



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1495/2022. számú ügyben
(Előzmény: AJB-1055/2021. számú ügy)

*Fogyatékosággal élő személyek életkörülményeinek vizsgálata egy ápoló-
gondozó otthonban*

Előadó: dr. Kozicz Ágnes

Érintett szerv: Fejér Megyei Integrált Szociális Intézmény, Polgárdi Telephely

2022.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1495/2022. számú ügyben**

1. Az eljárás megindítása, előzmények

Nevének elhallgatását kérő panaszos a Fejér Megyei Integrált Szociális Intézmény, Polgárdi telephelyén működő fogyatékos személyek ápoló-gondozó otthona (a továbbiakban: Intézmény) működésével összefüggésben kérte a vizsgálatomat.

Tekintettel arra, hogy a feladat- és hatáskörömet szabályozó 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: CRPD) végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére, a panaszbeadvány nyomán az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a Fejér Megyei Kormányhivatal Kormány megbízottjától (a továbbiakban: Kormány megbízott), mint az Intézmény működését engedélyező szervtől.

2. Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *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 emberi méltósághoz való jog* [Alaptörvény II. cikk] „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”];
- *Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve* [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. 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.
- *A fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelme* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés] „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

3. Alkalmazott jogszabályok

- A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény; a továbbiakban: CRPD)

- A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés (Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.)
- 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 szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)
- Az Országos Fogyatékosügy Programról (2015-2025.) szóló 15/2015. (IV. 7.) OGY határozat (a továbbiakban: OFP)

4. Panaszbeadvány

A beadványozó gyermeke az Intézmény lakója, azonban a vizsgálatban a gyermek kilétét nem kívánta felfedni. A panaszban sérelmezte, hogy tapasztalatai szerint az Intézményben nem megfelelő körülmények között élnek a fogyatékos gyermekek, a szobák zsúfoltak, a gyermeke három másik fiatallal él együtt egy kicsi szobában. Láttá azt a fürdőszobát is, amelyben fürdetik a lakókat, elmondása szerint olyan volt, mintha raktárnak használnák, ráadásul kellemetlen szag is terjengett a helyiségben. Úgy látja, a gyermekek elhanyagoltak, nem vágják a hajukat, körmüket, és meglátása szerint az ellátott személyek számára viszonyítva kevés a gondozó. Aggódik mind a saját, mind a többi gyermek állapotáért, hiányolja a méltó elhelyezési körülményeket.

5. A megállapított tényállás

5.1. A Kormány megbízott válasza

Az Kormány megbízott válaszát a megkeresésben feltett kérdéseim sorrendjében részletezem:

5.1.1. Az Intézmény alapadatai – aktuális férőhely- és létszámadatok, a bejegyzési engedély hatálya, az ellátottak összetétele

Az Intézmény 1979-ben egészségügyi gyermekotthonként kezdte meg működését az ügyben érintett telephelyen 80 férőhellyel. Szociális intézményként 1997. december 15-től működik, már ekkor is ideiglenes hatályú engedéllyel, mivel a személyi feltételek és a közegészségügyi, egészségügyi körülmények nem feleltek meg az akkor hatályos jogszabályi követelményeknek.

Az Intézmény fenntartója a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: Fenntartó), a működés során ápolást, gondozást nyújtó intézményi ellátás keretében fogyatékos személyek otthona szolgáltatást nyújt 120 férőhelyen. Bejegyzésének hatálya ideiglenes, 2023. december 31-ig szól. A határozatlan idejű működési engedély kiadásának feltétele, hogy a fenntartó biztosítsa a maximum négy fő lakószobánkénti

elhelyezését, az akadálymentes közlekedés feltételeit, továbbá a jogszabályban előírt személyi feltételeket.

5.1.2. Érkezett-e a Kormányhivatalhoz korábban hasonló tartalmú jelzés az otthon működésével összefüggésben?

A Kormányhivatalhoz az Intézmény működésével kapcsolatban hasonló tartalmú panasz korábban nem érkezett.

5.1.3. A rendszeres ellenőrzések során tapasztaltak-e emberi méltóságot, a fogyatékossgal élő ellátottak jogait sértő körülményeket? Az intézmény tárgyi, személyi feltételei megfelelnek-e a jogszabályi követelményeknek?

A panaszbeadványban foglaltak ellenőrzése céljából a Kormányhivatal hatósági célellenőrzést tartott az Intézményben, az ápolásszakmai kérdések kivizsgálása érdekében bevonta a népegészségügyi feladatkörében eljáró Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatalát. A célellenőrzés során helyszíni szemlét is tartottak.

Az ellenőrzés időpontjában a fogyatékos személyek otthonában 120 fő ellátott személy tartózkodott. Az Intézmény 3 épületben biztosítja a szolgáltatást a következők szerint: az „A” épületben 29 fő súlyos, halmozottan fogyatékos, járásképtelen, mozgásukban teljesen korlátozott lakó él; a „B” épületben 30 fő mozgáskorlátozott, járásukban, mozgásukban nehezített, súlyos vagy halmozottan súlyos állapotú lakókat helyeztek el, köztük a kiskorúakat is; a „C” épületben 61 fő mozgásképes ellátott személy él, külön férfi és női részlegen.

A célellenőrzés feltárta, hogy az *Intézmény tárgyi feltételei nem felelnek meg a hatályos jogszabályoknak. Részben biztosított az ellátott személyekre jutó legalább 6 m² lakóterület valamint lakószobánként a legfeljebb 4 fő elhelyezése. Mindhárom épület állaga jelentősen leromlott, elavultak, korszerűtlenek, jelenlegi állapotukban nem alkalmasak funkciójuk betöltésére. A hiányzó raktározási lehetőségek miatt az eszközök, anyagok tárolása nehezen megoldott, többnyire a folyósokon, fürdőekben, szobákban tárolnak használaton kívüli eszközöket.*

A Fenntartó az aktuális hibák kijavítására törekszik folyamatosan. Az épületek teljes felújítása nem gazdaságos, így a Fenntartó az EFOP 2.2.2-17. számú „az intézményi ellátásról a közösségi alapú szolgáltatásokra való áttérés fejlesztése – intézmény férőhely kiváltás” című pályázaton való részvétel mellett döntött. A benyújtott pályázat pozitív elbírálást kapott, amelynek keretében 10 db 12 fő elhelyezésére alkalmas épület felépítése történhetne meg, viszont a kivitelezés forráshiány miatt a mai napig nem kezdődött el. A kivitelezés határidejét több alkalommal módosították; a kapott tájékoztatás szerint a kivitelezés és a kiváltás határidejét 2022. december 31-re tervezték módosítani.

A működést engedélyező szerv megállapította továbbá, hogy az *Intézmény személyi feltételei sem felelnek meg a hatályos jogszabályoknak – a célellenőrzés idején 15 fő ápoló/gondozó, 1 fő terápiás munkatárs és 4 fő fejlesztő pedagógus hiányzott a szakmai létszámból.*

A működést engedélyező szerv a célellenőrzésén tapasztaltak alapján összegezve megállapította, hogy az *Intézményben fennálló személyi és tárgyi feltételekben fennálló hiányosságok sértik az SzCsM rendeletben foglalt előírásokat, a tárgyi feltételekben fennálló*

hiányosságok pedig az ellátott személyeknek a Szocvtv. 94/E. § (4) bekezdésében felsorolt alapvető jogainak, valamint a CRPD 28. cikkében részletezett megfelelő életszínvonal és szociális védelemhez való jogának sérelméhez is vezetnek.

A tájékoztatás kitért arra is, hogy az ellenőrzést végző munkatársak tapasztalata alapján az Intézmény – a tárgyi és személyi feltételekben fennálló hiányosságok ellenére is – mindent megtesz a minél magasabb színvonalú szakmai munka és gondozási tevékenység biztosítása érdekében. A fennálló hiányosságokat a Kormányhivatal, mint működést engedélyező szerv a soros ellenőrzései során folyamatosan tapasztalta és tapasztalja, ugyanakkor azon kívül, hogy a problémákat az ellenőrzések lezárásakor jelzi a Fenntartó felé, további intézkedések megtételére, jogkövetkezmények alkalmazására nincs lehetősége. A vonatkozó Korm. rendelet ideiglenes hatályú bejegyzés mellett további jogkövetkezmény alkalmazását (az engedélyes törlésére, az ideiglenes hatály további meghosszabbítására nem kerül sor) nem teszi lehetővé. A Kormány megbízott álláspontja szerint, figyelemmel a megyében tapasztalt férőhelyhiányra, a fogyatékos személyek ellátása iránt mutatkozó megnövekedett igényre, *az Intézmény működéséhez fűződő társadalmi érdek nagyobb, mint a törléséhez fűződő társadalmi érdek.* A Kormányhivatal hatósági ellenőrzések keretében és a Fenntartóval folytatott egyeztetések útján folyamatosan figyelemmel kíséri az Intézmény működését.

5.1.4. Az ellátottak gondozása megfelel-e a jogszabályi és ápolásszakmai követelményeknek, különös figyelemmel a Fogyatékossgal élő Személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény követelményeire? A panaszban foglalt körülmények fennállnak-e, a fogyatékossgal élő ellátottak jogai szenvednek-e bármilyen sérelmet az intézményben?

A céllenőrzés megállapításai szerint a lakók rendezettek, ápoltak, hajuk tiszta, körmeik manikűrözöttek. Az öltözetük tiszta volt, az időjárás viszonyoknak megfelelt. A lehetőségekhez képest a helyiségek tiszták. A szakápolási tevékenységhez szükséges minimumfeltételek biztosítottak, az ápolási dokumentációkat megfelelően vezették.

6. A vizsgálat megállapításai

6.1. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbtt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási vagy *közszolgáltatást végző szerv*, 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.

Az Ajbtt. 18.§ (2) bekezdés a) pontja rögzíti, hogy közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

A Fot. 4. § fb) pontja értelmében *közszolgáltatás az állam által fenntartott intézmény által nyújtott szociális ellátás*, így az ellátást biztosító szociális bentlakásos intézmények közszolgáltatást végző szervnek minősülnek a vizsgálati jogosultságom tekintetében.

Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése leszögezi továbbá, hogy a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

6.2. Az alapvető jogok 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 éllel 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 alkotmánybíróági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróóság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind az azt követően hozott határozataiban, azok indoklásában 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.

6.2.1. Az emberi méltósághoz való jog

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybíróági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.¹

Az Alkotmánybíróóság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte, ami azt jelenti, nem választhatók külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog az alkotmánybíróóság 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 Alkotmánybíróóság szerint 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 tárggyá. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs érinthetetlen lényegük.

6.2.2. A fogyatékossgal élő személyek védelme

Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékossgal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossgal élőket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített a hátrányos megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény idézett rendelkezése, amelyek alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az

¹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendő, súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybíróági esetjog szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

6.2.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékosággal élők védelme

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az 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.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybíróági 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 Alkotmánybíróóság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróóság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékosággal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékosággal élőket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített a hátrányos megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény idézett rendelkezése, amelyek alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenlégek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenlégek felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) 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. Az alkotmánybíróági esetjog szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

6.2.4. 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 az Egyezmény által felállított és a Bizottság által jelzett kötelezettségeknek. Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetők össze az Egyezmény rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása érdekében. Az Egyezmény 4. cikke értelmében általános kötelezettségek körébe tartoznak a következők

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 fogyatékossg 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 fogyatékossg alapján történő hátrányos megkülönböztetés felszámolása 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, 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.

A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés² 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint *tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni*. A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 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*. Az Egyezmény 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*.³ Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossgal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

Mindehhez kapcsolódóan szeretném kiemelni, hogy a fogyatékossgtudomány szakértői szerint paradigmaváltást jelent az Egyezmény elfogadása. Nagy előrelépést jelentett a fogyatékossgal élő személyek jogainak orvosi szemléletéről a szociális szemléletre való áttérés, azonban ezt követte *az újabb lépés: az emberi jogi megközelítés alapján való gondolkodás*. 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.⁴

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.

6.3. Az ügy érdeme tekintetében

6.3.1. Önálló-életvitel – közösségbe való befogadás – lakhatási forma megválasztása

A CRPD önálló életvitelről és a közösségbe való befogadásról szóló 19. cikke értelmében 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, beleértve a következők biztosítását:*

a) a fogyatékossgal élő személyeknek másokkal azonos alapon lehetőségük van lakóhelyüknek és annak megválasztására, hogy hol és kivel élnek együtt, és nem kötelezhetőek bizonyos megszabott körülmények között élni;

² Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

³ ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont

⁴ Theresia Degener, az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságának alelnöke, az ENSZ Egyezmény kidolgozásának aktív résztvevője; 2013. január, Trier, Academy of European Law

b) a fogyatékossgal élő személyek számára hozzáférési lehetőséget biztosítanak többféle otthoni, intézményi és egyéb közösségi támogató szolgálathoz, beleértve azt a személyes segítséget, mely a közösségben éléshez és a közösségbe történő beilleszkedéshez, valamint a közösségtől való elszigetelődés és kirekesztődés megelőzése céljából szükséges;

c) a mindenki számára nyújtott közösségi szolgáltatások és létesítmények azonos alapon hozzáférhetőek a fogyatékossgal élő személyek számára is, és igényeikhez igazítottak.

A Fot. 17. §-a kimondja, hogy *a fogyatékos személynek joga van a fogyatékossgának, személyes körülményeinek megfelelő – családi, lakóotthoni, intézményi – lakhatási forma megválasztásához*. A fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó, 50 főnél nagyobb férőhelyszámú szociális intézmények kiváltására a következők szerint kerül sor: 2013. december 31-éig legalább 1500 fő fogyatékos és pszichiátriai beteg személynek ellátást nyújtó intézményi férőhely kiváltásához az európai uniós társfinanszírozással megvalósuló fejlesztési programok nyújtanak támogatást; az ekképpen kiváltásra nem kerülő intézményi férőhelyek kiváltására a Kormány által meghatározott rendben kerül sor. A kiváltást a CRPD 19. cikkében meghatározottak figyelembevételével kell végrehajtani.

A Fot. fenti szakaszához fűzött indokolás értelmében Magyarország 2007-ben fogadta el a CRPD-t, amelynek 19. cikke új alapokra helyezi a fogyatékos személyek önálló életviteléről, illetve lakóhelyének megválasztásáról való gondolkodást. Ennek alapján a fogyatékos személyek esetében is az olcsóbb családban maradást, illetve az önálló lakásban vagy lakóotthonban élést, illetve az ezeket elősegítő közösségi alapú szolgáltatásokat (szociális alapszolgáltatások) kell előnyben részesíteni a drágább, tömegméretű bentlakásos intézményi ellátással (szociális szakellátással) szemben. Míg a mai rendszerben bizottság dönt arról, hogy a fogyatékos személynek hol kell élnie, addig az új értékrend alapján ezt a döntést a fogyatékos személy hozza meg. Ezt az irányvonalat erősítik az EU fogyatékossgügyi politikai dokumentumai is. Hasonló átalakítást hajtottak már végre Svédországban, Norvégiában, és ilyen átalakítás van folyamatban – uniós források terhére – Bulgáriában és Csehországban. A fentiek érdekében a rendelkezés megakadályozza a nagyobb létszámú szociális intézmények további növekedését; rögzíti továbbá, hogy 2011. január 1-jét követően új, fogyatékos személyek ápoló-gondozó célú férőhelye csak lakóotthoni formában hozható létre.

Az OFP Lakhatás címszóval ellátott 7.2. alpontja szerint a fogyatékos személyek lakhatásával kapcsolatos döntések és programok tervezése és végrehajtása során különös súllyal kell figyelembe venni *az önrendelkezés és a társadalmi integráció alapelvét*.

Az erről szóló kormányzati stratégia alapján *folytatni szükséges a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltását, hangsúlyt fektetve a kiváltással érintett személyek és intézmények felkészítésére, tájékoztatására, támogatására*, egyebek mellett a kiváltást támogató mentorhálózat bővítése útján. Ezzel párhuzamosan fontos fejlesztési irány a támogatott lakhatás elterjesztését szolgáló fejlesztések indítása, a kapcsolódó jó gyakorlatok felhasználásával, tapasztalati szakértők bevonásával.

Az otthonmaradás elősegítése érdekében bővíteni szükséges az önálló életvitelt elősegítő szociális alapszolgáltatások, és a lakóhelyhez közeli szolgáltatások körét. Át kell tekinteni a lakások és a lakóköznyezet akadálymentesítésének támogatási rendszerét, az esetleges alternatív megoldások – egyebek mellett a fogyatékos felnőttek által igénybe vehető szociális bérlakások vagy az önálló tulajdonú speciális előtakarékossági formák – számbavétele mellett.

A Szocvtv. 75. § (1) bekezdése értelmében támogatott lakhatás a fogyatékos személyek, a pszichiátriai betegek – ide nem értve a demens személyeket – és a szenvedélybetegek részére biztosított ellátás, amely az életkornak, egészségi állapotnak és önellátási képességnek megfelelően, az ellátott önálló életvitelének fenntartása, illetve elősegítése érdekében

biztosítja a lakhatási szolgáltatást; az önálló életvitel fenntartása, segítése érdekében a mentálhigiénés, szociális munka körébe tartozó és egyéb támogató technikák alkalmazásával végzett esetvitelt; a közszolgáltatások és a társadalmi életben való részvételt segítő más szolgáltatások igénybevételeiben való segítségnyújtást; az ellátott komplex szükségletfelmérése alapján, erre vonatkozó igény esetén a felügyeletet, az étkeztetést, a gondozást, a készségfejlesztést, a tanácsadást, a pedagógiai segítségnyújtást, a gyógypedagógiai segítségnyújtást, a szállítást, a háztartási vagy háztartást pótló segítségnyújtást.

A SzCsM rendelet pedig rendelkezik a támogatott lakhatás részletszabályairól.

6.3.2. Személyi és tárgyi feltételek az ügyben érintett Intézményben

Az elmúlt években több ombudsmani jelentés⁵ rögzítette, hogy a bentlakásos intézményi lét ugyan számos kérdésben megoldást jelenthet a rászoruló személyek hétköznapi élete tekintetében, azonban a nagylétszámú intézmények diszfunkciói (hiányzó személyi és tárgyi feltételek, túlszűfolttság) miatt olyan kiszolgáltatott helyzet is, amelyben minden, a panaszbeadványban foglaltak alapján vizsgált körülmény elfogadhatatlan.

Az ügyben érintett Intézmény működését engedélyező Kormányhivatalnak a panaszbeadványban foglalt körülmények vizsgálatára irányuló céll ellenőrzése feltárta, hogy *az Intézményben fennálló személyi és tárgyi feltételekben (részben biztosított az ellátott személyekre jutó legalább 6 m² lakóterület, illetve lakószobánként a legfeljebb 4 fő elhelyezése; lakóépületek jelentősen leromlott, elavult, korszerűtlen állapota; használaton kívüli eszközök, anyagok lakószobákban, fürdőkben való tárolása) fennálló hiányosságok sértik az SzCsM rendeletben foglalt előírásokat, a tárgyi feltételekben fennálló hiányosságok pedig az ellátott személyeknek a Szocvtv. 94/E. § (4) bekezdésében⁶ is rögzített alapjogait, valamint a CRPD 28. cikkében részletezett megfelelő életszínvonal és szociális védelemhez való jogának sérelméhez vezetnek.*

A feltárt hiányosságokat a Kormányhivatal a korábbi ellenőrzései során is tapasztalta már, azokat a Fenntartó számára minden alkalommal jelezte. Álláspontja szerint azonban egyéb intézkedések megtételére, jogkövetkezmények alkalmazására nincs lehetősége, ugyanis a vonatkozó Korm. rendelet ideiglenes hatályú bejegyzés mellett további jogkövetkezmény alkalmazását (az engedélyes törlése; az ideiglenes hatály meghosszabbítására nem kerül sor) nem teszi lehetővé. A férőhelyhiány, a fogyatékos személyek ellátása iránti megnövekedett igény, mint az *Intézmény működéséhez fűződő társadalmi érdek álláspontja szerint nagyobb, mint a törléséhez fűződő társadalmi érdek.*

Álláspontom szerint a személyi és tárgyi feltételek vonatkozásában jelentős hiányosságokkal rendelkező intézményekben élő személyek alapvető jogainak sérelme, annak folyamatos fenntartása az ideiglenes hatályú működési engedélyek hatályának meghosszabbításával, az ellátás iránt megnövekedett igényre való hivatkozással nem

⁵ AJB-1195/2017, AJB-816/2021; AJB-466/2021; AJB-1893/2021

⁶ Szocvtv. 94/E.§ (4) bekezdése értelmében a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény az általa biztosított szolgáltatást olyan módon végzi, hogy figyelemmel legyen az ellátást igénybe vevőket megillető alkotmányos jogok maradéktalan és teljes körű tiszteletben tartására, különös figyelemmel a) az élethez, emberi méltósághoz, b) a testi épséghez, c) a testi-lelki egészséghez való jogra.

indokolható. Az ellátási érdekre való hivatkozás keretében nem csupán a működés jogszerűségének adminisztratív garanciáiról szükséges gondoskodni, hanem az *intézményi férőhelyek kiváltásáig az elhanyagolt tárgyi és személyi körülmények haladéktalan megszüntetéséről is, hiszen az ilyen körülmények között – egyes esetekben hosszú évek, évtizedek óta – élő ellátott személyek számára a legtöbb esetben a bentlakásos intézmény az életük egyetlen színtere.*

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a személyi és tárgyi feltételek tartós hiánya miatt többször meghosszabbított ideiglenes hatályú bejegyzés alapján működő bentlakásos intézmények, így a jelen ügyben is érintett Intézménynek a vizsgálat során feltárt hiányosságokkal való működése, az érintett fogyatékossgal élő személyek vonatkozásában 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, megsértve az érintett személyeknek a CRPD 28. cikkében rögzített megfelelő életszínvonalhoz és szociális védelemhez való jogát.

Az ápolási, gondozási tevékenységet a Kormányhivatal szakmai ellenőrzése megfelelőnek találta, így e vonatkozásban alapvető joggal összefüggő visszássággal kapcsolatos megállapítást nem teszek.

7. Összegzés

A panaszolt Intézmény tárgyi feltételeinek, valamint a szakmai ápoló munka alapjogi szempontú áttekintése nem kirívó az elmúlt évek bentlakásos intézményeket érintő ombudsmani vizsgálatainak sorában. Ezúttal a felkért Kormányhivatal a céll ellenőrzése keretében állapította meg a személyi és a tárgyi feltételek hiányát, a vonatkozó szakmai jogi előírások, valamint az érintett fogyatékos személyek alapjogainak megsértését az Intézményben.

A hiányosságokat, az elhanyagolt tárgyi körülményeket az ellenőrzést végző, egyben az Intézmény működését engedélyező Kormányhivatal már korábban is észlelte, jelezve azokat a Fenntartónak. Az engedély vonatkozó ideiglenes bejegyzés határozott időre szóló hatálya a Kormány megbízott hivatkozása szerint – tekintettel az ellátás iránt megnövekedett igényre – ugyanakkor egyedüli kvázi „ösztönző”, szankcionáló eszköz – a minőségi ellátást elősegítő további lehetőségek nem állnak a Kormányhivatal rendelkezésére. Az Intézmény a férőhely kiváltási program megvalósítását tervezi, azonban költség hiány miatt a megvalósítás határidejét több alkalommal meghosszabbították. Ugyanakkor álláspontom szerint a férőhely kiváltás megvalósulásáig is biztosítani kell az Intézményben élő ellátott személyek méltó lakhatási körülményeit.

Az ügyben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok kapcsán hangsúlyozom, hogy az alapvető jogok gyakorlati érvényesülése és védelme értelmében a nagylétszámú intézmények létjogosultsága a továbbiakban nem igazolható: minden fogyatékos személy alapvető joga és jogos érdeke az önálló életvitel, a közösségi életben való aktív részvétel. A CRPD, valamint a Fot. felelősségrendszere is ezt támasztja alá, amikor állami kötelezettségként rögzítik azon szolgáltatások egyenlő esélyű hozzáférését, amelyek a fogyatékos személyek számára alternatívát jelentenek a „zárt” intézményi léttel szemben. Az

intézményi férőhely kiváltás folyamata a jelen aktuális és sürgető feladata, az intézményekben élő több ezer ellátott személy részére pedig – a minden embert egyenlő mértékben megillető, veleszületett emberi méltóság alapján – az esély a méltó emberi létre.

8. Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésük megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a *Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság főigazgatóját*, hogy
 - a.) támogassa az ügyben érintett Intézményben az intézményi férőhely kiváltási folyamat mielőbbi végrehajtását;
 - b.) az intézményi férőhely kiváltás megvalósulásáig támogassa az Intézmény munkatársait abban, hogy az ellátást az Intézményben élő ellátott személyek alapjogainak a jelentésben is rögzített sérelme nélkül tudják biztosítani;
2. az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem az *Intézmény vezetőjét*, hogy fordítson kiemelt figyelmet arra, hogy az intézményi férőhely kiváltás megvalósulásáig az ellátást az Intézményben élő ellátott személyek alapjogainak a jelentésben is rögzített sérelme nélkül biztosítsák.

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos