthetőek.*⁹

A tervezési, döntési folyamatok során kiemelten kell kezelni a fogyatékos személyek sajátos szükségleteit, és figyelemmel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek, a bárki által igénybe vehető lehetőségekkel csak különleges megoldások alkalmazása esetén élhetnek. A fogyatékos személyeket érintő döntések során tekintettel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a társadalom és a helyi közösség egyenrangú tagjai, ezért meg kell teremteni azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik számukra a társadalmi életben való részvételt.¹⁰ Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkorai lehetőségeivel összhangban.¹¹

6.1. A CRPD 9. cikke a hozzáférhetőség biztosításáról

A CRPD 1. cikke értelmében az Egyezmény célja valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása. A CRPD az alapelvei között elsőként említi, hogy *a fogyatékossgal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a*

⁹ Fot. 2. § (1) bekezdés

¹⁰ Fot. 2. § (3)-(4) bekezdés

¹¹ Fot. 2. § (5) bekezdés

saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét.¹² Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossgal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

A CRPD alapelvi szinten deklarálja a *hozzáférhetőség biztosítását*.¹³ A CRPD 9. cikk pedig a hozzáférhetőség biztosításának részletszabályait rögzíti, konkretizálva annak tartalmát. A CRPD 9. cikke értelmében *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 (...) való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken. Ezek az intézkedések, amelyek magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását, többek között az épületekre, beltéri létesítményekre is vonatkoznak. A CRPD által meghatározott „*egyetemes tervezés*”¹⁴ (*universal design*) irányelve szerint pedig a termékek, a környezet, a programok és szolgáltatások oly módon történő tervezését értjük, hogy azok minden ember számára a lehető legnagyobb mértékben hozzáférhetőek legyenek: adaptálás, vagy speciális tervezés szükségessége nélkül. Az egyetemes tervezés nem zárhatja ki a fogyatékossgal élő személyek csoportjai számára szükséges támogató-segítő eszközök és technológiák indokolt esetben történő használatát.

Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottsága 2014 májusában bocsátotta ki a CRPD 9. cikkéhez (Hozzáférhetőség) fűzött Általános észrevételeit,¹⁵ amely leszögezi, hogy az egyenlő esélyű hozzáférés a fogyatékos személyek számára az önálló életvitel és annak feltétele, hogy a társadalom teljes, valamint egyenértékű tagjai lehessenek.

A CRPD 9. cikke tekintetében fontos kiemelni az ésszerű alkalmazkodás követelményét. *Az „ésszerű alkalmazkodás” az elengedhetetlen és megfelelő módosításokat és változtatásokat jelenti, amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, és adott esetben szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékossgal élő személy alapvető emberi jogainak és szabadságainak a mindenkit megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását.*¹⁶ A CRPD 5. cikk 3. pontja értelmében az egyenlőség előmozdítása és a hátrányos megkülönböztetés eltörlése érdekében a részes államok minden megfelelő lépést megtesznek, így biztosítva az ésszerű alkalmazkodást. Az ésszerű alkalmazkodás tehát az esélyegyenlőség megteremtését célozza. Az ésszerű alkalmazkodás megtagadása pedig a CRPD egyezmény szerint hátrányos megkülönböztetést valósít meg.¹⁷ Mivel a fogyatékossgal miatti hátrányos megkülönböztetés tilalma a CRPD több rendelkezése is rögzíti, az ésszerű alkalmazkodás követelménye az egész Egyezményt áthatja, ezáltal számos élethelyzetre kiterjeszhető.¹⁸

A Fot. rendelkezései szerint az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban.¹⁹

A Fot. 5. § (1) bekezdése garantálja továbbá, hogy a fogyatékos személynek joga van a számára akadálymentes, továbbá érzékelhető és biztonságos épített környezetre. A Fot. 4. § ha)

¹² CRPD 3. cikk a) pont

¹³ CRPD 3. cikk f) pont

¹⁴ CRPD 2. cikk

¹⁵ https://emberijogok.kormany.hu/download/e/5f/02000/CRPD_2_szamu_altalanos_kommentar.pdf

¹⁶ CRPD 2. cikk

¹⁷ A fogyatékossgal alapuló hátrányos megkülönböztetést a CRPD 2. cikke így definiálja: A „fogyatékossgal alapuló hátrányos megkülönböztetés” a fogyatékossgal alapuló bármilyen különbségtételt, kizárást vagy korlátozást jelent, 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;

¹⁸ Pl. oktatás (CRPD 24. cikk), egészségügy (CRPD 25. cikk), munkavállalás és foglalkoztatás (CRPD 27. cikk) stb. Ld. részletesen: Halmos Szilvia: *Fizikai akadálymentesítés a munka világában*, Esély, 2009/2. 32.o.

