



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE**

Az alapvető jogok biztosának

**JELENTÉSE**

az AJB-3751/2021. számú ügyben

fogyatékosok otthonában történt látogatással összefüggésben

*Előadó: dr. Borza Beáta  
dr. Kiss Bernadett  
dr. Kopácsy Judit*

Érintett szerv:

- Magyar Máltai Szeretetszolgálat Gondviselés Háza Fogyatékos Emberek Otthona, Göd

2021.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-3751/2021. számú ügyben**

**A vizsgálat megindítása**

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

A COVID-19 járvány az egész világnak, így hazánkban is nagy kihívást jelent. Minderre tekintettel a világjárvány első (2020 március-június) és további hullámaiban egyaránt kiemelt feladatnak tekintetem a bentlakásos intézményekben (gyermekotthonokban, idősok otthonában, fogyatékosokat ellátó intézményekben) élők napi tevékenységének monitorozását. Ezzel összefüggésben – noha 2021. május végére a járvány 3. hulláma lecsengőben van – a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Gondviselés Háza Fogyatékos Emberek Otthonában (a továbbiakban: Otthon), Gödön személyesen tettem látogatást 2021. május 26-án.

A látogatás a veszélyhelyzetből fakadó felkészülés biztosítása, valamint a gondozott személyek, a szakdolgozók és a látogatást végzők tagjainak a vírusfertőzéssel szembeni védelme érdekében előre bejelentett módon történt. A látogatás alatt a résztvevők maszkot viseltek, a megbeszélések jelentős részét a szabadban folytatták.

A COVID-19 járványhelyzet, illetve a megelőzésnek az ellátott fogyatékos személyekre, és az ő jogaikra gyakorolt hatás szempontjain alapuló, szűkebb fókuszú vizsgálatról készült alábbi jelentés az intézmény vezetősége által elmondottakat, továbbá az Otthonban élők körülményeinek megtekintése alapján levont következtetéseket és megállapításokat tartalmazza. Figyelemmel arra, hogy a fogyatékos személyek jogainak a bentlakásos intézményekben való érvényesülését hivatali elődeim is folyamatosan monitorozták, elengedhetetlennek tartottam a jelen látogatásom során a szakemberek által jelzett és észlelt problémák rögzítését is.

Az Otthon működésével kapcsolatban hivatali elődöm 2017-ben vizsgálatot indított, mely során jelentést adott ki<sup>2</sup>. A jelentésben rögzített, a vizsgálat során feltárt körülmények a jelen látogatás alakalmával ugyancsak előtérbe kerültek, mindezeket az alábbiakban szintén rögzítjük.

**Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek**

- *Az emberi méltósághoz való jog* [Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”];
- *A fogyatékosokkal élők kiemelt védelme:* „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés];

<sup>1</sup> Lásd Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pont, és 1. § (3) bekezdés

<sup>2</sup> Lásd az AJB-257/2017. számú Jelentést

- *A testi és lelki egészséghez való jog:* „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” [Alaptörvény: XX. cikk (1) bekezdés]
- *Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve* [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, 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.”

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)
- A fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó fakultatív jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (a továbbiakban: CRPD);
- A fogyatékos személyek jogairól és a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI törvény (a továbbiakban: Fot.)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (a továbbiakban: SzCsM r.)
- Az Országos Fogyatékosügyi Programról (2015-2025.) szóló 15/2015. (IV. 7.) OGY határozat (a továbbiakban: OFP)
- Az Országos Fogyatékosügyi Program végrehajtásának 2022. évig tartó Intézkedési Tervéről 1187/2020. (IV. 28.) Korm. határozat (a továbbiakban: Intézkedési Terv)
- A fogyatékosokkal élő személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló 2019-2036. évekre vonatkozó hosszú távú koncepcióról szóló 1295/2019. (V. 27.) Korm. határozat (a továbbiakban: Kiváltási Koncepció)

### **A megállapított tényállás**

2021. május 26-án munkatársaimmal a Magyar Máltai Szeretetszolgálat által fenntartott Gondviselés Háza – Fogyatékos Emberek Otthonába, Gödre látogattam, ahol az intézmény, illetve a Fenntartó képviselőjében Szilvássy Zsuzsanna intézményvezető, Morva Emília a Máltai Szeretetszolgálat közép-magyarországi régióvezetője, Romhányi Tamás

kommunikációs vezető, valamint Giflo H. Péter, a kitagolási<sup>3</sup> projekt szakmai vezetője fogadott.

### ***Az Otthonról***

A Máltai Szeretetszolgálat 2018. július 1-jén vette át az intézmény fenntartását, 197 fő súlyos és halmozottan fogyatékos lakóval. A fenntartóváltásról szóló 2051/2017. (XII. 27.) kormányhatározatban *célként határozták meg az intézményi férőhelyek kiváltását, a lakók 12 fős lakóotthoni ellátásba történő kiköltöztetését, ún. kitagolását*, amelynek eredményeként az ellátottak családi házakba költözve élhetőbb, emberibb ellátásban részesülnek majd. Az új vezetés ezért mindenekelőtt arra törekedett, hogy megismerje az intézmény működési körülményeit, az évtizedek alatt kialakult rutint, majd ezt követően fogalmazta meg, illetve jelölte ki a változtatási irányokat.

A fenntartóváltást követő kezdeti időszakban a *magas támogatási szükséglettel* élő személyek körülményeinek javítását szolgálták az első beruházások, melyek nem feltétlenül értek el jelentős költséget vagy lényeges változást, de mindenképp jelezték a szolgáltatásnyújtásban bekövetkezett szemléletváltást, amelynek eredményeként a fogyatékos lakók jóléte került középpontba.

Jelenleg 179 lakója van az Otthonnak, a legfiatalabb 5 éves, a legidősebb 55 éves. Mindannyian súlyos, illetve halmozottan súlyos fogyatékosággal élő személyek, a BNO kódrendszerben rögzített betegségek szinte teljes skálája fellelhető körükben.

Az ápolási és gondozási feladatok között a kiskorúak esetében speciális intézményi feladatként jelenik meg az iskoláztatás, amelyre a közeli iskolában van lehetőség. A járványhelyzetben elrendelt otthontanulás időszakában az intézmény informatikai eszközökkel és annak használatához személyes segítségnyújtás biztosításával mozdította elő, hogy a gyermekek részt vegyenek az online oktatásban.

A lakók 80 %-a az 1970-es évek óta az intézmény lakója, mivel az otthon az alapításakor ún. egészségügyi gyermekotthonként működött. Nagyon magas, szintén mintegy 70-80 %-ra tehető azoknak az ellátottaknak aránya, akiknek nincsenek családi kapcsolataik. Esetükben különösen fontosak azok a programok, tevékenységek, melyek lehetővé teszik a kimozdulást, az élményszerzést, a kinti világhoz való kapcsolódást.

Az infrastrukturális és személyi feltételek miatt határozott idejű működési engedéllyel rendelkező intézmény teljes körű ellátást biztosít: a lakhatási és étkezési szükségletek mellett gondoskodnak az ellátottak szükség szerinti ruházataról, egészségügyi ellátásukról és az állapotuknak megfelelő ápolásról, illetve gondozásról és az egyénre szabott fejlesztésről, terápiáról.

Az épület akadálymentes, azonban az infrastruktúra fejlesztésre szorul, különösen a közmű hálózat és a fürdőszobai egységek állapotát illetően.

A feladatellátást 125 munkatárssal biztosítja az Otthon, rendelkeznek olyan szakemberekkel is, akik korábban nem voltak az intézményben, köztük gyógypedagógussal, konduktorral, gyögmasszörrel. A 12 órás műszakban dolgozó, ápoló-gondozó munkakörben foglalkoztatottak száma 80 fő. A megfelelő szakdolgozói létszám fenntartása folyamatos nehézséget jelent az intézmény számára: a fenntartóváltás idején is csak az álláshelyek körülbelül 70 %-a volt betöltve, a változás hatására, később az ápoló-gondozó munkakörben dolgozók további mintegy 20 %-a döntött a távozás mellett. Az eltelt időben sikerült elfogadható, biztonságos működést lehetővé tevő létszámra feltölteni az üres álláshelyeket és

---

<sup>3</sup> Az intézményi férőhely kiváltás programja, a fogyatékosággal élő személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló 2019-2036. évekre vonatkozó hosszú távú koncepcióról szóló 1295/2019. (V. 27.) Korm. határozat alapján történik.

felszámolni a munkaerő-hiány áthidalása érdekében korábban elharapózott ún. bérnövér rendszert. Ez utóbbi ugyanis nem tette lehetővé elkötelezett, szakmailag elhivatott munkatársi közösség megteremtését és működtetését. Komoly kihívást jelent azonban, hogy sok esetben nem állt rendelkezésre eleve megfelelő képzettséggel rendelkező munkavállaló, így a hiányzó szakmai tudás megszerzéséről képzéssel, továbbképzéssel kell gondoskodni. A szakképzettség hiányában alkalmazott dolgozók foglalkoztatása során biztonságot jelent, hogy az intézmény jelen működési formájában mindig elérhető a megfelelő képesítéssel, tudással és gyakorlattal rendelkező munkatárs is, ugyanakkor a támogatott lakhatás keretében a családi házakba történő kiköltözés alkalmával az aktuális gondozási, ápolási feladat felelős megoldása szintén megkívánja az adott helyen lévő munkatársak hozzáértését, kompetenciáját.

A munkatársak megtartása érdekében a Máltai Szeretetszolgálat igyekszik plusz juttatásokat, pótlékokat biztosítani, amelyek révén az itt dolgozók valamivel magasabb pénzkereseti lehetőséggel rendelkeznek, mint a terület más, hasonló intézményeiben, és a pótlékok kifizetése is szabályszerűen történik. A vezetés tapasztalata mindezek ellenére, hogy a fiatalabb korosztályhoz tartozó kollégák hamarabb váltanak munkahelyet, ha másutt magasabb fizetést kaphatnak, mint az idősebb korosztályba tartozó kollégáik, akik számára az anyagi megbecsülés mellett sokkal inkább jelenik meg értékként a munkatársi közösséghez való tartozás, az elköteleződés.

### ***A COVID-19 járványhelyzet hatásai***

A vezetőtől kapott tájékoztatás szerint az Otthon munkatársai már a világjárvány első hullámát megelőzően megfelelő tájékoztatást kaptak a fenntartótól a megváltozott munkavégzési előírásokról. A védekezéshez szükséges eszközöket, maszkokat, gumikesztyűket és a fertőtlenítőszerket időben beszerezték, az ehhez szükséges források az intézmény rendelkezésére álltak.

Az intézményben heti 6 órában áll rendelkezésre két házi orvos, akik szükség esetén, és különösen a járvány idején a tesztelesek, a gondozás, majd az oltások felvételek folyamatosan rendelkezésre álltak, mindvégig elérhetőek voltak.

A járványhelyzettel, annak kezelésével kapcsolatban az intézményvezető elmondta, hogy több más bentlakásos intézményhez hasonlóan az Otthonban is jelentős számban fertőzöttek meg a lakók (141 fő egyidőben), ugyanakkor szerencsés módon komolyabb megbetegedés nem történt, nem került sor kórházi ellátásra, nem volt halálozás. A dolgozók között is viszonylag alacsony volt azok száma (15 fő), akiknél jelentősebb tünettel járt a betegség.

A kialakult helyzet kezelésében, további megbetegedések megelőzésében kezdettől fogva komoly segítséget jelentett a Magyar Máltai Szeretetszolgálat országos szervezeti háttere, amely gyors és adekvát intézkedéseket tett lehetővé például a védőeszközök beszerzésében és biztosításában, a tesztelesek (mintegy 310 tesztet végeztek, amelyből csaknem 200 volt COVID-pozitív), valamint a védőoltások lebonyolításában. A hatékony és eredményes munkát elősegítette az illetékes népegészségügyi osztállyal való jó együttműködés is. *A járványhelyzet pozitív hozadékaként fogalmazódott meg, a számos ágazatot vagy általában a szabad mozgást kedvezőtlenül érintő korlátozások eredményeként jelentkezett és felvételre került új munkaerő, olyan, egyébként nehezen betölthető munkakörben, mint konduktor, vagy szakács. A nehéz, rendkívüli helyzetben való helytállás megerősítette az összehangolt vezetői együttműködést.*

Összességében elmondható, hogy az Otthon a COVID járványhelyzetben valamennyi szükséges lépést a védekezés, a kezelés és a megelőzés tekintetében maradéktalanul megtette.

## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, és az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a fogyatékossgal élő személyek jogainak védelmére.

### II. Az érintett alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát 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 XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, a XV. cikk (5) bekezdésében, a XVI. cikk (1) bekezdésében, XX. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány a 67. § (1) bekezdésének, 70/A §-ának, 70/D. § (1)-(2) bekezdésének valamint 70/F § (1) (2) bekezdésének a szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat

tárgyát képező alapvető jogok védelme tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná.

Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

#### 1. Az emberi méltósághoz való jog.

*Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.* A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő 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 érthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.<sup>4</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, észszerűtlen különbséget tenni.

2. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékosokkal élők védelme. *Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése a korábbi Alkotmány 70/A.§-hoz hasonlóan tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.*

Az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatban megállapította, hogy az Alaptörvény XV. cikke változatlan tartalommal fenntartja az egyenlőség általános, nem csak az alapjogokra kiterjedő – vagy, ahogy az Alkotmánybíróság gyakran nevezte: a “jogegyenlőség” – követelményét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott.

Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg.

Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e

---

<sup>4</sup> Lásd: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az Ajbt. immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére.

A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak a *hajléktalanok, a fogyatékossgal élő személyek, az idősek, a betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek, a fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti gyermekek, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük egyfelől az, hogy helyzetük miatt kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

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

### **III. Az Otthont érintő érdemi észrevételeim**

Az ombudsmani látogatás ez alkalommal nem csupán a COVID-19 járvány vonatkozásaival összefüggésben, hanem az Otthon működésének történeti előzményeivel, a fenntartó és ezzel a szakmai koncepcióváltás következményeivel összefüggésben helyezte alapjogi fókuszba az intézményt.

Amint azt valamennyi fogyatékossgüggyel foglalkozó jelentésemben kiemelem a Fot. legfontosabb elve szerint az államnak, a társadalom szervezeteinek és tagjainak oly módon kell tevékenységüket végezni, hogy az ne okozhasson olyan károsodást, amely fogyatékossg kialakulásához vezet, illetve *olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékossgukból fakadó terheik csökkenthetőek.*<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Fot. 2. § (1) bekezdés



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>6</sup> Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban.<sup>7</sup>

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

a) a fogyatékosssággal 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 fogyatékosssággal élő személyek számára *hozzáférési lehetőséget biztosítanak többféle otthoni, intézményi és egyéb közösségi támogató szolgálathoz, beleértve azt a személyes segítséget, mely a közösségben éléshez és a közösségbe történő beilleszkedéshez, valamint a közösségtől való elszigetelődés és kirekesztődés megelőzése céljából szükséges.*

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

A Fot. fenti szakaszához fűzött indokolás értelmében Magyarország 2007-ben fogadta el a CRPD-t, *amelynek 19. cikke új alapokra helyezi a fogyatékos személyek önálló életviteléről, illetve lakóhelyének megválasztásáról való gondolkodást. Ennek alapján a fogyatékos személyek esetében is az alacsonyabb költségvetésű családban maradást, illetve az önálló lakásban vagy lakóotthonban élést, illetve az ezeket elősegítő közösségi alapú szolgáltatásokat (szociális alapszolgáltatások) kell előnyben részesíteni a költségesebb, tömegmértékű bentlakásos intézményi ellátással (szociális szakellátással) szemben.*

Mindezek megvalósításáról rendelkezik az Országos Fogyatékosügy Program (a továbbiakban: OFP) és Intézkedési terve, valamint az Intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló hosszú távú koncepció<sup>8</sup> is.

Az OFP 7.2. pontja értelmében a fogyatékos személyek lakhatásával kapcsolatos döntések és programok tervezése és végrehajtása során különös súllyal kell figyelembe venni az önrendelkezés és a társadalmi integráció alapelvét. Az erről szóló kormányzati stratégia

---

<sup>6</sup> Fot. 2. § (3)-(4) bekezdés

<sup>7</sup> Fot. 2. § (5) bekezdés

<sup>8</sup> A fogyatékosssággal élő személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló 2019-2036. évekre vonatkozó hosszú távú koncepcióról szóló 1295/2019. (V. 27.) Korm. határozat

alapján folytatni szükséges a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltását. Ezzel párhuzamosan fontos fejlesztési irány a támogatott lakhatás elterjesztését szolgáló fejlesztések indítása. Az otthonmaradás elősegítése érdekében bővíteni szükséges az önálló életvitelt elősegítő szociális alapszolgáltatások, és a lakóhelyhez közeli szolgáltatások körét. Át kell tekinteni a lakások és a lakókörnyezet akadálymentesítésének támogatási rendszerét.

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

Szeretném ugyanakkor felhívni a figyelmet az CRPD Bizottság 2020 szeptemberében közzétett vizsgálati jelentésére.<sup>9</sup> A Bizottság a jelentésében önálló életvitelhez való jog kapcsán megállapította, hogy Magyarországon a szociális ellátórendszer jelenlegi gyakorlata szerint a fogyatékos személyek – a korlátozottan hozzáférhető akadálymentesített lakhatási lehetőségek, az inkluzív oktatás területén történő lassú előrehaladás, a korlátozott közlekedési és nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatási lehetőségek, illetve az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés elégtelensége miatt – bentlakásos intézményekbe kerülnek. *A nagy létszámú intézmények leépítését célzó kitagolás folyamata (29 intézményből 2592 fogyatékossgal élő személyt költöztetnek ki) nem számolja fel az intézményi környezet főbb jellemzőit, az újonnan létrejövő úgynevezett 12 fős „támogatott lakhatások” továbbra is a bentlakásos intézmények vezetőinek és dolgozóinak ellenőrzése és irányítása alatt állnak.* A nagy létszámú intézmények az új „támogatott lakhatások” működtetői maradnak. A fogyatékossgal élő személyeknek nincs beleszólásuk abba, hogy hová szeretnének költözni. A kiköltözött lakók naponta visszatérnek a nagy intézményekbe, hogy részt vegyenek védett foglalkoztatásban, ételt kapjanak, egészségügyi szolgáltatásokhoz jussanak, és többé-kevésbé bekapcsolódnak különböző szabadidős tevékenységekbe. Az önrendelkezés hiánya és a magánélet korlátozása az állami fenntartású támogatott lakhatások közös jellemzője.<sup>10</sup>

Mindezekre figyelemmel az Otthon ún. kitagolási programja, innovatív stratégiája a magas támogatási szükséglettel rendelkező lakók lakóotthonokba történő kiköltöztetésével úttörő vállalkozás a hazai kitagolási folyamatban.

### ***1. Az otthonban élő személyek ellátásával összefüggésben folytatott korábbi ombudsmani eljárások***

2017-ben az Otthon (korábban gödi TOPHÁZ Speciális Otthon) gondozói személyzete fordult az alapvető jogok biztosához beadvánnyal, sérelmezve a 2016-ban történt intézményvezető váltás miatt megváltozott körülményeket. Tekintettel arra, hogy a beadványban leírtak alapján felmerült az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszasság, illetve a fogyatékossgal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének gyanúja, hivatali elődöm munkatársai az intézményben előre be nem jelentett helyszíni vizsgálatot folytattak.

Az ombudsmani vizsgálat megerősítette a 2016-ban zajlott fenntartói (ti. a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság) vizsgálat megállapításait, amely szerint az intézmény részben rendelkezett csak az ellátottak igényeit biztosító tárgyi és személyi feltételekkel. Az

---

<sup>9</sup> Az ENSZ Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága 2019. január 21. és február 1. között helyszíni vizsgálatot folytatott Magyarországon.

<sup>10</sup> A jelentés elérhető:

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FHUN%2FIR%2F1&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FHUN%2FIR%2F1&Lang=en)

*ellátotti jogok megengedhetetlen mértékben sérültek.* A gondozási tevékenység nem volt megfelelő. A dolgozók és a vezetés között az együttműködés sem volt megfelelő, amely hátrányosan befolyásolta a munkavégzést és ez hatással volt a lakók ellátására is. Az ügyben beérkezett további beadványok többségében olyan körülményeket rögzítettek (személyi feltételek hiánya, túlszűfoltosság, a lakóépület leromlott állapota), amelyek – a 2016-os fenntartói és a 2015-ben végzett hatósági ellenőrzések jegyzőkönyveiben rögzítettek alapján – évek óta fennálltak. Ezen körülmények többsége a 2018. év elején folyt ombudsmani vizsgálat idején is fennállt, illetve az azok megszüntetését célzó, orvosló intézkedések folyamatban voltak.

Mind a fenntartói, mind pedig az ombudsmani helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján megállapította a hivatali elődöm, hogy az intézményi férőhelyek kiváltása a gödi intézményben és a hasonló, nagy létszámú bentlakásos intézményekben sürgető feladat, amelyet azonban rendkívül megnehezítenek a nagy létszámú bentlakásos intézmények „sajátosságai”. Ezek: a nagyon magas ellátotti létszám, a hiányos tárgyi (fürdőszobák, illemhelyek, ágyak, matracok) és személyi (ápoló-gondozó személyzet) feltételek, az akadálymentesség (egyenlő esélyű hozzáférés) hiánya. Mindezek az ápoló, gondozó tevékenység vonatkozásában az ellátás szakmai színvonalának erős visszaesését eredményezték. Mindezen körülmények *az ellátottak alapvető jogait súlyos mértékben sértették, és az ellátott személyek tekintetében a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossággal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoznak, és összességében – illetve egyes intézkedések önmagukban is – felvetették a megalázó, embertelen bánásmód tilalmának sérelmét, amely nem felel meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.*

A biztos ezért intézkedéseivel az emberi erőforrások miniszteréhez, az intézmény fenntartójához, valamint az intézmény vezetőjéhez fordult. A jelentés – és az időközben egy nemzetközi szervezet által kiadott, az intézményben tapasztalt elhelyezési körülményekről szóló összefoglaló – értékelését követően az intézményben átfogó ellenőrzési folyamatok történtek a fenntartó, a szakhatóságok, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma bevonásával, amely alapján soron kívüli intézkedéseket rendeltek el.

Mindezek eredményeként végül 2018 nyaratól kezdődően az intézmény átalakuláson ment keresztül, 1,89 milliárd Ft állami támogatás mellett a **2051/2017. (XII. 27.) Korm. határozat értelmében a Magyar Máltai Szeretetszolgálat vette át a működtetését, amely az intézményi férőhely-kiváltási folyamatban is közreműködik.**

Az intézményben folyó munkavégzéssel és ellátással kapcsolatban a fenntartó-váltást követően nem érkezett panasz az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához.

## **2. Az férőhely-kiváltási folyamat az intézményben**

A fenntartóváltást követő strukturális és munkaszervezési változások után új, a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő Szervezeti és Működési Szabályzat, Házirend, Szakmai Program alkalmazását vezették be az intézményben. Intézményi Férőhely Kiváltási Terv készült – módszertani anyagként – annak érdekében, hogy a kitagolás során követendő szakmai szempontokat rögzítsék és a lakók számára megtalálják az állapotukhoz leginkább illő gondozási formát. A férőhelykiváltás folyamatát a lakók komplex szükségletfelmérése előzte meg, ugyanis a felnőtt gondozottak mellett a fenntartóváltáskor 41 kiskorú is az intézmény lakója volt. A felmérés eredményeként feltárták, hogy a lakók közül 111 főnek van ún. „természetes támogatója”, vagyis olyan személy a szociális kapcsolatrendszerében, aki többé-kevésbé rendszeresen látogatja őt, kapcsolatot tart vele, amely tényező rendkívül fontos a kiváltási folyamat során. Az intézményben élők többsége egyedülálló, mikroközösségek is

elenyésző számban működnek az Otthonban, ezért az új lakóotthonok kialakítása során a közösség létrehozása is szakmai szempontként érvényesült.

A lakók támogatási szükséglete – fogyatékosságuk jellegéből is adódóan – nagyon magas, ezért a kitagolást megelőzően nemcsak az alapvető önellátási és háztartási ismereteket és képességeket (pl. öltözködés, takarítás, étkezéssel kapcsolatos tevékenységek) kell fejleszteni a legtöbbjükénél, hanem az egészségügyi és szakellátásuk biztosítását is új keretek közé kell szervezni (pl. gyógytorna, fizioterápia, gyógyszerrendelés). A különböző mozgásos fejlesztési lehetőségek kialakításán túl a foglalkoztatás megszervezése is újszerű feladatot jelent az otthon működésében. Mindezek együtt – a lakók egészségügyi és mentális sérülékenysége miatt – azt jelentik, hogy a kitagolás során törekedni kell arra, hogy a lakók, valamint hozzátartozóik és gondozóik számára is biztonságos módon történjen meg az átalakulás, lehetőleg fokozatos intézkedések formájában. Az eredményes változáshoz nemcsak a lakók közvetlen környezetének átalakítására van szükség, hanem a gondozók és a családtagok szemléletformálása is elengedhetetlen.

A helyszíni látogatás során az intézmény vezetősége beszámolt arról, hogy a kitagolás folyamata elindult, amellyel kapcsolatban már ez év utolsó negyedében komoly eredményt várnak. Az első 12 lakó körülbelül egy éve költözött támogatott lakhatási szolgáltatásokat nyújtó családi házba. A folyamat kezdeteként felmérték a lakók szükségleteit, előkészítették a közösségi befogadást.

Az előkészítési fázisban a lakókat az ún. KILINCS projekt keretében, külső képző szervezet bevonásával készítették fel az új életformára, és a munkatársak is kompetenciafejlesztő képzésen vettek részt, amelyek a jövőben is folytatódnak.

Az első lakóházba költöző ellátottak elhelyezését követően további családi ingatlanok kialakítása várható, amelyekben maximum 12 főnek nyújtanak otthont, akadálymentesített, az ott élők egyéni szükségleteihez igazított infrastrukturális megoldásokkal.

A program további megvalósítása során az ingatlanfejlesztésen túl figyelemmel kell lenni a szolgáltatásfejlesztésre, valamint feladatként jelenik meg a lakók és a munkatársak, továbbá a szomszédok felkészítése is. A célra családi házakat vásároltak meg, amelyek részét képezik a településnek, utcának, szomszédsággal rendelkeznek. Jelenleg is zajlik a hat ház átalakítása, amely összesen 68 ember otthona lesz hamarosan. Az egyik házba *kifejezetten magas támogatási szükséglettel bíró 12 fő ellátott költözik*, amelyre még nincs példa, ismert gyakorlat az országban. A kitagolással járó számos előny, hozadék mellett ugyanakkor megoldandó kihívást jelent a szükséges munkaerő biztosítása, hiszen arányaiban ugyanannyi szakemberre lesz szükség a kitagolt családi házakban, mint egy nagy intézményben, ami azt jelenti, hogy ténylegesen több fővel lehet biztosítani a szükséges ellátást. Az intézmény szakmai vezetői bizakodóak e tekintetben, mivel úgy vélik, hogy a 12 fő ellátását biztosító családi, kedvezőbb munkakörnyezet, munkafeltételek, a jelenleginél nagyobb vonzerőt jelentenek majd a szociális szakemberek számára. A házak 30 km-es körzetben helyezkednek el, tömegközlekedéssel való megközelítésük kifejezetten jó, ami a munkába járás szempontjából is kedvező körülmény. Várhatóan összesen 2x24 fő olyan gondozott él az Otthonban, akik nem költöztethetők ki, a tervek alapján az ő gondozásuk az intézmény területén épülő új épületekben fog megvalósulni. A szakemberek arról is beszámoltak, hogy a kitagolás megvalósítására irányuló munka során szülői, hozzátartozói ellenállással, kételyekkel is találkozott, amely az ismeretlen, új lehetőség miatt alakult ki, és elsősorban a hozzátartozók biztonságával voltak kapcsolatban.

Az Intézményben tett látogatás tapasztalatai és a rendelkezésünkre álló információk és a szűkebb vizsgálati fókusz alapján elmondható, hogy az Otthon megfelelően gondoskodik a lakók és munkavállalók egészségének védelméről, a szükséges speciális ellátási feltételek biztosításáról. A fenntartó Magyar Máltai Szeretetszolgálat stratégiai lépései a veszélyeztetett társadalmi csoportba tartozó, súlyos és halmozottan fogyatékos emberek életminőségének javítása érdekében tett erőfeszítései különösen a járványidőszakban, illetve azt megelőzően is olyan ellátási körülményeket alakítottak ki, melyek az emberi méltóság tiszteletén alapuló minőségi gondoskodást valósít meg – az intézményi férőhelyek kiváltásának megvalósításáig – intézményi keretek között is.

Tekintettel a helyszíni látogatás tapasztalataira, az Otthon működésével kapcsolatosan ombudsmani *intézkedést nem teszek, jelentésemet figyelemfelhívásnak szánom.*

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos