



Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának

UTÓJELENTÉSE

az AJB-441/2011. számú ügyben

(Alapügy: AJB-2469/2010.)

Előadó: dr. Tóth Livia

Érintett szervek: Menedékváros Hajléktalanok Átmeneti Otthona
Menedékváros Családok Átmeneti Otthona
Menedék Alapítvány

2011. január 21.

**Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának
Utójelentése
az AJB-441/2010. számú ügyben
(Alapügy: AJB-2469/2010.)**

Előadó: dr. Tóth Livia

Előzmények

A Menedékváros Családok Átmeneti Otthona és a Menedékváros Hajléktalanok Átmeneti Otthonával kapcsolatban panaszbeadványra indult ombudsmani vizsgálat a 2010. évben. A vizsgálat során az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 18. § (2)-(3) bekezdései alapján felkértem a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalát (a vizsgálat idején: Dél-alföldi Regionális Államigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatala), hogy vizsgálja ki a beadványban foglaltakat, helyszíni vizsgálata során győződjön meg arról, hogy az ellátottak jogai sérelmet szenvednek-e.

A gyámhivatal a Hajléktalanok Átmeneti Otthonában 2010. május 21-én (az éves munka- és ellenőrzési tervben ütemezettek szerint, megkeresésemet megelőzően), a Családok Átmeneti Otthonában június 7-én (az éves ellenőrzést előrehozva) folytatott le helyszíni vizsgálatot, amely során – tájékoztatása szerint – a hivatalomhoz érkezett beadványt részben megalapozottnak találta. Megállapításait végzésben összegezte, melyet 2010 augusztusában küldött meg a részemre. A beérkezett válasz alapján novemberben elkészült az AJB 2469/2010. számú ombudsmani jelentés, melyben a gyámhivatal megállapításaira támaszkodva több visszásságot állapítottam meg, és felkértem az intézményvezetőket és a fenntartót, hogy a gyámhivatal ellenőrzése során feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében tegyék meg a szükséges intézkedéseket.

Jelentésemre reagálva az intézményeket fenntartó Menedék Alapítvány vezetője rendelkezésemre bocsátotta azokat a fényképmelléklettel rendelkező válaszleveleket, amelyeket 2010. augusztus 23-án és szeptember 28-án a gyámhivatali vizsgálatra válaszul küldött a hatóságnak. Ezen dokumentumokban szerepel, hogy a fenntartó a gyámhivatal mely kifogásait tartotta alaptalannak, illetve a felsorolt hiányosságok megszüntetésére milyen intézkedéseket tett már addig is. Ezeket a dokumentumokat, illetve adatokat a gyámhivatal elmulasztotta továbbítani részemre. Az Alapítvány válaszában sérelmezte, hogy a gyámhivatal nem tájékoztatta hivatalomat a végzés megállapításait követő változásokról, valamint a kifogásolt körülmények megváltoztatására tett intézkedésekről, melynek következtében az ombudsmani jelentés nem e tények teljes ismeretében készült el.

Ugyancsak kiderült, hogy a hatóság ellenőrzése során helyszíni jegyzőkönyv nem készült, így az intézményeknek nem állt módjukban akár már a helyszínen észrevételezni az általuk megalapozatlannak vélt megállapításokat. A dokumentumokból az sem volt megállapítható, hogy az intézményeket tájékoztatta-e a gyámhivatal arról, hogy ombudsmani vizsgálat folyik egy a biztoshoz intézett, a működésükkel összefüggő panasz alapján.

Az utóvizsgálat megállapításai

I. Az alkotmányos jogok tekintetében

Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van *az élethez és az emberi méltósághoz*, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Az emberi 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.¹

Az alkotmánybíróági gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. A modern alkotmányokban, illetve alkotmánybíróági gyakorlatban „a személyiség szabad kibontakozásához való jog”, „az önrendelkezés szabadságához való jog”, „általános cselekvési szabadság”, továbbá „a magánszférához való jog” elnevezésekkel szerepel. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az önrendelkezés szabadsága, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes ún. különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, döntési és cselekvési szabadságát védi. Az Alkotmánybíróság felfogásában a személyi szabadság az egyén olyan autonómiáját jelenti, amely feltételezi a teljes akarat és cselekvési szabadságot a jog keretei között. A személyi szabadság joga mindenkivel szemben érvényesülő jog, amely minden embert megillet, ugyanakkor nem részesül abszolút védelemben, mivel törvényben meghatározott esetekben korlátozható.²

II. A konkrét esettel összefüggésben

A tényállás és a valós állapotok tisztázása érdekében 2011. január 12-én munkatársaim helyszíni látogatást tettek a Hajléktalanok és Családok Átmeneti Otthonában, mely során valamennyi szakmai vezetővel találkoztak, továbbá a fenntartó Menedék Alapítvány elnökével tényfeltáró beszélgetést folytattak, illetve az intézmény helyiségeit bejárták, az ott tartózkodó lakókkal rövid beszélgetést folytattak. A helyszíni tájékoztatás és a látogatás tapasztalatait az alábbiakban összegzem:

