



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**

AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-1263/2021. számú ügyben

a Fejér Megyei Integrált Szociális Intézmény telephelyének  
működésével összefüggésben

(Előzmény ügy: AJB-1082/2020)

*Előadó: dr. Albeck-Tóth Livia*

Érintett szervek:

- Fejér Megyei Integrált Szociális Intézmény, Polgárdi-Tekerespuszta
- Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Fejér Megyei Kirendeltsége
- Emberi Erőforrások Minisztériuma

2021.

## **Az alapvető jogok biztosának Jelentése**

az AJB-1263/2021. számú ügyben  
(előzmény ügy: AJB-1082/2020.)

Előadó: dr. Albeck-Tóth Livia

### **Az eljárás megindulása**

Panaszbeadvány érkezett az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához a Fejér Megyei Integrált Szociális Intézmény (FMISZI) Polgárdi-Tekerespusztán (a továbbiakban: Otthon) található telephelyének működését sérelmezve. Az ügy beadványozója az intézmény egykori dolgozójaként az intézmény gondozási tevékenységét, higiéniai állapotát, a személyzet rossz munkavégzési körülményeit, a szakmai munkát megnehezítő létszámhiányt sérelmezte.

Tekintettel arra, hogy a panasz alapján felmerült az ellátottak alapvető jogai sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az ügygel kapcsolatban megkerestem és felkértem a Fejér Megyei Kormányhivatalt mint az intézmény működését engedélyező hatóságot, hogy vizsgálja ki a panaszban foglaltakat. Tájékoztatást kértem továbbá az intézményt fenntartó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF) Fejér Megyei Kirendeltségének igazgatójától is.

### **Az érintett alkotmányos jogok és elvek**

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*];
- a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja [Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés *„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.”*];
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”*];
- a fogyatékossgal élők kiemelt védelme [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”*]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény (a továbbiakban: CRPD)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a

továbbiakban: Szocvtv.)

- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (a továbbiakban: SzCsM rendelet)

## **A megállapított tényállás,**

A beadványozó kifejtette, hogy az Otthon épületének 2016-ban kezdődött korszerűsítését követően – amit álláspontja szerint szakértelem nélküli kivitelező cég végzett –, rövid időn belül jelentkeztek a hanyag munka következményei: a sorozatos beázások, melyek idővel az ápolási tevékenységet, de – az elektromos hálózatot is érintve (ti. a víz a falakon, a világítótestekből is folyt) – konkrétan a lakók és dolgozók életét is veszélyeztették. A beázások lakhatatlanná tették az épület felső szintjét, majd később az alsóbb szinteket is, az ellátottakat több alkalommal át kellett költöztetni más lakószobákba, 9 lakó a konditerembe szorult személyes tér és saját holmijuk nélkül. A négyfős szobákban 5-6 lakó zsúfolódott össze és ez a helyzet állandósult, növelve ezzel a belső konfliktusok kialakulását és méltatlan ellátási körülményeket előidézve. A lakók egyre feszültebbek, a gondozók munkaterhei növekednek, az áldatlan állapotok hatásai a higiénés körülmények romlásában és az élőködők (tetű, ágyi poloska, rüh) megjelenésében is megmutatkoztak.

A panaszos elmondása szerint számos esetben értesítették a fenntartó SZGYF Fejér Megyei Kirendeltségét a kialakult állapotokról fényképekkel, egyéb dokumentumokkal, visszajelzést, tájékoztatást azonban nem kaptak.

A panasz szerint a dolgozók tömegesen hagyják el az intézményt, előfordul, hogy 110 főre egy fő dolgozó jut éjszaka, akinek a szakképzettsége is kérdéses. Megszűnt a kiemelt figyelem, amely leginkább az idősödő egyre több segítségre szoruló fogyatékossgal élő lakókat érinti, akik nem értik, mi történik körülöttük. A lakóépületek életveszélyesek, a gondozottak méltatlan körülmények között élnek egy olyan intézményben, amelyben 1-2 éve még a kitagolásra készültek, amely azonban jelenleg nem érzékelhető.

## **A megkeresett szervek válasza**

**1.** A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az ügyben megkerestem az Otthont fenntartó SZGYF Fejér Megyei Kirendeltségének vezetőjét, valamint a Fejér Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját.

Megkereséseimben az alábbi kérésekre vártam választ:

- Érkeztek-e a hatóságokhoz hasonló tartalmú jelzések az Otthon működésével összefüggésben, ismertek-e előttük a panaszban vázolt problémák? Amennyiben igen, milyen intézkedések történtek a hiányosságok orvoslására, az épület állagának javítására, a lakók elhelyezésére?
- A korábbi ellenőrzések során tapasztaltak-e emberi méltóságot, ellátotti jogokat sértő körülményeket?
- Érinti-e az intézményt a szociális szférában jelentkező szakemberhiány? Amennyiben igen, milyen lépésekkel igyekeznek azt a fenntartó orvosolni?
- Az intézmény tárgyi, személyi feltételei megfelelnek-e jogszabályi követelményeknek?
- A panaszban foglalt körülmények (többek között az épület állagával, a lakók elhelyezésével összefüggésben) jelenleg is fennállnak-e?
- Részt vesz-e az intézmény az intézményi férőhely-kiváltási programban?

**1.1.** Az SZGYF Fejér Megyei Kirendeltségének igazgatója válaszában arról tájékoztató, hogy a telephelyvezető nyilatkozata szerint évek óta nem tapasztalták az Otthonban tetű vagy rüh jelenlétét. Ágyi poloska nagyobb arányú megjelenése a telephelyen 2018 őszén volt tapasztalható, azonban maximális mértékben megtörténtek az ilyen esetekben elvárható intézkedések (pl.: a telephely egészére kiterjesztett és megismételt irtás, a fertőzött tárgyak megsemmisítése). Jelenleg nincs ágyi poloska az intézményben.

A panaszban foglalt személyi és tárgyi feltételek hiánya az SZGYF számára is ismert, a tájékoztatás szerint **a beadványban kifogásolt tárgyi körülmények jelenleg is fennállnak. A jogszabályban előírt személyi és tárgyi feltételek nem adóttak, a működési körülmények az elmúlt években tovább romlottak.**

A megfelelő színvonalú szolgáltatás tárgyi feltételei biztosításának egyik legfőbb akadálya, hogy a 2015. évben történt KEOP-5.7.0. Épületenergetikai felújítás projekt keretében megvalósult női és férfi pavilon tetőszigetelés kivitelezési problémáiból fakadóan beázik a két lakóépület. Az igazságügyi műszaki szakértő által is megállapított kivitelezési hibából adódó folyamatos tetőbeázás következtében az érintett épületek mennyezetének, falainak állaga romlik, a beépített szekrények, bútorzatok, vakolatok és falfestések tönkremennek.

A vizsgálat idején a kétszintes, ún. „Férfi pavilon” épületében minden emeleti szobát lezártak és áramtalanítottak. A földszinten 9 szobában élnek ellátottak, többnyire négyfős elhelyezésben, de vannak szobák, ahol 2, 3, illetve 5 fő lakó is él. Az emeleti szint beázása következtében 3 földszinti szobába leszivárgott a víz, így azok is beáztak.

A szintén kétszintes, ún. „Női pavilon” emeletén a folyamatos beázás következtében a folyosó vakolata hiányos, és 3 szobát ebben a részlegben is le kellett zárni. A többi lakószobában 4-4 fő ellátott él. **A rendkívüli helyzet okán a konditermet és az emeleti társalgót alakították ki lakhatási célra.** A konditeremben 5 fő lakott a vizsgálat idején, úgy, hogy egy hatodik ágyat is behelyeztek, melyre az egyik érintett ellátott állapota (gondozási szükséglete) miatt volt szükség. A társalgóban további 13 fő lakót helyeztek el.

A harmadik épület szobáiban 4-4 fő ellátott élt, azonban további 7 fő lakó elhelyezése történt meg a társalgó helyiségben is.

A működést nehezítő körülmények ellenére továbbra is folyik a telephelyen az ellátás, a foglalkozások zajlanak, a beázásokkal nem érintett területeken szintfenntartó és -javító munkálatokat végeznek. Az elmúlt pár hónapban a „Női pavilonban” 4 szobát, a „Mozgássérültek épületében” 2 szobát újítottak fel. A vizsgálat idején is folyamatban volt két lakószoba festése.

A fenntartó tájékoztatása szerint a felmerülő – kivitelezői hibából adódó – műszaki probléma jogi, műszaki megoldása folyamatban van. A Kirendeltség kapcsolatot tart az FMISZI vezetésével, velük együttműködve igyekeznek az intézményekben felmerült problémákat orvosolni, és főigazgatói döntést vagy intézkedést igénylő esetekben a problémát azonnal jelezték és jelzik az SZGYF főigazgatója felé.

**A Kirendeltség igazgatójának álláspontja szerint a jogszabályban előírt személyi és tárgyi feltételek biztosítása a hatályos jogi szabályozás mentén a jelenlegi költségvetési keretből nem megoldható.** A Kirendeltségük nem rendelkezik ún. *vis maior* kerettel, amelyből helyi szinten lehetne a rendkívüli helyzeteket kezelni.

A polgárdi-tekerespusztai telephelyen érdekképviselői fórum működik, melynek tagja a Kirendeltség szociális referens munkatársa a fenntartó képviselőjében. A fórum 2019. december 6-i ülésén a Kirendeltség igazgatója az FMISZI vezetőjével, valamint a telephely vezetőjével együtt tájékoztatást adtak a fórum tagjai részére a telephelyen kialakult súlyos körülmények orvoslására tett jelzésekről és tervezett intézkedésekről, mely tájékoztatást a tagok elfogadták. 2019-ben többször történt helyszíni bejárás is a polgárdi-tekerespusztai telephelyen, valamint adatbekérés a kialakult helyzetet felmérése és hatékony megoldás kidolgozása érdekében.

Az energetikai korszerűsítési pályázat keretein belül a férfi és női pavilonok lapostető-szigetelése is megvalósult. A kivitelezési munkálatok befejezését követően a nagyobb esőzések

alkalmával jelentkeztek a férfi, később a női pavilon épületének beázásával kapcsolatos problémák, melyek azóta is rendszeresek.

A kivitelező mint fővállalkozó, valamint az alvállalkozó a műszaki probléma megoldása érdekében először 2016. január 10-én műszaki ellenőr jelenlétében tartott helyszíni bejárás során vállalták a feltárt és elismert hibák javítását 2016. január 20-i határidővel. Ezen helyreállítási beavatkozás azonban nem járt sikerrel, így ezt követően többszöri és folyamatos egyeztetések és javítások következtek, az egyeztetések alkalmával a fővállalkozó a kivitelezési hibát elismerte. 2019 februárjában újabb munkálatokra került sor, megtörtént a szigetelés illesztéseinek javítása, illetve annak érdekében, hogy megfelelő legyen a vízelvezetés, a lapos tető profilozás és az épületben lévő függőleges ereszcatornákhöz csatlakozó lefolyók bővítése. Ez utóbbi beavatkozás hatására a beázási pontok száma ugyan csökkent, sajnos azonban a probléma véglegesen nem szűnt meg. Emiatt a járulékos, belső károk felszámolása sem kezdődhetett el, ami magával vonta, hogy a „Férfi pavilon” épületrészben tervezett az „Átmeneti és rehabilitációs intézmények korszerűsítése” c. EFOP-2.2.3-17-2017-00017 számú projektet sem tudott elindulni.

A probléma megoldása érdekében a Kirendeltség és/vagy az Otthon munkatársai kíséretében helyszíni bejárást tartottak – többek között – az Emberi Erőforrások Minisztériuma munkatársai és az SZGYF főigazgatója is, aki a vizsgálat idején is tárgyalásokat folytatott a helyzet megoldása érdekében.

2020. január 9-én Intézkedési Terv készült a telephely beázással érintett épület ingatlanjaiban könnyűszerkezetes magastető ráépítésére 2020. december 31-i végső kivitelezési határidővel. A telephelyen kialakult rendkívüli helyzet kezelésére kidolgozott és jóváhagyott intézkedési terv alapján az FMISZI vezetőjével és a Polgárdi-Tekerespuszta telephely vezetőjével heti státuszjelentésben adott tájékoztatást a Kirendeltség a tervben foglalt végrehajtásának aktuális állapotáról az SZGYF főigazgatója felé, melyet a szociális ügyekért felelős helyettes államtitkár részére is továbbítottak. Fentiekben túl megkereséssel éltek a területileg illetékes országgyűlési képviselőhöz is.

Az Otthon munkavállalóinak tájékoztatása napi szakmai megbeszélés keretében folyamatosan zajlik. A lakók teljes körű tájékoztatása az aktuális helyzetről 2019. december 3-án történt meg nagycsoportok keretében, a tájékoztatás azóta is folyamatos. A hozzátartozók informálása érdekében 2019. december 10-re rendkívüli hozzátartozói értekezletet hívott össze az FMISZI vezetése. A tájékoztatás megküldéséig szóban valamennyi hozzátartozói és hivatásos gondnok (írásban kb. 97 %-uk) nyilatkozott úgy, hogy a felújítás idejére elfogadják gondnokoltjuk szűkösebb elhelyezési körülményeit, és nem kérik ideiglenes jelleggel sem más intézménybe történő áthelyezésüket.

*Az emberi méltóságot, ellátotti jogokat sértő körülményeket az FMISZI vezetői és dolgozói részéről a telephelyen a fenntartói ellenőrzés és az intézménylátogatások során nem tapasztalt a Kirendeltség.* A telephely Házirendjében és ellátási protokolljaiban alapelv, hogy sem testi, sem lelki fenyegetés nem alkalmazható az intézményben. Tekintettel arra, hogy minden embernek veleszületett joga az emberi méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, az intézményben senki nincs kitéve kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak, vagy büntetésnek. A lakók nincsenek megfosztva szabadságuktól, az ellátottak szabadon mozoghatnak az intézményen belül és kívül.

Tekintettel azonban arra, hogy a telephelyen mára 22 szobából több mint 80 főt kellett hosszabb időre átköltöztetni a telephelyen belül másik lakóépületbe, a beázás mentes helyek átmenetileg zsúfoltak lettek, így **a Kirendeltség vezetőjének szavai szerint sérül az ellátottak kulturált lakhatáshoz való joga** a munkakörülmények – különböző szintű döntéshozói, fenntartói és intézményi együttműködéssel történő döntésekkel megalapozott – helyreállításáig.

**1.1.1.** A Kirendeltség *igazgatójának* tájékoztatása szerint a szociális szférában jelentkező **szakdolgozói hiány** az FMISZI gánti székhelyén és telephelyein, azon belül a polgárdi-tekerespuszta telephelyen is jelen van. Az FMISZI-ben – különböző mértékben, de – általánosan

érezhető a jogszabály által előírt minimális létszámhoz viszonyított jelentős szakdolgozói hiány. *A polgárdi-tekerespusztai telephelyen, a vizsgálat idején 23 üres szakmai álláshelyet tartottak nyilván, mely 22 gondozói és 1 fejlesztőpedagógusi munkakört érintett.*

Tovább nehezíti a szakellátást végzők munkáját az ellátórendszer hiányossága okán az egyes speciális szükségletű, a kettős diagnózisú vagy a szenvedélybetegségben szenvedő személyek számára nem az adekvát ellátási típusban és formában történő ellátása. A személyi feltételek vonatkozásában az elmúlt évhez viszonyítottan növekvő tendenciát mutató **fluktuáció során megüresedett szakmai álláshelyek betöltésére az intézményi intézkedések (álláshirdetések) már nem bizonyulnak elegendőnek.**

**A súlyos szakdolgozói hiány kapcsán az FMISZI polgárdi-tekerespusztai, gánti és bicskei intézményeiben rendkívüli esemény áll fenn, mely jelenleg is, de az elkövetkezendő időben még inkább súlyos működési zavart eredményezhet. A rendkívüli eseményt az FMISZI jelentette a fenntartónak, aki továbbította az Emberi Erőforrások Minisztériuma felé.**

Az igazgató szakmai álláspontja szerint a szakdolgozói létszámhiány és az ebből fakadó ellehetetlenülő minőségi, biztonságos szakmai feladatellátás kiváltó oka és annak várható hatásai az alábbiak:

Az intézményeikbe jelentkező potenciális munkavállalók többsége vagy nem rendelkezik szakképzettséggel, vagy már kiesett a gyakorlatból, illetve egészségügyi állapotából fakadó korlátozással tud csak munkát vállalni (pl.: emelés mellőzése). **A szakképzetlen dolgozók alkalmazásának hatása a szakmai munka színvonalának lehetséges csökkenését vonja maga után, továbbá a kompetenciahiány következtében jelentősen megnövekszik a szakképzett dolgozók túlterheltsége, felelőssége is.**

Az intézményi dolgozók a jogszabályban előírt munkabért, pótlékot/pótlékokat, változó bért a keletkezett/elrendelt túlórára járó jövedelmet, illetve az engedélyezett kereset-kiegészítést maradéktalanul megkapják az Otthonban és az intézmény más telephelyein. **Azonban a közalkalmazotti bértábla évek óta nem változott, ennek hatása, hogy a közalkalmazottak jelentős része a garantált bérminimumot vagy minimálbért kapja, egyéb juttatást az intézmény nem tud biztosítani. Ennek következtében hosszú távon csökken a munkavállalók munkahatékonysága.** További hatások: a továbbképzési lehetőségek csökkenése, a túlterhelődés, a kiégés (*burn out*), a megbetegedések, a szabadságok felhalmozódása, felelősségi körök összemosódása, vezetői feladatok megfelelő elvégzésének elmaradása, szervezeti működési zavar, továbbképzési kötelezettség elmaradása. A szupervízió szüneteltetése miatt elmarad a nehéz helyzetek okozta problémák feldolgozása, elemzése, a lehetséges problémamegoldó módszerek szakmai megvitatása.

Mindezekon túl nagyarányú létszámmozgást eredményezett és továbbiakat is eredményez a nők kerkedvezményes nyugdíjba vonulásának lehetősége is.

A Kirendeltség igazgatója szerint a súlyos szakdolgozói létszámhiány megoldása érdekében mind az intézmény, mind a Kirendeltség részéről megtörténtek a szükséges intézkedések és jelzések. **Ugyanakkor az egész szociális szférában érezhető munkaerőhiány és a pályaelhagyás oka mélyebben gyökerezik. Az okok között egyebek mellett kimutatható a területen dolgozók anyagi és erkölcsi megbecsültségének mértéke, a feladatellátás pszichés és fizikai nehézsége, a nem megfelelő munkakörülmények (tárgyi feltételek).** Úgy véli, hogy a kialakult helyzetre befolyással van továbbá a más ágazatokban (pl. az egészségügyben) megtörtént bérrendezés, valamint a zárt álláshelyek is (figyelembe véve azt, hogy a költségvetésben az SzCsM rendeletben rögzített minimális szakmai létszám szerinti bér- és járulék költségeket biztosítottak).

Az igazgató meglátása szerint tovább nehezíti a működést, hogy az 1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat rendelkezik a megszűnt közalkalmazotti álláshelyek betöltésének tilalmáról. Vagyis az irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött dolgozókkal – akik az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezték –, közalkalmazotti jogviszony nem

létesíthető, és a feladat ellátására megbízási, vagy vállalkozási szerződés sem köthető. A közszférában a Nyugdíjas Szövetkezetek létrehozása sem nyújtott megoldást.

**1.1.2.** Az igazgató arról is tájékoztatott, hogy **az FMISZI polgárdi-tekerespusztai telephely kapcsán a vizsgálat idején nem volt folyamatban az intézmény férőhelyeinek támogatott lakhatásba történő kiváltása.** Az SzCsM rendelet 5/A. § (2) bekezdés *d*) pontja rögzíti, hogy a szakmai programhoz mellékelni kell az „50 fő feletti fogyatékos személyek, pszichiátriai és szenvedélybetegek ápoló-gondozó otthona esetében az intézmény férőhely kiváltási tervét”.

Figyelemmel fenti jogszabályi rendelkezésre, az FMISZI Polgárdi-Tekerespuszta telephely fogyatékos személyek ápoló, gondozó otthona vonatkozásában 2018. évben elkészült és a fenntartó által jóváhagyásra került a telephely Intézmény Férőhely Kiváltási Terve. A terv koncepciójában a teljes férőhely-kiváltásra épül.

A telephelyen már évek óta foglalkoznak a kiváltás szakmai előkészítésével. Rehabilitációs tevékenységüknek, az ezzel járó folyamatoknak, feladatoknak köszönhetően jelentős, szerteágazó tapasztalatra tettek szert az integráció, normalizáció, önrendelkezés elősegítésében.

A férőhely-kiváltás tervezésnél új ingatlan építésében és lakóház felújításában egyaránt gondolkodnak. A meglévő telephelyi intézményi épületek hasznosításának tervezése során felmerült az, hogy Fejér megyében is egyre nagyobb gondot okoz az iratok tárolása, melynek megoldására hasznosítanák az épületingatlant. A kiváltást a környező településeken kívánják megvalósítani, figyelembe véve az egymástól való távolságukat, népességüket, a meglévő alapszolgáltatásokat, foglalkoztatási helyzetüket. A számításba vett települések Enying, Jenő, Lepsény, Nádasdladány, Sárkeszi, Sárszentmihály. Foglalkoztatási szempontból Polgárdi települést is szeretnék bevonni a kiváltási folyamatba, de oda lakhatási szolgáltatást nem terveznek, mivel az EFOP-2.2.2-17 azonosítószámú „Intézményi ellátásról a közösségi alapú szolgáltatásokra való áttérés fejlesztése - Intézményi férőhely kiváltás” című sikeres pályázat kapcsán már folyamatban van az FMISZI Polgárdi (8154 Polgárdi, Somlyói út 2/a.) telephely kiváltása Polgárdi településre.

**Tekintettel arra, hogy a férőhely kiváltással kapcsolatosan újabb pályázat kiírására még nem került sor, így a polgárdi-tekerespusztai telephely kiváltása egyelőre nem realizálódhat.**

**2.** A *Fejér Megyei Kormányhivatal kormány megbízottjának* tájékoztatása szerint a működési engedéllyel foglalkozó szervezeti egysége – a Székesfehérvári Járási Hivatal népegészségügyi feladatot ellátó szervezeti egységének bevonásával – ellenőrzési tervének megfelelően *2016. június 16-án* átfogó ellenőrzést tartott az intézményben, mely ellenőrzés elsősorban a személyi és tárgyi feltételek jogszabályoknak való megfelelésére terjedt ki. A kormányhivatal az ellenőrzés során ekkor még lényeges hiányosságot nem észlelt, az ellenőrzést lezárta.

2016. október 3-án érkezett panasz a járási hivatal népegészségügyi feladatot ellátó szervezeti egységéhez arról, hogy az engedélyes épülete a 2016. év elején elvégzett tetőszigetelési munkálatok után több helyen beázott. A panasz kivizsgálása érdekében a járási hivatal helyszíni ellenőrzést tartott, melynek eredményeként megállapította, hogy a panasz megalapozott. A járási hivatal többször felszólította a fenntartót, hogy szüntesse meg a közegészségügyi-kórházhigiéniai problémákat, a felszólításokkal egyidejűleg intézkedési tervet is kért a fenntartótól a munkálatok kivitelezésének ütemezéséről. Tekintettel arra, hogy a fenntartó az előírt határidőben a hiányosságokat – többek között finanszírozási okokra történő hivatkozással – megszüntetni nem tudta, minden alkalommal határidő módosítási kérelemmel élt. A járási hivatal a fenntartó kérelmének megfelelően a teljesítési határidőket meghosszabbította.

2016. október 3-át követően újabb jelzés nem érkezett a kormányhivatalhoz az intézmény működésével összefüggésben.

**2.1.** A kormányhivatal *működést engedélyező szervezeti egysége* a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Sznyr.) alapján összeállított ellenőrzési tervének megfelelően *2019. április 24-29.* között tartott ismételt átfogó ellenőrzést az Otthonban, mely során helyszíni szemlére is sor került. **A kormányhivatal ekkor már súlyos hiányosságokat tapasztalt az engedélyes személyi és tárgyi feltételeiben.** A helyszíni ellenőrzés során többek között megállapították, hogy az épület beázása következtében a férfiak elhelyezésére szolgáló épület teljes emeleti szobáit és a földszinten öt lakószobát áramtalanítottak, a szobákat lezárták. Az ellátottak egy részét a női épület tornatermében, emeleti társalgójában, a férfi épület fejlesztő helyiségében, a mozgássérültek ellátását biztosító épület társalgójában és a földszinti szobákban helyezték el, ami jelentős zsúfoltságot eredményezett. Az *átcsoportosítás 82 férőhelyet érintett.*

Megállapította a hatóság azt is, hogy a fogyatékos személyek otthona szolgáltatás tekintetében hiányzott 6 fő főállású ápoló-gondozó és 1 fő fejlesztő pedagógus, valamint a fogyatékos személyek rehabilitációs otthona szolgáltatás vonatkozásában hiányzott további 1 fő ápoló-gondozó.

**A kormányhivatal végül megállapította, hogy a személyi és tárgyi feltételekben fennálló hiányosságok sértik az SzCsM rendeletben foglalt előírásokat, a tárgyi feltételekben fennálló hiányosságok pedig az ellátottak Szocvtv. 94/E. § (4) bekezdésében felsorolt alapvető jogainak sérelméhez is vezetnek.** Minderre tekintettel a kormányhivatal a hiányosságok 4 hónapon belüli megszüntetésére hívta fel a fenntartót 2019. június 11-én kelt határozatában. A fenntartó 2019. október 4-én az előírt határidő két hónappal történő meghosszabbítását kérte.

A kormányhivatal *2019. október 22-én utóellenőrzést* tartott az engedélyesnél, annak vizsgálata érdekében, hogy a hivatkozott határozat véglegessé válása óta eltelt időszakban a fenntartó milyen intézkedéseket tett az előírt kötelezettségek teljesítésére. Összességében megállapítható volt, **hogy a személyi feltételek a kötelezést tartalmazó határozat véglegessé válása óta tovább romlottak, a tárgyi feltételek vonatkozásában lényeges változás nem történt.** A fogyatékos személyek otthona szolgáltatás tekintetében **20 fő ápoló-gondozó hiányzott** (1 fő fejlesztő-pedagógus álláshelyet a fenntartónak sikerült betöltenie) az utóellenőrzés időpontjában, a fogyatékos személyek rehabilitációs otthona szolgáltatás tekintetében a személyi feltételekben változás nem történt.

A kormányhivatal figyelemmel az eset súlyosságára és az ellátottak alapvető jogainak védelme érdekében úgy döntött, hogy a teljesítési határidőt a fenntartó kérelmére nem hosszabbítja meg, hanem az Sznyr-ben foglalt valamely jogkövetkezményt alkalmazza. A kormányhivatal álláspontja szerint **az engedélyes, vagyis az Otthon működőképességének, működésének fenntartása, tekintettel az ellátottak számára és a megyei szinten tapasztalt férőhelyhiányra mindenképpen indokolt.** Az ellátottak alapvető jogainak védelme érdekében olyan szankció alkalmazása volt szükséges, ami intézményi jogviszonyuk megtartása mellett helyzetük, körülményeik javulását eredményezi, mindemellett a fenntartó számára további időt biztosít kötelezettségeinek teljesítésére. Erre figyelemmel a személyi és tárgyi feltételek teljesítéséig **a kormányhivatal 2019. november 11-én kelt határozatában megtiltotta újabb ellátottak felvételét.**

**2.2.** Megkeresésemre a Kormányhivatal *2020. január 15-én* ismételt helyszíni ellenőrzést folytatott az intézménynél, mely során megállapította, hogy a **tárgyi feltételekben lényeges változás továbbra sem történt, a személyi feltételekben azonban ismételt, további romlás tapasztalható.** A fogyatékos személyek otthona szolgáltatás tekintetében a vizsgálat idején 22 fő ápoló-gondozó, és 1 fő fejlesztő-pedagógus; a fogyatékos személyek rehabilitációs otthona szolgáltatás vonatkozásában 1 fő ápoló-gondozó és 1 fő szociális/terápiás munkatárs hiányzott. A telephelyvezető elmondása szerint az üres álláshelyeket folyamatosan hirdetik, a vizsgálat idején folyamatban volt 3 fő ápoló-gondozó felvétele.



A higiénés körülmények vizsgálata során a telephelyvezető elmondta, hogy élősök jelenlétét nem tapasztalták. Ágyi poloska első ízben, nagy tömegben 2018. év végén jelentkezett, a szükséges intézkedéseket megtették. 2019. augusztusát követően minden hónapban bizonyíthatóan történt kártevőirtás az intézménynél.

A fenntartó képviselője az ellenőrzés helyszínén tájékoztatta a Kormányhivatalt, hogy az SZGYF 2020. január 9-én intézkedési tervet készített a tárgyi feltételek javítására vonatkozóan, mely szerint 2020. évben elkezdődnek a helyreállítási munkák az intézmény által használt épületekben. **Az ellenőrzést végző kormányhivatali munkatársak tapasztalatai alapján elmondható, hogy az intézmény – a tárgyi és személyi feltételekben fennálló hiányosságok ellenére is – mindent megtesz a minél magasabb színvonalú szakmai munka és gazdálkodási tevékenység biztosítása érdekében. Az ellátottak láthatóan és saját bevallásuk szerint is jól érzik magukat az intézményben.**

A fenntartó megyei kirendeltségének igazgatójával folytatott egyeztetések során az igazgató tájékoztatta a Kormányhivatalt, hogy az épület tetőszerkezetét cseréltetni fogják, amit azonban a kivitelezés előtt tervezettni kell. A tervezésre pályázatot írtak ki. Az első pályázati eljárás eredménytelen lett, a vizsgálat idején a második pályázati eljárás során beérkezett pályázatok értékelése zajlott. A fogyatékos személyek rehabilitációs otthona szolgáltatásban lévő lakoszobák felújítására pályázati forrást nyert az Otthon, amelynek kivitelezésére szerződést kötött a fenntartó.

