

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-4350/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Csikós Tímea

### **A vizsgálat megindítása**

Az „*Alapjogok a határok és hatások metszéspontján*”<sup>1</sup> elnevezésű vizsgálat-sorozat keretében munkatársaim több alkalommal látogattak el a Fővárosi Önkormányzat Pszichiátriai Betegek Otthonának szentgotthárdi intézményébe<sup>2</sup> (a továbbiakban: Intézmény), vizsgálati tapasztalatainkat jelentésben adtam közre.<sup>3</sup> A látogatások során kihelyezett ombudsmani panaszládába érkezett beadványokban felvetett kérdéseket – egy témakör kivételével – helyben, személyes konzultáció során sikerült orvosolni.

Most, az Intézményben működő Ellátotti Önkormányzat vezetője, a gondnokság alá helyezett személyek számára kiadható költőpénz összegét kifogásoló panasszal fordult hozzám. Kifogásolja, hogy jogszabályi rendelkezés alapján köteles az intézmény minimum 5700 Ft költőpénzt biztosítani a gondnokság alá helyezett ellátottak részére; ám ezt az összeget annak ellenére sem emelték, hogy az eltelt évek során azok a termékek, amelyekre ezt a pénzt az ellátottak jellemzően elköltik, jelentősen megrágultak.

A beadványban foglaltak és a kérdésre vonatkozó jogszabályi rendelkezések áttanulmányozása alapján alapjogi visszásság gyanúja merült fel, ezért a problémakör minél teljesebb feltárása érdekében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. §-a értelmében vizsgálatot indítottam és a kérdéskör egészére vonatkozó álláspontjáról szóló tájékoztatást kértem az intézmény igazgatójától, valamint az Emberi Erőforrások Minisztérium Szociális, Család és Ifjúság-ügyért Felelős Államtitkárától is.

### **Az érintett alkotmányos jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”);
- 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 védelme (Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés: „*Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.*”);
- A szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „*Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.*”);

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- Az Egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szocvtv.)

---

<sup>1</sup> Értsd: A „*Válság vesztesei a paragrafusok fogságában*” elnevezésű tematikus alapjogi projekt lokális fókuszra Szentgotthárd városa és térsége, az e körben végzett vizsgálatok

<sup>2</sup> 2013. július 8-ától megváltozott nevén: Pszichiátriai Betegek Otthona Szentgotthárd

<sup>3</sup> Lásd az AJB-457/2012. számú ügyben kiadott jelentést <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201200457.rtf>

- A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások térítési díjáról szóló 29/1993. (II. 17.) Korm. rendelet
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet

## A megállapított tényállás

### 1. A megkeresésekre adott válaszok

**1.1.** Annak érdekében, hogy a vonatkozó jogszabályi háttér felülvizsgálatához szükséges, minél szélesebb körű információval rendelkezzen a problémakörrel összefüggésben, a lakók által alkalmazott jövedelem kiegészítést szolgáló mechanizmusokról, az alacsony összegű költőpénz kiegészítésére szolgáló gyakorlati módszerekről, kényszermegoldásokról, illetve az ezekkel kapcsolatos álláspontjáról, továbbá a jelenség kezelésére vonatkozó javaslatairól, a látogatások során megbeszélteken túl, írásbeli tájékoztatást kértem az *intézmény igazgatójától*.

A kapott tájékoztatás szerint a szentgotthárdi intézet jelenlegi 734 lakója közül 31 kizárólag zsebpénzben részesül, semmilyen jövedelemmel nem rendelkezik, 39 fő jövedelme nem haladja meg a 28.500 Ft-ot. Az ő zsebpénzük összege 5700 Ft, akik e határ feletti jövedelemmel rendelkeznek, azok esetében a költőpénz a jövedelem 20%-a, jellemzően magasabb 5700 Ft-nál. A jövedelmek nagy része a gondnokokhoz érkezik, akik a térítési díj befizetése után fennmaradó összeget a lakók igénye szerinti összegekben bocsájtják rendelkezésre, vagy helyezik el gyámi betétben. A szentgotthárdi otthon lakóinak költőpénz kiegészítése származhat még munkabérből, munka-rehabilitációs díjból (a jövedelem 20%-a), valamint munkaterápiás díjból, melyet az intézmény a saját költségvetéséből folyósít a lakó részére, ennek összege 3000 Ft/fő/hó lehet. A tájékoztatás kitért arra is, hogy jelenleg majdnem 300 fő dolgozik az intézményben lehetséges három foglalkoztatási forma valamelyikében, illetve több lakót támogat a családja, vagy egyházi segélyszervezetek is.

Az intézményvezető hozzátette, hogy a nyugdíjminimum összege 2008. január 1-je óta nem emelkedett, így az alacsony jövedelemmel rendelkezők, és a jövedelem-nélküliek költőpénze azóta valóban nem változott, ugyanakkor a lakók által fogyasztott, zsebpénzből vásárolt termékek (dohányáru, édesség) ára az elmúlt időszakban a normál inflációnál nagyobb mértékben emelkedett. Amennyiben a zsebpénz aránya a jelenlegi 20% fölé emelkedne a jövedelemhez képest, vagy a munkaterápiás díjként biztosítható összeget emelnék, az súlyos hiányként jelentkezne a térítési díjből származó bevétel oldalán, s így az intézmény költségvetésének csökkenő tendenciájára is figyelemmel, az intézmény működésének gazdasági ellehetetlenüléséhez vezetne.

A jogszabályi rendelkezés és a beadványban foglaltak, valamint a szentgotthárdi intézményben tett korábbi helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján kétségtelen, hogy a megfogalmazott kifogás nem intézményi mulasztásra, hanem az öregségi nyugdíj reálértékének kedvezőtlen alakulására, illetve a vonatkozó jogszabályi rendelkezések megmerevedésére vezethető vissza. Miután Magyarország és egész Európa egyik legnagyobb létszámú ilyen jellegű intézményéből érkezett kifogás a témában, úgy vélem, hogy a bentlakásos intézményekben élő emberek – különösen a családi támogatástól, és az egyéb, kiegészítő jövedelemszerzési lehetőségektől is elesett lakók – szükségleteire tekintettel, a zsebpénz kérdése országos szinten jelentkező probléma.

**1.2.** Megkeresésemre adott válaszában a *szociális ügyekért felelős államtitkár* kifejtette, hogy az intézmények működőképességének megőrzése kiemelt jelentőséget élvez a szociális ellátórendszerrel kapcsolatos kormányzati cselekvések terén; több olyan intézkedés is született, amelyek az intézmények működőképességének megőrzését, fenntartását szolgálták (például a jelentős pénzvagyton terhelhetősége). Utalt arra, hogy egy ezekkel ellentétes irányú folyamat (mint a költőpénz százaléértékének felemelése) a korábbi

intézkedésekkel elért eredményeket kérdőjelezné meg, így a jogalkotó jelenleg nem tervez a költőpénz összegének módosítására irányuló változtatást.

Hozzátette, hogy az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 20%-ában megállapított minimális költőpénz azt a célt szolgálja, hogy a teljes körű ellátáson felül jelentkező egyéni szükségleteiket fedezhessék az ellátottak. Ha a költőpénz mértéke növekedne, beállhatna az a helyzet, hogy az intézmény a teljes körű ellátás színvonalának – természetesen a jogszabályi minimum-követelményeket megtartva – csökkentésére kényszerülne, amelyet az ellátott éppen a megemelt összegű költőpénzből tudna kompenzálni.

Végezetül kitért arra, hogy a minimális, 5700 forint összegű költőpénzt jellemzően olyan igénybevevők (például pszichiátriai és szenvedélybetegek, fogyatékossgal élő személyek) kapják, akik intézményi ellátásukat megelőzően nem jutottak olyan jövedelemhez, amelyet az intézményi ellátásuk során saját céljaikra használhatnának fel. Ebben az esetben gyakran előfordul, hogy az általuk kapott szociális ellátások összege nem érne el a költőpénz legkisebb összegét, így azt az intézménynek kell kiegészítenie a Szocvtv. 117/A. § (1) bekezdésében előírt minimumösszegre. Ilyenkor tehát – a szolidaritás elvét maximális mértékben érvényesítve – az állami, illetve intézményi költségvetés biztosítja az egyén térítési díját és költőpénzét egyaránt, vagyis alapvetően ezek teljesítőképességéből kell kiindulni az összegek meghatározása során (is).

## **Megállapításaim**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv 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 határozat bírósági felülvizsgálatát – 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.

A Fővárosi Önkormányzat által fenntartott szakosított szociális ellátást nyújtó nagy létszámú Intézmény a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinthető, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed. Az Ajbt. már említett 18. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján pedig a helyi önkormányzat hatóságnak minősül, így az országgyűlési biztos vizsgálati jogköre az önkormányzati (fenntartói) tevékenység esetén is fennáll.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy a közvetlenül érintett csaknem 1100 fő és a közvetetten érintett családtagok együttes létszáma kifejezetten nagyobb érintetti csoportnak tekinthető; valamint arra, hogy az Intézmény működésének esetleges alapjogi szempontú hiányosságai a fogyatékossgal élő személyek kiemelten védendő alapvető jogainak sérelmét idézhetik elő.

### **II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében**

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

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt.-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 II/3484/2012. 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 lételapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, *minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz*. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit<sup>4</sup>. 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.<sup>5</sup> Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más

<sup>4</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>5</sup> Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): i. m. 269. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 94. o.

alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

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 alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a *hajléktalanok, a fogyatékosággal élő személyek, az idősek, a betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek, a fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a *gyermekek*, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek. Közös bennük, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

A jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége, az egyes, védett csoportok jogainak megfelelő biztosítása kiemelt fontosságú a foglalkoztatás területén, a munka világában. Az alapvető jogok biztosa minderre, valamint a vizsgálati hatáskör terjedelmére tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének előmozdítása érdekében, az egyes védett csoportba tartozó személyek munkavállalásával, munkáltatásával összefüggésben több irányban folytat átfogó jellegű vizsgálatokat.

Az Alkotmánybíróság a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban kimondta, hogy az emberi méltósághoz való jog általános személyiségi jog, amelynek egyes fontos eleme az

önrendelkezés szabadsága, az *önrendelkezéshez való jog*. Ugyanebben a határozatban hívta fel a testület a figyelmet arra, hogy az önrendelkezési jog – mint az összes ún. különös személyiségi jog – az egyén autonómiáját, az egyéni döntés szabadságát védi.

Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozata értelmében a *tulajdonhoz való jog* az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai - amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénynél fogva nem őt illetik - nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával. Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat kimondta, hogy az Alkotmány a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben.

Az 56/1995. (IX. 15.) AB határozat értelmében a legmagasabb szintű *testi és lelki egészséghez való jogosultságként* meghatározott alapjogi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához és életviteléhez.

Az Alkotmánybíróság 54/1996. (XI. 30.) AB határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog biztosítása olyan alkotmányos állami feladatot jelent, amelyet az állam központi szervei és a helyi önkormányzati – továbbá egyéb - szervek rendszere révén valósít meg. Ennek keretében az állam – egyebek között – egészségügyi intézményhálózat működtetésére és az orvosi ellátás megszervezésére köteles.

Az országgyűlési biztosok az ombudsmanintézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni *a fogyatékossgal élő személyek vagy bármely más módon kiszolgáltatott emberek alapjogainak, egyenlő méltóságának védelmében*. A biztosok a kezdetektől fogva egyértelművé tették, hogy a jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi egzisztenciális kiszolgáltatott helyzetbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

A 2009-es projekt<sup>6</sup> keretében és korábbi jelentéseimben is többször kiemeltem, hogy – a nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettségeinkre is tekintettel – elfogadhatatlannak, az érintettek emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszásság veszélyét hordozónak tartok minden olyan megoldást, vagy arra irányuló javaslatot, amely nem vagy nem kellő mértékben törekszik a fogyatékossgal élő személyek emberi méltóságának maximális tiszteletben tartására, hátrányos helyzetének csökkentésére, esélyegyenlőségének megteremtése.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének *d) pontja* és a (3) bekezdése értelmében 2012. január 1-je óta az alapvető jogok biztosának törvényi kötelezettsége megkülönböztetett figyelmet fordítani a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére, valamint – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával -, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

---

<sup>6</sup> „Méltóképpen másképp” – Fogyatékossgügyi projekt, 2009

A fogyatékossgal élők jogainak katalógusa – a hazánk által az elsők között ratifikált – *Fogyatékossgal élő Személyek Jogairól szóló ENSZ Egyezmény (CRPD)*, amely már közhelyszerűen is paradigmaváltást jelentett mind a hazai, mind a nemzetközi fogyatékossgügy területén: a korábbi évtizedekre jellemző paternalista, medikális szemléletmód helyett az emberi jogi megközelítést állította középpontba. Magyarország az Egyezmény mellett az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyvet is ratifikálta, lehetővé téve, hogy az érintettek hazánkban is igénybe vehessék az ún. egyéni panaszmechanizmust.<sup>7</sup> Ennek lényege, hogy magánszemélyek vagy csoportok – a hazai jogorvoslati eszközök kimerítése után – ún. közlést intézhetnek az ENSZ Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottságához, ha úgy érzik, hogy a magyar állam megsértette az Egyezményt.

Az Egyezmény több tekintetben is változást jelent, mely meghatározó jelentőségű a fogyatékossgal élő emberek számára, és óriási jelentőségű, és nem kisebb kihívás valamennyi csatlakozó tagállam számára. Ez a paradigmaváltás elsősorban a fogyatékossg megközelítésében jelentkezik. Míg a régi, az ún. *orvosi modell* úgy tekintett a fogyatékos emberekre, mint akiket védeni és óvni kell, valamint gondoskodni róluk, addig az új paradigma – melyet *szociális/társadalmi modellként* említhetünk, úgy tekint a fogyatékos emberekre, mint önálló életvitelre képes személyekre, még ha ehhez valamilyen fajta támogatásra van is szükségük.

A szemléletmód az elmúlt évtized jelentős emberi jogi gondolkodásának változásai nyomán tovább alakult. Az ún. *emberi jogi modell* nem kevesebbet, mint azt állítja, hogy akár fogyatékos valaki akár nem ugyanazok a lehetőségek, esélyek, illetik meg, mint a társadalom bármely tagját.

### III. Az ügy érdeme tekintetében

A múltban, és gyakran napjainkban is a fogyatékos emberek a *társadalom láthatatlan polgáraiként*, minden emberi körülményt nélkülöző, nagy létszámú intézményekben, vagy olyan családban éltek/élnek, ahol valamelyik hozzátartozó egész életét az ápolás/gondozás tevékenysége tölti ki. A tanulás és a munka világa, a kulturális vagy a politikai életben való részvétel ismeretlen a számukra és sok esetben ez ma is így van. A munkaerőpiac zárt volt előttük, mivel általánosan elfogadott "tényként" állapították meg róluk hogy, értékteremtő, hasznos munkát nem képesek végezni.

Különösen igaz mindez a hosszú ideig, akár egész életükön át zárt intézetben, legtöbbször kizárólag az ellátottak tucatjainak ügyeit egyidejűleg képviselő hivatos gondnok(ok) elhivatottságára, felelősségtudatára utaltan élő emberekre. Ám az, hogy a cselekvőképtelenség és/vagy a jövedelem-nélküliség miatti kiszolgáltatottság egyben megalázottságot, csökkentett mértékű méltóságot, 'kevesebbet érést' jelentsen, az elfogadhatatlan.

Az állam számára alapvető kötelezettség polgárainak egyenlő méltóságát tiszteletben tartva, az arra rászorulókat pedig külön eszközökkel hangsúlyozva, esélyeket teremteni. Az emberi méltósághoz való jognak tehát általános személyiségvédelmi szerepe van, amelynek egyes aspektusait jelenti az önrendelkezés szabadságához való jog és az ún. általános cselekvési szabadság. Nem jelenti azonban mindez azt, hogy megengedhető lenne egy zárt intézményben az ellátottak közötti olykor erőszakos vagy üzleti jellegű költőpénz-kiegészítési gyakorlatok jelenléte, illetve ezek hallgatólagos tudomásul vétele.

Kétségtelen, hogy míg a költőpénz összege (számításának módja) hosszú ideje nem változott, az ellátottak által is nagy mennyiségben fogyasztott élvezeti cikkek (kávé, dohányáru) ára többszörösére emelkedett az elmúlt években. Nem kerülhető meg az a szempont sem, hogy az itt élő emberektől ellátásuk anyagi fedezésére egyéb jövedelmeikből,

---

<sup>7</sup> Magyarországon a 2007. évi XCII. törvénnyel hirdették ki a CRPD szövegét.

juttatásaikból levont térítési díj összege sem minden esetben elegendő, így a költőpénz „javára” tehát tovább az nem terhelhető.

*Mindezzel együtt az alacsony összegű költőpénz problémájának semmilyen módon nem – még hallgatólagosan sem – elfogadható megoldási alternatívája az ellátottak egymás közötti árucseréje (akár testük „áruba bocsátása”), sokkal inkább a bentlakásos intézményben élők jövedelemviszonyaira vonatkozó teljes jogszabályi környezet átfogó felülvizsgálata, újragondolása szükséges.*

Az Ellátotti Önkormányzat jelzése nyomán lefolytatott vizsgálat tehát a cselekvőképességükben korlátozott gondnokság alá helyezett személyek számára kiadható költőpénz összegét, a tartósan bentlakásos szakosított szociális intézményben élő ellátottak jövedelem-kiegészítési lehetőségeinek hiányosságait kifogásoló panasz tehát alapjogi szempontból lényeges kérdéseket érint a zárt-intézményi élet emberi jogi megközelítése tekintetében.

*Mindebből következően megállapítottam, hogy a gazdasági körülmények változásait figyelmen kívül hagyó merev jogszabályi környezet és gyakorlat, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsághoz való jog, valamint az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülésével összefüggő alapjogi visszásságot idéz elő, az érintett ellátottak vonatkozásában pedig felveti az emberi méltósághoz, illetve a szociális biztonsághoz való jog sérelme bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét.*

Kétségtelen, hogy a probléma rendkívül összetett, különösen a pszichiátriai betegeket ellátó bentlakásos intézmény tekintetében. Éppen erre tekintettel tartom indokoltnak a bentlakásos szakosított szociális intézményekben élő ellátottak jövedelmi és tulajdonviszonyaira, általános és speciális szükségleteik finanszírozásának biztosítására vonatkozó teljes jogszabályi környezet felülvizsgálatát.

Tekintettel arra, hogy nem csak Magyarország, hanem Európa (egyik) legnagyobb tartós bentlakást nyújtó pszichiátriai intézményéről van szó, kiemelt figyelemmel kísérem az intézményrendszer szerkezetének átalakítását, a későbbi kitagolás ütemtervének<sup>8</sup> lépcsőzetes megvalósítását, a Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonának struktúra váltását, amelyet alapjogi szemléletű észrevételeimmel továbbra is törekszem előremozdítani.

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapjogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése, illetve bekövetkezésük jövőbeni lehetőségének a megelőzése érdekében az Ajbtt. 37. §-a alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy*

*- az egyes szektorok finanszírozásáért felelős<sup>9</sup> nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve;*

*- a témakörre vonatkozó jogszabályi rendelkezések szociális, jogi, és gazdaságossági szempontú újragondolását követően -;*

*kezdeményezze a bentlakásos szakosított szociális intézményekben élő ellátottak jövedelmi és tulajdonviszonyaira, általános és speciális szükségleteik finanszírozásának biztosítására vonatkozó teljes jogszabályi környezet felülvizsgálatát, és szükséges mértékű módosítását.*

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

---

<sup>8</sup> Részleteit lásd a „Fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásának stratégiájáról és a végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról” szülő 52133-6/2011\_NEFMI(SZ) számú előterjesztésben

<sup>9</sup> Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 2012/2010. (VII.1.) Korm. rendelet 75. § (1) és (4) bekezdései