



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE  
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-433/2019. számú ügyben

Érintett szerv: Hornyák Alapítvány Otthona (fogyatékos személyek otthona)

2019.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-433/2019. számú ügyben**

### **Az eljárás megindulása**

Panaszbeadvány érkezett az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába a Hornyák Alapítvány – korábbi nevén Értelmes Életért Alapítvány – fenntartásában működő fogyatékos személyek otthona működését, az intézményvezető magatartását, vezetési stílusát sérelmezve.

Tekintettel arra, hogy a panasz alapján felmerült az ellátottak alapvető jogai sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az ügygel kapcsolatban megkerestem és felkértem Budapest Főváros Kormányhivatalát, hogy vizsgálja ki a panaszban foglaltakat.

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

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja [Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés: „*Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kibírdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.*”]
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*”]
- a személyes szabadsághoz való jog [Alaptörvény IV. cikk: „*Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.*” „*Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. [...]*”]
- hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2), (4) bekezdés: „*A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. 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. Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.*”]
- fogyatékosággal élők kiemelt védelme [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés. „*Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.*”]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.)
- A fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény) (a továbbiakban: ENSZ Egyezmény)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.)

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

## Az ügy előzménye

2014-ben panasz alapján vizsgálatot folytattam az Értelmes Életért Alapítvány Otthonával kapcsolatban (AJB-2651/2014. számon). Egy civil szervezet azért fordult panasszal hivatalomhoz, mert több jelzés érkezett hozzájuk az intézményben történekről, amelyek szerint a bentlakó értelmi fogyatékos és látássérült személyek alapvető jogait rendszeresen megsértik; az intézmény vezetősége korlátozza a lakókat az otthonból való kijárában és a kapcsolattartáshoz való joguk gyakorlását illetően. A jelzések szerint az intézményvezető saját vallásos világnézetét erőlteti a lakókra, akiknek akaratuk ellenére is imádkozniuk kell pl. étkezések megkezdésekor. A jelzések szerint a vezetőség indokolatlanul és aránytalanul beavatkozik a lakók magánéletébe – fenyegetésekkel, nyomásgyakorlással veszi rá őket az általa preferált életvezetési döntések meghozatalára.

A beadvány alapján vizsgálatot indítottam, melynek során munkatársaim helyszíni ellenőrzést folytattak az otthonban, valamint áttanulmányozták a rendelkezésre bocsátott intézményi dokumentumokat és bekérték a kormányhivatal tájékoztatását is korábbi vizsgálataik tapasztalatairól.

Az intézményvezetővel, dolgozókkal és ellátottakkal folytatott interjúk során kiderült, hogy az intézményvezető fontosnak tartja a testi, lelki egészséget; amint megjegyezte: „a jogok és a kötelezettségek egyensúlyát”. Az intézményben tehát a többség által elfogadható szabályok érvényesülnek. Az intézmény vezetője arra a kérdésre, hogy agresszió, bántalmazás előfordult-e az otthonban, válaszként saját attitűdjére hivatkozott: szerinte az általa gyakorolt meglehetősen határozott fellépés nem igényel további kontrollt, az az esetleges konfliktusokat megoldja. Az egyik dolgozó elmondása szerint szakmai értekezleteken beszélnek meg a felmerülő problémákat, melyek során, ha szakmai érvek merülnek fel, a vezető meggyőzhető valamely intézkedés szükségességéről. Kifejezetten szakmai (fogyatékosügyei) kérdésekben is az intézményvezető dönt, azonban ekkor is meg kell győzni a szakmai érvek helyességéről.

Egy másik dolgozó szerint ez az intézmény „balhésoknak” nem jó. Kérdésre ezt azzal magyarázta, hogy a konfliktusos helyzetek megoldása néhány alkalommal megoldható, állandóan azonban nem, nincs rá megfelelő személyzet. A meghallgatott személyzet fontosnak tartotta, hogy jelenleg nincs az intézményben olyan ellátott fiatal, aki agresszív magatartásával ellehetetlenítené a napi működést, így ezt a helyzetet szeretnék fenntartani.

Jelentésemben megállapítottam, hogy a lakók intézményi élete részletesen és határozott mértékben szabályozott. Rend és fegyelem érvényesül az étkezések, a munkavégzés idején, továbbá a szabadidő eltöltése alatt is. A fogyatékosággal élő fiataloknak ez a rendszer láthatóan és munkatársaim által is tapasztaltan nagy biztonságot ad; mivel életük nagy részét az intézményben, annak szabályozási keretei között élik, azt sokan nem is tudják másképp – intézményen kívül – elképzelni.

Az otthon működésének személyi feltételei tekintetében a helyszíni vizsgálat és a rendelkezésekre bocsátott iratok alapján megállapítottam, hogy az ápoló-gondozó munkakört betöltő munkatársak közül többen nem rendelkeztek az SzCsM r-ben meghatározott szakmai végzettséggel. Jelentésemben hangsúlyoztam, hogy a fogyatékosággal élő emberek állapotukból, élethelyzetükből eredő speciális igényeinek megfelelő kielégítése, a róluk való gondoskodás, velük való foglalkozás módszertana olyan egységesített standardokból és egyéni megoldásokból összeálló komplex tudás-, ismeret- és tapasztalatanyagot jelent, melynek alkalmazása tekintélyelvű, olykor erőfitogtató hatalmi rezsim helyett az egyéni rátermettségen és elhivatottságon túl magas szintű és

naprakész szakmai képzettséghez kell, hogy kötődjön<sup>1</sup>. Munkatársaim kérdésére válaszolva az intézmény vezetője elmondta, nem hallott a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményről, annak tartalmát, üzenetét nem ismerte.

A halmozottan sérült, látás- és értelmi fogyatékossgal okán fokozottan kiszolgáltatott helyzetű fiatalok sorsának, életminőségének szempontjából meghatározó jelentőségű az életterükként szolgáló intézmény működésének, a számukra „a világot jelentő” szociális szolgáltatásnak a lehető legmagasabb szintű szakmaisága, s annak folyamatos frissítése, szinten tartása, illetve ezzel összefüggésben az intézményvezető és a dolgozók szakmai kompetenciája.

Az intézményi működés személyi feltételeinek körében ezért garanciális jelentőségű az ilyen területen dolgozók feladatellátáshoz szükséges szakmai végzettségének megléte. Erre tekintettel AJB-2561/2014. számú jelentésemben megállapítottam, hogy az érintett intézmény személyi feltételeinek vonatkozásában felmerülő hiányosságok a fogyatékossgal élő személyek védelmének követelménye tekintetében alapjogi szempontból aggályos helyzetet idéznek elő.

A panaszbeadványban kifogásolt szabad mozgás jogát, valamint a vallásszabadsággal összefüggő kifogásokat alapvetően nem láttam igazolhatónak. Ezzel együtt a zárt intézmény immanens működési funkciójának kerete, a közösségi életet rendező belső házirend, vagy egyéb szabályozás, ami a napirend folyamatosságát, a lakók „intézményi biztonságát” szavatolja. Mindez azonban nem jelentheti azt, hogy a szociális törvényben (1993. évi III. törvény 94/F. § (2) bekezdés) felsorolt, továbbá a fogyatékossgal élő lakókra vonatkozó jogok sérelmet szenvedhetnek.

## **A megállapított tényállás, a hatósági ellenőrzések tapasztalatai**

1. A hivatalomhoz eljuttatott, jelen ügy tárgyát képező panaszbeadvány benyújtója évekkal ezelőtt közelről ismerte az intézmény életét, és panaszában beszámolt a vezető – álláspontja szerint – autoriter, szakmaiságot nélkülöző, a lakók alapvető jogainak sérelmével járó tevékenységéről, vezetési stílusáról. A panaszos előadta azt is, hogy az intézményvezető nem rendelkezik megfelelő végzettséggel, továbbképzésekre nem jár, szakszerű segítséget nem kér és nem is fogad el. A beadvány szerint az intézmény dolgozói sem rendelkeznek szakképesítéssel. A lakók állandó szorongásban élnek az otthonban, mert az intézményvezető folyamatosan az otthonból történő elbocsátással fenyegeti őket, emiatt nagyfokú hospitalizáció figyelhető meg náluk: ugyan félnek az igazgatótól, de alávetik magukat akarátának a nyugodt környezet reményében, állapotuk azonban éppen ezen ok miatt folyamatosan romlik.

Az intézmény dokumentumainak szakszerűtlenségét, hiányosságait a beadványozó, a 2018. április 1-jével hatályos házirendből idézett részletekkel illusztrálta, melyek álláspontja szerint megengedhetetlenek egy fogyatékos személyeket gondozó otthonban, és felvetik az ellátottak alapjogsérelmét is. Utat arra is, hogy a szabályzat rendkívül szigorú szabályokat fogalmaz meg az ellátottak látogatásával, eltávozásával, a törvényes képviselő kötelezettségeivel kapcsolatban, rendelkezik arról, hogy 2018. január 1-jével emelt szintű elhelyezésre is van lehetőség, illetve a házirend súlyos megszegésének következményeit is sajátos módon tárgyalja.

Az intézményvezető a beadványozó szerint folyamatosan fenntartja a feszültséget, a gondozottakkal kiabál, olyan dolgokkal kapcsolatban kéri őket számon, és oktatja ki a lakókat, amiket ők értelmi akadályozottságuknál fogva nem értenek, ám a vezető emelt hangjától, fenyegető hanghordozásától nagyon tartanak, így azt teszik, amit ő szeretne.

A panaszos megírta azt is, hogy az intézményvezető az otthonot fenntartó – a panasz benyújtásakor – Értelmes Életért Alapítvány háromfős kuratóriumának tagja.

---

<sup>1</sup> Lásd „az intézményét hitbizományban feudális hűbértokként igazgató intézményvezető”-ről szóló gondolatot Bugarszki Zsolt az Esély c. folyóirat 2014/3. számában megjelent „A magyarországi szociális munka válsága – vitaindító gondolatok” című tanulmányában.

2. Tekintettel arra, hogy a civil szervezetek, így az alapítványok felett a törvényességi felügyeletet a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény alapján a bíróság gyakorolja, a fenntartó alapítvány törvényes, jogszerű működésének vizsgálatára nincs hatásköröm, az nem képezte jelen vizsgálatom tárgyát.

A panasz megalapozottságának kivizsgálása érdekében megkerestem az intézmény működését engedélyező szervet, a Budapest Főváros Kormányhivatalát, és vizsgálat lefolytatására kértem fel. A Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály Szociális és Gyámügyi Osztálya 2019. február 14-én előzetes értesítés nélküli helyszíni ellenőrzést tartott az alapítványi fenntartású fogyatékos személyek bentlakásos otthonában.<sup>2</sup>

A helyszíni ellenőrzés időpontjában az alapítvány elnöke mint a fenntartó képviselője, valamint az intézményvezető szolgáltatott adatokat a hatóság részére. Az intézmény *határozatlan idejű bejegyzéssel* rendelkezik a Szolgáltatói Nyilvántartási Rendszerben. A hatályos bejegyzés alapján 25 férőhelyen nyújt bentlakásos intézményi ellátást fogyatékos személyek részére. A 25 engedélyezett férőhelyből 24 állami költségvetésből finanszírozott férőhely, ezen felül 1 férőhely engedélyezett, de nem finanszírozott. Az engedélyezett férőhelyeken belül 15 férőhelyre vonatkozóan a fenntartó ellátási szerződéssel rendelkezik Budapest Főváros XV. kerület önkormányzatával. Az intézmény az ország egész területéről fogadja az ellátottakat, a bejegyzés szerint fejlesztő foglalkoztatás szolgáltatást is biztosít 24 fő részére.

A helyszíni vizsgálat napján 20 fő tartózkodott az intézményben, ebből 11 női ellátott és 9 férfi ellátott volt jelen. Az ellenőrzés során a kormányhivatal munkatársai meghallgatták a fenntartó képviselőjét és az intézmény vezetőjét is. A fenntartó képviselője elmondta, hogy az intézmény létrehozásának ötlete a jelenlegi intézményvezető édesanyjától származott, aki a mai napig aktívan, tevékenyen részt vesz az intézmény életében és figyelemmel kíséri az ellátottak életét, fontos feladatának tekinti az ellátottak segítségét és támogatását. Elmondta, hogy 10 éve képviseli a fenntartót az alapítvány elnökeként, megbízik az intézmény vezetőjében és a motivációt számára nem a dokumentációk tökéletessége adta, hanem az, hogy látja, az ellátottak milyen körülmények között élnek az intézményben és milyen szakmai munkát nyújtanak részükre. Elmondása szerint jelen ügy beadványozója panaszbeadványát az alapítványhoz is benyújtotta, azt a fenntartó kivizsgálta és írásban tájékoztatta a panaszost. Megjegyezte, hogy a panaszos nem értett egyet a kuratóriumi tagokkal, nem fogadta el a változásokat és a sok év alatt összegyűjtött információkat felhasználta az intézmény ellen, lejárató kampányt folytatott, amely ügy miatt ők is jogorvoslatot kérnek. Egyéb panaszügyben a fenntartó nem intézkedett.

A kapott tájékoztatás szerint *az intézmény vezetője teológus végzettségű, végzettsége megfelel a jogszabályi előírásoknak*, vendéghallgató volt a szociális munkás szakon. Mivel szakvizsgával nem rendelkezett, 2018-ban jelentkezett vezetőképzésre, jelenleg már a diplomamunka elkészítésén dolgozik. *Az intézmény munkatársainak szakmai létszáma az SzCsM r. előírásainak megfelel, a szakképzési arány az előírt 80%-ot meghaladja.* A dolgozók rendelkeznek munkaszerződéssel, a munkakörükre vonatkozó munkaköri leírásokkal és a munkavégzéshez szükséges egészségügyi-munkaalkalmassági vizsgálattal. A dolgozók létszáma a vizsgálat időpontjában, a ténylegesen ellátott 20 fő létszámhoz viszonyítva az alábbiak szerint alakult:

- 1 fő intézményvezető
- 7,5 fő szociális ápoló-gondozó
- 1 fő fejlesztő pedagógus
- 1 fő orvos
- 1 fő szociális munkatárs (4 órában)
- 1 fő terápiás munkatárs (4 órában)

E létszám az engedélyben szereplő 25 fő ellátásához is megfelelő.

Az intézményvezető tájékoztatása szerint az intézményben jelenleg nincs autista ellátott.

A helyszíni ellenőrzés napján egy férőhely volt elérhető, mely esetében belépési hozzájárulást kértek, s melyre vonatkozóan megállapodást kötöttek. Az ellenőrzést végző kormányhivatali munkatársak a megállapodást megvizsgálva megállapították, hogy az nem

<sup>2</sup> Az 1992-ben alapított Értelmes Életért Alapítvány neve 2019. január 1-től Hornyák Alapítvány névre módosult.

tartalmazza a jogszabály által előírt elemeket, ezért a fenntartó képviselőjét és az intézmény vezetőjét a helyszínen felszólították arra, hogy a belépési hozzájárulásként bevételezett 6.000.000,- Ft, azaz hatmillió forintot azonnali hatállyal fizessék vissza az ellátott hozzátartozójának és a visszafizetés megtörténtét Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya Szociális és Gyámügyi Osztálya felé igazolják. A felszólításnak a fenntartó eleget tett, a bevételezett összeget az ellátott hozzátartozójának visszafizette, ennek tényét a kormányhivatal tájékoztatása szerint bizonylatokkal igazolta. A helyszíni ellenőrzés során a kormányhivatal munkatársai tájékoztatták a fenntartó képviselőjét és az intézmény vezetőjét, hogy az új megállapodás kidolgozásához segítséget kérhetnek a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Módszertani Főosztályától.

Az ellátottak részére az orvosi alap- és felülvizsgálatokat a pszichiáter szakorvos elvégzi, mely folyamat dokumentált. A gondozási terveket az ellátottak részére elkészítik.

A hatóság munkaterve szerinti átfogó ellenőrzésre az intézményben ezt megelőzően 2018-ban került sor. Az ellenőrzés időpontjában az intézmény működését rendben találták, a szakmai anyagok átdolgozása folyamatban volt, a jegyzőkönyv a házirendre, megállapodásra és a korlátozó intézkedési tervre vonatkozóan is tartalmazott megállapításokat, jogszabályi útmutatókat. Panasz az intézmény tekintetében nem érkezett a kormányhivatalhoz.

Jelen panaszbeadvány tartalmára tekintettel a kormányhivatal felkérte az intézmény területe szerint illetékes *ellátottjogi képviselőt*, hogy működjék közre a panasz kivizsgálásában. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Integrált Jogvédelmi Szolgálat a panaszbeadványban foglaltak kivizsgálásával kapcsolatban arról tájékoztatta a kormányhivatalt, hogy 2019. január 1-től megváltozott az intézmény ellátottjogi képviselőjének személye. A változásról 2019. február 15-én személyes intézménylátogatás alkalmával, csoportos tájékoztatás keretében informálták az ellátottakat. Az előző ellátottjogi képviselő tájékoztatása szerint a szolgáltatást érintő panasz, megkeresés nem érkezett hozzá. Az illetékes ellátottjogi képviselő negyedéves rendszerességgel tart intézménylátogatást és biztosít lehetőséget az otthon gondozottjainak a személyes találkozásra. A nevét, elérhetőségét tartalmazó hirdetemény az intézményben jól látható helyen van kifüggesztve. 2019. február 15-én tett látogatása során személyesen tapasztalta, hogy az ápolás-gondozás terén odafigyelést tanúsítanak. *Az ellátási környezet tekintetében kiemelkedően jó körülményeket* ismert meg, tájékoztatása szerint *az ellátottak nyíltan és őszintén kommunikáltak vele. Elmondták, hogy nagyon szeretnek az otthonban élni és minden tekintetben elégedettek az ellátással.* Megítélésük szerint, személyes kapcsolataik ápolása és társadalmi integrációjuk is biztosított. Elmondták, hogy a panaszjog gyakorlásának lehetőségei közül – amennyiben erre szükség volna – először az intézményvezetőtől kérnének segítséget. Az intézményben működik lakóönkormányzat, melynek támogatása érdekében a következő ülésre, 2019. március 5-re meghívást kapott a jogvédelmi képviselő is, s melyen tájékoztatást tart az ellátotti jogokkal kapcsolatban. Ezen a napon az intézményvezető lehetőséget biztosít egy, a dolgozók részére tartandó csoportos tájékoztatóra is.

A helyszíni ellenőrzés során az ellenőrzést végző szociális szakügyintézők megállapították, hogy az intézmény a 2018-ban lefolytatott ellenőrzéshez képest sokat fejlődött tárgyi feltételeiben. Az alagsori részben kialakították a sósobát, mely terápiás helyként is működik, kialakítottak egy tánc és csörgő labda termet, melyet judo oktatásra is használnak. Teljesen korszerű és felújított orvosi szobát alakítottak ki, a gyógyszereket külön tárolják, zárható, hűthető helyen.

Egy férőhely vonatkozásában átlagot meghaladó minőségi feltételeket alakítottak ki, modern és korszerű, akadálymentes fürdőszobával és modern bútorokkal, sikképernyős televízióval felszerelt lakrészsel. Több szobában az ellátottak részére rejtett beépített gardróbzsobákat alakítottak ki, több helyen tisztasági festést végeztek. Az étkező bútorokat kicserélték, új asztalokat és kényelmes székeket vásároltak az ellátottak részére. Az egész intézmény otthonos, korszerű, fiatalos és szépen berendezett.

A helyszíni ellenőrzés napján az intézmény egész területén rend és tisztaság volt. Az ellátottakat az ellenőrzést végző munkatársak megfelelően öltözve és tiszta állapotban találták az intézményben. A lefolytatott vizsgálat, továbbá az ellátottjogi képviselő intézményben történt vizsgálata alapján megállapítható, hogy az intézmény az ellátottak részére kiemelkedően magas

színelvonalú tárgyil feltételeket biztosít. Az intézmény dolgozói mindent megtesznek az ellátás színelvonalas nyújtásáért és az ellátottak is jól érzik magukat az intézményben. *A vizsgálát során nem volt tapasztalható, hogy az ellátottak bárkitől is félnének, avagy félelemben élnének.*

**3.1.** A panasz tartalmára tekintettel a kormányhivatal felkérte a *Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság*ot (a továbbiakban: SZGYF), hogy véleményezze az intézmény szakmai programját, házirendjét és a korlátozó intézkedési tervet. Az SZGYF Módszertani Főosztálya a szakmai dokumentumokat megvizsgálta és szakértői véleményében megállapította, hogy azok *hiányosak, nem pontosak, továbbá nem felelnek meg a jogszabályi követelményeknek.*

Az SZGYF a fedlapja szerint 2017. július 1-től hatályos *Szakmai Program* áttanulmányozása után szakértői véleményében rögzítette, hogy annak hitelesítése megtörtént, azonban a dokumentum nem jól strukturált, nem oldalszámozott, tartalomjegyzékkel nem látták el. Tartalma öt és fél oldal, az intézmény alapadatait csak részben tartalmazza. Megállapította, hogy a dokumentum nem az SzCsM r. alapján<sup>3</sup> készült, szükséges a felülvizsgálata. *A szakmai programot legalább éves rendszerességgel ajánlott felülvizsgálni és a megváltozott feltételeknek megfelelően módosítani kell.* A szakértői vélemény hangsúlyozta, hogy a szakmai program a szolgáltató szakmai működésének legfőbb dokumentuma, amely alapján mind a szolgáltatás szakmai tartalma, mind pedig a szolgáltató arculata megítélhető, valamint útmutatóul szolgál az intézmény munkatársainak, így fontos, hogy könnyen átlátható és értelmezhető legyen. A szakmai programnak meg kell felelnie a *nyilvánosság, közérthetőség, áttekinthetőség, egyediség* alapelveinek, ez a dokumentum biztosítja a szakmai munka alapjait. Leíró jellegű, egy kvázi folyamatleírás, melynek célja, hogy mind a szolgáltatást végzők, mind az ellátást igénybe vevők és hozzátartozóik, törvényes képviselőik, valamint a munkatársak megfelelően tájékozottak legyenek a szolgáltatás részleteivel kapcsolatban.

A dokumentumot mindezen okokból kifolyólag *formai szempontból* ajánlott megfelelően szerkesztett, átlátható formában elkészíteni. A könnyebb áttekinthetőség érdekében javasolt tartalomjegyzékkel, oldalszámozással ellátni, a tartalomjegyzékben és a dokumentum felépítésében pedig célszerű a jogszabályban meghatározott pontokat követni, az egyes pontokat részletezni. Javasolt az egységes betűméret alkalmazása.

A Szakmai Program *tartalma szempontjából* az SZGYF szakvéleményében rögzítette, hogy a szolgáltatás célját ugyan meghatározták a dokumentumban, az azonban *nem felel meg a jogszabályban meghatározott kritériumoknak.* (Pl.: „Elmondhatjuk, hogy az iskolából kiballagott halmozottan sérült vak fiatalok jövője tragikus. A szakszerű foglalkoztatás hiányában fiataljaink fokozatosan leépülnek, egy idő után öltözködni is elfelejteneik, stb.” Egy következő oldalon az otthon céljaként a következőt fogalmazza meg a szolgáltató: „Célünk továbbá, hogy ne kerüljenek elfekvőbe és ne legyenek vegetálásra kényszerítve az értelmileg is sérült vak emberek.”) A szakvélemény szerint pozitív, előrelátó, eredményesség-orientált, fejlesztő szempontokat szükséges megjeleníteni a dokumentumban, az elvárható célokat azonban ebben a formában nem szolgálja a tartalom. A megvalósítani kívánt program konkrét bemutatását, a létrejövő kapacitások, a nyújtott szolgáltatáselemek, tevékenységek leírását szintén *nem tartalmazza a Program.* Szükséges, hogy a dokumentum magas szakmai színvonalon tárgyalja a szakmai

<sup>3</sup> SzCsM r 5/A. § (1) alapján a szociális szolgáltató, intézmény szakmai programjának - az időszakos férőhely engedélyezése iránti kérelemhez csatolt szakmai program kivételével - tartalmaznia kell

„a) a szolgáltatás célját, így különösen

aa) a megvalósítani kívánt program konkrét bemutatását, a létrejövő kapacitások, a nyújtott szolgáltatáselemek, tevékenységek leírását,

ac) a más intézményekkel történő együttműködés módját,

b) az ellátandó célcsoport megnevezését,

c) azt, hogy a fenntartó a 2. § /) pontja szerinti szolgáltatási elemek közül melyeket biztosítja,

d) az ellátás igénybevételeének módját,

e) a szolgáltatásról szóló tájékoztatás helyi módját.

(2) A szakmai programhoz mellékelni kell

a) az Szt. 94/C. § (1) bekezdése szerinti megállapodások tervezetét, az Szt. 94/C. § (2) bekezdése szerinti kivételekkel,

b) szakosított ellátást nyújtó szociális intézmény esetében a házirend tervezetét, már működő intézmény esetén a házirendet,

c) a szervezeti és működési szabályzatot vagy annak tervezetét.

alapelveket, szolgáltatások körét, a célcsoport szükségleti igényeinek megfelelő, adekvát alkalmazott módszereket. A szakmai szempontokat figyelembe véve, részletesen, nem pedig felsorolás jelleggel javasolt bemutatni, hogy mely szakemberek, mely tevékenységeket végzik az adott szolgáltatónál, továbbá, hogy milyen személyi és tárgyi feltételekkel tudják személyre szabott módon biztosítani az adott szolgáltatásokat, milyen kompetenciákkal rendelkeznek a munkatársak, valamint milyen helyi lehetőségek kihasználására van lehetőség. Egyéni módon szükséges meghatározni a megvalósítani kívánt programot a helyi specialitások, lehetőségek figyelembe vételével, már működő szolgáltatásoknál az elért eredményekkel, induló szolgáltatásoknál előzetes szolgáltatástervezéssel, melynek adatait meg kell jeleníteni.

*Az otthoni Szakmai Programja a más intézményekkel történő együttműködés módját kettő mondatban jeleníti meg, mely nem megfelelő ebben a terjedelemben.* Fel kell tüntetni mindazon együttműködések, azok gyakorlati és lényegi elemeit, amelyek a szolgáltatás működtetéséhez szükségesek, az együttműködések tartalmi megvalósulását rendszerszinten szükséges bemutatni. Amennyiben például a pszichiáterrel kapcsolatot tartanak fenn, úgy a kapcsolat rendszeressége, a munkatársak kompetenciája és az együttműködés keretei fontos és releváns információ mind a munkatársak, mind az igénybe vevők számára. Kifejtésre javasolt tartalom: intézményi/szervezeti kapcsolatháló bemutatása, kitérve arra, hogy mely szervezetekkel formalizált (írásbeli megállapodással alátámasztott) az együttműködés, milyen a kapcsolat intenzitása az egyes szervezetekkel.

*Az ellátás igénybevételének módját szintén csak részben tartalmazza a Szakmai Program, rendszerezés nélkül és hiányosan, nem a jogszabály meghatározásainak megfelelően.* Például nem tartalmazza szakorvos, kezelőorvos véleményének szükségességét, nem tartalmazza az alapvizsgálat szükségességét, kiskorúság esetére a területileg illetékes szakértői bizottság szakvéleményét. Nem tartalmazza a jövedelem és vagyonyilatkozat kötelezettségét, térítési díjjal kapcsolatos tájékoztatást.<sup>4</sup>

A szolgáltatásról szóló tájékoztatás helyi módját két mondatban jeleníti meg a szolgáltató, mely nem felel meg a szakmai elvárásoknak. E szerint kizárólag a faliújságról lehet tájékozódni. A két megtalálható mondat: „A szakmai program az intézmény és alapítvány egyéb dokumentumaival együtt a fali újságon megtalálható. Bárki informálódhat, kérésre másolatot készítünk.” A szakértői vélemény rögzíti, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférés alapjog, a szolgáltatónak kötelessége meghatározni, követni, hogy kik az egyes közérdekű adatok érintettjei. Gondoskodnia kell arról, hogy az érintettek tudomást szerezzenek a közérdekű adatokról, s azt, hogy önállóan, vagy az általános tájékoztató szervezeteken keresztül akadálymentesen elérhessék azokat.

3.2. Az SZGYF a részére megküldött Házirend megismerése és áttanulmányozása után az alábbiakat állapította meg<sup>5</sup>: az intézmény Házirendje nem felel meg a jogszabályban előírt feltételeknek, nem áttekinthető. Nem tartalmazza az intézményi jogviszony megszűnésének szabályait. Az szakértői vélemény szerint az együttélés szabályaiban meghatározottak sértik az ENSZ Egyezmény alábbiakban felsorolt alapelveit: a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét; a hátrányos megkülönböztetéstől való mentesség; a fogyatékosokkal élő személyek különbözőségének tisztelete és elfogadásuk az emberi sokszínűség, valamint az emberiség részeként; esélyegyenlőség.

A Házirend 2. oldalán, a párkapcsolatokra vonatkozóan az alábbi szabályozás olvasható:

<sup>4</sup> Ld: a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevételéről szóló 9/1999. (XI. 24.) SzCsM rendelet

<sup>5</sup> Az SzCsM r. 5/A. § (3) bekezdése alapján bentlakásos intézmény házirendjében szabályozni kell különösen

- a) az együttélés szabályait,
- b) az intézményből való eltávozás és visszatérés rendjét,
- c) az ellátásban részesülő személyek egymás közötti, valamint a hozzátartozóikkal való kapcsolattartásának szabályait,
- d) az intézménybe bevihető személyes használati tárgyak körét,
- e) az érték- és vagyongörzésre átvett tárgyak átvételének és kiadásának szabályait,
- f) a ruházattal, textíliával, tisztálkodó szerekkel való ellátás, valamint a ruházat és textília tisztításának és javításának rendjét,
- g) az intézményi jogviszony megszűnésének szabályait,
- h) az egyéni és a közösségi vallásgyakorlásra vonatkozó szabályokat,
- i) az intézmény alapfeladatát meghaladó programok, szolgáltatások körét és térítési díját.



„Intézményünk – fizikai adottságait tekintve – biztosítani tudja az élettársi, házastársi kapcsolatokkal járó együttéléseket is. Viszont bizonyos tekintetben fenntartásokat fogalmazunk meg. Az intézményünkben dolgozók a párkapcsolatokat tiszteletben tartják, de bizonyos körülmények esetén lehetőségünk van arra, hogy a kapcsolatot ne támogassuk, figyelembe véve a cselekvőképességük korlátait. Ilyen esetek: a túlságosan nagy személyiségből fakadó különbségek, a fogyatékoság mértéke miatt, az azonos neműek kapcsolata, amennyiben feltételezhető, hogy a párkapcsolatot egyik vagy mindkét fél nem tudja kezelni és ez a lelki épségük rombolását idézi elő.”

A szakértői vélemény rögzíti, hogy a fentiekben idézett tartalom kizárja az egyéni autonómia tiszteletét, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét, hátrányos megkülönböztetést valósít meg. Nem veszi figyelembe az ellátottak speciális, fogyatékoságból adódó jellemzőit, adottságait.

Mindezekon túl a Házirend súlyos megsértésének minősíti a dokumentum az alábbi magatartásformákat: „ordítás, agresszív csapkodás, feszült megnyilvánulások, további félelmet keltő magatartásnak minősül: ha nem a saját hangján, hanem túlságosan mély vagy túlságosan magas hangon kommunikál”. Súlyosan szankcionál olyan viselkedési formákat, amelyek az ellátottak állapotából adódnak. Ezeket nem büntetni kell, hanem a megfelelő terápiás módszerek nyújtásával a problémás helyzetek megoldását segíteni szükséges.

A szabályzat előírja a törvényes képviselő, hozzátartozó megfelelő viselkedését, magatartását, s amennyiben az nem felel meg a Házirendben megfogalmazott követelményeknek, az intézményi jogviszony megszűnését helyezi kilátásba: „Otthonunk sajátos rendben működik, ebbe betekintést kapnak a törvényes képviselők is. Az idő múltával szükséges egyfajta bizalom kialakulása az intézményvezető, dolgozók és a törvényes képviselők között. Ugyan nem valószínű, hogy teljes mértékben egyetért a törvényes képviselő az intézményben lévő életvitellel kapcsolatosan, viszont mindenféleképpen elvárható egy alapvető bizalom, sőt, olyan bizalom, ahol elfogadja a törvényes képviselő, hogy minden a gondnokoltja érdekeit szolgálja. [...] Amennyiben ez a bizalom nem alakul ki, el kell gondolkodni azon, hogy ez e a megfelelő intézmény a gondnokolt részére. Amennyiben nem, akkor a törvényes képviselő gondoskodjon a gondnokoltja más intézményben történő elhelyezéséről.”

A kapcsolattartást, látogatás indokolatlan korlátozását valósítja meg, hogy egy nappal a látogatás előtt be kell jelenteni a látogatás időpontját. Meghatározza az alkalmas időpontot és a látogatások rendszerességét. „A látogatások időpontját, a látogatás előtt mindenképpen egyeztetni kell, legkésőbb egy nappal a látogatás előtt, az intézmény vezetőjével, személyzetével.” „A látogatásra legalkalmasabb időszak a szombat, vasárnap, munkaszüneti napok délutánjai. Fontos, hogy a látogatások, lehetőség szerint, rendszeres időszakonként történjenek, ezek lehetőleg egyforma időszakonként ismétlődjenek.”

A Házirend elfogadhatatlan módon korlátozza az ott élők és törvényes képviselők, hozzátartozók jogait, nem tartja tiszteletben a fogyatékosággal élő személyek sokszínűségét. A leírtak alapján nem állapítható meg, hogy szakmai megoldásokat alkalmaznak a mindennapi együttélésből adódó problémák kezelésére.

A vizsgált korlátozó intézkedés alkalmazásának eljárási szabályzata nem a Házirend része<sup>6</sup>. A dokumentum nem tartalmazza a panaszjog gyakorlásának részletes szabályait, illetve kizárólag azt

<sup>6</sup> SzCsM r. 101/A. § (1) A pszichiátriai betegek, szenvedélybetegek és fogyatékos személyek bentlakásos intézményében, ha az ellátott személy veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsít, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény vonatkozó rendelkezéseit kell értelemszerűen alkalmazni.

(2) A korlátozó intézkedés alkalmazásáról a szolgáltatást nyújtó részletes eljárásrendet alakít ki a házirendben, amelynek tartalmaznia kell

- a) az intézmény munkarendjét figyelembe véve a korlátozó intézkedés elrendelésének szabályait,
- b) a korlátozó intézkedés egyes formái mellé rendelt maximális időtartamot,
- c) a korlátozó intézkedés egyes formái mellé rendelt megfigyelés szabályait,
- d) a korlátozás feloldásának szabályait,
- e) a panaszjog gyakorlásának részletes szabályait.

(3) Korlátozó intézkedés alkalmazása esetén - ide nem értve a pszichés megnyugtatót - a 6. számú melléklet szerinti adatlapot kell kitölteni. A korlátozó intézkedés időtartama alatti megfigyeléseket, állapotleírást a betétlapon kell részletesen feltüntetni. A kitöltött adatlapot a gondozási tervhez kell csatolni.

(4) Az intézménybe történő felvételkor az intézményvezető írásos formában tájékoztatja az ellátást igénybe vevőt, illetve törvényes képviselőjét

tartalmazza, hogy a fenntartóhoz lehet fordulni panasz esetén. Arról nem tesz említést, hogy milyen módon ismertetik meg a szabályzatot az érintettekkel. Azt sem tartalmazza, hogy kit szükséges értesíteni a korlátozás elrendeléséről és feloldásáról. A dokumentum részletes átdolgozása szükséges a jogszabály előírásai alapján, vagyis a házirendben részletes eljárásrendet kell erre vonatkozóan kialakítani. Továbbá szükséges, amennyiben nem áll rendelkezésre írásos tájékoztató készítése a fentiekben részletezettek szerint.

4. A kormányhivatal megállapításai szerint az intézmény az általa nyújtott szolgáltatás színvonala miatt nem marasztalható el, azonban a panaszbeadványnak a szakmai dokumentumok pontatlanságára, valamint a nem megfelelő kifejezések használatára vonatkozó része – a fentiek szerint – megalapozott. A kormányhivatal álláspontja szerint az intézmény szakmai dokumentációja rosszabb képet fest a valóságnál, nem tükrözi a magas színvonalú szakmai munkát, így a szakmai anyagok azonnali átdolgozása szükséges a módszertan szakvéleménye alapján.

A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Módszertani Főosztálya szakértői véleménye alapján Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály Szociális és Gyámügyi Osztálya BP/0502/803-12/2019. számú határozatában figyelmeztetésben részesítette a fenntartót és az intézményt, valamint hivatalból eljárást indított, és határidő kitérésével kötelezte a fenntartót a szakmai dokumentumok elkészítésére, a módszertani szempontokat figyelembe vevő átdolgozására.

A helyszíni ellenőrzés során a kormányhivatal munkatársai tájékoztatták a fenntartó képviselőjét és az intézmény vezetőjét, hogy a szakmai anyagok elkészítésénél segítséget kérhetnek az SZGYF Módszertani Főosztályától, annak érdekében, hogy a szakmai dokumentumok az intézmény életéhez igazodjanak, és ne tartalmazzanak olyan kifejezéseket melyek sértik az ellátotti jogokat.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

---

a) a szervezeti és működési szabályzat korlátozó intézkedésre vonatkozó szabályairól,

b) az ellátotti jogokról a korlátozó intézkedés alkalmazása esetén,

c) az ellátottjogi képviselő, illetve az érdekképviseleti fórum elérési lehetőségéről,

d) a panaszjog lehetőségéről, gyakorlásának szabályairól.

(5) A (4) bekezdés szerinti tájékoztatót az ellátott, törvényes képviselője és az intézmény vezetője aláírják.

(6) Az ellátottat szóban tájékoztatni kell a korlátozó intézkedés végrehajtása előtt annak elrendeléséről és formájáról, valamint a korlátozó intézkedés feloldásáról.

(7) Az ellátott törvényes képviselőjét tájékoztatni kell

a) a korlátozó intézkedés végrehajtása előtt, halaszthatatlan esetben a végrehajtás alatt vagy azt követően 3 napon belül a korlátozó intézkedés elrendeléséről és formájáról,

b) a korlátozó intézkedés feloldásáról.

(8) A korlátozó intézkedés feloldásáról történő tájékoztatással egyidejűleg az adatlap másolatát át kell adni, illetve meg kell küldeni az ellátottnak, valamint törvényes képviselőjének.

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

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

## II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény 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 alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja*”.

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, az egyenlő bánásmód követelménye, tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, amely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind az azt követően hozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Kiemelendő emellett, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése külön is tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek

nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

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

Az ENSZ egyezmény 4. cikke értelmében általános kötelezettségek körébe tartoznak az alábbiak:

1. A részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossgal alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ennek érdekében a részes államok vállalják, hogy:

a) meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést a jelen Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében;

b) megtesznek minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében;

c) figyelembe veszik a fogyatékossgal élő személyek emberi jogainak védelmét és előmozdítását valamennyi politika és program során;

d) tartózkodnak minden olyan cselekedetben és gyakorlatban való részvételtől, amely nem összeegyeztethető a jelen Egyezménnyel, és biztosítják, hogy a hatóságok és közintézmények a jelen Egyezménnyel összhangban tevékenykedjenek;

e) minden megfelelő intézkedést meghoznak bármely személy, intézmény vagy magánvállalkozás által a fogyatékossgal alapján történő hátrányos megkülönböztetés felszámolása érdekében;

f) kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg vagy segítenek elő az egyetemesen tervezett áruk, szolgáltatások, eszközök és létesítmények vonatkozásában, a jelen Egyezmény 2. cikkében meghatározottak szerint, amelyek a lehető legkisebb változtatással és anyagi ráfordítással megfelelnek a fogyatékossgal élő személyek speciális igényeinek, elősegítve felhasználhatóságukat és használatukat, valamint elősegítik az egyetemes tervezést a szabványok és irányelvek kidolgozása során;

g) kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg, vagy segítenek elő a fogyatékossgal élő személyek számára alkalmas új technológiák, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat, a közlekedést/mozgást segítő eszközök, készülékek és segédeszközök elérhetőségének és használatának előmozdítására, elsőbbséget biztosítva az elérhető költséggel járó technológiáknak;

h) hozzáférhető információkat biztosítanak a fogyatékossgal élő személyek számára a közlekedést segítő eszközökről, a készülékekről és segédeszközökről, ideértve az új technológiákat, csakúgy, mint a segítségnyújtás, támogató szolgáltatások és szolgálatok más formáiról;

i) előmozdítják a jelen Egyezményben foglalt jogok oktatását a fogyatékossgal élő személyekkel foglalkozó szakemberek és alkalmazottak számára az e jogok által biztosított jobb segítség- és szolgáltatásnyújtás érdekében.

2. Tekintettel a gazdasági, társadalmi és kulturális jogokra minden részes állam vállalja, hogy a rendelkezésre álló erőforrásai felső határáig, és, szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében, intézkedéseket tesz e jogok teljes megvalósításának fokozatosan történő elérése érdekében, fenntartás nélkül, a nemzetközi joggal összhangban, a jelen Egyezményben foglalt kötelezettségek haladéktalan alkalmazására.

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

4. A jelen Egyezményben semmi nem értelmezhető úgy, mint ami befolyásolja a részes állam jogának, vagy az adott részes állam vonatkozásában hatályos nemzetközi jognak a fogyatékossgal élő személyek jogainak hatékonyabb szabályozását biztosító rendelkezéseit. A jelen Egyezményben részes államok joga, szerződésai, szabályozása vagy szokásai által elismert, vagy tartalmazott emberi jogok és alapvető szabadságok nem korlátozhatók vagy csorbíthatók arra hivatkozással, hogy a jelen Egyezmény az adott jogokat, vagy szabadságokat nem, vagy csak kisebb mértékben ismeri el.

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

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

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.

4. Az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése előírja, hogy *mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz*, a IV. cikk (2) bekezdés alapján pedig senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.

Az Alkotmánybíróság 36/2000. (X. 27.) AB határozatában kiemelte, hogy az *„Emberi Jogok Európai Egyezményéből, illetve a Bíróság esetjogi gyakorlatából, valamint a [...] nemzetközi dokumentumokból megállapítható, hogy az elmebetegek tekintetében az ön- és közveszélyesség oka lehet a személyi szabadság korlátozásának, a kötelező pszichiátriai gyógykezelésnek. A nemzetközi dokumentumok és a Bíróság gyakorlata is a hangsúlyt főképpen az eljárási garanciákra helyezi, azaz, hogy az elmebetegség miatt történő szabadságkorlátozás ne lehessen önkényes, csak a szükséges mértékű legyen, és csak a szükséges ideig tartson.”* A személyi szabadság alapjogával kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy *„e jog érvényesülése vizsgálható valamennyi – a személyi szabadságot valóban érintő – állami intézkedés alkotmányossági megítélésekor. [...] A személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez. [...] Ezen jogok korlátozásának*

alkotmányossága, a minden alapjog korlátozására irányadó (korábban az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe foglalt) követelmények figyelembevételével dönthető el. [...]Az Alkotmánybíróság szerint a személyes szabadság korlátozásával szemben fennálló alkotmányos követelmény, hogy a korlátozás feleljen meg a szükségesség és arányosság kritériumának.<sup>7</sup> Az Alkotmánybíróság 66/1991. (XII. 21.) AB határozatában is kiemelte, hogy a személyes szabadság alkotmányos alapjogát törvény az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán korlátozhatja. Az egyes korlátozható rendelkezések azonban csak akkor fogadhatók el alkotmányszerűnek, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos. E követelmény az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésének és az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozását tiltó I. cikk (3) bekezdésének egymásra vonatkoztatásán alapul.

5. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a *diszkrimináció tilalmát*, amely 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 családokat, 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 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 fogyatékosággal 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

<sup>7</sup> 36/2000. (X. 27.) AB határozat

munkavállalásával, munkáltatásával összefüggésben több irányban folytatott átfogó jellegű vizsgálatot.

### III. A vizsgálat érdemi megállapításai, következtetések

1. A Hornyák Alapítvány által fenntartott fogyatékos személyek otthona 25 fő férőhelyen nyújt bentlakásos intézményi ellátást enyhe fokban sérült értelmi fogyatékos vak, középfokban sérült értelmi fogyatékos vak, illetve enyhe, középfokban sérült értelmi fogyatékos személyek részére. Az otthon határozatlan bejegyzési engedéllyel rendelkezik.

A Budapest Főváros Kormányhivatala által lefolytatott helyszíni ellenőrzés megállapításai szerint *az otthon kiemelkedő tárgyi feltételekkel rendelkezik, akadálymentes, kifejezetten barátságos és otthonos körülmények között élhetnek a gondozottak.*

Az intézményvezető teológus végzettségű, így az SzCsM r. 3. számú melléklete szerint rendelkezik az intézmény vezetéséhez szükséges szakképesítéssel, mindezen túl a hatóság megállapította, hogy az intézmény egyéb személyi feltételei is megfelelnek a jogszabályi követelményeknek, a szakmai személyzet létszáma elegendő, a személyes gondozást végző dolgozók szakképesítési aránya az előírt 80%-ot meghaladja (SzCsM r. 6.§ (1) b) pont).

A hatósági ellenőrzés során tapasztaltak, az ellátottjogi képviselő beszámolója nem igazolták a panaszban foglalt azon körülményt, mely szerint a gondozottak nem érzik jól magukat az intézményben, félelemben élnek.

*Mind ezekre figyelemmel a panasznak az intézményvezető és az intézmény dolgozóinak szakképesítésével kapcsolatos, valamint a gondozottak megfélemlítésével összefüggő része tekintetében alapvető joggal összefüggő visszásságot e vizsgálat során nem állapítottak meg.*

A vizsgálat megállapította, hogy az intézmény egy átlagot meghaladó férőhely tekintetében kér belépési hozzájárulást, azonban az intézmény által használt Megállapodások – különösen a belépési hozzájárulást tartalmazó, melyben keverednek az egyszeri hozzájárulás és a belépési hozzájárulás fogalmi elemei – nem felelnek meg a jogszabályi előírásoknak, így a kormányhivatal felhívta fenntartót, hogy azonnali hatállyal fizesse vissza az ellátott hozzátartozójának a bevételezett összeget. Tekintettel arra, hogy az ellenőrzést követően a fenntartó e kötelezettségének eleget tett és a visszafizetésről szóló bizonylatot a kormányhivatalnak megküldte, további ombudsmani intézkedést nem kezdeményeztek.

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

A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés<sup>8</sup> 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 a következők:

- a) a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét;
- b) a hátrányos megkülönböztetéstől való mentesség;
- c) teljes és hatékony társadalmi részvétel és befogadás;
- d) a fogyatékossgal élő személyek különbözőségének tisztelete és elfogadásuk az emberi sokszínűség, valamint az emberiség részeként;
- e) esélyegyenlőség;

<sup>8</sup> Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

f) hozzáférhetőség;

g) a nők és férfiak közötti egyenlőség;

h) a fogyatékossgal élő gyermekek formálódó képességeinek tisztelete, és a fogyatékossgal élő gyermekek identitásuk megőrzéséhez fűződő jogának tiszteletben tartása.

Mindehhez kapcsolódóan szeretném kiemelni, hogy a fogyatékossgtudomány szakértői szerint paradigmaváltást jelentett az Egyezmény elfogadása. Változást jelentett a fogyatékossgal élő személyek jogainak orvosi szemléletéről a szociális szemléletre való áttérés, azonban ezt követte az emberi jogi megközelítés alapján való gondolkodás. Míg a medikális szemlélet alapvetően az érintett személy testi, biológiai (orvosi értelemben vett) károsodására, hiányzó képességeire helyezte a hangsúlyt és a legfőbb teendőit ezek korrekációjában látta, addig az emberi jogi-közösségi szemlélet a fogyatékos személy aktív és önálló, másokkal azonos alapon történő társadalmi részvételét, szuverén közösségi szerepvállalását helyezi középpontba. A szemléletváltásból adódóan a modern fogyatékossgügy a fogyatékos embert nem a többségi társadalom jótékonykodására szoruló személynek tekinti, hanem a társadalom egyenrangú és egyenértékű tagjaként jogok birtokosának, aki mindenekelőtt abban számíthat a nem fogyatékos személyek segítségére, hogy életét a lehető legnagyobb – általa igényelt – önállósággal élhesse.

