

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-264/2015. számú ügyben**

1. Az eljárás megindítása, előzmények

A Down Alapítvány munkatársa beadvánnyal fordult hozzám, amely szerint az Alapítvány egyik Átmeneti Otthonában élő cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló férfi lakójuk szeretne a támogatott lakhatás programban részt venni, gondnoka azonban ehhez nem járul hozzá. A munkatárs álláspontja szerint lakójuk felkészült a közösségi életre, a gondnok döntése lakójuk fejlődését nagyban visszaveti, gátolja őt az önálló életvitel folytatásában.

Tekintettel arra, hogy a beadványban leírtak alapján felmerül az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság, illetve az Alaptörvényben deklarált fogyatékossgal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének gyanúja, az Ajbt. 21. § a) és b) pontja, illetve (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem Budapest Főváros Kormányhivatala XI. Kerületi Hivatal Gyámhivatala hivatalvezetőjétől.

2. Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog* [Alaptörvény B) cikk (1) „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 kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”];
- *Az emberi méltósághoz való jog* [Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”];
- *Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve* [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”
- *A fogyatékossgal élők kiemelt védelme* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”]

3. Alkalmazott jogszabályok

- A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény; a továbbiakban: CRPD)
- A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés (Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. CXL. törvény (Ket.)

- 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 gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX.10.) Kormányrendelet (Gyer.)
- Az Országos Fogyatékosügyi Programról (2015-2025.) szóló 15/2015. (IV. 7.) OGY határozat (OFP)

4. A megállapított tényállás

A beadvány szerint a Down Alapítvány Átmeneti Otthona lakóját a Budai Központi Kerületi Bíróság cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezte a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény alapján 2014. januárban. A kizáró gondnokság alapján a gondnokolt cselekvőképtelen, helyette gondnoka (testvére) köteles és jogosult dönteni.

A beadvány kitért arra is, hogy a gondnokolt az Otthonba való bekerülése óta párkapcsolatot tart fent az Otthon egyik női lakójával; az Alapítvány gyógypedagógus munkatársa szerint ez a kapcsolat mindkét lakó mentális egészségére és fejlődésére jó hatással van. Párkapcsolati, valamint az önálló életre felkészítő tréninget is végeztek, kifejezett kívánságuk, hogy valódi párkapcsolatban élhessenek, erre azonban az átmeneti otthoni elhelyezés nem ad lehetőséget, mert ott külön női-férfi szobák vannak, az együttes elhelyezés nem lehetséges.

Az Alapítvány 2015. januárban újabb ingatlant von be a támogatott lakhatás körébe, ahova az érintett pár szeretne beköltözni; itt kamatoztathatnák a tréningeken elsajátított ismereteiket és segített önálló életet élhetnének. A beadvány szerint a gondnokolt önmaga is úgy nyilatkozott, hogy szeretne átköltözni, szeretne családi házban élni, ám sajnos gondnoka mindehhez nem járult hozzá. A gondnok döntését kizárólag azzal indokolta, hogy a XVI. kerületben (itt található az ingatlan) ritkábban tudná látogatni gondnokolt testvérét.

Az Alapítvány munkatársainak véleménye szerint a kizáró gondnokság ellenére a gondnoknak figyelembe kell vennie a gondnokolt kívánságait, és gondoskodnia kell arról, hogy jogai ne sérüljenek, amire jelen esetben – álláspontjuk szerint – nem került sor. Intézményük úgy gondolja, hogy lakójuk gondnoka elutasító magatartásával figyelmen kívül hagyja egyrészt a Fot. 17. §-ában foglaltakat, amely szerint *a fogyatékos személynek joga van a fogyatékos állapotának, személyes körülményeinek megfelelő – családi, lakóotthoni, intézményi – lakhatási forma megválasztásához*; másrészt pedig a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:22. § (3) bekezdésében rögzítetteket, amely értelmében *a gondnoknak a véleménynyilvánításra képes cselekvőképtelen nagykorú kívánságát az őt érintő jognyilatkozata megtétele előtt meg kell hallgatnia és lehetőség szerint figyelembe kell vennie.*

Nehezményezik, hogy a gondnok nincsen tekintettel testvére fejlődésére, lelki jólétére, semmibe veszi az érzelmeit és a párkapcsolatát. Mind a gondozók, mind a szakszemélyzet egybehangzó véleménye, hogy az érintett pár személyiségére kimondottan jó hatással van, hogy együtt járnak, szétszakításuk biztosan rosszabbodást eredményezne állapotukban. Mivel mindketten bizonyították hozzáértő, tapasztalt tanfolyamvezetőik előtt, hogy elsajátították azon tananyagot, ami a támogatott önálló élethez kell, készen állnak egy fokkal előrébb lépni a fejlődés létráján; így az Alapítvány munkatársai értetlenül állnak a gondnok minden alapot nélkülöző döntése előtt. Az Alapítvány munkatársainak az a tapasztalata, hogy ha valaki fogyatékos és gondnokság alá helyezi a bíróság, akkor emberi jogaira környezete már kevésbé van figyelemmel. Panaszos hangsúlyozta, hogy *attól függetlenül, hogy valaki értelmileg akadályozott, még lehet szerelmes, lehetnek érzelmei, mint ahogy az ügyben érintett lakójuk is egy nagyon érzékeny ember.*

Az ellátásában nem változna semmi, ugyanúgy segítők vennék körül, csak egy másik kerületben; továbbra is gondnokság alatt állna, és a gondnoka is változatlanul látogathatná. Az Alapítvány munkatársai úgy vélik, hogy figyelembe kellene venni azt is, amit a gondnokolt akar, ugyanis szeret a társai között élni, a párjával lenni, együtt képzelik el a jövőjüket; szeret továbbá az intézményben lenni, mert különböző foglalkozásokon vehet részt, törődnek vele. Hangsúlyozták, hogy a családnak is nagy szerepe van a lelki egészség szempontjából, nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni, hogy a gondnokolt talán már többet szeretne a kortársai között lenni, ott egy másfajta életet kialakítani, és – ugyan tág értelemben véve de – saját családot alapítani.

A beadványozó jelezte továbbá, hogy lakójuk átmeneti otthoni elhelyezése 2015. augusztusban lejár, amikortól nem megoldott a lakhatása, ezért is ajánlották fel számára a támogatott lakhatást megoldásként.

Az ügyben az Alapítvány munkatársai a XI. kerületi gyámhivatalhoz is fordultak kérve az állásfoglalásukat; a gyámhatóság véleménye szerint a cselekvőképességet kizáró gondnokság azt jelenti, hogy a gondnok minden, az élet viteléhez szükséges kérdésben önállóan – gondokoltja érveit, kívánságait, vágyait, félelmeit és személyes fejlődését figyelmen kívül hagyva – dönthet. *A beadványtevő leszögezte, hogy az ügyben érintett lakó továbbra is menni akar, döntése megalapozott, átgondolt, fejlődésére jó hatással volna, gondnoka azonban nem hajlandó meghallgatni őt, megérteni az érzéseit és bevonni őt a döntésbe.*

Megkeresésemre *Budapest Főváros Kormányhivatala XI. Kerületi Gyámhivatala*¹ (a továbbiakban: gyámhatóság) hivatalvezetője a következőkről tájékoztattott.

A kizáró gondnokság alapján az ügyben érintett személy cselekvőképtelen, jognyilatkozatai, amennyiben a törvény kivételt nem tesz, semmisesek, helyette törvényes képviselője, gondnoka köteles és jogosult dönteni. Az intézményi elhelyezés tekintetében a Ptk. kivételt nem tesz, így jelen ügyben a gondnokolt jognyilatkozatot érvényesen nem tehet, illetve a gondnok helyett törvényes képviselői jognyilatkozatot a gyámhatóság sem tehet. A gyámhatóság levelében kitért arra is, hogy *a Down Alapítvány gyámhatósághoz érkezett levelében sem tárt fel olyan körülményt, amely alapján a gondnok tevékenységének ellátása során mulasztana, így elmozdítása sem merülhetett fel.*

A gyámhatóság nem ért egyet a Down Alapítvány arra való hivatkozásával, hogy az eljárás során a tisztességes eljáráshoz való jog, vagy a gondnokolt emberi méltósága sérült, ugyanis a Down Alapítványt megfelelően tájékoztatták az eljárásjogi keretéről, különös tekintettel arra, hogy az Alapítvány ügyféli jogosultságokkal nem bír az eljárásban, így sem a gondnok, sem pedig a gondnokolt helyett nem tehetnek nyilatkozatot az Alapítvány munkatársai. A hivatalvezető levelében kitért arra is, hogy a gondnokolt nyilatkozatot tett a gyámhatóság előtt, amikor gondnokul kívánta testvérét jelölni; e nyilatkozatát a gyámhatóság figyelembe is vette.

A Ptk. 2:22. § (3) bekezdése alapján a gondnoknak a véleménynyilvánításra képes cselekvőképtelen nagykorú kívánságát az őt érintő jognyilatkozata megtétele előtt meg kell hallgatnia és lehetőség szerint figyelembe kell vennie, *ugyanakkor a jogszabály nem rögzíti, hogy a törvényes képviselőnek ennek megfelelően kell döntenie.* A gyámhatóság a Down Alapítvány beadványa kapcsán mérlegelte eljárásjogi lehetőségeit, amelynek során álláspontjuk szerint *a hatályos jogi szabályozás nem biztosít mozgásteret annak vonatkozásában, hogy a törvényes képviselőt a gyámhatóság utasítsa a Down Alapítványnak megfelelő intézkedés megtételére.* A Gyer. 140-143. §-ai alapján a gyámhatóság jelen ügyben nem gyakorol irányítási jogokat a törvényes képviselő vonatkozásában, így sem az elhelyezés tekintetében, sem más szükséges jognyilatkozatra nem utasíthatják.

¹ 2015. április 1-jétől Budapest Főváros Kormányhivatala XI. Kerületi Hivatal Gyámügyi Osztály

A Gyer. 142. §-ban² foglaltak kapcsán a hivatalvezető arról tájékoztatott, hogy a gyámhatóság előtt a gondnoki tisztséget vállaló hozzátartozón kívül más személy nem jelentkezett, a gondnokolt testvére törvényes képviselőül való kirendelését maga is kérte. Az iratanyagban a gondnokolt előzetes jognyilatkozata nem lelhető fel, és a bírósági eljárás sem tárt fel ilyen nyilatkozatot.

Gondnokul – ha ez az érdekeivel kifejezetten nem ellentétes – a gondnokság alá helyezett személy által az előzetes jognyilatkozatában megjelölt vagy a gondnok kirendelése iránti eljárásban az érintett által megnevezett személyt kell kirendelni. Ha ez nem lehetséges, elsősorban a gondnokság alá helyezett személlyel együtt élő házastársat, élettársat kell gondnokul kirendelni. Ha az érintettnek nincs ilyen hozzátartozója, vagy a házastárs, az élettárs kirendelése veszélyeztetné a gondnokság alá helyezett személy érdekeit, a gyámhatóság gondnokul olyan személyt rendel ki, aki a gondnokság ellátására az összes körülmény figyelembevételével alkalmas. A gondnok rendelésénél az arra alkalmas személyek közül előnyben kell részesíteni a szülőket vagy a szülők által a haláluk esetére közokiratban vagy végrendeletben megnevezett személyt, ilyenek hiányában azokat a hozzátartozókat, akik szükség esetén a személyes gondoskodást is el tudják látni.³

A gyámhatóság a gondnokot *a tisztségéből felmenti*, ha a) a gondnokság alá helyezést a bíróság megszüntette; b) a gondnokolt meghalt; c) a gondnok fontos okból a felmentését kéri; vagy d) utóbb keletkezik olyan kizáró ok, amely a gondnok kirendelésének akadályát jelentette volna.

A gyámhatóság a gondnokot *a tisztségéből elmozdítja*, ha a gondnok a) a kötelezettségét nem teljesíti; b) nem az előzetes jognyilatkozatban foglaltak szerint jár el; vagy c) egyéb olyan cselekményt követ el, amellyel a gondnokolt érdekeit súlyosan sérti vagy veszélyezteti. Azonnali intézkedést igénylő esetben a gyámhatóság a gondnokot az elmozdítást megelőzően *a tisztségéből felfüggeszti*.⁴

A fentiek alapján a gyámhatóság megállapította, hogy a gondnok kötelezettségének a Ptk.-ban, valamint a Gyer.-ben foglalt előírásoknak megfelelően eleget tett eddig. Álláspontjuk szerint ugyancsak nem merült fel, hogy a gondnokolt érdekeit a gondnok súlyosan sértené vagy veszélyeztetné, amely az elmozdítását magával vonná, és így a gondnokolt számára egy ismeretlen, 3. személyt kellene gondnokul kirendelni.

A hivatalvezető leszögezte, figyelemmel arra, hogy a gyámhatóság a kérdéskörben a gondnok működése felett irányítási jogokat nem gyakorol, működésével kapcsolatban pedig a gondnokolt sem tiltakozott, a Down Alapítvány által írt beadványra a jogszabályi keretek között válaszoltak, figyelemmel arra, hogy az Alapítvány nem bír ügyféli jogosultságokkal a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. CXL. törvény alapján. Fentiekre tekintettel további intézkedést a gyámhatóság nem kíván tenni.

² 142. § (1) Ha a gyám vagy a gondnok működése ellen kifogás nem merül fel, azonban más személy kirendelése a gyámolt vagy a gondnokolt érdekeit tekintve kedvezőbb, a gyám felmentésére irányuló eljárás megindítására a gyámság alatt álló, korlátozottan cselekvőképes gyermek, a gondnok felmentésére irányuló eljárás megindítására a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú személy is jogosult. Az eljárást a gyámhivatal hivatalból is megindíthatja a gyámi, gondnoki tisztséget a jövőben vállalni kívánó személy kezdeményezésére.

(2) Ha a gyámhivatal a gyámot vagy a gondnokot tisztségéből felmenti, elmozdítja, illetőleg azonnali hatállyal felfüggeszti, ezen intézkedésével egyidejűleg új gyámot, gondnokot rendel.

(3) A gyámhivatal az eseti gyámot, az eseti gondnokot, illetve az ügygondnokot felmenti, ha annak a kirendelés céljának megvalósulását, illetve a kirendelés okának megszűnését követően előterjesztett jelentését [141. § (2) bek.] elfogadja.

(4) A gyámhivatal a gondnokot abban az esetben is elmozdítja, ha a gondnok nem a gondnokolt előzetes jognyilatkozatában foglaltak szerint jár el.

³ Ptk. 2:31. § (3)-(4) bekezdések

⁴ Ptk. 2:33. §

5.A vizsgálat megállapításai

5.1. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése leszögezi továbbá, hogy a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

5.2. Az alapvető jogok tekintetében

A biztos 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 alapjog-korlátozás 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 éllal 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 indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Kiemelendő emellett, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése külön is tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

5.2.1. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel 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 alkotmánybíróági 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.⁵ 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.

5.2.2. Az emberi méltósághoz való jog

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybíróági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.⁶ 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.⁷

5.2.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékkal élők védelme

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

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

⁵ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁶ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁷ Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): i. m. 269. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 94. o. és Drinóczi Tímea (szerk.): i. m. 58. o.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybíróági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság 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 Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékossgal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossgal élőket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített a hátrányos megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény idézett rendelkezése, amelyek alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékossg) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően, súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybíróági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

5.2.4. A nemzetközi emberi jogi kötelezettségek érvényesítése

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítania kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, jelen esetben azt, hogy a magyar jogi szabályozás megfeleljen az Egyezmény által felállított és a Bizottság által jelzett kötelezettségeknek. Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem 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 Egyezmény 4. cikke értelmében általános kötelezettségek körébe tartoznak a következők

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

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

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

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

d) tartózkodnak minden olyan cselekedetben és gyakorlatban való részvételtől, amely nem összeegyeztethető a jelen Egyezményvel, és biztosítják, hogy a hatóságok és közintézmények a jelen Egyezményvel 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.

5. 3. Az ügy érdeme tekintetében

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 szerződés⁸ 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*.⁹ Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossgal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

Mindehhez kapcsolódóan szeretném kiemelni, hogy a fogyatékossgtudomány szakértői szerint paradigmaváltást jelent az Egyezmény elfogadása. Nagy előrelépést jelentett a fogyatékossgal élő személyek jogainak orvosi szemléletéről a szociális szemléletre való áttérés, azonban ezt követte *az újabb lépés: az emberi jogi megközelítés alapján való gondolkodás*. Az emberi jogi szemlélet lényege az inkluzív (az alany autonómiájának a szociális közegben való érvényesülése) és szubsztanciális (lényegi, a fogyatékos embert, mint az emberi jogok alanyát, és nem tárgyát szem előtt tartó) gondolkodásmód.¹⁰

Az ombudsman alkalmas arra, hogy a maga semleges és kiegyensúlyozó, közvetítő szerepével, illetve a kizárólag az alapjogvédelemre fókuszáló tevékenységével, az ENSZ nemzeti emberi jogi intézményeként valós tartalmat adjon a CRPD-ben foglaltaknak. Annak az Egyezménynek, amely korszakalkotó módon – a nemzetközi emberi jogi standardoknak is megfelelően – további előrelépéseket generálna a fogyatékossgal élő emberek alapvető emberi jogainak érvényesülésében.

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

A CRPD önálló életvitelről és a közösségbe való befogadásról szóló 19. cikke értelmében az Egyezményben részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek egyenlő jogát a közösségben való élethez és másokkal egyenlő szabad döntéshez való jogát; minden szükséges és hatékony intézkedést megtesznek annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek teljes mértékben élvezhessék e 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.

⁸ Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

⁹ ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont

¹⁰ Theresia Degener, az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságának alelnöke, az ENSZ Egyezmény kidolgozásának aktív résztvevője; 2013. január, Trier, Academy of European Law

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

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

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

Az erről szóló kormányzati stratégia alapján folytatni szükséges a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltását, hangsúlyt fektetve a kiváltással érintett személyek és intézmények felkészítésére, tájékoztatására, támogatására, egyebek mellett a kiváltást támogató mentorhálózat bővítése útján.

Ezzel párhuzamosan fontos fejlesztési irány a támogatott lakhatás elterjesztését szolgáló fejlesztések indítása, a kapcsolódó jó gyakorlatok felhasználásával, tapasztalati szakértők bevonásával.

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

Az SzCsM rendelet rendelkezik a támogatott lakhatás részletszabályairól, amelyek értelmében a támogatott lakhatás

a) az egyén szükségleteihez illeszkedő módon, természetes és professzionális támogatói hálózat létrehozásával és működtetésével támogatja a lehetőség szerinti önálló életvitel kialakítását és fenntartását a szociális ellátórendszer kapacitásain belül,

b) személyközpontú, egyénre szabott szolgáltatások, támogatások, programok nyújtásával, illetve a csoportos és a képvisleti megoldások mellőzésével biztosítja a döntés szabadságát az egyén elvárásaihoz és igényeihez igazodó lakhatási és támogatási forma megválasztásában,

c) az egyén meglévő képességeire építve, a lakhatás és a mindennapi életvitel támogatásának különválasztása révén lehetőséget biztosít az önálló életvitelhez szükséges új készségek elsajátítására.¹¹

A támogatott lakhatás a *komplex szükségletfelmérés* eredménye alapján biztosítható. A komplex szükségletfelmérést az igénybevevőnek a szolgáltatást megalapozó körülményeiben történt változás esetén, de legkésőbb az első szükségletfelmérés időpontját követő másfél év múlva, ezt követően pedig legalább háromévente meg kell ismételni.¹²

A támogatott lakhatás *szakmai feladatai körében a szolgáltatás során biztosítani kell*

a) a lakóhelyi és – a távmunka kivételével – a munkahelyi feladatok, valamint a szabadidő eltöltésének szétválasztását,

b) a foglalkoztatást, abban az esetben, ha a komplex szükségletfelmérés eredményének megfelelő foglalkoztatási lehetőség rendelkezésre áll,

c) a segítségnyújtást a kulturális és szabadidős tevékenységek szervezésében, társas kapcsolatok fenntartásában,

d) a lehetőséget az ellátást igénybevevő életkörülményeivel kapcsolatos problémák önálló megoldására, szükség esetén segítséget a döntések meghozatalához,

e) az ellátást igénybevevő szükségletei szerinti szolgáltatások elérhetőségének megkönnyítését, ide értve az önálló életvitel kialakítását segítő képzésekhez, programokhoz való hozzáférést.

A napi életritmust a következő szempontok alapján kell kialakítani:

a) a munkavégzés, a szabadidő eltöltése,

b) a munka- és a szabadidő megfelelő aránya,

c) a támogatott lakhatás fenntartásában vállalt feladatok ellátása,

d) a szociális kapcsolatok fenntarthatóságának biztosítása.¹³

A lakóotthon a segített önálló élet színtere. A Down Alapítvány alternatív ellátórendszerének részeként eddig három eltérő lakóotthon-típust hozott létre: 3 lakást panelházban, 1 nagy polgári lakást és egy családi házat.

A lakásválasztást személy-specifikusan kell megoldani, aszerint, hogy a kliens milyen közegből jött, milyen családi hagyományokkal és saját tapasztalatokkal rendelkezik. Aki sosem élt családi házban, általában nem élvezzi a fűnyírást, a kerti partikat és a ház körüli munkákat. Ennek fordítottja is igaz lehet – rosszul érzi magát valaki egy panelba zárva, ha mindig kertes házban lakott. Természetesen a lakás típusát befolyásoló döntést annak a jövőtervező teamnek kell meghoznia, amelynek központjában maga a kliens áll. A döntésnek elsősorban az ő akaratát kell tükröznie. Ugyanakkor befolyásolja a döntést a szülő és az érintettek anyagi helyzete, beleértve az Alapítványt is.

A kiscsoportos lakóotthonban felnőtt értelmi fogyatékos emberek élnek. A segített önálló élethez a Down Alapítvány szakemberei nyújtanak segítséget: felkészítik a fiatal értelmi fogyatékos személyeket az önálló életre, lakást, munkát biztosítanak nekik, szabadidős programokban és minden ügyes-bajos dolguk intézésében segítenek. Természetesen a szülők, rokonok, testvérek segítsége és az elfogadó lakókörnyezet is fontos elemei ennek a komplex munkának. A segítség mértéke a sérült személy képességeitől és önállóságától függ. Van, akinél az szükséges, hogy éjjel-nappal gondozó vagy nevelő legyen vele, van, aki csak a pénz beosztásához és fontosabb döntésekhez igényel segítséget.

A Down Alapítvány holland és svéd mintára hozta létre kiscsoportos lakóotthonait. A beköltözőket egy éves tanfolyamon készíti fel, ahol szakemberekkel közösen alakítják ki az értelmi fogyatékos fiatal saját életstratégiáját és maximális önállóságát.

¹¹ SzCsM rendelet 110/A. § (1) bekezdés

¹² SzCsM rendelet 110/B. § (1) bekezdés

¹³ SzCsM rendelet 110/D. § (1)-(2) bekezdései

Önellátást, háztartási ismereteket, pénzhasználatot tanítanak számukra. Sok esetben szakmatanításra és munkahely biztosításra is sor kerül. Az értelmi fogyatékos személy segített önálló életének egyik kritériuma, hogy ne szakítsák ki őt megszokott környezetéből, ne okozzanak törést az életében, saját családjában megszokotthoz életéhez minél hasonlóbb életkörülményeket biztosítsanak, ha csak nincs határozott, attól eltérő elképzelése magának a fogyatékos embernek.¹⁴ A *Sarokház lakóotthon* egyike a három lakóotthon-típusnak, amelyet a Down Alapítvány modellrendszerében kialakítottak. Ez a lakóotthon hosszú előkészítő munka eredményeképpen jött létre. A fiatalok még a szülők és a család segítségével és támogatásával élvezve alakították ki saját önálló életüket. Ez a kis csoport már óvodába is együtt járt, utána az iskolába és a szakképző iskolába. Saját óhajuk volt, hogy együtt maradhassanak.

Érdekes ez a modell olyan szempontból is, hogy a mostani lakókat a véletlen hozta egy csoportba, amikor az óvodában és később az iskolában egy osztályba kerültek. Tehát nem volt semmiféle válogatás, értelmi képességekre vagy anyagi helyzetre vonatkozó kritériumok. Nagyok a különbségek mindkét szempontból, mégis sikerült megvalósítani ezt a lakóotthont. A jobbak segítik a gyengéket, ez egyáltalán nem gond a lakók számára. Sikerült olyan anyagi feltételeket teremteni, hogy a nem tehetős szülőket sem terhelte meg a lakóotthon létrehozatala. Ezzel bebizonyosodott, hogy bármilyen család bármilyen értelmi fogyatékos felnőtt gyermeke megkaphatja, elérheti ezt a szolgáltatást.¹⁵

Történetek a Sarokház lakóinak életéből (lásd. Melléklet)

5.3.2. A gyámhatóság eljárása

A Ptk. 2:36. § rendelkezik a gondnok tevékenységének felügyeletéről; e szakasz (1) bekezdése kimondja, hogy *a gondnok tevékenységét a gyámhatóság felügyeli*; a (2) bekezdés rögzíti, hogy a gondnok *a működéséről és a gondnokolt állapotáról a gyámhatóság felhívására bármikor*, egyébként az éves számadással együtt köteles beszámolni a gyámhatóságnak.

A Gyer. XVIII. Fejezete (140-143. §) „A gyám és a gondnok működésének felügyelete és irányítása” cím alatt a gondnokság ellátásával kapcsolatos indokolt kiadások és költségek megtérítéséről, az eseti gondnok és az ügygondnok jelentéstételi kötelezettségéről, az eseti gondnok és az ügygondnok munkadíjáról, valamint arról rendelkezik, hogy a gyámhatóság dönt a gondnok felmentéséről és elmozdításáról, amely esetekben egyúttal új gondnokot is rendel. Jelen ügy szempontjából különösen nagy jelentőséggel bír a felügyelet és irányítás körében a Gyer. 140. § (2) bekezdése, amely szerint a gyámhivatal – a számadási kötelezettségtől függetlenül – *oron kívül felvilágosítást kér (...) a gondnoktól (...) a gondnokolt helyzetéről és ellátásáról, ha a hozzá beérkezett jelzés, bejelentés vagy saját észlelése alapján azt indokoltnak tartja*. A gyámhatóság vezetője tájékoztatásában nem tért ki arra, hogy a Down Alapítvány jelzése és bejelentése – amelynek nem feltétele a Ket. szerinti ügyféli minőség – alapján kért-e oron kívül tájékoztatást az ügyben érintett gondnokolt gondnokától; arra sem tért ki a gyámhatóság vezetője, hogy amennyiben nem kért tájékoztatást a gondnoktól, azt mire alapozva nem tartotta indokoltnak. Álláspontom szerint a gyámhatóság mulasztott akkor, amikor az Alapítvány jelzése alapján felügyeleti jogkörében eljárva nem kért a gondnoktól a cselekvőképességet kizáró gondnokolt lakhatásának meghatározására, megváltoztatására vonatkozó tájékoztatást. E mulasztás következtében ugyanis kérdésként merül fel, hogy a gyámhatóság mi alapján tudott arról meggyőződni, hogy *„a gondnok kötelezettségének a Ptk.-ban, valamint a Gyer.-ben foglalt előírásoknak megfelelően eleget tett eddig”*, illetve, hogy a gondnoknak a gondnokolt lakhatása megválasztásával kapcsolatos döntése, eljárása a gondnokolt érdekeit nem sérti súlyosan, vagy nem veszélyezteti, és így az nem vonná esetleg maga után a gondnok elmozdítását.

¹⁴ <http://www.downalapitvany.hu/node/275> letöltés: 2015.06.15.

¹⁵ <http://www.downalapitvany.hu/node/280> letöltés: 2015.06.15.

Figyelemmel kell lenni arra is, hogy a jelzést a Down Alapítvány azon gyogyopedagógus munkatársa tette, aki nap, mint nap – mind szakmailag, mind emberileg – figyelemmel kíséri a gondnokolt fejlődését és állapotát; a beadványból kitűnik, hogy a gyogyopedagógus jól ismeri az érintett személyt. A szakember véleménye alapján a gondnokolt fejlődését támogatná a lakásotthonba való költözése, ahol támogató környezet segítségével az önálló életvitellel kapcsolatos további készségeket sajátíthatna el. A szakember kitért arra is, a gondnokolt többször mondta, hogy lakásotthonba szeretne költözni, és ilyen irányú felkészítő tréningen is részt vett. A jelzés alapján azonban a gondnokolt gondnoka mindezt nem támogatja, figyelmen kívül hagyva a gondnokolt legfőbb érdekét és véleményét, gátat szabva a gondnokolt – szakmailag is megalapozott és támogatott – további fejlődésének. Különös tekintettel a Ptk 2:22. § (3) bekezdésére, amely kimondja, hogy *a gondnoknak a véleménynyilvánításra képes cselekvőképtelen nagykorú kívánságát az őt érintő jognyilatkozata megtétele előtt meg kell hallgatnia és lehetőség szerint figyelembe kell vennie.*

Véleményem szerint – és a beadványban előadottak alapján – a gondnoknak ez a döntése a gondnokolt érdekeivel szemben áll, így felmerül a gondnok és a gondnokolt közötti érdekellentét, vagy a súlyos érdeksérelem, illetve veszélyének gyanúja, amelynek körülményeit a gyámhatóságnak felügyeleti jogkörében tisztázni kell. A gyámhatóság a Down Alapítvány jelzése alapján azonban arról sem győződött meg, hogy a gondnokolt lakhatásának megválasztásában felmerült-e érdekellentét a gondnokolt és a gondnok között. A Ptk. 6:20. § (1) bekezdése erre az esetre úgy rendelkezik, hogy a gyámhatóság *eseti gondnokot* rendel, ha a gondnok érdekellentét miatt nem járhat el. A Gyer. vonatkozó rendelkezése szerint¹⁶ a gyámhivatal, ha érdekellentét áll fenn a gondnokság alatt álló személy és törvényes képviselője között, *eseti gondnok útján gondoskodik (...)* a gondnokolt képviseléről, kivéve, ha kizárólag a (6) bekezdés szerinti intézkedés megtétele szükséges. A fentiekén túl, a Ptk. (...) 6:20. §-ában meghatározott egyéb esetekben az (...) eseti gondnokot a gyámhivatal rendeli ki. A (6) bekezdés rögzíti, hogy (...) a gondnokság alatt álló személy és a törvényes képviselője közötti érdekellentét esetén – más szerv megkeresésére – a gyámhatóság a meghallgatás során gyakorolja a törvényes képviselőnek a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvényben meghatározott jogait.

A Ket. 51. § (2a)-(2c) bekezdései szerint, ha az ügyfél cselekvőképtelen, személyes nyilatkozattételre csak akkor hívható fel, ha a nyilatkozatától várható bizonyíték más módon nem pótolható és ehhez a törvényes képviselője hozzájárul. A cselekvőképtelen személyt indokolt esetben a lakcímén kell meghallgatni.

Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az, aki korlátozottan cselekvőképes vagy szellemi, valamint egyéb állapota miatt korlátozottan képes megítélni a nyilatkozattétel jelentőségét, nyilatkozattételre csak akkor hívható fel, ha nyilatkozatot kíván tenni és a törvényes képviselője ehhez hozzájárul.

A nyilatkozat megtételére cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes ügyfél esetén csak a törvényes képviselő jelenlétében kerülhet sor. Írásbeli nyilatkozat esetén a törvényes képviselő a nyilatkozatot aláírja.

A Ket 51. § (2d) bekezdése arról rendelkezik, hogy *ha az ügyfél és törvényes képviselője között érdekellentét van, a törvényes képviselőnek a (2a)-(2c) bekezdésben meghatározott jogait a gyámhatóság gyakorolja.* Ha az ügyfél a törvényes képviselőjével szemben terjeszt elő kérelmet, az érdekellentét fennállását meg kell állapítani. *A gyámhatóság a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes személyt törvényes képviselője jelenléte nélkül is meghallgathatja, ha az a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes személy érdekében áll.*

¹⁶ Gyer. 10. § (5) bekezdés

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a gyámhatóság eljárásával – miszerint nem győződött meg arról, hogy a kizáró gondnokság alatt álló gondnokolt és gondnoka között a gondnokolt lakásonthonba való költözése kapcsán érdekellentét áll-e fenn – a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okozott, továbbá nem felel meg a Magyarország által vállalt, az Egyezmény 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeinek sem.

6. Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében az Ajb. 32. § -a alapján felkérem *Budapest Főváros Kormányhivatala XI. Kerületi Hivatal Gyámügyi Osztály osztályvezetőjét*, hogy a jelentésben foglaltakra tekintettel

- felügyeleti jogkörében eljárva tisztázza annak körülményeit, hogy áll-e fenn érdekellentét a gondnok és a gondnokolt között a gondnokolt lakhatásának meghatározása kérdésében;
- amennyiben érdekellentét áll fenn a gondnok és a gondnokolt között tegye meg a szükséges intézkedéseket;
- a gyámhatóság eljárása – különös tekintettel a gondnokolt meghallgatása – során fordítson kiemelt figyelmet a gondnokolt egyedi igényeire és szükségleteire; adott esetben döntése meghozatala előtt kérje a gondnokolt számára ismerős szakemberek (pl. gyógypedagógus) közreműködését;
- nyújtson teljes körű tájékoztatást a gondnok számára a fogyatékos személyeket egyaránt megillető önálló életvitel, a közösségi életben való részvétel emberi jogi vonatkozásairól, jogszabályi háttéréről.

Budapest, 2015. július

Székely László sk.

Melléklet

Történetek a Sarokház lakóinak életéből

Cili: „Szeretek itt lenni, ez az otthonom. Itt az történik, amit én szeretnék, úgy élek, ahogy én kigondoltam. Otthon gyerek vagyok, úgy élek, ahogy a szüleim szeretnék.”

Tom: „A szüleim féltettek, hogy hogyan fogom megállni a helyemet. Ma már tudok vásárolni, kicsit főzni. Hamarosan dolgozni fogok. Remélem, megélek a fizetésemből.”

Ancsa mamája: „Mint szülő mindaddig nagyon akartam ezt a lakóotthont, amíg a költözésre nem került a sor. Akkor elbizonytalanodtam. Hogyan fog Ancsa élni nélkülem? Naponta többször is felhívtam és kezdetben kissé sértődötten, később már örömmel hallottam, hogy nincs rám szüksége.”

Vili mamája: „Kishitűek vagyunk, nem akarjuk elhinni, hogy a gyerekünk nélkülünk is boldogul. Persze segítségre van szükségük, de jobb, ha már most megtanulják, hogy azt a segítséget nem csak tőlünk, a szüleitől kaphatják meg. Hiszen mi nem leszünk örökké mellettük.”

Zoli édesapja: „Szerencsénk van, hogy a Down Alapítványnak sikerült ezt a lakóotthon programot beindítania. Enélkül a sérült fiatalok vagy egy állami intézetbe mehetnének vagy otthon élnének az egyre idősödő szüleikkel; látunk ilyen eseteket: évekig ki sem lépnek a házból. Itt meg boldogan élik a saját életüket.”¹⁷

¹⁷ <http://www.downalapitvany.hu/node/280> letöltés: 2015.06.15.