



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-5349/2021. számú ügyben

A Veszprém megyei Fogyatékos Személyek, Pszichiátriai és
Szenvedélybetegek Integrált Intézményének, dákai székhelyén történt
látogatással összefüggésben

Előadó: dr. Borza Beáta
dr. Kopácsy Judit

Érintett szerv:

- A Veszprém Megyei Fogyatékos Személyek, Pszichiátriai és Szenvedélybetegek Integrált Intézménye, Dáka

2021.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5349/2021. számú ügyben**

A vizsgálat megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése rögzíti hivatalból indított eljárási jogosultságot. A hivatkozott jogszabályhely szerint a hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására *vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat*. Az Ajbt. a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére is kötelez, valamint kiemelt feladatorként nevesíti a gyermekek és a fogyatékosokkal élő személyek jogainak védelmét.¹

A COVID járvány az egész világnak, így hazánknak is nagy kihívást jelent. Minderre tekintettel a világvjárvány első (2020 március-június) és további hullámaiban egyaránt kiemelt feladatorknak tekintetem a bentlakásos intézményekben (gyermekotthonokban, idősök otthonában, fogyatékosokat ellátó intézményekben) élők napi tevékenységének monitorozását. Ezzel összefüggésben a járvány 4. hulláma idején a Veszprém megyei Fogyatékosok Otthonának Dáka községben lévő székhelyén (a továbbiakban: Otthon) személyesen tettem látogatást 2021. október 14-én.

A látogatás a veszélyhelyzetből fakadó felkészülés biztosítása, valamint a gondozott személyek, a szakdolgozók és a látogatást végzők tagjainak a vírusfertőzéssel szembeni védelme érdekében előre bejelentett módon történt. A látogatás alatt szükség szerint a résztvevők maszkot viseltek, a megbeszéléseket bel téren és a szabadban folytatták.

A COVID járványhelyzet, illetve a megelőzésnek az ellátott fogyatékos személyekre, és az ő jogaikra gyakorolt hatás szempontjain alapuló, szűkebb fókuszú vizsgálatról készült alábbi jelentés az intézmény vezetője által elmondottakat, továbbá az Otthonban élők körülményeinek megtekintése alapján levont következtetéseket és megállapításokat tartalmazza. Figyelemmel arra, hogy a fogyatékos személyek jogainak a bentlakásos intézményekben való érvényesülését hivatali elődeim is folyamatosan monitorozták, ezért elengedhetetlennek tartottam a jelen látogatásom során a szakemberek által jelzett és észlelt problémák rögzítését is.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- *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.”];

¹ Lásd Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pont, és 1. § (3) bekezdés

- *A fogyatékossgal élők kiemelt védelme:* „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés];
- *A testi és lelki egészséghez való jog:* „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” [Alaptörvény: XX. cikk (1) bekezdés]
- *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. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)
- A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó fakultatív jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (a továbbiakban: CRPD);
- A fogyatékos személyek jogairól és a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI törvény (a továbbiakban: Fot.)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (a továbbiakban: SzCsM r.)
- Az Országos Fogyatékossgügyi Programról (2015-2025.) szóló 15/2015. (IV. 7.) OGY határozat (a továbbiakban: OFP)
- Az Országos Fogyatékossgügyi Program végrehajtásának 2022. évi tartó Intézkedési Tervéről 1187/2020. (IV. 28.) Korm. határozat (a továbbiakban: Intézkedési Terv)

A megállapított tényállás

A Veszprém Megyei Fogyatékos Személyek, Pszichiátriai és Szenvedélybetegek Integrált Intézményének székhely szolgáltatási helyére, Dákára látogattam munkatársaimmal 2021. október 14-én, ahol Hanich Ferenc intézményvezető és vezető kollégái fogadták a látogató delegációt. Az intézményvezető tájékoztatást nyújtott az integrált intézmény történetéről, felépítéséről, a dákai otthonban végzett feladatellátásról, a lakók és dolgozók

koronavírus járványban való érintettségéről, a pandémiás helyzetben megtett intézkedésekről, valamint a kitagolási program jelenlegi állásáról.

Panaszbeadvány alapján 2016-ban került sor az Otthon ombudsmani vizsgálatára, melynek eredményeként – a megállapított alapjogi visszasságok orvoslása érdekében – jogelődöm az AJB-779/2016. számú jelentésében több ajánlást is megfogalmazott a fenntartó és felügyeleti szervek, valamint az intézmény vezetése részére.

Az intézményről

A Veszprém Megyei Fogyatékos Személyek, Pszichiátriai és Szenvedélybetegek Integrált Intézménye a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság fenntartásában működik, ellátási területe Veszprém megye (egyedül a 9. számú, darvastói telephely intézmény esetében az illetékesség Veszprém megyén túl Budapestre is kiterjed). Az integrált intézmény jogelődei korábban a Veszprém Megyei Önkormányzat, valamint a Fővárosi Önkormányzat fenntartásában működtek. A feladatellátás racionális és finanszírozható átalakítása érdekében a Veszprém Megyei Közgyűlés több lépésben *összevonta a fogyatékos személyeket, pszichiátriai és szenvedélybetegeket ellátó bentlakásos intézményeit*, elsőként a kamondi pszichiátriai betegek otthonát csatolta a dákai intézményhez, majd 2011-ben a lesencetomaji, a nyírlaki, és a veszprémi otthon. Végül a veszprémi gondozóház 2012. évi és a darvastói otthon 2017. évi integrálásával alakult ki az intézmény jelenlegi formája. A 2013. évben fenntartóváltás is történt, amely során az egyesített szolgáltató a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság által fenntartott intézményrendszer része lett.

Az integrált intézmény jelenleg a fogyatékosággal élő személyek ápolását és gondozását nyújtó bentlakásos ellátását a székhelyen és négy telephelyen, a pszichiátriai betegek bentlakásos ellátását három telephelyen, a szenvedélybetegek bentlakásos ellátását a székhelyen és egy telephelyen, a fogyatékosággal élők átmeneti otthonát egy telephelyen, a fogyatékos személyek nappali ellátását két telephelyen látja el. Ezen kívül *két telephelyen nyújtanak ápoló-gondozó célú lakóotthoni ellátást fogyatékos személyeknek*, és egy lakóotthonukban fogyatékos személyeknek rehabilitációs célú lakóotthoni ellátást.

Az intézménylátogatás alkalmával megtekintett centrumintézmény a pápai járáshoz tartozó Dáka község belterületén, szépen gondozott 7 hektáros parkban helyezkedik el. Tömegközlekedéssel – az Otthon előtt található autóbusszmegálló révén – jól megközelíthető, mely az érintett ellátottak számára segíti az önálló szabad mozgást, a hozzátartozóknak a kapcsolattartást, és megkönnyíti a dolgozók munkába járását.

Az intézmény működése, feladatellátása

A dákai intézményközpont által nyújtott szolgáltatások: 95 fő értelmi fogyatékos személy ápoló-gondozó otthona, 118 fő értelmi fogyatékos személy ápoló-gondozó otthona, 6 fő szenvedélybeteg ápoló-gondozó otthona, 8 fő részére rehabilitációs lakóotthon, 8 fő részére ápoló-gondozó lakóotthon.

A székhelyintézmény 95 férőhelyes fogyatékos személyeket ápoló-gondozó otthona és a szenvedélybetegek 6 fős ápoló-gondozó otthona határozott idejű, az intézményközpont többi szolgáltatása határozatlan idejű működési engedéllyel rendelkezik.

A lakhatást és az ellátást biztosító házak között van régi kastélyépület és több új létesítmény is. A T épület földszintjén található a fokozott ápolási és gondozási szükséglettel rendelkező fogyatékos személyek részlege, az emeleten pedig két ágyas apartmanokban biztosítják a jobb önellátási képességgel rendelkező párok, közeli hozzátartozók együttes elhelyezését. A látott szobák és közös helyiségek tiszták, barátságosak, jól felszereltek voltak.

Az egyik apartmanban élő, cselekvőképességüket érintően teljesen korlátozó gondnokság alatt álló testvérpár kapcsán vetette fel az intézményvezető azt az *emberi méltósággal, illetve az abból levezetett kegyeleti joggal összefüggést mutató problémát, hogy elhalálozásuk esetén a jelentősebb vagyonnal rendelkező, ám hozzátartozó és örökös nélkül elhunyt lakók tekintetében az örökössé váló Magyar Állam csak egyszerű köztemetésre köteles.* Emellett az is *előfordul*, hogy a lakók elhalálozása nem az intézmény helye szerint, hanem – például kórházi tartózkodás okán – *egy másik településen történik*, ezért a hatályos jogi szabályozás alapján a temetésük is ott valósul meg, *megnehezítve annak lehetőségét, hogy más, emléküket ápoló személy hiányában, síremlékük látogatható és gondozható legyen az Otthon dolgozói és egykori lakótársaik számára.*

Az ún. Kiskastély épületben található, szakmai szempontok alapján 2018-ban kialakított, hat fő speciális igényű, autista személy gondozását biztosító részleget ugyancsak megtekintettük, ahol jelenleg egy fő kiskorú személyt is ellátnak. *Az itt kialakított személyi és tárgyi feltételek* (biztonságos, otthonos, az ellátottak életkorának, állapotának és egyéni igényeinek megfelelő berendezés és tárgyi eszköz, gondozottanként két fő szakdolgozó) a bevezetőben *hivatkozott ombudsmani jelentés által megállapított alapjogi visszásságok orvoslásáról tanúskodnak.*

A dákai intézményközpont szolgáltatásnyújtása során a teljes körű ellátás keretében biztosítja az ellátottak lakhatását, étkeztetését, szükség szerint ruházattal, illetve textíliával való ellátását, mentális gondozását, egészségügyi ellátását, foglalkoztatását, továbbá szabadidős programokon, kulturális- és sportrendezvényeken való részvétel lehetőségét.

A lakók egészségügyi ellátását megbízási szerződés keretében háziorvos és pszichiáter szakorvos végzi a helyben kialakított orvosi rendelőben.

Fejlesztő foglalkoztatásban körülbelül 60 fő ellátott vesz részt különböző munkaterületeken. Többek között a kerámiaműhelyben használati és dísz tárgyak készülnek, a háztartási csoportban dolgozók az intézményi mosodában és konyhán segítenek, a kertészeti csoport tagjai a parkot gondozzák és növénytermesztéssel foglalkoznak. Az Otthon rendelkezik konyhakerttel, és gombatermesztéssel is foglalkoznak.

Az intézmény szoros szakmai kapcsolatot tart fenn az ÉFOÉSZ Veszprém megyei Szervezetével.

Személyi feltételek

A szolgáltatások igénybevételéhez az integrált intézményben engedélyezett *összellátotti létszám 1026 fő*, a dolgozók engedélyezett teljes létszáma pedig 564 fő. A munkatársak nagyobb részét közalkalmazotti jogviszonyban, emellett az Mt. szerinti munkaviszonyban, illetve megbízási szerződés keretében látják el munkaköri feladataikat. A humán erőforrás rendelkezésre állását tekintve egyelőre szerencsésnek értékelte helyzetüket az intézményvezető, jelenleg mindössze 13 üres álláshelyük van. Legnehezebben Veszprémben a Tüzér utcai telephely tekintetében tudják pótolni a hiányzó munkaerőt, amelynek okát a város kínálta nagyobb mértékű munkalehetőségekben látják. A szakemberek megtartását, új kollégák felvételét munkaerő megtartó program működtetésével, *munkáltatói döntésen alapuló megemelt pótlékkal* igyekeznek biztosítani. A szociális szakosított ellátást nyújtó intézmények többségéhez hasonlóan valamennyi telephely tekintetében azonban egyre nagyobb kihívást jelent az idősebb, nagy tapasztalattal és gyakorlattal rendelkező munkatársak nyugdíjba vonulása és helyettük új, fiatal munkatársak foglalkoztatása, valamint megtartása. A szakdolgozók több mint 80 %-a rendelkezik a munkaköréhez előírt szakképesítéssel, arányuk növelése érdekében tanulmányi szerződés kötésével támogatják a képzés nélkül foglalkoztatottak szakképzetté válását. Tekintve, hogy minden telephely rendelkezik engedéllyel szakápolási tevékenység végzésére, a szükséges egészségügyi képzettség birtokában biztosított egészségügyi bérpótlék megfelelően korrigálja az illetményt, emellett a munkáltatónak van lehetősége külön bérkiegészítésre azon dolgozók számára akik – fizikai és mentális téren is – a leginkább megterhelő munkát végzik.

Az intézmény járványérintettsége, járványhelyzetben való működése, a dolgozók és a lakók átvittsága

A 2020. évben kialakult járványügyi helyzet jelentősen meghatározta az intézmény működését, a feladatellátást valamennyi területen igazítani kellett a rendkívüli helyzethez.

A járvány első, tavaszi hullámában a koronavírus megbetegedés egyáltalán nem érintette az integrált intézményt. Az intézményvezető tájékoztatása szerint kezdettől fogva nagy hangsúlyt fordítottak a megelőzésre, ennek keretében a higiénés szabályok ellátottakkal történő megismertetésére, alkalmazásukra való képessé tevésre, betartásuk segítésére. Folyamatosan követték a központi, népegészségügyi hatósági előírásokat, minden szükséges intézkedést megtettek, köztük belső eljárásrendeket alakítottak ki (Pandémiás terv, Infekciókontroll szabályzat, Izolációs terv készült), melyek betartását a vezetőség folyamatosan ellenőrizte. A hozzátartozókat, gondnokokat telefonon tájékoztatták az aktuális szabályokról, információkról. A bevezetett látogatási és kijárási tilalom során segítették az ellátottak külső kapcsolatainak fenntartását (telefonálási lehetőség, levél, valamint csomag küldése és fogadása útján). Emellett figyelmet fordítottak a lakók meghallgatására, lelki és mentális támogatására, gondozására.

A 2020. második, őszi járványhullám a megtett védelmi intézkedések mellett is elérte a teljes integrált intézményt, és különösen súlyosan érintette a darvastói telephely lakóit (az elvégzett tesztek szerint több, mint 200 lakó fertőződött meg, azonban a betegség enyhe vagy tünetmentes lefolyású volt). A dákai Otthonban a koronavírus megbetegedés igazoltan 89 fő

ellátott személyt és 31 fő dolgozót érintett (a szervezetenként Dákához tartozó nyáradi telephelyen további egy-egy fő ellátotti és dolgozói megbetegedés történt). Az ellátottak közül 8 fő elhunyt. A dolgozók megbetegedésével előállt átmeneti munkaerő-hiányt a gondozási egységek közötti átszervezéssel sikerült megoldani. 2021. szeptember 30-ig bezárólag a COVID-19 fertőzésben összesen 91 fő ellátott és 38 munkavállaló betegedett meg (a nyáradi telephelyen további egy-egy fő ellátotti és dolgozói megbetegedés történt) a dácai centrumintézményben, az elhunyt ellátottak száma pedig 9 főre emelkedett. Jól látható, hogy a harmadik hullámban már jóval kevesebb fertőzés történt, amelyben nagy valószínűséggel kiemelt szerepe van a magas arányban megvalósult vakcinációnak. Az intézménylátogatás időpontjában a lakók 99 %-a már megkapta a 3. védőoltást is. Az eredményességet szintén elősegítette, hogy folyamatosan rendelkezésre álltak a védekezéshez szükséges eszközök, felszerelések.

Intézményi férőhely kiváltás

A Dákán élő fogyatékos, valamint szenvedélybeteg személyek jelentős számban cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alatt állnak, az önjogi ellátottak kevesen vannak. Sok lakó igényel támogatást az önellátás különféle területén, állapotukat és életkorukat tekintve legtöbbször magas gondozási szükséglettel élnek. A szolgáltatást igénybe vevők többsége hosszú évek, évtizedek óta él az Otthonban és nagyrésztük a Dákára kerülést megelőzően is intézményi ellátásban részesült. Magyarország vállalt nemzetközi kötelezettségével összhangban megindított intézményi férőhely kiváltási program keretében, a fogyatékosokkal élő személyek önálló életvitelének és közösségi befogadásának előmozdítása érdekében, 2018-ban a dácai otthon is elkészítette 101 fő ellátottját érintő kitagolási tervét, melynek megvalósítása érdekében azonban érdemi lépés, intézkedés a mai napig nem történt. Tájékoztatásában az intézmény vezetője elmondta, hogy a férőhely kiváltási terv kötelező elkészítését követően a megvalósítás folyamatának kezdeti szakaszaként leküzdhetetlen akadályt jelentett számukra a kiválasztott környező települések lakosságának ellenállása, merev elzárkózása. Szakmai álláspontja szerint nem minden fogyatékos személynek lenne előnyös a kitagolás, példaként említve azokat, akik már 20-30 éve intézményben élnek, vagy a gyakran agresszív viselkedésű lakókat sem lehet zökkenőmentesen lakóotthonba költöztetni. Számukra ideálisabbnak véli a kisebb, maximum ötven fős centrumintézményeket, melyek a hagyományos intézményi infrastruktúra révén a biztonságos ellátás mellett egyúttal bizonyos fokú önállóságot és a közösséghez tartozás élményét is képesek nyújtani. Ennek szellemében biztosítják jelenleg is a kialakított részlegek barátságos szobáival és közösségi helyiségeivel a lakók kényelmét, otthonérzetét.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, és az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból

indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajb. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a fogyatékossgal élő személyek jogainak védelmére.

II. Az érintett alapjogok és elvek 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 tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatálybalépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát vesztett 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 korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező alapvető jogok védelme tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná.

Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az

Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

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 alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel 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.² A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, észszerűtlen különbséget tenni.

2. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékosokkal élők védelme. *Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése a korábbi Alkotmány 70/A.§-hoz hasonlóan tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, 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.*

Az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatban megállapította, hogy az Alaptörvény XV. cikke változatlan tartalommal fenntartja az egyenlőség általános, nemcsak az alapjogokra kiterjedő – vagy, ahogy az Alkotmánybíróság gyakran nevezte: a “jogegyenlőség” – követelményét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági 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

² Lásd: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

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 biztosára számára az Ajbt. 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 a *hajléktalanok, a fogyatékossgal élő személyek, az idősek, a betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek, a fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermek*ek, 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, a közös pont bennük egyfelől az, hogy helyzetük miatt 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.

3. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése értelmében *a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülése*, mint államcél az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem nélkülözheti a nemzetgazdaság mindenkori teherbíró képességének mértékét. Az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Az 56/1995. (IX. 15.) AB határozat szerint a testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi 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, életviteléhez. Az *alkotmánybírósági gyakorlat szerint a testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, állami – intézményrendszert fenntartó, működtető – kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.*

III. Az Otthont érintő érdemi észrevételeim

Az ombudsmani látogatás ez alkalommal nem csupán a COVID-19 járvány vonatkozásaival összefüggésben, hanem az Otthon működésének történeti előzményeivel, az integrációt követő, illetve a szociális intézmények kiváltását jelentő szakmai koncepcióváltás tapasztalataival összefüggésben helyezte alapjogi fókuszba az intézményt.

Amint azt valamennyi fogyatékossgügygel foglalkozó jelentésemben kiemelem a Fot. legfontosabb elve szerint az államnak, a társadalom szervezeteinek és tagjainak oly módon kell

tevékenységüket végezni, hogy az ne okozhasson olyan károsodást, amely fogyatékoság kialakulásához vezet, illetve *olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékoságukból fakadó terheik csökkenthetőek.*³

A tervezési, döntési folyamatok során kiemelten kell kezelni a fogyatékos személyek sajátos szükségleteit, és *figyelemmel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a bárki által igénybe vehető lehetőségekkel csak különleges megoldások alkalmazása esetén élhetnek.* A fogyatékos személyeket érintő döntések során tekintettel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a társadalom és a helyi közösség egyenrangú tagjai, ezért *meg kell teremteni azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik számukra a társadalmi életben való részvételt.*⁴ Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkorai lehetőségeivel összhangban.⁵

A CRPD önálló életvitelről és a közösségbe való befogadásról szóló 19. cikke rögzíti, hogy az Egyezményben részes államok elismerik *a fogyatékosággal 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 fogyatékosággal élő személyek *teljes mértékben élvezhessék e jogaikat és a teljes közösségi befogadást és részvételt,* beleértve a következők biztosítását:

a) a fogyatékosággal 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;*

b) a fogyatékosággal 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.*

A Fot. 17. §-a kimondja, hogy *a fogyatékos személynek joga van a fogyatékoságának, 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 alacsonyabb költségvetésű családban maradási, illetve az önálló lakásban vagy lakóotthonban élést, illetve az ezeket elősegítő közösségi alapú szolgáltatásokat*

³ Fot. 2. § (1) bekezdés

⁴ Fot. 2. § (3)-(4) bekezdés

⁵ Fot. 2. § (5) bekezdés

(szociális alapszolgáltatások) kell előnyben részesíteni a költségesebb, tömegméretű bentlakásos intézményi ellátással (szociális szakellátással) szemben.

Mindezek megvalósításáról rendelkezik az Országos Fogyatékosügy Program (a továbbiakban: OFP) és Intézkedési terve, valamint az Intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló hosszú távú koncepció⁶ is.

Az OFP 7.2. pontja értelmében 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. Ezzel párhuzamosan fontos fejlesztési irány a támogatott lakhatás elterjesztését szolgáló fejlesztések indítása. 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 lakókörnyezet akadálymentesítésének támogatási rendszerét.*

Az Intézkedési Terv kapcsolódó 5.5. pontja szerint folytatni kell az intézményi férőhely-kiváltást; *a megfelelő minőségű végrehajtása érdekében fejleszteni kell a közösségi alapú szolgáltatásokat.* Biztosítani kell a fejlesztő foglalkoztatásban, rehabilitációs foglalkoztatásban való részvétel lehetőségét.

Az intézményvezető aggályai az intézményi férőhely kiváltással kapcsolatban, így a kiválasztott települések lakosságainak ellenállása, a 20-30 éve az intézményben élő ellátott személyek, a néha agresszív viselkedést tanúsító lakók lakóotthonokba való költözése – valós és érthető aggodalmak. Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy ezekkel a nehézségekkel valamennyi kitagolás előtt álló intézmény szembesülhet, illetve több, a programban már részt vett intézmény szembesült (vö. Bélapátfalva Idősek Otthona és Támogatott Lakhatás). Tapasztalatok szerint azonban a megfelelő szakmai előkészítéssel és támogatással áthidalhatók ezek a nehéz helyzetek. Álláspontom szerint ezek a körülmények nem szabhatnak gátat az intézményi férőhelykiváltásnak, az intézményben élő fogyatékossgal élő személyek önálló(bb) életvitele megvalósulásának.

Mindezekre figyelemmel a CRPD által előírt, és a kihirdetéssel az állam hosszú távú kötelezettségévé vált a folyamat végrehajtása, az Otthon valamennyi telephelye tekintetében szükséges a férőhely kiváltási feltételeket megteremteni.

Az intézmény járványérzékenysége, járványhelyzetben való működése, a dolgozók és a lakók átoltottsága

A járványhelyzet sikeres kezelése érdekében a Fenntartó biztosította a szükséges védőfelszerelést, a tisztító- és fertőtlenítőszerket, a saját beszerzéshez szükséges pénzeszközt. Az intézményvezető tájékoztatása során hangsúlyozta az intézményben dolgozók rendkívüli helyzetben tanúsított kiemelkedő helytállását, lelkiismeretes és fegyelmezett feladatvégzését. A lakók átoltottsága jelentős, e tekintetben az intézmény ugyancsak sikeres volt.

⁶ A fogyatékossgal élő személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló 2019-2036. évekre vonatkozó hosszú távú koncepcióról szóló 1295/2019. (V. 27.) Korm. határozat

Az intézményben tett látogatás tapasztalatai és a rendelkezésünkre álló információk és a szűkebb vizsgálati fókusz alapján elmondható, hogy az Otthon megfelelően gondoskodik a lakók és munkavállalók egészségének védelméről, a szükséges speciális ellátási feltételek biztosításáról. Az Otthon stratégiai lépései, a veszélyeztetett társadalmi csoportba tartozó fogyatékos és szenvedélybeteg emberek életminőségének javítása érdekében tett erőfeszítései különösen a járványidőszakban olyan ellátási körülményeket alakított ki, mely az emberi méltóság tiszteletén alapuló gondoskodást valósított meg.

Mindezzel együtt a szociális dolgozók szakmai és anyagi megbecsülése hosszú távú feladata a mindenkori ágazatvezetőknek. A kiszámítható életpálya jelentősen segítené a minőségi ellátó rendszer fejlődését, a komplex szociális ágazati bértábla megalkotása pedig ennek alapját teremtheti meg. Mindez pedig elősegítené a szociális intézményi férőhelykiváltási program sikeres megvalósulását.

Az intézménylátogatás tapasztalatai szerint az intézmény vezetése a fenntartóval és az érintett hatóságokkal, társszervezetekkel való együttműködésben, a dolgozók elhivatott és felelősségteljes részvételével eredményesen kezelte az eddigi járványhelyzetet. Pozitívan értékelendő továbbá a 2016. évi ombudsmani vizsgálat megállapításait és ajánlásait követően megtett intézkedés, így különösen a hat fő speciális igényű, autista személy gondozását biztosító kiemelt részleg kialakítása. Ugyanakkor a fogyatékossgal élő személyek jogainak érvényesülése érdekében további erőfeszítések szükségesek az intézményi férőhelykiváltás programjának maradéktalan megvalósulásáért.

A helyszíni látogatás tapasztalataira, valamint a COVID-19 járványhelyzet miatti megelőzés szempontjain alapuló, szűkebb fókuszú látogatásra tekintettel ombudsmani intézkedést nem teszek, jelentésemet figyelemfelhívásnak szánom.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos