



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-4432/2022. számú ügyben

A Somogy Megyei Gondviselés Szociális Otthon segesdi székhelyén
tett látogatással összefüggésben

Előadó: dr. Bukor Liza, dr. Borza Beáta

Érintett szerv: Somogy Megyei Gondviselés Szociális Otthon, Segesd

2022.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4432/2022. számú ügyben**

A vizsgálat megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése rögzíti hivatalból indított eljárási jogosultságot. A hivatkozott jogszabályhely szerint a hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására *vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat*. Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése szerint tevékenységem során megkülönböztetett figyelmet fordítok a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére is, a törvény 1. § (2) bekezdés d) pontja továbbá kiemelt feladatként nevesíti a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmét.

A bentlakásos intézményekben élő idős, valamint fogyatékossgal élő személyek helyzetének figyelemmel kísérése érdekében ezúttal a Somogy Megyei Gondviselés Szociális Otthonban (a továbbiakban: Otthon) 2022. december 7-én, személyesen tettem látogatást munkatársaimmal.

Az Otthonban ellátott idős, fogyatékos személyek helyzetének figyelemmel kísérésén, és jogaik érvényesülése szempontjain alapuló, szűkebb fókuszú ombudsmani látogatásról készült alábbi jelentés az intézmény vezetője által elmondottakat, továbbá az Otthonban élők körülményeinek megtekintése alapján levont következtetéseket és megállapításokat tartalmazza.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- *Az emberi méltósághoz való jog:* „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltóságához, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” [Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) II. cikk];
- *Az idősök, a fogyatékossgal élők kiemelt védelme:* „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az idősöket és a fogyatékkal élőket.” [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés];
- *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:* „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossgal, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel

védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2), (4)-(5) bekezdés].

Az alkalmazott jogszabályok

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

Az intézmény képviselőjében Nemes Zita intézményvezető és Nábrádi Csilla, a Szociális és Gyermekevédelmi Főigazgatóság Somogy Megyei Kirendeltségének igazgatóhelyettese fogadta az alapvető jogok biztosát és munkatársait, bemutatta az Otthont, körbevezetett az intézmény területén, valamint tájékoztatást nyújtott a COVID járvány kapcsán megtett intézkedésekről és az intézményben lakók járványban való érintettségéről.

Az intézményről

A Somogy Megyei Gondviselés Szociális Otthon a megye legnagyobb bentlakásos szociális intézménye, amely teljes körű ellátást nyújt az életkoruk, egészségi állapotuk vagy szociális helyzetük miatt rászoruló személyek részére. A szociális otthon alaptevékenysége idősorúak, szenvedélybetegek, fogyatékos személyek és hajléktalanok ápolása gondozása, valamint rehabilitációs ellátása. Az Otthon a központi intézmény mellett négy telephellyel működik. Az Otthon székhelyintézménye az egykori Széchenyi kastély, mely a mostani funkciójában 1953. január 1-jén nyitotta meg a kapuit. 1986-ban a kastély mellett új épületszárnyat adtak át. Az intézményt 29 hektáros park veszi körül. 1998-ban Szabás községben új részleggel bővült az intézmény, majd 2011 januárjától a fenntartó a Somogy megyei szociális otthonok integrációjáról döntött, amelynek következtében a kálmáncai és a kőkút-gyöngyöspusztai telephely is az intézmény részévé vált.

A Segesden álló kastélyépület 270 férőhelyes, 170 fő idősorú, illetve 100 szenvedélybeteg ellátott él a székhelyintézményben. Az 1700-as években épült segesdi kolostor

épületében 72 férőhely volt kialakítva fogyatékossgal élő ellátottak számára, azonban a Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettséggel összhangban megindított intézményi férőhely kiváltási program keretében 2021 májusában, majd 2021 novemberében a kolostor épületében élő ellátottak egy részét kiköltöztették négy támogatott lakhatást (a továbbiakban: TL) biztosító lakóingatlanba (a továbbiakban: TL ház), további két TL ház pedig jelenleg is készül. A két TL ház elkészültére váró lakókat ideiglenes megoldásként a székhelyintézmény misetermében és társalgójában helyezték el, így a kolostor épületében ellátott már nem él. A négy TL ház Segesden található, az önkormányzat ajánlott fel erre a célra telkeket. A foglalkozások, és minden egyéb szolgáltatás a főépületben van. A lakók többsége gyalog érkezik a támogatott lakhatást biztosító ingatlanokból. Az intézményvezető beszámolt mindezzel kapcsolatban arról is, hogy a TL-ben élők jelentős mértékben önállósodtak, már vásárolni, és a postára is járnak. A négy TL házban a gondozók jelenléte állandó, ugyanakkor mivel eltérő a feladat a korábbi nagyintézményi gondozási tevékenységtől, szemléletváltásra volt szükség. Ezt erősíti, hogy nem elsősorban gondozónak, hanem „segítőnek” nevezik a munkatársakat. Anyagi szempontból a négy, (majd a hat) TL ház működtetése nem igényel több erőforrást, mint a kolostorépület működtetése, ugyanis annak fűtése például – tekintettel arra is, hogy az az 1700-as években épült – jelentős összegbe került. A 72 főt 29-en látták el, majd az ellátottak szükségletei miatt további 22 fő státuszt kapott az intézmény, így összesen 51 dolgozóval működnek. A kolostorépületből a TL házakba való átköltöztetés előtti időszakban felkészítették a lakókat, ún. próbanapokat tartottak a lakóknak, melyek keretében közösen főztek, programokat szerveztek a TL házakban a végleges átköltözés előtt.

A település lakóközössége az intézmény lakóit befogadta, a TL sem okozott konfliktusokat. Mivel az intézmény folyamatosan és egyre inkább nyitottá válik, az ellátottak természetesen integrálódnak a település életébe, a rendezvényeken műsorral készülnek, így Segesden a Generációk Kulturális Fesztiválján is részt vettek.

A szabási telephelyen szenvedélybetegek (többnyire alkohol- és játékfüggők) rehabilitációja zajlik 50 férőhelyen. A szabási telephelyet a volt Tallián kastély épületében alakították ki, azt pályázat útján felújították. A telephelyen munkaterápiát alkalmazva gondoskodnak a lakókról.

A kőkút-gyöngyöspusztai telephelyen 100 fő időskorú, 72 fő szenvedélybeteg, 10 fő hajléktalan ellátotti férőhely, valamint 12 férőhelyes szenvedélybeteg rehabilitációs részleg is működik. Főzőkonyhával rendelkezik az épület.

A kálmáncsai telephelyen – amely szintén kastélyépület volt – 25 fő idős, 45 fő fogyatékos személy és 30 fő szenvedélybeteg férőhely van.

Összesen jelenleg 672 férőhely van az Otthonban, a két TL elkészültével 696 férőhely lesz.

A lakók vegyes korosztályúak, 20 éves kortól 60 év feletti korig élnek lakók az Otthonban, a székhelyintézményben a szenvedélybetegek átlagéletkora 67 év. A székhelyintézményben az idős és a szenvedélybeteg ellátottak együtt kerülnek elhelyezésre a szükségleteiknek megfelelően.

Az intézmény 2023-as éves költségvetése közel 2 milliárd Ft, az intézményi térítési díj 3500,- Ft/nap.

Személyi és tárgyi feltételek

A székhelyintézmény épülete helyi műemlékvédelem alatt áll. Három kétszintes épületrész különíthető el: a főépület, a B épületrész, valamint az „új”, 1986-ban épült szárny. Mindhárom szárnyban elhelyezik az ellátottakat, az új épületrészben lehetőség van párok együttes elhelyezésére is. A székhelyintézményben a kastélyépület jellegzetességeiből is fakadóan a lakók elhelyezése sajátos, a nagyobb szobákban az ágyakon kívül más bútorzat nem jellemző, a szobák férőhelye változó, 12-13 fős szobák is vannak, amelyek jelentősen túlszűfoltak. Az intézményvezető elmondása szerint csaknem 110 fővel kellene csökkenteni az ellátottak számát a jogszabályi megfelelés érdekében. A férőhely tekintetében a fenntartóval jelenleg egyeztetések zajlanak.

A „B” épületrész salétromos, évente kifestik ugyan, de hamar visszatérnek a problémák. Az épület egyenletes fűtése nem biztosítható, így egyes épületrészekben télen hideg, más épületrészekben hőség van. Az „új” épületrész modernebb, több bútorral felszerelt.

A vizesblokkok minden épületrészben kialakításra kerültek, a szobákban azonban csak mosdó van. A fürdőszobák tiszták, a folyosókról nyílnak. Az étkező a földszinten található, az ellátottak egy része a szobájában fogyasztja el az ételt. Foglalkoztató szobák, valamint orvosi szoba is található az épületben.

Az emeleti szobákba lépcsővel és lifttel lehet feljutni. Ugyanakkor a szobákba magas küszöbök nehezítik meg a segédeszközzel közlekedők bejutását.

A székhelyintézmény egészségügyi alapellátását a település háziorvosa látja el, aki hetente két napon az intézményben van, de az intézményi rendelési idején túlmenően szükség szerint bármikor elérhető. Belgyógyász is rendel heti egyszer, ugyanakkor egészségügyi szakápolásra a székhelyintézménynek és – Szabás kivételével – minden telephelynek van engedélye. Pszichiáter heti egy alkalommal érhető el a székhelyintézményben. A kőkúti telephelyen a kadarkúti háziorvos rendel heti kétszer, Kálmáncsán szintén a háziorvossal van szerződésük. Az Otthon intézményi szállítókoszival rendelkezik, így a további fekvőbeteg-intézményi ellátásra a Marcali Kórházba tudják a lakókat szállítani.

A székhelyintézmény szakdolgozói létszáma 69 fő, a technikai 39 fő. A szabási telephelyen a szakdolgozói létszám 11 fő, 2 fő takarító személyzettel. A kőkúti telephelyen a szakdolgozói létszám 46 fő, a technikai 20 fő, a dolgozók csak autóval tudják megközelíteni a telephelyet. A kálmáncsai telephelyen a szakdolgozói létszám 31 fő, a technikai 9 fő. A fluktuáció idén megállni látszik, ugyanakkor az elmúlt öt év alatt kicserélődött a dolgozók negyven százaléka, amelynek okát az egészségügy elszippantó erejében, a külföldre vándorlásban látják, illetve néhány dolgozó másik intézménybe ment át. 2022-ben sokan jelentkeztek állásra, a környéken lévő üzemből elérhető fizetéshez képest az Otthonban többet kereshetnek.

A dolgozók a kötelező továbbképzésen részt vettek, azt mindenki teljesítette, a szupervízió opcionálisan elérhető a dolgozóknak, szervezett pszichológus is volt az Otthonban.

A székhelyintézményben érdekképviselői fórum működik, valamint panaszláda is van kihelyezve, az intézményvezető elmondása szerint panasszal az ellátottak jellemzően nem élnek.

Az ebédet a székhelyintézményben és a kőkúti telephelyen lévő főzőkonyhából biztosítják, a székhelyintézményben napi 420 adag ételt főznek. Az intézmény napi ötszöri étkezést biztosít a lakóknak, van Étlaptanács, valamint az ünnepi szokásokat és a különböző hagyományokat is figyelembe véve főznek ételt. Az intézményvezető elmondása alapján szükség szerint segítenek az étkezésben az ellátottaknak.

Foglalkoztatás

A lakók számára fejlesztő foglalkoztatást biztosítanak a székhelyintézményben, melyekre a TL-ben élők is bejárnak. A négy telephelyen szintén nyújtanak foglalkoztatási lehetőséget. A szenvedélybetegek rehabilitációját végző szabási telephelyen munkaterápiát végeznek. A látogatás idején is foglalkoztatás zajlott több helyiségben is.

Az intézmény járványérintettsége, a járványhelyzetben való működése

Tekintettel arra, hogy az Otthon székhelyintézménye nem zárt intézmény, szabadon közlekedhetnek a lakók, így minden fennjáró, és arra képes lakó kijár például a település közeli boltjába. A COVID járvány miatti lezárások idején a lakók nem hagyhatták el az intézmény területét. Az intézményvezető beszámolója szerint a lakók mindezt viszonylag jól viselték, konfliktus nem volt jellemző. Ugyanakkor jelentős változások is történtek, hiszen a szenvedélybetegek nem jutottak alkoholhoz. Ennek következtében más szokásokat vettek fel, amit örömmel osztott meg a vezető, így például többen elkezdtek olvasni.

A lezárás alatt látogatókat nem fogadhattak a lakók, de a rendelkezésre álló technikai eszközök segítségével a telefonos és online kapcsolattartás működött.

A Covid-19 intézményben való megjelenése okozott problémát, a zsúfoltság miatt 199 lakónak volt pozitív teszteredménye, ugyanakkor csaknem százan többnyire tünetmentesen viselték el a fertőzést. A védőoltás beadása után, 2021-ben, a székhelyintézményben új megbetegedés nem volt, idén összintézményi szinten pedig mindössze 13 pozitív esetre derült fény, ezek is a kórházból való visszaérkezés utáni teszt eredményeként derültek ki, ezért azóta a kórházból visszaérkező lakókat néhány napra elkülönítik. Izolációs szobaként a miseterem és a társalgó szolgált a járvány alatt.

A járványhelyzetnek a fentebb már említett olvasási szokások erősödése mellett ugyancsak pozitív hozadéka például az étkezés előtti kézmosás.

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 az alapvető jogok biztosa 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 d) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére.

A törvény 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátást és különösen az idősellátást nyújtó, a fogyatékossgal élő személyeket gondozó bentlakásos intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

II. Az 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 országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

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 az Alkotmány 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 érvelést 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.”*

Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – a fentiek szerint irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában 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. Az Alaptörvény hatálybalépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági 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, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.

Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte, ezek nem választhatóak külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog az alkotmánybíróság gyakorlatában nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódott, hanem azt jelentette, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat. Az emberi méltósághoz való jog a természetes személyek autonómiáját jelenti, az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja van, amelynél fogva az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs érinthetetlen lényegük. Az Alkotmánybíróság már az egyik első, 1990-ben hozott döntésében kimondta, hogy az emberi méltósághoz való jog általános személyiségi jog, amelynek egyes fontos eleme az önrendelkezés szabadsága. E határozatban hívták fel a figyelmet arra, hogy az önrendelkezési jog – mint az összes különös személyiségi jog – az egyén autonómiáját, az egyéni döntés szabadságát védi.

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, *védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége*. A két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak *egy objektív intézményvédelmi oldala*: az egyén szubjektív (alanyi) jogának biztosításával, védelmével, érvényesülésével összefüggő tágabb értelemben vett pozitív állami kötelezettségeket összefoglalóan objektív *állami intézményvédelmi kötelezettségnek* nevezzük. Az objektív intézményvédelmi kötelezettség a negatív és pozitív állami kötelezettségekhez képest komplementer jellegű, vagyis feltételezi a szubjektív jog meglétét. Lényeges azt is leszögezni, hogy az állami intézményvédelmi kötelezettség tipikusan nem keletkezik az egyén oldalán alanyi jogokat, és az egyén részéről nem is kényszeríthető ki. Az Alkotmánybíróság töretlen és álláspontra szerinti továbbra is irányadó megállapítása szerint az állam részéről garanciális feladatai ellátásához szükséges, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket nemcsak önmagukban, az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, hanem a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az intézményvédelmi kötelezettségnek a testület szerint az alapjogokhoz kapcsolódó *értékekre* is ki kell terjednie. Az alapjog jogosultjai, valamint az állam különböző szempontjai és feladatai miatt az alapjog alanyi jogi, illetve objektív oldala nem feltétlenül fedi egymást. Az állam a szubjektív alapjog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az *életvédelmi kötelezettség* – bár az alaptörvény külön nem nevesíti – azonban a korábbi Alkotmány 8. § (1) bekezdésének és az 54. § (1) bekezdésének együttes értelmezéséből következik. Az állam elsődrendű és alapvető fontosságú kötelezettsége az emberi élet védelme: nemcsak egyedi

szinten, hanem *általában az emberi életet és létfeltételeket kell védenie*. Az állam objektív életvédelmi kötelezettsége az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésének, illetve a II. cikkének együttes értelmezéséből továbbra is levezethető.

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 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 ítéltető meg.

Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok 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 fogyatékosokkal 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 egészséghez való jog

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 – kötelezettséggént fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

III. Az ügy érdemében

Az ombudsmani látogatás ez alkalommal nem csupán a COVID-19 járvány vonatkozásaival összefüggésben, hanem az Otthon működésének történeti előzményeivel helyezte alapjogi fókuszba az intézményt. Amint azt valamennyi fogyatékoságüggyel 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 fogyatékoság kialakulásához vezet, illetve *olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékoságukból fakadó terheik csökkenthetőek.*¹

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.² Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos

¹ Fot. 2. § (1) bekezdés

² Fot. 2. § (3)-(4) bekezdés

személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban.³

Amint azt a CRPD önálló életvitelről és a közösségbe való befogadásról szóló 19. cikke rögzíti, 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 jogaikat és a teljes közösségi befogadást és részvételt*, beleértve a következők biztosítását:

a) a fogyatékossgal élő személyeknek *másokkal azonos alapon lehetőségük van lakóhelyüknek és annak megválasztására, hogy hol és kivel élnek együtt, és nem kötelezhetőek bizonyos megszabott körülmények között élni*;

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

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 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 maradási, illetve az önálló lakásban vagy lakóotthonban élést, illetve az ezeket elősegítő közösségi alapú szolgáltatásokat (szociális alapszolgáltatások) kell előnyben részesíteni a költségesebb, tömegméretű bentlakásos intézményi ellátással (szociális szakellátással) szemben*.

Mindezek megvalósításáról rendelkezik az OFP) és az Intézkedési terv, valamint az Intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló hosszú távú koncepció⁴ 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 alapján *folymtatni 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 alapszolgáltatásokat, és a lakóhelyhez*

³ Fot. 2. § (5) bekezdés

⁴ A fogyatékossgal 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

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.

A fogyatékossgal élő személyek ellátásában az Otthon vonatkozásában az intézményi férőhely kiváltás részben megvalósult azzal, hogy a segesdi kolostor épületéből a 72 lakóból 48-at már átköltöztettek a négy, már elkészült TL házba, 24 lakó számára pedig további két TL ház már készül. A 24 fogyatékos személyt a TL házakba való beköltözésig a segesdi székelyintézményben helyezték el átmenetileg. Várhatóan a jelenlegi zsúfolt ellátási körülmények vonatkozásában a tavaszi átköltözés valóban minőségi változást fog jelenteni a lakók számára.

A székelyintézmény befogadó mérete (270 férőhely), valamint a tárgyi feltételei, (ti. 13 ágyas, zsúfolt lakószobák) nem támogatják a lakókat megillető méltó életkörülmények megvalósulását. Az intézményvezető elmondása szerint 110 férőhellyel kellene csökkenteni a férőhelyek számát, hogy a vonatkozó jogszabályban meghatározott minimális élettér a lakók rendelkezésére álljon.

Az intézményvezető, valamint az SZGYF Somogy Megyei Kirendeltsége igazgató-helyettesének elmondása szerint a zsúfoltság felmérése és mielőbbi megszüntetése érdekében az Otthon és az SZGYF között jelenleg egyeztetés zajlik.

A székelyintézményben az idős és fogyatékossgal élő lakók akadálymentes közlekedését elősegítendő lifteket szereltek be, *ugyanakkor a lakószobák magas bejárati küszöbei nem felelnek meg a lakók önálló életvitelét hangsúlyozó normáknak.*

A lakók orvosi ellátása megoldott. Az intézmény szerződéses házi orvosai a hivatalos heti rendelési idejükön túl igény esetén bármikor elérhetőek. Az intézménynek van szakápolásra szóló engedélye, amely segíti a lakók megfelelő, szükség szerint az intézményben történő ellátását.

Az intézmény teljes körű ellátást nyújt, amelynek értelmében biztosítja a napi huszonnégy órás felügyeletet, valamint a folyamatos fűtés- és melegvíz-szolgáltatást, a napi rendszeres étkeztetést, amely szükség esetén speciális, diétás táplálkozást is magában foglal.

Az Otthonban élők számára a foglalkoztatáson túl biztosítják a családi és társadalmi kapcsolatok fenntartásának feltételeit. A párok együttélése nem akadályozott, lehetőség van a párok együttes elhelyezésére két férőhelyes szobákban. A lakók szabadon mozoghatnak, önállóan elhagyhatják az intézmény területét.

A COVID járvány miatti intézményi látogatási tilalom alatt a kapcsolattartást a hozzátartozókkal telefonon és laptop segítségével oldották meg, a kapcsolattartás lehetőségét minden ellátottnak biztosították.

Figyelemmel arra, hogy az Otthonban magas gondozási szükségletű idős lakókat is ellátnak, nagy jelentősége van annak a palliatív⁵ szemléletnek, amely a tartós ápolásra-gondozásra szoruló idős lakók ellátását jelenti. Az idős lakók állapota és kora miatt a méltó

⁵ A palliatív ellátás a terminális állapotú betegek tüneteinek enyhítésére irányuló támogató kezelések összessége. A palliatív ellátás magában foglalja a fájdalom, a szenvedés, a fizikai tünetek csillapítását, megelőzését, a pszichoszociális és spirituális támogatást, mely mind a beteg, mind hozzátartozók életminőségét javítja.

halál körülményeit igyekeznek az Otthon biztosítani, ha nem is a tárgyi eszközökben, de a személyi támogatás biztosításával. Az Otthon szakápolási engedélye lehetőséget nyújt a haldokló lakó helyben történő ellátására, valamint a hozzátartozók számára a látogatási időn kívül, sőt késő éjjel is lehetőséget biztosítanak a búcsúzásra.

Összegzés

A fentiek alapján megállapítható, hogy a Somogy Megyei Gondviselés Szociális Otthon székhelyintézményének megfelelő működését a zsúfoltság, a kastélyépületből fakadó jellegzetességek nehezítik, azonban a fenntartó SZGYF és az Otthon vezetői folyamatosan egyeztetnek a probléma megoldása érdekében. Az egyenetlen ellátási körülmények (épületek adottságai) mintegy ellentételezéseként az Otthon a lakók *önálló életvitelét* támogatva működik, a lakók mentálhigiénés ellátása és szociális gondozása egyaránt biztosított. Jelentős segítséget nyújtanak továbbá az intézményi kiváltási programmal érintett, TL-be kiköltöző fogyatékos embereknek az ún. felkészítő *próbanapok* bevezetésével.

Tekintettel az Intézményben tett látogatás fenti tapasztalataira és a rendelkezésemre álló információkra az Otthon működésével kapcsolatosan ombudsmani *intézkedést nem teszek, jelentésemet figyelemfelhívásnak szánom.*

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos