



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

Az alapvető jogok biztosa
mint fogyatékosügyei független mechanizmus

JELENTÉSE

az AJB-1913/2024. számú ügyben
az Aranyalma Integrált szociális Intézmény Fejér vármegye,
Palást Otthon Polgárdi–Tekerespuszta telephely vizsgálatáról

Előadó: dr. Kozicz Ágnes

*Érintett szervek: Aranyalma Integrált Szociális Intézmény Fejér Vármegye, Palást Otthon
Polgárdi – Tekerespuszta telephely*

2024.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1913/2024. számú ügyben**

1. A vizsgálat megindítása, előzmények

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa – a civil társadalom, különösen a fogyatékossgal élő személyek és az őket képviselő szervezetek bevonásával – biztosítja a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: Fogyatékossgügyi Egyezmény, CRPD) 33. cikk 2. pontja szerinti független mechanizmus feladatainak teljesítését. Az Ajbt. 39/O. § (1) és (2) bekezdései értelmében az alapvető jogok biztosa a *fogyatékossgügyi független mechanizmussal kapcsolatos feladatainak* a teljesítése érdekében rendszeresen vizsgálja – a 18. § (1)-(7) bekezdésére tekintet nélkül, beadvány és felmerült visszasság hiányában is – a fogyatékossgal élő személyek jogainak a Fogyatékossgügyi Egyezmény előírásainak való megfelelés szerinti érvényesülését.

Ezen feladatkörömben kiemelt célként határozta meg annak monitorozását, hogy az alapvető jogok biztosa korábbi vizsgálati jelentéseiben megállapított alapvető jogokkal összefüggő visszasságokra tekintettel megfogalmazott intézkedési javaslatok alapján a címzett szervek milyen intézkedéseket hoztak, és azok során a Fogyatékossgügyi Egyezmény követelményeire mennyire voltak tekintettel.

A CRPD 33. cikk 2. bekezdése szerinti *fogyatékossgügyi független mechanizmus feladata, hogy segítse a CRPD rendelkezéseinek végrehajtását*, ezért a CRPD-ben foglalt alapvető jogok minél hatékonyabb érvényesítése érdekében indokolt megvizsgálni, hogy az alapvető jogok biztosa jelentéseiben megfogalmazott észrevételek és javaslatok a gyakorlatban mennyiben valósulnak meg, az intézkedések fogantatására felhívott szervek milyen intézkedéseket tettek az alapvető joggal kapcsolatban feltárt visszasság megszüntetése érdekében.

Jelen eljárásom az *AJB-1263/2021. számú a Fejér Megyei Integrált Szociális Intézmény (2023. július 3-tól Aranyalma Integrált Szociális Intézmény) Palást Otthon Polgárdi – Tekerospuszta telephelyével (a továbbiakban: Intézmény) kapcsolatos vizsgálati jelentésben rögzítették utóvizsgálatára irányul. Munkatársaim 2023. október 18-án tartottak helyszíni vizsgálatot az Intézményben.*

2. Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- *A jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye:* „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) B) cikk (1) bekezdés];
- *Az emberi méltósághoz való jog:* „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” [Alaptörvény II. cikk];
- *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, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdés];

- *A fogyatékossgal élők kiemelt védelme:* „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés];
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* „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.” [Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés].

3. Az alkalmazott jogszabályok

- Ajbt.;
- Fogyatékossgügyi Egyezmény (CRPD);
- A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés (Magyarországon kihirdette a 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: Szocvt.);
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (a továbbiakban: SzCsM rendelet);
- Az Országos Fogyatékossgügyi Programról (2015-2025.) szóló 15/2015. (IV. 7.) OGY határozat (a továbbiakban: OFP);
- Az Országos Fogyatékossgügyi Program végrehajtásának 2022. évig tartó Intézkedési Tervéről szóló 1187/2020. (IV. 28.) Korm. határozat (a továbbiakban: Intézkedési Terv).

4. A megállapított tényállás

4.1. Az AJB-1263/2021. számú előzmény ügy

Az Intézmény egy volt dolgozója fordult hivatalomhoz az Intézmény gondozási tevékenységét, higiéniai állapotát, a személyzet rossz munkavégzési körülményeit, a szakmai munkát megnehezítő létszámhiányt sérelmezve. A panasz szerint a pár éve még kitagolásra készülő intézményt folyamatosan hagyják el a gondozók, az épület az 5 éve rosszul kivitelezett felújítási munkálatok következtében beázik, életveszélyes állapotban van, a szakmai munka színvonala nagyon sokat romlott az elmúlt években.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestem az Intézményt fenntartó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Fejér Megyei Kirendeltségének vezetőjét, valamint a Fejér Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját.

A beérkezett válaszok alapján a panaszbeadvány megalapozottnak bizonyult. A 2015-ben elkezdett felújítási munkák következményeként a két lakóépület beázott, az érintett épületek mennyezetének, falainak állaga romlott, a beépített szekrények, bútorzatok, vakolatok és falfestések tönkrementek. A lakókat más helyiségekbe kellett költöztetni, ellátottakat helyeztek el az otthon konditermében, társalgójában is, zsúfoltság alakult ki az Intézményben. *Az átcsoportosítások kb. 80 férőhelyet érintettek. Mindezen állapotokat súlyosbította a különösen magas munkaerőhiány, fluktuáció során megüresedett szakmai álláshelyek betöltésére az intézményi intézkedések (álláshirdetések) nem bizonyultak elegendőnek.*

A súlyos szakdolgozói hiány kapcsán a polgárdi-tekerespusztai, gánti és bicskei telephelyek intézményeiben rendkívüli esemény állt fenn, mely a vizsgálat idején is, de az elkövetkezendő időben még inkább súlyos működési zavart vetített előre a fenntartó álláspontja szerint. A rendkívüli eseményt jelentették a fenntartónak, aki továbbította az Emberi Erőforrások Minisztériuma¹ felé. A kormány megbízott tájékoztatása szerint a tekerespusztai telephelyen 23 fő szakdolgozó hiányzott a vizsgálat idején, *a tárgyi és személyi feltételek hiánya miatt a kormányhivatal megtiltotta új ellátottak felvételét.*

A jelentés megállapította, hogy a vizsgálat során feltárt helyzetben, *az Intézményben kialakult körülmények között az intézmény vezetése és az elkötelezett gondozók legjobb szándéka ellenére is aligha biztosítható az ellátottak speciális helyzetét, állapotát figyelembe vevő, a szükségleteikre reagáló szolgáltatásnyújtás.* Számos korábbi ombudsmani jelentés rögzítette azt is, hogy az ágazatban kialakult szakdolgozói hiány kritikus mértékű. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy egy-egy rendkívüli esemény jelentősen befolyásolja az addig is nehéz munkakörülményeket és nagymértékben növeli a munkaterhet, végső soron pedig a dolgozók tömeges kilépéséhez vezethet, s ezzel ellehetetleníti a kiszolgáltatott helyzetben lévő, különösen sérülékeny csoportok (például fogyatékossgal élő személyek, idős személyek) ellátását. Az ombudsmani vizsgálatok tapasztalatai szerint a fenntartók és az intézmények egyre kevésbé képesek önerőből pótolni a hiányzó munkaerőt: az álláshirdetésekre nincs jelentkező, vagy ha van is, a nagy részük alkalmatlan, szakképzetlen. Meglátásuk szerint megoldást a szociális dolgozók bérrendezése jelenthet olyan módon, hogy az ágazatban is olyan mértékű bért kaphassanak az ápoló-gondozó munkakörben dolgozók, mint az egészségügyben.

A jelentés utalt arra, hogy az intézményi férőhelykiváltással egy olyan folyamat kezdődött el, amely jelen vizsgálattal érintettek számára is biztosan, de a számos, jelenleg még nagy létszámú intézményben élő fogyatékos személy számára garantálhatja a jövőben az önálló életvitel alapján az emberi jogaik minél teljesebb gyakorlását. Mindamellet hangsúlyozta, hogy *az intézményi férőhely kiváltás folyamatában is biztosítani kell a még nagy létszámú intézményekben élő fogyatékos emberek számára az ápolás-gondozásukhoz szükséges tárgyi és személyi feltételeket, az emberi méltósághoz való joggal összeegyeztethető életkörülményeket, az ellátás lehető legmagasabb szakmaiságát, amelyhez nélkülözhetetlen az elegendő számú szakképzett gondozó személy.* A férőhely-kiváltás koncepciója a megfelelő létszámú és szakképzettségű dolgozó, segítő nélkül nem lehet sikeres, nem képes megvalósítani a fogyatékossgal élő személyek önálló életvitelét támogató, egyéni igényeikhez igazodó szolgáltatásnyújtást. Jelentésében utalt az ENSZ Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága 2020 áprilisában közzétett jelentésére, mely kritikákat fogalmazott többek között a férőhely-kiváltási program magyarországi megvalósulásával összefüggésben is.

A jelentés megállapította, hogy az Intézményben kialakult és a vizsgálat idején tartósan mondható elhelyezési körülmények, a gondozás tárgyi feltételeinek hiánya, valamint a rendkívül magas szakemberhiány az ellátott fogyatékos és időskorú személyek emberi méltósághoz való jogával, valamint a Szocvtv-ben foglalt ellátotti jogokkal összefüggésben súlyos visszásságot okoznak. A feltárt helyzet alkalmas volt arra, hogy a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásság gyanúját és bekövetkezésének lehetőségét vesse fel.

A jelentésben felkértem az *emberi erőforrásokért felelős minisztert*, hogy vizsgálja meg, miként orvosolhatóak a leghatékonyabban és legrövidebb idő alatt a tárgyi intézményben kialakult alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények, és a folyamatot figyelemmel kísérve biztosítsa a szükséges támogatást az épület mihamarabbi helyreállításá

¹ az előzményi vizsgálat idején a szociális ügyekért felelős szaktárca

érdekében. Kértem azt is, hogy a szaktárca szakértők bevonásával tekintse át a szociális szféra szakember-ellátottságának helyzetét és gondoskodjon olyan stratégia, illetve célzott intézkedések kidolgozásáról, amelyek mentén a szociális ellátás megfelelő szakmai színvonalú és az ellátott személyek alapvető jogait érvényre juttató működtetése, a munkaerőhiány orvosolható.

Felkértem továbbá *a fenntartó és az Intézmény vezetőjét*, hogy a jelentésben foglaltak figyelembevételével továbbra is gondoskodjon az épület helyreállításáról annak érdekében, hogy az Intézmény lakói méltó elhelyezési körülmények között élhessenek, alapvető jogaik érvényesülése mellett. *A Fejér Megyei Kormányhivatal kormány megbízottja* számára pedig azt az ajánlást fogalmaztam meg, hogy a jövőben is kísérelje fokozott figyelemmel és segítse az intézmény jogszabályoknak megfelelő működését, annak érdekében, hogy az intézményben élő ellátottak alapvető jogai maradéktalanul érvényesüljenek.

4.2. Az Intézmény működéséről – az Intézményben élő fogyatékos személyek ellátási körülményei

4.2.1. Az AJB-1263/2021. sz. előzményi jelentésben tett intézkedési javaslatokkal és a kapcsolódó intézkedésekkel összefüggésben

*A Belügyminisztérium gondoskodás politikáért felelős államtitkára a telephelyen kialakult és évek óta fennálló alapvető jogokat sértő lakhatási körülmények tekintetében, valamint az épület helyreállításával kapcsolatban pozitív előrelépésekről tájékoztatott, miszerint az Intézmény épületének energetikai korszerűsítése – több projekt keretében végzett építészeti, gépészeti és elektromos hálózat helyreállítására irányuló kivitelezési munkálatokkal – teljes egészében megvalósult. *A férfi és a női pavilon esetében a tetőszigetelési munkálatok mellett megújult a csapadékvíz elvezető csatornahálózat, a belső nyílászárókat kicserélték, a személyes intimitást is biztosító fürdőhelyiségeket alakítottak ki, továbbá a bejárati ajtókat akadálymentessé tették. A felújítási munkálatokat követően a telephelyen tisztasági festést végeztek.**

Az ellátott személyek beköltözését a felújított és korszerűsített helyiségekbe megelőzte *egy közös szakmai irányelv kidolgozása*, amely azt a célt szolgálta, hogy az ellátottak eldönthessék, melyik gondozási egységben és kivel szeretnének egy szobába költözni. A tervezés és a közös egyeztetés során figyelembe vették a kialakult baráti társaságok együttműködésének szándékát is. A földszinti épületrészbe helyezték el a fokozott ápolási igényű és az idős fogyatékos személyeket, lehetőség szerint figyelemmel a személyes kérésekre. A közösségi terek tetőrészének a felújításával és a természetes fényt átengedő kupolák cseréjével a tér világos és esztétikus lett, a dekorálását az ellátott személyek és a dolgozók közösen kezdték meg.

A szociális szféra szakember-ellátottságával kapcsolatban az államtitkár tájékoztatást adott arról, hogy a 2021-27-es európai uniós programozási időszakban a céljaik között szerepel a meglévő képzési-, továbbképzési rendszer szükségzerű finomítása, az ágazati képesítő képzési rendszer felállítása és az egyetemi tudáskapacitások koncentrálása. A munkaerő-piaci hiányok enyhítése, a munkavállalás elősegítése céljából további ösztönző – ösztöndíj és mentor – programokat terveznek. Kitért arra is, hogy a szociális szféra megbecsülése és a munkavállalók munkájának elismerése érdekében *2022. január 1-től 20 %-kal növekedett a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban – állami, önkormányzati, egyházi, vagy civil fenntartónál – foglalkoztatottak bére. Az emelkedés mértéke a 2021. évi szociális ágazati összevont pótlékkal növelt alapbérhez képest 20 %-os növekedést jelent.*

A SZGYF főigazgatója, mint fenntartó tájékoztatása szerint a telephelyet érintő beázási problémák, a munkakörülmények drasztikus romlása, a tárgyi feltételek hiánya, az alacsony bérezés tovább növelte a szakdolgozói hiányt az Intézményben. Kitért arra is, hogy a telephelyen szervezeti változtatásokat valósítottak meg, a feladatellátást átszervezték, kibővítették; a lakók szükségleteinek kielégítése érdekében az öt gondozási egységet négy egységre szűkítették, aminek következtében a gondozási munkát a lakók egyéni szükségleteire jobban reagáló rendszerré alakították át. Mindezen intézkedésekkel és a tárgyi feltételek javításával a telephely törekszik az ellátottak szükségleteinek maradéktalan kielégítésére, valamint a munkaerő megtartására.

A Fejér Megyei Kormányhivatal Kormány megbízottja (a továbbiakban: működést engedélyező szerv) válaszelevelében előrevetítette, hogy a 2022. évben is átfogó ellenőrzés keretében vizsgálják az Intézmény személyi és tárgyi feltételeinek jogszabályokban foglaltak szerinti teljesülését és az ellátott személyek alapvető jogainak az érvényesülését.

4.2.2. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai és a kapcsolódó dokumentáció² alapján

Az Intézmény ápolást-gondozást nyújtó intézményi ellátás keretében fogyatékos személyek otthona szolgáltatást illetően 182, fogyatékos személyek rehabilitációs intézménye szolgáltatás vonatkozásában 50 férőhely³, fejlesztő foglalkoztatás esetén 30 fő, jelzőrendszeres házi segítségnyújtás tekintetében 159 db kihelyezhető készülék tekintetében rendelkezik engedéllyel.

A helyszíni vizsgálat idején tényleges ellátotti létszámként 155 főt tartottak nyilván az ápoló gondozó, és 5 főt a rehabilitációs részlegen. Az ellátott személyek enyhe és közepes súlyos értelmi fogyatékossgal élnek; az átlagéletkor 51 év – a legfiatalabb 24 éves, a legidősebb pedig 80; az ellátottak 2/3-a férfi. Az ápolási-gondozási részleg várólistáján 3 főt rögzítettek.

50 fős gondozási egységeket alakítottak ki; nincs ápolási csoport. Az Intézmény 1 fő szakápolóval rendelkezett a vizsgálat idején. 9 fő gondozót alkalmaznak, köztük kevés a férfi. Az állásokat több fórumon hirdetik. A szakemberhiányt az ún. „divízionális működési team” módszer bevezetésével próbálják ellensúlyozni; ennek lényege, hogy az ellátottak felügyeletét az állapotukhoz mérten oldják meg, vagyis akinek nincs szüksége ápolóra, rehabilitáción vesz részt, elsődlegesen foglalkoztatás területen; akik fokozott ápolást igényelnek, náluk meghatározóbb a gondozói jelenlét. Amennyiben a rehabilitáció nem eredményes, az érintettek átkerülnek az ápoló-gondozó részlegre. Eredményes rehabilitáció esetében további támogatást igyekeznek biztosítani, így például segítenek albérlet-, munka-keresésben stb.

A szobák 2, illetve 4 ágyasak. A munkatársaim tapasztalata szerint a 4 ágyas szobák ugyan a paramétereknek megfelelnek, de zsúfoltnak tűnnek. A bútorzatuk sok helyen már megkopott, elhasználódott. Pozitívumként értékelhető azonban, hogy számos személyes tárgy található a szobákban. A tetőtéri ablakok miatti korábbi beázás megszűnt. Legutóbb 2018-ban volt ágyipoloska fertőzés; azóta néha-néha még most is jelentkezik a probléma.⁴ A konyha helyben működik, diétás étrendet biztosítanak.

10 pár van az Intézményben, köztük vannak házaspárok is. A párok külön-külön kétágyas szobákban laknak. A lakóknak a lakótársak kiválasztásába van beleszólása, kéréseiket a

² 2021., 2022. és 2023. évi szakmai beszámolók, valamint fenntartói és a működést engedélyező szerv ellenőrzéseinek (2022) jegyzőkönyvei

³ A működést engedélyező szerv 2022. évi ellenőrzésének jegyzőkönyve szerint 2022. március 16-tól nem nyújt szolgáltatást

⁴ A 2021-2023. évi szakmai beszámolóknak rögzítettek szerint az ágyi poloska fertőzés szórványosan fennáll, egy-egy hálóban. Amennyiben a rovarirtó nagymértékű fertőzést észlel, a tovább terjedés megakadályozása érdekében javasolja az adott bútorzat elégetését.

szobák beosztása során figyelembe veszik. A fogamzásgátlást nem szabályozzák; szükség esetén tanácsot adnak a lakóknak.⁵ Az Intézményben született már egy kisgyermek, akinek az egyik szülője nem az Intézmény lakója. Az intézményvezető tájékoztatása szerint a gyermek most 3 éves, az édesanyja állapota és helyzete⁶ miatt nevelőszülőkhöz került. Szülei a kapcsolatot a gyermekkel rendszeresen tartják, sokszor meglátogatják. Kifejezetten intimszobát nem alakítottak ki, mivel sok üres szoba elérhető és szükség esetén igénybevehető.

A legtöbb lakó cselekvőképességében részlegesen korlátozott; 11 lakó nem áll gondnokság alatt. Egy lakót a bíróság felmentett a legtöbb ügycsoportban a gondnokság alól, csak a pénzügyek kezelésében maradt fenn. A bírósági tárgyalásokra (például gondnokság alóli felmentés) felkészítik a lakókat. A gondnokok főleg hivatásosak, jó velük a kapcsolat. Minden évben tartanak a gondnokokkal egy közös megbeszélést, ahol átbeszélnek a gondnoksággal kapcsolatos problémákat, így például anyagiak és a cselekvőképesség kérdése, milyen jogosítványaik vannak stb. Biztosítják a választójog gyakorlását azon lakók számára, akiket nem zártak ki annak gyakorlásából.⁷

A vizsgálat idején 2 lakó esetében alkalmaztak korlátozó intézkedést, folyamatosan. Az egyik lakó esetében gyenge fizikai állapota indokolja, ki akarja szedni a katétert. Az Intézményből csak kísérő felügyeletével távozhat. Egy másik lakót a kerekesszékhöz rögzítenek, hogy fizikai gyengesége miatt ne bukjon ki abból.

Az Intézmény biztosít ruhát az ellátottaknak, de nem jellemző az igénybevétele. A lakók a költőpénzüket a saját számlájukon kezelik; havonta 4 alkalommal indítanak kisbusszal járatot a közeli Polgárdiba, amikor segítenek a lakóknak az ügyintézésben, pénzfelvételben, bevásárlásban, csomag felvételben, stb. Kihelyeztek panaszládát, havonta üríti az érdekképviseleti fórum 2 tagja; a legtöbb esetben üres a láda.

A külső foglalkoztatásra felkészítő programot szerveznek; a fejlesztések tréningek formájában történnek, például tartanak pénzügyi gyakorlattal összefüggő foglalkozást, abúzzsal kapcsolatos felvilágosítást, konyhai ismeretek elsajátítása, amelynek kivitelezéséhez rendelkezésre áll felkészítő konyha is. Helyben elérhető Biblia óra; Polgárdiba járnak misére az Intézmény lakói. A következő foglalkozások érhetőek el az intézményben – tánc, énekkar, csocsó, boccia, asztalitenisz, foci.

39 fő a KÉZMŰ Közhasznú Nonprofit Kft-nél dolgozik, betanított munkát végeznek például zászló, karácsonyi dísz készítés. 30 fő fejlesztő foglalkoztatásban vesz részt napi 4 órában (4 fő ebből a Munka Törvénykönyve szerint), parafa tárgyak készítésével, parkgondozással foglalkoznak, takarítást végeznek; 5 fő külső munkahelyen dolgozik.

Háziorvos megbízási jogviszony alapján nyújt szolgáltatást; szakrendelések nem elérhetők helyben.⁸ Fegyelmi eljárást nem folytattak munkavállalóval szemben az utóbbi időben. Belső vizsgálatra több esetben kerül sor, legutóbb például két lakó verekedett össze.

⁵ A 2021. évi szakmai beszámoló szerint nem kívánt terhesség elleni védekezés érdekében 11 fő szed fogamzásgátlót.

⁶ Az édesanyját az önálló életvitelben állandó jelleggel támogató szociális háló hiánya; A döntést illetően a gyermek mindenképp felett álló érdekeit tartották szem előtt; a kapcsolattartás folyamatosan biztosított.

⁷ A működést engedélyező szerv 2022. évi ellenőrzésének jegyzőkönyve szerint cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alatt 28 fő, még részlegesen korlátozó alatt 128 fő állt.

⁸ a szakmai beszámolók alapján pszichiáter és nőgyógyász szakorvos meghatározott időközönként rendel az Intézményben

Rendelkezik az Intézmény kitagolási tervvel; terveik szerint a környező régióban, több településen valósulna meg. Ezt támogatja az Intézmény vezetője is; célja a lakók minél önállóbb életre való felkészítése. A megvalósítására azonban nem rendelkeznek forrással.

Az intézményvezető a lakók közlekedését érintően elmondta, hogy 3 – nem az Intézmény lakóit érintő – vonatgázolás is történt az elmúlt években, ugyanis a közeli vonatállomásnál nincs sorompó. Ezt több alkalommal már jelezték a Magyar Államvasutak Zrt. (továbbiakban: MÁV) felé, ezidáig azonban eredménytelenül. Azt sikerült azonban elérniük, hogy az Intézmény kezdeményezésére a MÁV alacsony padlós szerelvényt küld a közeli állomásra, így a mozgáskorlátozott lakók is könnyebben használhatják azokat. Aggodalomra ad okot ugyanakkor az is, hogy az Intézmény lakóinak forgalmas úton kell besétálniuk – akár kerekesszékekkel közlekedve – amennyiben az Intézményből önállóan szeretnének bejutni lakott településre.

Munkatársaim több lakóval beszélgettek, akik problémáiról nem számoltak be, az étellel, és az ellátás egészével elégedettek voltak.

4.2.2.1. A személyi, tárgyi és infrastrukturális feltételek kapcsán

A szakdolgozói létszámihiány, valamint a tárgyi feltételek elégtelensége miatt az Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF) 2019. július 15-től, a Fejér Megyei Kormányhivatal, mint működést engedélyező szerv pedig 2019. november 19-től felvételi zárlatot⁹ rendelt el az Intézményben.

2021-ben a pavilonok tetőit felújították, a beázások megszűntek. A munkálatokat követően mindkét pavilon helyiségeit kifestették. A lakók a 2021-es évben kettő gondozási egységben laktak, a női pavilonban és az alsó épületben. Mikor a felújítási munkálatok a férfi pavilonban befejeződtek – a munkálatok idején üres volt – 2021 júniusában a női pavilonból mindenki átköltözött a férfi pavilonba, hogy ott is megtörténhessen a helyreállítás, felújítás. 2021. októbertől, a munkálatok befejezése után a női pavilonba 89 fő, az alsó épületbe 30 fő, a férfi pavilonba 42 fő költözött.

A női pavilon alsó szintjén izolációs részt alakítottak ki – ajtóval lezárva 3 szoba és egy nagyobb helyiség áll rendelkezésre a hatékony elkülönítés érdekében. Az orvosi szobához tartozó kettő, egyenként 5 ágyas betegszoba külön-külön vizesblokkal a nemenkénti elkülönítést teszi lehetővé. A földszinten 2 db 4 ágyas és 12 db 2 ágyas szoba, valamint 6 db zuhanyzó, kézmosó és WC van. Az emeleten 15 db 4 ágyas szoba található, és 6 vizesblokk áll rendelkezésre. Szobák száma az emeleten 15 darab. Több közösségi együttlétre, fejlesztésre, egyéni megbeszélésre alkalmas helyiséget alakítottak ki.

Az EFOP 2.2.3-17 Rehabilitációs férőhelyek felújítását célzó pályázat keretében a férfi pavilon alsó szintjén teljes körű felújítás zajlott. A pavilon alsó szintjén korábban 14 db 4 ágyas szoba volt; a felújítás során 25 db 2 ágyas lakószobát alakítottak ki, a törvényi előírásnak megfelelően 1 főre 6 m² lakóterülettel.¹⁰ A mellék helyiségek akadálymentesek, vészhívóval ellátottak a kor és a lakói igényeknek megfelelően. Egy fejlesztő helyiség, számítógép terem, konyha, tároló helyiségek, gondozói ügyelet, öltöző, mellék helyiségek

⁹ a határozatban előírt kötelezettségek teljesítéséig, valamint a jogszabályban a mindenkor hatályos jogszabályokban foglalt személyi és tárgyi feltételek megerősítéséig

¹⁰ A vak és gyengénlátó személyek segítése céljából vezetősávokat helyeztek ki; Braille írással és piktogrammal látták el a lakószobákat és a kiszolgáló helyiségeket jelölő táblákat. A hallássérült személyek számára indukciós hurok elérhető.

állnak a dolgozók, lakók rendelkezésére. A lakó és kiszolgáló egységek felszerelése, bebútorozása folyamatos volt.¹¹

A beltéri ajtókat mind két szinten kicserélték. A pavilon fűtését korszerűsítették. Kevert víz folyik, a melegvizet a központi nagy kazán adja. Az emeleti szobák 4 fő elhelyezését biztosítják. Az akadálymentes külső feljáró is elkészült, a közösségi teret (aulát) így mindenki meg tudja közelíteni.

Az akadálymentes *alsó épületben* 2 és 4 ágyas szobákban 30 fő él. Ezt az épületet nem érintették a felújítási munkálatok, ezért az Intézmény karbantartó munkatársai fokozatosan felújították, kifestették a szobákat, közösségi tereket. Igyekeztek minden lakó számára a közreműködésükkel olyan szobákat kialakítani, ahol jól érzik magukat; ebben a gondnokok segítségére is számíthattak, így például a gondnokoltjaik részére ágyakat, komódokat, szekrényeket vásároltak, hogy a régi bútorokat kicserélhessék.

Folyamatosan indokoltak a karbantartási munkálatok, amelyeket a költségvetési keret függvényében tudnak ütemezni és elvégezni.¹² *Az Intézmény izolált földrajzi elhelyezkedése miatt a televíziós műsorszolgáltatás akadozik, a lakók csak egyéni antennákkal tudnak televíziót nézni. A gyenge internethálózat az irodamunkát végző munkatársaknak okoz jelentős nehézséget a munkavégzésükben; a lakók pedig a digitális eszközeiket nem tudják használni internet nélkül, mindez az infokommunikációs hozzáférhetőségüket csökkenti.*

Az Intézmény területén lévő közlekedő utak felújításra szorulnak, elhasználódtak, balesetveszélyesek. Probléma volt, hogy az étkező előtt álló „öreg” fa az étkezőhöz, foglalkoztató műhelyhez vezető utat megemelte, tönkretette. A fát eltávolították, az út helyreállítása részben megtörtént. Nagy szükségük lenne tartalék áramforrásra – az ivóvíz ellátás, a fűtés, világítás villamosenergiához kötött; mivel sokszor fordul elő hosszabb-rövidebb áramkimaradás, így minden szolgáltatás leáll.¹³ A férfi pavilonban a gépészetet, elektromos hálózatot is bővítették, felújították. *A női pavilonban és az alsó épületben a hálózatok elavultak, az elektromos terhelést már nehezen bírják, egyre gyakrabban fordul elő leoldás a nagy terhelés miatt. A szennyvíz hálózat elavult, elhasználódott, heti rendszerességgel vannak dugulások, amit már nehezen tudnak kezelni.* A feltárások során a meghibásodott szakaszt cserélik, de amihez rögzítik, annak az állapota is elégtelen. 2022-ben a melegvíz ellátással jelentkezett több műszaki probléma; az elöregedett szennyvízhálózat kapcsán fennálló viszontagságos körülmények¹⁴, valamint az áramellátással kapcsolatos fennakadások a 2021-2023 közötti időszakban is végig tapasztalhatók voltak.¹⁵ Az ivóvízhálózatban nem építettek ki szakaszolókat, így például amennyiben egy csőtörés, vagy

¹¹ A működést engedélyező szerv 2022. évi ellenőrzési jegyzőkönyve alapján *az építészeti megoldások az akadálymentességet részben teszik lehetővé; az épület rendelkezik rámpával, kapaszkodóval, mozgáskorlátozott vizesblokkal; az Intézmény bútorzatát, berendezési és felszerelési tárgyait az ellátott személyek sajátosságainak, a körülményeket pedig az ellátott személyek egészségi állapotának megfelelőnek találta.*

A 2023. évi fenntartói ellenőrzés jegyzőkönyve szerint részben megoldott az akadálymentes közlekedés az épületben, a következő megjegyzéssel: „A férfi pavilon – rehabilitációs intézményi egység – továbbá az alsó épület akadálymentes; a női pavilon pedig részben akadálymentes. A női pavilonban és a férfi pavilon emeletén a mellékhelyiségek, fürdők nem felelnek meg az akadálymentes közlekedés feltételeinek. A női és a férfi pavilon egy emeletes ráépítéses.” A bútorzat szintén csak részben felel meg az életkori sajátosságoknak, egészségi és mozgásállapotnak a jegyzőkönyv szerint.

¹² 2022-ben a költségvetés nem tudta biztosítani a szükséges anyagok 50 %-át sem, így az egyébként indokolt és időszerű munkálatokat kénytelenek voltak elhalasztani.

¹³ 2023-ban a trafótól a víztisztítóig futó kábel elszakadt, áramkimaradást okozva a rehabilitációs részleg egy részén, valamint a szennyvíztisztítónál. A kétkörös áramellátást egy körre kellett áterhelniük, így mindennapi aggodalmat jelentett, hogy ezzel a megoldással meddig bírja a hálózat a fokozott terhelést. A forrás rendelkezésre állását követően a kábelt kicserélték. A tartalék áramforrás beszerzésének indokoltsága megerősítést kapott.

¹⁴ Az szennyvízhálózat elvezető csöveinek átmérője meglehetősen beszűkült.

¹⁵ A 2021. évi fenntartói ellenőrzés jegyzőkönyve 4 rendkívüli esemény bejelentést rögzített, így például csőtörés, beázás, áramellátási zavar.

egyéb javítási munkálatok miatt a vízellátást el kell zárni, az egész Intézmény víz nélkül marad.

A bútortatot a lakók igényeik és anyagi lehetőségeik szerint cserélik. Az intézményi készlet elhasználódott, ágyat már alig-alig tudnak biztosítani. A hulladék mennyiségének növekedése változatlanul nagy problémát jelent. Országosan megfigyelhető, hogy a csomagolóanyagok mennyisége nagyon megnőtt, ebből is a műanyag tároló palackok, edények okozzák a legnagyobb problémát. A lakókat és a munkatársakat is igyekeznek a környezettudatosságra nevelni. A szelektív hulladékkezelés meghozta a várt eredményt – hulladékgyűjtők környezetének rendben tartását fejlesztő foglalkoztatás keretében végzi egy lakó. A tartályokat új helyre rakták, lezárták, így a környezete rendezettebb, kezelhetőbb lett.

A mosott ruha mennyisége kb. 60.000 kg évente; ez a nagy mennyiségű ruha indokolná újabb szárítógép beszerzését. A mosógépek kapacitása jó, de az 1 szárítógép nem győzi télen a mosott ruha szárítását, jó idő esetén a kinti szárítókra teregetik a ruhákat. *A mosógépek szennyvízelvezetése cseréjére szorul, a 3 ipari teljesítményű gép, ha egyszerre üríti a szennyvizet, nem bírja a jelenleg kialakított csőhálózat; korszerűsíteni kell, nagyobb átmérőjű szennyvízelvezető cső beépítésével.* A ruházat javítását egy közel 30 éves varrógéppel végzi a varrónő, amelynek javítása folyamatos, nem gazdaságos, a cseréje nagyon indokolt lenne. A gép meghibásodása esetén pótlása egy háztartási varrógéppel lehetséges ugyan, amely azonban vastagabb ruházat esetében nem használható.

Az Intézményben a 2021-2023. közötti időszakban minden évben jelentős szakmai létszámlhiányt, 2021-ben és 2022-ben pedig 4, illetve 4,2 %-os fluktuációt rögzítettek – a betöltetlen szakmai álláshelyek száma 2021-ben 17 (ebből 3 zárolt álláshely), 2022-ben 27 (zárolva 3 álláshely), 2023-ban 30 (ebből zárolva 2 álláshely; viszont plusz 5 másik telephelyen dolgozó munkatársat rögzítettek) volt. A fluktuáció a következőkre vezethető vissza a szakmai beszámolók szerint – a felújítás előtti tárgyi-és környezeti feltételek; a nyugdíjas munkavállalók visszafoglalkoztatási tilalma¹⁶; magasabb bér elszívó hatása, főleg az egészségügyben; COVID-19 járvány elleni kötelező védőoltás előírása; kevés a szakképzettséggel rendelkező potenciális munkavállaló, amely tényező fontos a szakképzettségi ráta számításánál; országos munkaerőpiaci helyzet (munkaerőhiány); nők 40 éves munkaviszonnal történő nyugdíjba vonulása. A munkaerőhiány egy idő után öngerjesztő folyamattá alakult – kevés munkavállaló, nagyobb munkateher, ami miatt az új dolgozó nem marad az Intézményben. 2020-ban az egészségügyi képesítéssel rendelkező munkatársakat elveszítették, így a szakápolási tevékenységet is szüneteltetni kényszerültek;¹⁷ 2022-től ismét biztosított a szakápolás az Intézményben.

A munkaerő-hiány hatásainak enyhítése érdekében a következő intézkedéseket tették – helyettesítési díj elrendelése a szakmai munkakörben dolgozó munkavállalóknak; álláshirdetések folyamatos fenntartása, szórólapok készítése; együttműködés a GINOP-5.3.6-17-2017-00001 „Vállalati felelősségvállalás ösztönzése és állásfeltárás” kiemelt projektben; gondozási egységek számának csökkentése, így kevesebb helyen kell szolgálatot biztosítani; a szolgálati beosztások módosítása, a szolgálatban lévők létszámának csökkentése; a 12 órás műszak elrendelése, két műszakos munkarendben, 06-18 óráig, 18-06 óráig; szolgálatvezetés elrendelése – protokoll kidolgozása; szabadságolási ütemterv módosítása; szakápolási feladatok délelőttre történő átszervezése; a gyógyszer osztás és a szociális ügyintézői feladatok átstrukturálása; a csoportvezető gondozók feladatainak módosítása; a fejlesztő,

¹⁶ 2022-től lehetőség nyílt nyugdíjas munkatársak foglalkoztatására

¹⁷ A 2022. évi fenntartói ellenőrzés jegyzőkönyvében azon pontnál, hogy az Intézmény a szakápolás ellátáshoz szükséges személyi és tárgyi feltételeknek megfelel-e, az „Egyéb/részben” részt rögzítették azzal a megjegyzéssel, hogy „A telephelyintézmény a folyamatos álláshirdetések ellenére sem tudja betölteni az üres ápolói, gondozói álláshelyeket”. 2023. évi fenntartói ellenőrzés ismételt részbeni megfelelést állapított meg a szakápolás személyi és tárgyi feltételeinél, annak indokait azonban nem részletezték.

szociális- és terápiás munkatársak feladatkörének bővítése; a technikai dolgozók bevonása a feladatellátásba; a munkaerőhiány pótlására túlóra elrendelése (az évi 250 órás túlóra keretet nem lépték túl); gondozási feladatok gondozási egységenkénti átütemezése, időbeliség átgondolása, munkaerő átcsoportosítás; a szervezeti kultúra – rugalmasság, összetartás, csapatmunka, részvétel, elköteleződés, értékek, erősségek, gyengeségek – átgondolása; a szakképzettségi arány növelése érdekében a Bildung Oktatási -és Képző Központ szervezésében 32 fő számára biztosították a szociális gondozó és ápoló képzésben való részvételt.

Az épület felújításokat követően a szervezet működésének átalakulása, a strukturális változások és a szervezetfejlesztés az ellátási színvonal emelését, a minőségi szolgáltatások folyamatos bővítését, a munkaerőhiány miatt kialakult helyzetre innovatív megoldás alkalmazását tette lehetővé. *Egy központi egységet¹⁸ és négy divíziót alakítottak ki*, egyet-egy gondozási egységenként.¹⁹ A divizionális működés alapja, hogy minden szakmacsoport munkatársa tisztában legyen a feladataival, döntési lehetőségeivel és a hatáskörével. Az egyéni felelősség növekedésével a csoportmunka adja a tehermegosztás lehetőségét. Legnehezebb feladat a régi mechanizmusok, a hierarchikus működés átalakítása „újragondolása”.

Kitérnek a szakmai beszámolók arra is, hogy az elmúlt években beérkezett kérelmek, a várakozók, illetve az érdeklődők száma azt mutatja, hogy a tartós bentlakásos intézményre nagy az igény. Jellemző, hogy az értelmi fogyatékos személyek egyre későbbi életkorban kerülnek be intézményekbe. Tapasztalat, hogy a családban kialakuló krízishelyzet a kérelmező azonnali elhelyezését igényelné, azonban *a felvételi zárlat miatt ezen személyek ellátatlanok maradnak, így sok esetben a Fejér Megyei Szent György Kórház oldja meg „ideiglenesen” a problémát azzal, hogy felveszik az érintett fogyatékos személyt a pszichiátriai osztályra. Egyes esetekben a kórházi tartózkodásuk évekre is elnyúlik, ami az állapotukat kifejezetten rontja, mert az alap problémához súlyos hospitalizációs ártalmak is társulnak.* Több esetben előfordult, hogy a fogyatékos ember némi segítséggel, alapszolgáltatásban nyújtott támogatással maradhatna lakhelyén a saját ingatlanában. Ilyenkor nem intézményi felvételét javasolják, hanem az alapellátásban történő megsegítését. *Azonban, ha nem kapja meg ezt a segítséget, az állapota annyira leromlik, hogy valóban képtelen lesz önállóan élni.*

Az enyhe értelmi fogyatékos személyek esetében az látható, hogy évek óta egyre súlyosabb magatartás-, viselkedésvisselkedésszavarral párosul az életvezetési nehézségük; nem ritka a kriminalizálódásuk sem. Ezen személyek egy tervszerű, célorientált fejlesztési időszak után – 3+2 év rehabilitáció – sikeresebben integrálódhatnak lakókörnyezetükbe. *Az előgondozás során felveszik a Támogatási Szükségletfelmérő Kérdőívet, amelyek azt mutatják, hogy többkevesebb segítségnyújtással, az igénylők támogatott lakhatásba költözhetnek, a lakóotthonok, támogatott lakhatási férőhelyek száma viszont meglehetősen csekély, ezért kényszerű elhelyezési megoldásként marad a nagy intézmény.*

¹⁸ A Központi egység egy vezetői és egy kislétszámú központi szervezeti és irányítási egységből áll. A vezetői egység feladata az irányítás, koordinálás, ellenőrzés, a szervezeti célok érvényesítése. Egyes tevékenységeket kizárólag a központ lát el, míg mások a divíziókhoz kerülnek, vagy megosztanak.

¹⁹ *Rehabilitációs lakóegység:* cél, hogy a nagyobb önállósággal bíró ellátott személyek megélhessék a szabad döntés érzését, élhessenek ezzel a joggal; emellett felkészüljenek a társadalomba való visszatérésre;

Női pavilon, alsó szint: cél, hogy a meglévő önállósági szint megmaradjon, lassítsák a leépülést;

Női pavilon, emeleti szint: cél, az önállósági szint megtartásával és fejlődésével kialakuljon a továbblépéshez szükséges feltételkeret;

Alsó épület: cél, hogy teljeskörű, fokozott ápolási-gondozási szükségleti igényt a fejlesztő-gondozás segítségével tudják kielégíteni, emberhez méltó körülményeket teremtsenek, megfelelő segítséget nyújtsanak az ellátott személy számára.

4.2.2.2. Az egészségügyi ellátás és a foglalkoztatás vonatkozásában

A lakók nagy részének hiányos, vagy rossz a fogazata; mindez évről-évre számos problémát okoz. A Polgárdiban rendelő fogorvosokkal jó a kapcsolatuk, a lakók könnyen eljutnak a rendelésre, ahol a legtöbb esetben tudják orvosolni a problémákat. A pandémia kezdetén nagy problémát jelentett, hogy a szakrendelések nem fogadták a lakókat. Megnőtt azonban a székesfehérvári kórház szájsebészetére történő utalások gyakorisága; amennyiben a beavatkozást igénylő esetekben a várakozási idő több nap, vagy hét, a magánrendelést javasolják az érintetteknek; ez utóbbit a gondnokokkal egyeztetik.

A krónikus betegségben szenvedő lakók nagy része nem rendelkezik betegségtudattal, nehezen fogadják el a betegségükből adódó megváltozott élethelyzeteket. A legnagyobb problémát a különböző diéták betartása jelenti; a cukorbeteg nagy része a diéta mellett fogyaszt olyan élelmiszereket, amit nem lehet. A pépes étrenden lévő lakók pedig inkább a normál étrendet fogyasztanák szívesebben.²⁰

Az alkoholfogyasztás és a dohányzás jelentős probléma az Intézmény lakói körében. Felhívják a lakók figyelmét az alkoholfogyasztás és a dohányzás káros hatásaira; a dohányzás elleni küzdelem talán az egyik legnehezebb feladatuk. 2021-ben zárható hamutartókat helyeztek ki, ami megakadályozza, hogy lakók a használt csikkekhez hozzáférjenek.

Az idősebb lakók mentális és egészségügyi állapotának romlása újabb kihívást jelent az ápolók számára – nagyobb odafigyelést igényelnek, rendszeres orvosi ellenőrzésre van szükségük.

A telephelyen főállású orvos nincs. Az orvosi ellátást hetente egyszer, valamint szükség szerinti kiszállással a házi orvos biztosítja, aki heti egy alkalommal, szerdai napokon rendel az Intézmény területén, más napokon rendelési idejében fogadja a lakókat Polgárdiban az orvosi rendelőben. Rendelési időn kívül az orvosi ügyelet biztosítja a szükséges ellátást, illetve akut esetben a mentőszolgálat látja el a lakókat. Pszichiátriai rendelésre pszichiáter szakorvos 2 hetente előre egyeztetett időpontban jelenik meg. Nőgyógyászati vizsgálatra nőgyógyász főorvos fogadja a lakókat a Nővédelmi Tanácsadóban. A térítéshez kötött szűrővizsgálatok elvégzése az alapellátáson felül történik, amit az ellátottnak kell finanszíroznia ugyanúgy, mint a testközeli gyógyászati segédeszközöket (szemüveg, fogászati ellátás). A Synlab Székesfehérvári Laboratóriummal kötött szerződés alapján havonta 4-6 fő részére tudják elvégezni a laboratóriumi szűrővizsgálatokat. 2023 novemberében 115 fő kapott influenza elleni védőoltást, előzetes igényfelmérés alapján, a gondnokokkal, illetve a hozzátartozókkal történt dokumentált egyeztetést követően.

Egyes esetekben a veszélyeztető magatartást nem tanúsító súlyos fogyatékossgal élő lakók egészsége és védelme érdekében rögzítést alkalmaznak. A rögzítés fajtájának, időtartamának elrendelésére, végrehajtásának ellenőrzésére az Intézmény orvosa jogosult. A testi épséget megóvó intézkedések végrehajtását a telephelyvezető, a vezető ápoló és a csoportvezető ápolók ellenőrzik. A testi épséget megóvó intézkedések általában olyan fizikai rögzítések, amelyek a leeséstől, eleséstől védik az ellátott személyeket. Ilyen módszerek az ágy oldalrácsának alkalmazása; kerekesszékekben történő biztonsági rögzítés gáttájéki-ágyéki ortézissel, illetve tartásjavító korzettel; épület elhagyása kísérettel; sérülést okozó eszközök, berendezések használatának tiltása.²¹

Az ellátott személyek átlagéletkora folyamatosan nő, viszont az Intézmény nem rendelkezik olyan, mozgáskorlátozott személyek számára is kényelmesen használható

²⁰ A prevenció és az egészségmegőrzés fontos része az Intézmény munkatársai munkájának. Havonta minden lakónak megméri a testsúlyát, vérnyomását, pulzusát; mindezt minden alkalommal dokumentálják. Szűrési lapokat vezetnek az ápolók. Laboratóriumi vizsgálatokra időpont egyeztetés után, az Intézmény keretein belül történik a vérvétel, a vizsgálatot a SYNLAB végzi.

²¹ 2023. évi szakmai beszámoló

gépjárművel, amellyel a csoportos szervezésben végrehajtott bevásárlásokat teljesíthetnék. Mindezt nagy nehézségek árán, különösen nagyfokú odafigyeléssel valósítják meg. *A gépjármű olyan mértékben amortizálódott, hogy a javítása már nem költséghatékony.*

A fejlesztő foglalkoztatás²² során a lakók folyamatos munkával való ellátottsága biztosított volt a 2021-2023. közötti időszakban, de egyéb fejlesztési és foglalkoztatási szolgáltatás tervezése, szervezése, az egyén által megfogalmazott igények, szükségletek teljes körű figyelembevételére a lehetőségek korlátozottak. A foglalkoztatási tervekben kevés esetben jelenik meg törekvés arra vonatkozóan, hogy a foglalkoztatottakat a nyílt munkaerő-piacra kivezessék. 2021-ben a következő évre célként fogalmazták meg, hogy azon ellátott személyek, foglalkoztatottak esetében, akiknek képességei, készségei lehetővé teszik, a nyílt munkaerőpiacra, illetve az akkreditált foglalkoztatásra történő kivezetés megvalósuljon. A fejlesztő foglalkoztatás alapesetben engedélyezi a munkavállalók közötti differenciálást a kétfajta alkalmazási forma esetében, de a jelenlegi utasítások, illetve költségvetés függvényében a két foglalkoztatási forma közötti átjárásra minimálisan van lehetőség. A létszámok előre meghatározottak.

2021-ben 45, 2022-ben 43 személy vett részt *akkreditált foglalkoztatásban* a Kézmű Közhasznú Nonprofit Kft-nél, valamint a RH Nonprofit Kft-nél; 1-1 fő alkalmi munkavállalóként dolgozott Székesfehérváron, illetve Polgárdiban, 2 fő önkéntes munkában a Református Egyháznál. 2023. október 15-től a Kézmű Kft. felfüggesztette a foglalkoztatást, határozatlan időre. A lakók az alapterületüket megkapják. A kialakult helyzet sok problémát okoz, illetve szakmai kérdéseket vet fel. Az érintettek fejlesztési terveit módosították; önkéntesen *szocioterápiás foglalkozásokban* vesznek részt.

Azon személyek, akik nem alkalmasak a fejlesztő foglalkoztatás keretében történő munkavégzésre, *szocioterápiás foglalkozásokban* vesznek részt. A szocioterápiás foglalkozások formáit az ellátást igénybe vevő életkorának és egészségi állapotának, képességeinek megfelelően választják meg, az egyéni gondozási, fejlesztési tervben megfogalmazott célkitűzésekkel összhangban.

5. A vizsgálat megállapításai

5.1. A hatáskör tekintetében

A feladat-és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa – a civil társadalom, különösen a fogyatékossgal élő személyek és az őket képviselő szervezetek bevonásával – biztosítja CRPD 33. cikk 2. pontja szerinti független mechanizmus feladatainak teljesítését. Az Ajbt. 39/O.§ (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa a *fogyatékossgügyi független mechanizmussal kapcsolatos feladatainak* a teljesítése érdekében rendszeresen vizsgálja – a 18. § (1)-(7) bekezdésére tekintet nélkül, beadvány és felmerült visszasság hiányában is – a fogyatékossggal élő személyek jogainak a CRPD előírásainak való megfelelés szerinti érvényesülését.

Tekintettel arra is, hogy az Ajbt. 39/O.§ (2) bekezdés alapján az alapvető jogok biztosa a 18. § (4) bekezdésében meghatározottakon túlmenően természetes személy alapvető jogával kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytat, ha a fogyatékossggal élő személy nem képes jogai védelmében fellépni vagy beadvány benyújtása aránytalan nehézséget jelentene számára, így egyik kiemelt vizsgálati feladatként *a korábbi jelentésekben címzett javaslatok kapcsán tett intézkedések utólagos monitorozását* határoztam meg.

²² 2021-ben 21 fő, 2022-ben 23 fő, 2023-ban 28 fő, a következő tevékenységi körökben: egyéb fa-, parafatermékek, fonott áru gyártása; zöldterületkezelés, épületüzemeltetés; általános épülettakarítás

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, így a fogyatékossgal élő személyek jogainak védelmére.

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.*

5.2. Az alapvető jogok és alkotmányos 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 tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatálybalépését 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 érveléssel 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 hivatkozott cikkeit és az Alkotmány vonatkozó szakaszait, akkor abból az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező alapvető jogok védelme tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős 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 hatálybalépését megelőzően, mind az azt követően hozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Kiemelendő emellett, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5)

bekezdése immár külön kiemelve is tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

5.2.1. A jogállamiság elve

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak több összetevője van, az egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Demokratikus jogállamban ahhoz, hogy a személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag, a jogi eljárások stabilitására. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

5.2.2. Az emberi méltósághoz való jog

A CRPD 3. cikke alapelveként deklarálja a veleszületett méltóság elvét és annak tiszteletben tartását. 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, észszerűtlen különbséget tenni.

Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte, ami azt jelenti, hogy *nem választhatóak külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűződő 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.

5.2.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal élő személyek védelme

A CRPD 5. cikke deklarálja, hogy a törvény előtt minden személy egyenlő, és mindenféle hátrányos megkülönböztetés nélkül jogosult a törvények által nyújtott védelemre és kedvezményre. Az CRPD 5. cikk 2. pontja alapján a részes államok megtiltanak a fogyatékossgal alapján történő bármilyen hátrányos megkülönböztetést, és minden téren biztosítják a fogyatékossgal élő személyek számára a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni egyenlő és hatékony jogi védelmet. Az CRPD 5. cikk 3 pontja értelmében az egyenlőség előmozdítása és a hátrányos megkülönböztetés eltörlése érdekében a részes államok minden megfelelő lépést megtesznek, így biztosítva az észszerű alkalmazkodást.

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése a korábbi Alkotmány 70/A. § (2) bekezdéséhez hasonlóan tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint 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. 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 évtizede 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. fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét*.

A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak a gyermekek, a nők, az idősek, a fogyatékossgal élő személyek, köztük a pszichoszociális fogyatékos személyek is, a betegek, ezen belül pedig kiemelten a pszichiátriai betegek, továbbá a fogvatartottak, hajléktalanok.

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 indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az esélyegyenlőség előmozdítása az állam számára eltérő jellegű, de szorosan összekapcsolódó feladatot jelent. A jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) 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. A *CRPD preambuluma szerint a részes államok elismerik, hogy bárkinek a fogyatékoság alapján történő hátrányos megkülönböztetése az emberi személy veleszületett méltóságának és értékének megsértése.* A CRPD 4. cikk 1-2. pontja szerint a részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékosággal élő személy számára, a fogyatékoság 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 fogyatékosággal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében.

5.2.4. A nemzetközi emberi jogi kötelezettségek érvényesítése

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítani kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, jelen esetben azt, hogy a magyar jogi szabályozás megfeleljen a CRPD által felállított és az ENSZ Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága (a továbbiakban: CRPD Bizottság) által jelzett kötelezettségeknek. Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetőek össze a CRPD rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása érdekében. A CRPD 4. cikke a következők szerint rendelkezik az általános kötelezettségekről:

„1. A részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékosággal élő személy számára, a fogyatékoság 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 fogyatékosággal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében;

c) figyelembe veszik a fogyatékosággal 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 fogyatékoság alapján történő hátrányos megkülönböztetés felszámolása érdekében;

f) kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg vagy segítenek elő az egyetemesen tervezett áruk, szolgáltatások, eszközök és létesítmények vonatkozásában, a jelen Egyezmény 2. cikkében meghatározottak szerint, amelyek a lehető legkisebb változtatással és anyagi ráfordítással megfelelnek a fogyatékossgal élő személyek speciális igényeinek, elősegítve felhasználhatóságukat és használatukat, valamint elősegítik az egyetemes tervezést a szabványok és irányelvek kidolgozása során;

g) kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg, vagy segítenek elő a fogyatékossgal élő személyek számára alkalmas új technológiák, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat, a közlekedést/mozgást segítő eszközök, készülékek és segédeszközök elérhetőségének és használatának előmozdítására, elsőbbséget biztosítva az elérhető költséggel járó technológiáknak;

h) hozzáférhető információkat biztosítanak a fogyatékossgal élő személyek számára a közlekedést segítő eszközökről, a készülékekről és segédeszközökről, ideértve az új technológiákat, csakúgy, mint a segítségnyújtás, támogató szolgáltatások és szolgálatok más formáiról;

i) előmozdítják a jelen Egyezményben foglalt jogok oktatását a fogyatékossgal élő személyekkel foglalkozó szakemberek és alkalmazottak számára az e jogok által biztosított jobb segítség- és szolgáltatásnyújtás érdekében.

2. Tekintettel a gazdasági, társadalmi és kulturális jogokra minden részes állam vállalja, hogy a rendelkezésre álló erőforrásai felső határáig, és szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében, intézkedéseket tesz e jogok teljes megvalósításának fokozatosan történő elérése érdekében, fenntartás nélkül, a nemzetközi joggal összhangban, a jelen Egyezményben foglalt kötelezettségek haladéktalan alkalmazására.[...]

4. A jelen Egyezményben semmi nem értelmezhető úgy, mint amely befolyásolja a részes állam jogának, vagy az adott részes állam vonatkozásában hatályos nemzetközi jognak a fogyatékossgal élő személyek jogainak hatékonyabb szabályozását biztosító rendelkezéseit. A jelen Egyezményben részes államok joga, szerződésai, szabályozása vagy szokásai által elismert, vagy tartalmazott emberi jogok és alapvető szabadságok nem korlátozhatók vagy csorbíthatók arra hivatkozással, hogy a jelen Egyezmény az adott jogokat vagy szabadságokat nem, vagy csak kisebb mértékben ismeri el [...].”

A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés²³ 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint, valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni. A 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.” A CRPD alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy a fogyatékossgal élő személyeket egyaránt megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét.²⁴ *Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossgal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.*

Ehhez kapcsolódóan kiemelem, hogy a CRPD elfogadása paradigmaváltást jelent: váltást a fogyatékossgal élő személyek jogainak orvosi szemléletétől az emberi jogi megközelítés alapján való gondolkodásra. Az emberi jogi szemlélet lényege az inkluzív (az alany autonómiájának a szociális közegben való érvényesülése) és szubsztanciális (lényegi, a

²³ Magyarországon kihirdette az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

²⁴ CRPD 3. cikk a) pont

fogyatékos embert, mint az emberi jogok alanyát, és nem tárgyát szem előtt tartó) gondolkodásmód.²⁵

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.

6. Az ügy érdeme tekintetében

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

Több korábbi ombudsmani jelentés²⁶ is rögzítette, és jelen ügyek kapcsán is fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a bentlakásos intézményi lét az érintett személyek tekintetében az életben maradáshoz szükséges feltételeket biztosítja ugyan, azonban egyben olyan kiszolgáltatott helyzet is, amelyben több vizsgált és kifogásolt tény, elfogadhatatlan – a Hivatalomhoz érkező, a bentlakásos szociális intézményekben tapasztalt ellátási körülményeket sérelmező panaszbeadvány alapján megállapíthatóan. Ez igazolja a fogyatékos személyek jogait illetően bekövetkezett paradigmaváltást is, amely a nagy létszámú bentlakásos intézményi férőhelyek kiváltási folyamatát is elindította Magyarországon. A kiváltási folyamat kapcsán olyan közösségi alapú támogatási és szolgáltatási központoknak/gyűrűknek kell elérhetővé válniuk, amelyek alapján a fogyatékos személyek élete nem a bentlakásos intézményekre korlátozódik, hanem az őket körülvevő befogadó és elfogadó közösség tevékeny résztvevői lehetnek.

Minden fogyatékos személy alapvető joga és jogos érdeke az önálló életvitel, a közösségi életben való aktív részvétel. A CRPD, valamint a Fot. felelősségrendszere is ezt támasztja alá, amikor állami kötelezettségként rögzítik azon szolgáltatások egyenlő esélyű hozzáférését, amelyek a fogyatékos személyek számára alternatívát jelentenek a nagylétszámú, „zárt” intézményi léttel szemben.

Az intézményi férőhely kiváltás folyamata mindennapjaink aktuális és sürgető feladata, az intézményekben élő több ezer ellátott személy részére pedig – a minden embert egyenlő mértékben megillető, veleszületett emberi méltóság alapján – az esély a méltó emberi létre.²⁷

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

- a) a fogyatékossgal élő személyeknek *másokkal azonos alapon lehetőségük van lakóhelyüknek és annak megválasztására, hogy hol és kivel élnek együtt*, és nem kötelezhetőek bizonyos megszabott körülmények között élni;
- b) a fogyatékossgal élő személyek számára *hozzáférési lehetőséget biztosítanak többféle otthoni, intézményi és egyéb közösségi támogató szolgálathoz, beleértve azt a személyes segítséget, mely a közösségben éléshez és a közösségbe történő beilleszkedéshez, valamint a közösségtől való elszigetelődés és kirekesztődés megelőzése céljából szükséges*;
- c) a mindenki számára nyújtott közösségi szolgáltatások és létesítmények azonos alapon hozzáférhetőek a fogyatékossgal élő személyek számára is, és igényeikhez igazítottak.

²⁵ Theresia Degener, a CRPD Bizottságalelnöke, az ENSZ Egyezmény kidolgozásának aktív résztvevője; 2013. január, Trier, Academy of European Law.

²⁶ Lásd. AJB-1195/2017, AJB 816/2021. számú jelentések

²⁷ Lásd. AJB-288/2021. számú jelentés

A Fot. 17. §-a kimondja, hogy a fogyatékos személynek joga van a fogyatékoságának, személyes körülményeinek megfelelő – családi, lakóotthoni, intézményi – lakhatási forma megválasztásához. A Fot. fenti szakaszához fűzött indokolás értelmében a CRPD 19. cikke új alapokra helyezi a fogyatékos személyek önálló életviteléről, illetve lakóhelyének megválasztásáról való gondolkodást. Ennek alapján a fogyatékos személyek esetében is az olcsóbb családban maradást, illetve az önálló lakásban vagy lakóotthonban élést, illetve az ezeket elősegítő közösségi alapú szolgáltatásokat (szociális alapszolgáltatások) kell előnyben részesíteni a drágább, tömegmértékű bentlakásos intézményi ellátással (szociális szakellátással) szemben. A nagyobb létszámú szociális intézmények további növekedésének megakadályozása érdekében 2011. január 1-jét követően új, fogyatékos személyek ápoló-gondozó célú férőhelye csak lakóotthoni formában hozható létre.

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

Az erről szóló kormányzati stratégia²⁸ alapján folytatni szükséges a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltását, hangsúlyt fektetve a kiváltással érintett személyek és intézmények felkészítésére, tájékoztatására, támogatására, egyebek mellett a kiváltást támogató mentorhálózat bővítése útján.²⁹ Ezzel párhuzamosan fontos fejlesztési irány a támogatott lakhatás elterjesztését szolgáló fejlesztések indítása, a kapcsolódó jó gyakorlatok felhasználásával, tapasztalati szakértők bevonásával. Az otthonmaradás elősegítése érdekében bővíteni szükséges az önálló életvitelt elősegítő szociális alapszolgáltatások, és a lakóhelyhez közeli szolgáltatások körét. Át kell tekinteni a lakások és a lakókörnyezet akadálymentesítésének támogatási rendszerét, az esetleges alternatív megoldások – egyebek mellett a fogyatékos felnőttek által igénybe vehető szociális bérlakások vagy az önálló tulajdonú speciális előtakarékossági formák – számbavétele mellett.

A Szocvtv. 75. § (1) bekezdése értelmében támogatott lakhatás a fogyatékos személyek, a pszichiátriai betegek – ide nem értve a demens személyeket – és a szenvedélybetegek részére biztosított ellátás, amely az életkornak, egészségi állapotnak és önellátási képességeknek megfelelően, az ellátott önálló életvitelének fenntartása, illetve elősegítése érdekében biztosítja a lakhatási szolgáltatást; az önálló életvitel fenntartása, segítése érdekében a mentálhigiénés, szociális munka körébe tartozó és egyéb támogató technikák alkalmazásával végzett esetvitelt; a közszolgáltatások és a társadalmi életben való részvételt segítő más szolgáltatások igénybevitelében való segítségnyújtást; az ellátott komplex szükségletfelmérése alapján, erre vonatkozó igény esetén a felügyeletet, az étkeztetést, a gondozást, a készségfejlesztést, a tanácsadást, a pedagógiai segítségnyújtást, a gyógypedagógiai segítségnyújtást, a szállítást, a háztartási vagy háztartást pótló segítségnyújtást. Az SzCsM rendelet pedig rendelkezik a támogatott lakhatás részletszabályairól.

²⁸ 1295/2019. (V. 27.) Korm. határozat a fogyatékosággal élő személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló 2019-2036. évekre vonatkozó hosszú távú koncepcióról

²⁹ Annak során pedig különös figyelemmel a CRPD Bizottság 5. számú Általános észrevételére az önálló életvitelről és a közösségbe való befogadásról szóló CRPD 19. cikk kapcsán (2017, CRPD/C/GC/5); a CRPD Bizottságnak a CRPD Fakultatív Jegyzőkönyvének 6. cikke szerinti, Magyarországgal kapcsolatos vizsgálatáról szóló jelentésére (2020, CRPD/C/HUN/IR/1, kiemelten 114. pont); a CRPD-Bizottság 2022. október 10-én kiadott vonatkozó „Irányelvek az intézményi elhelyezés megszüntetéséről, beleértve a veszélyhelyzeteket is” dokumentumára (2022, CRPD/C/5); valamint a CRPD Bizottság Magyarország egyesített második és harmadik időszakos jelentéséhez kapcsolódó Záró észrevételeinek vonatkozó pontjaira (2022, CRPD/C/HUN/CO/2-3; 41. pont)

Az intézményi férőhely-kiváltási folyamatot, illetőleg a saját lakókörnyezetben maradást nagy mértékben támogatná az *akadálymentes lakhatási megoldások elérhetősége, a közösségi alapú támogató szolgálatok kialakítása, valamint a szociális alapszolgáltatások kapacitásának növelése*; ezek szükségességét egyrészt az OFP is rögzíti a III.7.2. pontjában, másrészt pedig az önálló életvitel és közösségi befogadás akadályaként detektálja több korábbi ombudsmani jelentés.³⁰

6.2. Az Intézményben élő fogyatékossgal élő személyek életkörülményeivel kapcsolatban

A fogyatékossgügyi független mechanizmus a helyszíni vizsgálat tapasztalatai, valamint a rendelkezésre álló dokumentáció alapján megállapította, hogy ugyan történt javulás, előrelépés a tárgyi feltételek hiányosságainak vonatkozásában (így a beázás megszüntetése, épületfelújítások, folyamatos karbantartások), *az Intézményben azonban számos olyan – adott esetben a szociális szférában rendszerszinten is megjelenő, így például a szakmai létszámhiánnyal kapcsolatos – körülmény tapasztalható már több éve a mai napig, amely hiányosságok az ott élő fogyatékos személyek mindennapjait hátrányosan érintik, az alapvető jogaik sérelmét eredményezik.*

Az elavult infrastruktúrális (áram-, ivóvízellátás, elhasználdott csatornahálózat) adottságok okozta rendszeres fennakadások – például áramszünet, csőtörés, vízlezárás, dugulás, duguláselhárítás – nem teszik lehetővé a lakók biztonságos, az egyedi igények és szükségleteik szerinti ellátás biztosítását. Ehhez kapcsolódóan nem elhanyagolhatók az elavult műszaki közműrendszerek hibáinak javítási költségei sem, számba véve, hogy az Intézménynek szigorú költségvetési keretek között és elszámolási rend szerint kell működnie.

Állandó hiányosságként állapítható meg a tárgyi feltételeket illetően – a folyamatos cserék ellenére –, elhasználdott bútorzat; az egyes épületek részleges akadálymentessége. Ágyi poloska fertőzöttség részleges, de rendszeres előfordulása. Az Intézmény földrajzi izolációjából további olyan tényezők adódnak – televízió-, internetszolgáltatás elérhetetlensége, akadozása – amelyek a lakók társadalmi befogadását hátráltatják, az infokommunikációs hozzáférhetőségüket korlátozzák; az internetszolgáltatásban tapasztalható fennakadások a hivatalos ügyek, valamint az adminisztratív feladatok teljesítését is megnehezíti. Különösen aggályos az Intézménytől 700 m-re található vasúti átjáró, amely sorompó nélkül működik, és ahol már több gázolás történt. A balesetekben ugyan nem az Intézmény lakói voltak érintettek, de a fokozott veszély folyamatosan fennáll. A lakók szükségleteihez igazodó intézményi gépjármű beszerzése halaszthatatlanul szükséges már több éve; a lakók egyes szolgáltatásokhoz (így például egészségügyi ellátás, bevásárlás stb.) való egyenlő esélyű hozzáférhetőségét javítaná, illetve tenné lehetővé egy megfelelő eszköz. Az nagyintézményi létből fakadó mindennapi nehézségeket enyhítené, illetve életszínvonalbeli javulást eredményezhetne a vastagabb ruhák javítására alkalmas varrógép, valamint még egy szárítógép beszerzése. Mindez megfelelő források biztosítását igényli.

*A korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos intézményi gyakorlat³¹ kapcsán fontosnak tartom rögzíteni, hogy az Intézmény korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló szabályzata (a továbbiakban: Szabályzat) az ESzCsM rendelet 5. § (9) bekezdésében rögzített előírást is hivatkozza; az ESzCsM rendelet 5. § (9) bekezdés úgy rendelkezik, hogy *értelmi fogyatékossg és demencia következtében tartós veszélyeztető magatartást mutató, szabad mozgásukban folyamatosan korlátozott pszichiátriai betegeknel az osztály, a részleg és az intézet elhagyásának megtagadása és megakadályozása, az intézet területén történő mozgás**

³⁰ Lásd. AJB-1572/2021., AJB-1893/2021. számú jelentések

³¹ A vizsgálat idején 2 lakó esetében alkalmaztak korlátozó intézkedés. Az egyik lakó esetében gyenge fizikai állapota indokolja, ki akarja szedni a katétert. Az Intézményből csak kísérelő felügyeletével távozhat. Egy másik lakót a kerekesszékehez rögzítenek, hogy fizikai gyengesége miatt ne bukjon ki abból.

korlátozása esetén *a felülvizsgálatot, dokumentációt és jelentést 168 óránként kell elvégezni.* Az Egyesített Szent István és Szent László Kórház-Rendelőintézet, Merényi Gusztáv Kórház telephely, Pszichiátriai és Addiktológiai Centrum, Pszichiátriai Osztály zárt részlegén tett ombudsmani látogatása alapján készített jelentés³² e kivételes rendelkezés hatályon kívül helyezését és értelmi fogyatékos, demencia esetén is az általános szabály alkalmazását javasolta figyelemmel arra, hogy *a preventív célzattal bíró hatékony garanciarendszer működtetése érdekében fontos a rendszeres felülvizsgálat, és nem lehet különbséget tenni aszerint, hogy a korlátozó intézkedés alkalmazására értelmi fogyatékos vagy más ok miatt került-e sor.*

Egyes, veszélyeztető magatartást nem tanúsító súlyos fogyatékossgal élő lakók egészsége és védelme érdekében is rögzítést alkalmaznak az Intézményben. A rögzítés fajtájának, időtartamának elrendelésére, végrehajtásának ellenőrzésére az Intézmény orvosa jogosult. *A testi épséget megóvó intézkedések*³³ végrehajtását a telephelyvezető, a vezető ápoló és a csoportvezető ápolók ellenőrzik. A Házi rend részletesen rögzíti a testi épséget megóvó intézkedések módszerét, az ellenőrzés, a feloldás eljárási rendjét, a kapcsolódó dokumentációs és tájékoztatási kötelezettséget is. Amennyiben az alkalmazását a fogyatékos személy egészségi állapota indokolja, egyeztetik a törvényes képviselővel, illetve a hozzátartozóval. A Házi rend és a Szabályzat vonatkozó előírásai alapján a korlátozó intézkedések és a testi épséget megóvó intézkedések alkalmazásával kapcsolatos eljárásrendek között az elnevezésük mellett a különbség abban áll az intézményi gyakorlatot illetően, hogy *a megóvó intézkedésekkel kapcsolatban az ellátottjogi képviselőt nem tájékoztatják, továbbá azokat a Házi rend alapján a fejlesztési, ápolási tervben, mobilizálási lapon dokumentálják, míg a korlátozó intézkedések kapcsán a szociálpolitikáért felelős miniszter által meghatározott, a Szociális Ágazati Portálon közzétett adatlapot kell kitölteniük.*³⁴ Ez az eljárásrendbeli különbség a veszélyeztető magatartás tanúsításának hiányára vezethető vissza.

Fontosnak tartom e ponton hangsúlyozni, hogy a CRPD 14. cikk 1. pont b) bekezdése értelmében a fogyatékossgal élő személyek jogellenesen vagy önkényesen szabadságuktól nem foszthatók meg, továbbá a szabadságtól való bármilyen megfosztás a jogszabályokkal összhangban történhet, és hogy a fogyatékossgal megfélemlítés semmilyen esetben nem indokolhatja a szabadságtól való megfosztást. Kiemelt figyelmet kell fordítaniuk az Intézmény munkatársainak, így az intézmény orvosának is, minden esetben arra, hogy testi épséget megóvó intézkedésként ne korlátozó intézkedést alkalmazzanak a gyakorlatban, ellenkező esetben a jelzési és dokumentációs kötelezettséget teljesíteniük kell a vonatkozó jogszabályi előírások szerint.³⁵

Az ellátás szakmaisága, az Intézményben nyújtott szolgáltatások emberi jogi központúsága, a társadalmi inklúzió melletti vezetői szintű szakmai elköteleződés, ehhez kapcsolódóan az egyéni fejlődés kiemelt fontosságának meghatározó jellege detektálható volt a helyszíni vizsgálat során, megjelent továbbá a szakmai beszámolókból, valamint ezt rögzítették a fenntartói és a működést engedélyező szerv ellenőrzéseinek jegyzőkönyvei is.

Fontosnak tartom rögzíteni azt is, hogy az Intézményben a személyi feltételeket illetően detektált több éve fennálló jelentős szakmai létszámhiány mellett az Intézmény munkatársainak elhivatottsága enyhítette a sorozatos rendkívüli események okozta permanens

³² Lásd. A JB-410/2015. számú OPCAT jelentés

³³ A testi épséget megóvó intézkedések általában olyan fizikai rögzítések, amelyek a leeséstől, eleséstől védik az ellátott személyeket. Ilyen módszerek az ágy oldalrácsának alkalmazása; kerekesszékekben történő biztonsági rögzítés gáttájéki-ágyéki ortézissel, illetve tartásjavító korzettel; épület elhagyása kísérettel; sérülést okozó eszközök, berendezések használatának tiltása

³⁴ 1/2000. SzCsM. rendelet 101/A. § (3) bekezdés

³⁵ A rendelkezésre bocsátott dokumentáció alapján a Házi rend előírásai szerint a megóvó intézkedésnek minősülő intézkedéseket a korlátozó intézkedésekre irányadó eljárás szerint kell dokumentálni.

működési zavaroknak a fogyatékossgal élő lakók mindennapjait érintő negatív hatásait; az épület felújítási munkálatok alatt is a fogyatékos személyek szükségleteit tartották szem előtt az ellátás biztosítása során.

Jelen vizsgálatban is jól látható, hogy a nagyintézményi működésből fakadó, a tényállásban rögzített diszfunkciók – a szolgáltatás színvonalának csökkenését okozva, adott esetben az ellehetetlenülésének eshetőségét hordozva – az Intézményben élő fogyatékos személyek alapvető jogainak sérelmében konkretizálódnak. Az intézményi férőhelyek kiváltása, a lakók önálló életvitelének, valós társadalmi inklúziójának megvalósítása kiemelt feladat, melynek végrehajtására jelenleg nem áll rendelkezésre a szükséges forrás. A folyamat felgyorsítása szükséges, különös tekintettel arra, hogy a lakók ezirányú felkészítése több éve érdemben és folyamatosan zajlik, szakmailag megalapozott keretek között.

Megállapítható, hogy a korábbi vizsgálat során tapasztalt körülményekhez képest előrelépés észlelhető és az Intézmény vezetése a rendelkezésére álló keretek között törekszik a CRPD elveivel összhangban álló szemlélet érvényesítésére, azonban az Intézmény működésében és a nyújtott szolgáltatás körülményeit, személyi és tárgyi feltételeit illetően fennálló, a tényállásban rögzített hiányosságok visszásságot jelentenek a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, az ügyben érintett fogyatékossgal élő személyek tekintetében pedig a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltóság jogával, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben, továbbá a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem egyeztethetők össze.

7. Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében az Ajbt. 31.§ (1) bekezdésére tekintettel felkérem az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság főigazgatóját, hogy a jelentésben tett megállapításokra figyelemmel

1. tegyen intézkedéseket az Intézmény férőhelyeinek kiváltására irányuló terv mielőbbi megvalósulása érdekében;
2. fontolja meg a béren kívüli juttatások nyújtását a megmutatkozó munkaerőhiány csökkentése érdekében;
3. tegyen intézkedéseket annak érdekében, hogy a feltárt műszaki fejlesztési igények, illetve egyéb eszköz-szükségletek – így például a víz- és elektromos hálózat fejlesztése, intézményi gépjármű cseréje, varrógép, informatikai fejlesztés – kielégíthetők legyenek;
4. kezdeményezze az egyes szolgáltatók közreműködését annak érdekében, hogy a kiváltás megvalósulásáig a televízió műsorszolgáltatás, valamint az internetszolgáltatás érdemben hozzáférhető legyen;
5. kezdeményezze a MÁV Zrt. intézkedését az Intézmény közelében található vasúti átjárón való biztonságos áthaladás feltételeinek kialakítása érdekében.

Budapest, 2024. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos

Mellékletek





