

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-338/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Livia

Az eljárás megindulása

A hévízi Szent Lukács Idősek Otthonában élő néhány lakó fordult beadvánnyal az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához azt sérelmezve, hogy az otthon vezetése nem teszi lehetővé számukra, hogy az intézmény által biztosított étkeztetést – a fizetendő térítési díj mérséklésével egyidejűleg – lemondják, illetve azt eleve ne vegyék igénybe.

Tekintettel arra, hogy a panasz alapján felmerült az ellátottak alapvető jogai sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az ügyvel kapcsolatban tájékoztatást kértem a Veszprémi Főegyházmegye Érseki Hivatalától mint fenntartótól, felkértem a Zala Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályát, hogy vizsgálja ki a panaszban foglaltakat, és megkerestem az Emberi Erőforrások Minisztériumát is.

Az érintett alkotmányos jogok és elvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások térítési díjáról szóló 29/1993. (II. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)

A megállapított tényállás, beérkezett válaszok

A panaszosok előadták, hogy évek óta élnek a hévízi Szent Lukács Idősek Otthonában. 2011-ben még biztosítva volt számukra a lehetőség, hogy ne vegyék igénybe az otthon által nyújtott étkeztetést és önmaguknak főzzenek az intézményben, az ugyanis jól felszerelt, minden lakrész teakonyhával ellátott és közös használatú konyha is rendelkezésre áll. A panaszosok számára egészségük érdekében szigorú diétás étrend javasolt, amit elmondásuk szerint az intézmény korábban nem tudott maradéktalanul biztosítani, s bár az otthon álláspontja szerint jelenleg rendelkezésre áll dietetikus, a beadványokból az derült ki, hogy az étkeztetés minősége diétás szempontból kifogásolható, a lakók azt nem tudják megenni. 2011-től így önmagukra főztek, egészségi állapotuk javult is, ám a 2015. október 28-i lakógyűlésen egy addig számukra ismeretlen ügyvéd arról tájékoztatta őket, hogy a jövőben – *2015. december 1-jétől – nincs lehetőség az étkeztetés lemondására és így az élelmezés költségeinek térítési díjból történő levonására.* A teljes térítési díjat kell megfizetniük akkor is, ha nem veszik igénybe az étkezést. A panaszosok problémájukkal megkeresték az ellátottjogi képviselőt, a fenntartót és a Kormányhivatalt is.

Hivatalomhoz küldött beadványukban utaltak arra, hogy tudomásuk szerint a vonatkozó Korm. rendelet is előírja, hogy a bentlakásos intézményekben a térítési díjat az élelmezésre fordított költségekkel csökkenteni kell, ha az ellátott nem veszi igénybe az intézményi étkeztetést.

Mindezek ellenére az intézmény 2015 decemberétől megszüntette annak a lehetőségét, hogy a lakók lemondják az étkezést. A lemondás lehetőségét csak abban az esetben szándékoztak biztosítani – azaz álláspontjuk szerint a Korm. rendelet 29. § (3) bekezdése¹ csak arra az esetre vonatkozik –, ha az ellátott önhibáján kívül, valamely indoknál fogva nem veszi igénybe az étkezést pl. szondán táplálják vagy kórházi tartózkodása esetén.

¹ Korm. rendelet 29. § (3) A tartós bentlakásos intézményekben a térítési díjat az élelmezésre fordított költségekkel csökkenteni kell, ha az ellátott az intézményi étkezést nem veszi igénybe.

Az intézmény álláspontja szerint a főzés az otthonban balesetveszélyes, a pára és a szagok zavarják a többi ellátottat, valamint amennyiben gondokság alatt nem álló, de értelmileg akadályozott lakó kéri az étkezés lemondását, nem tudják számára biztosítani a biztonságos ellátást, egészségi állapota megőrzését. *A lakók szerint azonban így gyakorlatilag abban az esetben is fizetniük kell a teljes személyes térítési díjat, ha valójában nem fogyasztják el a biztosított ételmezt, az intézményvezető szerint ugyanis neki „rentábilisan kell vezetni az intézményt”.*

Az otthon arra is hivatkozott, hogy az intézmény és az ellátott között a beköltözéskor létrejött megállapodás szerint a gondozó kötelezettsége a napi háromszori étkezés biztosítása, és *ezt a szolgáltatást a gondozottnak kötelezettsége elfogadni. A megállapodás (gondozási szerződés) pedig nem ad lehetőséget az ellátás részleges igénybevételére, így arra sem, hogy a térítési díjat csak részben kelljen megfizetni.*