¹⁹ Fot. 2. § (5) bekezdés

pontja szerint a szolgáltatás egyenlő eséllyel hozzáférhető akkor, ha igénybevétele – az igénybe vevő állapotának megfelelő önállósággal – mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára akadálymentes, kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető.

6.2. Az egészségügyi ellátáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés és a helyváltoztatás joga

A CRPD 25. cikke értelmében „a részes államok elismerik, hogy a fogyatékossgal élő személyek jogosultak a lehető legmagasabb színvonalú egészségügyi ellátásra a fogyatékossgal alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. A részes államok minden szükséges intézkedést megtesznek, hogy a fogyatékossgal élő személyek hozzáférjenek a nemhez igazodó egészségügyi szolgáltatásokhoz, beleértve az egészséghez kapcsolódó rehabilitációt.

A részes államok különösképpen:

a) a más személyeknek biztosítottal azonos terjedelmű, minőségű és színvonalú ingyenes vagy megengedhető árú egészségügyi ellátást és egészségügyi programokat biztosítanak a fogyatékossgal élő személyeknek, beleértve a szexuális és reprodukciós egészség területét, valamint a lakossági közegészségügyi programokat; [...]

d) kötelezik az egészségügyi szakembereket, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára ugyanolyan színvonalú ellátást biztosítsanak, mint mások számára, beleértve a szabad és tájékoztatáson alapuló hozzájárulás alapján nyújtott ellátást – többek között – a fogyatékossgal élő személyek emberi jogaira, méltóságára, autonómiájára és szükségleteire vonatkozó tudatosság felkeltésével a képzésen, valamint az állami és magán egészségügyi ellátás etikai normáinak közzétételén keresztül; [...]

Az Alaptörvény XX. cikke rögzíti, hogy mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.

A fogyatékos személy egészségügyi ellátása során – az Eütv. rendelkezéseivel összhangban – figyelemmel kell lenni a fogyatékossgából adódó szükségleteire. A fogyatékos személy számára biztosítani kell – a fogyatékossgával összefüggésben – az állapota javításához, az állapotromlása megelőzéséhez szükséges rendszeres és hatékony egészségügyi ellátást. A fogyatékos személyeket ellátók speciális képzésének és továbbképzésének lehetőségét biztosítani kell. A fogyatékos személy egészségügyi ellátása során törekedni kell arra, hogy az ellátás segítse elő a rehabilitációját, társadalmi beilleszkedését, továbbá, hogy ne erősítse a betegségtudatát.²⁰

A betegszállítás célja, hogy biztosítsa az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést abban a – mentőápolói felügyeletet nem igénylő – esetben, ha az egészségügyi ellátás elérhetősége másként nem biztosítható. Ezen egészségügyi ellátás elérhetősége akkor nem biztosítható másként, ha a beteg

- a) szállításra szorul, de egészségi állapota nem indokolja mentés igénybe vételét,
- b) csak speciális testhelyzetben szállítható,
- c) mozgásában korlátozott, járóképtelen, vagy egészségi állapota nem teszi lehetővé tömegközlekedési vagy más szokásos közlekedési eszköz használatát,
- d) fertőzésveszély vagy kóros magatartása miatt közforgalmú járművet nem vehet igénybe,
- e) ellátásának eredményességét tömegközlekedési vagy más szokásos közlekedési eszköz hiánya vagy annak igénybe vételéből eredő késedelem vagy más tényező veszélyeztetné.²¹

²⁰ Fot. 12. § (1)-(3) bekezdések

²¹ Eütv. 97. § (1)-(2) bekezdések

A betegszállítás a fenti esetekben a betegnek
aa) a beteg otthona szerint illetékes területi,
ab) a beutaló szolgáltató telephelye szerint illetékes, vagy
ac) a progresszív ellátás során magasabb szintű ellátást végző legközelebbi egészségügyi intézménybe, illetve ezen egészségügyi intézményből a beszállított beteg kezelését, vizsgálatát, valamint sürgősségi ellátását követően otthonába történő szállítása.²²

Mozgásában fogyatékosnak az a személy tekinthető, akinek – a mozgásrendszer károsodása, illetőleg funkciózavara miatt – a helyváltoztatása a 141/2000. Korm. rendeletben meghatározott segédeszköz állandó és szükségszerű használatát igényli, vagy a külön jogszabály szerinti mozgásszervi betegsége miatt állapota segédeszközzel eredményesen nem befolyásolható.²³

A mozgásában fogyatékos személy által helyváltoztatásához állandóan és szükségszerűen használható nem testen viselt segédeszköz – többek között – a kézi meghajtású, valamint az elektromos kerekesszék (ideértve az olyan helyváltoztatást szolgáló eszközt is, amely valamilyen életfunkciót fenntartó készülékhez kötött).²⁴

A kötelező egészségbiztosítás keretében igénybe vehető betegszállítást csak az egészségbiztosítási jogszabályok alapján beutalásra jogosult orvos rendelése alapján lehet teljesíteni. A betegszállítást az orvos vagy az általa kijelölt egészségügyi dolgozó rendeli meg. A megrendelő orvos kitölti a jogszabályban meghatározottak szerinti adattartalommal a betegszállítási utalványt, amelyet a beteg vagy hozzátartozója átad a helyszínre érkező, betegszállítási tevékenységet végző személynek.²⁵ A beteg használatában lévő, könnyűszerkezetű, összecsucskható kerekesszéket orvos vagy az általa kijelölt egészségügyi dolgozó megrendelése alapján a betegszállító gépjárműben a beteggel együtt, megfelelő rögzítés biztosításával el kell szállítani.²⁶

Az egészségügyi ellátáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés és a helyváltoztatáshoz való jog között kapcsolatot az önálló életvitel, az önrendelkezés gyakorlása teremti meg, ezért szükséges jelen ügyben a két alapvető emberi jog és kapcsolata értelmezése az önrendelkezés szabadságának alapvetésével együtt.

A CRPD 19. cikke kimondja, hogy az Egyezményben részes államok elismerik a *fogyatékossgal élő személyek egyenlő jogát a közösségben való élethez és másokkal egyenlő szabad döntéshez való jogát*; minden szükséges és hatékony intézkedést megtesznek annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek teljes mértékben élvezhessék e jogaikat és *a teljes közösségi befogadást és részvételt.*

Az állam gyógyászati segédeszköz-ellátó rendszert működtet, amelynek keretében a rászoruló mozgásszervi fogyatékos személyek kézi meghajtású, illetve elektromos kerekesszékhez juthatnak egyedi igényeikhez és szükségleteikhez (egyéni mozgásképeség, koordináció, testi adottságok, fizikai erő, életmód) igazodva, az orvos és az egészségügyi személyzet szakmai javaslata alapján. A kerekesszék olyan segédeszköz, amely a fogyatékos személy fizikai vagy érzékszervi képessége részleges vagy teljes hiányának részleges vagy teljes pótlását szolgálja,²⁷ így az önálló, illetve önállóbb életvitelt is hivatott biztosítani a mozgásában korlátozott személy számára.

A kerekesszék, mint segédeszköz az érintett személy helyváltoztatáshoz való joga gyakorlásán keresztül az önrendelkezés szabadságát teszi lehetővé, ami adott esetben abban nyilvánulhat meg például, hogy a kerekesszéket használó személy a kerekesszéket használva

²² NM rendelet 2. § a) pont

²³ 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 1. § (5) bekezdés a) - c) pontok

²⁴ 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 1. számú melléklet 5. pont cb) alpont

²⁵ NM rendelet 6. § (1)-(3) bekezdések

²⁶ NM rendelet 6. § (6) bekezdés

²⁷ Fot. 4. § c) pont

önállóan el tud menni a mosdóba, orvosi, nővéri konzultációra, vagy az egészségügyi intézményen belül az adott egészségügyi szolgáltatást igénybe tudja venni ugyanúgy, amint az a hasonló ellátást igénybe vevő, de kerekesszéket nem használó személyek számára lehetséges. A megfelelő kerekesszéket az egyén mozgásképesységéhez, koordinációjához, az egyén testi adottságaihoz (magassága, fizikai erő), életmódjához képest választják ki és állítják be; mindez egészségügyi személyzet kompetenciájába tartozik. *Elektromos kerekesszéket csak indokolt esetben választ az orvos, legtöbbször felső végtag sérülése esetén. Az elektromos kerekesszék nem kényelmi megoldás a többi segédeszközhez képest, hanem az egyetlen olyan eszköz, amellyel az érintett személy önrendelkező módon tud közlekedni.* A hazai joggyakorlat szerint a mechanikus és az elektromos kerekesszék együttes felírása nem megengedett, csak külön, nagyon ritka esetben, egyedi méltányosság alapján engedélyezik, hogy a meglévő kerekesszék mellé valaki egy másik típusú kerekesszéket kapjon.

Az elektromos kerekesszék a mozgássérült személy mozgásszabadságát és önrendelkezési szabadságát biztosítja, ezért azon személyek vonatkozásában, akik számára az elektromos kerekesszékük nélkül nem lehetséges a helyváltoztatás, alapvető joggal kapcsolatos visszásságot okoz és a CRPD fentebb hivatkozott előírásait sérti az a jogalkalmazási gyakorlat, amely szerint a betegszállító jármű csak a könnyű szerkezetű kerekesszék beteggel való elszállítására köteles. *Mindez az érintettek vonatkozásában az egészségügyi ellátáshoz való egyenlő esélyű hozzáférést, a szabad mozgáshoz való jog gyakorlását, a helyváltoztatás szabadságát ellehetetleníti, ennek következtében sérti az érintettek önrendelkezési szabadságát, a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.*

A technikai fejlődésnek köszönhetően az elektromos kerekesszékek száma növekvő tendenciát mutat, így reális eséllyel várható, hogy a jövőben növekedni fog a betegszállítás kapcsán az elektromos kerekesszék szállításának igénye. Fontosnak tartom kiemelni azt is, hogy vannak olyan súlyosan, halmozottan sérült személyek is, akik szállítására és napközbeni tartózkodására a kerekesszékre felszerelt ún. korzett nyújt kizárólagos lehetőséget.²⁸ Az ilyen típusú segédeszköznek a beteggel történő szállítása, az elektromos kerekesszékhez hasonlóan, többlet feladatokat és többlet infrastrukturális kapacitást követel meg a betegszállító szolgáltatóktól. Ebből kifolyólag a jövőben a betegszállítás során ezeknek a segédeszközöknek a beteggel történő az elszállítása is jogos igényként fogalmazódhat meg.

A CRPD általános kötelezettségként írja elő, hogy a részes államok tegyenek meg *„minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések szokások, gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében.”* *„Az egyenlőség előmozdítása és a hátrányos megkülönböztetés eltörlése érdekében a részes államok minden megfelelő intézkedést megtesznek, így biztosítva az ésszerű alkalmazkodást.”*²⁹

A Belügyminisztérium egészségügyi államtitkára válaszában kiemelte, hogy prioritásként kezelik a fogyatékos személyek egészségügyi ellátáshoz való egyenlő esélyű hozzáféréseinek biztosítását, így fontosnak tartják az elektromos kerekesszékek beteggel való elszállításának a megoldását is. Kiemelt célkitűzés, hogy az elektromos kerekesszéket használó, súlyosan mozgáskorlátozott személyek érdeke és emberi méltósága ne sérüljön a betegszállítás során. Ezzel összefüggésben az Intézkedési Terv 2. Egészségügy cím 2.4. pontja is előíranyozza, hogy *„mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni a betegszállító járműveket, és*

²⁸ Ortopédiai segédeszköz, gerincfűző, melynek segítségével a halmozottan fogyatékos személyek számára a stabil ülés lehetősége megoldott, a gerincferdülés megelőzhető, a deformitások fokozódása lassítható.

²⁹ CRPD. 4. cikk 1. bekezdés b) pont és 5. cikk 3. bekezdés.

biztosítani kell az elektromos kerekesszékek (mopedek) és a mozgáskorlátozott betegek egyidejű szállítását.”

A Belügyminisztérium egészségügyi államtitkárának tájékoztatása szerint 2022-ben, a szaktárca feltérképezte az elektromos kerekesszék szállításával kapcsolatos szükségleteket és a megoldási lehetőségeket. A vizsgálatba bevont OBSZE elnöke azt jelezte, hogy évente 2-4 esetben fordul elő elektromos kerekesszék szállításával kapcsolatos igény. Jelenleg mindössze négy olyan gépjármű áll rendelkezésre az országban, amely alkalmas a mopedek elszállítására is. Ezen alacsony esetszámmal kapcsolatban megjegyzem, hogy a hatályos jogi előírások, a megoldatlan szállítási kapacitás, illetve az érintett betegek jellemzően alacsony érdekérvényesítő képessége és fokozottan kiszolgáltatott helyzete ismeretében feltételezhető, hogy sok esetben az igényjelzésig sem jutnak el az érintettek, és az Intézkedési Tervnek a betegszállító járművek hozzáférhetőségére vonatkozó hivatkozott pontja minden bizonnyal nagyobb esetszámú, valós igényt feltételez.

Az Intézkedési Tervben előírányzott feladattal összefüggésben az Egészségügyi Államtitkárság 2023. második félévi jogalkotási ciklusában tervezte az NM rendelet 2. számú mellékletének olyan irányú módosítását, amely szerint a Betegszállító utalványon a betegszállítás megrendelésekor feltüntetésre kerülne, hogy a beteg elektromos kerekesszék nélkül helyváltoztatásra nem képes, így annak szállítását is igényli. Ezzel az országban jelenleg rendelkezésre álló négy betegszállító járművel optimálisabban előre tervezhetőek lennének azok a betegszállítások, amelyek elektromos kerekesszék szállítását is igénylik, és elkerülhetőek lennének azok az esetek, amikor a betegszállító a helyszínen szembesül azzal, hogy elektromos kerekesszéket is el kellene szállítani, de erre a konkrét betegszállító jármű nem alkalmas. Az egészségügyi államtitkárság felvetette – korlátozott számban – az elektromos kerekesszék moped szállításra alkalmas gépjárművek bővítésének lehetőségét is, amely az ellátás zavartalan megszervezését szintén elősegítené.

7. Megállapítások

Az AJB-437/2017. számú jelentést követően az elektromos kerekesszékek elszállításának kérdéskörét az egészségügyi ágazat napirendre vette, feladatként rögzítette az Intézkedési Tervben, egyeztetést folytatott a betegszállító szervezetekkel, és az AJB-437/2017. számú előzményi ügy vizsgálati jelentésében foglalt javaslatra figyelemmel az NM rendelet módosítását tervezte első lépésként az ellátás-szervezési szempontokra és kevesebb jármű beszerzésének támogatására fókuszálva, azonban az NM rendelet módosítása a vizsgálatom lezárásáig nem valósult meg.

Az előzményi jelentésben foglalt ajánlások megvalósulásának utánkövetésére indított vizsgálatom alapján megállapítom, hogy az abban feltárt körülmények és az elektromos kerekesszékek szállításának anomáliái továbbra is fennállnak, gátolva a súlyosan mozgáskorlátozott betegek egyenlő esélyű hozzáférését, mozgásszabadságát, önrendelkezését. Mindez összességében sérti a fokozottan kiszolgáltatott emberek emberi méltóságát az egészségügyi ellátásuk, kórházi tartózkodásuk során.

8. Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság megszüntetése és bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében felkérem a *belügyminisztert*, hogy

1. az *Ajbt. 37. §-a* alapján fontolja meg a betegszállításról szóló 19/1998. (VI.3.) NM rendelet tervezett módosítását annak érdekében, hogy a könnyű szerkezetű, összecsucskható kerekesszéken túl a súlyos mozgáskorlátozott személy számára nem nélkülözhető elektromos kerekesszék (moped) is szállítható legyen a betegszállító gépjárműben;
2. az *Ajbt. 31. §-a* alapján
 - összhangban a CRPD erre vonatkozó rendelkezésével³⁰, a mozgáskorlátozott személyek egészségügyi szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáféréseinek érvényesülését célzó döntési folyamatokba a betegszervezetek és a betegszállító szervezetek mellett a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetségét is vonja be;
 - az ellátás-szervezési szempontok érvényesítésén túl vizsgálja meg az elektromos kerekesszék szállítására is alkalmas járműpark bővítésének lehetőségét is, akár új járművek – erre irányuló pályázati források biztosításával történő – beszerzésével, esetleg a megfelelő gépjárművekkel már rendelkező támogató szolgálatok bevonásával, és a szállítás OEP általi finanszírozásával.

Budapest, 2024. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos

³⁰ CRPD 4. cikk 3. pont