



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1175/2023. számú ügyben
(Előzmény ügy: AJB-1886/2022)

Előadó: dr. Kozicz Ágnes

Érintett szervek: Belügyminisztérium

2023.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1175/2023. számú ügyben**

1. Az eljárás megindítása, előzmények

A beadvány szerint a panaszos autista fia 2019. december 1-je óta vette igénybe a CSODABOGÁR Autizmussal és Fogyatékkal élő Személyek Nappali Intézményének (a továbbiakban: Intézmény) szolgáltatásait. 2022. elején az intézményvezető arra hivatkozással szüntette meg az ellátást, hogy panaszos fiának magatartása veszélyeztető. A beadványozó szerint az autista személyek szükségleteihez igazodó nappali ellátás hiányában fia társadalmi részvétele hiúsul meg, illetve romolhat az állapota.

Tekintettel arra, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) értelmében az alapvető jogok biztosa megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok, így a fogyatékkal élő személyek jogainak a védelmére, a panaszbeadvány nyomán az Ajbt. 18. § (1) bekezdése és a 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1)-(2) bekezdései alapján tájékoztatást kértem Kecskemét Megyei Jogú Város polgármesterétől mint a nappali ellátást biztosító intézményt fenntartó önkormányzat vezetőjétől, az Autisták Országos Szövetségének (a továbbiakban: AOSZ) elnökétől, valamint a gondoskodáspolitikáért felelős államtitkártól.

2. Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* [Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés]: „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”;
- *Az emberi méltósághoz való jog* [Alaptörvény II. cikk]: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”;
- *Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve* [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) 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.”
- *A fogyatékossgal élő személyek 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 Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény; a továbbiakban: CRPD)
- A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés (Magyarországon kihirdette a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről szóló 1987. évi 12. törvényerejű rendelet)

- 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.)
- 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 szóló 1187/2020. (IV. 28.) Korm. határozat (a továbbiakban: Intézkedési Terv)

4. A megállapított tényállás

4.1. A panaszbeadvány

A beadvány szerint a panaszos fia 2019. december 1-je óta vette igénybe az Intézmény szolgáltatásait. 2020. októberében tájékoztatták első alkalommal panaszost a fia viselkedésének megváltozásáról. Panaszos tudomása szerint ezt megelőzően fia csoportjából 2 munkatárs is távozott, akik közül egy munkatárs mindennap foglalkozott a gyermekével. A beadvány szerint ezt követően a csoportban foglalkoztató munkatársak beosztását nem az állandóság jellemezte. 2021. februárjában az Intézmény az ellátás szüneteltetését kezdeményezte, amely idő alatt a panaszos elkísérte fiát a szükséges vizsgálatokra. A 2022. január 10-én kelt levelében az intézményvezető tájékoztatta a panaszost fia ellátásának 2022. január 15-i hatállyal való megszüntetéséről arra hivatkozással, hogy a gyermeke magatartása veszélyeztető. Panaszos sérelmezi, hogy figyelmen kívül hagyták a fiát kezelő pszichológus és neurológus szakorvosoknak a nappali ellátás igénybevételére vonatkozó javaslatát, valamint a gyógypedagógusi szakvéleményt a fia ellátásba való visszaszoktatásánál az ellátás 2021. február 1-je és 2021. november 29-e közötti időszakra tehető szüneteltetése után. A panaszos édesanyja sérelmezi, hogy a nappali ellátás hiányában fia társadalmi részvétele hiúsul meg, illetve romolhat az állapota.

4.2. A polgármester válasza

A polgármester az Intézmény munkatársainak beszámolóí alapján tájékoztatta az ügy előzményeiről.

A panaszos fia autizmus spektrum zavarral, általános értelmi elmaradással, széklet és vizelet inkontinenciával, valamint epilepsziával élő, 190 cm magas, fizikailag erős férfi; 2019. decembere óta járt az Intézménybe¹.

¹ Az Intézmény értelmileg akadályozott és autizmussal élő személyek *nappali ellátását* biztosítja; a célja autizmussal, illetve értelmi fogyatékosággal élő, önkiszolgálásra részben képes személyek számára nappali ellátás biztosítása, gondozás, szociális és mentális támogatás, az egyéni képességek fejlettségi szintje mellett elérhető legjobb felnőttkori adaptáció és önállóság feltételeinek megteremtése, az ellátottak addig megszerzett képességeik szinten tartása, az önellátásuk mértékének növelése.

Az intézményi célok, valamint az ellátottak lehető legmagasabb fokú önállósága elérése érdekében végzett fejlesztés és tanítás elengedhetetlen feltétele, hogy létszámban és képzettségben megfelelő személyzettel rendelkezzen az Intézmény. Az autizmussal élő ellátottak gondozása során különösen hangsúlyos, hogy a velük dolgozó munkatársak ismerjék az autizmus spektrumzavar természetét, rendelkezzenek elméleti ismeretekkel az autizmus spektrumzavarról. Mindezt annak érdekében, hogy legyenek képesek megtervezni és elkészíteni az egyedi autizmus-specifikus eszközöket, vizuális környezeti támpontokat, ismerjék a szociális- és kommunikációs készségek fejlesztésének módszertani alapjait, szakszerű stratégiákat tudjanak kidolgozni kihívást jelentő viselkedések esetére. Az Intézményben dolgozó 18 fő munkatársból 12 fő elvégezte az Autizmussal élő személyek támogatása a szociális ellátásban c. akkreditált képzést, valamint külső szakértő bevonásával rendszeresen tartanak gondozói kompetenciafejlesztő képzéseket, a munkatársak szakmai felkészültségét belső szakmai műhelyeken is mélyítik. Az Intézmény első vezetője 30 éves tapasztalattal és képesítéssel, a jelenlegi nappali ellátás vezető pedig 16 éves tapasztalattal és képesítésekkel rendelkezik az autizmussal élő személyek

Az Intézmény rendszeresen tájékoztatta a szülőt a felmerülő problémákról, amelyek már kora gyermekkorban jelentkeztek. 2020 októberét megelőzően is rendszeres volt a szóbeli információcsere az Intézmény és a szülő között.

A panaszos fia esetében – ahogy minden ellátott vonatkozásában – a bekerülését hosszabb előgondozási időszak előzte meg a szülővel való szoros együttműködésben. A problémák súlyosbodásáig és eszkalálódásáig a panaszossal is megvalósult a szükséges együttműködés. *A panaszos fia ellátása a kezdetektől komoly kihívást jelentett az Intézmény munkatársai számára, amelyről a szülővel rendszeresen konzultáltak, egyeztettek, tájékoztatást nyújtottak.* Az Intézmény munkatársai már az előgondozás időszakában tudomást szerezhettek az iskolai előzményi iratanyagból, valamint korábbi szakértői véleményekből, továbbá az édesanya beszámolóiból azokról a problémás viselkedésekről, amelyek kezdettől fogva magas kockázatot jelentettek a fiú ellátásában.

A lehetséges kockázatokra is figyelemmel készítették elő a panaszos fia fogadását az Intézményben, és az átlagosnál hosszabb idejű fokozatos átvezetés (3-4 hét) előzte meg a napi 4 órás ellátást. A szülővel egyeztették a fia számára készített vizuális támogató eszköztárat, valamint az autizmus-specifikus jutalmazási rendszert, véleményét igényelték, kikérték és figyelembe vették. A kezdetektől fogva strukturálták az Intézményben töltött időt a panaszos fia számára, az időtartamok növelésének ütemét – a szülővel egyeztetve – fia teherbíró képessége határozta meg.

Az ellátotti létszám növekedésével a panaszos fia viselkedési problémái egyre nagyobb kockázatot jelentettek. Egyrészt a megnövekedett szociális inger miatt, másrészt egyre kevésbé tudták biztosítani az eldobható tárgyak távol tartását, elkülönítését tőle. A nappali ellátáson belül az elsődleges cél az, hogy minden ellátott az elérhető legmagasabb fokú önállóságot elérje, valamint az önkiszolgálás is fejlesztésre kerüljön. Mindezen célokkal ellenkezik az, hogy a használati tárgyakat, mosogatószert, az önkiszolgálás eszközeit elzárják. A kezdetektől fogva több esetben szükség volt fizikai korlátra a panaszos fia elfutkosásai, dobálásai megelőzése érdekében. Ilyen helyzetekre a panaszos fia rendszerint karmolással reagált, amelynek nyomait a munkatársak kézfejen, karján a szülő rendszeresen láthatta és látott is, valamint szóban is tájékoztatták ilyen viselkedések előfordulása esetén.

A fokozódó és egyre tarthatatlanabb heteroagresszió² (ütés, karmolás, kisebb és nagyobb tárgyak dobálása, pl. szobabicikli, kosárlabdapalánk állvánnyal együtt) következményeként 2020 decemberében a panaszos fia Intézményben töltött időtartamát a szülővel való egyeztetést követően csökkentették, így heti két napon járt az Intézménybe 2,5-2,5 órában. A napirendjét és a tevékenységeit folyamatosan felülvizsgálták, szükség szerint módosították, autizmus szakértővel konzultáltak, aki a fiatalt maga is megfigyelte intézményi környezetben. *A panaszos fia napi rendszerességgel dobált tárgyakat, vagy karmolt, ütött meg munkatársat. Veszélyeztető magatartása miatt 2021. február hónaptól a nappali ellátását szüneteltették. Ez azt jelenti, hogy nem szüntették meg az ellátást, annak érdekében, hogy a család ne maradjon segítség nélkül.*

A többi ellátott biztonságára tekintettel külső szakemberekkel, szakorvosokkal és a családdal együttműködve dolgoztak azon, hogy tervezhetővé váljon a panaszos fiának visszatérése a súlyos problémás viselkedések organikus okainak kizárását követően.

Az Intézmény házirendje, valamint az ellátást megalapozó megállapodás szerint a tapasztalt viselkedések alapján *az ellátás megszüntethető lett volna, azonban nem tudtak a panaszos fiának intézményes elhelyezésére alternatívát mondani a szülőnek, és a legvégsőig segítséget akartak nyújtani számukra, így a szülővel egyeztettek, és közösen döntöttek arról, hogy a fiú az orvosi vizsgálatokig (az organikus okok kizárásáig) nem jár az Intézménybe, valamint, hogy ezek lebonyolításához, valamint az új helyzethez való alkalmazkodáshoz a szülő igénye szerint segítséget nyújtanak.*

ellátásával kapcsolatosan. Mindez az állami fenntartású fogyatékossgal élő személyeket ellátó nappali intézmények vonatkozásában Magyarországon egyedülállónak tekinthető a tájékoztatás szerint.

² Azon agresszív viselkedések, amelyek mások felé irányulnak.

A panaszos fia nappali ellátását 2021. november 29-től biztosították ismét, szülői igény szerint. Az ellátás újbóli megkezdése előtt közvetlenül a szülő az elvégzett kontrollvizsgálatokról és szakorvosi vizsgálatokról a véleményeket az Intézmény munkatársainak a rendelkezésére bocsátotta. Az Intézmény munkatársainak családlátogatáson szerzett tapasztalatai szerint az otthoni környezet és tevékenységszervezés a korábbiakhoz képest szervezettebb volt, a szülő láthatóan rengeteg energiát fordított az élhetőbb mindennapok érdekében, és törekedett az autizmus szempontok figyelembevételére, ugyanakkor már a családlátogatáson tapasztalható volt, hogy a tárgyak dobálása, mint problémás viselkedés nem változott. A szülő elmondta, hogy a karmolások száma jelentősen csökkent.

A panaszos fia nappali ellátásának folytatása az ismert kockázatok mellett kezdődött el. A kezdő időtartamot és a napirendet a szülővel egyeztették. Kezdetben 30 percet töltött a fiú az Intézményben, az időtartamot a korábbiakhoz hasonlóan fokozatosan növelték volna. A napirend kialakítása során a szülővel konzultáltak, és figyelembe vették a panaszos fiának egyéni szükségleteit, készség szintjét, valamint aktuális érdeklődését. Az újbóli ellátás kezdetén gyogyepedagógus, autizmus szakértővel szülő-szakember konzultációra biztosítottak lehetőséget az Intézményben. Az ellátás újratekintését követően azonban a panaszos fia ismét napi rendszerességgel karmolt és/vagy ütött meg munkatársat, és dobott el kisebb-nagyobb tárgyakat. Dobálásainak egy része a fiú élmény- és ingerkereső viselkedéséből adódik. A számára zavaró tárgyakat – amelyek más ellátottak mindennapi ellátásához nélkülözhetetlenek – lesöpörte, vagy kidobta az adott helyiségből az ajtón keresztül a folyosóra, amely szintén veszélyt jelentett az Intézmény más ellátottjaira és munkatársaira. A panaszos fia a tevékenységei végzése közben minden előjel nélkül felpattant, fiókokat rántott ki, az ott talált fertőtlenítő folyadékokat – amelyek a járványügyi védekezés miatt nem voltak nélkülözhetők – összetörte és kiöntötte. Korlátozásra erőteljes heteroagresszióval reagált. Lehetőségeik szerint és más ellátottak szükségleteinek figyelembevételével a környezetet módosították, minimalizálták a panaszos fia számára zavaró ingerként szóba jöhető tárgyak jelenlétét. Ezt azonban tekintettel az Intézmény ellátotti létszámára és jellegére – önellátást, önkiszolgálást fejlesztését biztosító felnőtt nappali ellátás – csak korlátozottan tudták megvalósítani. A panaszos fiának viselkedése erős félelmi reakciókat váltott ki az ellátottak többségében és a legtöbb munkatársban.

A fentiekben részletezett előzmények miatt, mások testi épségének védelme érdekében 2022. január 15-től a panaszos fiának nappali ellátását megszüntették, az SzCsM rendelet 81. § (2) bekezdés a) pontjára hivatkozással, amely szerint fogyatékos személyek nappali intézményében nem gondozható az a személy, aki veszélyeztető magatartást tanúsít.

A polgármester további válaszát a kérdéseim sorrendjében részletezem.

1.) Miként készítették fel panaszos fiát a vele foglalkozó munkatársak távozására, különös tekintettel a gyermek autizmus diagnózisából fakadó egyedi igényeire és szükségleteire?

A részletes tájékoztatás alapján a munkatárs távozásával járó változást körültekintően, időben elnyújtva fokozatosan, a panaszos fia számára biztonságos módon készítették elő és kiviteleztek. A bejárat mellett vizuális jelenléti táblát használnak, ezen a táblán fotókkal jelölik, kik vannak – ellátott és munkatárs egyaránt – az adott napon az Intézményben, és ki az, aki nincs. Ezt a táblát panaszos fia is használta.

2.) Az érintett munkatársak távozása után miként oldották meg a foglalkoztató munkatársak beosztását, azt a panaszos fiának számára érthető módon, eszközökkel jelezték-e? A munkatársak távozása mennyiben befolyásolta a panaszos fia napirendjének alakulását?

2020 október-novembertől voltak tapasztalhatóak a fokozottabb heteroagresszióval járó viselkedések a panaszos fiánál. Összességében néhány hónapot töltött a panaszos fiával a távozó férfi munkatárs. Az Intézmény szakembereinek a tapasztalata és véleménye szerint a férfi munkatárs távozása után jelentkező heteroagresszív viselkedéseknek a közvetlen oka az,

hogy a távozását követően már nem volt olyan személy a munkatársak között, aki fizikai erejéből adódóan tudta korlátozni a panaszos fiát problémás viselkedésében. Ezek a viselkedések korábban is előfordultak, a kimenet volt biztonságosabb a fizikai korlát, a „lefogás” miatt. A panaszos fia a női munkatársakat – ahogyan az édesanyát is – több alkalommal megcsípte, karmolta, vagy megütötte. Néhány alkalommal más ellátott kezéből rántott ki nagy erővel tárgyakat és dobta el azokat, vagy a tárgyak dobálásával veszélyeztette a közelében tartózkodókat, riadalmat keltve ezzel a társaiban.

Az érintett munkatárs távozását követően a feladatait átvevő munkatársak foglalkoztak a panaszos fiával, folyamatos szakmai támogatás mellett. Tekintettel arra, hogy a munkatárs végleges távozását megelőzően az átvevő két munkatárs – a távozó munkatárs fokozatos kimaradásával – már két hónapja a fiatallal dolgozott, így a gondos, szakszerű és panaszos fiának szükségleteihez igazodó előkészítés következtében a panaszos fia számára nem jelentett már változást a munkatárs munkaviszonyának tényleges megszűnése. Az új munkatársak bekapcsolódásáról, a fokozatosságról a szülőt tájékoztatták, vele egyeztettek. A gondozó munkatárs távozása a fentiek alapján a panaszos fiának napirendjét nem befolyásolta a tájékoztatás szerint.

3.) Milyen tájékoztatást nyújtottak panaszos édesanyának a szüneteltetés idején elvégzendő szakorvosi vizsgálatokról?

Az édesanya által megosztott információk, az Intézmény munkatársainak tapasztalatai, valamint a gyógypedagógus, autizmus szakértő személyes megfigyelése alapján kialakított véleménye alapján javasolták a panaszos fia orvosi kivizsgálását, elsősorban neurológiai területen.

A szülő a felülvizsgálatot kezdeményezte, azonban fiát a vizsgálatra elszállítani nem tudta. A szakorvos erre tekintettel – a szülő elmondása szerint – kérte, hogy készítsen az Intézmény a neurológiai vizsgálat szempontjából releváns videofelvételeket a fiáról. A szülő írásban jelezte, hogy a fenti célból videofelvételeket készítsenek a fia viselkedéséről. A videofelvételt a problémás viselkedés – a tárgyak eldobása, összetörése – miatt nem lehetett elkészíteni, ugyanis a panaszos fia minden alkalommal megpróbálta megszerezni az eszközt a videofelvételt készíteni kívánó munkatárs kezéből.

Tekintettel erre, valamint arra, hogy a szülő akkori nyilatkozata szerint nem tudta fiát elvinni a szükséges vizsgálatra, ugyanakkor fiánál szélsőséges impulzív³ viselkedés és heteroagresszió volt tapasztalható, a nappali ellátás vezetője telefonon felvette a kapcsolatot a neurológus szakorvossal. A telefonbeszélgetés során megosztotta az intézményi tapasztalatokat a videofelvétel elkészítésének akadályairól, valamint a panaszos fiatalnál tapasztalt viselkedésről, továbbá segítséget, tanácsot kért a fiatal vonatkozásában. A neurológus szakorvos elmondta, hogy véleménye szerint a panaszos fiának pszichiátriai osztályos kivizsgálása szükséges, neurológiai konzíliummal.

Ezt követően a szülő határozottan kifogásolta az Intézmény szakorvossal való kapcsolatfelvételt; a kórházi osztályos kivizsgálást elutasította, és a 2021. február 1-jei megbeszélésen tett nyilatkozata szerint magánúton tervezte a fiát kivizsgáltatni más szakemberekkel. A szülő számára az Intézmény munkatársai felajánlották, hogy segítenek a fiatal orvosi vizsgálatra történő szállításában; ezt a szülő elutasította, és jegyzőkönyvben nyilatkozta, hogy el tudja szállítani fiát a szükséges vizsgálatra. Felajánlották továbbá, hogy segítséget nyújtanak a fia felkészítésében a szükséges orvosi vizsgálatokra történő eljutáshoz. Az ezzel kapcsolatos elektronikus levelezés akadozó volt, a szülő egy alkalommal segítséget kért a fogászati vizsgálatához szükséges vizuális támogatás elkészítéséhez. Amikor az elkészítés érdekében konkrét információkat kértek az anyától (hová, mikor, milyen jellegű vizsgálathoz szükséges a vizuális megjelenítés), nem kaptak választ, ezért a vizuális támogató eszközöket nem tudták elkészíteni. Ezen túlmenően az Autizmus Alapítvány szempontsora

³ hirtelen, lobbanékony

alapján a fiú viselkedéséről tájékoztatót és véleményt írtak az Intézmény munkatársai, amelyet átadtak a szülőnek a vizsgálatok és szakmai javaslatok elősegítése céljából.

4.) *Milyen, a gyermek egyedi igényeihez és szükségleteihez igazodó intézkedéseket tett az Intézmény a panaszos fia viselkedésproblémáinak megoldása, valamint az ellátás további biztosítása érdekében?*

Az Intézményben autizmus-specifikus módszertan szerint biztosítják az autizmus spektrum zavarral élő ellátottak nappali ellátását. Minden ellátott vonatkozásában a nappali ellátás megkezdése előtt a hozzátartozótól, a hozzátartozó beleegyezésével a korábbi oktatási intézménytől, releváns szakemberektől begyűjtik a leendő ellátottal kapcsolatos mindazon információkat, amelyek segítik az Intézményben az egyénre szabott, vizuálisan támogatott környezet kialakítását, a napirend tervezését és a tevékenységszervezés előkészítését már az első naptól kezdődően.

A panaszos fia esetében családlátogatáson vettek részt az Intézmény munkatársai, az édesanyával több alkalommal személyesen, illetve telefonon konzultáltak, a tervezett és készített vizuális eszközöket egyeztetették, a korábbi iskolai előzményi iratanyagot és szakértői véleményeket az anya a rendelkezésükre bocsátotta. *A fiú számára fotós napirendet készítettek, amely előre jelezte számára érthető módon a tevékenységek sorrendjét, azok helyszínét, valamint biztosították a vizualizált munkaszervezést, amely a feladatok végzésének módját, időtartamát is jelezte előre.* A panaszos fia fokozottan élmény- és ingerkereső autizmussal élő személy – mindez az iskolai előzményi iratanyagból, a szülői beszámolókból is kiderült, amelyek szerint például flakonok, tubusok, műanyag üvegek, folyadékok elérhető volta esetén azokat a földhöz csapkodva összetöri, kiborítja – így megelőzőképpen fali szappantartókban tartották a folyékony szappant, folyadékokat nem tartottak a fiatal látóterében.

A járványügyi védekezéssel összefüggésben azonban a 2020. nyári újranyitástól kezdődően kötelező és járványügyi szempontból nélkülözhetetlen volt a rendszeres fertőtlenítés, mind az ellátottak kezeit, mind a használt eszközeiket illetően. A kézfertőtlenítőt és az eszközfertőtlenítőt fiókba zárva tartották, de még ez esetben is gyakran előfordult, hogy a panaszos fia a fiókot kirántva összetörte és kiborította a kézfertőtlenítőt. A szilárd tárgyakat is rendszerint földhöz csapkodva eldobálta, amely gyakran veszélyt jelentett önmaga és társai testi épségére. *A később távozó férfi munkatárs fizikai erejéből adódóan, szükség esetén a fiatal fizikailag megtartva tudta ezeket a problémás viselkedéseket megakadályozni, ezért az ilyen típusú viselkedésproblémák előfordulási gyakorisága kisebb volt, amíg a férfi munkatárs az Intézményben dolgozott.* Ilyen esetekben a férfi munkatárs kézfejét karmolta⁴ meg panaszos fia, de rongálás a fizikai akadályozottság miatt nem történt. A férfi gondozó távozását követően – mivel fizikai erejét pótolni nem tudták – két munkatárs foglalkozott folyamatosan a panaszos fiával.

Az ebédeltetés idején a férfi munkatárs munkaviszonya idején kettő, azt követően 3 munkatárs jelenlétére volt szükség: 1 dolgozó az anya javaslata szerint a tányért fogta annak érdekében, hogy fia étkezés közben azt ne dobja el. A másik munkatárs eközben a fia mögött állt, hogy hirtelen felugrásai esetén be tudjon avatkozni, és az étkezőben a többi ellátott miatt szükségszerűen elérhető törékeny vagy folyékony tárgyak – kancsó, poharak, víz, leves – kiborítását, földhöz dobálását megakadályozza.

A férfi munkatárs távozását követően egy munkatárs a tálalószekrény berendezését biztosította a szekrény előtti jelenlétével. Az Intézményben való közlekedés során két munkatárs fizikai promttal⁵ kísérte, különben elszaladgált, az útjába eső helyiségekbe berontott, ott tárgyakat ragadott meg és dobott el. Ezt gyakran fizikailag tudta a férfi

⁴ A férfi gondozó kézfejen keletkezett karmolások okozta sebek olykor több napig láthatók maradtak. Ezeket a szülő felé jelezték, illetve a fia átadása során a szülő is látta ezeket a sérüléseket.

⁵ készítés

munkatárs megakadályozni. A nő munkatársak rendelkeznek a szükséges szakképzettséggel, azonban a 190 cm magas felnőtt férfi ellátott adott esetben fizikai megtartására nem képesek.

5.) Mi okból nem vették igénybe az Intézmény munkatársai a panaszos fiát kezelő szakorvosok által ajánlott konzultációs lehetőséget? Mi indokolta, hogy az Intézmény elutasította a pszichiáter szakorvos azon javaslatát, hogy a gyermekkel korábban foglalkozó gyógypedagógus támogassa a gyermek ellátásba való visszaszoktatását?

Az Autizmus Alapítvány 2021. július 9-én kelt kontrollvizsgálati véleményében megfogalmazott javaslatokat mind követték az Intézmény szakemberei a tájékoztatás szerint. A megfogalmazott szakmai javaslatokat minden ellátott vonatkozásában szakmai evidenciáknak tekintik, és ezen intervenciók⁶ megléte mellett fordultak elő mások testi épségét veszélyeztető viselkedések, továbbá mivel ezek a viselkedések a panaszos fiánál minden környezetben, illetve a korábbi életévekben is rendszeresen előfordultak, és nem korlátozódtak a nappali intézményre, ezért nem élt az Intézmény a véleményben megfogalmazott konzultációs lehetőséggel.

A véleményt a szülő 2021 novemberében adta át az Intézmény munkatársainak. Valószínűsíthető a tájékoztatás szerint, hogy a szülő nem bocsátotta az Autizmus Alapítvány rendelkezésére a 2021. január 21-én készített pedagógiai véleményt, amelyet kifejezetten az Autizmus Alapítvány által kiadott szempontsor alapján készítettek az Intézmény munkatársai a fiatal kivizsgálásának segítése céljából, tekintettel arra is, hogy az Alapítvány a komplex, minél alaposabb vizsgálat és javaslat kidolgozása érdekében kifejezetten fontosnak tartja az érintett autizmussal élő személlyel foglalkozó szakemberek véleményét és tapasztalatait. Amennyiben a szülő az Alapítvány rendelkezésére bocsátotta volna az e célból készített pedagógiai véleményt, fel sem merülhetett volna az autizmus-specifikus szempontok figyelembevételére irányuló alapítványi javaslat, hiszen látható lett volna, hogy mindez evidencia, és konkrétabb javaslatok születhettek volna.

A pszichiáter szakorvos azon javaslatát, hogy a gyermekkel korábban foglalkozó gyógypedagógus támogassa a gyermek ellátásba való visszaszoktatását az Intézmény nem utasította el. A szülő által beadott orvosi leletekben ilyen jellegű javaslat nem szerepel, és a szülő szóban sem említette, hogy a pszichiáter ezt javasolná.

2021. október 4-én a Területi Autizmus Munkacsoport (TEAM) tanácsadója elektronikus úton kereste meg az Intézményt, ugyanis a panaszos fordult a tanácsadóhoz az otthoni nehézségek könnyítése céljából. A tanácsadó továbbá kvázi mediálni tervezett a szülő és az Intézmény munkatársai között. Az Intézmény munkatársai a mediálásra vonatkozó javaslatot nem vették igénybe, tekintettel arra, hogy nem álltak a szülővel konfliktusos viszonyban, és a szülő sem fogalmazott meg nyíltan ezzel kapcsolatos ellenvetést.⁷ A szakmai konzultáció során kiderült, hogy a szülő a TEAM tanácsadót sem tájékoztatta a fiának az Intézményben tapasztalt problémás viselkedéséről. Mindezzel nehezítette mind a szakemberek együttműködését, mind a komplex beavatkozásra vonatkozó szakmai gondolkodást. A TEAM tanácsadó 2021. október 22-én az autizmus szakértővel is egyeztetett.

6.) Mi akadályozta az Intézmény munkatársait abban, hogy a gyógypedagógus, autizmus szakértő javaslatait alkalmazzák a panaszos gyermeke viselkedésproblémáinak megoldása érdekében?

A gyógypedagógus, autizmus szakértő rendszeres időközönként (kb. félévente) tart az Intézmény munkatársai számára gondozói kompetenciafejlesztő képzést. Alkalmanként 2 napra érkezik az Intézménybe, ez idő alatt a fiatalok megfigyelését, és a velük folyó szakmai munka megfigyelését végzi, egyéni és csoportos tanácsadást tart a gondozói team számára, szülőkonzultációt tart, valamint elméleti képzést a munkatársak számára. A nappali ellátás

⁶ beavatkozások, intézkedések

⁷ Az Intézmény munkatársai több alkalommal ajánlottak segítséget a szülő számára, valamint készítettek vizuális támogató eszközöket az otthoni kommunikáció segítésére, idővel a kapcsolattartás ritkult, majd megszakadt.

vezető a rendszerint 5 alkalomból álló kompetenciafejlesztő képzéseket követően rendszeresen újra kérelmezi az intézményvezetőtől az autizmus szakértővel való szerződés megújítását annak érdekében, hogy az Intézményben nyújtott magas minőségű autizmus ellátás fenntartható legyen, valamint annak színvonalát, egyénre szabottságát a lehető legmagasabb szintre emeljék. *Az autizmus szakértő szakmai javaslatait az intézmény minden munkatársa követi, betartja.*

7.) *Folytatott-e az Intézmény arra vonatkozó belső vizsgálatot, hogy a munkatársak távozása és annak körülményei érinthette-e hátrányosan a panaszos fiának viselkedését?*

Az Intézmény belső vizsgálatot nem folytatott arra vonatkozóan, hogy a munkatárs távozása érinthette-e hátrányosan a panaszos fiának viselkedését; azt nem látták indokoltnak, tekintettel a szisztematikus és fokozatos átvezetésre, és a fentiekben részletezett indokokra.

4.3. Az AOSZ elnökének válasza

Az AOSZ elnökét arra vonatkozó álláspontjának és szakmai tapasztalatainak megosztására kértem, hogy milyen feltételekkel megszervezett szolgáltatás keretében biztosítható a panaszos fiához hasonló magas támogatási szükségletű autista személyek nappali intézményi ellátása, különös tekintettel az 1/2000. SzCsM rendelet hivatkozott rendelkezésére⁸ is.

Az elnök tájékoztatása szerint az Intézmény tervezését, megépülését és szakmai fejlődését folyamatosan figyelemmel kísérik. Az Intézmény jó szakmai vezetéssel lépésről-lépésre stabilan fejlődik az autizmus ellátás elméleti és gyakorlati tudásának és tapasztalatának megszerzésében. A fenntartó az előírtnál nagyobb szakmai létszámot biztosít a szakszerű működéshez.

Meggyőződésük szerint az autizmus szempontból elvárható szakmaiság és protokoll az ellátásban résztvevő személy, a családdal való együttműködés tekintetében adott az Intézményben. A panaszos édesanya korábban megkereste levélben az AOSZ-t is; információik szerint a panaszos fia nemcsak magas támogatási szükségletű autista személy, hanem gyakran magára és másokra is veszélyes a viselkedése. Az életútjában szakmai véleményük szerint látható, hogy már korábban hasonló kihívásokkal kellett szembenéznie a családnak és az oktatási intézménynek, az azóta eltelt, otthon töltött időszak miatt, valamint a nemzetközi szakirodalmi ismeretek alapján is feltételezhetően romlott a panaszos fiának az állapota. A közösséghez történő visszazoktatása bizonyosan nagyon nehéz, komoly szakmai kihívás lehet még tapasztalt szakemberekből álló teamnek is. Az Intézményben a szakmai fejlődés időszakában ez egy olyan kihívást jelenthet, ami nem kezelhető.

Az elnök tájékoztatott arról, hogy a magas támogatási szükségletű, magára, vagy magára és másokra is veszélyeztető viselkedésű autista személyek nappali intézményi ellátása – különös tekintettel az 1/2000. SzCsM rendelet hivatkozott rendelkezésére – az alábbiakkal kell, hogy bírjon az emberi méltóságot tiszteletben tartó szolgáltatás biztosítása érdekében:

- Az „IRANYELVEK Az autizmussal élő személyek számára nyújtott szociális szolgáltatások autizmus-specifikus feltételrendszerének kialakításához” című dokumentumban foglaltak ismerete és alkalmazása.
- Előfordulhat az autizmus és társuló intellektuális képességzavarnak olyan nagyfokú súlyossága, hogy az ellátást igénybe vevő autista személy képességeit támogató módszertan kismértékben alkalmazható, amikor a viselkedése önmagára nézve és másokra nézve egyaránt veszélyt jelent. Ezekben az esetekben kiemelt fontosságú a magas autizmus szaktudással és tapasztalattal bíró szakemberek alkalmazása, egy ellátott mellé minimum 1, de inkább 2 fő segítő egy időben történő biztosítása.
- Az intézmény fizikai környezete olyan kialakítással rendelkezzen, hogy mind infrastrukturális, mind ergonómiai, mind gépészeti szempontból a lehető legmagasabb

⁸ Az SzCsM rendelet 81. § (2) a) pontja értelmében fogyatékos személyek nappali intézményében nem gondozható az a személy, aki veszélyeztető magatartást tanúsít.

szintű biztonságot nyújtsa. A gépészeti elektronikai, informatikai, villanszerelési, bútorzati berendezések ne legyenek mozdíthatók (lehetőleg falba süllyesztett), távolról vezérelhető technikák segítségével is lehessen működtetni (például „okos otthonokban” alkalmazott módszer tegye lehetővé a távolról történő áramtalanítást szükség esetén).

- Biztosított az ingerek kiszűrésére, mérséklése, az abból fakadó extrém viselkedések megelőzése és kezelése érdekében (az épület fekvése, árnyékolók, fűtő-hűtő berendezések).
- Elegendő tér a szorongások mérséklésére, a fizikailag veszélyes helyzetek elkerülésére, vagy kezelésére (például speciális technikák alkalmazásával biztonságosan lehessen megfogni, megnyugtatni).
- A munkatársak nagyon szoros együttműködése, a veszélyes viselkedés kezelésének kockázatainak vállalása. A munkatársak ezirányú felkészítése, olyan védőfelszereléssel való ellátása, amelyek megvédik őket az esetleges sérülésektől; a magasabb terheléssel és kockázattal járó feladatellátás elismerése, az elvárható munkaidő tervezése.
- Gyógypedagógiai, pszichológiai, pszichiátriai, egészségügyi és rendvédelmi diszciplináris szakértői együttműködés megvalósulása. Az ellátást igénybe vevő személy egészségügyi problémáinak kizárása, a kockázatok felmérése, megelőzése.

Az elnök szakmai véleménye szerint nem vezethet az egyén állapota rendvédelmi intézkedésekhez, felelősségre vonásokhoz sem a szolgáltatást igénybe vevő személy, sem az ellátását biztosító szakemberek tekintetében. Minden fél biztonságát, méltóságát garantálni kell. Ehhez komoly, szoros együttműködést kell kialakítani minden szereplő részvételével, amelynek az alapja az autizmus és az abból fakadó élethelyzet, valamint a módszertan pontos ismerete.

Az AOSZ munkatársai nem ismernek olyan intézményt az országban, amely a fentiekben részletezett szakmai kritériumoknak megfelel. Az elnök leszögezte azt is, hogy az ellátáshiány miatt az érintett családok terhei nőnek, az autista személyek állapota romlik, ami krízishelyzethez vezet. A krízishelyzet egyre fiatalabb életkorban jelenik meg. A krízisben lévő autista személy ellátására pedig egyre inkább a fentiekben részletezett típusú szükséglet jelenik meg az ellátórendszerben. Következésképpen, az Irányelvekben foglalt feltételrendszer jogszabályban és ellátórendszerben történő biztosítása nem várható tovább. Hangsúlyozta, hogy egy jól felkészült ellátórendszerben is szükség van magasán felkészült, magas biztonsági fokozatú intézmény(ek)re, így annak létrehozására hazánkban is nagy szükség lenne.

Az elnök hozzátette azt is, hogy az emberi méltóságot tiszteletben tartó, az egyén szintjén elérhető érzelmi biztonságot nyújtó személyi és tárgyi feltételeket a jogszabályi környezet nem biztosítja, finanszírozás nem kapcsolódik hozzá. A jelenleg működő autizmus specifikus ellátások telítettek és egyre kezelhetetlenebb anyagi bizonytalanságban működnek, vagyis a hazai jó gyakorlatok is veszélybe kerültek.

Megjegyezte az elnök azt is, hogy rendkívüli kihívás egy olyan intézmény létrehozása és működtetése, ahol a panaszos fiának szakszerű és méltó ellátást lehet biztosítani. *Ugyanakkor rendkívül komoly ellátórendszeri hiányosság, hogy nincs válasz a hasonló autista személyek problémájára. Így a mindennapokban a család egyedül marad a helyzettel, egyre kétségbeesettebben. Az AOSZ-hoz számos ilyen megkeresés érkezik, amelyekre nincs válaszuk. Ehhez kapcsolódóan az alábbi javaslatokat fogalmazták meg:*

- Az Belügyminisztérium Gondoskodáspolitikáért Felelős Államtitkársága elődje több fejlesztést is elindított az állami ellátórendszerben, amelyek megvalósításra várnak.
- Az AOSZ bevonása a fejlesztésekbe, hogy azok valódi eredményekkel valósulhassanak meg. Az AOSZ közreműködésének és javaslatai megvalósulásának garantálása.
- A külföldi jó gyakorlatok megvizsgálása a különös kihívást és veszélyt jelentő viselkedésű autista személyek ellátásában létrejött és tapasztalattal bíró intézményeknél; ezek adaptálása.
- A finanszírozás biztosítása a magasabb szakmai felkészültséghez, magasabb szakmai feltételrendszerhez, a feltételek folyamatos ellenőrzése mellett.

4.4. A belügyminiszter válasza

Az AOSZ elnökének fentiekben részletezett szakmai véleményének ismertetése mellett a minisztertől arra vonatkozó tájékoztatását kértem, hogy jelenleg miként biztosított és a jövőben miként tervezik biztosítani a panaszos fiához hasonló magas támogatási szükségletű és magas biztonsági feltételeket igénylő autista személyek emberi méltóságát tiszteletben tartó, szakszerű szolgáltatások elérhetőségét.

A belügyminiszter tájékoztatása szerint a fogyatékos személyek jogainak érvényesülése és az autista személyek ellátásának rendszerszintű megoldása érdekében az elmúlt években AOSZ-al együttműködésben több intézkedés történt. Ennek egyik eredménye, hogy 2020. év végére a magas támogatási szükségletű és személyre szabott feltételeket igénylő autista személyek részére két kis létszámú támogatott lakhatás szolgáltatást alakítottak ki és adtak át. Mindkét fejlesztés az AOSZ közreműködésével, az általuk összeállított autista-specifikus szakmai szempontok figyelembevételével valósult meg. Tájékoztattam a belügyminiszter több olyan szakmai intézkedésről⁹, amelyek a magas biztonsági feltételeket igénylő autista személyeket ellátó intézmények körének bővítését célozzák. Ezen intézkedések célja, hogy a fogyatékossgal élő emberek számára a szociális szolgáltatások hozzáférése javuljon, minél többen egyénre szabott, szükségleteken alapuló szolgáltatásokat vehessenek igénybe.

5.A vizsgálat megállapításai

5.1. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási vagy *közszolgáltatást végző 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 pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt 18. § (2) bekezdés a) pontja rögzíti, hogy közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Így a nappali ellátást biztosító intézmények közszolgáltatást végző szervnek minősülnek a vizsgálati jogosultságom tekintetében.

A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján az alapvető jogok biztosa mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához 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

Az alapvető jogok biztosá 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

⁹ Úgy mint az autista személyek ellátását biztosító szociális szolgáltatások költségvetési forrásainak növelése; a szociális alapszolgáltatások fejlesztése; a közösségi alapú szolgáltatások erősítése; Területi Szakmatámogató rendszer kialakítása.

elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

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

Ha összevetjük az Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 7. § (1) bekezdésének, 54. § (1) bekezdésének és 70/A. § (1) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja, az emberi méltósághoz való jog, valamint az egyenlő bánásmód követelménye tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, amely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind az azt követően hozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Kiemelendő emellett, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése már külön is tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

5.2.1. 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 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 is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.¹⁰

¹⁰ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

5.2.2. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal élő személyek 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 fogyatékkal élőket.

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

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

5.2.3. A nemzetközi emberi jogi kötelezettségek érvényesítése

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségei teljesítése érdekében biztosítania kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, jelen esetben azt, hogy a magyar jogi szabályozás megfeleljen az Egyezmény által felállított és a Bizottság által jelzett kötelezettségeknek. Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetőek össze az Egyezmény rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása érdekében. Az Egyezmény 4. cikke értelmében általános kötelezettségek körébe tartoznak a következők

1. A részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a 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;

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 (...).

4. A jelen Egyezményben semmi nem értelmezhető úgy, mint ami befolyásolja a részes állam jogának, vagy az adott részes állam vonatkozásában hatályos nemzetközi jognak a fogyatékossgal élő személyek jogainak hatékonyabb szabályozását biztosító rendelkezéseit. A jelen Egyezményben részes államok joga, szerződesei, 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.

A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés¹¹ 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint *tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni*. A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 1. cikke értelmében *az Egyezmény célja* valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, *és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása*. Az Egyezmény alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékossgal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét*.¹² Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének elsődlegességéből vezeti le a fogyatékossgal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

Mindehhez kapcsolódóan hangsúlyozom, hogy a fogyatékossgatudomány szakértői szerint paradigmaváltást jelent az Egyezmény elfogadása. Nagy előrelépést jelentett a fogyatékossgal élő személyek jogainak orvosi szemléletéről a szociális szemléletre való áttérés, azonban ezt követte *az újabb lépés: az emberi jogi megközelítés alapján való gondolkodás*. Az emberi jogi szemlélet lényege az inkluzív (az alany autonómiájának a

¹¹ Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

¹² ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont

szociális közegben való érvényesülése) és szubsztanciális (lényegi, a fogyatékos embert, mint az emberi jogok alanyát, és nem tárgyát szem előtt tartó) gondolkodásmód.¹³

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

5.3. Az ügy érdeme tekintetében

5.3.1. A fogyatékos személyek, mint a társadalom és a helyi közösség egyenrangú tagjai – Az egyedi igények és szükségletek szerinti ellátás

A CRPD 26. cikke kimondja, hogy a részes államok megtesznek minden hatékony és szükséges intézkedést – ideértve a sorstársi segítségnyújtást is – annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára *az élet minden területén biztosított legyen a legteljesebb függetlenség, a fizikai, mentális, szociális és szakmai képességek, valamint a teljes befogadás és részvétel elérése és megtartása.* E célból a részes államok átfogó rehabilitációs és rehabilitációs szolgáltatásokat és programokat hoznak létre, erősítik és kiterjesztik azokat, különös tekintettel az egészségügy, a foglalkoztatás, *az oktatás és a szociális szolgáltatások terén,* oly módon, hogy a rehabilitációs és rehabilitációs szolgáltatások és programok:

- a) *a lehető legkorábbi szakaszban kezdődnek, és az egyéni igények és képességek multidiszciplináris értékelésén alapulnak;*
- b) *támogatják a közösségben való részvételt és az abba való befogadást, önkéntes alapon működnek, és a fogyatékossgal élő személyek lakóhelyéhez – a vidéki régiókat is beleértve – a lehető legközelebb vannak.*

Az 1998-ban hatályba lépett Fot. – a CRPD céljával¹⁴ és a 4. cikkében rögzített általános kötelezettségekkel¹⁵ összhangban – meghatározza azokat az alapelveket, amelyeknek a jogrendszer egészét áthatva érvényesülniük kell.

A Fot. 2. §-a értelmében *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.*

A fogyatékossgal élő személyekkel kapcsolatos magatartás, tevékenység során úgy kell eljárni, hogy az a fogyatékos állapot rosszabbodását megelőzze, illetőleg annak következményeit enyhítse. *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. *Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető*

¹³ Theresia Degener, az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságának alelnöke, az ENSZ Egyezmény kidolgozásának aktív résztvevője; 2013. január, Trier, Academy of European Law

¹⁴ CRPD 1. cikke értelmében a jelen Egyezmény célja valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása.

¹⁵ CRPD 4. cikk 1. pont 1. pontja értelmében a részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossg alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül.

jogok érvényesítéséről, a fogyatékossgal élő személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban.

Mind a CRPD, mind a Fot. és a Szocvtv. *a mindenkit egyenlő mértékben megillető emberi méltóság alapján a fogyatékossgal élő személyek – egyéb körülményeik mellett az életkoruk és az egészségi állapotuk által meghatározott – egyedi igényeit és szükségleteit* priorizálja a velük kapcsolatos intézkedések, az ellátások megszervezése kapcsán.

A CRPD 9. cikke értelmében a fogyatékossgal élő személyek *önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében a részes államok megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy másokkal azonos alapon biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára a fizikai környezethez, a közlekedéshez, az információhoz és kommunikációhoz való hozzáférést. Ugyancsak ideértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket, valamint más, nyilvánosan hozzáférhető vagy rendelkezésre álló lehetőségekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken.*

Az ENSZ Fogyatékossgügyi Bizottsága 2014 májusában bocsátotta ki az Egyezmény 9. cikkéhez (Hozzáférhetőség) fűzött Általános megjegyzését.¹⁶ Ez leszögezi, hogy *az egyenlő esélyű hozzáférés a fogyatékos személyek számára az önálló életvitel és annak feltétele, hogy a társadalom teljes, valamint egyenértékű tagjai lehessenek.*¹⁷

Mindezek megvalósításáról rendelkezik az Országos Fogyatékossgügyi Program (a továbbiakban: OFP) és Intézkedési terve 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 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 alapszolgáltatásokat, 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 folyamat megfelelő minőségű végrehajtása megfelelő minőségű végrehajtása érdekében fejleszteni kell a közösségi alapú szolgáltatásokat. Biztosítani kell a fejlesztő foglalkoztatásban, rehabilitációs foglalkoztatásban való részvétel lehetőségét.*

5.3.2. Az Intézményben nyújtott nappali ellátás szolgáltatás, a magas támogatási szükségletű és emelt biztonsági feltételeket igénylő autista személyek szükségletei vonatkozásában

A panaszos édesanya az Intézmény munkatársainak szakmaiságát kifogásolta beadványában a kommunikációt támogató vizuális segítő eszközök megválasztása, a kölcsönös kommunikáció megvalósulása, az egyes szakorvosi javaslatok, a gyógypedagógus autizmus szakember véleményének követése, a távozó munkatárs leválása, pótlása, valamint egyéb esetleges szakmai hibák, hiányosságok felmerülése vonatkozásában, amelyek fia heteroagresszív viselkedésének súlyosbodásához vezethettek.

A vizsgálat feltárta, hogy a panaszos fia autizmus spektrum zavarral, általános értelmi elmaradással, valamint epilepsziával él, és 2019 decembere óta járt az Intézménybe nappali ellátás keretében. A kapott tájékoztatások alapján a panaszos fiának problémás viselkedése a

¹⁶ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en (letöltés 2022.02.09.) [General comment no. 2.(2014)]

¹⁷ General comment no2 (2014) I.1. 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 fogyatékossgal élő személyek nem egyenlő esélyekkel vehetnek részt a társadalmi életben.

korábbi életút dokumentációi szerint már régebben, kora gyermekkorban is fennállt, ezen kockázat ismeretében vállalta az Intézmény a fiatal nappali ellátásának szakszerű megszervezését. Az AOSZ elnökének álláspontja szerint az autizmus szempontból elvárható szakmaiság biztosított az Intézményben. Az elnök korábbi ismeretei alapján a panaszos fia nemcsak magas támogatási szükségletű autista személy, a viselkedése gyakran magára és másokra is veszélyeztető. Ez utóbbira tekintettel nem hagyható figyelmen kívül, hogy a közösséghez történő visszazoktatása komoly szakmai kihívást jelenthet a tapasztalt szakemberek számára is. Ezt támasztja alá a vizsgálat során az Intézmény fenntartója által rendelkezésemre bocsátott részletes tájékoztatás is, amely alapján panaszos és fia számára az Intézmény munkatársai minden lehetséges szakszerű segítséget megadtak; a fiatal veszélyeztető magatartását illetően azonban a férfi gondozó távozása után kvázi eszköz nélkül maradtak a veszélyeztető viselkedés kezelésének vonatkozásában, így a munkatársak és a többi ellátott érdekeire, valamint biztonságára tekintettel az 1/2000. SzCsM. rendelet alapján a panaszos fiának ellátási jogviszonya megszüntetése mellett döntöttek. A megszüntetés előtt az ellátást 2021. februártól 2021. november 29-ig szüneteltették arra való hivatkozással, hogy a jogviszony ugyan már akkor megszüntethető lett volna, viszont *nem tudtak a fiatal ellátására alternatívát javasolni a szülőknek, így a szakorvosi vizsgálatok idejére a szüneteltetésben állapodtak meg.*

A magára, és/vagy másokra is veszélyeztető viselkedésű autizmussal élő személyek – emberi méltóságát szem előtt tartó – nappali ellátása meghatározott szakmai és biztonsági feltételeket igényel, amellyel rendelkező intézmény az AOSZ elnökének szakmai álláspontja szerint nem elérhető Magyarországon, noha a Szövetség munkatársainak tapasztalatai alapján kifejezett igény lenne rá. Erre utal az a körülmény is, hogy az Intézmény munkatársai a jelen ügyben érintett autizmussal élő személy veszélyeztető viselkedését figyelembe véve próbálták a szakszerű ellátást – valamennyi ellátott személy és munkatárs érdekeire is tekintettel – biztonságosan megszervezni. A helyzetképhez tartozik az is, hogy az elnök meglátása szerint az autizmus specifikus ellátások kapacitásai teljes mértékben kihasználtak, azonban fokozódó anyagi bizonytalanságban működnek, veszélyeztetve az ellátások elérhetőségét.

Mіндеzekre tekintettel megállapítható, hogy a panaszos fiának az ellátási jogviszonyával kapcsolatos döntés anyagi jogi szempontból jogszerű volt, azonban az alapjogok vonatkozásában azzal, hogy más, a fogyatékos fiatal szükségleteihez igazodó ellátást nem tudtak javasolni a szülő számára, sérelmet jelentett. Megjegyzem ugyanakkor, hogy a nappali ellátás vezetőjének a neurológus szakorvossal való kapcsolatfelvétele, álláspontom szerint mind a fogyatékos fiú, mind pedig az ellátásának szakszerű, és biztonságos megszervezésére törekvő intézményi munkatársak érdekében állt.

A belügyminisztertől kapott tájékoztatás alapján rögzítem, hogy az autizmus specifikus ellátások kapcsán előremutatók a Kormányzat intézkedései. A panaszos fiának az emberi méltóságát szem előtt tartó, a minél függetlenebb és önálló(bb) életvitelét támogató ellátása azonban nem megoldott, hiszen – az AOSZ elnökének szakmai véleménye alapján több hasonló állapotú autizmussal élő személyhez hasonlóan – nem elérhető a panaszos fia magas támogatási szükségletéhez és emelt biztonsági feltételeket igénylő viselkedéséhez illeszkedő, az emberi méltóságot szem előtt tartó ellátást biztosító intézmény.

Ez a hiányosság pedig ellehetetleníti, hogy a magas támogatási szükségletű és emelt biztonsági feltételeket igénylő autizmussal élő fogyatékos személyek családi környezetben nőhessenek fel, illetve a közvetlen lakókörnyezetük tevékeny résztvevői lehessenek, így az érintett személyek vonatkozásában a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékosággal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.

6. Összegzés

A CRPD célja *valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása*. Ezt a cél hivatott garantálni valamennyi vonatkozó hazai jogszabály, központi intézkedés.

A beadványozó édesanya magas támogatási szükségletű és emelt biztonsági feltételeket igénylő viselkedéssel élő autista fia alapvető jogait sérti a szükségleteihez igazodó, szakmai feltételekkel rendelkező megfelelő ellátások hiánya. Ezzel együtt elismerésre méltó az ügyben érintett Intézmény munkatársainak körültekintő és szakértő munkája; és üdvözlendők a Kormányzat autista személyek ellátórendszerét támogató központi intézkedései, azonban elengedhetetlen az intézményi struktúra folyamatos és további fejlesztése.

A konkrét ügyben az AOSZ mint szakmai érdekképviseleti szervezet jelzése szerint a számos fogyatékossgal élő személyt érintő, detektált alapvető joggal összefüggő visszásság azonban mielőbbi megoldást igényel, tekintettel arra, hogy a hiányosság az érintett személyek vonatkozásában az alapvető jogaik sérelmét állandósítja.

7. Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *belügyminisztert*, hogy a jövőben esedékes intézkedései során fordítson kiemelt figyelmet a magas támogatási szükségletű és emelt biztonsági feltételeket igénylő autista személyek alapvető jogaira, és fontolja meg a szakszerű ellátásuk biztosítása érdekében szükséges komplementer szolgáltatások kiépítését a jelentésben rögzített alapjogi és autizmus specifikus szempontok figyelembevételével.

Budapest, 2023. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos