

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1366/2015. számú ügyben**

Előadók: dr. Tóth Livia
dr. Borza Beáta
dr. Kozicz Ágnes

Az eljárás megindítása

Sajtóhírekből¹ értesültem arról, hogy a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Pest Megyei Kirendeltségének (SZGYF) fenntartásában működő Speciális Otthon (2085 Pilisvörösvár, Fő u. 147.) – az egykori dolgozók elmondása alapján – mind a munkavállalók, mind az ellátottak alapvető jogait súlyosan sértő körülmények között működik.

Tekintettel arra, hogy az alapvető jogok biztosára az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényben (a továbbiakban: Ajbt.) rendelt törvényi kötelezettség (1.§ (2) bek. d) pont) a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme, valamint a fogyatékossgal élő személyek vonatkozásában ugyancsak különös figyelemmel végez hivatalból is vizsgálatot – az intézményben ellátott értelmi fogyatékos emberek alapvető jogi sérelmének gyanúja miatt – a 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból vizsgálatot indítottam. Ennek során munkatársaim helyszíni ellenőrzést folytattak az otthonban, valamint áttanulmányozták az intézmény házirendjét és a rendelkezésre bocsátott valamennyi dokumentumot és szabályzatot.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog: *Magyarország független, demokratikus jogállam.* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Az emberi méltósághoz való jog: *Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.* [Alaptörvény II. cikk]
- Hátrányos megkülönböztetés tilalma: *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.* [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés]
- Fogyatékossgal élők védelme: *Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés]
- Szabad mozgás és tartózkodás szabadsága: *Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.* [Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdés]
- A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja: *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.* [Alaptörvény Q) cikk (2)-(3)]

¹ <http://www.atv.hu/belfold/20150304-embertelen-korulmenyek-kozott-apoljak-az-ertelmi-fogyatekosokat/hirkereso>

Alkalmazott jogszabályok

- Az Európai Unió Alapjogi Chartája
- A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (SzCSM rendelet)

A megállapított tényállás

A jelentésem alapjául szolgáló sajtóhírek (internetes újságcikk és videóriport) szerint a pilisvörösvári Speciális Otthonban embertelen körülmények, folyamatos megaláztatások és fenyegetések között gondozzák az értelmi fogyatékossgal élő lakókat. A kifogásolt körülmények miatt több dolgozó mondott fel az intézményben. A híradások szerint az intézményvezető gyakran a lakók előtt, nyilvánosan alázza meg a gondozókat. A szobák zsúfoltak, a fal több helyen repedezik, az otthon lakóinál többször előfordult élősködők (pl. rüh) által okozott fertőzés. Mindezek ismeretében fontosnak tartom kiemelni, hogy bár a sajtóhírek elsősorban az otthon dolgozóinak nehéz helyzetét, a rossz munkakörülményeket helyezték előtérbe, ombudsmanként elsődleges feladatom az ellátottak jogainak monitorozása, illetve védelme, így jelen vizsgálatom során is az ellátottak alapvető ellátotti jogai érvényesülése állt fókuszban. A 2015. március 10-én folytatott helyszíni vizsgálat alapján – melyen három munkatársam vett részt – a következők állapíthatók meg:

Az állami fenntartásban működő Speciális Otthon 112 fő ellátottra rendelkezik működési engedéllyel, a fenntartó SZGYF azonban – a zsúfoltságot csökkentendő – 2013. október 15-től visszavonásig felvételi zárlatot rendelt el, és az ellátotti létszámot 100 főben maximálta. A 10-es út mentén elhelyezkedő 60-70 éves, 2100 m² területű, három épületből álló komplexum egykor a közelben üzemelő bánya ellátó raktára volt.

Az intézményben jelenleg 59 nő és 40 férfi, súlyos és középsúlyos értelmi fogyatékossgal élő felnőtt gondozása folyik. A 2014. évi Beszámoló szerint teljes önellátásra egy lakó sem képes, valamennyien fennjárók, fekvő gondozott nem él az intézményben. A 2014. december 31-én rendelkezésre álló adatok szerint – az akkori létszám alapján – 100 ellátottból 43 fő súlyos, 34 fő középsúlyos értelmi fogyatékossgal élt, enyhe fokban sérült 23 fő. 21 lakó halmozottan sérült, az ellátottak 5%-a különféle pszichiátriai kórképre jellemző viselkedéssjegyeket hordoz. A lakók 98%-a gondnokolt, 80-90%-uk teljesen kizáró gondnokosság alatt áll. A lakók átlagéletkora 50 év.

Az intézményvezető elmondása szerint 100 lakóra a nappali műszakban 7 gondozó jut, *a szakképzettségi arány jelenleg nem éri el a jogszabályban meghatározott 80%-os mértéket, jelenleg az intézmény szabályszerű működéséhez 10 gondozó hiányzik.* A lakók gondozása külön gondozási egységekben folyik, van külön férfi és női részleg. Az intézményvezető utalt arra, hogy az épületegyüttes szerkezetéből adódóan nehézséget jelent az egyes gondozási egységekben az optimális gondozói létszám biztosítása. Minden belépő dolgozónak a munka felvétele előtt rendelkezésére bocsátják a munkavégzéssel kapcsolatos jogszabályok, szabályzatok másolatait, melyek áttanulmányozása után a dolgozók aláírásukkal igazolják, hogy azok tartalmát megismerték. Az intézményvezető elmondása szerint sok esetben előfordul, hogy a gondozói álláshelyre pályázó munkavállaló nincs teljes egészében tisztában azzal, hogy valójában mit jelent 100 fő, súlyos és középsúlyos értelmi fogyatékossgal élő felnőtt ember gondozása egy bentlakásos otthonban, nincs tisztában azzal, ez milyen mértékű szakmai-mentális felkészültséget és munkabírást igényel, így sok esetben a jelentkezők elvárásai, elképzelései nem találkoznak a valósággal.

Így az intézményvezető lehetőségeihez mérten igyekszik alkalmat biztosítani arra, hogy minden pályázó 1-2 órát, délutánt eltöltsön az intézményben, mielőtt úgy dönt, ténylegesen az otthonban kíván dolgozni. 2014-ben 22 dolgozó lépett be, és 30 dolgozó lépett ki, a Beszámoló szerint a különbség a próbaidők alatti mozgásokból adódik. A közelmúltban kidolgozták a „A hónap dolgozója” programot, mellyel a gondozók sikeresen motiválhatók erre a nagyon megterhelő munkára.

Az épületek között két (első, hátsó) udvar található. Az első udvarrész, zömében betonozott, meglehetősen kopár, a hátsó udvarrész egy nagyobb fűvel borított terület, ahol az ellátottak által gondozott veteményes is található. Ahogy a 2014. évi tevékenységről szóló Beszámolóban is olvasható, az intézmény *tárgyi feltételei* évek óta nem felelnek meg maradéktalanul a jogszabályi előírásoknak. Az SzCsM rendelet 41. § (1) bekezdése alapján, főszabályként a bentlakásos intézményi lakószobában *legfeljebb négy személy helyezhető el*. Négynél több személyt egy lakószobában csak kivételesen indokolt esetben, valamint soron kívüli elhelyezésre vonatkozó igény esetén lehet elhelyezni, figyelemmel a törvényi korlátokra². Az otthonban ellátottak 4-6 fős szobákban laknak, de van 8 fős szoba is. A zsúfoltság a női részlegen van, ott találhatóak a 8 ágyas szobák is, amelyek egymásból nyílnak, minimális teret hagyva az intimszférának. Az intézményvezető elmondása szerint a gondozottak valójában nem igénylik azt, míg a fizikai kontaktust, törődést igen³.

Az intézmény bejárásakor munkatársaim tapasztalták, hogy az otthon épülete jelentős felújításra szorul, amelynek azonban fokozatosan igyekeznek eleget tenni. A vakolat, a csempe több helyen sérült vagy hiányos, a férfi részleg folyosóján a vizsgálat idején folyamatban volt a közelmúltban leszakadt csempézett fal javítása. A helyiségek, köztük a vizes blokkok, mindezek ellenére tiszták voltak.

A lakók szobáiban túlnyomó részt tisztítható matrac, és új fenyőágyak találhatók, melyek beszerzése nagyban hozzájárult ahhoz, hogy megszűntek a rüh és tetű által okozott fertőzések az otthonban. Az intézményben intimszoba is rendelkezésre áll a párkapcsolatban élő lakók számára, mely éjjel-nappal nyitva áll. Az otthon lakói közül 22 fő vesz részt szociális foglalkoztatásban, 19-en az intézményen belül dolgoznak, 3 lakót pedig rendszeresen, külső vállalkozónál foglalkoztatnak. A munkát vállalni nem képes lakók részére szocioterápiás foglalkozásokat szerveznek, 4 gyógypedagógiai asszisztens vezetésével pedig egyéni foglalkozásokat is tartanak.

Az otthon nem zárt intézmény – ezt a vezetője is hangsúlyozta –, a gondozottak szabadon járhatnak az intézményből, közülük körülbelül 11 fő rendszeresen, önállóan kijár, a többiek számára – jellemzően 5 fős csoportokban – 1 fő kísért biztosítanak. A gondnokok gondnokoltjaikat rendszeresen látogatják, az intézmény – a közösségi együttélés szabályait szem előtt tartva – gyakorlatilag korlátozásmentesen biztosítja a hozzátartozókkal történő kapcsolattartást.

A büntetés-jutalmazás kérdésében az intézményvezető elmondta, hogy előfordulnak konfliktusok a lakók között, azonban büntetés helyett ezek megelőzését látja hatékonynak, ezért nagyon sok esetmegbeszélést tartanak a dolgozókkal. A vezető fontosnak tartja, hogy a gondozók folyamatosan a lakók között legyenek, figyeljenek rájuk, így lehet a leghatékonyabban elejét venni a lakók közötti, vagy a gondozókra irányuló dühkitöréseknek, egyéb konfliktusoknak. Az otthonban heti 6 órában rendel házi orvos, hetente pedig pszichiáter szakorvos látogatja az intézményt. Az intézmény épületével szemben található a városi szakrendelő, mentőállomás, így a gondozottak szakrendelésre történő eljuttatása problémamentes. A kórházi háttérrel döntően az Állami Egészségügyi Központ-Honvédkórház biztosítja, de a Budai Irgalmasrendi Kórház is fogadja a gondozottakat.

² Szocvtv. 92/K. § (5) bekezdés

³ Az otthon megtekintésekor a lakók folyamatosan érdeklődő kérdéseket intéztek mind a vizsgálat résztvevői, mind az intézményvezető felé, akit többen – láthatóan – szeretettel megöleltek.

Az intézményvezető utalt arra, hogy az ellátottak egészségügyi, különösen fogorvosi ellátása során komoly nehézséget jelent, hogy az őket fogadó orvosok, az egészségügyi személyzet nincs felkészülve a súlyos értelmi fogyatékosággal élő személyek ellátására, a velük való bánásmódra. Az egészségügyi kezelések, beavatkozások fokozott stresszel járnak, melyre a gondozottak igen rosszul, sok esetben agresszióval reagálnak, mely nagymértékben megnehezíti, sokszor el is lehetetleníti megfelelő ellátásukat. Ebből következően például sok az elhanyagolt szájúregi panasz.

Az ellátottjogi képviselő elérhetősége jól láthatóan, több helyen ki van függesztve, minden hónap első csütörtökjén tart fogadóórát.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat a 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján az alapvető jogok biztos 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.

Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése értelmében pedig az alapvető jogok biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

2. Az alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsman-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 élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket*”.

Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.” 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.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi éllal állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen*, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. 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. A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni. Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más 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.

3. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a *diszkrimináció tilalmát*, amely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, 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 Alkotmánybíró 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 Alkotmánybíró 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 biztosára 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 *fogyatékossgal élő személyek*, az *idősek*, a *betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek*, a *fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *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, a közös pont bennük az, 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, kiemelten védett csoportok jogainak megfelelő biztosítása kiemelt fontosságú a foglalkoztatás területén, a munka világában. Az alapvető jogok biztosára minderre, valamint a vizsgálati hatáskör terjedelmére tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének előmozdítása érdekében, az egyes védett csoportba tartozó személyek munkavállalásával, munkáltatásával összefüggésben több irányban folytatott átfogó jellegű vizsgálatot.

4. A *mozgásszabadság* fogalma szorosan kapcsolódik a személyes szabadság fogalmához. A strasbourgi szervek gyakorlata a mozgásszabadságot a személyes szabadságba – logikus módon – beleérti. Eszerint a mozgásszabadság a személyes szabadság egyik fokozata. A személyes szabadság korlátozása ugyanis általában értelemszerűen a mozgásszabadság kisebb vagy nagyobb mértékű korlátozásával jár.⁴ A szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti.

⁴ Alapjogok, Alkotmánytan II.; Sári János - Somody Bernadette; Budapest, 2008.; 113. oldal

A szabad mozgás és tartózkodás joga a korábbi Alkotmányban is szereplő személyes szabadságjog volt az 1989. évi XXXI. törvény után. Ennek indokolása alapján a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga magában foglalja a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot. A Magyarország területén törvényesen tartózkodó személyek – magyar állampolgárok, érvényes úti okmányokkal rendelkező külföldiek stb. – belátásuknak megfelelően jogosultak a lakóhely, vagy tartózkodási hely önmaguk számára történő meghatározására, ebben nem korlátozhatók.

Az Alaptörvény ezek közül az ország elhagyásának a jogát már a XIV. cikkben szabályozza, így az alapvető jog *a következő részjogosítványokból tevődik össze: az ország területén való szabad mozgás, a lakóhely szabad megválasztása, illetve a letelepedési szabadság.* Kétségtelen azonban, hogy a fentiek alapján a jog az Alaptörvény XIV. cikkében szereplő az ország elhagyásának a jogával, illetve a hazatérés jogával is szoros összefüggésben áll. Emellett a mozgásszabadság szorosan összefügg a személyes szabadsággal is, hiszen ennek korlátozása eleve együtt jár a szabad mozgás jogának a korlátozásával is.

5. A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény⁵ 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 jogukat 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;

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. *Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 10. cikke* kimondja, hogy mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadsághoz. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy a meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben, istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatását.

A 45. cikk szerint minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.

6. A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés⁶ 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.*⁷

⁵ Kihirdette: 2007. évi XCII. törvény, hatályba lépés: 2007. május 31.

⁶ Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

⁷ ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont

Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossgal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

3. Az ügy érdekében

A Fot. – nemzetközi standardokra is figyelemmel – meghatározza azokat az alapelveket, amelyeknek az jogrendszer egészét áthatva érvényesülniük kell. A törvény 2. §-a értelmében az államnak, a társadalom szervezeteinek és tagjainak oly módon kell tevékenységüket végezni, hogy az ne okozhasson olyan károsodást, amely fogyatékossg kialakulásához vezet, illetve olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékossgukból fakadó terheik csökkenthetőek.

A fogyatékos személyekkel kapcsolatos magatartás, tevékenység során úgy kell eljárni, hogy az a fogyatékos állapot rosszabbodását megelőzze, illetőleg annak következményeit enyhítse. 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. Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban.

Jelen vizsgálat előzményének tekinthető, hogy OBH-3575/2007. számon az állampolgári jogok országgyűlési biztosa hasonló tartalmú panasz nyomán, 2008-ban folytatott vizsgálatot az otthonban, ahol számos visszásságot észlelt⁸, melyek orvoslása érdekében felkérte az intézmény akkori fenntartóját, a Pest Megyei Önkormányzatot, hogy dolgozzon ki ütemezett intézkedési tervet az intézmény tárgyi és személyi feltételeinek biztosításával kapcsolatban.

Jelen vizsgálat során rögzíthető, hogy a korábbi megállapítások közül a zsúfoltság és a szakember hiány 2008 óta nem változott, csupán az ellátottak létszámát csökkentette az fenntartó, mellyel a zsúfoltság némiképpen enyhült.

A vizsgálat során bekért dokumentumok elemzése során felmerült a lakók gyógyszer szükségleteinek finanszírozásával összefüggésben egy kérdés.

Az ESzCsM rendelet 52.§ (6) szerint „*a bentlakásos intézmény viseli az ellátást igénybe vevő rendszeres és eseti egyéni gyógyszer-szükségletének*

a) teljes költségét, ha

aa) az ellátást igénybe vevőnek a személyi térítési díj megfizetése után fennmaradó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének (a továbbiakban: nyugdíjminimum) az Szt. 117/A. §-ának (1) bekezdésében meghatározott százalékát⁹, vagy

⁸A feltárt visszásságok között szerepelt többek közt az akadálymentesítés hiánya, kádak és zuhanyzók hiánya, a mellékhelyiségek nem egyértelmű elkülönítése, zsúfoltság, elkülönítő helyiség hiánya, hiányos ápolási dokumentáció, szakszerűtlen gyógyszertárolás, személyzeti létszámlhiány, valamint nem állt rendelkezésre külön helyiség az elhalálozott lakók megfelelő elkülönítésére és a végtisztességre való felkészítésére.

⁹Szt. 117/A (1) A bentlakásos intézményekben – kivéve a hajléktalan személyek átmeneti szállását és az éjjeli menedékhelyet – a jövedelemmel nem rendelkező 16 év fölötti ellátottak részére személyes szükségleteik fedezésére az intézmény költőpénzt biztosít. Költőpénzt kell biztosítani annak az ellátottnak is, aki helyett a térítési díjat jövedelem hiányában kizárólag a tartásra köteles és képes személy fizeti, illetve a térítési díjat vagyona terhére állapították meg. Ha vagyonnal rendelkező ellátottnak költőpénzt állapítanak meg, a költőpénz terhelését a térítési díjra vonatkozó szabályok szerint kell elrendelni. A költőpénz havi összege nem lehet

ab) az ellátást igénybe vevő részére a költőpénzt az intézmény biztosítja;

b) részleges költségét, ha az ellátást igénybe vevőnek a személyi térítési díj megfizetése után fennmaradó havi jövedelme meghaladja a nyugdíjminimumnak az Szt. 117/A. §-ának (1) bekezdésében meghatározott százalékát, azonban ez a jövedelem nem fedezi az ellátást igénybe vevő egyéni gyógyszerükségletének költségét. Ebben az esetben a bentlakásos intézmény az ellátást igénybe vevő jövedelmének a költőpénz összegét meghaladó részét az egyéni gyógyszerükséglet mértékéig kiegészíti”.

A jogszabály szerint tehát a gyógyszerükséglet teljes költségét az intézmény viseli, amennyiben a gondozott személyi térítési díj megfizetése után fennmaradó havi jövedelme a költőpénz minimális összegét (azaz a tárgyév január 1-jén érvényes öregségi nyugdíj legkisebb összegének 20% vagy 30%-át) nem haladja meg, vagy az ellátást igénybe vevő részére a költőpénzt az intézmény biztosítja. A gyógyszerükséglet részleges költségét pedig akkor viseli az intézmény, ha a gondozottnak a személyi térítési díj megfizetése után maradó havi jövedelme meghaladja ugyan a költőpénz minimális összegét, ám ez a jövedelem nem fedezi az ellátott egyéni gyógyszerükségletének költségét.

Az intézmény Házirendje szerint azonban az otthon a gondozott gyógyszerükségletének teljes költségét akkor viseli, ha az ellátott személyi térítési díj megfizetése után fennmaradó havi jövedelme a havi gyógyszerköltséget teljes mértékben nem fedezi, valamint ha a lakó részére az intézmény költőpénzt biztosít. A SzCsM rendelet 52.§ (6) bekezdésének b) pontjával ellentétesen rendelkezik a Házirend akkor is, amikor kimondja, hogy az intézmény abban az esetben viseli az ellátott gyógyszerükségletének részleges költségét, ha a *”lakónak a személyi térítési díj megfizetése után fennmaradó havi jövedelme nem éri el a költőpénz minimum összegét”*. A jogszabály szerint ez esetben ugyanis a gyógyszerükséglet teljes költségét kellene viselnie az otthonnak.

A fogyatékoságuk okán fokozottan kiszolgáltatott helyzetű emberek sorsának, életminőségének szempontjából meghatározó jelentőségű az életterükként szolgáló intézmény működésének, a számukra a teljes életet biztosító szociális szolgáltatásnak a lehető legmagasabb szintű szakmaisága, s annak folyamatos frissítése, szinten tartása, kiszámíthatósága, illetve ezzel összefüggésben az intézményvezető és a dolgozók szakmai kompetenciája. Az intézményi működés személyi feltételeinek körében ezért garanciális jelentőségű a dolgozók feladatellátáshoz szükséges szakmai végzettségének megléte.

Összességében a helyszíni vizsgálat tapasztalataiból megállapítható, hogy a rendelkezésre álló erőforrások segítségével, az adott körülmények között az intézményvezető és a személyzet *igyekszik mindent megtenni a gondozottak szakszerű ellátása érdekében*. Figyelemmel arra, hogy a tárgyi feltételek továbbra sem biztosítottak maradéktalanul, azonban az intézményvezető elkötelezett szociális szakemberként a gondozóktól is maximális szakmaiságot vár el, adott esetben ez nézeteltéréseket eredményezhet. A vizsgálat során többször hangsúlyozta a szociális szakemberek, segítők magas színvonalú képzésének fontosságát, mely elengedhetetlen ahhoz, hogy a fogyatékosággal élő személyek gondozása mind a szakmai, mind a jogszabályoknak megfelelően, az ellátotti jogok, különösen az emberi méltósághoz való jog maradéktalan figyelembevételével történjen.

Figyelemmel a fentiekre megállapítom, hogy a Speciális Otthon Házirendjének a gyógyszerek finanszírozása tekintetében a vonatkozó ESzCsM rendelettel összefüggésben való pontatlansága, továbbá a személyi, valamint tárgyi feltételek vonatkozásában tartósan fennálló hiányosságok összességében a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és az ellátottak tekintetében a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal összefüggésben visszasság veszélyét hordozzák magukban.

kevesebb a tárgyév január 1-jén érvényes öregségi nyugdíj legkisebb összegének 20%-ánál, ha a térítési díjat úgy állapították meg, hogy az vagyont is terhel, 30%-ánál. Legalább a költőpénz összegére kell kiegészíteni az ellátottnak ezt az összeget el nem érő jövedelmét.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében

- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Speciális Otthon intézményvezetőjét, hogy gondoskodjon a Házrend jogszabályoknak megfelelő pontosításáról,
- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Pest Megyei Kirendeltségének vezetőjét, hogy a Speciális Otthont érintően vizsgálja meg a jogszabályi követelményeknek megfelelő elhelyezési körülmények kialakításának lehetőségét, és segítse elő, hogy – megfelelő költségvetési forrás biztosításával, illetve szükség esetén pályázati keretek között – az intézmény megfelelő szakmai színvonalon gondoskodhasson a fogyatékossgal élő személyek személyre szabott, az egyéni szükségleteknek és a jogszabályi követelményeknek megfelelő ellátásáról.

Budapest, 2015. április

Székely László sk.