Az otthonoknak helyet adó négyszintes panel épület Kiskunmajsa közigazgatási határain belül, de külterületen fekszik. A külterületi elhelyezkedés miatt az intézmények több pályázati lehetőségtől is elesnek, a fenntartó gyakorlatilag csupán saját forrásból és adományokból tudja megvalósítani a fejlesztést célzó beruházásokat. A csatornahálózat nem biztosított. A hajléktalan otthon 50, a családok otthona 40 férőhellyel működik, az ország egész területéről fogadnak rászorulókat. A helyszínen családias, közösségi légkör volt tapasztalható.

A fenntartónak és az intézményeknek jó a kapcsolata a városvezetéssel, egyik legégetőbb és a költségvetést leginkább megterhelő probléma a csatornahálózatra való csatlakozás, melynek kivitelezése érdekében szükséges az együttműködés. Ezen túlmenően 20 lakás vár még felújításra és hasznosításra.

A fenntartóval és az intézmények vezetőivel, dolgozóival folytatott konzultáció során a jelenlévők fontosnak tartották hangsúlyozni, hogy bár a hajléktalan-ellátás és a családok ellátása, segítése külön ágazatba tartozik, a kettő mégis szorosan összefügg, hiszen az itt élő családok szintén hajléktalanok. A két intézmény típus együttműködésének sikere, hogy a Családok Átmeneti Otthonában él egy olyan ötgyermekes család, ahol a szülők hajléktalanként kerültek az intézménybe, a gyermekek pedig gyermekvédelmi szakellátásban, gyermekotthonban voltak elhelyezve. A Menedékvárosban való tartózkodásuk alatt a szociális munkásokkal való szoros együttműködés eredményeként a szülőknek sikerült rendezni a körülményeiket, öt gyermekükből hármat magukhoz vehettek, majd azóta a Családok Átmeneti Otthonában élnek együtt.

¹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991,

² Vö. 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, 65/2003. (XII. 18.) AB határozat, 96/2008. (VII. 3.) AB határozat.

A látogatás idején a Hajléktalanok Átmeneti Otthonában 34 lakó, a Családok Átmeneti Otthonában 36 lakó (8 család; 9 felnőtt és 27 gyermek) élt. Az épületben és a lakásokban egyaránt tisztaság volt, a falakon penészesedés, vizesedés nyoma nem látszott. Az ágyakat még 2010 augusztusában kicserélték, így fertőtlenítésük egyszerűen megoldható. Mindkét intézmény lakásai barátságosak, tiszták, részben új bútorzattal berendezettek voltak. Ugyanez volt tapasztalható a közösségi helyiségekben és az un. népkonyhán is.

Népkonyhai szolgáltatás keretében napi egyszeri, ingyenes meleg étkezés vehető igénybe (ebéd), ezen túlmenően étkezésenként 200 forint jelképes összegért reggelit és vacsorát is lehet igényelni. Egyébként a lakásokhoz, lakrészekhez tartozó melegítőkonyhákat 2008-ban újították fel, mikrohullámú sütővel és hűtőszekrénnel felszereltek.

A mosási lehetőség ugyancsak a gyámhivatal által megállapítottakkal ellentétben ingyenesen biztosított az ellátottak számára, térítést csak a gondozásból már kikerült, önálló keresettel rendelkező, volt ellátottak fizetnek.

A gyámhivatal végzésében – ezáltal az ombudsmani jelentésben is – kifogásolt utógondozás hiányával összefüggésben ki kell emelni, hogy az intézményi működés egyik legfontosabb és kiemelt feladata az utógondozás, mely a Menedék Alapítvány által fenntartott otthonok tevékenységének egymásra épülésével rehabilitációs mechanizmusként működik, mely modellértékű a szociális ellátások repertoárjában. Az intézményből kigondozott, már saját keresettel rendelkező személyeknek lehetőségük van arra, hogy az otthonnal szomszédos lépcsőházban (vö. panel épület) lakhassanak, kedvező bérleti díj ellenében. Így a szakemberek segítségével, közvetlen közelükben kezdhetik meg önálló életüket. A tájékoztatás szerint sokan veszik igénybe azt a lehetőséget is, mely az intézményen belüli foglalkoztatás keretében biztosít újratekintési lehetőséget. A népkonyha működtetésében is több egykori ellátott dolgozó vesz részt.

Háziorvos megbízási szerződés keretében áll rendelkezésre, szükség esetén bármikor hívható, a betegeket rendszerint a Kiskunhalasi Semmelweis Kórház fogadja.

Az ellátottakról egyéni gondozási terv készül. A szakmai munka része, hogy minél több saját szervezésű programba vonják be mindkét otthon lakóit. A gyerekek számára az un. Ovida működik, mely közösségi foglalkozást jelent a közoktatási intézményekből (óvoda, iskola) „hazatérő” gyerekek számára. Gondot fordít az intézmény továbbá az intézményen belüli rehabilitációs jellegű foglalkoztatásra, egy-egy margóra szorult, kilátástalan sorsú ember fokozatos visszavezetésére a méltó, tevékeny hétköznapokba. Ehhez ugyancsak segítséget nyújtanak a környező cégek, gazdák, akik rendszeresen alkalmazzák a munkaképes személyeket.

Összegzés

Számos, e vizsgálat alapjául is szolgálóhoz hasonló, szociális ellátásokat nyújtó tartós vagy átmeneti bentlakást biztosító intézménnyel kapcsolatos panasz, észrevétel, kérés vagy éppen működési anomáliákra felhívó beadvány érkezik hozzám. Szinte valamennyi esetben szükséges a szakmai felügyelet bevonása, a gyámhivatalok segítségül hívása, az átfogó, szakmailag is kellően megalapozott vélemény, elvárás, feltételrendszer megismerése ahhoz, hogy mindebből alkotmányos alapjogi következtetéseket vonhassak le. Az évtizedes szakmai együttműködés több tucat bentlakásos otthon – köztük idős, gyermek, fogyatékosokat ellátó, hajléktalan, speciális stb. – esetében tette lehetővé a szükséges szakmai lépések megtételét az ellátottak, és ellátók egyaránt magasabb minőségű életét, működését.

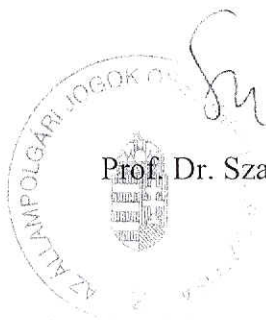
Mindezekre tekintettel aggályos, hogy a konkrét, helyszíni vizsgálatra felkért hatóság nem tájékoztatta hivatalomat az érintettek időközbeni reakciójáról, a bekövetkezett változásokról, melyek alkotmányos feladataim ellátása szempontjából releváns adatokat és

körülményeket jelentettek volna. Álláspontom szerint az Obtv. 18. § (2)-(3) bekezdései³ alapján történő ombudsmani vizsgálat során a vizsgálat lefolytatására felkért szerv mintegy az országgyűlési biztos „meghosszabbított karjaként” jár el, így vizsgálatának eredményét és az arra érkezett választ – különösen, ha az a vizsgálat szempontjából érdemi többlet információkat tartalmaz – a jóhiszeműség és tisztességes eljárás követelményének megfelelően továbbítania kell az ombudsmannak.⁴

Megállapítható, hogy mind a fenntartó, mind az intézmények vezetői, dolgozói elkötelezetten tevékenykednek az intézmény megfelelő működtetése érdekében. Tény azonban, hogy az intézményi normatíva 2008 óta folyamatosan csökken. A csökkenő pénzügyi keret és a fejlesztési pályázati lehetőségek hiánya ellenére, illetve a korábban panaszolt, azonban kijavított tárgyi fejlesztésekre tekintettel, az alapítványi keretek között működő Intézmény méltó körülményeket biztosít az átmenetileg rászoruló emberek számára.

Mindebből következően megállapítom, hogy az AJB-2469/2010. számú jelentésben kifogásolt körülmények, valamint az abból levezetett alapjogi visszasságok a panaszbeadvány hivatalomba történő érkezése, illetve az azt követő időszakban a gyámhivatal által több esetben pontatlanul rögzített megállapításokon alapultak. Ezzel szemben – 2010 augusztusa után dokumentáltan is – a fennálló tárgyi és személyi körülmények alapján sem a Hajléktalanok Átmeneti Otthona, sem a Családok Átmeneti Otthona tekintetében nem áll fenn alkotmányos alapjogokkal összefüggő visszasság.

Budapest, 2011. január 21.



Prof. Dr. Szabó Máté

³ Obtv. 18.§ (2) Az országgyűlési biztos bármely hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, továbbá a keletkezett iratokba betekinthet, annak megküldését, illetőleg, ha ez nem lehetséges róluk másolat készítését kérheti.

(3) Az országgyűlési biztos az általa vizsgált ügy intézőjét vagy az eljárást folytató szerv bármely munkatársát meghallgathatja, továbbá az érintett szerv vezetőjét vagy felügyeleti szervének vezetőjét, valamint az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét vizsgálat lefolytatására kérheti fel.

⁴ Ugyancsak aggályos, hogy - a fenntartó tájékoztatása szerint - a gyámhivatali vizsgálat során nem készült helyszíni jegyzőkönyv.