

Gradwohl Csilla PhD-hallgató,  
Pécsi Tudományegyetem Egészségtudományi Doktori Iskolája és  
Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája

VIII. évfolyam | Vol. VIII  
2014/3. szám | No. 3/2014  
Tanulmány | Article  
[www.dieip.hu](http://www.dieip.hu)

## A fogyatékossgal élők közösségben való élethez fűződő jogáról

### I. Bevezetés

A fogyatékossgal élő személyek életminőségét befolyásoló fontos tényezők egyike a lakóhely, melynek függvényében ugyanolyan képességekkel rendelkező emberek jelentősen eltérő színvonalú életet élnek napjainkban. Vannak országok, melyek lakosai – fogyatékossguktól függetlenül – részt vehetnek az oktatásban, munkát vállalhatnak, házasságot köthetnek, a társadalom szerves részeként élhetnek. Mindeközben, más országokban, ugyanolyan fogyatékossgal élő emberek – különösek azok, akiknek állandó támogatásra van szükségük mások részéről olyan alapvető szükségletek kielégítéséhez, mint az evés vagy az öltözködés – korlátozottabb lehetőségekkel élhetnek, többnyire bentlakásos intézményekben vagy családjuk gondoskodásában, szüleikkel egy háztartásban. A fogyatékossgal élő személyek támogatásának két domináns formája különböztethető meg: intézményi- illetve közösségi alapú csatornán keresztül kerülhet sor a támogató szolgáltatások biztosítására. Magyarországon a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokat elsődlegesen nagy létszámú bentlakásos intézmények biztosítják, melyek fennállásának problematikája nem csupán hazánkat érinti. A közösségi lakhatás biztosításának eredményeiről szóló “Deinstitutionalization and community living: outcomes and costs”<sup>1</sup> elnevezésű nemzetközi tanulmány jelentése alapján, ma legalább 1.2 millió fogyatékossgal élő gyermek és felnőtt él tartós bentlakásos intézményben az Európai Unió területén, amely ellentétes a *Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló Egyezmény* tartalmával (2006).<sup>2</sup> A nagy létszámú tartós bentlakást nyújtó intézmények fennállásnak elfogadhatósága emberi jogi kérdésnek tekinthető, az emberi méltósághoz való jog vonatkozásában. A megfelelő szociális- és lakhatást nyújtó ellátás előfeltételét képezi az emberi méltóság megőrzésének. Nemzetközi tapasztalatok alátámasztják, hogy a nagy létszámú bentlakásos intézmények nem képesek beteljesíteni az eredetileg hozzájuk főzött célokat és nem alkalmasak az emberi jogok megfelelő védelmének biztosítására. A megfelelő lakhatás alapvető szerepet játszik minden ember életében. Számos országban kizárólagosan nem-intézményi alapú szolgáltatások jelentik a megfelelő támogatási formát a fogyatékossgal élők számára. Miközben Kelet-Európa országaiban, többek között Magyarországon is, jelenleg zajlik az intézményekre épülő szolgáltató rendszer átalakítását

<sup>1</sup> Mansell, Jim – Knapp, Martin – Beadle-Brown, Julie – Beecham, Jeni: *Deinstitutionalisation and community living – outcomes and costs: report of a European Study. Volume 1: Executive Summary.* [http://www.kent.ac.uk/tizard/research/DECL\\_network/documents/DECLOC\\_Volume\\_1\\_Exec\\_Summary\\_final.pdf](http://www.kent.ac.uk/tizard/research/DECL_network/documents/DECLOC_Volume_1_Exec_Summary_final.pdf) (2014.01.15.)

<sup>2</sup> Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 2006. december 13-án fogadta el a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló Egyezményt és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyvet, mely 2008. május 3-án lépett hatályba, az első jogi kötőerővel rendelkező nemzetközi egyezményként, mely a fogyatékossgal élő személyek emberi jogait állítja a középpontba. Magyarország a 2007. évi XCII. törvénnyel ratifikálta az Egyezményt és a Jegyzőkönyvet.

célzó folyamat. A *fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény* (a továbbiakban: Fot.) célterületei közé tartozik a közösségi lakhatás és az önálló életvitel biztosítása. A Parlament által 2006-ban elfogadott Országos Fogyatékosügyi Program célul tűzte ki, hogy segítséget nyújtson a fogyatékossgal élő személyeknek önálló életvitelük, illetve a társadalom életében való aktív részvételük kialakításában. A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló Egyezmény ratifikálása révén hazánk elkötelezte magát az intézményi alapú rendszer átalakítása és a közösségi szolgáltatások megszervezése mellett. A kormány elfogadott egy stratégiai programot<sup>3</sup> a 2011-2041. évre szólóan, a fogyatékossgal élő személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról, melyhez kapcsolódóan kezdetét vette a megfelelő jogi háttér kialakítása annak érdekében, hogy az intézményi férőhely kiváltásra, valamint a közösségi alapú szolgáltatások megteremtésére sor kerülhessen. Jelen tanulmány az emberi jogi megközelítést követve, a fogyatékossgal élő személyeket olyan állampolgároknak tekinti, akik problémákkal teli helyzetbe kerülnek egy olyan fizikai és társadalmi környezetben, amely nem akadálymentes.

## II. Közösségi lakhatás és a közösségekben való élethez való jog

A *közösségi lakhatás* olyan életformára utal, amelyben az emberek a közösségük egyenrangú állampolgáraiként élhetnek és megkapják azt a támogatást, amely ahhoz szükséges, hogy részt vegyenek a lakókörnyezetük mindennapi életében. A közösségi lakhatás koncepciója sikerrel került bevezetésre különböző kulturális és közigazgatási háttérrel rendelkező országokban, a koncepció alapelveinek köszönhetően, melyek mindenhol megegyeznek. Gyakran használt kifejezések a nemzetközi szakirodalomban az *önálló életvitel*, illetve a *támogatott lakhatás*, melyek szintén a közösségi lakhatás eszméjére utalnak abban az értelemben, hogy ezek a lakhatási formák is egy hétköznapi élet leélésének lehetőségét kínálják. Az önálló életvitel választási lehetőségeket kínál a fogyatékossgal élők számára az életük meghatározó döntéseit illetően, ami nem jelenti azt, hogy támogatás nélkül kellene döntést hozniuk és élniük. A gyakorlati segítségnek mindig az érintett személyek döntéseinek kell alapulnia.<sup>4</sup> Az emberek döntő többsége képes meghozni saját döntéseit, a megfelelő támogatással. A támogatott lakhatás koncepciója lehetővé teszi a fogyatékossgal élők számára, hogy a saját otthonukban élhessenek, szemben a bentlakásos otthonokkal, és külön választja egymástól a lakhatási és az egyéb támogató szolgáltatásokat, mely rugalmasabbá teszi a szükségletek kielégítését. A közösségekben való élethez fűződő jog első alkalommal került kötelező érvényű nemzetközi jogi dokumentumban megfogalmazásra, a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló Egyezmény 19. cikke által. Ennek megfelelően, az Egyezményben részes államoknak meg kell tenniük minden szükséges és hatékony intézkedést annak érdekében, hogy biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek teljes közösségi befogadását és részvételét. A részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy 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. A fogyatékossgal élő személyek számára hozzáférési lehetőséget biztosítanak *többféle otthoni, intézményi és egyéb közösségi támogató szolgálathoz, beleértve azt a személyes segítséget*, mely a közösségekben éléshez és a lakókörnyezetbe történő beilleszkedéshez, valamint a közösségtől való elszigetelődés és kirekesztődés megelőzése céljából szükséges. A *mindenki számára nyújtott közösségi szolgáltatások és létesítmények* azonos alapon hozzáférhetőek a fogyatékossgal élő személyek számára is, és igényeikhez igazítottak”. (kiemelés a szerzőtől) Az Egyezmény arra kötelezi a részes államokat, hogy elérhetővé tegyék a közösségi életet polgáraik számára, hogy ezáltal lehetővé váljék az

<sup>3</sup> 1257/2011. (VII.21.) Korm. határozat

<sup>4</sup> *Creating Successful Campaigns for Community Living*. (European Coalition for Community Living) p. 74. <http://community-living.info/wp-content/uploads/2014/02/ECCL-Manual-final-WEB.pdf> (2014.06.03.)

### *De iurisprudencia et iure publica*

intézmény alapú gondoskodás kiváltása. Az általános és speciális kötelezettségek keretein belül, a részes államoknak új jogszabályi rendelkezéseket és közigazgatási intézkedéseket kell elfogadtatniuk – amennyiben szükséges – a fogyatékossgal élők emberi jogainak védelme és a megkülönböztetések felszámolása érdekében. Védelmet és támogatniuk kell a fogyatékossgal élő személyek jogait minden egyes politikában és programban, a jogsértő gyakorlatokat pedig meg kell állítani. Ezen rendelkezések fényében, Magyarország elkötelezte magát az intézmények kiváltása és a közösségi alapú szolgáltatások mindenki számára elérhetővé tétele mellett. Az Egyezmény felismeri, hogy az államok nem minden esetben rendelkeznek elégséges forrásokkal az előírt rendelkezések megvalósításához, de ez mégsem indokolhatja a fellépés teljes körű elmaradását. Az Egyezmény a legmarkánsabb megnyilvánulása az inkluzív szociális modellnek, mely a társadalom szerves részének tekintti a fogyatékossgal élő személyeket. Az inkluzív életmód keretében az emberek a lakókörnyezetükben található átlagos otthonokban élhetnek: egyedül, a családjukkal, vagy más emberekkel együtt egy kisebb csoportban.

### III. A támogatást nyújtó szolgáltatások megszervezésének hagyományairól

A fogyatékossgal élők számára támogatást nyújtó szolgáltatások megszervezése intézményi- illetve közösségi alapú csatornán keresztül történhet. Az intézmények 1920-as évektől kezdődő felállítása mögött jó szándék húzódott, általuk kívántak komplex ellátást biztosítani az ún. speciális igényű emberek számára. Az intézmények általában vidéken kerültek kialakításra, egyre inkább elkülönítve lakóikat Európa szerte a társadalom többi tagjától, és az 1950-60-as évek során létjogosultságuk megkérdőjeleződött.<sup>5</sup> A szegregáció többé már nem a védelmet, hanem a kirekesztést erősítette. Az *intézmény* alapvető meghatározása olyan épületre utal, amely elszigeteli a speciális szükségletekkel rendelkező embereket a többségi társadalomtól annak érdekében, hogy ellátást biztosítson számukra.<sup>6</sup> Teljes körű ellátást biztosítanak lakóik számára, és nem várják el az érintett személyek családjától vagy egyéb más szervezettől, hogy felelősséget vállaljon. A szigorúan szabályozott látogatási idő megnehezíti a kapcsolattartást a család és az intézményben lakó között. Az *Európai Szakértői Csoport*<sup>7</sup> (2012) intézményi gondoskodásról közösségi alapú ellátásra történő áttérésről szóló Közös Európai Iránymutatása szerint az intézmények olyan bentlakást nyújtó létesítmények, melyek elszigetelik lakóikat a tágabb értelemben vett lakókörnyezettől és/vagy együttélésre kényszerítik őket. A szervezet érdeke általában elsőbbséget élvez a lakók személyre szabott igényei felett. Az Iránymutatás átvette egy másik fontos dokumentum, egy *Ad Hoc Szakértői Csoport*<sup>8</sup> (2009) azonos témakörben született jelentésének intézmény fogalmát, mely tartalmazza, hogy az intézményi férőhelyek száma szintén meghatározó elemét képezi a fogalomnak. Amennyiben a bentlakásos létesítményben élők száma eléri a harmincat, a lakhatást nyújtó forma intézménynek tekintendő. Az intézmények nem pusztán a méretük által definiálhatóak, de minél nagyobb létszámmal működnek, annál valószínűbb, hogy

<sup>5</sup> Grunewald, Karl: *Close the Institutions for the Intellectually Disabled. Everybody Can Live in the Open Society*. p. 2. [http://www.disabilityworld.org/04-05\\_04/news/institutions.shtml](http://www.disabilityworld.org/04-05_04/news/institutions.shtml) (2013.06.01.)

<sup>6</sup> Wiersma, Elaine: *Institutionalization of Seniors: A Necessary Practice?*. p. 1. In *Journal of Leisurability*, 2000 /Vol27/No1, <http://lin.ca/jol-vol27-no1> (2014.05.03.)

<sup>7</sup> *Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-based Care*. (European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care) p. 10. <http://wearelumos.org/sites/default/files/research/Guidelines-11-16-2012%20For%20dissemination-WEB.pdf> (2014.02.03.)

<sup>8</sup> *Report of the Ad Hoc Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care*. (European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities) [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:KWTwMwW\\_xAkj:ec.europa.eu/social/BlobServlet%3FdocId%3D3992%26langId%3Den&ccd=1&chl=hu&ct=clnk](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:KWTwMwW_xAkj:ec.europa.eu/social/BlobServlet%3FdocId%3D3992%26langId%3Den&ccd=1&chl=hu&ct=clnk) (2014.02.03.)

### *De iurisprudencia et iure publica*

az intézményi hagyományok előbb-utóbb kialakulnak, és a személyre szabott ellátás nem biztosítható. Az emberi jogi megközelítésnek megfelelően, jelen tanulmány intézmény fogalma a fentebb felsorolt kulcsfontosságú elemeken alapul, melyek figyelembe veszik a személyek emberi méltóságának, életminőségének és szociális befogadásának jelentőségét. Napjainkban egyre több ország közösségi alapú szolgáltatásokra tért át és már nem tekinti megfelelő támogatási és szolgáltatási formának az intézményi modellt. Számos jelentés foglalkozik az emberi jogok nagy létszámú intézményekben történő megsértésével, nagyon hasonló eredményekkel, amely elfogadhatatlan mind emberileg mind jogilag.<sup>9</sup> Szemben az intézményi alapú támogatásokkal, a fogyatékkal élők számára megszervezhetőek a szolgáltatások közösségi csatornán keresztül is. A *közösségi alapú* kifejezés olyan életmódformára utal, amelyben az emberek lakókörnyezetükben élhetnek, másokkal egyenlő polgárokként, és megkapják azt a támogatást, amely a közösség mindennapi életében történő részvételükhöz szükséges. Tudományosan bizonyított, hogy a közösségi alapú szolgáltatások általánosan jobb eredményeket kínálnak, a fogyatékkal élők életminőségét tekintve. Amíg az intézmények speciális szolgáltatásokat nyújtanak a fogyatékkal élők számára, a közösségi alapú szolgáltatások a nagyközönség által használt szolgáltatásokhoz kínálnak hozzáférést. Az intézmények intézményi életet biztosítanak, ezzel szemben a közösségi alapú szolgáltatások a közösségben történő élet lehetőségét kínálják, választási lehetőségekkel. Az intézményi modell nem tud mindenki számára megfelelő szolgáltatást nyújtani, a magas színvonalú intézményes ellátás pedig meglehetősen költséges. Az intézmények lakóit gyakran tekintik „*tanulónak*” vagy „*betegnek*”, akinek kompetenciáit növelni kell annak érdekében, hogy elhagyhassa az adott intézményt és a lakókörnyezetben élhessen. A közösségi alapú szolgáltatások állampolgárként tekintenek az emberre, akinek joga van a közösségen belüli élethez, fogyatékosától és képességeitől függetlenül. A közösségi lakhatás más körülményeket kínál a személyes fejlődéshez, melyeknek ma mindenki számára elérhetőnek kellene lennie. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 5. sz. ajánlása (2006) fő cselekvési vonalai közé tartozik a közösségi lakhatás területe. Az Európa Tanács Akcióterve az Európában élő fogyatékkal élők társadalomban való teljes körű részvételének előmozdítására összpontosít a 2006-2015 közötti időszakban. A célok elérése stratégiai politikát kíván, mely támogatja a közösségi alapú szolgáltatások irányában történő elmozdulást, beleértve az önálló életvitel rendszerét és a kiscsoportos lakóotthonok kialakítását. Olyan kivételes esetekben, amikor a teljesen önálló életvitel biztosítása nem lehetséges egy személy számára, az ajánlás a kis létszámú minőségi struktúrákat ajánlja az intézmények alternatívájaként.<sup>10</sup>

#### IV. Intézménytelenítés és a közösségi alapú szolgáltatások kialakítása

Az *intézménytelenítés*, más kifejezésekkel *kitagolás* vagy *kiváltás*, az intézményi alapú szolgáltatások kis közösségi alapú lakhatást is nyújtó alternatívákkal történő felváltását takarja. Ezen folyamat valószínűsíthetően az egyik legfontosabb állomást jelenti a Nyugat-Európában és Észak-Amerikában élő fogyatékkal élők számára nyújtott szolgáltatások fejlődése terén az elmúlt 40-50 évben.<sup>11</sup> Ahogy *Ericsson* fogalmazott, az intézménytelenítés egy olyan nemzetközi irodalomban használt koncepció, mely a bentlakásos intézmények által nyújtott szociális

<sup>9</sup> *Human Rights Monitoring in Residential Institutions for Mentally Disabled and Psychiatric Hospitals. Monitoring Report.* (Human Rights Monitoring Institute) [http://gip-vilnius.lt/images/failai/human\\_rights\\_monitoring\\_report.pdf](http://gip-vilnius.lt/images/failai/human_rights_monitoring_report.pdf) (2013.12.05.)

<sup>10</sup> *Recommendation Rec (2006) 5 on the Council of Europe Action Plan to promote the rights and full participation of people with disabilities in society: improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006-2015. Action line No. 8: Community living.* (Committee of Ministers) <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=986865> (2013.12.14.)

<sup>11</sup> Mansell et al.: i.m. p. 1.

#### *De iurisprudencia et iure publico*

ellátásoktól való eltávolodás folytán bekövetkezett fejlődést írja le.<sup>12</sup> A jelen tanulmány a kiváltás bonyolult folyamatának szemléltetéséhez a már említett, “Deinstitutionalisation and community living – outcomes and costs” című, Európai Bizottság finanszírozásával elkészített nemzetközi tanulmányt veszi alapul. Az intézménytelenítés az intézmények közösségen belüli szolgáltatásokkal történő *teljes kiváltását* takarja, habár a közösségen belüli lakhatás nem feltétlenül jelent közösségi életet. Az intézmények sikeres bezárásának kulcsa a *megfelelő és minőségi szolgáltatások kialakításában* rejlik, beleértve a szociális, egészségügyi és egyéb szolgáltatásokat. Éppen ezért, a támogató szolgáltatások átalakítási folyamata nem érhet véget az intézmények bezárásával. A közösségi alternatívák könnyen az intézményi ellátás gyakorlatát tükröző szolgáltatásokká válhatnak, ha nem a szolgáltatásokat igénybe vevő emberek *egyéni szükségletein* alapulnak. A sikeres átalakítási folyamat tudatos *politikai elkötelezettséget* követel és *kiterjedt együttműködést* az érintett személyek, a szakemberek, a politikusok és a nyilvánosság részéről.

## V. A közösségben való élethez fűződő jog helye a nemzetközi és a szupranacionális szabályozásban

A nemzetközi szervezetek és az Európai Unió jogilag kötelező erejű szerződések elfogadása, valamint követelmények és ajánlások megfogalmazása révén hatást gyakorol és formálja a nemzeti rendszereket. Az emberi jogi szemlélet térnyerésével, a nemzetközi emberi jogi tárgyú egyezmények szerepe folyamatosan erősödött a fogyatékoságügy területén. Az 1970-es évektől kezdve egyre több emberi jogi tárgyú egyezmény született az emberek jogainak megerősítése érdekében. A 2006-ban elfogadott Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezménynek központi szerepe van a nemzetközi jogi szabályozásban, amint az megerősítette, hogy a fogyatékosággal élő személyek jogai emberi jogok. Az egyezmény az ENSZ fogyatékosággal élőkkel szemben megnyilvánuló magatartás megváltoztatása érdekében kifejtett évtizedes munkáját követi. Tartalmazza, hogy a társadalom minden tagját ugyanazon emberi jogok illetik meg, beleértve a polgári, kulturális, gazdasági, politikai és szociális jogokat, úgymint a közösségben való élethez fűződő jogot. A nemzetközi egyezmény nem alapított új emberi jogokat, de kötelezi a részes államokat, hogy biztosítsák a fogyatékosággal élők jogainak érvényesülését és az Egyezménnyel összhangban tegyenek lépéseket. *A közösségben való élethez való jog* első alkalommal került meghatározásra kötelező erejű nemzetközi emberi jogi egyezményben. A Preambulumban a részes államok aggodalmukat fejezték ki afelett, hogy a fogyatékosággal élő emberek emberi jogai a világ valamennyi táján sérülnek. A fogyatékosággal élők elleni folytatódó diszkrimináció helyezte előtérbe egy jogilag kötelező erejű nemzetközi szerződés elfogadását, amely jogi kötelezettségeket ír elő a részes államok számára az emberek jogainak védelme érdekében.

Az Európai Unió egyre kiterjedtebb politikai elkötelezettséggel támogatja az intézménytelenítési folyamatokat, valamint a minőségi közösségi alapú szolgáltatások kialakítását. 2007-ben, az Unió aláírta a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményt, ennek megfelelően 2010-ben, a történelem során először, részes felévé vált egy nemzetközi emberi jogi tárgyú egyezménynek. Az Egyezmény megköveteli a részes államoktól, hogy biztosítsák az emberi jogokat és alapvető szabadságokat a fogyatékosággal élők számára, más állampolgárokkal egyenlő alapon. Az Unióra levetítve ez azt jelenti, hogy minden uniós szintű jogi szabályozásnak, politikának és programnak meg kell felelnie az Egyezmény rendelkezéseinek. A részes államoknak és az Európai Uniónak is feladata, hogy folyamatosan továbbfejlessze fogyatékoságügyi

---

<sup>12</sup> Ericsson, Kent: *Deinstitutionalization and Community Living for Persons with an Intellectual Disability in Sweden: Policy, Organizational Change and Personal Consequences*. Presentation. Disability Conference, Tokyo, 2000. p. 4.

politikáját. Az Európai Bizottság 2010-2020. évre szóló Fogyatékossgügyi Stratégiája célul tűzte ki, hogy elősegíti a fogyatékossgal élő emberek társadalmi életben másokkal egyenlő alapon való részvételét. A Stratégia keretét biztosít az európai szintű cselekvés számára, melyen belül az Unió intézményei, valamint részes államai részéről történő együttműködésre van szükség, az akadálymentes Európáért. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, Az EU Alapjogi Chartája és az ENSZ Egyezmény képezik a Stratégia alapját. Az Unió támogatja a társadalmi integrációs célokat és ösztönzi a személy központú szolgáltatások kialakítását. A fogyatékossgal élőket érintő uniós szabályozások a tagállamok számára alapot jelenthetnek saját fogyatékossgügyi politikájuk kialakításában. Az eredményes és hatékony politika megvalósítása érdekében az Unió a többszintű együttműködés fontosságát hangsúlyozza. Az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikke kimondja, hogy az Unió elismeri az Alapjogi Chartájának szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket és a 2007-ben kihirdetett Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.<sup>13</sup> A Charta 26. cikke értelmében „az Unió elismeri és tiszteletben tartja a fogyatékossgal élő személyek jogát az önállóságuk, társadalmi és foglalkozási beilleszkedésük, valamint a közösség életében való részvételük biztosítását célzó intézkedésekre”. (kiemelés a szerzőtől) A fogyatékossgal élők társadalmi befogadásának uniós támogatása alapul szolgálhat egy következetes fogyatékossgügyi politika megteremtéséhez.

## VI. Személyes gondoskodást és lakhatást nyújtó szolgáltatások Magyarországon

Magyarország – a Kelet- és Közép-Európai országok egyikeként – központosított bentlakásos intézményeken alapuló ellátórendszert örökölt a korábbi kommunista rendszer időszakából. A fogyatékossgal élő emberek ellátását elsősorban a nagy létszámú bentlakásos intézményekre építette a *szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (A továbbiakban: Szt.)*, mely a hatálybalépésekor konzerválta az 1970-es évek során kialakult ellátórendszert. Az intézménytelenítés gondolata már az 1980-as évek közepén megjelent Magyarországon a szakemberek, valamint azon fogyatékossgal élő személyek családtagjainak körében, akik értesültek a külföldön már bevezetésre került közösségi alapú szolgáltatásokról, illetve lehetőségük volt e szolgáltatások működését személyes látogatás keretén belül megtapasztalni. A szülők kifejezésre juttatták aggodalmaikat az intézményekben történő emberi jogi jogsértésekkel összefüggésben és alternatív ellátási formákat követeltek nyugati minták alapján. Az nyolcvanas évek végén felállításra kerültek az első hazai lakóotthonok,<sup>14</sup> azonban az intézményi alapú ellátás kiváltásának lehetősége iránt az intézményfenntartók és a vezetők nagy része még ellenállást mutatott a kilencvenes években.<sup>15</sup> Az 1989-90-es rendszerváltást követően erősödött a személyre szabott gondozás iránti igény, és a fogyatékossgal élő személyek egyéni szükségleteit és képességeit szem előtt tartó, önálló életvitelüket támogató ellátórendszer kiépítése vált kívánatossá. Az esélyegyenlőségi politika jogi és intézményi keretei kialakultak és Magyarország fontos lépéseket tett a jogalkotás területén annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élők is teljes mértékben élhessenek a törvény által biztosított alapvető emberi jogaikkal. A nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival összhangban, az Országgyűlés törvényt fogadott el, annak érdekében, hogy esélyegyenlőséget biztosítson a fogyatékossgal élő személyek számára (Fot,

<sup>13</sup> Bár „a Charta rendelkezései nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit. A Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket a Charta VII. címében foglalt, az értelmezést és alkalmazást szabályozó általános rendelkezéseknek megfelelően kell értelmezni, kellően figyelembe véve a Chartában említett azon magyarázatokat, amelyek meghatározzák az egyes rendelkezések eredetét.” (kiemelés a szerzőtől) (Az Európai Unióról szóló Szerződés, 6. cikk)

<sup>14</sup> Turpenny, Ágnes: *Deinstitutionalisation and Community-based Care for Adults with Intellectual Disabilities in Hungary: Policy Change, Challenges and Outcomes*. Tizard Centre, University of Kent, 2011. pp. 117-118.

<sup>15</sup> Bugarszki Zsolt – Eszik Orsolya – Kondor Zsuzsanna: *Az intézményi férőhely kiváltás alakulása Magyarországon 2012-2013*. Soteria – ELTE TÁTK, Budapest, 2013. 31. o.

### *De iurisprudencia et iure publico*

1998). Az új típusú kiscsoportos gondozási modell a Népjóléti Minisztérium személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások szakosított formáinak fejlesztésére meghirdetett pályázatában jelent meg első alkalommal 1998-ban, mint a fogyatékossgal élőket ellátó intézmények által támogatandó gondozási forma.<sup>16</sup> A fogyatékossgal élő személyek számára személyes gondoskodást és lakhatást nyújtó szolgáltatásokat érintette a szociális törvény módosításáról szóló törvényjavaslat<sup>17</sup> 1999-ből, valamint a javaslat mentén elfogadott törvény.<sup>18</sup> A törvényjavaslat általános indokolása szerint az intézményekben élő fogyatékossgal élők alapvető jogai több tekintetben is sérültek a javaslatot megelőző években fellelhető jogi szabályozás hiányosságaiból kifolyólag. A kialakult kedvezőtlen tendenciák változtatásokat tettek indokolttá a szociális intézmények által nyújtott személyes gondoskodás területén. A törvényjavaslat kifejtette, hogy egyre nagyobb igény mutatkozik a humanizált kis létszámú bentlakásos ellátás feltételeinek megteremtése iránt, és új ellátási formaként bevezette a *lakóotthonokat*. Az lakóotthonok szociális törvényben való nevesítésének jogszabályi előzménye a Fot. azon rendelkezése volt, mely előírta, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára tartós bentlakást nyújtó intézményeket fokozatosan, de legkésőbb 2010. január 1-éig kell átalakítani lakóotthonokká. A lakóotthonok felállításával párhuzamosan megkezdődött a tartós bentlakást nyújtó szociális intézmények rekonstrukciós programja (2001-2009), amely azért vált szükségessé, mert az intézmények többségében államosított épületekben, műemlék-jellegű helyeken kerültek kialakításra az 1950-es évektől kezdődően (Kastély-program).<sup>19</sup> A hatalmon levő Kormány 1999-ben tárgyalta először a tartós bentlakást nyújtó intézmények helyzetéről és az akadálymentes közlekedés kialakításának igényéről. A Szociális és Családügyi Minisztérium 2000-ben felmérést végzett valamennyi szociális intézményben, amelynek eredményeként 291 telephelyet rekonstrukcióval helyreállíthatónak, ebből 91 épületet teljes rekonstrukcióra szorulónak találtak a felmérésben részt vevő 350 telephelyen működő 245 bentlakásos intézmény közül. A rekonstrukciós program végrehajtása 2001-ben kezdetét vette, azonban 2004-ben leállt a fejlesztési folyamat, forráshiányból kifolyólag.<sup>20</sup> Habár az intézmények kitagolásának terve törvényben foglalt határidőkkel együtt 1998-ban megjelent a Fot.-ban, az átalakítási folyamat lassúnak bizonyult. 2000-ben, 15.322 tartós bentlakást nyújtó férőhelyből 123 férőhelyet biztosítottak a lakóotthonok, míg 2008-ban, 1.378 bentlakásos férőhely állt rendelkezésre lakóotthoni formában az összesen 16.174 tartós bentlakást nyújtó férőhelyből (KSH, 2009). A hivatalos források szerint a Kormány elkötelezett a kitagolási folyamat mellett és az anyagi források hiányának köszönhető az intézménytelenítés időbeli elmaradottsága. Mindeközben az érdekképviseleti szervezetek érvelése alapján a Kormány az intézményi szolgáltatásokat támogatta a kiváltási folyamat elősegítése helyett.<sup>21</sup> A nagy létszámú bentlakásos intézmények továbbra is meghatározó elemét alkotják a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátórendszernek Magyarországon, amely nem felel meg az egyéni autonómia és a közösségben való élethez fűződő jog elveire épülő modern egészségügyi és szociális politikának. Az intézmények többségükben vidéki területeken kerültek kialakításra, ebből kifolyólag nagyfokú elszigeteltség jellemzi őket. A fogyatékossgal élő számára korlátozott számban érhetőek el a közösségen belül, a többségi társadalom által használt szolgáltatások. Egy közelmúltban megjelent nemzetközi összehasonlító tanulmány, melynek elkészítésében nagy szerepe volt többek között az *Inclusion Europe* elnevezésű, fogyatékossgal élő személyek és családjaik érdekeit védő európai szervezetnek, mely „*Included in Society*”<sup>22</sup> címmel közölt tájékoztató adatokat az intézményi keretek

<sup>16</sup> 1257/2011. (VII.21.) Korm. határozat

<sup>17</sup> T/1090. számú törvényjavaslat. <http://www.parlament.hu/irom36/1090/1090.htm> (2014.04.09.)

<sup>18</sup> 1999. évi LXXIII. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról

<sup>19</sup> 1257/2011. (VII.21.) Korm. határozat

<sup>20</sup> uo.

<sup>21</sup> Turpenny: i.m. p. 85.

<sup>22</sup> 2002-ben az Európai Parlament az Európában található bentlakásos intézményekben lakó fogyatékossgal élő személyek helyzetének elemzése céljából egy tanulmány elkészítését rendelte el. A kutatók több ország intézményeiben tettek látogatást (többek között Magyarországon), interjúk készítek a vezetőkkel és időt töltöttek

### *De iurisprudencia et iure publico*

között élő lakók életkörülményeiről és életminőségéről. A tanulmány készítői ellátogattak négy európai ország, köztük Magyarország valamennyi tartós bentlakást nyújtó intézményébe. A tanulmány mélyreható megállapításai szerint a magyar bentlakásos intézmények lakói, különösen a széleskörű támogatást igénylő személyek életét gyakran több órán át tartó tétlenség, unalom és az elszigeteltség jellemzi. A kutatók értékelték, hogy milyen mértékben találták „normálisnak” az intézmények lakóegységeiben található szobákat, tekintettel az adott ország kulturális normáira. Szeretnék kiemelni néhány megállapítást, amely a szolgáltatások alacsony színvonalára utal a vizsgált országokban. „Magyarországon a szobák hatalmasak és túl sok ágyat tartalmaznak. Néhány szoba egymásból nyílik és az ágyakon való fekvésen kívül más célra nem alkalmas. ... Kórházi ágyak találhatóak a hálószobában, és a szobák kizárólag ágyakat tartalmaznak. Képességektől függően biztosított a hagyományos ágy és saját szekrény, de ezek a szobák sem otthonosak. A fürdőszobák nagyon rossz állapotban vannak. ... A lakók akkor kelhetnek fel és fekhettek le, amikor akarnak, habár a reggeli ideje pontosan meghatározott és a gyógyszerek is előre meghatározott időpontban kerülnek kiosztásra esténként, így a gyakorlatban minden lakó egy időben kel fel reggelente és megy aludni esténként. ... A lakók műanyag tányérból ettek, ónból készült evőeszközzel és műanyag pohárból ittak. ... A lakók pelenkát viseltek, így nem volt lehetőség az illemhelyiség használatára az este, illetve az éjszaka során. ... A bentlakók hajstílusa is hasonló, csak néhány lakónak volt egyéni stílusa, a többieknek rövid, hasonló fazonú frizurája volt. ... A lakók többségének kevés támogatásra volt szüksége, de a személyzetnek nincs lehetősége a társadalomba való integrálásukat elősegíteni, tekintettel a helyre. A vezetőségnek van egy ún. modernizációs programja, amely megpróbálja felkészíteni a lakókat az önálló életvitelre. Kisebb lakóotthonokat biztosítanak számukra a faluban és újabbakat akarnak létrehozni. Az igazgató szerint ezek az emberek nem élnének ilyen nagy létszámú bentlakásos intézményekben a nyugat európai országokban, néhányukat nem is tekintenék fogyatékossgal élőknek.”<sup>23</sup> (kiemelés a szerzőtől) Az emberi jogi szemlélet térnyerése nagymértékben hozzájárult a szakmai és a politikai környezet változásához, amelyben ma kiváltási folyamatról beszélhetünk. Hazánk az ENSZ Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív jegyzőkönyv ratifikálásával elkötelezte magát a közösségi alapú szolgáltatások megszervezésének kötelezettsége mellett. 2011-ben a Kormány reform folyamatot kezdeményezett és elfogadott egy stratégiát a fogyatékossgal élő személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról. A kapcsolódó kormányhatározat minden eddiginél erősebb törekvéseket tükröz a kiváltási folyamatot illetően az állam részéről, amely jelenleg az intézmények fenntartója. A Stratégia szerint a kisebb létszámú, lakókörnyezetbe integrált elhelyezést nyújtó, széles szolgáltatási kínálattal rendelkező, öngondoskodásra való képességre épülő és azt fejlesztő szolgáltatási rendszer irányába való elmozdulás a cél. A nemzetközi kötelezettségeknek eleget téve, módosításra kerültek, a kiváltási folyamat támogatása céljából, a hazai jogszabályok, még a Stratégia végrehajtásának megkezdését megelőzően. A jogi keret azonban nem minden, kitagolási folyamatban érintett szereplő számára elfogadható módon került kialakításra. Az elérhető külföldi mintákat figyelembe véve, a jogi háttér és a Stratégia hatékonysága több ponton megkérdőjelezhető.

A vonatkozó törvényi szabályozás elemzését megelőzően az ország legmagasabb szintű jogi normájának esélyegyenlőség megvalósítását elősegíteni kívánó rendelkezéseit kívánom áttekinteni.

---

az intézményi környezetben. A projekt elkészítésének célja a közösségi alapú szolgáltatásokat támogató szakpolitikai javaslatok kidolgozása volt.

<sup>23</sup> Freyhoff, Geert – Parker, Camilla – Coué, Magali – Greig, Nancy: *Included in Society. Results and Recommendations of the European Research Initiative on Community-Based Residential Alternatives for Disabled People.* pp. 44-48. [http://www.community-living.info/contentpics/226/Included\\_in\\_Society.pdf](http://www.community-living.info/contentpics/226/Included_in_Society.pdf) (2013.10.31.)

### *De iurisprudencia et iure publico*



Az *Alaptörvény*<sup>24</sup> alapján Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait és garantálja az egyenlőséghez való jogot, negatív megfogalmazásban a diszkrimináció tilalmát. Előremutató, hogy a diszkrimináció tiltott jogalapjai között külön kiemelt helyen áll a fogyatékossg. „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, *fogyatékossg*... vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”<sup>25</sup> (kiemelés a szerzőtől) Az Alkotmánybíróság 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában kifejtette, hogy „a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos.” (kiemelés a szerzőtől) A bíróság rámutatott arra, hogy ha valamely alkotmányos jog csak úgy érvényesíthető, hogy a szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkrimináció nem tekinthető alkotmányellenesnek. Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását, az Alaptörvény XV. cikke alapján külön intézkedésekkel segíti, és ennek megfelelően „külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékkal élőket*” (kiemelés a szerzőtől). A fogyatékossgal élők védelmét előirányzó alaptörvényi rendelkezéseknek kiemelt jelentősége van, tekintve, hogy a legmagasabb szintű hazai jogforrásban történő szabályozás befolyást gyakorol az egyéb releváns, fogyatékossgal élő személyek védelmét célzó jogi és egyéb szabályozások tartalmának kialakítására. Hangsúlyozandó, hogy az Alaptörvény Alapvetése kinyilvánítja az emberek saját magukért, illetve az állami és közösségi kötelességekhez való hozzájárulásért való felelősségét. „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.”<sup>26</sup> (kiemelés a szerzőtől) Ezen kötelezettségek bár levezethetőek az önálló életvitelhez és a közösségi életben való részvételhez fűződő jogokból, az idézett két tagmondat egymáshoz való viszonya több értelmezési lehetőséget foglal magában, amit az Alaptörvényben található több rendelkezés tovább árnyal. A XIX. cikk fogyatékossgal élő személyek szociális védelmét előirányzó tartalma alapján, „(1) Magyarország arra *törekszik*, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, *fogyatékossg*, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár *törvényben meghatározott támogatásra* jogosult. (2) Magyarország a szociális biztonságot... a *szociális intézmények és intézkedések* rendszerével valósítja meg. (3) Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a *közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan* is megállapíthatja.” (kiemelés a szerzőtől) Az (1) bekezdésben használt „*törekszik*” kifejezés arra utal, hogy a fogyatékossgal élő emberek szociális biztonságához való jogának biztosítása állami kötelezettségvállalás helyett az államcélok egyikeként került megnevezésre, és így nem keletkeztet konkrét alanyi jogosultságot a jog birtokosainak számára. Nehézségekbe ütközik a (3) bekezdés értelmezése, különösen a fogyatékossgal élő személyek védelmét előirányzó rendelkezések fényében. Nem egyértelmű, hogy mit ért a jogalkotó a „*közösség számára hasznos tevékenység*” alatt. Továbbá a szociális biztonsághoz való jog feltételhez való kötésének lehetővé tétele, nevezetesen, hogy a szociális intézkedések jellege és mértéke az igénybe vevő közösség számára hasznos tevékenységétől függően is megállapítható, a jogvédelem további korlátját jelenti. Ezen szabályozás a fogyatékossgal élők védelmét szolgáló hivatott rendelkezések tartalmának kiüresedéséhez és az emberi méltóságához való jog sérelméhez vezethet. Az Alaptörvény bizonytalan tartalmú kifejezései megnehezítik a rendelkezések értelmezését, ezért az ilyen jellegű meghatározások használta kerülendő lenne, vagy tartalmukat egyértelművé kellene tenni anélkül, hogy az veszélybe sodorná a fogyatékossgal élők védelmét szolgáló rendelkezések tartalmát.

Az Alaptörvény esélyegyenlőség biztosítását elősegíteni kívánó rendelkezéseinek kibontására a Fot. hivatott, tekintve, hogy a törvény célja többek között, a fogyatékossgal élő

<sup>24</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 2012. január 1-től helyezte hatályon kívül a korábbi Alkotmányt (majd azt követően további módosításokon ment keresztül) és formálisan is a magyar jogrendszer élére került.

<sup>25</sup> Magyarország Alaptörvénye, XV. cikk (2)

<sup>26</sup> Magyarország Alaptörvénye, Alapvetés, O) cikk

### *De iurisprudencia et iure publico*

személyek esélyegyenlőségének, önálló életvitelének és a társadalmi életben való aktív részvételének biztosítása. A Fot. alapján a fogyatékossgal élőknek joga van akadálymentes, érzékelhető és biztonságos épített környezethez, közlekedéshez, valamint a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáféréshez. A lakóhely, a közösségbe való befogadás és az önálló életvitel biztosítása a törvény egyik esélyegyenlősítési célterülete. A Fot. alapján a fogyatékossgal élők választhatnak a *családi, lakóotthoni, vagy intézményi* lakhatási forma közül. A törvény, a Stratégiához hasonlóan, nem tartalmaz rendelkezést az ún. *személyi segítő szolgálat*<sup>27</sup> igénybevételéhez való jogról, mely számos országban lehetővé teszi az önálló életvitelt a fogyatékossgal élők számára. A jogszabály előírja, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára ápolást-gondozást nyújtó, *öven főnél nagyobb férőhelyszámú szociális intézmények* kiváltásra kerülnek. Európai uniós társfinanszírozással megvalósuló fejlesztési programok támogatásával a törvény szövege alapján 1500 fő fogyatékossgal élő és pszichiátriai beteg személynek ellátást nyújtó intézményi férőhely kiváltására kerül sor 2013. december 31-éig, a fennmaradó intézményi férőhelyek kitagolására pedig a Kormány által meghatározott rendben kerül majd sor.<sup>28</sup> A Fot. utal a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló Egyezményre és rögzíti, hogy az intézménytelenítési folyamatot az Egyezmény 19. cikkében meghatározottak figyelembevételével kell végrehajtani. A 19. cikk alapján, „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”. Továbbá, az Egyezmény előírja, hogy a részes államok „a fogyatékossgal élő személyek számára hozzáférési lehetőséget biztosítanak többféle otthoni, *intézményi*<sup>29</sup> és egyéb közösségi támogató szolgálathoz, beleértve a személyes segítséget”. (kiemelés a szerzőtől) Az önálló életvitel annak lehetőségét biztosítja az emberek számára, hogy a lakókörnyezetükben élve a lakóforma megválasztásán túlmenően is döntéseket hozhassanak, alakíthassák az életüket. Ebben a tekintetben a Fot. az Egyezményhez képes szűkebb értelemben határozza meg a fogyatékossgal élők közösség életében való részvételhez és önálló életvitelhez fűződő jogát. A korábban hatályban levő törvényszöveg előírta, hogy a „tartós bentlakást nyújtó intézményeket... legkésőbb 2010. január 1-jéig át kell alakítani oly módon, hogy az önálló életvitelre személyi segítséggel képes fogyatékos személyek ellátása kisközösséget befogadó lakóotthonban történjen, továbbá az arra rászoruló súlyos fogyatékos személyek számára humanizált, modernizált intézményi ellátást kell biztosítani”. (kiemelés a szerzőtől) Bizakodásra ad okot, hogy a törvény jelenleg nem tesz különbséget az intézmények kiváltásával összefüggő rendelkezéseket illetően az ellátási szükségletek és a fogyatékossgal súlyossága alapján. Mindamelllett, megkérdőjelezhető a jogalkotási megoldás technikája, amely a végrehajtás sikertelensége végett meghosszabbítja a törvényben szabott határidőket. Továbbá, az első körben kiváltásra nem kerülő intézményi férőhelyek kiváltását a Kormány által meghatározott rendre bízó szabályozás tovább gyengíti a vonatkozó rendelkezések erejét és az intézménytelenítés folyamatának alakulását nagymértékben függővé teszi a mindenkori politikai vezetéstől és annak elkötelezettségétől.

<sup>27</sup> A nemzetközi szakirodalomból ismert „*right to personal assistance*” a közösségi alapú szolgáltatások egyik fő vívmánya, mely egy vagy több személyi segítő közreműködésével személyre szabott támogatást biztosít olyan személyek számára, akik jelentős és tartós funkcionális károsodásból kifolyólag folyamatos segítséget igényelnek alapvető szükségleteik kielégítéséhez. Az ún. személyi segítő szolgálathoz való jog jelentősen növeli a fogyatékossgal élő személyek életminőségének színvonalát, lehetővé téve számukra a fogyatékossgal súlyosságára való tekintet nélkül, hogy egyedül éljenek, tanuljanak, dolgozzanak és részt vegyenek közösségük életében.

<sup>28</sup> Fot. 17.§ (2)-(4)

<sup>29</sup> A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény fordításában „intézményi” kifejezés áll, míg az Egyezmény eredeti, angol nyelvű változata a „residential” kifejezést használja, melyet saját fordításomban „bentlakásos” kifejezéssel illeték.

### *De iurisprudencia et iure publico*

Az Szt. alapján a személyes gondoskodást nyújtó ellátást az ápolást, gondozást nyújtó intézmények, a rehabilitációs intézmények, a lakóotthonok (együtt: tartós bentlakásos intézmények), az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények (együtt: bentlakásos intézmények), a támogatott lakhatás és az egyéb speciális szociális intézmények nyújtják.<sup>30</sup> Az intézmények legalább tíz és legfeljebb százötven fő számára biztosítanak teljes ellátást, azonban a törvényszöveg alapján a szociál- és nyugdíjpolitikáért felelős miniszter mentesítheti a fenntartót a férőhelyszám felső határának korlátja alól, a százötven férőhelyesnél nagyobb, megszűnt bentlakásos intézmény ingatlanában, a szolgáltatói nyilvántartásból való törléstől számított három hónapon belül létrehozott bentlakásos intézmény, illetve székhely, telephely esetén.<sup>31</sup> A teljes ellátás napi legalább háromszori étkeztetést, szükség szerint ruházattal való ellátást, mentális gondozást, külön jogszabályban meghatározott egészségügyi ellátást, valamint lakhatást biztosít az önmaguk ellátására nem, vagy csak folyamatos segítséggel képes személyek számára. A lakóotthonok nyolc-tizennégy fogyatékosággal élő, valamint pszichiátriai beteg és szenvedélybeteg személy számára biztosítanak ellátást, tekintettel az érintett önellátó képességének mértékére.<sup>32</sup> Az egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló T/7678. számú törvényjavaslat (2012)<sup>33</sup> szerint a lakóotthonok nem úgy működnek a gyakorlatban, ahogy azt a jogalkotó a bevezetésükkor elképzelte, tekintve, hogy többségük csak a férőhelyek számában tér el a nagy létszámú intézményektől és nem biztosít önálló életvitelt a lakók számára. Ez volt a fő indoka a lakóotthoni formában történő bentlakásos ellátás megszüntetésének és egyben a támogatott lakhatás, mint új ellátási forma jogszabályi háttere kialakításának. Lakóotthoni formában legkésőbb 2014. december 31-éig működtethető bentlakásos ellátás, a támogatott lakhatásra vonatkozó új szabályok pedig 2013. január 1-jével léptek hatályba. Előremutató, hogy utóbbi szabályozásának alanyi köre tágabb értelemben került meghatározásra, így a fogyatékosággal élő személyek mellett a pszichiátriai, illetve szenvedélybetegek, valamint a hajléktalan személyek részére is ellátást biztosít a támogatott lakhatás. Az önálló életvitel fenntartása, illetve elősegítése érdekében, a lakhatási szolgáltatást életkornak és önellátási képességeknek megfelelően hivatott biztosítani az új ellátási forma. Igény esetén a szolgáltatások, a lakhatáson kívül, étkeztést, ápolás-gondozást, fejlesztést és a társadalmi életben való részvételt segítő szolgáltatásokat is magukba foglalnak. A lakhatási szolgáltatás legfeljebb *hat-tizenkét fő* számára kialakított lakásban vagy házban, vagy legfeljebb *ötven fő* elhelyezésére szolgáló lakások, épületek együttesében biztosítható.<sup>34</sup> A Fot. fogyatékosággal élők számára ápolást-gondozást nyújtó, ötven főnél nagyobb férőhelyszámú szociális intézmények kiváltásának kötelezettségéről rendelkező 17. szakasza alapján került sor 2011. júliusában az intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló Stratégia elfogadására, a Stratégiában foglaltak végrehajtása pedig megkívánta a támogatott lakhatás szakmai tartalmának jogszabályban történő kidolgozását.<sup>35</sup> A szociális törvény fent hivatkozott rendelkezései alapján megállapítható, hogy a támogatott lakhatás az eddigi ellátási formákhoz képest jobban tükrözi a kitagolás komplex folyamatát, azonban a szabályozás több szempontból nem felel meg a Fot. 17. szakaszának, sem az ENSZ Egyezmény 19. cikkének. Az Szt. azon fordulata, mely szerint „a támogatott lakhatásra egyebekben a bentlakásos intézményekre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni”, megkérdőjelezhető, tekintve, hogy az intézményi hagyományok megjelenéséhez és jelenlétének kiterjesztéséhez vezethet. Továbbá, az ötven fő elhelyezésére szolgáló lakások és épületegyüttesek

<sup>30</sup> Szt. 57.§

<sup>31</sup> Nem adható felmentés a létszámkorlát alól az intézményi férőhelykiváltásáról szóló, 2011-2041. évre kidolgozott stratégiai program keretében kiváltott ápolást-gondozást nyújtó szociális intézmény, illetve székhely, telephely esetén. uo. 57. §

<sup>32</sup> Szt. 85/A. §

<sup>33</sup> <http://www.parlament.hu/irom39/07678/07678.pdf> (2013.06.12.)

<sup>34</sup> Szt. 75.§

<sup>35</sup> Az egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CXVIII. törvény kiegészítette a szociális törvényt a támogatott lakhatásról szóló rendelkezésekkel.

### *De iurisprudencia et iure publico*

esetében felmerül a kérdés, hogy azok mennyiben képesek önálló életvitelt és a társadalom életében való részvételt garantálni az ellátást igénybevevők számára. Leginkább újabb intézmények létrehozását teszi lehetővé a jogi szabályozás. A közösségi lakhatás olyan életmódra utal, amelyben az emberek a közösségük egyenrangú állampolgáraiként élhetnek, és megkapják azt a támogatást, amely ahhoz szükséges, hogy részt vegyenek a lakókörnyezetük mindennapi életében. A közösségi alapú szolgáltatások célja, hogy a társadalom számára átlagosnak tekintett életformát és lakhatási feltételeket lehetővé tegye a fogyatékosággal élők számára. A támogatott lakhatás szociális törvényben található koncepciója azonban nem segíti elő kellő mértékben a fogyatékosággal élők közösségben való életvitelét támogató ellátórendszer kialakítását.

Maga a Stratégia háromféle, egyéni szükségletek kielégítésére épülő, közösségbe integrált lakhatási szolgáltatást támogat: lakás, lakóotthon és lakócentrum formájában. A *lakások* legfeljebb *hat fő*, a *lakóotthonok* pedig maximum *tizenkét fő* részére nyújtanak lakhatást egy lakásban, illetve házban, amely nem képezi az ellátott tulajdonát. E két lakhatási forma a Fot. és az Szt. fogalomhasználatában *lakóotthonnak* és/vagy *támogatott lakhatásnak* feleltethető meg. A támogatott lakhatás biztosításának koncepciója hiányzik a Fot. szövegezéséből. Visszatérve a Stratégiához, a *lakócentrumok* legfeljebb *ötven fő* ellátását biztosítják egy lakóépületben vagy épületek együttesében. Mindhárom esetben alapelv a lakhatás és a napközbeni tartózkodás színtereinek szétválasztása és a lakhatás integrált lakókörnyezetben történő biztosítása. A Stratégia alapján a jelenlegi intézmények biztosítják majd a kiváltást követően a lakhatási szolgáltatást, valamint nyújtják a szociális szolgáltatásokat. 2013. január 1-től ápolást-gondozást nyújtó intézményi ellátás céljából új férőhelyeket a Stratégia fogalomhasználatával élve, kizárólag lakás vagy lakóotthon formájában lehet létrehozni, a szociális törvény viszont lehetőséget enged a lakócentrumok létrehozására nagy létszámú intézmény átalakítása esetén.<sup>36</sup> Minél több ember él együtt egy otthonban, annál valószínűbb, hogy az intézményi hagyományok kialakulnak. Az együtt élő személyek száma ideális esetben nem haladhatná meg a személyes kapcsolatok egymással, illetve személyzettel történő kialakítására alkalmas méretet. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy ez ideális esetben nagyjából négy fő együtt élése esetén biztosítható.<sup>37</sup> Így megkérdőjelezhető, hogy a tizenkét fő számára lakhatást biztosító otthonok képesek-e lakóik számára kellő magánszférát és személyre szabott támogatást nyújtani, az ötven fő elhelyezésére szolgáló lakások és épületek együttese pedig önmagában intézményi lakhatási formának tekinthető.

## VII. Záró következtetések

A tanulmány a közösségi lakhatás területét kívánta vizsgálat tárgyává tenni abból a célból, hogy felhívja a figyelmet a jelenlegi jogi szabályozás hiányosságaira, a nagy létszámú bentlakásos intézmények kiváltását és a közösségi lakhatás magyarországi kialakítását illetően. Tekintettel arra, hogy a közösségi alapú ellátások, valamint lakhatási formák időről időre átalakulásokon mennek keresztül, a téma multidiszciplináris megközelítést igényel. A jogi szemlélet különlegesen fontosnak minősül, hiszen a jog a társadalmi magatartások szabályozása révén normatív erővel képes kinyilatkoztatni és közvetíteni a fogyatékosággal élők társadalmi befogadásának jelentőségét. Tekintve, hogy a jogi szabályozás befolyásolja az emberek önálló életvitelét és aktív társadalmi részvételét lehetővé tevő feltételek megteremtését, prioritás a koherens jogszabályi keret kialakítása a fogyatékosággal élő személyek szociális ellátását és közösségi lakhatását érintően. A jog önmagában nem képes a gyakorlatban felmerülő problémák orvoslására, de nagymértékben hozzájárul azok sikerrel történő leküzdéséhez a beavatkozás kereteinek meghatározása révén.

<sup>36</sup> Szt. 140/P. §

<sup>37</sup> Grunewald, Karl: *The intellectually handicapped in Sweden. New legislation in a bid for normalization*, Stockholm, Svenska Institutet, 1986. p. 3.

### *De iurisprudencia et iure publico*

Az Szt. és a Fot. rendelkezéseinek összhangja nem minden tekintetben biztosított. A fogyatékosággal élő személyek részére nyújtható lakhatási formák nevesítése terén kívánatos lenne konszenzust teremteni, egy egységes fogalomhasználat kialakításával, melyet a vonatkozó jogszabályok és dokumentumok (lásd: Stratégia) következetesen követhetnének. Kiemelendő, hogy az ötven fő elhelyezésére szolgáló lakhatási szolgáltatások kialakítására lehetőséget adó törvényi- és stratégiai szabályozás nem felel meg a legfeljebb harminc fő számára bentlakásos ellátást biztosító szolgáltatásokat elfogadhatónak tekintő nemzetközi ajánlásoknak.

Véleményem szerint, az állam intézményvédelmi kötelezettsége magában foglalja az önálló életvitelhez és a közösségben való élethez fűződő jog jogszabályi és intézményi garanciáinak kialakítását, tekintettel a nemzetközi jogi normákra és kötelezettségvállalásokra. Ezzel összefüggésben, előremutató hatású lenne, ha az Alaptörvény elismerné és kiemelné az emberek jogát az önálló életvitelhez és a közösségben való élethez, mely hatással lenne a jogalkotási- és a végrehajtó hatalom működésére is.<sup>38</sup> A jelen kritikai elemzés célja volt ötletet kínálni a további jogfejlődés számára, egy olyan jogi háttér kialakítása érdekében, amely nagyobb mértékben támogatja a fogyatékosággal élő személyek társadalmi részvételét és befogadását.

---

<sup>38</sup> Az Alapjogi Charta mintául szolgálhat, mely a már hivatkozott 26. cikkében rögzíti, hogy „az unió elismeri és tiszteletben tartja a fogyatékosággal élő személyek jogát az önállóságuk, társadalmi és foglalkozási beilleszkedésük, valamint a közösség életében való részvételük biztosítását célzó intézkedésekre”.