A kormány megbízott utalt arra, hogy – amint a fent leírtakból is kitűnik –, a Kormányhivatal előtt ismertek az intézmény tárgyi és személyi feltételeiben jelenleg is fennálló hiányosságok, ezért hatósági ellenőrzések keretében és a fenntartóval folytatott egyeztetések útján folyamatosan figyelemmel kíséri az intézmény működését.

## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése *a*) pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Az ombudsmani gyakorlat a közszolgáltatást végző szervek fogalomkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátást nyújtó, így a fogyatékosokkal élő személyeket gondozó bentlakásos intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

A bentlakásos szociális intézményekben élő fogyatékos személyek különösen sérülékeny társadalmi csoportot alkotnak. A 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezmény és fakultatív jegyzőkönyv különös érzékenységgel rendezi az érintett emberek alapjogait és társadalmi szerepét. Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése leszögezi, hogy a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít az egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

## II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa 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 teszteket.

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 érveléssel 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”*.

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, az egyenlő bánásmód követelménye, 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. Kiemelendő emellett, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése külön is tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálna a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

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. *A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*. A jogállamiság elvéből folyó követelmény 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. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján *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, ésszerűtlen különbséget tenni.

Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte, ezek nem választhatóak külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog az alkotmánybírói gyakorlatában nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódott, hanem azt jelentette, 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, az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja van, amelynél fogva az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárgyá. 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.

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, *védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége*. A két évtizedes alkotmánybírói gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak *egy objektív intézményvédelmi oldala*: az egyén szubjektív (alanyi) jogának biztosításával, védelmével, érvényesülésével összefüggő tágabb értelemben vett pozitív állami kötelezettségeket összefoglalóan objektív *állami intézményvédelmi kötelezettségnek* nevezzük. Az objektív intézményvédelmi kötelezettség a negatív és pozitív állami kötelezettségekhez képest komplementer jellegű, vagyis feltételezi a szubjektív jog meglétét. Lényeges azt is leszögezni, hogy az állami intézményvédelmi kötelezettség tipikusan nem keletkeztet az egyén oldalán alanyi jogokat, és az egyén részéről nem is kényszeríthető ki. Az Alkotmánybíróság töretlen és álláspontom szerint továbbra is irányadó megállapítása szerint az állam részéről garanciális feladatai ellátásához szükséges, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket nemcsak önmagukban, az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, hanem a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az intézményvédelmi kötelezettségnek a testület szerint az alapjogokhoz kapcsolódó *értékekre* is ki kell terjednie. Az alapjog jogosultjai, valamint az állam különböző szempontjai és feladatai miatt az alapjog alanyi jogi, illetve objektív oldala nem feltétlenül fedi egymást. Az állam a szubjektív alapjog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az *életvédelmi kötelezettség* – bár az alaptörvény külön nem nevesíti – azonban a korábbi Alkotmány 8. § (1) bekezdésének és az 54. § (1) bekezdésének együttes értelmezéséből következik. Az állam elsőrendű és alapvető fontosságú kötelezettsége az emberi élet védelme: nemcsak egyedi szinten,

hanem *általában az emberi életet és létfeltételeket kell védenie*. Az állam objektív életvédelmi kötelezettsége az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésének, illetve a II. cikkének együttes értelmezéséből továbbra is levezethető.

Az állam életvédelmi kötelezettsége körében az állam az egyes emberek élethez való alanyi jogát nem sértheti meg. A szubjektív alapjoggal kapcsolatban az állam kötelezettsége arra is kiterjed, hogy annak védelméről *jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodik*.

A magánszféra védelme összefügg más alapjogokkal, így legszorosabban az emberi méltóság jogával, sőt az Alkotmánybíróság álláspontja szerint annak egyik alkotóeleme. (1115/B/1995. AB határozat)

**3.** Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítani kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, jelen esetben azt, hogy a magyar jogi szabályozás megfeleljen a CRPD által felállított és a CRPD Bizottság által jelzett kötelezettségeknek. Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetők össze a CRPD rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása érdekében. A CRPD 4. cikke értelmében általános kötelezettségek körébe tartoznak az alábbiak.

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 közigazgatási szervek 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 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.

3. A jelen Egyezmény végrehajtására irányuló jogalkotás és politikák kidolgozása és végrehajtása során, továbbá a fogyatékossgal élő személyeket érintő kérdésekkel kapcsolatos más döntéshozatali eljárásokban a részes államok szorosán egyeztetnek, amelybe aktívan bevonják képviseleti szervezeteiken keresztül a fogyatékossgal élő személyeket, ideértve a fogyatékossgal élő gyermekeket is.

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, szerződése, 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.

5. Jelen Egyezmény rendelkezései mindenféle korlátozás vagy kivétel nélkül a szövetségi államok valamennyi részére vonatkoznak.

### **III. A vizsgálat érdemi megállapításai, következtetések**

Az Otthon az SZGYF fenntartásában működik, határozatlan idejű bejegyzési engedéllyel. A működési engedély alapján ápolást, gondozást nyújtó intézményi ellátást (fogyatékos személyek otthona 182 férőhelyen), rehabilitációs intézményi ellátást (fogyatékos személyek rehabilitációs intézménye 50 férőhely), fejlesztő foglalkoztatást 30 fő számára, és jelzőrendszeres házi segítségnyújtás (159 kihelyezhető jelzőkészülék) szolgáltatásokat nyújt.

A fenntartó és az intézmény működését engedélyező kormányhivatal vezetőjének megkeresésemre adott válasza alapján az alábbiakat állapítottam meg:

A hivatalomhoz benyújtott panaszbeadvány központi elemét az intézményben uralkodó munka- és elhelyezési körülményekre vonatkozó problémák részletes felsorolása alkotta. A vizsgálat során a panasz e tekintetben megalapozottnak bizonyult. Mind a fenntartó, mind a kormányhivatal részletesen számolt be a 2015-ben történt hibásan kivitelezett felújítási munkálatokról, melyek következtében méltatlan gondozási körülmények alakultak ki az otthonban.

**1.** Az SzCsM rendelet 41. § (4) bekezdése előírja, hogy a bentlakásos intézmény akkor alkalmas gondozási feladatok ellátására, ha *a lakószobában egy ellátottra legalább hat négyzetméternyi lakóterület*, tíz ellátottra legalább egy fürdőkád vagy zuhanyzó, valamint nemenkénti illemhely jut és biztosított a folyamatos fűtés- és melegvíz-szolgáltatás.

Az SzCsM rendelet 42. §-a szerint, ha a rendelet másként nem rendelkezik, *a bentlakásos intézményi lakószobában legfeljebb négy személy helyezhető el*. Négyenél több személyt egy lakószobában csak kivételesen indokolt esetben, valamint soron kívüli elhelyezésre vonatkozó igény esetén lehet elhelyezni, figyelemmel az Szt. 92/K. § (5) bekezdésében megállapított korlátra.

Az SzCsM rendelet határozza meg a bentlakásos szociális intézményekre vonatkozó minimumfeltételeket. A korábbiakban részletezett, hibásan kivitelezett felújítási munkálatok következtében az épület bizonyos részei lakhatatlanná váltak, egyes részlegek, emeletek, szobák teljes lezárása vált szükségessé, ezért az intézmény vezetése a lakók átköltöztetésével, átcsoportosításával próbálta orvosolni a helyzetet. Az átcsoportosítás 82 férőhelyet érintett,

fogyatékossgal élő és idős ellátottakat kellett elhelyezni az intézmény konditermében, társalgójában is. **Az intézményben zsúfoltság alakult ki, a lakók évek óta nem lakhatás céljára szolgáló helyiségekben kénytelenek élni.**

2. A vizsgálat idején a fogyatékos személyek otthona tekintetében 22 fő ápoló-gondozó és 1 fő fejlesztő-pedagógus hiányzott, a rehabilitációs otthon tekintetében 1 fő ápoló-gondozó és 1 fő szociális/terápiás munkatárs álláshely volt betöltetlen.

A fenntartói és kormányhivatali ellenőrzések tapasztalatai szerint az elmúlt években az elhelyezési körülményekben lényeges változás nem történt, *a személyi feltételek azonban tovább romlottak*, így a hatóság – a 2019. november 11-én meghozott határozatával – a fogyatékos személyek otthona és fogyatékos személyek rehabilitációs otthona szolgáltatások tekintetében **megtiltotta új ellátottak felvételét.**

3. A jogszabályi követelményeknek nem megfelelő, az ellátottak alapjogait sértő elhelyezési és gondozási körülmények közel 5 éve állnak fenn a mintegy 230 fogyatékossgal élő személy számára bentlakásos ellátást nyújtó intézményben. Noha az intézmény vezetése és a fenntartó – a válaszok alapján – erőfeszítéseket tesz a károk enyhítésére, a probléma orvoslására (a körülmények ellenére is megszervezi a lakók ellátását, biztosítja számukra a foglalkozásokat), az Otthon költségvetése nem teszi lehetővé a kialakult helyzet hatékony rendezését, vis maior keret nem áll rendelkezésre. **A tartóssá vált kifogásolható elhelyezési körülményeket tovább súlyosbítja a rendkívül nagymértékű szakemberhiány.** A fenntartó vezetőjének tájékoztatása szerint a súlyos szakdolgozói hiány kapcsán a FMISZI polgári-tekerepusztai, gánti és bicskei intézményeiben *rendkívüli esemény* áll fenn, mely jelenleg is, de az elkövetkezendő időben még inkább súlyos működési zavart eredményezhet. A rendkívüli eseményt az FMISZI jelentette a fenntartónak, aki továbbította az Emberi Erőforrások Minisztériuma felé.

A szociális szektorban az utóbbi évek óta fennálló szakemberhiány és az ebből fakadó problémák az elmúlt időszakban az ombudsmani munka fókuszában álltak. Az elkészült jelentések megállapították, hogy a szociális gondozói szakma társadalmi, anyagi megbecsülése rendkívül alacsony, így a valódi szaktudással rendelkező munkavállalók számára sokszor nem opció, s mindezek összességében hozzájárulnak ahhoz, hogy a szociális bentlakásos otthonokban kialakult állapotok, a szakemberhiány mértéke immár rendszerszinten veszélyezteti, sérti a mindenkit egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való jogot. A témával foglalkozó korábbi ombudsmani jelentéseikben jogelődeim felkérték az emberi erőforrásokért felelős minisztert, hogy fontolja meg az egészségügyben megvalósuló bérfelzárkózás szociális ágazatra történő kiterjesztésének lehetőségét, valamint a szakmai szervezetek bevonásával tekintse át, miként orvosolható a szociális szférában kialakult sürgető szakemberhiány, milyen intézkedések szükségesek annak érdekében, hogy a pálya vonzóbb és motiváló legyen a szakképzett munkavállalók számára, hogy így a szociális bentlakásos intézmények az elvárható színvonalon láthassák el társadalmilag nélkülözhetetlen tevékenységüket.<sup>1</sup>

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy egy, a polgári-tekerepusztai intézményben történt hasonló váratlan, rendkívüli esemény, mely jelentősen befolyásolja az addig is nehéz munkakörülményeket és nagymértékben növeli a munkaterhet, a dolgozók tömeges kilépéséhez vezethet, s ezzel ellehetetleníti a kiszolgáltatott helyzetben lévő, különösen sérülékeny csoportok (pl.: fogyatékossgal élő személyek, idős személyek) ellátását. Az ombudsmani vizsgálatok tapasztalatai szerint **a fenntartók és az intézmények egyre kevésbé képesek önerőből pótolni a hiányzó munkaerőt: az álláshirdetésekre nincs jelentkező, vagy ha van is, a nagy részük alkalmatlan, szakképzetlen. Meglátásuk szerint megoldást a szociális dolgozók bérrendezése jelenthet olyan módon, hogy az ágazatban is olyan mértékű bért kaphassanak az ápoló-gondozó munkakörben dolgozók, mint az egészségügyben.**

<sup>1</sup> Lásd pl.: AJB-4579/2012, AJB-477/2018. sz. jelentések

4. A Szoctv.94/E. § (1) bekezdése rögzíti, hogy *a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményi ellátást igénybe vevő ellátottnak joga van szociális helyzetére, egészségi és mentális állapotára tekintettel a szociális intézmény által biztosított teljes körű ellátásra, valamint egyéni szükségletei, speciális helyzete vagy állapota alapján az egyéni ellátás, szolgáltatás igénybevételére.*

A vizsgálat során feltárt helyzetben könnyen belátható, hogy **az intézményben kialakult körülmények között az intézmény vezetése és az elkötelezett gondozók legjobb szándéka ellenére is nehezen biztosítható az ellátottak speciális helyzetét, állapotát figyelembe vevő, szükségleteikre reagáló szolgáltatásnyújtás.**

**A bentlakásos intézményben élő emberek számára maga az intézmény gyakran életük egyetlen színtere, ahol éveket, adott esetben évtizedeket kell eltölteniük, így fokozott a jelentősége annak, hogy ezt egészséges és emberhez méltó körülmények között tethessék meg.**

A tájékoztatás szerint az Otthon komoly erőforrásokat fektetett a nagy létszámú intézmény kiváltásának megvalósításába. A Kormány közelmúltban elfogadott az Országos Fogyatékosügyi Program végrehajtásának 2022. évig tartó Intézkedési Tervéről szóló 1187/2020. (IV. 28.) Korm. határozata értelmében folytatni kell az intézményi férőhely-kiváltást. A folyamat megfelelő minőségű végrehajtása érdekében fejleszteni kell a közösségi alapú szolgáltatásokat, és biztosítani kell a fejlesztő foglalkoztatásban, illetve a rehabilitációs foglalkoztatásban való részvétel lehetőségét. Növelni kell továbbá a támogatott lakhatási férőhelyek számát, különös tekintettel a Közép-magyarországi régióra.

Az intézményi férőhelykiváltással egy olyan folyamat kezdődött el, amely jelen vizsgálattal érintettek számára is biztosan, de a számos, jelenleg még nagy létszámú intézményben élő fogyatékos személy számára garantálhatja a jövőben az önálló életvitel alapján az emberi jogaik minél teljesebb gyakorlását. Mindamelletl ugyancsak fontos hangsúlyozni, hogy az intézményi férőhely kiváltás folyamatában is biztosítani kell a még nagy létszámú intézményekben élő fogyatékos emberek számára az ápolás-gondozásukhoz szükséges tárgyi és személyi feltételeket, az emberi méltósághoz való joggal összeegyeztethető életkörülményeket, az ellátás lehető legmagasabb szakmaiságát, melyhez nélkülözhetetlen az elegendő számú szakképzett gondozó személy.

A CRPD *önálló életvitelről és a közösségbe való befogadásról* szóló 19. cikke alapján a részes államok – így hazánk is – 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 jogukat és a teljes közösségi befogadást és részvételt. Az államnak, a társadalom szervezeteinek és tagjainak *olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékossgukból fakadó terheik csökkenthetőek.*<sup>2</sup> 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.

Összhangban tehát a CRPD elveivel a fogyatékos embereknek valójában nem speciális, hanem elsősorban *emberi igényeik* vannak, melyhez a környezetet szükséges igazítani, vagyis alkalmassá tenni arra, hogy *mindenki* számára aránytalan erőfeszítés nélkül megfelelő legyen.<sup>3</sup>

Az Ajbt. az ombudsman számára kiemelt feladatként rendeli a fogyatékossgal élő emberek alapjogait érvényesítő jogállami intézményi garanciák működésének segítését, ellenőrzését, a hiányok feltárását. Ennek szellemében a továbbiakban is fokozott figyelemmel kísérem a bentlakásos intézményi ellátást nyújtó szociális intézményekben élő fogyatékos

<sup>2</sup> Fot. 2. § (1) bekezdés

<sup>3</sup> Lásd még: AJB-261/2020. sz. jelentés

emberek, és az ott dolgozó szociális szakemberek alapvető jogainak érvényesülését, ezzel együtt az intézményi férőhely kiváltás folyamatának megvalósítását.

*Mindebből következően megállapítom, hogy a Fejér Megyei Integrált Szociális Intézmény polgárdi-tekerespusztai telephelyén kialakult és mára tartósnak mondható elhelyezési körülmények, a gondozás tárgyi feltételeinek hiánya, valamint a rendkívül magas szakemberhiány az ellátott fogyatékos és időskorú személyek emberi méltóságához való jogával, valamint a Szocvtv.-ben foglalt ellátotti jogokkal összefüggésben súlyos visszásságot okoznak. A feltárt helyzet továbbá alkalmas arra, hogy a fogyatékosokkal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásság gyanúját és bekövetkezésének lehetőségét vesse fel.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, valamint jövőbeli megelőzése érdekében

- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem az *emberi erőforrásokért felelős minisztert*, hogy
  - vizsgálja meg, miként orvosolhatóak a leghatékonyabban és legrövidebb idő alatt a tárgyi intézményben kialakult alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények, és a folyamatot figyelemmel kísérve biztosítsa a szükséges támogatást az épület mihamarabbi helyreállítása érdekében,
  - szakértők bevonásával tekintse át a szociális szféra szakember-ellátottságának helyzetét és gondoskodjon olyan stratégia, illetve célzott intézkedések kidolgozásáról, amelyek mentén a szociális ellátás megfelelő szakmai színvonalú és az ellátott személyek alapvető jogait érvényre juttató működtetése, a munkaerőhiány orvosolható.
- az Ajbt. 31. §-a és 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az *Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság és Fejér Megyei Kirendeltsége*, valamint a *Fejér Megyei Integrált Szociális Intézmény vezetőjét*, hogy a jelentésben foglaltak figyelembevételével továbbra is gondoskodjon az épület helyreállításáról annak érdekében, hogy az intézmény lakói méltó elhelyezési körülmények között élhessenek, alapvető jogaik érvényesülése mellett,
- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Fejér Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját*, hogy a jövőben is kísérje fokozott figyelemmel és segítse az intézmény jogszabályoknak megfelelő működését, annak érdekében, hogy az intézményben élő ellátottak alapvető jogai maradéktalanul érvényesüljenek.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos