

A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) álláspontja a T/11310. számú törvényjavaslathoz benyújtott T/11310/10. számú módosító indítványról

Az egyes szociális és munkaügyi tárgyú törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló T/11310. számú törvényjavaslathoz 2010. február 8-án az országgyűlés Ifjúsági, szociális és családügyi bizottsága által benyújtott módosító indítvány (továbbiakban: javaslat) elfogadásával a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt és a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi törvényt módosíthatja az országgyűlés. A javaslat alapját az indoklás szerint a fogyatékos személyeket elzáró tömegintézmények megszüntetésének és az emberléptékű, helyi szinten nyújtott közösségi ellátások elterjesztésének célkitűzése adja. A módosítás ennek megfelelően azt a reform-folyamatot igyekszik előre gördíteni, amelyet hazánk saját jogszabályaiban és nemzetközi egyezményekben – többek között a Fogyatékos-sággal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény elfogadásával – vállalt.

A javaslatról általában

A TASZ álláspontja szerint a módosítási javaslatban több támogatásra érdemes elem is található, ugyanakkor számos ponton nem felel meg az indoklásban foglalt célkitűzéseknek, hovatovább egy elemében a fogyatékos személyek tömegintézményei növekedésének újabb lehetőségét teremtheti meg, és továbbra is biztosítja a nagy létszámú intézmények legitimitását. A javaslatot ezért a TASZ módosítani, annak tartalmát egyértelművé tenni javasolja.

Észrevételek, javaslatok

28. §

A lakhatási forma megválasztásához való jog és a nagy létszámú intézmények legitimitációjának problémája

A javaslat felveti, de nem tisztázza egyértelműen a lakhatás megválasztásához fűződő jogok kérdését. A javaslat korábbi formájában hagyja meg a következő szakaszt a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 17. § (1) bekezdésében: „a fogyatékos személynek joga van a fogyatékos-ságának, személyes körülményeinek megfelelő – családi, lakóotthoni, intézményi – lakhatási forma megválasztásához.” A TASZ felhívja a figyelmet arra, hogy a mondatban szereplő „intézményi” kifejezés semmiképpen nem értelmezhető a nagy létszámú bentlakásos intézményi ellátáshoz való jogként, és megengedhetetlennek tartja, hogy a jogszabály szövege azt a látszatot keltse, mintha a nagy létszámú bentlakásos intézményi elhelyezést bármely személy is saját akaratából választaná lakhelyéül. A javaslat révén az esélyegyenlőségi törvényben hivatkozott Fogyatékos-ságügyi ENSZ egyezmény 19. pontja egyértelművé teszi, hogy intézményi ellátás alatt olyan közösségi szolgáltatást kell érteni, amely a fogyatékos személyek számára a helyi közösségen belüli életvitelt teszi lehetővé (ilyennek tekinthető a helyi közösségbe integrált lakóotthoni vagy az annál kevesebb személy számára lakhatást

nyújtó szolgáltatási forma), ebbe a körbe pedig a nagy létszámú intézmények nem tartoznak bele. A TASZ álláspontja szerint tehát a javaslat szövegében ellentmondás található, amennyiben az a nagy létszámú intézményi elhelyezést a fogyatékos személy által választható alternatívaként tünteti fel, miközben ugyanazon paragrafuson belül a nagy létszámú otthonokat egyértelműen elavult és kirekesztő ellátásként bemutató, korszerű szemléletű ENSZ egyezményre hivatkozik. A jogszabálynak egyértelművé kell tennie, hogy a nagy létszámú bentlakásos otthonok nem tekinthetők hosszú távon legitim ellátási formának.

Javaslat: A TASZ azt javasolja, hogy a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 17. § (1) bekezdésében foglaltakat törölje a jogalkotó, és annak helyére az Fogyatékosügyi ENSZ egyezmény 19. cikkét vagy azzal azonos célokat és elvárásokat kitűző szöveget illesszen.

A reform céldátuma

A javaslat törölné a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 29. § (5) bekezdését, amely a fogyatékos személyek tömegintézményei jelentős része megszüntetésének határidejéül 2010. január 1-ét állapította meg. A módosító javaslat szerint 2010. december 31-ig az országgyűlésnek ütemtervet kell alkotnia az intézmények kiváltásáról, és meg kell határoznia az intézményrendszer reformjának határidejét. E módosítással a jogalkotó egyfelől elismeri, hogy az elmúlt 12 évben nem készültek el a reformhoz szükséges háttér tanulmányok és elemzések, valamint az ezekre alapozható ütemtervek. Másfelől elismeri azt is, hogy nem teljesítette a civil szervezetekkel 2009. november 4-én aláírt megállapodás¹ azon pontját, amelyben vállalta, hogy 2010. január 31-ig elkészíti a reformok ütemezésének tervezetét. A TASZ álláspontja szerint e módosítással a kormány egyértelművé teszi: ebben a ciklusban már nem kíván foglalkozni a fogyatékos személyeket elzáró tömegintézmények problémájával, s a feladat megoldását a következő kormány(ok) feladatának tekinti. **Mindazonáltal a TASZ pozitív fejleménynek tartja azt, hogy az ütemterv elkészítéséhez és a kitagolás végső határidejének rögzítéséhez reális és tartható határidőt kíván rendelni a jogalkotó, és felhívja a hazai szakpolitika figyelmét arra, hogy a módosított határidőt – ellentétben a korábban rögzítettekkel – tartsa be.**

A kitagolni szándékozott intézmények köre

A javaslat értelmében a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 17. § (2) bekezdése szerint csak az ápoló-gondozó otthonok kiváltására kerülhet sor a jövőben, és csak akkor ha azok 50 főnél több személyt látnak el. A TASZ álláspontja szerint érthetetlen és nem megindokolható az, hogy a rehabilitációs célú nagy létszámú intézmények kiváltását nem tekinti céljának a jogalkotó annak ellenére sem, hogy ezekben az intézményekben az életviszonyok éppen olyan zsúfoltak és embertelenek, mint az ápolást-gondozást nyújtó intézményekben. Problematikusnak tartja a TASZ azt is, hogy a kiváltásra szánt intézmények vonatkozásában 50 fős létszámhatárt állapítana meg a jogalkotó. **A TASZ szerint minden olyan intézmény kiváltása szükséges a jövőben, amely (1) fogyatékos személyek kisebb vagy nagyobb csoportját elszigeteli a társadalomtól és egy helyen zárja össze őket, amely (2) megfosztja az érintetteket attól, hogy ellenőrzést gyakoroljanak életük felett, és amelyben (3) az intézményi rutin és az intézményi**

¹ A stratégia-alkotásról a megállapodás 1/C pontja rendelkezik. A megállapodás elérhető a TASZ honlapjáról: http://tasz.hu/files/tasz/imce/SZMM_megallapodas.pdf

hierarchia a fogyatékos személyeket alárendelt szerepekbe kényszeríti. A TASZ felhívja a figyelmet arra, hogy noha 50 fő feletti létszám esetében e feltételek messzemenően teljesülnek, mindez nem jelenti azt, hogy az ötven főnél kevesebb, de húsz főnél több ember számára lakhatást nyújtó szolgáltatások vonatkozásában az intézményi struktúrák e vonásai nem jelentkeznek.

Javaslat: A TASZ célként azt javasolja meghatározni, hogy a 20 főnél több személyt befogadó lakhatást nyújtó szolgáltatások – ápolást-gondozást nyújtó intézmények és rehabilitációs intézmények – kivétel nélkül kerüljenek kiváltásra a jövőben.

24. §

Maximális férőhelyszámok meghatározása

A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (szociális törvény) 57. § (3) bekezdésében javasolt módosítás a TASZ értelmezése szerint élesen ellentmond a módosítás kifejezett céljának, hovatovább azt a veszélyt rejti magában, hogy a nagy létszámú tömegintézmények tovább növekedhetnek. A bentlakásos szociális intézmények mindeddig legfeljebb 150 fő számára nyújthatlak lakhatást. A módosítás életbe lépése után azonban e létszámkorlát már nem az egyes intézményekre, hanem azok telephelyeire vonatkozik majd. Az intézmények különböző telephelyekre való adminisztratív szétválasztása olyan eszközt adhat a fenntartók kezébe, amellyel törvényessé tehetik azt a jelenleg törvénytelen helyzetet, hogy egy-egy intézményben akár 2-300 vagy akár ennél is több fő él együtt.

Javaslat: A TASZ azt javasolja hogy a vonatkozó mondat – „Telephellyel rendelkező szociális intézmény esetén a férőhelyszámot az ellátást nyújtó székhelyen és az egyes telephelyeken külön-külön kell vizsgálni.” – kerüljön ki a javaslatból.

24. és 27. §

Az intézmények további növekedésének megállítása

A javaslat két rendelkezés révén igyekszik megállítani a nagy létszámú intézmények további növekedését. E pontok alapvetően támogatásra érdemesek, azonban érdemes megfontolni azok módosítását és pontosítását.

1. A módosító javaslat értelmében – a szociális törvény 57. § (3) bekezdését átírva – fogyatékos személyek ápoló-gondozó otthonában 2011. január 1. után új férőhelyek csak lakóotthoni formában hozhatók létre. **A rendelkezés célja az, hogy megakadályozza az ápoló-gondozó otthonok további növekedését; az álláspontunk szerint támogatásra érdemes célnak az előírás azonban csak részben tesz eleget. A tiltást a TASZ véleménye szerint ki kell terjeszteni a rehabilitációs intézményekre is, valamint a jogszabályban rögzíteni kell azt is, hogy csak akkor hozható létre új férőhely, ha az a fogyatékos személyek lakhatását a helyi közösségbe integrált módon biztosítja.** Kifejezetten meg kell tiltani, hogy az újonnan létrejövő férőhelyek az intézménynek helyet adó ingatlan területén létesüljenek. Továbbá úgy véli a TASZ, hogy nem csak lakóotthoni formában érdemes új férőhelyeket létrehozni: a jelenlegi lakóotthoni szolgáltatásoknál kisebb – jelenleg a szociális törvényben nem szabályozott – alternatív lakóformák létesítését is lehetővé kell tenni a jogszabályban, azok tiltása ugyanis hosszú

távon szűkítheti az új szolgáltatási spektrumot. A TASZ ennek kapcsán felhívja a jogalkotó figyelmét arra, hogy a civil szervezetek és a Szociális és Munkaügyi Minisztérium között 2009. november 4-én megkötött megállapodásban a szaktárca vállalta, hogy megteremti a jelenleg a szociális törvényben nem szabályozott, a lakóotthoni ellátási formáknál kevesebb férőhelyet biztosító lakhatási formák jogszabályi kereteit. A javaslat jelenlegi formájában azonban veszélyezteti e lakóformák későbbi kialakításának törvényességét.

2. A javaslat módosítaná a szociális törvény 129. §-át; ennek értelmében címzett támogatások ezt követően csak és kizárólag az intézmények kiváltására adhatók. A TASZ üdvözli a módosítás ezen elemét, e pont egyértelműen pozitív, és véget vethet annak a gyakorlatnak, amelynek keretében a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény elfogadása óta a központi költségvetés terhére közel 23 milliárd forintot költött az állam a tömegintézmények fejlesztésére és új intézmények létrehozására.

Javaslat: a szociális törvény 57. § (3) bekezdése kapcsán a TASZ azt javasolja, hogy az ápoló-gondozó és rehabilitációs intézmények esetében új férőhelyeket csak akkor lehessen létesíteni, ha azok (1) az intézmény jelenlegi területén kívül, a helyi közösség által elfogadott lakókörnyezetben, a településbe integrált módon helyezkednek el, és (2) lakóotthoni vagy más formában legfeljebb 12 fő számára nyújtanak bentlakást.

28. §

Kiváltás – közösségi fejlesztési források terhére

A javasolt módosítás szerint 2013-ig mindösszesen 1500 bentlakásos otthoni férőhely kiváltását kell elvégezni európai uniós finanszírozással. A javaslat ezen pontja a már erre a célra elkülönített források terhére vállal kötelezettséget, amelyek a jogszabálytól függetlenül is megvalósulnának, valós kötelezettségvállalást tehát ez az elem csak látszólag jelent, s valójában nem rendel újabb forrásokat a reformhoz. **Mindazonáltal a javaslat ezen elemének pozitívuma, hogy a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által kezelt pályázati források felhasználásának módját jogszabályban is rögzíteni kívánja a jogalkotó.**

Összefoglalás

A TASZ álláspontja szerint a javaslatban egyaránt található támogatásra érdemes és elutasítandó elemek. Támogatásra érdemes az, hogy a jogalkotó gátat kíván vetni az ápoló-gondozó otthonok további növekedésének, hogy reális határidőt kíván szabni a hazai szociálpolitika számára a kitagoláshoz szükséges stratégiai előkészítő munka elvégzéséhez, és hogy az európai fejlesztési források felhasználásának célját törvényben is rögzíteni kívánja. Azonban a módosítás más elemei komoly aggályokat vetnek fel, és alááshatják az előre mutató rendelkezések megvalósításának esélyét, amennyiben továbbra is legitimálják a nagy létszámú bentlakásos otthonokat vagy azok egy részét. Mindezzel a jogalkotó bizonytalan helyzetbe hozza az intézmények fenntartóit, akik számára – noha megtehetné – nem jelöl ki egyértelmű stratégiai célokat, és egymásnak ellentmondó elemeket illeszt a jogszabályba: egyfelől lehetséges és választható szolgáltatási formaként tünteti fel a nagy létszámú intézményeket, másfelől a Fogyatékosügyi ENSZ egyezményre hivatkozik, amelynek szövegéből és szelleméből ilyen nem lehet kiolvasni. Súlyosan visszaalakítaná a TASZ, ha a nagy létszámú intézmények számára a jogalkotó olyan adminisztratív kikaput hozna létre a

módosítással, amely lehetővé tenné az intézmények adminisztratív eszközökkel való telephelyekre bontását, mindezzel pedig a tényleges szociálpolitikai reformok alól való kibújárásra ösztönözné a fenntartókat.

A TASZ azt várja a Kormánytól, hogy olyan módosítást terjesszen az Országgyűlés elé, amely (1) a nagy létszámú intézmények teljes és kompromisszumok nélküli megszüntetését és a közösségi alapú szolgáltatások elterjesztését jelöli meg céljaként, (2) megállítja minden, a fogyatékos személyek számára lakhatást nyújtó nagy létszámú bentlakásos intézmény további növekedését, végül (3) biztosítja, hogy a rendelkezésre álló források csak és kizárólag olyan szolgáltatások fejlesztésére fordítódjanak, amelyek a fogyatékos személyek számára kis létszámú keretek között, a helyi közösségbe illeszkedő életmódot biztosítanak.

A TASZ ezért a fentiek értelmében a módosítás átdolgozását javasolja.

Budapest, 2010. február 12.