



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

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-2123/2017. számú ügyben  
Előzmény: AJB-6348/2016.

Érintett szerv: Dr. Piróth Endre Szociális Központ, Táplánypuszta

2017.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2123/2017. számú ügyben**

**előadó: dr. Borza Beáta  
dr. Csikós Tímea  
dr. Kiss Bernadett**

## **1. Az eljárás megindítása, előzmények**

2016 őszén a Dr. Piróth Endre Szociális Központ Táplánypusztai Telephelyén (9086, Táplánypuszta, a továbbiakban: Intézmény) élő ellátottak csoportja az intézmény működését, illetve az intézmény vezető munkatársainak magatartását, valamint az intézményben tapasztalt higiéniai körülményeket és embertelen bánásmódot kifogásoló panaszbeadvánnyal fordult Hivatalomhoz. A beadványukban azt írták, hogy az intézményben nagy a korrupció, a vezető beosztású munkatársak a saját javukra gazdálkodnak az intézmény vagyonával és javaival. Jelezték továbbá, hogy ritkán van fürdetés, mosás és takarítás, ami különösen a nyári hőségben elviselhetetlen lakhatási körülményeket idéz elő, de az időjárástól függetlenül is elfogadhatatlan gyakorlat a kiszolgáltatót, magatehetetlen emberekkel szemben. A lakókat feltűnően gyakran érő, rejtélyes intézményi balesetekre is tartalmazott utalásokat a beadvány.

A panaszbeadványban foglaltak alapján AJB-6348/2016. ügyszámon indított vizsgálat keretében az Intézmény működési gyakorlatát érintő helyszíni vizsgálat lefolytatására kértem fel a fenntartót. A felkérés nyomán elvégzett vizsgálat eredményeit összegző fenntartói tájékoztató levél alapján 2016 decemberében a fenti ügyszámú vizsgálatot lezártam.

2017 márciusában azonban ugyanezzel az Intézménnyel összefüggésben aggasztó sajtóhírek jelentek meg, melyek alapján (ismét) felmerült az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszaállítás veszélye, illetve az Alaptörvényben deklarált fogyatékosággal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének gyanúja, ezáltal *indokoltta vált az Intézmény működési gyakorlatának hivatalból történő, munkatársaim által folytatott helyszíni látogatással egybekötött utóvizsgálata*. A betegellátás körülményeinek, a vonatkozó dokumentumok megtekintésének lehetősége, valamint az ellátást veszélyeztető problémás kérdéseket érintő valóságos helyzetkép felvázolása érdekében *az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése értelmében hivatalból vizsgálatot indítottam, melynek keretében a 21. § (1) d) pontjában foglaltak alapján munkatársaim előzetes bejelentés nélküli helyszíni vizsgálatot tartottak az Intézményben.*

## **2. Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* [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.”];
- *A kínzás és az embertelen, megalázó bánásmód tilalma* [Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés „Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgátságban tartani. Tilos az emberkereskedelem.”];

- *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, fogyatékoság, 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 (a továbbiakban: Ptk.)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.)
- A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Sznyr.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (a továbbiakban: SzCsM rendelet)
- Az egyes központi hivatalok és költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) Kormányrendelet

### 4. A megállapított tényállás

#### 4.1. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

A Szociális-és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SzGYF) Győr-Moson-Sopron megyei kirendeltségéhez tartozó állami fenntartású intézményben 2017. március 28-án folytattak előzetes bejelentés nélküli helyszíni vizsgálatot munkatársaim. A vizsgálatot az elmúlt hónapokban az otthonnal kapcsolatos sajtóhírek (tűzeset és halálesemények) és a rendszeres időközönként érkező egyedi panaszbeadványok indokolták.

A helyszíni vizsgálat egy időben, de attól függetlenül az intézményben a SzGYF megyei vezetősége állománygyűlést hívott össze, a közeljövőben végrehajtandó működésbeli változások (kitagolás) bejelentése céljából, így a biztos munkatársainak nemcsak az intézmény bejárására volt lehetőségük, hanem valamennyi intézményi dolgozóval is találkozhattak.

Az intézmény ápolást-gondozást nyújtó intézményi ellátást biztosító pszichiátriai betegek otthona, amely 2013. január 1-jével került a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság fenntartásába a jogelőd Győr-Moson-Sopron megyei Intézményfenntartó Központtól.

A bekért és áttanulmányozott intézményi dokumentációval összefüggésben rögzítendő, hogy az intézmény ideiglenes hatályú működési engedéllyel rendelkezik, a bejegyzés hatályának záró időpontja 2018. december 31. Az erről szóló kormányhivatali határozat<sup>1</sup> indokolásából kitűnik, hogy az előző, 2016. december 29.-én kiadott határozattal történt bejegyzés is – a

<sup>1</sup> A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal GYC-01/171-4/2017. iktatószámú határozata

személyi és tárgyi feltételek hiánya miatt -, ideiglenes hatályú volt (záró dátuma: 2016. december 31.), és a működést engedélyező szerv egy jogszabályi kedvezmény általi lehetőséggel élve<sup>2</sup> hosszabbította meg 2018. december 31-éig.

Az intézményben a táplánypusztai székhelyen 350 férőhelyen pszichiátriai betegeket, szenvedélybetegeket és felnőtt korú értelmi fogyatékos és demenciában szenvedő idős személyeket látnak el, a Koroncó-Zöldmajor telephelyen 50 férőhelyen fogyatékos személyek ápolását végzik. Az intézményben 2015. november 30-tól nemcsak ápolási-gondozási osztályok működnek, hanem egy ún. *speciális megfigyelő részleg* is működik, ahol az átmenetileg súlyosan instabil pszichés magatartásuk miatt különös figyelemre igényt tartó ellátottakat gondozzák.

Munkatársaim a látogatás során az intézmény minden gondozási egységét megtekintették. A szociális központ egy csaknem száz éve épült kastélyépületből, egy 2003-ban épült új épületből és több kiszolgáló épületből áll, valamint egy kétfős lakóegység is a területéhez tartozik. Az épületeken belül gondozási egységek és gondozási csoportok szerint helyezik el a betegeket, összesen hat gondozási egységen és egy részlegen végeznek ápoló-gondozó tevékenységet. A gondozási egységek több épületben kaptak helyet, amelyek megközelítése az épületek közötti udvarokon, parkosított területeken keresztül lehetséges.

Az épületek elhelyezkedéséből adódóan mind az udvarnak, mind az intézményt övező falnak vannak olyan részei, amelyek nem beláthatóak, nehezen áttekinthetőek, ezért a lakók intézményen belüli szabad mozgásának megnyugtató biztosítása, az esetleges balesetek, káresetek megelőzése nem, vagy csak nehezen megoldható feladatot jelent az intézményben dolgozók számára, ami állandó veszélyforrásként értékelhető. A látogatás során munkatársaim megtudták: a használhatatlanná vált épületben a tűz kitörésekor az jelentette a legnagyobb problémát, hogy a távolság és a félreeső elhelyezkedés miatt a többi épületben tartózkodók nem érzékelték időben sem a tűz kitörését, sem az ott tartózkodók segítségkérését. Ugyancsak a „láthatatlanság” miatt juthatott ki az a lakó is az intézmény kerítésének egyik szakaszán átmászva, akit később holtan találtak az intézmény közelében. Ezekről az eseményekről szólnak azok a sajtóhírek is, amelyek vizsgálatom indításában is szerepet játszottak.

A Győr-Moson-Sopron megyében élők ellátására létesített intézmény komplex ellátást nyújt az önmaguk ellátására nem vagy csak segítséggel képes felnőtt korú betegeknek, 177 női és 176 férfi ellátott gondozását végzik, akik többsége (184 fő) 46-65 év közötti.

A tömör fallal körülvett intézménybe portaszolgálat ellenőrzi a belépést, a látogatók számára az intézmény minden nap nyitva áll télen 10-17 óráig, nyáron 10-19 óráig. A látogatók fogadására a közösségi helyiségekben, illetve a szobatársak beleegyezése esetén a lakószobákban van lehetőség. A hozzátartozókkal való személyes kapcsolattartásra telefonon is lehetőség van az intézmény nyilvános telefonkészülékei segítségével, csupán abban az esetben korlátozzák a látogatást, ha a látogató a viselkedésével megzavarja az otthonban lakók nyugalma.

A kastélyépületben található, nagy belmagasságú helyiségekben 9-12 ágyas lakószobákat alakítottak ki, amelyekhez közös helyiségek csatlakoznak (WC, társalgó, fürdőszobák). A lakószobákban a gondozottak csak kevés esetben helyezték el a saját használati tárgyaikat, ennek részben az az oka az intézményvezető tájékoztatása szerint, hogy nagyon kevés lakó rendelkezik személyes tárgyakkal, esetenként alsó-és felsőruházattal, valamint tisztálkodó szerekkel történő ellátásukról is az intézmény gondoskodik. Ugyancsak a központi, kastélyépületben helyezték el az irodákat, itt történik az ellátottak napi gyógyszerelésének előkészítése – amelyet egy szociális gondozó végez – és itt található az intézményt ellátó főzőkonyha is. A dohányzás, miként az alkoholfogyasztás is, az intézmény egész területén tilos – illetve az előbbi kizárólag az erre kijelölt helyen engedélyezett –, azonban a házirendben foglalt előírás betartásának a dolgozók nem minden esetben tudnak érvényt szerezni a lakók rossz mentális állapotából eredő korlátozott

---

<sup>2</sup> Az Sznvr. 50. § (1) bekezdése ugyanis kimondja, hogy a működést engedélyező szerv a 2016. december 31-én vagy azt követően hatályukat veszítő ideiglenes hatályú bejegyzések hatályát hivatalból, kizárólag ellátási érdekből 2018. december 31-éig más jogszabályi felhatalmazás hiányában is meghosszabbíthatja, ha a fenntartó benyújtja a határozatlan vagy határozott idejű bejegyzéshez szükséges feltételek megteremtésére vonatkozó szakmai tervét.



együttműködési készség miatt. A kastélyépület előtti tér, illetve a főépületet övező fás, parkosított terület a lakók kedvelt tartózkodási helye, ahol intézményvezetői jóváhagyással arra is lehetőség van, hogy a lakók kisebb termetű, oltott kutyáikat tartsák. A parkban található egy két fő számára kialakított kisebb lakóegység is, ahol az ombudsman munkatársainak látogatásakor egyedül élt egy lakó. Ez az épület – ahogy a telephely körül található füvesített, kiépített sétatutakkal rendelkező park is – nem tekinthető át a főépületből, illetve sem az épületeket övező park, sem a lakóegységektől távol elhelyezkedő kerítés folyamatos figyelemmel kísérése nem megoldott annak ellenére, hogy a korlátozó intézkedések alatt nem álló lakók szabadon vehetik igénybe az épületek körül található zöldterületeket rekreációs célokra.

A *speciális részleg* egy ajtóval (kulcsra zárt) lezárt folyosórész a C épületszárny földszintjén, ahol három, maximálisan 15 fő elhelyezését lehetővé tevő lakoszoba található. Az akadálymentesen kialakított, koedukált vizesblokkal felszerelt, négy irányból megközelíthető részleghez egy nővérszoba kapcsolódik. A részleg alapvető célja, hogy a pszichés betegségük miatt veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsító lakók esetében lehetőséget biztosítsanak a többi ellátottat is veszélyeztető krízishelyzetek megelőzésére, illetve a sürgős intézeti gyógykezelést nem igénylő betegek fokozott obszervációjára annak érdekében, hogy mielőbb stabilizálódjon a pszichés állapotuk.

A részlegre valamennyi gondozási egységről kerülhetnek be lakók, amennyiben veszélyeztető magatartásuk miatt ez indokolt. A speciális részlegre kerülés oka lehet például a házirend súlyos megsértése azáltal, hogy az ellátott nagy mennyiségű alkoholt fogyaszt, és agresszív viselkedést tanúsít a társai vagy a gondozók felé, őket bántalmazza, vagy az intézmény tárgyait oly módon rongálja, hogy azzal az ellátottak testi épségét veszélyezteti. Szintén a részlegre helyezik el a lakókat, ha az eltávozásukat követően közterületen tanúsított veszélyeztető magatartásuk miatt rendőrségi vagy egyéb bejelentés miatt szállítják vissza az intézménybe. Az ellátottak többes diagnózisából adódóan abban az esetben is indokolt lehet a speciális részlegre kerülés, ha a gondozott folyamatosan megfélemlíti, zaklatja a lakótársait, esetleg öngyilkossági készletés, vagy egyéb krízisállapot miatt fokozott megfigyelése válik szükségessé. Kivételes esetben – saját kérésre, az intézmény pszichiáter szakorvosával folytatott személyes beszélgetés után – a gondozottak a fentiek hiányában is kérhetik felvételüket a részlegre, ebben az esetben azonban csak az elhelyezésük valósul meg a speciális részlegben, egyéb terápiás gondozásuk az eredeti gondozási tervükben megfelelően, korlátozó intézkedések alkalmazása nélkül történik. A részlegre kerülés rendjét, a lakó által tanúsított veszélyeztető állapot észlelésekor követendő protokollt megfelelően szabályozzák a részleg szakmai programjában és a korlátozó intézkedések alkalmazásának rendje is megfelel a jogszabályi előírásoknak.

A helyszíni vizsgálat során 12 fő tartózkodott a speciális részlegben, ahonnan csak orvos, ápoló vagy mentálhigiénés munkatárs kíséretében távozhattak azok, akik számára a részlegben történő elhelyezés a korlátozó intézkedések végrehajtásának egyik lehetséges helyszíneként szolgált. Dokumentációjukat megfelelően vezették, a korlátozó intézkedések elrendelésének és ezek felülvizsgálatának feltüntetése a jogszabályoknak megfelelően történt az esetükben. Látogatásunkkor egy ellátott tartózkodott a részlegben a saját kérelmére, a többi gondozott számára a pszichiáter szakorvos engedélyezheti a távozást a veszélyeztető magatartás megszűnése vagy a megfigyelést igénylő terápia-módosítás eredményes befejezését követően. Esetükben a törvényes képviselőt és az ellátottjogi képviselőt megfelelően tájékoztatták a korlátozó intézkedések elrendeléséről és fenntartásáról.

A lakók egészségügyi ellátásáról az intézményben dolgozó főállású pszichiáter szakorvos (heti 40 órában rendel, naponta 8.00-16.00 között) és hetente két napon házi orvos gondoskodik. A lakók számára a szakorvosi rendelésekre, szűrővizsgálatokra történő eljutást a győri kórházba és szakrendelőbe biztosítják. Valamennyi ellátott számára biztosított az inkontinencia esetén szükséges testközeli gyógyászati segédeszközökhöz, valamint a speciális kötszerekhez való térítésmentes hozzájutás lehetősége.

A lakók megfelelő elhelyezését a látogatás időpontjában nagymértékben korlátozta az a körülmény, hogy *2017 januárjában egy tüzeset miatt<sup>3</sup> használaton kívül kellett helyezni az intézmény egyik épületét*, és az intézmény 100%-os kihasználtsága miatt csak úgy tudták megoldani a lakók ellátását, hogy több 6 főnél több gondozottat is befogadó lakószobát alakítottak ki, de az épületek kialakítása miatt 9, 12 és 15 főt is el kellett helyezni egy-egy szobában. A legnagyobb, ilyen ideiglenes lakóteret az egyik épületszárny közösségi helyiségéből alakították át, ahol *elkülönítés nélkül helyezték el férfiak, nők és párok fekvőhelyeit*.

A férőhelyek ilyen jellegű eloszlása tehát nemcsak a jogszabályokban előírt egy főre jutó négyzetméter-férőhelynek nem felel meg, de nem teszi lehetővé azt sem, hogy a gondozottak minimális személyes teret alakítsanak ki maguk körül. A szűkös elhelyezést jól példázza, hogy az egyik lakószobában az ágyak elhelyezését csak úgy lehetett megoldani, hogy a fekhelyet közvetlenül a beépített szekrények ajtaja előtt helyezték el, de arra is volt példa, hogy a gondozottak ágyait közvetlenül a szobában elhelyezett kézmosó előtt, a kézmosónál összegyűjtött poharakat és az egyéb ápolási kellékeket tartalmazó tárolóval egy légtérben helyezték el.

Az intézmény saját főzőkonyhával rendelkezik, a gondozottak egészségügyi szükségleteinek megfelelő napi ötszöri étkeztetést biztosítják minden ellátott számára. A lakók – részben önköltséges jelleggel – fodrász és pedikűrös szolgáltatását is igénybe vehetik. Az intézményben üzemelő büfé hatalmas népszerűségnek örvend a lakók körében: sós és édes rágcsálnivalók, kekszek, gyümölcsök széles kínálatát és kifogyhatatlan mennyiségű kávé nyújt a vevőknek, elfogadható, átlagos piaci árakon és minőségben.

Kérdésünkre elmondták, hogy az egészségügyi problémák megelőzése érdekében a gondozók tájékoztatják a büféseket a „törzsvásárlóik” diétás és egyéb speciális szükségleteiről, akik csakis ezen igényeknek megfelelő termékekkel szolgálják ki a lakókat.

Az integrált intézményi jogviszony igénybevétele az ellátást igénylő személy, vagy törvényes képviselője kérelmére történik, amelyhez három hónapnál nem régebbi pszichiátriai szakvéleményt kell mellékelni. Az előgondozás keretében tájékoztatják az igénylőt és hozzátartozóit vagy törvényes képviselőjét az intézményi ellátás keretein belül nyújtott szolgáltatások tartalmáról, a fizetendő térítési díjról (64.000,- Ft), és az ellátás megkezdésének legkorábbi időpontjáról, valamint a házirendről. Szükség esetén – az intézményvezető mérlegelése alapján – soron kívüli elhelyezésre is van lehetőség. Várólistán a látogatáskor 34 férfi és 10 nő szerepelt.

Az intézményvezető megoldandó problémaként jelölte meg az intézmény közelében húzódó főút nem megfelelően szabályozott forgalmát, amely sorozatosan balesetveszélyes helyzeteket teremt a lakók és az ott dolgozók számára.

Továbbá hasonló, az intézmény környezetével kapcsolatos nehézségként számolt be arról is, hogy az intézménytől néhány méterre található tanyasi lakóházakban élő személyek rendszeresen próbálkoznak a kellő belátási képességgel nem rendelkező gondozottak számára hátrányos adásvételi ügyletek lebonyolításával, amely során esetenként tiltott tárgyak is bejuthatnak az intézménybe.

*A fenntartó képviselőjében jelen lévő megyei kirendeltség-vezető és az intézmény vezetőjének moderálásával zajló állománygyűlésen részt vett egyik munkatársam is, a folyamatban lévő ombudsmani vizsgálattal összefüggésben az elhangzottakból a következőket indokolt megjegyezni.*

Első körben *az intézményvezető asszony rövid tájékoztatást nyújtott a dolgozói állomány összetételéről: jelenleg 26 üres álláshely van, 4 fő tartósan távol, 4 fő felmentési idejét tölti, ebben az évben 3 fő ment nyugdíjba és 8 fő közfoglalkoztatottként dolgozik. Ugyancsak tájékoztatott arról, hogy a túlórákat kifizették, az álláshelyeket folyamatosan hirdetik, a munkaruházatot a BVOP-val kötött megállapodás útján szerzik be.*

Belső ellenőrzéssel összefüggésben szó esett a Katasztrófavédelem legutóbbi ellenőrzéséről, a 2017. januári tüzeset kapcsán annak okát azonban ismeretlenként jelölte meg. A

<sup>3</sup> <http://www.origo.hu/itthon/20170107-kigyulladt-egy-szanatorium-taplanypusztan-tuz-idosek-fekvobeteg-mentes-gyor-moson-sopron-megye.html#>

tárgyi eszközök pótlása folyamatban van, ugyanakkor *a lakók elhelyezésének kényszermegoldása hosszú távon elfogadhatatlan.*

Felmerült továbbá az dolgozók számára biztosított *ingyenes továbbképzések lehetősége,* valamint az egyik *legnagyobb intézményi problémaként a lakók alkoholfogyasztása.*

*A fenntartó képviselője a januári tűzesettel kapcsolatban elmondta, hogy a Katasztrófavédelem szakértői szerint adott helyzetben a dolgozók reagálása, helytállása példaértékű volt, az ingatlan azonban időzített bombaként ketyeg azóta is, a költségvetésbe terveznek modernizálást, valamint idővel – vagyis a rendőrségi vizsgálat lezárultát követően – a biztosító is fizetni fog.*

Végül a fenntartó *ezen az ülésen jelentette be az Intézmény dolgozói számára az Intézmény részvételét az intézményi férőhelyek kiváltását célzó programban(kitagolás), amely a székhely és a telephely intézményt is érinteni fogja.*

A gyűlés végén az egyebek napirendi pontban is leginkább *a kitagolással és az ápolói létszámbiánnnyal kapcsolatos kérdések merültek fel,* mellyel összefüggésben *az intézmény közelében húzódó főútvonal balesetveszélyességét, a zebrás/lámpás kereszteződés szükségességét hangsúlyozták* dolgozók, vezetők egyaránt.

#### **4.2. A megkeresett szerv válasza**

Mind a helyszíni vizsgálat napján tartott állománygyűlésen, mind az intézményvezetővel folytatott beszélgetés során súlyos, megoldandó problémaként került említésre - egyebek mellett -, az intézmény közelében húzódó 81-es számú főút forgalma, amely sorozatosan balesetveszélyes helyzeteket teremt az Intézményben lakók és az ott dolgozók számára.

Tekintettel arra, hogy a felvetett probléma jogi megítélését, az ombudsmani álláspont kialakítását a lehető legszélesebb körű tájékozódásra szükséges alapozni, a 81-es főút érintett szakaszával kapcsolatos körülmények tisztázása érdekében megkerestem a Magyar Közút Nonprofit Zrt. Győr-Moson-Sopron Megyei Igazgatóságának (a továbbiakban: Társaság) vezetőjét.

A megkeresésben arról érdeklődtem: érkezett-e a Társasághoz lakossági, önkormányzati, vagy intézményi jelzés a 81-es számú főút Töltéstava-Táplánypusztá kereszteződésének balesetveszélyességével összefüggésben, s ha igen, milyen intézkedéseket tettek ezekkel kapcsolatban. Megkérdeztem azt is, hogy készítettek-e hatásvizsgálatot az érintett útszakasz balesetveszélyességének felmérése érdekében, s ha nem, mikor tervezik ezt elvégezni.

Tájékoztatót kértem továbbá az esetlegesen már elvégzett felmérés eredményéről, és az ennek alapján tett, vagy tenni tervezett intézkedésekről, valamint arról, hogy a főútvonalon közlekedők nagy sebességére, a kétoldali útelágazások és buszöblök általi bonyolult forgalmi helyzetekre, továbbá az út menti Intézmény lakóinak kiszámíthatatlan pszichés/egészségügyi állapotára is tekintettel, milyen alternatív megoldási lehetőségek, forgalomszabályozó eszközök állnak a Társaság rendelkezésére az érintett útszakasz biztonságosabbá tétele érdekében.

Végezetül a megyei igazgató tájékoztatását kértem arra vonatkozóan is, hogy a környék lakossága (a helyi önkormányzat, az Intézmény vezetősége) milyen módon segítheti elő ezen intézkedések megtételét, milyen feltételek fennállása szükséges a forgalomszabályozás optimális megoldásának megvalósításhoz.

A megkeresésemre adott válaszból kiderül, hogy *a Társasághoz érkeztek jelzések az Intézmény részéről (is), és ezek alapján a rendőrhatalósággal közös helyszíni egyeztetések során vizsgálták a balesetek közvetlen okait és a beavatkozás szükségességét. A forgalmi rend felülvizsgálatokat és a helyszíni egyeztetéseket követően a jelenlegi forgalmi rend szerint a 70 km/óra sebességkorlátozás és a „Gyalogosok” veszélyt jelző tábla hívja fel a járművezetők figyelmét a gyalogosmozgásra, melyet az optikai fokozás érdekében kiemelt sárga háttérrel helyeztek el, továbbá a burkolatra festették a KRESZ 158/b ábra szerinti „Gyalogos veszély”-re vonatkozó útburkolati jelet is.*

Válaszához a megyei igazgató csatolta az intézményvezetővel történt levélváltásokat igazoló iratmásokat is. Ezekből kitűnik, hogy jelezték: az Intézmény lakóinak biztonságát nem elsősorban forgalomszabályozási beavatkozással, hanem a legnagyobb biztonsággal a főút mellé megépített járda kialakításával lehetne fokozni. Az intézményvezetőnek címzett levelek egyikében azt is rögzíti a Társaság, hogy sem a gyalogjárda sem a közvilágítás kiépítése nem közútkezelői feladat, mindkettő a közigazgatásilag illetékes önkormányzat hatáskörébe tartozik. Megjegyzi azt is, hogy jelentős anyagi ráfordítással megvalósított forgalomtechnikai beavatkozások csak annyiban vezetnek eredményre, amennyit a jogkövető autósok azokból betartanak, a KRESZ szabályok betartásának ellenőrzése, illetve számonkérése pedig rendőrhatalósági jogkör.

Az igazgató arról is tájékoztatott, hogy a kérdéses útkereszteződés jobb oldalán, a buszmegállójánál meglévő járda állapotától függetlenül segíti a gyalogosmozgást, ugyanakkor a Győr-Székesfehérvár forgalmi irányban lévő buszmegállóhoz egyáltalán nem vezet járda, itt csak a főúton közlekedhetnek a gyalogosok. Az úton átkelő gyalogos forgalomnak nincs határozott keresztezési helye, a gyalogosok gyakorlatilag szándékaik szerint, szabadon közlekednek, az igazgató álláspontja szerint a balesetek bekövetkezése erre (is) visszavezethető.

Levelében azt írta: *„Megítélésünk szerint a jelenlegi adottságoknak a meglévő forgalmi rend megfelel, de a Megyei Igazgatóságunk nyitott további, a közlekedés biztonságát javító beavatkozások keresésére, tervezés közbeni egyeztetésekre, esetleg konkrét feladatkörünkön túl eső beavatkozások költségviselésére, amennyiben arra a Társaságunk a központi finanszírozás keretében lehetőséget biztosít.”*

Az Intézmény által kért kijelölt gyalogos átkelőhely létesítésének feltételeit rögzítő jogszabályi előírások alapján az igazgató forgalombiztonsági szempontból a kért gyalogos átkelőhely létesítését nem támogatja.

A hivatkozott előírások szerint ugyanis *„Lakott területen kívül gyalogos-átkelőhelyet kijelölni csak rendkívüli esetben szabad. A kijelölt gyalogos-átkelőhely térségében 60 km/óra sebességkorlátozást és jelzőtáblával, valamint záróvonallal is jelzett előzési tilalmat kell elrendelni, továbbá kötelező a „Gyalogosátkelés” veszélyt jelző tábla (KRESZ 83. ábra) elhelyezése. A kijelölt gyalogos-átkelőhelyre további útburkolati jelekkel (KRESZ 158/a és 158/b ábrák) is fel kell hívni a figyelmet.”*<sup>4</sup>

Továbbá: *„A települési önkormányzat a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. §-ában foglaltakkal összhangban gondoskodik a gyalogos-átkelőhelyek megvilágításáról, a gyalogos-átkelőhelyhez vezető szilárd burkolatú járda, a gyalogút, a kerékpárút és gyalogos-felállóhely, a kiemelt szegélyen vagy padkán kívüli gyalogos korlátok, az egyéb gyalogos biztonsági berendezések létesítéséről és fenntartásáról, valamint a gyalogosok részére szolgáló vasúti gyalogos-átkelőhely és a kizárólag kerékpárosok közlekedését szolgáló vasúti átjárók létesítéséről.”*<sup>5</sup>

Mindezek mellett az igazgató tájékoztatása kiterjed arra is, hogy lehetőség van gyalogos mozgást érzékelő sárga villogó berendezés telepítésére is, de ennek feltétele a megfelelően szabályozott gyalogos mozgás kialakítása, továbbá a közvilágítás kiépítése, hiszen korlátozott látási viszonyok esetén pont a villogó fény okozta káprázás korlátozza jelentős mértékben a járművezetők észlelési képességét.

Végezetül azt hangsúlyozza levelében az igazgató, hogy *„közútkezelői szempontból úgy véljük, hogy nem csak a jogi szabályozás alapján, de a speciális helyzet okán is elengedhetetlen a helyi, akár megyei önkormányzattal történő összefogás is, mert érdemi eredmény kizárólag így érhető el.”*

## **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

<sup>4</sup> Az utak forgalomszabályozásáról és a közúti jelzések elhelyezéséről 20/1984. (XII. 21.) KM rendelet 23.7. pontja

<sup>5</sup> Az utak forgalomszabályozásáról és a közúti jelzések elhelyezéséről 20/1984. (XII. 21.) KM rendelet 2. § (5) bekezdése



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 fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

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

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.

### **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 alkotmánybírói 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.<sup>6</sup> 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 alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.<sup>7</sup> A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.<sup>8</sup>

### **5.2.3. A kínzás és az embertelen, megalázó bánásmód tilalma**

Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése értelmében senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. E cikkhez hasonló szabályokat tartalmaznak az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3-4. cikkei, amely szerint: Senkit nem lehet kínzásnak vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni (3. cikk). A 4. cikk pedig a rabszolgaság, illetve kényszermunka tilalmát fogalmazza meg. A korábbi Alkotmányban e rendelkezés kapcsán szerepelt a hozzájárulás nélküli orvostudományi kísérletek végzésének a tilalma. Az Alaptörvény e rendelkezéseket egyesíti. A kínzás, kegyetlen, embertelen bánásmód alkotmányi szinten történő tilalmának magyarázata a mai európai demokráciákban alapvetően nem a középkori jellegű személyi büntetések alkalmazásának az elkerülése. A strasbourgi esetjogot áttekintve az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkébe ütköző magtartások a következő fő típusokba sorolhatók:

- iskolákban, büntetés-végrehajtási intézetekben alkalmazott testi fenyítések;
- kiadatás, kiutasítás tilalmának garantálása olyan országokba, ahol kínzás, kegyetlen megalázó bánásmód, illetve büntetés alkalmazása merülhet fel;
- egyes bánásmódok erősen hierarchizált szervezet esetében, mint a fegyveres szervezetek;

<sup>6</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

<sup>7</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>8</sup> 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.



– szervezetek, intézmények, ahol az intézmény jellege, rendje folytán nyílnak alkalom a cikk megsértésére (ilyenek az elmeegógyintézetek vagy a büntetés-végrehajtási intézetek).

Az Alkotmánybíróság állásfoglalása<sup>9</sup> alapján a pszichiátriai betegek személyes szabadságát korlátozó eszközök, módszerek, eljárások alkalmazásának feltételeit törvényben kell rögzíteni, ugyanis ennek hiányában nem biztosított kellő mértékben a kínzás, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód tilalmának érvényesülése. E törvényi garanciákat célozta beépíteni az Eütv. 2001. évi módosítása (Eütv. 192. § (2) bekezdés, 10. § (3)-(4) bekezdés).

#### **5.2.4. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal 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, fogyatékossg, 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 fogyatékossgal élöket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéhető 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 élöket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossgal élöket 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 alkotmánybírósági esetjog 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.

#### **5.2.5. 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

<sup>9</sup> Lásd: 36/2000. (X. 27.) AB határozat

felállított és a Bizottság által jelzett kötelezettségeknek. Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetők 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 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 szorosan 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 fogyatékosokkal élő személyek jogainak hatékonyabb szabályozását biztosító rendelkezéseit. A jelen Egyezményben részes államok joga, szerződési, 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 biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – *megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kibírdetett, a fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.*

A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés<sup>10</sup> 31. cikke értelmében a szerződés jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint *tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni.* A fogyatékosokkal 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 fogyatékosokkal élő személy számára, és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása.* Az Egyezmény alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékosokkal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét.*<sup>11</sup> Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékosokkal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottsága 2014 májusában bocsátotta ki az Egyezmény 9. cikkéhez (Hozzáférhetőség) fűzött Általános megjegyzését [General comment no. 2.(2014)]<sup>12</sup>, amely leszögezi, hogy az egyenlő esélyű hozzáférés a fogyatékos személyek számára az önálló életvitel és annak feltétele, hogy a társadalom teljes, valamint egyenértékű tagjai lehessenek. A fizikai környezethez, közlekedéshez, információhoz és kommunikációhoz – beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket –, a nyilvánosság számára nyitva és rendelkezésre álló létesítményekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférhetőség hiányában a fogyatékosokkal élő személyek nem egyenlő esélyekkel vehetnek részt a társadalmi életben.<sup>13</sup>

A dokumentum a részes államok kötelezettségei kapcsán rögzíti, hogy<sup>14</sup>

- a hozzáférhetőség megvalósítását fokozatos végrehajtással is biztosíthatják a részes államok, az akadályok és a korlátok rövid- és középtávú tervek alapján, hatékony módszerrel való lebontásával; mindezt folyamatosan és rendszerezetten, fokozatosan és egyenletes eloszlásban;
- a részes államok kötelesek elfogadni, kihirdetni és monitorozni a nemzeti hozzáférhetőségi standardjaikat; első lépésként egy megfelelő jogi keretrendszert kell kialakítaniuk; a részes államoknak vállalniuk kell a jogszabályok átfogó – hozzáférhetőségi szempontú – vizsgálatát a jogházagok azonosítása és monitorozása, valamint a végrehajtás érdekében;

<sup>10</sup> Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

<sup>11</sup> ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont

<sup>12</sup> [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en) (letöltés 2016.12.05.)

<sup>13</sup> General comment no2 (2014) I.1.

<sup>14</sup> General comment no2 (2014) III.

- a részes államok segítségére lehet a hozzáférhetőségi standardok főáramának olyan meghatározása, amelyek több területet is felölelnek;
- szükséges lenne a hozzáférhetőség minimum követelményeit meghatározni a köz és a magán szféra vállalatai által, a különböző fogyatékossgal élő személyeknek nyújtott szolgáltatásaik vonatkozásában;
- a részes államoknak szem előtt kell tartaniuk a fogyatékossgal alapján való diszkrimináció tilalmát, és amennyiben szükséges, módosítani a vonatkozó jogszabályokat;
- a részes államoknak meg kell vizsgálniuk a közbeszerzési jogszabályukat is annak érdekében, hogy azok tartalmazzák-e a hozzáférhetőség követelményeit;
- a részes államok fogadjanak el akció terveket és stratégiákat a hozzáférhetőség akadályainak azonosítására, határidők meghatározásával és a humán valamint az anyagi erőforrások rendelkezésre bocsátásával.

Az államnak, a társadalom szervezeteinek és tagjainak oly módon kell tevékenységüket végezni, hogy az ne okozhasson olyan károsodást, amely fogyatékossgal kialakulásához vezet, illetve *olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékossgukból fakadó terheik csökkenthetőek.*<sup>15</sup> A tervezési, döntési folyamatok során kiemelten kell kezelni a fogyatékos személyek sajátos szükségleteit, és *figyelemmel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a bárki által igénybe vehető lehetőségekkel csak különleges megoldások alkalmazása esetén élhetnek.* A fogyatékos személyeket érintő döntések során tekintettel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a társadalom és a helyi közösség egyenrangú tagjai, ezért *meg kell teremteni azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik számukra a társadalmi életben való részvételt.*<sup>16</sup>

Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkorai lehetőségeivel összhangban.<sup>17</sup>

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

A CRPD önálló életvitelről és a közösségbe való befogadról 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 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;
- 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;*
- a mindenki számára nyújtott közösségi szolgáltatások és létesítmények azonos alapon hozzáférhetőek a fogyatékossgal élő személyek számára is, és igényeikhez igazítottak.

A Fot. 17. §-a kimondja, hogy *a fogyatékos személynek joga van a fogyatékossgának, 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

<sup>15</sup> Fot. 2. § (1) bekezdés

<sup>16</sup> Fot. 2. § (3)-(4) bekezdés

<sup>17</sup> Fot. 2. § (5) bekezdés



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 maradási, illetve az önálló lakásban vagy lakóotthonban élést, illetve az ezeket elősegítő közösségi alapú szolgáltatásokat (szociális alapszolgáltatások) kell előnyben részesíteni a drágább, tömegmértű 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.

*A Szocvtv. 75. § (1)-(2) bekezdései értelmében támogatott lakhatás a fogyatékos személyek, a pszichiátriai, illetve szenvedélybetegek részére biztosított ellátás, amely az életkornak, egészségi állapotnak és önellátási képességnek megfelelően, az ellátott önálló életvitelének fenntartása, illetve elősegítése érdekében biztosítja a lakhatási szolgáltatást, az önálló életvitel fenntartása, segítése érdekében mentálhigiénés, szociális munka körébe tartozó és egyéb támogató technikák alkalmazásával végzett esztvitelt, az ellátott életkörülményeinek figyelemmel kísérését biztosító kísérő támogatást, az ellátott komplex szükségletfelmérése alapján, erre vonatkozó igény esetén ezen belül az étkezést, az ápolás-gondozást, a fejlesztést, a társadalmi életben való részvételt segítő szolgáltatásokat.*

A lakhatási szolgáltatás legfeljebb hat fő számára kialakított lakásban vagy házban, vagy hét-tizenkét fő számára kialakított lakásban vagy házban, vagy legfeljebb ötven fő elhelyezésére szolgáló lakások, épületek együttesében biztosítható.

*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.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup>

### **5.3.2. Személyi és tárgyi feltételek az ügyben érintett intézményben**

Az intézményben maximálisan engedélyezett ellátotti létszám 410 fő, melyre 193 fő alkalmazottat engedélyeztek az otthon szervezeti és működési szabályzatában. A táplánypusztai, központi székhelyen 350 fő ellátására kaptak engedélyt, míg két külső intézményben további 50 és 10 fő elhelyezésére van lehetőség.

Az integrált intézmény gondoskodik az önmaguk ellátására nem, vagy csak folyamatos segítséggel képes személyek napi legalább ötszöri étkeztetéséről, a lakókat szükség szerint ruházattal is ellátják, valamint a teljes körű ellátás keretében mentálhigiénés gondozást és egészségügyi ellátást is nyújtanak számukra. Az étkeztetés során orvosi javaslatra diétás étrendet is biztosítanak, a személyi higiéné fenntartása érdekében pedig ellátottanként három váltás ágyneműt és tisztálkodó szereket is biztosítanak.

Az egészségügyi ellátás kiterjed a lakók rendszeres orvosi felügyeletére, szükség szerinti ápolásukra, és a szakorvoshoz való eljutásuk megszervezésére, de természetesen gondoskodnak a gyógyászati segédeszközöket igénylő lakók eszközbeszerzéséről is. Az intézmény az intézményi háziorvoson kívül egy fő főállású pszichiáter szakorvost alkalmaz, aki az intézmény székhelyén rendel, a telephelyeket heti egy alkalommal, illetve szükség szerinti gyakorisággal keresi fel.

A szakszerű ellátás érdekében az intézményi házirend tiltja, hogy az otthonban dolgozók és a velük közös háztartásban élő közeli hozzátartozóik az intézmény bármely lakójával tartási, életjáradéki vagy öröklési szerződést kössenek a gondozás időtartama alatt, illetve az annak megszűnésétől számított egy évig.

Az intézményben a lakók és a dolgozók számára hozzáférhető módon, megtekintésre alkalmas helyen szerepel az ellátottjogi képviselő elérhetősége, valamint az intézmény működésével kapcsolatos alapidokumentumokba (SZMSZ, házirend, szakmai program) is betekinhetnek az érdekeltek.

<sup>18</sup> SzCsM rendelet 110/A. § (1) bekezdés

<sup>19</sup> SzCsM rendelet 110/B. § (1) bekezdés

<sup>20</sup> SzCsM rendelet 110/D. § (1)-(2) bekezdései



### 5.3.3. Tűlsúfoltság és az akadálymentesség hiánya

Az otthonban a 2016-ban elfogadott házirend értelmében három épületben hat gondozási egységben és egy részlegen 2,3,4,5,6,8 és 10 ágyas szobákban tervezték kialakítani a férőhelyeket.

Azonban az intézmény egyik épületében élők munkatársaim látogatása idején a hónapokkal korábban történt tüzeset<sup>21</sup> miatt használhatatlanná vált lakóegységek elhagyására kényszerültek. Az itt élőket más alkalmas ingatlan hiányában a meglévő épület emeletén található közösségi helyiségekből kialakított teremszerű szobákban szállásolták el. Az infrastruktúra sajátosságaiból adódóan azonban számukra nem megoldott a nemek szerinti elhelyezés lehetősége, mivel a közösségi helyiségben kialakított szükség-férőhelyeken közös térben helyeznek el idősebbeket és fiatalabbakat, valamint egyedülállókat és párokat egyaránt. A kialakított fekhelyek szeparálása nem megoldott, ugyanakkor az alapterület szűkösége miatt az ágyak közötti közlekedés, a lakók ingóságait tároló szekrények megközelítése és kinyitása is nehézséget jelent.

A helyszíni vizsgálat idején a fenti helyiségekben ideiglenesen elhelyezett lakók a szobájukban tartózkodtak, azonban a folyamatos ki-be járás és a szeparáció hiánya miatt az itt élők nem tudnak nyugodtan pihenni. A házirend értelmében ugyanis az intézmény lakói számára az esti lefekvés ideje nem szabályozott, mindössze arra vonatkozó rendelkezést alkalmaznak, hogy a lakószobákban 22.00 óra után csak közös megegyezéssel lehet rádiót, televíziót és olvasólámpát használni, a közösségi helyiségekben pedig 21.00 óra után csökkentett hangerővel lehet használni a szórakoztató eszközöket.

Ugyancsak nem kellően megoldott a fenti káresemény óta az ideiglenesen elhelyezett lakók számára a hozzátartozóikkal való kapcsolattartás háborítatlan módon történő gyakorlása. Az intézményi házirend értelmében ugyanis a 10-17 (nyáron 10-19) óra közötti látogatási időben eredetileg a közösségi helyiségekben volt lehetőség a látogatókkal való, korlátozás nélküli együttlétre, azonban ez a helyiség a munkatársaim látogatása idején ideiglenesen egy tűlsúfolt lakószobaként funkcionált.

Mindez azt jelenti, hogy az intézmény lakószobáinak egy részében továbbra sem valósul meg a jogszabályban meghatározott egy főre jutó 6 nm-es férőhely-minimum kialakítása, továbbá ez a helyzet a más lakóegységekben elhelyezett gondozottak számára hátrányosan befolyásolja a kapcsolattartási joguk gyakorlásának lehetőségét.

A rendkívül szűkös elhelyezés továbbá magában hordozza annak a veszélyét is, hogy a lakók a beköltözésükkor – a házirend szabályaival ellentétben – nem hozhatják be a személyes használati tárgyaikat, annak ellenére, hogy a házirend lehetővé teszi például hűtőszekrény, televízió, heverő behozatalát. Aggályos továbbá az is, hogy a házirend értelmében az intézmény semmilyen anyagi felelősséget nem vállal a lakók szobában tárolt értéktárgyaiért, mivel a személyes használati tárgyakat az intézmény által biztosított szekrényben kell elhelyezni.

Mindezek alapján az intézményi férőhelyek kiváltása még sürgetőbb feladat az érintettek vonatkozásában, ugyanis az ilyen konfliktusos, frusztrációkkal teli és a személyi, tárgyi feltételek hiánya következtében kiüresedett légkörben élő fogyatékos személyek esélye a méltó emberi létre napról napra halasztódik.

*Ezen tárgyi feltételek, a kezelhetetlen szűköség (a helyenként emberhez méltó életvitelre alkalmatlan, és balesetveszélyes körülmények) és az akadálymentesség (egyenlő esélyű hozzáférés) tartósan fennálló hiánya, – összességében a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és az ellátottak tekintetében a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben a visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.*

<sup>21</sup> 2017 januárjában elektromossági hiba folytán tűz pusztított az Intézmény egyik épületében

A nagy létszámú bentlakásos intézmény „sajátosságai” úgy, mint a rendkívül magas ellátotti létszám, hiányos tárgyi (fürdőszobák, szekrények, szeparált, élhető méretű lakószobák) és személyi (ápoló-gondozó személyzet) feltételek az ápoló, gondozó tevékenység vonatkozásában olyan kényszermegoldások (multifunkcionálissá vált és embertelenül túlszűfolt helyiségek) alkalmazására kényszeríti az intézmény munkatársait, amelyek szintén felvetik *az ellátottak tekintetében a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben a visszasság gyanúját, amely nem felel meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.*

#### **5.3.4. Az ideiglenes hatályú bejegyzéssel rendelkező bentlakásos intézmények**

Az Sznyr. 36-§ (1) a) pontja alapján a működést engedélyező szerv<sup>22</sup> az otthont nyújtó ellátás esetén legalább évente hivatalból ellenőrzi, hogy az engedélyes a jogszabályokban és a szolgáltatói nyilvántartásban foglaltaknak megfelelően működik-e (a továbbiakban: rendes ellenőrzés). A működést engedélyező szerv jogszabályban foglaltak szerint éves ellenőrzési tervet készít, amelyet elektronikus levélben megküld többek között a Főigazgatóságnak, és a szociális ellátásokért felelős miniszternek is. Az e rendelet szerinti hatósági ellenőrzés kérelemre nem indítható meg. A működést engedélyező szerv *helyszíni ellenőrzést tart* rendes ellenőrzés során, *ha tudomására jut, hogy az engedélyes személyi, tárgyi feltételei vagy működése az ellátottak életét, testi épségét, egészségét (...) veszélyezteti, vagy más jogát sérti, vagy az engedélyes működésére vonatkozó jogszabályokat vagy a szolgáltatói nyilvántartásban foglaltakat súlyosan megsértették.*<sup>23</sup>

Ahogy arra e jelentés 2-3. oldalán is utaltam, az Sznyr. 50. § (1) bekezdése értelmében a működést engedélyező szerv a 2016. december 31-én vagy azt követően hatályukat veszítő ideiglenes hatályú bejegyzések hatályát hivatalból, kizárólag ellátási érdekből *2018. december 31-éig más jogszabályi felhatalmazás hiányában is meghosszabbíthatja, ha a fenntartó benyújtja a határozatlan vagy határozott idejű bejegyzéshez szükséges feltételek megteremtésére vonatkozó szakmai tervét vagy az ennek érdekében igényelt európai uniós forrás felhasználására megkötött támogatási szerződés másolatát.* A működést engedélyező szerv a meghosszabbítás kérdésében 2017. március 31-éig dönt. A döntés jogerőre emelkedéséig az ideiglenes hatályú bejegyzés hatálya meghosszabbodik.

Az AJB-1195/2017. számú ügyben folytatott korábbi vizsgálatom során a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkártól kapott tájékoztatás szerint a 3,8 milliárd forintos keretösszegű EFOP-2.2.3 kódszámú pályázat keretében az ideiglenes hatályú bejegyzéssel rendelkező intézmények szintén pályázhatnak majd infrastruktúrájuk korszerűsítése céljából. A pályázati felhívás<sup>24</sup> szerint a rehabilitációs és átmeneti ellátást nyújtó, jelenleg is működő intézmények egy része nem felel meg a jogszabályokban előírt személyi és tárgyi feltételeknek. *Magas az ideiglenes hatályú bejegyzéssel rendelkező intézmények száma, az elhelyezési körülmények tekintetében nem megfelelő intézmények korszerűsítésre szorulnak az ellátási feltételek javítása, az igénybevevők életminőségének javítása érdekében.* A korszerűsítés mellett új (külső) férőhelyek létrehozása is szükséges az átmeneti elhelyezést nyújtó intézményekben és a rehabilitációs ellátásban az ellátottak megfelelő rehabilitációja, reintegrációja, reszocializációja érdekében.

*A projekt célcsoportját a fogyatékos személyek, pszichiátriai betegek, szenvedélybetegek, hajléktalan személyek, gyermekek és családok alkotják, akik a Szocvtv. 57. § (2) bekezdés b) pontja szerinti rehabilitációs és d) pont szerinti átmeneti elhelyezést nyújtó intézményekben, a Szocvtv. 85/C. §-a szerinti integrált formában létrehozott intézmények rehabilitációs részlegeiben, valamint a Gyvt. 51. §-a szerinti átmeneti gondozást nyújtó családok átmeneti otthonaiban ellátást vesznek igénybe.* Az átmeneti és rehabilitációs intézmények szakembereit, illetve az ott ellátott személyek

<sup>22</sup> Sznyr. 3. § (1) bekezdése értelmében a Kormány az Szt. és a Gyvt. alkalmazása során működést engedélyező szervnek a fővárosi és megyei kormányhivatalt (a továbbiakban: kormányhivatal) jelöli ki.

<sup>23</sup> Sznyr. 36. § (2)-(4) bekezdés

<sup>24</sup><https://www.palyazat.gov.hu/efop-223-16-tmeneti-s-rehabilitcis-intzmnyek-korszerstse> utolsó letöltés: 2017. február 6.

kapcsolattartásra jogosult hozzátartozóit, a fejlesztéssel érintett település helyi társadalmát szintén a projekt célcsoportjába sorolták.

A felhívás rögzíti azt is, hogy a konstrukció keretein belül azon intézmények korszerűsítése és külső férőhelybővítése valósul meg, *amelyek nem esnek a kiváltandó intézmények kategóriájába*, viszont az ellátás folytonosságának biztosításához szükséges infrastrukturális feltételek kialakítása szükséges.

*A hivatkozott korábbi vizsgálatom keretében rendelkezésemre bocsátott adatok alapján 2016. június 30-án 188 intézmény szerepel a nyilvántartásban ideiglenes hatályú bejegyzéssel.* Az ideiglenes hatályú bejegyzésekkel működő szociális intézmények kapcsán fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a bentlakásos intézményi lét ugyan számos kérdésben megoldást jelent a rászoruló személyek hétköznapi élete tekintetében, azonban olyan kiszolgáltatott helyzet is, amelyben minden, a panaszbeadványban foglaltak lapján vizsgált és fentebb vázolt, valamint kifogásolt tény, körülmény elfogadhatatlan.

Ombudsmanként kiemelt feladatom ezeknek az embereknek az alapjogait érvényesítő jogállami intézményi garanciák működésének segítése, ellenőrzése, a hiányok számon kérése. A fogyatékos ember-kép újragondolása immanens feladata a jogállami struktúrában, demokratikus elméleti térben gondolkodó, a jogvédelemben elkötelezett ombudsmannak. A fogyatékoságügy egészen a közelmúltig a szakmai és alapjogi érvrendszerben az emberi jogok elméleti és szociológiai értelmezésének párhuzamos története. Az adminisztráció erőteljes kötelezettségei az ENSZ Egyezmény ratifikálása után dinamizálódtak, az ombudsmannak pedig a maga sajátos eszközeivel, alkotmányos érvekkel az új alapjogi teret kellett világossá tenni.

A fentiek alapján álláspontom szerint alapos okkal vetődik fel a kérdés, hogy a személyi és tárgyi feltételek vonatkozásában jelentős hiányosságokkal rendelkező intézményekben élő személyek alapvető jogainak sérelme meddig állandósítható az ellátási érdek folyamatosságára való hivatkozással az ideiglenes hatályú működési engedélyek hatályának meghosszabbításával.

Véleményem szerint az ellátási érdekre való hivatkozás keretében nem csupán a működés jogszerűségének adminisztratív garanciáiról szükséges gondoskodni, hanem az intézményi férőhelyek kiváltásáig az elhanyagolt tárgyi és személyi körülmények haladéktalan megszüntetéséről is, hiszen az ilyen körülmények között – egyes esetekben hosszú évek, évtizedek óta – élő ellátott személyek számára sok esetben az intézmény az életük egyetlen színtere.

*Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a személyi és tárgyi feltételek tartós hiánya miatt többször meghosszabbított hatályú ideiglenes hatályú bejegyzés alapján működő bentlakásos intézmények működése az érintettek vonatkozásában a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékosággal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben viaszasságot okoz, továbbá nem felel meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.*

A fentiekén túl szeretném kiemelni, hogy több EFOP pályázat<sup>25</sup> biztosít anyagi forrást a bentlakásos intézményekben élő fogyatékos személyek életkörülményeinek javítása, valamint az intézményi férőhelyek kiváltása céljából. A pályázati felhívásokkal kapcsolatos észrevételek<sup>26</sup> több esetben is olyan pályázati megoldásokra hívják fel a figyelmet, amelyek nemzetközi egyezményekbe (CRPD, CRC), az Európai Unió alapidokumentumaiba, valamint egyéb jogszabályaiba ütköznek, ezáltal felvetik az érintett személyek alapvető emberi jogaival összefüggő

<sup>25</sup> EFOP-2.2.2. Intézményi ellátásról a közösségi alapú szolgáltatásokra való áttérés fejlesztése – intézményi férőhely kiváltás; EFOP-2.2.3-16 Átmeneti és rehabilitációs intézmények korszerűsítése; EFOP-2.1.1-16 Gyermekotthonok kiváltása, gyermekotthonok korszerűsítése, hiányzó gyermekotthoni kapacitások létrehozása; EFOP-2.2.5-17 Intézményi ellátásról a közösségi alapú szolgáltatásokra való áttérés fejlesztése – intézményi férőhely kiváltás 2023-ig

<sup>26</sup> <https://www.palyazat.gov.hu/efop-225-17-intzmnyi-elltsrl-a-kzssgi-alap-szolgltatsokra-val-ttrs-fejlesztse-intzmnyi-frhely-kivlts-2023-ig>; [https://www.palyazat.gov.hu/node/59835?id\\_comments\\_type=610](https://www.palyazat.gov.hu/node/59835?id_comments_type=610); <https://www.palyazat.gov.hu/efop-222-intzmnyi-elltsrl-a-kzssgi-alap-szolgltatsokra-val-ttrs-fejlesztse-intzmnyi-frhely-kivlts>

sérelem bekövetkezésének gyanúját is. Ennek kapcsán szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy a társadalmi egyeztetés keretében rögzítetteknek a pályázati kiírások elkészítése és a pályázatok teljesítése során kiemelt jelentősége van, ezen folyamatok valamennyi résztvevő részéről konstruktív együttműködést követelnek meg a pályázatok végső célja, vagyis annak érdekében, hogy valamennyi fogyatékos személy valós esélyt és hatékony, hátrányos megkülönböztetés nélküli támogatást kapjon az önálló életvitel, a teljes közösségi befogadás és részvétel vonatkozásában.

### **5.3.5. A mozgás szabadsága, a közlekedés biztonsága az intézmény belső udvarán és közvetlen környezetében**

Az épületek elhelyezkedéséből adódóan mind az udvarnak, mind az intézményt övező falnak vannak olyan részei, amelyek nem beláthatóak, nehezen áttekinthetőek, ezért a lakók intézményen belüli szabad mozgásának megnyugtató biztosítása, az esetleges balesetek, káresetek megelőzése nem, vagy csak nehezen megoldható feladatot jelent az intézményben dolgozók számára, ami állandó veszélyforrásként értékelhető. Ugyancsak a „láthatatlanság” miatt juthatott ki az a lakó is az intézmény kerítésének egyik szakaszán átmászva, akit később holtan találtak az intézmény közelében.

A Szocvtv. 94/E.§-ban a jogalkotó részletesen kitér a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményekben ellátottak alapvető jogaira, különösen arra, hogy az intézmény az általa biztosított szolgáltatást olyan módon végzi, hogy figyelemmel legyen az ellátást igénybe vevőket megillető alkotmányos jogok maradéktalan és teljes körű tiszteletben tartására, különös figyelemmel az élethez, emberi méltósághoz, a testi épséghez, valamint a testi-lelki egészséghez való jogra. Ezek a jogok egyúttal meglehetősen erős kötelezettséget keletkeztetnek az intézmények fenntartói, de végső soron az intézményekben dolgozó szakemberek tekintetében. Erre figyelemmel ugyanakkor olyan tárgyi és személyi feltételeket szükséges az államnak biztosítani, ami lehetővé teszi az intézmény alapjogi szempontok szerinti működését. Vagyis szükség van annyi képzett ápoló-gondozó szakemberre, olyan tárgyi feltételekre, amely lehetővé teszi az ellátottak számára intézményen belüli biztonságos és szabad mozgást, figyelemmel a magánszféra tiszteletben tartásával.

Vizsgálatom feltárta, hogy az intézmény közelében húzódó 81-es számú főút jelentős forgalma sorozatosan balesetveszélyes helyzeteket teremt az Intézményben lakók és az ott dolgozók számára. A Magyar Közút Nonprofit Zrt. Győr-Moson-Sopron Megyei Igazgatósága is vizsgálta a kérdéses forgalmi helyzetet, elismeri annak veszélyességét és egyetért a beavatkozás szükségességével, nyitott a lehetséges forgalomtechnikai megoldások feltérképezésére, ugyanakkor valamennyi érintett szerv együttműködésének elengedhetlenségét hangsúlyozza a helyzet megoldása érdekében.

Összességében a Táplánypusztai telephely udvarának és a kerítések némely szakaszának „láthatatlansága”, valamint a közeli 81. számú főút forgalmi viszonyai olyan potenciális veszélyhelyzet, amelyben a balesetek megelőzése, elkerülése jelenleg nem, vagy nehezen megoldható; vagy – különösen a belső terület tekintetében – csak az érintettek szabad mozgáshoz, magánélethez, privát szférához való jogának korlátozásával lehetséges. A vázolt veszélyhelyzet az intézményben lakó ellátottak tekintetében a mindenkit megillető egyenlő emberi méltósághoz való alapjoggal összefüggő visszasság közvetlen veszélyét idézi elő.

## **6. Intézkedéseim**

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszasságok megszüntetése és jövőbeli bekövetkezésük elkerülése érdekében

1. az Ajbt. 31. § -a alapján felkérem a *Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság főigazgatóját*, hogy a jelentésben foglaltakra tekintettel



- gondoskodjon az állománygyűlésen is kifejtett fenntartói intézkedések folyamatos betartásáról;
  - támogassa az egyes intézmények kezdeményezéseit és részvételét az intézményi férőhely-kiváltási programban;
  - kezdeményezzen – Magyar Közút Nonprofit Zrt. Győr-Moson-Sopron Megyei Igazgatóságával és a helyi (települési és megyei) önkormányzatokkal együttműködésben – konzultációt a 81-es számú főút érintett szakaszán a forgalmi helyzet biztonságosabbá tétele érdekében alkalmazható megoldásokról és a konzultáció alapján tett, tenni tervezett intézkedésekről tájékoztasson.
2. az Ajbt. 32. § alapján felkérem az *Intézmény vezetőjét*, hogy a jelentésben foglaltakra figyelemmel tegyen vezetői lépéseket annak érdekében, hogy az Intézmény egyes egységei, különálló, félre eső részei (hátsó udvarok, kis udvari épületek) az adott infrastrukturális körülményekhez képest a lehető legteljesebb mértékben átláthatóak, a lakók és dolgozók és látogatók szempontjából egyaránt a jelenleginél biztonságosabbak legyenek.

Budapest, 2017. *Szeptember 12.*

*Székely László*

