

BORZA Beáta Zita

Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézménye, Esélyegyenlőségi és Gyermekjogi Főosztály

Borza.Beata@ajbh.hu

<https://orcid.org/https://orcid.org/0009-0001-5379-8357>

<https://doi.org/10.31287/FT.hu.2025.15>

A tanulmány megjelenése: 2025. június 30.

Méltóképpen másképp – volt egyszer egy projekt

Gombos Gábor emlékére

Az ombudsmani jogvédelem a fogyatékossgal élő emberek alapjogainak érvényesülésére

Absztrakt

Jelen tanulmány célja az ombudsmani intézmény rövid bemutatása, beleértve a működésének sajátosságait és a tematikus projekt specialitásait. A bemutatott alapjogi program az *ombudsmani* eszköztár extra elemével, előre megtervezett koncepció szerint, az intézményi tapasztalatok alapján folyt. A *szöveg fókuszában* a fogyatékossgügy áll, az ombudsman hiteles közvetítésében. Szigorú jogi megállapítások és nyelvezet alkalmazása helyett az alapjogi értékekre, szellemiségre épül, és azokat közérthető módon fogalmazza meg. További cél a pozitív gyakorlatok, az orvosolandó hibák, hiányosságok bemutatása, a célok, intézkedések leírása, dilemmák, kérdések felvetése. Alapjogi pillérek: *Az élethez, emberi méltósághoz való jog; Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége; A bárminemű hátrányos megkülönböztetés tilalma; A társadalmi részvételhez, befogadáshoz való jog.*

A *Közélet másképp* program a fogyatékossgal élő személyek választójoga gyakorlásával kapcsolatban részben az akadálymentesség, a hozzáférés, és részben – a választójogosultak körével összefüggésben –, a gondnokság intézményének jelentőségével foglalkozott. A rendezvény résztvevői aláírták az állampolgári jogok biztosa által kiadott *Memorandumot*.

A projekt másik fókuszában a magánélet volt, különösen a gondnokság alatt élő, fogyatékos emberek hétköznapi élete. A témával kapcsolatos rendezvény kiemelt vendége *Marianne Schulze* emberi jogi szakértő volt (akkor az ENSZ-egyezmény osztrák végrehajtóbizottságának elnöke).

Az *Fogyatékossgal élő Személyek Jogairól Szóló Egyezmény és Fakultatív Jegyzőkönyv* jelentőségéről ebben a rövid írásban kiemelten az önálló életvitel alapvetésével összefüggő gondnokság intézménye vonatkozásában tesz a szerző említést. A Kormány 2008. június 5-én az Országgyűlés elé terjesztette a T/5949. számú, a Polgári törvénykönyvről szóló törvényjavaslatot, mely szakított a hatályos Ptk. gondnokságra, cselekvőképességre vonatkozó szabályozásával.

Végül a *Bentlakásos intézményektől a fogvatartás helyszínéig* címmel, a fogyatékossgal élő személyek intézményi ellátásának hazai helyzetét elemezte az utolsó tematikus találkozón kiemelt ombudsmani vizsgálat, mely során feltártuk a nagylétszámú bentlakásos intézményi struktúra anomáliáit, a „totális intézmények csapdait”. A rövid írásban mindezek a kérdések nem csupán a fogyatékossgtudomány és az ombudsmani jogvédelem alkotmányos szempontjai alapján, hanem kifejezetten Gombos Gábor szakmai jelenléte mellett összegződnek.

Kulcsszavak: alapvető jogok, emberi méltóság, fogyatékossgal élő emberek, alapvető jogok biztosa

Decently different – once upon a time there was a project

In memory of Gombos Gábor

Ombudsman's legal protection for the enforcement of the fundamental rights of people with disabilities

Abstract

This is a brief introduction to the institution of the Ombudsman, with its operational specificities and the particularities of thematic projects. The fundamental rights program was conducted using the elements of the ombudsman's toolbox, based on a pre-planned concept and institutional experience.

Focus is on disability issues through the credible transmission of the Ombudsman. *Instead of strict legal statements and language, this paper is based on the values of fundamental rights in an understandable way. Fundamental rights pillars: Right to life and human dignity; State obligation to protect and promote fundamental rights; No discrimination; Right to social participation and inclusion.*

The program entitled *Public life in a different way*, related to the exercise of suffrage by people with disabilities, dealt with accessibility and access, the sometimes restrictive nature of guardianship in connection with suffrage.

Participants of the event signed the *Memorandum* issued by the Commissioner of Citizen's Rights.

Another focus of the project was on privacy, particularly in the everyday lives of people with disabilities living under guardianship. Marianne Schulze, a human rights expert and then chair of the Austrian Implementation Committee of the UN Convention, was a distinguished guest at an event addressing these themes.

This short text emphasizes the significance of the *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* and its *Optional Protocol*, particularly in relation to the institution of guardianship. On June 5, 2008, the Government submitted Bill No. T/5949 on the Civil Code to Parliament, which broke with the provisions of the former Civil Code on guardianship and legal capacity.

The final thematic meeting called *From Residential Institutions to Places of Detention* focused on the institutional care of people with disabilities in Hungary. It analyzed the anomalies of large-scale residential institutional structures and the "traps of total institutions" highlighted through a major ombudsman investigation. The findings are not only summarized from the constitutional perspectives of disability studies and ombudsman's protection of rights, but also with regards to Gábor Gombos' professional input.

Keywords: fundamental rights, people with disabilities, human dignity, ombudsman

Méltóképpen másképp – volt egyszer egy projekt

Gombos Gábor emlékére

Az ombudsmani jogvédelem a fogyatékossgal élő emberek alapjogainak érvényesülésére

Bevezetés

Csaknem húsz évvel ezelőtt, 2009-ben a hivatalban lévő állampolgári jogok országgyűlési biztosa (mai nevén az alapvető jogok biztosa), *prof. dr. Szabó Máté* kiemelt projektet indított a fogyatékossgal élő személyek alkotmányos jogainak érvényesülése érdekében.

Az apropó az akkor még nagyon friss ENSZ-egyezmény¹ volt, ami a világ legfontosabb emberi jogi egyezményeinek sorában² elsőként rögzítette a fogyatékossgal élő emberek vonatkozásában az egyetemes emberi jogokat azzal, hogy azok érvényesülését tagállami kötelezettségként fogalmazta meg együtt azok segítő és védelmi mechanizmusainak keretrendszerével. Legfőképpen a *mindenkit egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz*³ való jogot. Tekintve, hogy a 2007–2013. évi ombudsmani ciklusban több olyan program folyt, amely egy-egy társadalmi csoport⁴ alapjogait érintő átfogó programmal kívánta hangsúlyozni az emberi/alkotmányos jogok fontosságát, lényeges kérdés volt, hogy milyen keretezésben, a hatásköri törvény milyen felhatalmazása alapján lehet erre módja az ombudsmannak. Végül azonban az ombudsmani törvényben (1995-ben, majd 2011-ben)⁵ biztosított „vizsgálati” eszköztárat meghaladó elemeket bevezetve, előre megtervezett koncepció szerint, a lehető legteljesebb spektrumban – olykor a jogon túli eszközök segítségével⁶ – folyt az ombudsmani munka.

A számos témában indított projektek⁷ alapja egy – jellemzően hivatalból indított – átfogó ombudsmani vizsgálat és az annak alapján készült jelentés, amely általános ajánlásokat (szükség szerint jogalkotási javaslatokat) fogalmazott meg a jogalkotó számára.

A formális, intézményi működés eredményeként készülő dokumentumon kívül azonban az érintett hatóságokkal, civil szervezetekkel, más független szakemberekkel való kommunikáció ugyancsak erősítette a program céljának megvalósíthatóságát, vagyis az adott területen a gyakorlat megismerésén keresztül szerzett tapasztalatok alapján annak javítása és az ezen is túlmutató információcsere, szemléletformálás (ezek eszköze: kiadványok, előadások, szemináriumok, konferenciák, kiállítás) volt a végső cél.

Végül pedig a legfontosabb ombudsmani misszió, a jogtudatosító és közvélemény-formáló tevékenység, melynek – a projekt témájától függően – több célcsoportja lehet: maguk az érintettek, a közvetlenül érintett személyek családja, szűkebb környezete, a velük kapcsolatba kerülő szakemberek, illetve a társadalom, és persze a közvélemény általában.

Valamennyi projekt központi eleme volt az adott téma téziseinek meghatározása, amely néhány gondolatban összefoglalta a projekt módszertanát, céljait, üzeneteit, ha szükség volt rá, egy-egy kutatás irányát, így szakmai, tudományos és gyakorlati szempontból is hitelesen tudott az ombudsman közvetíteni. Mindazonáltal a jelentésekben szigorú jogi nyelven írt megállapítások és nyelvezet helyett inkább az alapjo-

1 Az ENSZ Közgyűlése 2006. december 13-án elfogadta a Fogyatékossgal Élő Személyek Jogairól Szóló Egyezményt [Convention on the Rights of Persons with Disability (a továbbiakban: CRPD)]. A Fogyatékossgal Élő Személyek Jogairól Szóló Egyezményt és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyvet kihirdette a 2007. évi XCII. törvény.

2 Mint például: az ENSZ-alapokmány, az Emberi Jogok Nyilatkozata, a Gazdasági, Szociális, Kulturális Jogok, Polgári és Politikai Jogok, a Gyermek Jogairól Szóló Egyezmény.

3 A mindenkit egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való jog összetett dogmatikai magyarázatát ld. Zakariás Kinga: Az emberi méltósághoz való jog. (In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia. <https://joten.hu/szocikk/az-emberi-meltosaghoz-valo-jog>. 4.3 Általános jog-egyenlőség [37] Egyenlőségi klauzula hiányában az Alkotmánybíróság 23/1990. (X. 31.) AB határozata (ABH 1990, 88, 103.) az emberi méltósághoz való jog alkotmányos értelmezésének alapjaként alkalmazza a *mindenkit egyenlő módon megillető emberi méltósághoz való jog* fordulatot.

4 2008-ban a hajléktalan emberek, 2009-ben a fogyatékossgal élő személyek, 2010-ben az idősek, 2011-ben a betegek, mindezzel párhuzamosan 2007–2013 között pedig a gyermekek jogai voltak az ún. „méltóságprojektek” fókuszában.

5 Az állampolgári jogok országgyűlési biztosságáról szóló 1993. évi LIX. törvény, majd 2012. január 1-étől az alapvető jogok biztosságáról szóló 2011. évi XCI. törvény alapján végezte munkáját a mindenkori ombudsman.

6 Ezek a kommunikáció színes terei: konferenciák, kerekasztal-találkozók, kiállítások voltak.

7 Gyermekjogi, munkajogi, hajléktalanügyi, betegjogi stb. <https://www.ajbh.hu/en/projektfuzetek>

gi értékekre, emberi jogi paradigmára épült, és azokat közérthető módon fogalmazta meg. A munka során született jelentések, tanulmányok, záródokumentumok jellemzően a jó gyakorlatok mellett bemutatták az orvosolandó hibákat, hiányosságokat, nem mellőzve a valódi cél elérése érdekében az egyes javaslatok részletes magyarázatát, sőt kezdetben a dilemmák, további vizsgálati kérdések felvetését.

A projektek sikerének egyik kulcsa a nyilvánosság ereje, ehhez a sajtónyilvánosság sikeres használata volt. Ennek érdekében jelentős figyelem összpontosult a civil szervezetekkel való kapcsolattartásra és együttműködésre, amely a későbbiekben, a projektek hiteles alapját képezte, intézményessé tette az ombudsmannal való együttműködést, akár állami, egyházi vagy civil szervezetről legyen szó.

Minthogy az ombudsman alkotmányos feladata⁸ az **alapjogvédelem**, a biztos kiemelt figyelemmel és felelősséggel, a mindenkit megillető alapvető jogok sajátosságaihoz illeszkedő szemlélettel és eszközrendszerrel, a sok évtizedes alkotmánybírósgai gyakorlat felhasználásával, de tisztán alapjogi érvrendszerrel látja el a jogok védelmét.

A fogyatékossgal élő emberek életét vizsgáló ombudsmani projekt – *Méltóképpen másképp* címmel – alapjogi pillérei: *Az élethez, emberi méltósághoz való jog; az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége (egészségügy, oktatás, stb.);* a bármínemű hátrányos megkülönböztetés tilalma; *A társadalmi részvételhez, befogadáshoz való jog.*

A legfontosabb azonban minden alapjogi megközelítés tekintetében, hogy ne felejtjük el a kiinduló elemét minden alapjogi rendszernek, ez pedig maga az ember.

Az akkori tudásunk szerint a szükségleten alapuló társadalmi vagy szociális modellt szinte nyomban az emberi jogi modell követte, melyhez elengedhetetlen volt az edukáció, a tudatosítás, a teljes és hatékony társadalmi részvétel és befogadás garanciája, ezért szükségképpen el kellett jutni minden fogyatékossgal élő emberhez. A cél tehát nem volt kevesebb, mint az emberi jogok teljes és egyenlő gyakorlásának – ezzel az emberi méltóság tiszteletének – előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossgal élő személy számára.

A *Méltóképpen másképp* elnevezésű projekt jelentőségében, ezért pedig sikerében valamennyien bízunk, és ennek több, de legalább három oka volt: Földes Dalma független civil szakértő (2009-ben a SINOSZ munkatársa volt) telefonhívása, majd később fáradhatatlan háttérmunkája, Gombos Gábor emberi és szakmai támogatása, akit egy szakmai találkozón ismertünk meg, és Könczei György professzor tanításai. Hármójuk szenvedélyes elkötelezettsége, szakmai tudása és emberi hozzáállása nélkül aligha kezdetek volna egy, a fogyatékossgügy tudományos vonatkozásában amatőr jogász csapat egy ekkora – máig élő és ható – projektbe.

Néhány szó az ombudsmani jogvédelemről

Az ombudsmani alapjogvédelem meghatározó sajátossága, amelyen egyszerűen leírható, a valóságban olyan bonyolult szövődéke a jogalkalmazásnak. Maga az ombudsman intézménye eredetileg se nem hatósági, se nem bírói, de még csak nem is klasszikus jogvédelem, hanem egy olyan sajátos mechanizmus, ami egyfelől a tágan

⁸ Lásd Magyarország Alaptörvénye 30. cikk „Az alapvető jogok biztosja alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. (2) Az alapvető jogok biztosja az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.”

vett hatósági jogalkalmazás alapjogi kontrollja, melyet széles panasztételi lehetőségekkel bárki bárhogyan kezdeményezhet (reaktív eljárás). A másik lényeges funkció a proaktív alapjogvédelem, melyhez azonban a vizsgálati módszertan és a vizsgálati eszközök is sajátosak (vö. nincs bizonyítási eljárás, nincsenek szigorú eljárási szabályok), így lehetősége van a mindenkor biztosnak hivataltól indítani ombudsmani vizsgálatokat, vagyis még egyéni panasz sem kell, ami azt jelenti, hogy ha egy sérelmes helyzetről jelzést vagy hírt kap, és persze az alapjogokkal összefüggésbe hozható a kifogásolt helyzet (pl. a fogyatékos emberek választójoga), a probléma átfogó módon, alapjogi vizsgálati keretben is feltárható (Somody, 2011).

Ezzel együtt az intézmény különlegességét (vö. valódi legitimációját) az az erő adja, amit a nyilvánosság, a jogon túli fellépési lehetőségek nyújtanak. Tudniillik az ombudsman jelentésében tett ajánlások nem kötelezőek, nem lehet számon kérni, és nem fűződik hozzá jogi kötőerő sem. Vagyis az értő jogalkalmazó számára az ombudsman szakmatámogató javaslata (vö. ajánlás) éppen úgy lényeges az általános jogtudatosság (vö. jogi kultúra) szempontjából is, mint adott esetben a panaszos vagy más sérelmet szenvedő polgár számára. Aki (és ideértem a hatósági jogalkalmazót, vagy akár az egészségügyi szolgáltatót is) ismeri a saját, és elismeri a mások jogait, az tudja értelmezni az alkotmányos demokrácia ombudsmani alapjogvédelmének mindenkor jelentőségét, a fogyatékosügy tekintetében páratlan fontosságát és lényegét. Ez pedig a nyilvános és átlátható működés mellett reális segítség lehet az alkotmányos gondolkodás, a jogállami működés vonatkozásában.

Fókuszban a fogyatékosügy

Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény korábban úgy fogalmazott, hogy a biztos – különösen hivataltól indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény kihirdetésének segítésére, védelmére és törvény adta, a rászorulóknak, különösen a fogyatékossgal élő személyek jogai végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.⁹ A 2022. évi módosítással a jogalkotó már a CRPD független mechanizmusát az ombudsmanhoz telepítő normaszöveggel¹⁰ a fogyatékosügy egyik legfontosabb aktorává tette a mindenkor ombudsman. 2009-ben a munka a tekintetben is folyt, hogy a nemzetközi emberi jogi sztenderdekre figyelemmel, együttműködve a civil szervezetekkel, a fogyatékossgtudomány szakértőivel, az érdekvédelem valamennyi szervezetével és persze a kormányzati szereplőkkel is, olyan kiemelt figyelem jelenjen meg a közéletben, ami a „fogyatékossg gettóját”¹¹ felszámolva a társadalom egyenlő tagjaként tekint a fogyatékos

9 Ajbt. 1. § (3) bekezdésének 2022. XII. 31-ig hatályos szövege.

10 2011. évi CXI. tv. 1.§ (3) bekezdése: „Az alapvető jogok biztos – 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) 33. cikkének 2. pontja szerinti független mechanizmus feladatainak teljesítését.”

11 A kifejezés Könczei György DSc egyetemi tanárnak (ELTE BGGYK, Fogyatékossg és Társadalmi Részvétel Intézet), a fogyatékossgtudomány legnagyobb hazai mesterének egy korábbi megjegyzése volt. Egy 2002-ben született összegző kötetben, *A Taigetosztól az esélyegyenlőségig* címmel (Kálmán Zsófia és Könczei György) jogi, történeti, kulturális, gazdasági és politikai, sőt, orvosi szempontú elemzés született (Osiris Kiadó, Budapest 2002). A 2016-ban megjelent tanulmánykötet (Hernádi Ilona – Könczei György: Az esélyegyenlőségtől a Taigetoszig? - L'Harmattan Kft., 2016) pedig az esélyegyenlőségtől a visszafelé vezető társadalmi utakat mutatja be.

emberre. Ugyanakkor a kiemelt feladatot a CRPD 33. (2) cikkelye alapján 2023. január 1-étől a biztos hivatala látja el. A CRPD Bizottságnak a független mechanizmus hiánya okán tett többszöri felhívására 2022-ben döntött úgy a jogalkotó, hogy a segítő, védő, ellenőrző független mechanizmus az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala – önálló szervezeti egységének (vö. Főigazgatóság) – hatáskörébe kerül.

De térjünk vissza 2009-hez, amikor tehát még az újdonságnak számító egyezmény elvei alapján a fogyatékosügy új paradigmáit kószolgatva kezdtünk dolgozni, kezdetleges módszertan alapján, foghíjas tapasztalatokkal, ám annál nagyobb lelkesedéssel és lendülettel.

A kutatások keretei, vagyis az ombudsmani vizsgálatok hangsúlyai akkor is, és most is lényegét tekintve változatlanok: társadalmi részvétel, befogadás, autonómia, a nagylétszámú intézmények strukturális problémái, a gondnokság és/vagy támogatott döntéshozatal, az integrált/inkluzív oktatás (vö. speciális nevelési igény), az igazságügyi szakértő szerepe az eljárásokban, mindez a CRPD mint emberi jogi fogalomtár értelmezési tartományában. Mindazonáltal fel kellett építeni egy olyan struktúrát, ami a téma keretein belül komplementer módon tartalmaz innovatív elemeket, hiszen nem a szakági értelmezéseket/elemzéseket kellett bővíteni, hanem az alkotmányos teret kívántuk tágítani a fogyatékosügy számára.

A program tehát úgy épült fel, hogy az általános kérdésektől indulva szűkítettük a vizsgált témákat az egyedi vagy egészen speciális területekig.

Elsőként a *Közélet másképp – a fogyatékossgal élő személyek választójogának érvényesülése* címmel szinte nyomban egy nagyon provokatív közjogi kérdéseket feszegető problémával kezdett a program, majd a fizikai akadálymentesség problémáját követte az abszolút akadálymentesség kérdésköre, illetve a magánélet teljessége témakörben a gondnoksági rendszer összehasonlító kritikai elemzését végeztük el számos – kifejezetten a Polgári Törvénykönyv kodifikációját is érintő – vonatkozásban. Az ombudsmani munka egyik legjelentősebb részét mégis a fogyatékossgügy zárványa,¹² a zárt intézmények jelentik. A szociális intézményektől az IMEI-ig (Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet) terjedően olyan összefoglaló, több eseményt és jelentést tartalmazó dokumentum (kiadvány/füzet) készült (maig ezek az írások a legerősebb kritikai válaszok a fogyatékossggal élő személyek életének körülményeire), amelyből világosan kitűnik a nagylétszámú bentlakásos intézmények diszfunkcionális és a CRPD paradigmáival összeegyeztethetetlen működése.

Az állam felelőssége a fogyatékossggal élő személyek ombudsmani jogvédelme tükrében

Az ombudsman, figyelemmel a sajátos jogállására (vö. alkotmányos intézmény), a rendhagyó eljárási/vizsgálati eszközeire (ti. széles és korlátozott is egyben), a közjogi szcénában betöltött szerepére, a nem kikényszeríthető ajánlásaira, és éppen

¹² Etimológiai értelemben zárt vagy lezárt tér, átvitt értelemben elszigetelt részt jelent. A nagylétszámú bentlakásos szociális intézmények vonatkozásában absztrakt értelemben is érvényes.

ezért a további jogorvoslat lehetetlenségére, afféle unikum, inkább a segítő, támogató, mediáló (közvetítő) szerepkörben hatékony intézmény. E tekintetben a projekt vizsgálati fókuszai is, ha úgy tetszik, önkényesek, ugyanakkor a jogállami alkotmányos térben értelmezett emberi jogi aspektusból fontosak. Ebből következően vizsgáltuk a) a nagy intézmények felszámolásának körülményeit (vö. támogatott lakhatás); b) az önálló életvitel lehetőségének megteremtését, kereteit (ti. gondnokság); c) az egészségügyi ellátás elérhetőségét; d) a közösségi közlekedés akadálymentességének problémáit; e) a segítőkutyák alkalmazásának nehézségeit; f) a korai fejlesztés és a fejlesztő foglalkoztatás elérhetőségét. Megfogalmaztuk azokat az aggályokat, amelyek az alkotmányos emberi jogi igények és az állami kötelezettség metszéspontján világosan kimutathatók, ennélfogva kötelezettséget jelentenek az állam intézményrendszere számára.

Feltártuk tehát a közélet és a magánélet gondjait azzal, hogy a gondnokság intézménye olykor élethosszig megbélyegzővé válhat. Értelmeztük a fogyatékos-sággal élő emberek önrendelkezésének lehetséges megnyilvánulásait, az önálló döntéshozatal igényét és támogatásának jelentőségét, a választójog gyakorlásának problémáit, az információs és kommunikációs akadálymentesség tapasztalt hiányát, mint megannyi állami és civil feladatot.

Közélet

Mégis az első jelentős lépés volt a projekt során – figyelemmel az akkor éppen zajló Európa Parlamenti választásokra – a közéletben való részvétel kiemelése, ezzel a választójog gyakorlásának jelentőségére vonatkozó tények és aggályok elemzése, tekintve, hogy 2009-ben még kizárta ennek gyakorlását az Alkotmány (70. § (5) bek.)¹³ a cselekvőképességet korlátozó, illetve kizáró gondnokság alatt élők számára. Az egyébként a projekt éves tartamán túl is folyó szakmai diskurzusban az ombudsman azzal érvelt, hogy a fogyatékos-sággal élő emberek alapvető jogainak érvényesüléséhez szükséges – és egyetlen jó válasz a 21. században – az a paradigmaváltás, melynek egyik legfontosabb indikátora a jog- és cselekvőképesség ténybeli és jogdogmatikai megítélésének újragondolása, s ehhez a korszerű jogi környezet megalkotása. E tekintetben az egyik legfontosabb európai dokumentum (Madridi Nyilatkozat, 2002) szerint a szemléletváltás filozófiai alapja, hogy a fogyatékos emberek nem jótékonykodást, hanem esélyegyenlőséget akarnak, és a hangsúly a rehabilitációról szükségképpen áttevődik a társadalom átalakításának globális filozófiájára, amely *minden személy* (így tehát a fogyatékos ember) szükségleteinek befogadására és ellátására irányul, ideértve tehát sok más mellett a választójog gyakorlásának lehetőségét is.

Mindezeket hangsúlyozva született meg – az ombudsman által az éves projekt első jelentős lépéseként kiadott – *Memorandum*.¹⁴ Ebben a dokumentumban a fogyatékos-sággal élő emberek esély- és jogérvényesítésének elveit, az állam, valamint a civil szervezetek feladatait fogalmazta meg annak érdekében a biztos, hogy a fogyatékos-sággal élő személyeknek ne csak a megkülönböztetéstől mentes életet

¹³ Az Alkotmány helyébe 2011. április 11-én lépett hatályba Magyarország Alaptörvénye.

¹⁴ A Méltóképpen másképp – Projektfüzet 5.1. Magánéletet érintő problémák, (Szerk.: Borza Beáta – Lux Ágnes, kiadja az AJBH 2010., 167-168.o.) <https://www.ajbh.hu/documents/10180/124840/fogyatekosugyi.pdf/7749cdf2-c4da-45ca-9de3-acb348b2bbac?version=1.0&t=1362946148792>

garantálják, hanem részt vehessenek valamennyi velük kapcsolatos döntés, állami intézkedés (ideértve a jogalkotást) meghozatalában és végrehajtásában.

Magánélet

A munka további részében sem tágitottunk az alapkoncepciótól, hogy ti. legyen méltó élete a fogyatékos embernek, legyen akár otthon, akár intézményben. Vagyis állapótól függetlenül az önálló emberi minőség volt az elsődleges. Ezért rövidesen egy addig páratlan szakmai diskurzusban nyert értelmet az emberi méltósághoz való jog egyik megnyilvánulása, az önrendelkezéshez való jog. Az ombudsmani találkozó kiemelt vendége *Marianne Schulze* emberi jogi szakértő volt, akkor az ENSZ-egyezmény osztrák végrehajtó bizottságának elnöke.

A gondnokság alá helyezett személyek számát az igazságügyi tárca 2001-ben 35.000 főre becsülte. Az Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szervezete 2003-ban közel 60 ezer főt, 2009-ben több mint 67 ezer embert tartott számon. 2003-ban a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt majdnem 36 ezer ember élt, a KSH adatai szerint 2009-ben ez a szám 51.305 fő.¹⁵

Lássuk, mi a nemzetközi közösség üzenete a helyettes döntéshozó (gondnoksági) rendszerről. Az ENSZ Közgyűlése tehát 2006. december 13-án elfogadta a *Fogyatékossgal élő Személyek Jogairól Szóló Egyezményt* (CRPD), melyet a Magyar Köztársaság Országgyűlése 2007. június 25-én 337 igen szavazattal, el-lenszavazat és tartózkodás nélkül ratifikált a 2007. évi XCII. törvény elfogadásával. Az egyezmény 2008. május 3-án lépett hatályba, ezzel az azt ratifikáló tagállamoknak haladéktalanul eleget kellett tenniük az abban foglalt kötelezettségeknek. Ennek legfontosabb követelménye: „A részes államok elismerik, hogy a fogyatékossgal élő személyeket az élet minden területén másokkal azonos alapon megilleti a jog-, illetőleg cselekvőképesség” (12. cikk, 2. pont).

A Magyar Köztársaság Kormánya 2008. június 5-én az Országgyűlés elé terjesztette a T/5949. számú, a *Polgári törvénykönyvről szóló törvényjavaslatot*, mely szakít a hatályos Ptk. gondnokságra, cselekvőképességre vonatkozó szabályozásával. A javaslat már nemcsak a *Cselekvőképtelen Nagykorúak Jogi Védelméről szóló Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R(99)4-es ajánlását* és a 2001. évi XV. törvény (mely újrafogalmazta a Ptk. vonatkozó szakaszait) rendelkezéseit veszi alapul, hanem a CRPD rendelkezéseit is.

A CRPD 12. cikke nem említi a gondnokság intézményét, hanem tudatosan a *cselekvőképesség gyakorlására vonatkozó intézkedések* megfogalmazással él. Ennek a háttérben az a paradigmaváltás áll, mely elsősorban a fogyatékossgal megközelítésében jelentkezik, és ez a gondolkodásmódbeli változás jelenik meg a 12. cikkben is, hiszen az előkészítő anyagokból, valamint a 12. cikkhez fűzött kommentárokból egyértelműen kitűnik, hogy a cselekvőképesség gyakorlását segítő intézményen elsősorban a *támogatott döntéshozatalt* kell érteni. A 12. cikknek az ilyen irányú értelmezését tükrözi az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium által készített Polgári Törvénykönyvről szóló törvényjavaslat is.¹⁶

15 2023-ban a gondnokság alatt álló személyek száma 56.790 fő, ebből fogyatékossgal élő személy 20.080 fő. Forrás: https://www.ksh.hu/stadat_files/szo/hu/szo00058.html

16 A Méltóképpen másképp – Projektfüzet 5.1. Magánéletet érintő problémák, (Szerk.: Borza Beáta – Lux Ágnes, kiadja az AJBH 2010., 58-59.o.) <https://www.ajbh.hu/documents/10180/124840/fogyatekosugyi.pdf/7749cdf2-c4da-45ca-9de3-acb348b2bbac?version=1.0&t=1362946148792>

Jelen tanulmány kereteit meghaladná a gondnokság intézményével kapcsolatos kodifikációs egyeztetések tartalma, a kompenzáló lehetőségekről folyó tárgyalások sikere, ezért a szerző csupán arra hívja fel az értő olvasó figyelmét, hogy akkor is – 2009-ben –, és jelenleg is (2025-ben) számos kérdés merül fel a hazai gondnoksági rendszer működését, alkalmasságát illetően, figyelemmel a támogatott döntéshozatal intézményének rendkívül lassú beépülésére a köztudatba.

A munka során zajlott találkozókön fogyatékosügyi szakemberek és a kodifikációs munkában az elmúlt években részt vevő jogászok, valamint az ügycsoportban jártas bírók vettek részt. Valamennyien az Egyezmény szellemiségét tükröző, a komplex státuszvizsgálatot követő, pontosan meghatározott ügykörökre szóló, részleges korlátozó gondnokság intézményét preferálták. Ezzel együtt különös hangsúlyt kapott a támogatott döntéshozatal intézményének jelentősége összhangban az Egyezmény együtt-döntési paradigmájával, szemben a gondnokság helyettes-döntési intézményének stigmatizáló tényével.

Néhány héttel az ülés után az Országos Fogyatékosügyi Tanács (OFT) elnöke rendkívüli ülésen jelentette be, hogy az új Polgári Törvénykönyvről szóló országgyűlési zárószavazásra – a cselekvőképességet érintő 2:23.§ és 2:24.§ szakaszai – a korlátozó cselekvőképességre vonatkozó általános és egyéb szabályok kerülnek, a cselekvőképességet kizáró gondnokság intézménye ezzel végérvényesen megszűnhet Magyarországon.

Ésszerű alkalmazkodás

Nem megkerülhető az ésszerű alkalmazkodás intézményéről mint feltételes kötelezettségről, illetve az akadálymentességről mint feltétlen kötelezettségről néhány szót ejteni, nem túllépve az összefoglaló tanulmány kereteit.

Nos, a CRPD megalkotását jóval megelőzően a munka világából¹⁷ érkező segítő/támogató mechanizmusnak nagyobb jelentősége van ma, mint amennyi általában a közbeszédben megjelenik, voltaképpen afféle láthatatlan szövedéke társadalmunknak. A CRPD szövege laza együttműködésre hív, eszerint „az ésszerű alkalmazkodás az elengedhetetlen és megfelelő *módosításokat és változtatásokat* jelenti, amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, és adott esetben szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékossgal élő személy alapvető emberi jogainak és szabadságainak a mindenkit megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását” (CRPD, 2. cikk). Vagyis az igényelt változtatások és módosítások elmulasztása – megfelelő jogi kontextusban – megvalósítja a fogyatékos személy hátrányos megkülönböztetését (diszkrimináció). Mivel az előadás témája nem az ésszerű alkalmazkodás mint a fogyatékossgtudomány egyik alapelve volt, álljon itt csak annyi, hogy a fogyatékossgügy elveinek, paradigmáinak megértése, elfogadása és megvalósulása semmi egyéb, mint alkalmazkodás egy adott helyzethez, amely alkalmazkodás szükségképpen ésszerű. Az *ésszerű* jelző itt akár a jó kompromisszum lehetőségét is jelentheti. Az, hogy mi az aránytalan és indokolatlan terheltség egy gyenge erőforrásokkal bíró tagállamban, és ez miként értelmezhető a fogyatékos emberek számára, nyitott kérdés. Kétségtelen azonban, hogy a CRPD valamennyi részes ál-

¹⁷ Lásd a 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről 51.§ (5) bek. „A fogyatékossgal élő személy foglalkoztatása során gondoskodni kell az ésszerű alkalmazkodás feltételeinek biztosításáról.”

lama számára az észszerű alkalmazkodásnak mindenfajta állami cselekvést átható alapelveként kellene működnie. Lényegét tekintve tehát olyan, az akadályok lebontását célzó mechanizmusról beszélhetünk, amely a történelem kezdete óta az ember veleszületett igénye, mégis ezernyi traumának kell ahhoz történnie, hogy a 21. században magától értetődő legyen. (Mikola, 2017)

Zárt intézmények

A fogyatékoságügyi projekt összegzése volt az a záró konferencia, amely a projekt téziseiben szereplő alapjogi elméleti alapon nyugvó és a CRPD-ben szereplő alapvető emberi jogok hazai helyzetét tárgyalta, *Zárt ajtók – nyitott kérdések. A bentlakásos intézményektől a fogvatartás helyszínéig* témacímrel. A fogyatékosággal élő emberek intézményi ellátásának helyzetét feltáró, az eltérő körülmények, ellátások kereteit bemutató munka számos anomáliát jelzett a frissen beépülő emberi jogi megközelítés forradalmi dogmatikáját is szétfeszítő intézményi struktúra, a „totális intézmények csapdájának” elemzésével. Ehhez kapcsolódóan elemeztük az intézményi foglalkoztatás, az egészségügyi ellátás, a pszichoszociális fogyatékosággal élő embereket érintő jogkorlátozó intézkedések (lekötözés, elzárás, szedatívumok) jog- és szakszerűségét, ennek garanciáit, a gondnok és a gondnokolt kapcsolatát, a pénzbeli ellátások hátterét – mindezt a fogyatékos ember autonómiája és önrendelkezése alapján az emberi méltósághoz való jog alkotmányos rendszerében.

A bentlakásos nagy intézmények vizsgálatának két végpontja az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet (OPNI) 2009-es bezárását követően a pszichiátriai betegellátás struktúraváltásának következményeit feltáró utóvizsgálat, és a másik a fogyatékos ellátás különös zárványát képező büntetés-végrehajtási intézményeken belüli fogyatékos lét alapjogi szempontú vizsgálata. A későbbiekben – túl az éves projekt idő- és témakeretein – a pszichoszociális fogyatékoság két nagy – a fogyatékoságtudomány számára értelmezhetetlen – bentlakásos intézményét több alkalommal is vizsgálta az ombudsman, így a szentgotthárdi pszichiátriai ottont (mai nevén: Rábaparti Integrált Szociális Intézmény Vas Vármegye) és a büntetés-végrehajtás egyik legnagyobb egészségügyi intézményeként működő IMEI-t.¹⁸

Összegezve

Van az emberi méltósághoz való jognak egy, az ember személyiségét közvetlenül érintő értelmezési tartománya. A modern alkotmányok és az alkotmánybírósági esetjog az általános személyiségi jog egyik megfogalmazásaként említik az egyenlő emberi méltósághoz való jogot, és azt több tekintetben nevezik meg. Szó van a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogról, az önrendelkezés szabadságáról, az általános cselekvési szabadsághoz vagy a magánszférához való jogról, amelyek alapvető emberi jogként kötelező kellékei az emberi méltóság értelmezési tartomá-

¹⁸ A szentgotthárdi intézmény vonatkozásában ld. az OBH-228/2010., AJB-457/2012., AJB-4350/2012., AJB-4464/2014., AJB-560/2017. és a 1561/2021. számú ombudsmani jelentéseket, továbbá a fogvatartás tekintetében az AJB-1161/2009. számú jelentést.

nyának.¹⁹ Vagyis az alkotmányos érvek is amellett szólnak, hogy a fogyatékos-sággal élő emberek emberi méltósághoz való joga vonatkozásában – az ebben a rövid írásban érintett kérdések (vö. gondnokság, választójog, észszerű alkalmazkodás) között – az egyik legnagyobb deficit a nagylétszámú bentlakásos intézmények léte, amelyek nélkülöznek minden, az ember ember mivoltának megfelelő életteret, ezért meg kell szüntetni őket. (Verdes, 2009) (Az elmúlt években éppen ez indokolta az intézménykiváltási stratégia globális megszületését.)

A klasszikus²⁰ ombudsmani jogvédelem tehát a közigazgatás hibáin kívül olyan emberi jogi / alapjogi kérdések gyakorlati viszonyrendszerét vizsgálja, amit se a közigazgatási rendszer más szereplői, sem az igazságszolgáltatás aktorai nem értelmezhetnek az adott jogi helyzetet meghaladó keretben. Ebből következik az helyzet, hogy az alkotmányos jogszabályok alapján működő intézményi/közigazgatási rendszerben (vö. a jogállam funkcionális alapja a jogbiztonság alkotmányos követelménye) létezik egy olyan közigazgatási szerv (ti. az ombudsman), amely a szigorú eljárási szabályok helyett a maga sajátos, laza vizsgálati keretszabályaival teszi lehetővé – és elérhetővé – az emberi jogok védelmét. A szakirodalomban ezt a különös helyzetet afféle jogállami paradoxonként említik, amely azonban a mindenkori ombudsman szerepvállalását, a személyes tekintély jelentőségét kiemelve ellensúlyozza a közigazgatás működése törvény alá rendelésének megdönthetetlen jogállami kritériumát. (Somody, 2011). És ami az ajánlások végrehajtásának hajladóságát illeti, ugyancsak ennek a legitimációs bizalomnak a tükrében értelmezhető, tekintve, hogy nincs az ombudsmani ajánlásoknak végrehajtási kényszere. A jelentősége mégis abban áll, hogy az alkotmányos jogállami teret nagyítja és teszi értelmezhetővé, ezzel pedig világossá az alapjogok hasznát egy-egy hétköznapi ügy kapcsán.

Mindazonáltal minden jogrendszernek az Alkotmány által megtestesített alapjogi sztenderd a viszonyítási alapja, melyre való figyelemmel ítéltethető meg a jogszabályok minősége. Ha úgy tetszik, ezt a minőséget – ti. alkotmányos működést – monitorozza az ombudsman.

Ebben a munkában voltak partnerei az ombudsmannak 2009-ben a jog- és/vagy érdekvédelem területén, a civil szervezetekben és különböző állami és nem állami intézményekben dolgozó szakemberek. A nagylétszámú bentlakásos intézmények kiváltását jelentő reformot és a kevésbé „sikerese” helyettes döntéshozatali rendszer (gondnokság) CRPD-konformmá tételét a civil szektor szereplői és a fogyatékos-ságtudomány teoretikusai kezdeményezték, köztük annak egyik legkiemelkedőbb gondolkodójával, Gombos Gáborral. Ő említette az ombudsmani hivatalban szervezett egyik fogyatékos-ságügyi szakmai találkozón,²¹ hogy az alapjogokat az intézmények tették zárójelbe az üzemszerű működés biztosíthatósága miatt.

¹⁹ Lásd: 8/1990. (IV.23.) AB határozat, ABH 1990. 42, 44-45. o.

²⁰ A *klasszikus* jelző azért indokolt, mert időközben számos funkcióval, vizsgálati hatáskörrel bővült az ombudsman feladatköre, mellyel összefüggésben lásd az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi törvény 38/A.§-38/E.§, valamint a III/A. fejezet 39/A. § - 39/Q.§ közötti szabályokat.

²¹ A konferencia 2009. április 27-én volt az Országgyűlési Biztosok Hivatala Dísztermében (V. ker. Nádor u. 22.), Gombos Gábor előadása a fogyatékos-ság és cselekvőképesség összefüggésében, a választójog vonatkozásában hangzott el.

Epilógus

Az emberi méltóság morális foka minden közösség dinamikájából kiolvasható, ha az emberek közötti erkölcsi viszony alapjaként tekintünk rá. Az állami szerepvállalás, a gondoskodási kötelezettség mikéntje nem kizárólag szakmapolitikai kérdés, hanem a jogállami demokrácia indikátora. Egy jogállam működésének tapasztalatai pedig mindenkor arra figyelmeztetnek, hogy önmagában a jogállam nem intézményes rend, hanem alapvetően kulturális természetű magatartásminták összessége. (Borza, 2017) Gombos Gábor személye, tudása, kérlelhetetlen logikai magyarázatai, kérdései, tapasztalati következtetései, vívódó töprengése megkerülhetetlen a fogyatékosügy mozgalom, a tudomány és minden szakember számára. Hatása jelentős volt az előadóra/szerzőre is, mert elindított egy olyan kutatási folyamatot, amely keretében ez idő szerint a minden embert egyenlő módon megillető emberi méltósághoz való alkotmányos alapjog érvényesülését elemzi egyebek mellett a fogyatékosággal élő személyek intézményi ellátása vonatkozásában.

Irodalomjegyzék

- Borza B. Z. (2017). Kiszolgáltatott méltóság. *Magyar Jog*, 1, 11–16.
- Hernádi I. & Könczei Gy. (2017) (Eds.). *Az esélyegyenlőségtől a Taigetoszig?* L'Harmattan.
- Kálmán Zs. & Könczei Gy. (2002). *A Taigetosztól az esélyegyenlőségig*. Osiris Kiadó.
- Mikola O. (2017). A fogyatékosággal élő személyek jogvédelme a fogyatékosjogi ENSZ-egyezményben, különös tekintettel a fogyatékoság és az ésszerű alkalmazkodás fogalmára, valamint az Amerikai Egyesült Államok, az Európa Tanács és az Európai Unió kapcsolódó esetjogára. [doktori disszertáció], Pázmány Péter Katolikus Egyetem.
- Somody B. (2011). *Az ombudsman típusú jogvédelem*. ELTE Eötvös Kiadó.
- Verdes T. (2009). A ház az intézet tulajdona. *Esély*, 20(4), 92–114.