1. A vizsgálat során első ízben tájékoztatást kértem az intézményt fenntartó *Veszprémi Főegyházmegye Érseki Hivatalától.* Az otthon intézményvezetője megküldte a vonatkozó iratanyagot, az Érsek Úr pedig arról tájékoztatott, hogy 2016. július 7-én meglátogatta az otthont és ügyfelfogadást tartott, amelyen találkozott a panaszosokkal is. Ezt követően megtudta az intézmény vezetőjétől, hogy az érintett gondozottnak lehetőségük lenne továbbra is saját háztartást vezetni és mentesülni az étkezéssel kapcsolatos költségektől, ha aláírnák a „Gondozási szerződés (megállapodás) módosítása” c. iratot. Erre azonban nem voltak hajlandóak, mert ezzel vállalniuk kellene a jogaikkal együtt járó kötelezettségeket is: felelősségüket a saját maguk által beszerzett élelmiszerek tárolásáért, elkészítéséért, az ebből fakadó esetleges fertőzésekért, mérgezőes megbetegedésekért. Az intézmény éppen az ő kérésükre vett fel dietetikus alkalmazottat, azonban az egyik panaszos nem veszi igénybe az ő szolgálatait és az intézmény orvosát sem, ragaszkodik a régi orvosához. Az Érsek Úr utalt arra is, hogy „nagyon sok hatóság beleszól az intézmény életébe (Kormányhivatal, ÁNTSZ, Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ², Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, stb.), és nagyon nehéz az íróasztalok mellett megírni, néha egymásnak is ellentmondó előírásoknak megfelelni, miközben oda kell figyelnie a panaszbenyújtásra képtelen, de a legnagyobb törődést igénylő ellátottakra is. Megemlítette, hogy ha egy demens (senilis) személy visszautasítja a diétás nővér szolgáltatását, nem zárja el a rezsót, nem a megfelelő táplálék- és folyadékbevitelt valósítja meg, az otthon felel az üzemi balesetért, az otthon fizeti a villanyszámlát, viszi be a gondozottat a kórházba, nem a hatóságok”.

2. A *Zala Megyei Kormányhivataltól* megkeresésemben az alábbi kérdésekre vártam választ:

- szakmai álláspontja szerint van-e lehetősége az intézmény vezetésének arra, hogy általános jelleggel kizárja az étkeztetés lemondásának lehetőségét a lakók számára,
- az intézmény jelenleg biztosítja-e a jogszabály szerint előírt diétás étkeztetést,
- tudomása szerint hány ellátottat érint a fenti probléma,
- fordultak-e hasonló panasszal a hatósághoz korábban,
- az intézmény rendszeres ellenőrzései során tárt-e fel a hatóság ellátotti jogok sérelmével járó visszásságot.

A kormány megbízott arról tájékoztatott, hogy a Kormányhivatal a Szent Lukács Idősek Otthona – a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet 36. § (1) bekezdés c) pontja szerinti – rendes ellenőrzését 2015. október 20-án végezte el, mely során nem merült fel az étkeztetés lemondásával kapcsolatos probléma. A 2015. évi vizsgálat időpontjában 7 fő térítési díját csökkentették az élelmezésre fordított összeggel. Az intézményvezető azonban az ellenőrzés időpontjában jelezte, hogy 2015. december 1-jétől változtatni kíván az étkeztetés lemondására vonatkozó intézményi gyakorlaton. *A változtatásokkal kapcsolatosan a Kormányhivatal szóban tájékoztatta az intézményvezetőt az étkeztetés lemondásával kapcsolatos jogszabályi rendelkezésekről, és felhívta azok betartására. Az intézmény rendszeres ellenőrzései során a Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály korábban nem tárt fel ellátotti jogok sérelmével járó visszásságot.*

² Az OBDK 2017. január 1-jétől Integrált Jogvédelmi Szolgálat elnevezéssel az EMMI önálló szervezeti egységként működik

Az étkeztetés lemondásával kapcsolatos problémák vonatkozásában az ellátottjogi képviselőtől 2016. április 1-jén érkezett megkeresés a Főosztályhoz. A megkeresésben foglaltakat dokumentumelemzés (vonatkozó intézményi dokumentáció) és interjúzás (ellátottak, intézményvezető, ellátottjogi képviselő) módszerével vizsgálta a hatóság. Az ellátottjogi képviselő megkeresése kapcsán lefolytatott vizsgálat során az alábbi megállapításokat tették:

A vizsgálat időpontjában 4 fő nem kívánta továbbra sem igénybe venni az intézményi étkeztést, melyhez az intézmény nem járult hozzá. Az ellátottjogi képviselő által a Főosztály részére megküldött intézményi levelezésből kiderült, hogy az ügyben érintett egyik ellátott 2011. július 27-én írásban kérelmezte az étkeztetés lemondását, melyhez az intézményvezető, a gazdasági vezetővel egyetértésben, 2011. július 28-án írásban hozzájárult. Az ellátottjogi képviselő tájékoztatása szerint a többi ellátott vonatkozásban is készült hasonló írásos engedély. *Az intézmény 2011-ben tehat a vonatkozó jogszabályt betartva közös megegyezéssel hozzájárult az étkeztetés lemondásához.*

Az étkeztetés lemondásának egyik legfőbb indoka az ellátottak részéről az volt, hogy az intézmény nem megfelelően biztosította a diétás étkeztetést. Az érintett ellátottaknak speciális diétára irányuló igényük volt, melyet 2015. december 1-jétől az intézmény dietetikus szakember alkalmazásával biztosítottak látott, ezért egyoldalúan elállt a 2011. évben írásban meghozott közös megegyezéstől.

Az ügyben érintett ellátottak intézményi jogviszonyát megalapozó gondozási szerződésben csak a napi háromszori étkeztetés biztosítását rögzítették, az étkeztetés lemondásának szabályait nem. *Azonban 2011. évben az intézményvezető helyesen járt el, amikor az ellátottak által írásban kérelmezett módosításhoz írásban hozzájárult.* Az intézmény a 2015. december 1-jétől bevezetett változtatása során azonban figyelmem kívül hagyta az étkeztetés lemondásának lehetőségét biztosító jogszabályi rendelkezést, illetve a 2011-ben írásban megadott hozzájárulását, ezért az ellátottak joggal fordultak panasszal az ellátottjogi képviselőhöz.

A vizsgálat eredményeként az intézményt és fenntartóját a Kormányhivatal tájékoztatta az ügygel kapcsolatos szakmai álláspontjáról, mely szerint *az idősek otthonában élő ellátottaknak joga van az étkeztetés lemondásához függetlenül attól, hogy az intézmény biztosítja-e a diétás étkeztetést, illetve hogy a gondozási szerződése tartalmazza-e az étkeztetés lemondásának szabályait.* Felhívta a fenntartót az étkeztetés lemondásával kapcsolatos jogszabályi rendelkezések betartására, továbbá arra, hogy a jogszabály nem részletezi az étkeztetés lemondásának eljárásrendjét, ezért érdemes az ellátottakkal közösen egy feltételrendszert, eljárásrendet kialakítani az étkeztetés lemondásának megvalósításhoz, természetesen figyelembe véve az ellátottak egészségügyi állapotának megőrzését, a tűzvédelmi szabályok betartását és az intézmény tárgyi feltételei adta lehetőségeket. Felhívta továbbá az intézményvezetőt az intézményi gyakorlat felülvizsgálatára és jelezte, hogy az étkeztetés lemondásával kapcsolatosan megtett intézkedéseit, valamint az annak igénybevételére vonatkozó intézményi gyakorlatot a soron következő, 2016. szeptember 7-re tervezett rendes ellenőrzés során a Főosztály kiemelten fogja vizsgálni.

A hivatalom által megküldött panaszos beadványokkal kapcsolatban a Főosztály nyilatkozattételre hívta fel az intézmény vezetőjét. Az intézményvezető a 2016. szeptember 2-án a hatóságnak megküldött tájékoztatásában jelezte, hogy 4 fő továbbra sem kívánja igénybe venni az étkeztetést, valamint elkészült – a Főosztály által jelzetteknek megfelelően – egy *gondozási szerződés módosítás* az étkeztetés lemondásával kapcsolatosan, melyben minden az előzőekben felsorolt szempontot figyelembe vettek.

2016. július 7-én a fenntartót képviselő veszprémi érsek személyesen kereste fel az érintett ellátottakat és hívta fel őket egy közös párbeszédre az ügy megnyugtató lezárása érdekében. *Az egyeztetés során az ellátottak nem írták alá a gondozási szerződés módosítását* és 2016. szeptember 2-ig nem is tettek semmiféle visszajelzést a megállapodási szándékról, ezért továbbra is a 2015. december 1-től fennálló gyakorlatot folytatják az Intézményben az étkeztetés vonatkozásában.

Az intézmény soron következő rendes ellenőrzése során, 2016. szeptember 7-én, helyszíni ellenőrzést végzett a Kormányhivatal. A helyszíni ellenőrzés keretében a problémával érintett 4 fő panaszos ellátott, az ellátottjogi képviselő, és az intézmény vezetőjének részvételével lefolytatott egyeztetésen a panaszosok az otthon fenntartója által az étkeztetés lemondásával kapcsolatosan kidolgozott megállapodás tervezetét közösen elfogadták, mely a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően teszi lehetővé az ellátottak számára az étkeztetés lemondását.

A helyszíni ellenőrzés során megállapította a hatóság, hogy az intézmény a jogszabályban előírt diétás étkeztetést biztosítja az ellátottak részére. Az intézmény és az ellátott között fennálló jogviszony tartalmi elemeit Szocvtv. 94/C. §-ában foglaltak alapján a megállapodásban rögzítik, melyet a Polgári Törvénykönyv erre irányadó szabályinak megfelelően közös megegyezéssel módosíthatnak. A fenti jogszabály és az Szocvtv. 67. § (1) bekezdése³ alapján az intézmény napi legalább háromszori alkalommal biztosítja az ellátottak étkeztetését. A Korm. rendelet 29. § (3) bekezdése szerint a tartós bentlakásos intézményekben a térítési díjat az élelmezésre fordított költségekkel csökkenteni kell, ha az ellátott az intézményi étkeztetést nem veszi igénybe. A fenti jogszabály külön nem részletezi, hogy a tartós bentlakásos intézmények mely típusában van erre lehetőség, így a Kormányhivatal álláspontja szerint az idősek otthonában élő ellátottak részére is fennáll az étkeztetés lemondásának lehetősége. Amennyiben az ellátott jelzi az intézményvezető felé, hogy az intézményi jogviszonyát megalapozó megállapodást az étkeztetés lemondásával kívánja módosítani, a jogszabály nem ad mérlegelési jogkört sem az intézményvezetőnek, sem a fenntartónak a megállapodás módosítása tekintetében. A fenntartó, illetve az intézményvezető általános jelleggel nem zárhatja ki az étkeztetés lemondásának lehetőségét az ellátottak számára. Az étkeztetés lemondására vonatkozó jog gyakorlására vonatkozóan nem határoz meg egyéb feltételeket a jogszabály, ezért a Kormányhivatal álláspontja szerint az intézményben élő ellátott akkor is kérheti az étkeztetés lemondását, ha az intézmény biztosítja a diétás étkeztetést. Az idősek otthona típusú tartós bentlakásos intézményben élő ellátottaknak joguk van az étkeztetés lemondására, és ezen jog gyakorlása tekintetében az intézmény vezetője az étkeztetés lemondásával kapcsolatosan nem alakíthat ki szigorúbb feltételrendszert, mint amit a jogszabály lehetővé tesz, figyelembe véve természetesen az ellátottak testi épségét és az intézmény fizikai korlátait. A kormány megbízott jelezte, hogy az akkor épp folyamatban lévő rendes ellenőrzés megállapításáról a későbbiekben fog tájékoztatni.

3. A vizsgálat során 2016 novemberében a panaszosok újabb beadványukban arról tájékoztattak, hogy addig valóban nem hajlandók aláírni a módosított gondozási szerződést, amíg az ombudsmani állásfoglalást meg nem kapják ügyükkel kapcsolatban. Tudomásomra hozták azt is, hogy 2015 decemberétől jelentős térítési díj-tartozást halmoztak fel, mellyel kapcsolatban arról tájékoztatta őket az intézmény, hogy a Szocvtv. 100. § d) pontja szerint az intézményi jogviszony megszűnik a 94/C. § szerinti megállapodás felmondásával, amennyiben az ellátott, a törvényes képviselője vagy a térítési díjat megfizető személy a térítési díjfizetési kötelezettségnek nem tesz eleget, ha hat hónapon át folyamatosan térítési díjtartozás áll fenn, és az a hatodik hónap utolsó napján a kéthavi személyi térítési díj összegét meghaladja (Szocvtv. 102.§ (1) bekezdés a) pont).

2016. december 5-én a Zala Megyei Kormányhivatal kormány megbízottja arról tájékoztattott, hogy az intézmény rendes ellenőrzése lezárult. *Az intézmény működésével kapcsolatosan a személyi és tárgyi feltételek teljesítése tekintetében hiányosság, illetve jogszabályellenes gyakorlat megállapítására nem került sor, így az intézmény működésével kapcsolatosan a Kormányhivatal részéről intézkedés megtétele nem vált szükségessé.* Az eljárás lezárásakor egyúttal felhívta a fenntartót, hogy az ombudsmani vizsgálat lezárását követően a Korm. rendelet 29. § (3) bekezdésében előírtak szerint járjon el. Az otthon vezetője az ellenőrzés lezárását követően tájékoztatta a kormány megbízottat, hogy a korábban kialakított, az ellátásra vonatkozó megállapodás-tervezet az ellátottak által kifogásolt pontokban módosításra került, és a módosított változattal kapcsolatosan az ellátottak részéről további észrevétel nem merült fel. Tájékoztatásában az intézmény vezetője kitért továbbá arra is, hogy *biztosítják az ellátottaknak az étkeztetéssel csökkentett térítési díj fizetésének lehetőségét, az ellátottak azonban úgy nyilatkoztak, hogy addig nem írnak alá semmilyen megállapodást, amíg az alapvető jogok biztosja válaszáat meg nem kapják a panaszukkal kapcsolatosan.* Az ügyben érintett ellátottak továbbra sem veszik igénybe az étkeztetést, az ő esetükben a térítési díjfizetés nem változott.

A történetek ismeretében rövid úton is megkerestem további egyeztetés céljából a kormányhivatalt, mely során kiderült, hogy a megállapodás aláírásának egyik akadály, hogy nincs egyetértés az intézmény és az ellátottak között abban, hogy az étkeztetés lemondása esetén az *intézményi térítési díj* vagy a lakók által ténylegesen fizetendő *személyi térítési díj* összegét kell-e csökkenteni.

³ Szocvtv. 67. § (1) Az önmaguk ellátására nem, vagy csak folyamatos segítséggel képes személyek napi legalább háromszori étkeztetéséről, szükség szerint ruházattal, illetve textíliával való ellátásáról, mentális gondozásáról, a külön jogszabályban meghatározott egészségügyi ellátásáról, valamint lakhatásáról (a továbbiakban: teljes körű ellátás) az ápolást, gondozást nyújtó intézményben kell gondoskodni, feltéve, hogy ellátásuk más módon nem oldható meg. A 68. § (5) bekezdése szerinti személy ellátása esetén az ellátás tartalmát a 94/C. § szerinti megállapodás határozza meg.

4. Tekintettel arra, hogy a vonatkozó jogszabály pusztán a „térítési díj” csökkentéséről rendelkezik, és az egyeztetés során nyilvánvalóvá vált, hogy a jogszabály nem ad egyértelmű iránymutatást a kérdés rendezésére, indokoltnak láttam megismerni a jogalkotó álláspontját is a jogszabály értelmezését illetően. Az *Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára* arról tájékoztatót, hogy a Szocvtv. 115. § (1) bekezdése szerint az intézményi térítési díj a személyes gondoskodás körébe tartozó szociális ellátások ellenértékéként megállapított összeg, mely nem haladhatja meg a szolgáltatási önköltséget. Az intézményi térítési díj év közben egy alkalommal korrigálható. A 115. § (2) bekezdés értelmében a fizetendő térítési díj összegét (a továbbiakban; személyi térítési díj) az intézményvezető konkrét összegben állapítja meg, és arról az ellátást igénylőt a megállapodás megkötésekor írásban tájékoztatja. A személyi térítési díj nem haladhatja meg az intézményi térítési díj összegét.

Az Szocvtv. 94/E. § (3) bekezdése előírja, hogy az ellátást igénybe vevőnek joga van az intézmény működésével, gazdálkodásával kapcsolatos legfontosabb adatok megismeréséhez. Ennek teljesítése érdekében az intézmény vezetője évente tájékoztatót készít az intézmény gazdálkodásáról és azt az intézményben jól látható helyen kifüggeszti, illetve szükség esetén szóban ad tájékoztatást az ellátást igénybe vevő részére. A tájékoztató tartalmazza az intézmény működési költségének összesítését, a 115/A. § (1) bekezdése szerinti, térítésmentesen biztosított szolgáltatások kivételével az intézményi térítési díj havi összegét és az egy ellátottra jutó havi önköltség összegét.

Az intézményi térítési díj tartalmazza a napi legalább háromszori étkezés teljes összegét, hiszen a bentlakásos intézmények teljes körű ellátást nyújtanak az ellátottaknak. A bentlakásos intézmények által biztosított étkezés lemondására a Korm. rendelet 29. § (3) bekezdése vonatkozik, melynek értelmében a tartós bentlakásos intézményekben a térítési díjat az élelmezésre fordított költségekkel csökkenteni kell, ha az ellátott az intézményi étkezést nem veszi igénybe. Mivel főszabály szerint az ellátottnak az intézményi térítési díjat kell megfizetnie, így *az intézményi térítési díj az, amelyből a lemondott étkezések költségét le kell vonni.*

Tekintettel azonban arra, hogy a jelenlegi gyakorlat azt mutatja, hogy a személyi térítési díj összege az ellátottak igen kis arányánál éri el az intézményi térítési díjat, ezért a személyi térítési díj csökkentése több kérdést is felvet az államtitkár álláspontja szerint. Amennyiben a személyi térítési díj kerül csökkentésre, úgy felmerül a személyi térítési díj és az intézményi térítési díj közötti különbség kérdése, mely az ellátott esetében fizetési hátralékot okozhat. Ennek következtében az ellátott pénz- és ingatlanvagyonának terhelhetőségét, a tartásra köteles és képes személyek fizetési kötelezettségét is meg kell vizsgálni. A jelenlegi állami támogatás módszere szerint az intézmények finanszírozása nem az intézményi térítési díjra vonatkozóan kerül megállapításra. Erre való tekintettel – amennyiben az intézményi étkezést nem kívánja igénybe venni az ellátott – *a lemondás tényét egyénileg kell rögzíteni a megállapodásban.* Az államtitkár tájékoztatót arról is, hogy a kérdésre vonatkozóan – az intézmények gyakorlati tapasztalatát összegyűjtve – *további szakmai egyeztetéseket kezdeményez.*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése *a)* pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Az ombudsmani gyakorlat a közszolgáltatást végző szervek fogalomkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátást és különösen *az idősellátást nyújtó bentlakásos intézményeket*, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajb-t-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében, valamint az Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdésében, és XX. cikk (1)-(2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, valamint a testi és lelki egészséghez való jog tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – *az Abh. megállapításaival összhangban* – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően és az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

III. A vizsgálat érdemi megállapításai, következtetések

1. A szociális jogok szerteágazóak és túlmutatnak az Alaptörvény rendelkezésein, többek között nemzetközi egyezményekben rögzítettek, így az 1966-ban elfogadott a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában, amelyben az államok arra vállalkoznak, hogy a benne szereplő jogokat vagy azonnal vagy folyamatosan megvalósítják. Ezen túlmenően a Magyarországon 1999. évi C. törvénnyel kihirdetett Európai Szociális Chartában is meghatározták, hogy milyen szociális jogokat kell megvalósítani a részes államoknak. Ennek része a szociális és egészségügyi segítségre való jog, a szociális jóléti szolgáltatásból való részesülés joga, a család joga a szociális, jogi és gazdasági védelemhez. Az Alaptörvényen túl, annak alapján a szociális jogokról több más jogszabály rendelkezik. Az állam aktivitását feltételező szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogoknak a törvényekben való meghatározásával történik.⁴ Az alapjogi biztosok az ombudsman-intézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni az idős koruk, vagy az ezzel összefüggésben kialakult rossz egészségi állapotuk miatt kiszolgáltatott emberek alapjogainak, egyenlő méltóságának védelmében.

Az állam számára – legyen az jogalkotó vagy jogalkalmazó szerv – nem fakultatív feladat a rászoruló polgáraitól való gondoskodás, a felelős intézkedés a megfelelő ellátási rendszerek átgondolt működtetése, mivel a helyzet jogállami megoldása ágazati normák előírásain alapul. Az ombudsmani gyakorlatból az is következik, hogy az időskorú személyek ellátásával kapcsolatban a rászoruló emberekről való „gondoskodási” kötelezettség semmi esetre sem merülhet ki a potenciális lehetőség biztosításában.

2. A Szocvtv. 114. § (1) bekezdése szerint, ha e törvény másként nem rendelkezik, a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokért térítési díjat kell fizetni. A 115. § (1) és (2) bekezdése meghatározza, hogy az *intézményi térítési díj* a személyes gondoskodás körébe tartozó szociális ellátások ellenértékéeként megállapított összeg (a továbbiakban: intézményi térítési díj). Az intézményi térítési díjat a fenntartó tárgyév április 1-jéig állapítja meg és összege nem haladhatja meg a szolgáltatási önköltséget. A kötelezett által fizetendő térítési díj összegét (a továbbiakban: *személyi térítési díj*) az intézményvezető konkrét összegben állapítja meg, és arról az ellátást igénylőt a megállapodás megkötésekor írásban tájékoztatja. A személyi térítési díj nem haladhatja meg az intézményi térítési díj összegét. A 117. § (2) bekezdése szerint tartós bentlakásos intézményi ellátás esetén az intézményi ellátásért fizetendő személyi térítési díj meghatározása során meg kell állapítani az ellátást igénylőre vonatkozó jövedelemhányadot. Nem rehabilitációs célú lakóotthoni tartós elhelyezést nyújtó intézmények esetén a jövedelemhányad nem haladhatja meg az ellátott havi jövedelmének 80%-át. A 67. § szerint az önmaguk ellátására nem, vagy csak folyamatos segítséggel képes személyek napi legalább háromszori étkeztetéséről, szükség szerint ruházattal, illetve textíliával való ellátásáról, mentális gondozásáról, a külön jogszabályban meghatározott egészségügyi ellátásáról, valamint lakhatásáról (a továbbiakban: teljes körű ellátás) az ápolást, gondozást nyújtó intézményben kell gondoskodni, feltéve, hogy ellátásuk más módon nem oldható meg. Ápolást, gondozást nyújtó intézmény az idősek otthona, a pszichiátriai betegek otthona, a szenvedélybetegek otthona, a fogyatékos személyek otthona, valamint a hajléktalanok otthona. A Korm. rendelet 29. § (3) bekezdése rögzíti, hogy a tartós bentlakásos intézményekben a térítési díjat az élelmezésre fordított költségekkel csökkenteni kell, ha az ellátott az intézményi étkezést nem veszi igénybe. A fentiekre figyelemmel – összhangban a Kormányhivatal vizsgálatának eredményével – megállapítható, hogy a jogszabály egyértelműen rendelkezik arról, hogy a tartós bentlakásos intézmény ellátottjának joga van nem igénybe venni és lemondani az intézményi étkeztetést. E jogosultság független attól is, hogy az otthon biztosít-e diétás étkeztetést, vagy sem. Amennyiben a lemondás lehetősége a gondozási szerződésben nem szerepel, az ellátott módosításra irányuló kérelme esetén az otthonnak nincs mérlegelési lehetősége, azt el kell fogadnia és a térítési díjat az élelmezésre fordított költségekkel csökkentenie kell. Az intézmény ugyanis a jogszabályban foglaltaknál szigorúbb szabályozási feltételt nem határozhat meg a szerződés keretein belül sem. Az intézmény hivatkozott arra, hogy amennyiben erre lehetőséget biztosít, „az ellátottak biztonságos ellátása, állapotuk megtartása és egészségügyi állapotuk megőrzése felelősséggel nem vállalható”.

⁴ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

A közös konyhában történő főzés során keletkező szagok és pára zavarhatják más ellátottak nyugalmát, továbbá problémát jelent az is, hogy az önmaguk ellátásáról – egészségi, mentális vagy pszichés állapotuk miatt – biztonsággal gondoskodni nem tudó, ám gondokság alatt nem álló ellátottak az étkeztetés lemondásával súlyosan veszélyeztethetik saját egészségüket, hiszen a változatos, napi többszöri teljes értékű étkeztetésről állapotuknál fogva nem tudnak gondoskodni, az egyoldalú táplálkozásból adódó esetleges egészségügyi kockázatokat az intézmény nem vállalja fel. Ezzel kapcsolatban fontosnak tartom megjegyezni, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:8.§ (1) bekezdése szerint minden ember cselekvőképes, akinek cselekvőképességét e törvény vagy a bíróság gondnokság alá helyezést elrendelő ítélete nem korlátozza. A 2:9. § (1) és (2) bekezdései szerint semmis annak a személynek a jognyilatkozata, aki a jognyilatkozat megtételekor olyan állapotban van, hogy az ügyei viteléhez szükséges belátási képessége teljesen hiányzik. A cselekvőképtelen állapotban tett jognyilatkozat – a végintézkedés kivételével – a cselekvőképtelenség miatt nem semmis, ha tartalmából és megtételének körülményeiből arra lehet következtetni, hogy a jognyilatkozat megtétele a fél cselekvőképessége esetén is indokolt lett volna.

Arra a helyzetre, hogy a még gondnokság alatt nem álló, azonban mentális képességeinek teljes birtokában nem lévő ellátott egészségi állapotának veszélyeztetése nélkül mondhatta le az étkeztetés, ismert néhány jó gyakorlat. Ilyen lehet az is, mely szerint amennyiben az étkeztetés hiánya az ellátott életét, testi épségét, egészségét veszélyeztetné, a lemondó nyilatkozat ellenére is biztosítani kell számára az étkeztetés. E körülményről az intézményvezető dönthet az intézmény orvosa és a vezető ápoló bevonásával, és annak érdekében, hogy az eljárás garanciái biztosítottak legyenek, az étkeztetés igénybevételének szükségességét, a döntés körülményeit, az annak alapjául szolgáló tényeket és indokokat részletesen rögzíteni kell. Az intézményvezető intézkedését a döntésben résztvevők az ellátottal, törvényes képviselőjével meghatározott időszakonként (pl. negyedévente) felülvizsgálják a következő nyilatkozattétel időpontjáig. Erre az időre a csökkentés hatályát veszti.

3. A kapott tájékoztatások szerint az otthon és az ellátottak közötti egyeztetések eredményeként megszületett egy megállapodás-tervezet, mely lehetővé teszi, hogy az ellátottak ne vegyék igénybe az intézmény által biztosított étkeztetést, az a kérdés azonban továbbra is vitás, hogy az ebből eredő térítési díj csökkenés az intézményi vagy a kötelezett által ténylegesen fizetendő személyi térítési díj mérséklésével jár-e. A bentlakásos otthonokban az ellátott által fizetendő személyi térítési díj összege nem haladhatja meg a havi jövedelmének 80%-át. Főszabály szerint azonban az ellátottaknak az intézményi térítési díjat kell megfizetniük, így az Emberi Erőforrások Minisztériuma álláspontja szerint jelenleg *az intézményi térítési díjat kell csökkenteni az élelmezésre fordított költségekkel*, abban az esetben, ha a gondozott nem veszi igénybe az étkeztetést. Ahogyan arra az államtitkár is rámutatott levelében, a személyi térítési díj összege az ellátottak igen kis arányánál éri el az intézményi térítési díj összegét. Ez azt is jelenheti, hogy a(z intézményi) térítési díj csökkenése adott esetben az ellátottnál nem, vagy csak nagyon csekély mértékben jelenik meg. Másik oldalról azonban, az államtitkár tájékoztatása szerint, amennyiben a személyi térítési díjat csökkentenék az élelmezésre fordított költségekkel, az intézményi és személyi térítési díj közötti különbség az ellátott esetében fizetési hátralékot okozhat, melynek következtében az ellátott pénz- és ingatlanvagyonának terhelhetőségét, a tartásra köteles és képes személyek fizetési kötelezettségét is meg kell vizsgálni. Ezzel kapcsolatban fontosnak tartom megjegyezni, hogy a jogbiztonság és kiszámíthatóság követelménye érvényesülésének érdekében, amennyiben az ellátott nem vesz igénybe egy szolgáltatást, az ebből eredő térítési díj csökkenésnek oly módon kell megvalósulnia, hogy az érzékelhetővé váljon az ellátott, illetve a kötelezett díjfizetési kötelezettségére nézve, ne csupán formális díjcsökkentést valósítson meg. Emellett álláspontom szerint aggályos, ha egy igénybe nem vett szolgáltatás miatt bekövetkező térítési díj-csökkenés díjfizetési hátralékot alapoz meg, és végső esetben az ellátott pénz- és ingatlanvagyonát is megterhelheti, mert nem fizet egy olyan szolgáltatásért, amit nem is vesz igénybe. A fenti kérdések rendezése és az egységes jogértelmezés érdekében az államtitkár tájékoztatása szerint további egyeztetéseket kezdeményez a problémakörrel kapcsolatban. *A fentiekre figyelemmel megállapítom, hogy az a körülmény, hogy a jogszabály nem ad egyértelmű iránymutatást a bentlakásos intézményekben az étkezés lemondása esetén fizetendő térítési díj csökkentésével kapcsolatban, valamint a Szent Lukács Idősek Otthona eljárása, mely során általános jelleggel tiltotta meg az étkeztetés lemondását a lakóknak, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével kapcsolatban visszásságot okozott.*

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása, valamint jövőbeli megelőzése érdekében

- az Ajbt. 37.§ -a alapján *felkérem az emberi erőforrásokért felelős minisztert*, hogy a vizsgálat során korábban kifejtett állásfoglalása, valamint a jelentés megállapításainak megfelelően, a kérdés megnyugtató rendezése érdekében történő szakmai egyeztetések, illetve a vonatkozó jogszabály megfelelő módosítása megtörténjenek.
- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése értelmében *felkérem a hévízi Szent Lukács Idősek Otthona intézményvezetőjét és fenntartóját*, hogy a jelentésben foglalt szempontok figyelembevételével, a jövőben a jogszabály szerint járjon el abban az esetben, ha az ellátott nem kívánja igénybe venni az intézményi étkeztetést.

Budapest, 2017. május

Székely László sk.