



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

---

Ügyszám: AJB-1065/2021  
Előzmény: AJB-5879/2020

**Pataki Veronika**  
elnök

People First  
*a Társadalmi Elfogadásért*  
*Magyarországi Központi Egyesület*

pfpecs@gmail.com

Tisztelt Elnök Asszony!

Köszönöm, hogy megtisztelt a bizalmával, és szervezete nevében hivatalomhoz fordult segítségért.

Beadványában előadta, hogy az Ön által vezetett Egyesület egy zömében *fogyatékossgal élő személyekből álló civil szervezet*. Munkájuk során találkoztak azzal, hogy a COVID-19 járvány első hulláma alkalmával Egyesületük tagjai és hozzátartozói súlyos jogsértésekkel szembesültek. Álláspontjuk szerint azzal, hogy a szociális intézményekben élő nem idős, nem krónikus beteg fogyatékossgal élő emberek tömegei voltak közel három és fél hónapig elzárva a külvilágtól, az intézmények falait nem hagyhatták el és intézményen belüli mozgásuk is korlátozott volt, sérültek az érintettek alapvető jogai.

Azzal a kéréssel fordult hozzám, hogy ítéljem meg a szociális intézményekre vonatkozó COVID-19 vírus elleni védekezéssel összefüggő korlátozó intézkedések hosszának, mértékének jogszerűségét, adjak iránymutatást a döntéshozóknak annak érdekében, hogy a jövőben ne történhessen meg szükségtelen, aránytalan, ésszerűtlen, önkényes korlátozás a fogyatékossgal élő személyeket ellátó intézményekben. Kéri, hogy hivatalból indítsak vizsgálatot a népegészségügyi hatóságoknak a szociális intézményekben élőkre vonatkozó korlátozó intézkedéseivel kapcsolatban. A szükségtelen és aránytalan jogkorlátozás ugyanis súlyos egészségügyi károkat okozott számos, a vírus szempontjából nem a legkitettebb csoporthoz tartozó fogyatékos személy esetében.

Mindenekelőtt tájékoztatni szeretném Önt arról, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése szerint a biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Ugyanakkor az Ajbt.1.§ (3) bekezdése kifejezetten a fogyatékossgal élő személyek jogai érvényesülésének segítségét, védelmét, és ellenőrzését rendeli a mindenkori alapjogi biztos hatáskörébe a vonatkozó ENSZ egyezmény alapján.

Mindezekre tekintettel a következőkben szeretném Önt tájékoztatni a hivatalomban folyó – a panaszbeadványában kiemelt kérdésekre vonatkozó – aktuális munkáról, a helyzet alapjogi értékeléséről. A világjárvány merőben új helyzetet teremtett, és addig ismeretlen kihívások elé állította mind a szolgáltató intézményeket, fenntartóikat, mind az őket ellenőrző hatóságokat és a döntéshozókat is. A mértékadó tudományos konszenzus alapján a COVID-19 vírus egy rendkívül virulens kórokozó, fertőzőképessége magasabb a szezonális

influenzavírusokénál is. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatták, hogy ha egyszer a COVID-19 vírus megjelent egy bentlakásos intézményben, kontrollállása nagyon nehézkesé vált, mivel ezekben az otthonokban sok ember él szorosan együtt, és az otthonokban folyó személyes gondoskodás természetéből adódóan is szoros közelséget igényel.

A Kormány 2020. március 11-én az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében *Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki* a 40/2020. (III. 11.) kormányrendelettel. Amint arra panaszbeadványában Ön is hivatkozott, az országos tisztifőorvos 2020. március 8-án látogatási tilalmat rendelt el a fekvőbeteg és szakosított ellátást nyújtó intézményekben (a határozat szerint a tilalom a kapcsolattartás egyéb formáit nem érintette), majd 2020. március 17-étől felvételi zárlatot és kijárási tilalmat vezetett be (A határozat március 19-én kiegészült). *Az intézményt elhagyni kizárólag indokolt esetben (pl.: munkavégzés céljából, szükséges egészségügyi vizsgálatok elvégzése érdekében,) és különösen méltányolható helyzetben (közeli hozzátartozó halála esetében) az intézményvezető külön engedélyével volt lehetséges.*

Egyetértek a panaszbeadványban foglaltakkal a tekintetben, hogy a járványügyi intézkedések során az állam feladata, hogy úgy hozza meg a szükséges döntéseket, hogy eközben tiszteletben tartsa a fogyatékos személyek jogait, így a személyes szabadsághoz, egyenlő hozzáféréshez, egyenlő bánásmódhoz való jogait is. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos jog érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható (Alaptörvény I. cikk (3) bek.).

Amint arra a panaszbeadvány is kitér, a veszélyhelyzet fennállása alatt az Alaptörvény 53. és 54. cikkei szerinti *különleges jogrend* érvényesült. A különleges jogrend nem egy Alaptörvényen kívüli állapot, hanem az alkotmányos jogrend egy meghatározott formája. Ilyen helyzetben az általánoshoz képest bővebb intézkedési lehetősége van a mindenkori végrehajtó hatalomnak, a Kormánynak, a gyors és hatékony intézkedéseket leginkább bevezetni képes államhatalmi szervnek.

A szükségesség és arányosság kérdése veszélyhelyzetben is felmerül, bár némiképp eltérő módon érvényesül, mint általában. Az Alaptörvény számol azzal, hogy ilyen helyzetben az alapjogok érvényesülését, azoknak a veszélyhelyzet tartama alatt érvényesülő korlátozását az általánosan alkalmazandótól eltérő, más alkotmányos mérce szerint kell megítélni. Amint azt az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése rögzíti, különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.

Az ország területének egészére kiterjedő, a jelenlegihez hasonló időtartamban fennálló élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető helyzetre az alkotmányos jogrend története során nem volt még példa. Mindez ugyanakkor azzal is jár, hogy részletesen kidolgozott alkotmánybírói gyakorlat nem áll rendelkezésre iránymutatásul a különleges jogrend során meghozott intézkedések tekintetében alkalmazandó alkotmányossági mérce vizsgálatához. Fokozott figyelemmel és körültekintéssel kell ezért az egyes intézkedések és az egyes érintett alapvető jogok viszonyát vizsgálni.

A látogatási tilalmat és intézmény elhagyási korlátozást előíró határozatot – a visszajelzések és a járvány első hullámának tapasztalatra reagálva – többször módosította az országos tisztifőorvos. A 2020. május 18-án kelt határozat rögzítette, hogy azon intézmények esetén, ahol fennáll az intézmény elhagyási tilalom, a következő okokból kerülhet sor az intézmény elhagyására:

- indokolt esetben (pl.: munkavégzés céljából, szükséges egészségügyi vizsgálatok elvégzése érdekében),

- különösen méltányolható helyzetben az intézményvezető külön engedélyével,
- *az intézmény kertjében, udvarán történő tartózkodás céljából,*
- *fogyatékos személyek és pszichiátriai betegek ellátását biztosító szociális szakosított intézmények esetében az intézmény által szervezett napi szabadidős tevékenységek céljából.*<sup>1</sup>

A Kormány a 282/2020. (VI. 17.) számú rendeletével a járványügyi veszélyhelyzetre vonatkozó 40/2020. (III. 21.) számú rendeletét hatályon kívül helyezte, ami a szociális bentlakásos intézmények működésének normalizálódását is jelentette, az esetszámok ismételt növekedése miatt azonban az országos tisztifőorvos 2020. szeptember 8-án ismételten látogatási és intézmény elhagyási tilalmat rendelt el az ország összes szakosított ellátást nyújtó intézményében.

A 2020. szeptember 8-án kelt 42935-2/2020/EÜIG határozat szerint azon intézmények esetén, ahol fennáll az intézmény elhagyási tilalom, a következő okokból kerülhet sor az intézmény elhagyására:

- indokolt esetben (pl.: munkavégzés céljából, szükséges egészségügy vizsgálatok elvégzés érdekében),
- különösen méltányolható helyzetben az intézményvezető külön engedélyével,
- *fogyatékos személyek, pszichiátriai és szenvedélybetegek ellátását biztosító szociális szakosított intézmények esetében az intézmény által szervezett napi szabadidős tevékenységek céljából.*

A határozat rögzíti azt is, hogy *az intézmény kertjében, udvarán történő tartózkodás nem jelenti az intézmény elhagyását, ezért a kertben, udvaron történő tartózkodás korlátozása nem indokolt.*

Az országos tisztifőorvos határozatát megelőzően, 2020. augusztus 28-án az Emberi Erőforrások Minisztériuma egy figyelemfelhívást adott ki a bentlakásos szociális ellátást nyújtó intézmények és fenntartóik részére, mely szerint a járványügyi helyzetben az intézmények által meghozott szabályzatok, korlátozó intézkedések során az arányosság és szükségesség elvének érvényesülnie kell. Az intézmény tárgyi feltételei adta lehetőségeket figyelembe véve, csak valóban indokolt mértékű korlátozásokat vezessenek be. Az ellátottak kapcsolattartáshoz való joga és szabad mozgáshoz való joga indokolatlan mértékben nem korlátozható.

Az országos tisztifőorvos 2020. december 8-án kiadott dokumentumban javaslatokat fogalmazott meg, mely az intézmények részére iránymutatásul szolgál a szakosított intézményekben élő ellátottak kapcsolattartásának biztosítása és az intézmény-elhagyási tilalom tekintetében. Ebben rögzítette, hogy a járvány elleni védekezés során figyelemmel kell lenni arra, hogy a bevezetett korlátozások a bentlakásos intézményekben élők jogait a lehető legkisebb mértékben korlátozzák, és támogassák a kapcsolattartás jogának gyakorlását. 2020. december 18-án kiadott újabb látogatási és intézmény-elhagyási tilalmat elrendelő határozata a korábbiakkal azonos tartalommal határozta meg az intézmény-elhagyási tilalom alóli kivételeket, rögzítve, hogy az intézmények a *Szakosított szociális intézményekben élők kapcsolattartására vonatkozó javaslatokban* nevesített feltételek mellett biztosíthatják a gondozott személyek láthatását.

Mindezekre figyelemmel a szabályozási környezet olyan irányban módosult az első meghozott intézkedésekhez képest, mely – álláspontom szerint – a korlátozások alkotmányosságát általánosságban vizsgáló, átfogó ombudsmani vizsgálat megindítását ez idő szerint nem indokolja, azonban konkrét kérdésekben vizsgálatot folytattam, amelyek során

---

<sup>1</sup> A határozat indokolása szerint a fogyatékos személyek és a pszichiátriai betegek ellátását biztosító szakosított intézményekben egyre nagyobb feszültséget okoz a bezártság, így ezen célcsoport esetében is indokolt szabadidős tevékenység keretében az intézmény elhagyásának engedélyezése.

készült jelentésekben ajánlásokat fogalmaztam meg, melyek Hivatalom honlapján publikálásra kerültek. Engedje meg Elnök Asszony, hogy ezen megállapításokról, ajánlásokról – néhány példán keresztül – az alábbiak szerint tájékoztassam.

Már 2020 márciusában **országos látogatássorozatot** indítottam annak érdekében, hogy személyesen és munkatársaim segítségével folyamatosan nyomon követhessem a járvány megfékezése érdekében tett intézkedéseket, azok hatását. A látogatások során pedig meggyőződhettem a sérülékeny társadalmi csoportok jogainak tényleges, mindennapi érvényesüléséről, s így gyorsabban és hatékonyabban segíthetett a megoldásukban is.

A járvány miatt elrendelt veszélyhelyzet 2020. március 11. és június 18. közötti, illetve 2020. november 11-től december 31-ig fennálló időszakában összesen **72 magyarországi helyszínrre** látogattam el, melyekről a hivatalom honlapján is részletesen beszámoltam. Így az általános hatáskörömben és az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmusként eljárva egyebek mellett **13 fogyatékos személyeket ellátó intézményt, 2 javítóintézetet, 14 gyermekotthont és speciális gyermekotthont** kerestem fel. A látogatások során megbeszéléseket folytattam az intézmények vezetőivel, és megtekintettem az ott élő gyermekek, ellátottak, közepes és súlyos fogyatékossgal élő személyek életkörülményeit, továbbá megismerhettem az intézmények veszélyhelyzeti stratégiáját<sup>2</sup>.

Mindezekon túl konkrétan vizsgáltam a járvány alatt működő egészségügyi szolgáltatások elérhetőségét, a köznevelési intézmények működését, a maszkhasználat és kötelező távolságtartás fogyatékos személyeket érintő problémáit. Utóbbi esetben – a kötelező maszkviselési és távolságtartási szabályok fogyatékos személyeket érintő alkalmazásának nehézségeire – a konkrét vizsgálaton túl közleményben is felhívtam a közvélemény figyelmét<sup>3</sup>.

Mindazonáltal hivatalomban több, a COVID-19 járvánnyal összefüggő hivatalból indított vizsgálat van jelenleg is folyamatban, melyek érintik a fogyatékossgal élő személyeket ellátó intézményeket is. A jelentések kiadását követően ezek ugyancsak elérhetőek lesznek a hivatalom honlapján. ([www.ajbh.hu](http://www.ajbh.hu))

Bízom abban, hogy tájékoztatásommal a segítségére lehettem, és természetesen a jövőben is rendelkezésére állok minden olyan ügyben, amelynek vizsgálatára a hatásköri szabályok feljogosítanak.

Budapest, 2021. március 30.

Üdvözlettel:



Dr. Kozma Ákos  
az alapvető jogok biztosa

<sup>2</sup> Lásd különösen: az AJB-6826/2020., AJB-6828/2020., AJB-6853/2020., AJB-6854/2020., AJB-6899/2020., AJB-6900/2020., AJB-6901/2020., és az AJB-6904/2020. számú jelentéseket

<sup>3</sup> <http://www.ajbh.hu/kozlemenyek/-/content/qzyKPKTyQAvM/a-kivetel-erositse-a-meltosagot-az-alapveto-jogok-biztosanak-kozlemeny-az-ertelmi-fogyatekossgal-elo-emberek-specialis-helyzeterol-a-jarvanyugyi-ko>