



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1499/2019. számú ügyben

Előadó: dr. Vecsera Judit

Érintett szerv: Emberi Erőforrások Minisztériuma

2019. május

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1499/2019. számú ügyben**

Előadó: dr. Vecsera Judit

Az eljárás megindítása

A Magyar Terápiás és Segítőkutyás Szövetség Egyesület (a továbbiakban: Egyesület) elnöke a terápiás kutyák egészségügyi intézményekben történő alkalmazhatóságával kapcsolatban megfogalmazott jogszabálykritikával fordult a Hivatalomhoz.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye érvényesülési akadályának, valamint az egészséghez való joggal összefüggő visszasság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (2) bekezdésében foglalt, az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására vonatkozó javaslat megalapozásaként vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat keretében tájékoztatást kértem az emberi erőforrások miniszterétől.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos követelmények

- A *jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- A *testi és lelki egészséghez való jog* [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” XX. cikk (2) bekezdés: „Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő”].

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye;
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőség biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.);
- a segítő kutya kiképzésének, vizsgáztatásának és alkalmazhatóságának szabályairól szóló 27/2009.(XII.3.) SZMM rendelet (SZMM rendelet).

A megállapított tényállás

Az Egyesület arra hivatkozással fordult az alapvető jogok biztosához, hogy bejelentés érkezett hozzájuk, amely szerint a hatályos jogszabályok nem teszik lehetővé a terápiás kutyák foglalkoztatását az egészségügyi intézményekben. A probléma forrásaként a beadványozó egyrészt rámutatott, hogy a terápiás kutyákat az SZMM rendelet 2. § (1) bekezdés f) pontja értelmében gyógypedagógiai, a szociális szolgáltatások területén pedagógiai, pszichológiai, pszichiátriai, konduktív pedagógiai rehabilitációs, illetve rehabilitációs folyamatban alkalmazzák, ugyanakkor a 9. § (2) bekezdésében hivatkozott 9. § (1) bekezdés h) pontja értelmében jogszerű használatuk kizárólag közművelődési, oktatási, szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézményben lehetséges, az egészségügyi intézményekben – azok nevesített felsorolása hiányában – nem. Másrészt a 9. § (2) bekezdésének logikai értelmezése körében a panaszos a következők szerint érvelt: az ott hivatkozott (1) bekezdés a)-k) terjedelmű felsorolása a „különösen” fordulat alkalmazása okán nem teljes körű, ugyanakkor a (2) bekezdés úgy utal vissza az (1) bekezdés h) pontjára, mintha az zárt lista lenne. Az Egyesülethez érkezett bejelentés szerint

ez a kettősség olyan helyzetet eredményezett, ami miatt az egészségügyi intézmények a hatályos jogszabályra való hivatkozással megtagadhatják a terápiás kutyák belépését, és alkalmasint meg is tagadják, így az SZMM rendeletben egyébként felsorolt funkciókat ezek a kutyák nem tudják maradéktalanul betölteni. Ezzel összefüggésben harmadik vizsgálati szempontként azt a kérdést vetette fel az Egyesület, hogy a hatályos jogi szabályozás szerint az egészségügyi intézmények a pszichiátriai gyógykezelés során foglalkoztathatnak-e terápiás kutyákat. Más szempontból megvilágítva a kérdést: a közszolgáltatást nyújtó egészségügyi intézmények, szolgáltatók mire való hivatkozással tiltathatják meg a terápiás kutyával való beléptetést? További kérdésként a szabályozás szükségességét érintően felvetette, hogy a terápiás kutyák egészségügyi intézményekbe való belépésének és az ott-tartózkodás feltételeit jogszabályban szükséges-e rögzíteni vagy elegendő-e arról az egyes intézmények üzemeltetési szabályzatában rendelkezni. Végül a panaszos ellentmondásosnak vélte, hogy míg a Fot. a közszolgáltatások körében a 4. § fb) pontjában az egészségügyi szolgáltatást, ellátást vagy tevékenységet konkrétan nevesíti, ugyanakkor az SZMM rendelet 9. § (1) bekezdésének felsorolásából az kimaradt. Mindezekre tekintettel az Egyesület kérte, hogy tekintsem át a terápiás kutyák alkalmazásának jelenlegi helyzetét és tegyek intézkedéseket annak érdekében, hogy az egészségügyi intézmények a jogi szabályozásnak maradéktalanul megfelelően, terápiás kutyákat alkalmazhassanak.

Eljárásom során a vonatkozó jogszabályi előírásokat áttekintettem, ezenkívül a vizsgálat eredményessége érdekében tájékoztatást kértem az emberi erőforrások miniszterétől (a továbbiakban: Miniszter).

A *Miniszter* válaszában rámutatott, hogy a Fot. felhatalmazásának egyik célja a közszolgáltatások igénybevételi feltételeinek megalkotása, ezért az SZMM rendelet értelmezése során a törvényben foglalt közszolgáltatás fogalmat kell irányadónak tekinteni, mely lefedi az egészségügyi intézményeket is. Hangsúlyozta, hogy a terápiás kutyák SZMM rendeletben megnevezett sokrétű alkalmazhatóságának feltétele, hogy a közszolgáltatást nyújtó intézmények egységes jogértelmezéssel valóban lehetővé tegyék ezt. Álláspontja szerint az SZMM rendelet 9. § (1) bekezdése, - hivatkozva a Fot. szerinti közszolgáltatást nyújtó intézményekre - pusztán példálódzó felsorolás, így nem ad alapot a szűkítő értelmezéshez. Mindemelllett a Miniszter egyetértett azzal, hogy a (2) bekezdés *nem szolgálja egyértelműen a terápiás kutyák céljuknak megfelelő alkalmazhatóságát*, így – annak érdekében, hogy azok az egészségügyi intézményekbe is beléphessenek – szükségesnek látja a jogszabály módosítását. Ezt alátámasztandó tájékoztatott azon jelzésekről is, amelyek szerint a terápiás kutyák érintett intézményekben való alkalmazásának lehetősége nem egyértelmű az intézményvezetők számára, így a pszichológiai, pszichiátriai rehabilitációs illetve rehabilitációs folyamatban történő terápiás kutya alkalmazás eltérő képet mutat. Ezenkívül a közszolgáltatást nyújtó egészségügyi intézménybe terápiás kutyával történő belépés további feltételeit – a jelenleg is ismert, segítő kutyák alkalmazására vonatkozó feltételek (megkülönböztető jelzés, logó, stb.) mellett – szintén az SZMM rendeletben látja célszerűnek megjeleníteni.

A teljesség kedvéért jelzem, hogy a segítő kutyák alkalmazásával kapcsolatos jogszabályok módosítására irányuló javaslatokat korábban az AJB-2663/2013. és AJB-735/2017. számon kiadott jelentésekben is megfogalmaztam, azonban az akkori vizsgálatok kifejezetten a terápiás kutyák alkalmazhatóságának kérdéskörére nem terjedtek ki.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. 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 pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. Az alapvető jogok biztosa eljárása során vizsgálja, hogy akár a hatósági jogalkalmazás, akár az annak alapjául szolgáló jogszabály alapjoggal összefüggő visszásságot eredményez-e. Az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

Az Ajbt. 37.§ értelmében, 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.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva az alapvető jogok biztosa akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem állapított meg azokkal összefüggésben visszás hatósági jogalkalmazást.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jog és alkotmányos követelmény tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer 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 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”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.). AB határozatának indokolása során 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 létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése rögzíti a *jogállamiság* elvét, amelyből levezethető a *jogbiztonság* követelménye. Az Alkotmánybíróság a *jogállamiság*, a *jogbiztonság* és a

normavilágosság összefüggésével már több határozatában is foglalkozott. A 24/2013. (X. 4.) AB határozat egyetértően idézte az Alkotmánybíróság korábbi megállapításait: a testület a 9/1992. (I. 30.) számú határozatában kimondta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is..

*A testi és lelki egészséghez való jog tekintetében az Alkotmánybíróság a 3132/2013. (VII. 2.) számú határozatban a korábbi Alkotmány 70/D. §-ának és az Alaptörvény XX. cikkének szövegszerű összevetése alapján – figyelemmel a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban kialakított kritériumokra is – megállapította, hogy az Alkotmány 70/D. §-ához fűzött gyakorlata, a korábbi érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések a továbbiakban is irányadóak. Utalva az Alkotmány 70/D. §-ával kapcsolatos megállapításokra a testület leszögezte, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése a testi és lelki egészséghez való jog *alanyi oldalát*, a (2) bekezdése pedig az *objektív, intézményvédelmi oldalát* tartalmazza. A 3292/2017. (XI.20.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) a testület fenntartotta azt a korábbi értelmezését is, amely szerint az egészséghez való alapjog alanyi oldala szoros összefüggésben áll az emberi méltóság védelméhez fűződő alapjogra visszavezethető, a személyiség testi-lelki integritáshoz való jogával. Ugyanezen döntésében megerősítette, hogy a XX. cikk (2) bekezdése az alapjog objektív, intézményvédelmi oldalát jelöli, amelyet a testület az állam számára előírt alkotmányos kötelezettségként értelmezett és teszi ezt az Alaptörvény hatálya alatt is. Az egészséghez való jog biztosítása alkotmányos feladat, amelyet az állam központi szervei és – egyre szűkülő körben bár, de – az önkormányzatok látnak el. Ez részben annak az intézményrendszernek a felállítását és működtetését jelenti, amely betegség esetére a testi és lelki egészség visszanyerését szolgálhatja. Másrészt viszont annak a jogi és intézményi környezetnek a kialakítására irányul, amely preventív módon, megelőző jelleggel gondoskodik a megbetegedések megelőzéséről, olyan intézkedéseket is magában foglal, amelyek potenciálisan alkalmasak lehetnek az egészséges életmód fenntartására. A testület megállapította, hogy az állami feladat teljesítésének kritikus mértéke, vagyis a szükséges minimum meghatározása végletes helyzethez kötődik: egyes egészségügyi ellátások, vagy az ellátás adott területen – az ország meghatározott részén – tapasztalható teljes hiánya eredményez csupán alkotmányellenességet. Ezen túlmenően az állami kötelezettségként értelmezett egészséghez való jog sérelmének nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog ebben az összefüggésben az állammal szemben kikényszeríthető alapjogként nem értelmezhető.*

III. Az ügy érdeme tekintetében

Előzetesen fontosnak tartom rámutatni, hogy egyrészt a segítő kutyák alkalmazhatóságának részletes szabályait tartalmazó SZMM rendelet megalkotása a Fot. felbatalmazása alapján történt, másrészt a segítő kutyák általánosságban a fogyatékos személyek jogérvényesítését szolgálva az esélyegyenlőség biztosításának eszközei. Az SZMM rendelet a segítő kutyák hat csoportját különbözteti meg: vakvezető kutya, mozgáskorlátozott személyt segítő kutya, hangot jelző kutya, rohamjelző kutya, személyi segítő kutya és terápiás kutya. Előbbiek közös sajátossága, hogy a fogyatékossgal élő személyeket segítik életvitelükben, az egyes szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyekkel történő hozzáférésben. Ugyanakkor a segítő kutyák csoportján belül a terápiás kutyák az alkalmazásuk sajátossága tekintetében a többi segítő kutyától eltérő jellegzetességgel rendelkeznek, ők ugyanis nem az egyes szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést segítik, hanem különféle speciális gyógyító, szociális és oktatási tevékenységek hatékonyságának növelésére kerülnek alkalmazásra.¹² Ebből kiindulva az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését a terápiás kutyák alkalmazása esetében nem vizsgáltam.

¹ Az eltérő jelleget a korábban AJB-2663/2013 számon folytatott vizsgálatom keretében az Egyesület elnökének akkori megkeresésemre adott válasza is erősíti, amely a jelentésemben a következőképpen szerepel: „A terápiás kutya ... a kiképző szervezet „alkalmazásában” marad, és a vele való munka (és kiadás) igazából a záróvizsga (tanúsítvány megszerzése) után válik jelentőssé, hiszen a kutya terápiás funkciójának hasznosítása különböző fejlesztő intézményekben megvalósított látogatói programokon keresztül történik.”

A terápiás kutyák használatának kereteit a következő jogszabályi előírások rögzítik. A fogyatékos személyek hátrányainak enyhítésére, esélyegyenlőségük megalapozása érdekében a Fot. 7/A. § (1) bekezdése kimondja, hogy – figyelembe véve a különböző fogyatékosági csoportok eltérő speciális szükségleteit – biztosítani kell a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést. Ennek érdekében a 7/C. § a fogyatékos személyek jogaként nevesíti, hogy az *önálló életvitelét segítő kutyáját – külön jogszabályban meghatározottak szerint – beviheti a közszolgáltatást nyújtó szerv, intézmény, szolgáltató mindenki számára nyitva álló területére*. A közszolgáltatás fogalmát a Fot. 4. § f) pontja részletesen meghatározza, többek között ebbe a körbe tartozik az állam által fenntartott intézmény által nyújtott, illetve egyéb, közfinanszírozásban részesülő intézmény által nyújtott *egészségügyi szolgáltatás, ellátás, illetve tevékenység is*.

Külön jogszabályként - a Fot. 30. § (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján - az SZMM rendelet tartalmaz előírásokat az egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása érdekében.

A Fot. 7/C. § szerinti *segítő kutya fogalmát* az SZMM rendelet 1. § b) pontja határozza meg, amely szerint a fogyatékossgal élő személyt az egyenlő esélyű hozzáféréshez fűződő joga gyakorlásában, önálló életvitelének elősegítésében, illetve veszélyhelyzet elhárításában segítő, rehabilitációs, rehabilitációs feladatokat ellátó, a külön jogszabályban meghatározott állat-egészségügyi követelményeknek megfelelő kutya minősül segítő kutyának. A *kiképzés és alkalmazhatóság szerinti egyes típusokat* az SZMM rendelet 2. § (1) bekezdése a következők szerint határozza meg: a) vakvezető kutya: a látássérült személy vezetésére kiképzett kutya, b) mozgáskorlátozott személyt segítő kutya: a mozgáskorlátozott személyt mindennapi tevékenységeinek ellátásában segítő feladatokra kiképzett kutya, c) hangot jelző kutya: a hallássérült személy számára veszélyt vagy egyéb fontos információt jelentő hangok jelzésére kiképzett kutya, d) rohamjelző kutya: az epilepsziával élő személy vagy más krónikus, rohamszerű állapotoktól veszélyeztetett személy számára a roham során segítséget nyújtó feladatokra kiképzett kutya, e) személyi segítő kutya: a fogyatékos személyt önálló életvitelében segítő feladatokra kiképzett kutya, f) *terápiás kutya: a gyógypedagógiai, a szociális szolgáltatások területén pedagógiai, pszichológiai, pszichiátriai, konduktív pedagógiai rehabilitációs, illetve rehabilitációs folyamatban alkalmazott kutya*.

A *használatra vonatkozó szabályként* az SZMM rendelet 9. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a Fot. 7/A. § (1) bekezdésében meghatározott, a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása érdekében a gazda és a kiképző (a továbbiakban együtt: segítő kutyát alkalmazó személy) jogosult a - (2) bekezdés szerinti kivétellel - segítő kutyával tartózkodni és a segítő kutyát használni a lakosság elől elzárt területek kivételével a Fot. 4. § f) pontja szerinti *közszolgáltatást nyújtó szerv, intézmény, szolgáltató területén és egyéb, mindenki számára nyitva álló létesítményben (területen)*. Az (1) bekezdés („különösen” fordulattal) tartalmaz egy *példálózó* felsorolást arra vonatkozóan, hogy a segítő kutyával történő tartózkodás és annak használata milyen területen lehetséges: a) közforgalmú tömegközlekedési eszközön, b) üzletben, ideértve az élelmiszert árusító üzletet és a vendéglátó üzletet is, c) bevásárlóközpontban, d) piacon, e) vásáron, f) szálláshelyen, g) játszótéren, h) közművelődési, oktatási, szociális, gyermekjóléti,

² Egy segítő kutyákat foglalkoztató egyesület honlapja (<http://www.azursegitokutya.hu/Ter%C3%A1pi%C3%A1s-kutya/>) szerint a terápiás kutyák alkalmazásának két főbb irányvonala van: az első csoportba tartozó ún. állatasszisztált terápia/foglalkozás során a tanulási, fejlesztési folyamatba meghatározott cél érdekében vonják be a terápiás kutyát. Pl. labda dobására motiválja az értelmileg sérült gyerekeket, hiszen az eldobott labdát szívesen visszahozzák az ebek vagy a kutya által bemutatott trükk nagy mozgásra ösztönzi a gyerekeket. Szorongó gyerekek/felnőttek és/vagy más pszichés problémával élők esetében a kutyával való együttlét, a feladatok közös megoldása enyhít az állapoton, illetve motivál a gyógyulásra. Ide tartozik még az állatasszisztált pedagógia, amikor egy oktatási intézményben a tanórákon a kutya motivációs eszköz. A négylábú bevonása az iskolai órákba vagy óvodai foglalkozásokba könnyen megkedveltetheti az adott témát vagy tantárgyat a gyerekekkel, illetve motiválhatja őket az információ szerzésére. A másik alkalmazás csoportot az állatasszisztált foglalkozás jelenti, amely például egy idősothonban tett rendszeres látogatást jelenthet. Legfőbb célja a kellemes, szórakoztató, szeretetet kapó és szeretetet adható pillanatok szerzése. Pl. az állat simogatása általi harmónia megélése, vagy a kutyás trükkökön való vidám nevetés, vagy csak az állat apropóján a gazdával való beszélgetés önmagában mentálhigiénés foglalkozás.

gyermekvédelmi intézményben, i) közfürdő területén, j) állatkertben, k) közterületen. Az SZMM rendelet (2) bekezdése az (1) bekezdés h) pontjára való hivatkozással *a terápiás kutya esetében a közművelődési, oktatási, szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézményben engedélyezi – a lakosság elől elzárt terület kivételével – a tartózkodást, valamint a használatot.*

Tehát látható, hogy mind az SZMM rendelet 1. § b) pont általános fogalmi meghatározása, mind a 2. § (1) bekezdés a)-e) pontjában felsorolt kategóriák esetében kifejezetten fogyatékossgal élő személy segítéséről van szó, addig a 2. § (1) bekezdés f) pontjában említett *terápiás kutya bármilyen személy használatára szolgálhat, alkalmazása nem esélyegyenlőségi céllal lehetséges, sokkal inkább egy szolgáltatás részeként, annak eszközeként.* Ebből adódik, hogy míg a segítő kutyák összességében a közszolgáltatások igénybevétele érdekében főszabályként szabadon használhatóak, addig a terápiás kutyák csak meghatározott területeken.

Mindezen jogszabályi előírások vizsgálata és Alkotmánybíróság döntései alapján az Egyesület által felvetett szempontokra az alábbi megállapításokat teszem.

Elismerendő, hogy a terápiás kutyák használatának szabályait tartalmazó SZMM rendelet felhatalmazó jogszabálya a Fot. Ugyanakkor - mint az a fentiek alapján egyértelmű - a terápiás kutyák esetében nem a fogyatékossgal élő személyek közszolgáltatásokhoz valón egyenlő esélyű hozzáféréseinek biztosításáról van szó, mivel az ilyen típusú kutya használata egy gyógypedagógiai, szociális szolgáltatás keretében történik. *Erre tekintettel a panaszosnak a Fot. rendelkezéseibe ütközés okán megfogalmazott aggályait nem tartom megalapozottnak.*

Az egészségügyi intézmények felsorolása az SZMM rendeletben nem a Fot. közszolgáltatás fogalmával való összhang miatt szükséges, hanem a terápiás kutyák SZMM rendelet 2. § (1) bekezdésének f) pontjában felsorolt funkciójából következik, amelynek betöltése során többek között egészségügyi intézményekben történő használatuk is felmerülhet. *Tekintettel arra, hogy az SZMM rendelet 9. § (2) bekezdésében hivatkozott (1) bekezdés h) pontja az egészségügyi intézményeket annak ellenére nem sorolja fel az alkalmazási területek között, hogy a 2. § (1) bekezdés f) pont alapján az szükséges lenne, a szabályozás a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság részét képező egyértelműség, normavilágosság követelményének nem felel meg.*

Az SZMM rendelet 9. § (2) bekezdése által hivatkozott (1) bekezdés h) pont példálózó vagy taxatív jellegének megállapításához a következőket szükséges rögzíteni. A terápiás kutyák alkalmazási területét nem egy újabb felsorolással, hanem egy korábban már létrehozott listára való hivatkozással oldotta meg a jogalkotó, ami a jogszabály szerkesztése során egy bevett megoldás, amely önmagában, technikailag nem kifogásolható. A hivatkozás mindazonáltal nem az (1) bekezdés teljes értelmezési tartományára vonatkozik, hanem csak a h) pontra, ennek okán az (1) bekezdés példálózó jellegének a (2) bekezdésre való alkalmazhatósága nem merülhet fel. *Mindebből arra következtettem, a jogalkotói szándék nem terjedt ki arra, hogy az (1) bekezdés h) pontja az egészségügyi intézmények körét is magában foglalja.*

A fentiek értelmében a terápiás kutyák egészségügyi intézményekben való használatát az SZMM rendelet nem teszi lehetővé. Ugyanakkor ebből *nem következik egyértelműen*, hogy az állat-egészségügyi követelményeknek egyébként megfelelő terápiás kutyákra nézve az *egészségügyi szolgáltatást nyújtó intézmények saját hatáskörben jogosultak lennének dönteni.* Mindazonáltal az SZMM rendelet 9. § (1) bekezdésének f) pontjával kapcsolatban tett fenti megállapítás eredményeként *szükséges létesítmenyi kör bővítésről egyértelműen jogszabályban szükséges rendelkezni.* A fentieken túl az olyan egészségügyi intézményben igénybe vehető szolgáltatások esetében, ahol terápiás kutya használata is megvalósul, *a testi és lelki egészséghez való jog* érvényesülésének vizsgálatát is szükségesnek tartottam. Az Abh. értelmében a jog alanyi oldala a személyiség testi-lelki integritáshoz való jogával áll összefüggésben, ami a terápiás kutyák igényvételi lehetőségének fennállása szempontjából álláspontom szerint nem érintett. A jog objektív, intézményvédelmi oldala tekintetében pedig az Abh. alapján csak az ellátás teljes hiánya eredményez alkotmányellenességet. Annak okán, hogy a terápiás kutyák egészségügyi intézményekben való használata nagy valószínűséggel nem jelenti egy adott típusú egészségügyi ellátás teljes kizárását, így ezen *alapjog tekintetében nem állapítottam meg visszásságot.*

Intézkedésem

A jelentésben feltártak szerint, az alapvető jogok érvényesülésének garanciáját jelentő alkotmányos követelmény érvényesülése érdekében - az Ajbt. 37. § alapján - *felkérem az emberi erőforrások miniszterét*, hogy fontolja meg az SZMM rendelet olyan tartalmú módosítását, amely lehetővé teszi a terápiás kutyák egészségügyi intézményekben való használatát.

Budapest, 2019. május „22.,”

Székely László