A kormányhivatal helyszíni ellenőrzésének tapasztalatai, az SZGYF Módszertani Osztályának szakértői véleménye és a vonatkozó dokumentumok áttanulmányozásából levont következtetések arra világítanak rá, hogy noha a fenntartó és az intézményvezető elköteleződött a fogyatékossgal élő személyek felé, az intézmény működése, az intézmény fogyatékos személyekkel szembeni attitűdje mind fogyatékossg-szakmai, mind emberi jogi szempontok alapján tovább fejlesztendő területként jelentkezik. Habár a fenntartó képviselője nyilatkozatában utalt arra, hogy „a motivációt számára nem a dokumentációk tökéletessége adta, hanem az, hogy látja, az ellátottak milyen körülmények között élnek az intézményben és milyen szakmai munkát nyújtanak részükre”, egyetérttek az SZGYF azon véleményével, mely szerint az intézményi dokumentumok – a szakmai program, házirend – az otthonban folyó szakmai munka alappillérei. Az intézmény külső szemlélője, például az ellenőrző hatóság első körben a szakmai dokumentumok minősége, kidolgozottsága, színvonala alapján tud képet alkotni az intézményben folyó tevékenységről, így amennyiben azok hiányosak, és/vagy nem felelnek meg a jogszabályoknak, az egyrészt megkérdőjelezi az intézményben ténylegesen folyó szakmai munka minőségét, másrészt pedig egy hiányos szabályzat nem alkalmas arra, hogy az intézmény gondozói számára a munkájuk keretét adó szakmai, felelősségre vonási alapként szolgáljon.

Az átdolgozás előtti, vizsgálat idején hatályban lévő Házirend<sup>9</sup> számos olyan elemet tartalmazott, melyek súlyosan sértették a fogyatékos személyek alapvető, illetve jogszabályban rögzített jogait (Szoctv. 94/E §), fogyatékossg-szakmai szempontból értelmezhetetlenek voltak, és nem voltak összhangban az ENSZ Egyezmény célkitűzéseivel.

Jogsértőek voltak például a párkapcsolatok kezelésére vonatkozó, korábban idézett szabályok, súlyosan sértették az ellátottak magánélethez, egyéni autonómiához való jogát, a saját döntés meghozatalának szabadságát és hátrányos megkülönböztetést valósítottak meg. Egy fogyatékos személyeket gondozó otthonban értelmezhetetlenek az olyan szabályok, melyek szerint az agresszív viselkedés, az ordibálás, a minősíthetetlen viselkedés, a veszélyes magatartás, a saját hangjánál magasabb vagy mélyebb hangon történő kommunikáció, stb. a házirend súlyos megsértését jelentik. Ezen magatartások az ellátottak állapotából fakadnak, melyek semmilyen esetben sem vonhatnak maguk után büntetést, hanem az adekvát szakmai módszerekkel kezelendők. Aggályosak voltak a Házirend azon szabályai is, melyek szerint „a házirend súlyos megszegésével kapcsolatos ügyek elbírálásánál nem tud szempont lenni az elkövető ellátott állapota (szándékos vagy viselkedésromlásból adódó). Hanem az ügyet a közösség, az együttélés szabályait, az átlagos szocializációt figyelembe véve mérlegeljük.”

A Házirend egyes területeken indokolatlan és túlzott kontrollt írt elő, ilyen a korábban már részletezett, hozzátartozókkal, törvényes képviselőkkel való kapcsolattartás szabályai, de álláspontom szerint túlzóan szigorúan fogalmaz akkor is, amikor az értelmi fogyatékossgal élő vak személyek otthonában a házirend megsértésének minősíti az előírt öltözködési szabályok

<sup>9</sup> Hatályos: 2018. április 1-től



megsértését saját lakóterén, és a fürdőhelyiségen kívül: ha az ellátott hiányos öltözetben jelenik meg (csak egy alsónadrágot vagy bugyit visel, akkor is, ha póló van rajta); amennyiben a köntösét nem rendeltetésszerűen használja; amennyiben törölközője nem fedi a testfelületet teljes egészében.

Mindezen túl a Házirend előírta, hogy minden lakónak rendelkeznie kell az évszaknak megfelelő mennyiségű és minőségű ruházattal. Az ellátottak saját ruházatukat, illetve az intézmény által biztosított ágyneműket használhatják. Az SzCsM r. 46. §(2) bekezdése szerint, ha az ellátást igénybe vevő megfelelő mennyiségű és minőségű saját ruházattal nem rendelkezik, a teljes körű ellátás részeként nyújtott ruházat legalább három váltás fehérműt és hálóruhát, valamint az évszaknak megfelelő legalább két váltás felső ruházatot és utcai cipőt - szükség szerint más lábbelit - tartalmaz. Az intézmény módosítás előtti házirendje nem szólt arról, hogy amennyiben a gondozott nem rendelkezik saját ruházattal, biztosít-e számára ruhaneműt. Ennek pótlása javasolt a dokumentumban, mely az új átdolgozott szabályzat szerint megtörtént.

Az intézményben uralkodó szemléletet jól érzékelteti az a bekezdés, amely szerint az intézmény „*a jogok és kötelességek elve* alapján működik. Minden ellátott *a képességeinek megfelelő jogokkal* és kötelességekkel van felruházva.” A szabályzat elvárta az otthon segítőitől, hogy feleslegesen áramot, fűtést, vizet ne használjanak és rögzítette, hogy „az otthon vezetőjének is feladata, hogy *ránevelje* mind a munkatársakat, mind pedig a lakókat a takarékosagra”.

A szakértői vélemény megállapításai szerint a vizsgált dokumentumok nem tárgyalták részletesen a rendelkezésre álló kapacitásokat, személyi és tárgyi feltételeket. A Házirend a korábbiakban ismertetett módon elfogadhatatlan mértékben korlátozta az ott élők és törvényes képviselők, hozzátartozók jogait, nem tartotta tiszteletben a fogyatékosággal élő személyek sokszínűségét. A leírtak alapján nem állapítható meg, hogy szakmai megoldásokat alkalmaznak a mindennapi együttélésből adódó problémák kezelésére.

A vizsgált korlátozó intézkedés alkalmazásának eljárási szabályzata nem a házirend része. A dokumentum nem tartalmazta részletesen a panaszjog gyakorlásának részletes szabályait, illetve kizárólag azt tartalmazta, hogy a fenntartóhoz lehet fordulni panasz esetén. Arról nem tett említést, hogy milyen módon ismertetik meg a szabályzatot az érintettekkel, hogy kit szükséges értesíteni a korlátozás elrendeléséről és feloldásáról.

A szakértői vélemény szerint a szabályzatok minősítő nyelvi fordulatokat tartalmaznak, amely megengedhetetlen egy nyilvános dokumentumban, valamint sérti a fogyatékos személyek alapvető jogait. A nyújtott szolgáltatások leírása nem megfelelő mértékben kidolgozott, alapvető kötelezettségek is hiányoznak. A szakértői vélemény dokumentumok soron kívüli teljes felülvizsgálata és szakszerű elkészítése szükséges, amely során a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény alapelvei figyelembevételre kerülhetnek.

**3.** A vizsgálat lezárultával a kormányhivatal megküldte részemre a fenntartó által átdolgozott dokumentumokat, köztük a Házirendet és a Korlátozó intézkedés alkalmazásának eljárási szabályzatát.

**3.1.** Az *új Házirendből* az előzőekben kifogásolt, emberi méltóságot, a fogyatékosággal élő személyek alapvető jogait sértő rendelkezések kikerültek, más megfogalmazások finomodtak, továbbra is érzékelhető azonban, hogy az intézmény a nem problémás, nem „balhész” személyek ellátását kívánja megvalósítani, és ennek érdekében (is) aprólékos szabályrendszerben, szoros kontroll alatt szeretné tudni az otthon lakóit.<sup>10</sup> Megállapítható mindezek mellett, hogy az ellenőrzések tapasztalatai szerint az ellátottak szeretnek az otthonban élni, azzal elégedettek, ott jól, biztonságban érzik magukat.

A szabályzat szerint továbbra is a házirend súlyos megsértésének minősül – és így az intézményi jogviszony megszüntetésének oka – „*a nyugalmi légkör oly mértékű megzavarása, melyben olyan feszültséget gerjeszt, amely a közösség azon tagjait, akik nem tehetnek a kialakult helyzetéről, gátolja a szabad megnyilvánulásban (pl. ordítás, agresszív csapkodás, feszült megnyilvánulások, feszültség gerjesztő magatartás, ha nem a saját hangján, hanem a saját hangszíntől eltérően túl mély vagy túl magas hangon félelmet*

<sup>10</sup> Ahogy a Házirendben olvasható: „Intézményünkben azokat a fiatalokat látjuk el, akik az együttélés szabályai kritériumának megfelelnek, és a közösségbe beilleszkednek.”

kelt)” vagy „az ellátó személyzettel szemben minősíthetetlen magatartás” tanúsítása. Álláspontom szerint, ahogyan korábban is utaltam rá, az ellátottak állapotában fakadó megnyilvánulásai, még ha azok kellemetlenek vagy ijesztőek is, nem vonhatnak maguk után büntetést, egy szakmailag képzett személyzetnek adekvát válaszokkal kell rendelkezniük az olykor akár agresszióval is járó viselkedés, esetek kezelésére.

3.2. Elkészült az intézmény *korlátozó intézkedések eljárásrendjéről szóló szabályzata* is.

Az SzCsM r. 101/A §(2) bekezdése szerint a korlátozó intézkedés alkalmazásáról a szolgáltatást nyújtó részletes eljárásrendet alakít ki a házirendben, amelynek tartalmaznia kell:

- az intézmény munkarendjét figyelembe véve a korlátozó intézkedés elrendelésének szabályait,
- a korlátozó intézkedés egyes formái mellé rendelt maximális időtartamot,
- a korlátozó intézkedés egyes formái mellé rendelt megfigyelés szabályait,
- a korlátozás feloldásának szabályait,
- a panaszjog gyakorlásának részletes szabályait.

A szabályzat A) pontja szerint a korlátozó intézkedés elrendelésére az intézmény orvosa, az orvos elérhetőségének hiányában az intézményvezető jogosult. Ezzel szemben a Szocvtv. 94/G. § (2) bekezdése azt írja elő, hogy „az Eütv. 192. §-a<sup>11</sup> alkalmazása során az Eütv. szerinti kezelőorvos feladatait az intézmény orvosa látja el, valamint a korlátozó módszerek, eljárások (a továbbiakban együtt: korlátozó intézkedés) alkalmazását a külön jogszabályban meghatározott írásos formában kell dokumentálni. *Az intézmény orvosának elérhetősége hiányában az intézményvezető által műszakonként kijelölt, a korlátozó intézkedés alkalmazására döntési joggal rendelkező ápoló jogosult az intézkedés elrendelésére, ebben az esetben az intézmény orvosát és az intézmény vezetőjét a korlátozó intézkedés alkalmazásáról haladéktalanul tájékoztatni kell.*”

Nem jogszerű tehát a szabályzat azon rendelkezése, mely az orvos elérhetőségének hiányában az intézményvezetőt jogosítja fel a korlátozó intézkedés elrendelésére. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Az alapvető jogok csak törvényben szabályozott módon korlátozhatók, s tekintettel arra, hogy a korlátozó intézkedések súlyos alapjog-korlátozások, garanciális annak a jelentősége, hogy a korlátozó intézkedésekről szóló szabályzata jogszabálynak megfeleljen, az eljárás gyakorlata pedig a törvényben szabályozott módon folyjon le, attól eltérni nem lehet. Az intézményvezető feladata – ahogyan a Szocvtv. rendelkezik – az intézkedéshez szükséges feltételek, illetve szükség esetén a többi ellátott védelmének biztosítása.

A Szocvtv. 94/G § (3) bekezdése szerint a korlátozásról az intézményvezető *haladéktalanul* köteles tájékoztatni a törvényes képviselőt és az ellátottjogi képviselőt. Ugyan e rendelkezés megtalálható a dokumentum A) pontjában, a szabályzat „A korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos értesítési jogok , kötelezettségek” című E) pontjában azonban úgy fogalmaz, hogy az intézmény vezetője 48 órán belül köteles tájékoztatni az ellátottjogi képviselőt a korlátozó intézkedés, eljárás elrendeléséről, majd annak megszüntetéséről. E szabály így ellentmond az A) pontban foglaltaknak, és nem felel meg a Szocvtv. rendelkezéseinek, így jogszabálynak megfelelően módosítani szükséges.

Az eljárásrend nem tartalmazza az egyes intézkedésformák mellé rendelt maximális időtartamot, így azt szükséges ezen adattal kiegészíteni.

Számos korábbi jelentésemben hangsúlyoztam, és kiemelkedően fontosnak tartom ezúttal is rögzíteni, hogy a korlátozó intézkedések jogszabályban meghatározott alkalmazásának és dokumentálásának, az intézményi szabályzat megalkotásának célja, hogy ezen jelentős alapjog-korlátozásokra csak megfelelő garanciák mellett kerülhessen sor. A megfelelő személyek (az intézmény orvosa, a törvényes képviselő és az ellátottjogi képviselő) korlátozó intézkedésekről való értesítésének szintén garanciális jelentősége van az ellátotti jogok érvényesülése szempontjából.

---

<sup>11</sup> Eütv. 192. § (1) Személyes szabadságában bármely módon (fizikai, kémiai, biológiai vagy pszichikai módszerrel, illetve eljárással) csak a veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartású beteg korlátozható. A korlátozás csak addig tarthat, illetőleg olyan mértékű és jellegű lehet, amely a veszély elhárításához feltétlenül szükséges. (az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény)

Jelentősége abban áll, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő ellátott érdekeinek, jogainak védelmére hivatott személy a leghamarabb értesüljön e súlyos alapjog-korlátozásról, és annak figyelemmel kísérésével, a szükségesség-arányosság kritériumainak szem előtt tartásával biztosíthassa az eljárás törvényességét.

Amint korábbi jelentéseimben kifejtettem, ezúttal is fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a bentlakásos intézményi lét egy speciális helyzet: ugyan számos kérdésben megoldást jelent a rászoruló személyek hétköznapi élete tekintetében, azonban olyan kiszolgáltatott helyzetet teremt, amely az intézményben fennálló normarendszer elfogadására ösztönöz, miközben a személyiség egy rendszer alkotóelemévé bomlik. A fogyatékosági szakirodalom szerint a fogyatékosággal élő emberek heterogén csoportot alkotnak, különböző képességekkel rendelkeznek az élet megannyi területén. Az intézménybe való beilleszkedés, a mindennapi feladatoknak való megfelelés kényszere homogenizálja ezt a csoportot, az intézmény nem képes az egyes ember speciális szükségleteire, igényeire, képességeire reflektálni, az adott embernek alkalmas, testreszabott segítséget megadni. Az Otthon házirendje több helyen hangsúlyozza a közösségbe való beilleszkedés fontosságát, a nyugalmat, lelki békét, elégedettséget az otthon legfontosabb értékei közé sorolja, rögzíti, hogy az intézményvezető minden esetben a többség érdekeit veszi figyelembe és célja az intézmény nyugalmanak fenntartása. A nyugodt intézményi légkör kétségtelenül fontos a lakók komfortérzetének, jól-létének biztosításához és a gondozási tevékenység szempontjából is, mindzsek mellett az intézményben folyó gondozás során azonban törekedni kell arra, hogy a lakók speciális szükségleteit figyelembe vevő, egyéni képességeikre reagáló, magánéletüket, döntési szabadságukat, autonómiájukat tiszteletben tartó fejlesztő szakmai tevékenység valósuljon meg.

*A fentiekből következően megállapítom, hogy a panaszbeadvány alapján szolgáló, vizsgálat idején hatályban lévő intézményi dokumentumok, valamint a módosított dokumentumok előzőekben tárgyalt rendelkezései nem feleltek meg a jogszabályok rendelkezéseinek és nem voltak összhangban az ENSZ Egyezmény célkitűzéseivel, így a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, a fogyatékos személyek kiemelt védelmével és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben, valamint az ellátottak emberi méltóság és személyi szabadsághoz való jogával összefüggésben visszásságot okoztak, illetve visszásság felmerülésének veszélyét hordozták magukban.*

## Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, valamint jövőbeli megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a és 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Hornyák Alapítvány kuratóriumát* és a *Hornyák Alapítvány Otthona intézményvezetőjét*, hogy a jelentésben foglaltak szempontok figyelembevételével gondoskodjanak arról, hogy

- az intézmény szabályzatai megfeleljenek a jog- és szakmai szabályok előírásainak,
- az intézményben élő ellátottak gondozása a jog- és szakmai szabályok betartásával, az ENSZ Egyezmény célkitűzéseivel összhangban, alapvető jogaik maradéktalan tiszteletben tartása mellett folyjon.

Budapest, 2019 június 18.

