

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2383/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Kiss Bernadett  
dr. Tóth Livia

**Az eljárás megindulása**

2014 tavaszán átfogó vizsgálatot indítottam, amelynek célja Békés megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezése volt. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) d) pontja szerint az ombudsman tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére, ennek során pedig hivatalbóli vizsgálat indítására is jogosult. Mindezek alapján a jelen vizsgálat keretében át kívántam tekinteni a Békés megyei szociális és egészségügyi intézmények, ellátó helyek működését, ezért munkatársaim felkeresték a Körösladányi Egyesített Szociális Intézményt (a továbbiakban: KESZI), és helyszíni vizsgálat keretében kértek tájékoztatást annak feladatairól, az intézmény működésének körülményeiről.

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének (OPCAT) kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: Jegyzőkönyv) hatályba lépésének eredményeként hazánkban nemzeti megelőző mechanizmusként 2015. január 1-jétől az alapvető jogok biztosa fog eljárni.

A Jegyzőkönyv 4. cikke kimondja, hogy minden részes állam köteles lehetővé tenni a látogatásokat a nemzeti megelőző mechanizmus keretében, a joghatósága és ellenőrzése alatt álló bármely helyen, ahol az embereket valamely állami hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával megfosztják vagy megfoszthatják személyes szabadságuktól. A látogatások célja az, hogy szükség esetén megerősítsék az említett személyek védelmét a kínzással és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmóddal vagy büntetésekkel szemben.

A Jegyzőkönyv alkalmazásában a szabadságelvonás mindennemű fogva tartást vagy bebörtönzést jelent, valamint egy személy elhelyezését olyan állami vagy magántulajdonú, őrizetbe vételi környezetben, amelyet az illető valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhat el. Fentiekre tekintettel jelen vizsgálat a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátására való felkészülést is szolgálta.

**Az érintett alkotmányos jogok**

- a jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény B) cikk (1): „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”];
- szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”]

**Alkalmazott jogszabályok**

- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)

- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (SzCsM r.)

### **I. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai**

1. Az országgyűlési 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. Vizsgálatom során a KESZI vezetőjétől előzetesen bekértem az intézmény házirendjét, annak szervezeti és működési szabályzatát, a fenntartói ellenőrzések dokumentációját, valamint a működéssel kapcsolatos egyéb belső szabályzatokat. Az iratok áttanulmányozása után munkatársaim 2014 áprilisában helyszíni vizsgálat alkalmával keresték fel a KESZI egységként működő idősotthont.

Az intézmény 2013. január 1-jétől működik a jelenlegi szervezeti formában, mivel a jogszabályváltozások következtében a pszichiátriai betegek otthona állami fenntartásba került (Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság fenntartásában áll), az idősotthont pedig Körösladány Város Önkormányzata tartja fenn. A bentlakásos intézményben alaptevékenységként az önmaguk ellátására nem, vagy csak folyamatos segítséggel képes személyek ápolása, gondozása, napi háromszori étkeztetése, szükség szerint ruházattal, textíliával történő ellátása, mentális gondozása, egészségügyi ellátása folyik. A KESZI más tagintézménnyel nem rendelkezik, feladatait a Szocvtv., SzCSM r. és a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevételéről szóló 9/1999. (XI. 24.) SzCsM rendelet és végrehajtási utasításai, a vonatkozó jogszabályok, a bentlakásos intézményben, idősotthoni ellátásban, családsegítésben, valamint anya- és nővédelem, labormintavétel ellátás formáiban a helyi szociális és alapszolgáltatás alapján látja el.

Az idősotthon 22 fő befogadására képes, a látogatás napján az otthonban 22 lakó élt, közülük három fő állt gondnokság alatt (2 fő cselekvőképességet részlegesen, 1 fő teljesen korlátozó gondnokság alatt). A gondozottak – az intézmény ellátási területére tekintettel – az idős körösladányi lakosok közül kerülnek ki, többségük nő (19 nő, 3 férfi).

Az intézmény a mára megszűnt bölcsőde felújított, akadálymentesített, földszintes épületében működik, kis kert tartozik hozzá. Az épületet folyamatosan modernizálják az önkormányzati költségvetési források igénybevételével, így például a melegvíz-ellátást napkollektorok felszerelésével biztosítják, és folyamatos a nyílászárók cseréje, illetve felújítása. Önálló konyha nem tartozik az intézményhez, a városi közoktatási intézmény konyhájáról látják el az időseket, a számukra előírt diétás étkeztetési szabályok figyelembe vételével. Az intézményvezető tájékoztatása szerint az otthonban ötágyas, négyágyas, kétágyas és egyágyas szobákban helyezik el a lakókat, akik a beköltözéskor magukkal hozhatják a személyes tárgyaikat, kisebb bútoraikat. A lakószobákhoz nem tartozik külön fürdőszoba (kivételez az alól az egyágyas szoba), több szobához tartozik egy-egy akadálymentes vizesblokk, ahol a nehezen mozgó lakók fürdetéséhez speciális fürdetőszék felszereléséről is gondoskodtak. Az intézmény bejárása során munkatársaim olyan egyágyas szobával is találkoztak, amelyben egy férfi ellátott élt. A szoba rendkívül kicsi és sötét volt,

szabadba nyíló ablakkal nem rendelkezett, egy üvegablak nyílt a folyosóra, melyen a közelmúltbeli festés miatt éppen nem volt függöny.

A szoba saját, szabadba nyíló ablakos fürdőszobával rendelkezett. Az épület maga egyébként tiszta, felújított, rendezett és világos. A vizsgálat idején az idősek csendes pihenőjüket töltötték, TV-t néztek, ágyaikon feküdtek.

Az otthon rugalmas napirend szerint működik, így például az igazgató beszámolója szerint a házirendben meghatározott ébresztő időpontját az egyéni gondozási szükségletekhez igazítják, a járóképes ellátottak általában fél nyolckor, a közös étkezőhelyiségben fogyasztják el a reggelijüket. Ezt követően kulturális foglalkozással, egyénre szabott kézműves tevékenységekkel, vagy más közös programmal folytatódik a nap, ebéd után pedig csendes pihenőre van lehetőség. Az otthon lakóit rendszeresen felkeresik a helyi egyházak lelkipásztorai, igény szerint végeznek lelki-gondozást, illetve az egyházi ünnepekről is közösen, többnyire kulturális műsorral egybekötve emlékeznek meg.

A lakók életkora igen magas, ezért az intézmény számára kihívást jelent a demenciával élők megfelelő gondozása, ellátása. Az intézményben 17 demens ellátott él. Számukra nincs külön terápiás foglalkozás az otthonban, de a kis létszám miatt a csoportos tevékenységek során megoldható az egyénre szabott foglalkoztatásuk.

Az otthon jó kapcsolatot ápol a lakók ellátását végző gyulai kórházzal, azonban az intézmény saját gépjárművével nem tudják biztosítani, hogy például szűrővizsgálatokra, szakrendelésekre eljussanak a gondozottak, ezért betegszállító vagy mentő igénybe vételével szállítják őket a megfelelő egészségügyi intézménybe. Az ezzel kapcsolatos betegkísérési feladatok ellátásában korábban nagy segítséget jelentettek az intézményben foglalkoztatott közhasznú munkát végző körösladányi lakosok, azonban jelenleg nincs ilyen státuszban alkalmazott munkatársa az otthonnak.

A lakók magas életkora és egészségi állapotuk miatt nem jellemző, hogy hosszabb időre elhagyják az intézményt, de látogatók fogadására a lakószobákban vagy a közösségi helyiségben korlátozás nélkül lehetőség van. A gondozottaknak a társalgóban és a közösségi térben hűtöt és ételmelegítési lehetőséget biztosítanak.

Az intézmény lakóinak nyugdíját a jogszabályi előírásoknak megfelelően kezelik, a szükséges személyes költőpénz felvétele sem ütközik akadályba. A térítési díjak fizetésével kapcsolatban az igazgató a fentiek miatt nem számolt be nehézségekről, továbbá hangsúlyozta, hogy bár az intézményben van *panaszláda* és az *ellátottjogi képviselőhöz* fordulás lehetősége is biztosított mindenki számára (összel járt az intézményben), a panaszok kezelése során törekednek a személyes megbeszélésre és a felmerült problémák gyors, hatékony megoldására. Az alkalmazottak rendelkeznek a megfelelő szakképzettséggel, a költségvetés figyelembe vételével a kötelező továbbképzési előírásokat is teljesítik, így a munkatársak között van, aki diplomás ápolói, vagy mentálhigiénés végzettséggel rendelkezik. Problémát jelent ugyanakkor a hatfős ápoló személyzet leterheltsége, azonban a kötelezően előírt létszám feletti munkatársak alkalmazását nem tudnák megoldani a jelenlegi költségvetési keretből, így műszakonként (12 órás műszak) egy fő ápoló van jelen az intézményben, továbbá a rendelkezésünkre álló információ alapján igény mutatkozna a munkatársak számára a szupervízió biztosítására is.

A gyógyszerelés személyre szabottan történik, a szolgálatban lévő ápoló adagolja a gyógyszereket, melyek a jogszabályoknak megfelelően a nővérszobában zárt szekrényben található. A településen igény lenne a házi segítségnyújtás, házi betegápolás jelenleginél szélesebb körű biztosítására, azonban a költségvetési korlátok miatt nincs lehetőség arra, hogy több munkatársat alkalmazzanak erre a tevékenységre.

A KESZI a bentlakásos intézmény mellett alapszolgáltatás keretében nyújt gyermekjóléti, családsegítő szolgáltatást, étkeztetést, házi gondozást és nappali ellátást. Új

szolgáltatásként most indult a demens nappali ellátás, melyről az igazgatónő elmondása szerint igen pozitív visszajelzések érkeznek.

Az intézményvezető beszámolt arról, hogy jelenleg a demens ellátottak tekintetében folyamatban van a korlátozó intézkedésekről szóló protokoll kidolgozása az SZCSM r. 101/A. §-a alapján, melynek egy példányát – mint munkaanyagot – munkatársaim rendelkezésére is bocsátotta. A szabályzatban általános alapelvként rögzítik, hogy a gondozottak személyes szabadságát – bármely módon – csak a *veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartású személyek esetében korlátozhatják*. Az intézkedések célja ebben az esetben az, hogy védjék az ellátottakat, azzal, hogy az intézmény alkalmazottai lehetőség szerint a veszélyeztető és közvetlen veszélyeztető állapotok megelőzésére törekedjenek, illetve a hirtelen fellépő esetekben a probléma megoldására és a kényszerítő intézkedések minimalizálására koncentráljanak. A fentiekre tekintettel a korlátozások csak a veszély elhárításához feltétlenül szükséges időtartamban és mértékben alkalmazhatóak, a veszélyeztető állapot felmérése pedig minden esetben az orvos feladata. A szakápolóknak és gondozóknak a szabályzat értelmében folyamatos jelzési kötelezettségük van az ápoltak egészségi állapotát, magatartását illetően, de a korlátozó módszereket és eljárásokat kizárólag az orvos írásbeli rendelkezése alapján lehet alkalmazni, az általa megjelölt módon és időtartamban, a dokumentációban feltüntetett oksági kritériumok alapján. Állandó orvosi felügyelet hiányában a legmagasabb szakképesítéssel rendelkező ápoló is dönthet a korlátozás alkalmazásáról, azonban ebben az esetben haladéktalanul értesíti az intézmény vezetőjét és az ellátott kezelőorvosát, aki a korlátozó intézkedéseket két órán belül jóváhagyja és utólag, 16-24 órán belül írásos dokumentációban is rögzíti. Az intézményben gondozott demens személyek esetén a szabályzat pszichés nyugtatást, farmakoterápiát, intézményen belüli elkülönítést tesz lehetővé, illetve arra is lehetőség van, hogy ezen eszközöket komplexen alkalmazzák és szükség esetén az érintettek kórházi elhelyezését kezdeményezzék. Amennyiben indokolt, a szabályzat lehetőséget ad a gondozottak mozgásának korlátozására is, azonban ez csak arra terjedhet ki, hogy az intézmény területének elhagyását megakadályozzák.

Kritikus, előre nem látható, veszélyeztető magatartással járó esetekben a gondozóknak egyénre szabott, szituációfüggő magatartás tanúsítását írják elő, így például a szabályzat rögzíti, hogy az ellátottakat nyugodt, érthető hangnemben kell tájékoztatni a cselekedetük helytelenségéről, valamint arról, hogy nem kontrollált viselkedésük miatt el fogják különíteni őket és korlátozó intézkedéseket fognak alkalmazni velük szemben. A szabályzat hangsúlyozza, hogy ebben az esetben is biztosítani kell a gondozottak számára, hogy válaszolhassanak a fenti tájékoztatásra, és a korlátozó intézkedések alkalmazásának minden esetben folyamatos felügyelettel kell együtt járnia. Mindezekről a személyzetnek pontos és világos dokumentációt kell vezetnie, vagyis törekedniük kell az elrendelt gyógyszerek szakszerű adagolására, valamint a veszélyeztető állapot lezajlása után az ellátottal közösen, a többi gondozott és a személyzet esetében pedig nagycsoporton vagy esetmegbeszélő csoporton kell feldolgozni a történeteket. A szabályzat azt is tartalmazza, hogy a demens betegek személyiségi jogait az egészségügyi ellátás és az ápoló-gondozó munka során fokozott védelemben kell részesíteni. Jogaik kizárólag akkor korlátozhatóak, ha állapotukból kifolyólag képtelenek kontrollált viselkedést tanúsítani, de a szabályzat hangsúlyozza, hogy az emberi méltósághoz való jog korlátozására ebben az esetben sincs mód. A szabályzat értelmében minden korlátozás alkalmazásáról 48 órán belül tájékoztatni kell az ellátottjogi képviselőt, továbbá 72 órán belül a rendelkezésére kell bocsátani az intézkedés dokumentációját. Az intézmény demens lakói tekintetében tehát a prevenció az elsődleges, vagyis ellátásukat egyéni gondozási terv alapján kell végezni, amely során a személyzetnek törekednie kell az ellátottak személyes szükségleteinek megfelelő szabadidős és mentálhigiénés foglalkozás biztosítására. A lakókat már az előgondozás során szóban és írásban tájékoztatják az intézmény házirendjéről és a korlátozó intézkedések szabályairól,

továbbá a korlátozó intézkedések folyamatszabályozásáról szóló rendelkezéseket az ellátottak számára is jól látható és elérhető helyen függesztik ki.

## **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 intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed. Az Ajbt. már említett 18. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján pedig a helyi önkormányzat hatóságnak minősül, így az országgyűlési biztos vizsgálati jogköre az önkormányzati tevékenység esetén is fennáll.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy az idősellátás helyzete, annak esetleges működési problémái vagy hiányosságai – különösen a kistélepüléseken – egy előre meg nem határozható, nagyobb csoport alapvető jogainak, kiemelten az élethez és emberi méltósághoz való jogainak a sérelmét idézheti elő.

### **II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer 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 alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-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.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

**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.

**2.** Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az *élethez és az emberi méltósághoz*. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően továbbra is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket. A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni.

Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége az időskorú személyek esetén kiterjed a megfelelő intézményi ellátórendszer kialakítására és a szakszerű, mindenki számára hozzáférhető ellátást nyújtó intézmények elérhetőségének biztosítására. A magánszféra védelme összefügg más alapjogokkal, így legszorosabban az emberi méltóság jogával, sőt az Alkotmánybíróság álláspontja szerint annak egyik alkotóeleme. (1115/B/1995. AB határozat)

3. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében a szociális biztonságra való jog megteremtésére való törekvés fogalmazódik meg, a „törekszik” kifejezés használatával; Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a *társadalombiztosítás* és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Megjegyzendő, hogy Magyarország vonatkozásában az Európai Szociális Karta 12. cikk (1) bekezdése kötelezően alkalmazandó, azaz a társadalombiztosításhoz való jog tényleges gyakorlásának biztosítására az egyes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy létrehozzák vagy fenntartják a társadalombiztosítás rendszerét. Az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben mondta ki, hogy a szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételekkel kapcsolatos alanyi jogok révén történik, amelyeket a törvényhozásnak kell meghatározni. [28/1994. (V. 20.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját egészítette ki annyiban, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához. [32/1998. (VI. 25.) számú határozat] A korábbi alkotmánybírósági gyakorlat alapján az egyedüli alkotmányos követelmény, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa. Látható, hogy a töretlen alkotmánybírósági gyakorlat a megélhetési minimum biztosításának kötelezettségével egyértelmű összefüggést állapított meg az emberi méltósághoz való jog érvényesülése és a szociális biztonság között, ez a jelentős, elvi kapcsolódási pedig álláspontom szerint az Alaptörvény alapján is igazolható. Lényeges felhívni a figyelmet a fentiekkel összefüggésben, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy Magyarország törekszik arra, hogy *a szociális biztonsághoz való jog tiszteletben tartását* és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Az új tételesen előírt, alkotmányi szintű állami kötelezettségvállalásból pedig – összhangban a korábbi alkotmánybírósági gyakorlattal – egy fokozottabb szerepvállalás vezethető le az idős személyek védelmével és ellátásával kapcsolatban.

### **III. A vizsgálat érdemi megállapításai, következtetések**

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, melyben az államok arra vállalkoznak, hogy a benne szereplő jogokat vagy azonnal, vagy folyamatosan megvalósítsák. 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. [28/1994. (V. 20.) AB határozat] „A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, amely a szociális biztonság megteremtése és megőrzése jegyében meghatározza az állam által biztosított egyes szociális ellátások formáit, szervezetét, a szociális ellátásokra vonatkozó jogosultság feltételeit, valamint érvényességének a garanciáit. A helyi önkormányzatok az e törvényben szabályozott ellátásokon túl saját költségük terhére egyéb ellátásokat is megállapíthatnak.” [Sári János – Somody Bernadette Alapjogok Alkotmánytan III. 261. o. Osiris Kiadó, 2008] Összességében megállapítható, hogy a Körösladányi Egyesített Szociális Intézmény a jogszabályi is szakmai előírásoknak megfelelően működik. Fontosnak tartom megjegyezni azonban az alábbiakat:

Az SzCSM r. 41. § (1) bekezdése alapján – ha e rendelet másként nem rendelkezik –, a bentlakásos intézményi lakószobában *legfeljebb négy személy helyezhető el*. Négynél több személyt egy lakószobában csak kivételesen indokolt esetben, valamint soron kívüli elhelyezésre vonatkozó igény esetén lehet elhelyezni, figyelemmel az Szocvtv. 92/K. § (5) bekezdésében megállapított korlátra. Az otthon az intézményvezető tájékoztatása szerint *ötágyas* szobával is rendelkezik, mely nem felel meg az idézett jogszabályi rendelkezésnek. Általánosságban elmondható, hogy a szobák – valószínűleg az egykori bölcsődeépületi sajátosságok miatt – egymásból nyílnak, körbejárhatóak, a belső szobákban élők csak más ellátottak szobáin keresztül tudnak közlekedni, meglehetősen kevés teret hagyva az intimitásnak. Az egyik férfi gondozott egyszemélyes „szobája” bár külön fürdőszobás, de ablaktalan, illetve a folyosóra, közösségi térre néző üveglakkal rendelkezik.

*Mindezekre figyelemmel megállapítottam, hogy a lakószobák tekintetében feltárt elhelyezési körülmények, az ellátottak emberi méltóságához való jogával összefüggésben visszásságot okoz, illetve visszásság felmerülésének veszélyét állandósítja.*

Szeretném hangsúlyozni, hogy előremutatónak tartom a korlátozó intézkedések elrendeléséről és végrehajtásának szabályairól szóló szabályzat megalkotását. Az elmúlt évek vizsgálatai, a beérkezett panaszok azt mutatják, hogy szinte minden bentlakásos intézményben – a lakók magas száma, mentális, pszichés állapota, a személyzet túlterheltsége miatt – jelentős problémát jelent az ellátottak egymás közt, illetve a személyzettel kialakuló konfliktusai, melyek szélsőséges esetben azonnali beavatkozást igényelnek. Pszichiátriai intézetek számára jogszabály által előírt kötelezettség a korlátozó intézkedések elrendelésének és alkalmazásának szabályairól szóló részletes eljárásrend kidolgozása, a dokumentum és a különféle konfliktuskezelési protokollok azonban minden esetben segítséget nyújtanak a krízishelyzetek szakszerű, a jogi garanciákat is szem előtt tartó megoldásában.

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem Körösladány Város Önkormányzatának polgármesterét, hogy a jelentésemet terjessze a Képviselő-testület elé, és kezdeményezze, hogy az önkormányzat*

- vizsgálja meg a jogszabályi követelményeknek megfelelő elhelyezési körülmények kialakításának lehetőségét;
- segítse elő, hogy – a megfelelő költségvetési forrás biztosításával, illetve szükség esetén pályázati keretek között – az intézményben továbbra is gondoskodjanak az időskorú személyek esetében személyre szabott, az egyéni szükségleteknek és a jogszabályi követelményeknek megfelelően kialakított ellátásról.

Budapest, 2014. május

Székely László sk.