

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5258/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Kiss Bernadett
dr. Tóth Livia

Az eljárás megindulása

2014 őszén Baranya megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célzó átfogó vizsgálatot indítottam. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdése *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 Baranya megyei szociális és egészségügyi intézmények, ellátó helyek működését, ezért munkatársaim felkeresték a Baptista Szeretetszolgálat Szeretetotthonát, és helyszíni vizsgálat keretében kértek tájékoztatást annak feladatairól, az intézmény működésének körülményeiről.

Az érintett alkotmányos jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*];
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog [II. cikk: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”*];
- a tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk: *„Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”*]
- szociális biztonsághoz való jog [XIX. cikk (1)-(2) bek.: *„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

- Magyarország Alaptörvénye
- 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.)

A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

1. 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. Jelen vizsgálat előzményének tekinthető az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 1998-ban lefolytatott átfogó, a jog, a szociológia és az orvostudomány szakmai szempontjait ötvöző, azonban kizárólag emberi jogi megközelítésű országos vizsgálata, mely hét, idős személyek ápolását-gondozását végző intézményre, ezen belül tíz egységre (székhelyre és telephelyre) terjedt ki.¹ A vizsgált intézmények között szerepelt az – akkor még önkormányzati fenntartású – Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Integrált Szociális Intézményének Malomvölgyi u. 21. szám alatt található idősek bentlakásos otthona is. Az 1998-as vizsgálat visszasságokat nem tárt fel az intézmény működésével kapcsolatban, megállapította azonban, hogy az intézményben nem áll rendelkezésre elkülönítő helyiség, és intim szoba. Hangsúlyozta azt is, hogy a cselekvőképtelen személyek letéti pénzkezelési gyakorlata csak akkor lehet aggálytalan, és akkor nem veszélyezteti a gondozottak tulajdonhoz való alkotmányos jogát, ha a gondozott ad megbízást pénzének kezelésére. Ezen túlmenően a vizsgálat a Házirend jogszabályoknak megfelelő átdolgozására hívta fel az intézmény vezetésének figyelmét.

3. Jelen vizsgálatom során az intézmény vezetésétől előzetesen bekértem az intézmény házirendjét, annak szervezeti és működési szabályzatát, valamint a működéssel kapcsolatos egyéb belső szabályzatokat. Az iratok áttanulmányozása után munkatársaim 2014 novemberében helyszíni vizsgálat alkalmával keresték fel – ez idő szerint már a másik fenntartó – a Baptista Szeretetszolgálat Szeretetotthonát.

A Szeretetszolgálat által működtetett idősothton egy idősellátó centrum központi telephelyeként, székhelyeként működik, két kisebb tagintézmény tartozik hozzá.

A 3 egymással összeépített épületből álló intézmény az 1980-as évektől, több lépcsőben, kifejezetten idősgondozási célokra épült Pécs külső, lakótelepekkel övezett városrészén, 2011. július 1-je óta a Baptista Szeretetszolgálat a fenntartója. Az ombudsmani hivatal munkatársait fogadó gazdasági igazgató és ápolási igazgató tájékoztatása szerint a fenntartóváltás zökkenőmentesen zajlott le, jó az együttműködésük a pécsi önkormányzattal, a helyi tömegközlekedési vállalattal (Tüke Busz Zrt.) és az egészségügyi intézményekkel, valamint a város és a megye más, hasonló profilú ellátó intézményeivel. Nagy intézményi mivoltából adódóan azonban az otthon elesik a pályázati lehetőségektől.

Az intézmény jelenleg *határozott idejű* működési engedéllyel rendelkezik, a népegészségügyi szakigazgatási szerv előírásának megfelelően azonban az épület csúszásmentes műanyagpadlóval történő burkolása megtörtént, így várhatóan a decemberi ellenőrzés alkalmával ismét határozatlan idejű működési engedélyt kaphat az intézmény. A lakók elhelyezését négy részlegesen oldották meg, amelyek két-két osztályból állnak. Egy osztályhoz a lakók egészségi állapota és gondozási szükségletének függvényében 30-80 ágy tartozik. A szobák 2-4 ágyasak, de *rendelkeznek két egyfős elhelyezésre is lehetőséget nyújtó elkülönítő helyiséggel*, amelyek kegyeleti szobaként és intimszobaként is funkcionálnak. Látogatásunkkor egyikben egy idős, fertőző beteg asszony lakott.

Az intézmény teljes mértékben akadálymentesített. A kétszintes épületek alapvetően jó állapotban vannak, bár a szerkezetből adódóan van olyan épületrész, amely néha beázik. Ennek kijavításán folyamatosan dolgoznak. A legkésőbb épült rész a legkorszerűbb. A folyosók szélesek, a szobák, foglalkoztató helyiségek tágasak, világosak. A falak mind a szobákban, mind a folyosón színesek, és az ellátottak saját kezű munkái díszítik őket. A megtekintett mellékhelyiségek szintén tiszták és rendezettek voltak.

¹ OBH 2454/1998. számú vizsgálat

Az épület egyes folyosóin kamerák találhatóak, amelyet a portaszolgálatos munkatárs folyamatosan figyel, és szükség esetén jelez az ápolóknak. Minden emeleten több foglalkoztató helyiség és gyakorlatilag minden osztályon külön ebédlő van. Az otthonban biztosított a nemdohányzók védelme is, külön szabadtéri dohányzóhelyiség van kialakítva.

Az otthonban 452 fő idős és 28 fő mozgásfogyatékos személyt látnak el, az ellátottak kb. 45%-a demens, egy részüket külön részlegesen ápolják, többségük azonban a többi gondozottal együtt él. A lakók átlagéletkora 75-85 év közötti, közülük huszonnyolcan állnak cselekvőképességet részlegesen korlátozó és ketten cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alatt. A mozgásfogyatékos részlegesen élők között 25 évestől 64 éves korig minden korosztály megtalálható. A nagyszámú lakóra 161 szakdolgozó jut (idősellátás: 141 fő, mozgásfogyatékos ellátás: 20 fő), a dolgozók nagy része (90%) megfelelő szakképesítéssel rendelkezik, a többiek folyamatos – és kötelező – továbbképzéséről az intézmény vezetése gondoskodik. Az intézmény tizenkét munkatársa jár szakápoló képzésre, a részlegvezetők valamennyien felsőfokú végzettséggel rendelkeznek (diplomás ápolók). A délelőtti időszakra, 7-15:00-ig szólóan rendelkezik szakápolási engedéllyel az otthon.

Az orvosi ellátás tekintetében az intézmény szerződéses kapcsolatban áll a Pécsi Tudományegyetemmel, heti négy órában pedig intézményi orvos látja el az időseket. A vérvételt egy négy órában foglalkoztatott munkatárs segítségével helyben meg tudják szervezni, a laborba szállítandó mintákat az intézmény gépjárműve viszi az egészségügyi intézménybe. Az otthon szerződésben áll több szakorvossal, így a lakóknak heti vagy kétheti rendszerességgel lehetőségük nyílik bőrgyógyászati, reumatológiai, kardiológiai, neurológiai és pszichiátriai rendelésre bejelentkezniük, továbbá havonta egyszer ortopéd szakorvos is felkeresi az intézményt. 2 orvosi szoba áll rendelkezésre, egyikben az intézményi orvos, a másikban a szakorvosok rendelnek.

Az otthon gépjárműveivel (5 db) megoldott a lakók szakrendelésre szállítása, ilyenkor egy ápoló és egy mentálhigiénés munkatárs kíséri a kis létszámú csoportba osztott betegeket és megvárják őket a szükséges vizsgálatok befejezéséig. A szállító járművekben kerekesszékes lakókat is tudnak szállítani, de szükség esetén betegszállítót is tudnak hívni.

Rehabilitációs csoport is működik az otthonban egy gyógytornásszal és 3 fizioterápiás szakemberrel, külön helyiségben. Szintén külön szobában magnetoterápia igénybevételére is lehetőség van. Heti rendszerességgel terápiás kutyák is látogatják az intézményt az idős ellátottak nagy örömeire.

Az otthon napirendje rugalmas, így például nincs általánosan elrendelt, korai ébresztő reggel, hanem 6-8 óra között ki-ki a szükségleteinek és igényeinek megfelelően – egyedül vagy gondozói segítséggel – készülődik a reggelire. Ekkor történik a reggeli mosdatás, öltöztetés. Az ebédet a közösségi helyiségekben fogyasztják el, azonban minden részlegesen van teakonyha, ahol a lakók saját maguk is készíthetnek ételleket. Az ágyhoz kötött ellátottak a szobáikban étkeznek. A cukorbetegség és más okok miatt kiegészítő étkezésre igényt tartó ellátottak számára biztosított a főétkezéseken kívüli kísétekzés, és az intézményben büfé is üzemel. A teakonyhák gyakran szolgálnak közösségi események helyszínéül, például névnapok, születésnapok alkalmával gyakori program a közös sütés-főzés.

Annak ellenére, hogy az otthon a városközponttól távoli településrészen van, a lakók számára nem okoz problémát az intézmény elhagyása. A Tüke Busz Zrt. ugyanis alacsonypadlós járatokat is üzemeltet, és kérésre is küld buszt, amennyiben az otthon vezetése jelzi igényét. Továbbá az intézmény és a busztársaság jó kapcsolatának köszönhetően havonta egy alkalommal az otthon rendelkezésére bocsátanak egy harminc fő szállítására alkalmas buszt, amellyel a lakók kirándulni, vagy külső programokra mehetnek. Az ellátottak szabadon fogadhatnak látogatókat szobájukban, a közösségi helyiségekben illetve a folyosókon kialakított kis beszélgető sarkokban is.

Az intézmény szobái tiszták, laminált padlósak, otthonosak, világosak, egy részükhöz erkély tartozik, azonban a szobák nem rendelkeznek önálló fürdőszobával, csak mosdó található minden egységben 2 szobát kivéve, melyekhez külön mellékhelyiség tartozik. A nemenkénti fürdő-, mellékhelyiségek száma elegendő. A lakók igényeik szerint hozhatják be beköltözéskor a személyes bútorait vagy kisebb háztartási gépeiket, így jellemző, hogy minden szobában van egy, de akár több hűtőgép és televízió, akár mikrohullámú sütő. Gyakran alakulnak ki párkapcsolatok is az otthonban, ilyen esetben a párok kétágyas szobában kapnak elhelyezést. A szobák mellett kis táblán jelzik a lakók teljes nevét, azt a nevet, ahogyan szeretik, ha szólítják őket és az érendjük megjelölését. Az intézményi várólista 240 fős, azonban szinte folyamatosan van szabad férőhely, ezért a felvételre jelentkezők előgondozása a kérelmük benyújtását követően átlagosan egy héten belül megkezdődik.

Az *intézményi térítési díjakat* jelenleg a Baptista Szeretetszolgálat Egyházi Jogi Személy szabályozza. Az intézményben az egy ellátottra jutó önköltség összege:

- időskorúak ápoló-gondozó otthoni ellátása esetén 5.496,- Ft/fő/nap, azaz 164.880,- Ft/fő/hó,
- demens betegek ápoló-gondozó otthoni ellátása esetén 5.490,- Ft/fő/nap, azaz 164.700,- Ft/fő/hó,
- fogyatékos személyek ápoló-gondozó otthoni ellátása esetén 7.170,- Ft/fő/nap, azaz 215.100,- Ft/fő/hó.

Továbbá jelenleg az intézményi térítési díj a következő:

- Ápoló-gondozó otthoni ellátás: 84.000.- Ft/hó/fő/napi 2.800.- Ft/nap/fő
- Demens betegek ápoló-gondozó otthona: 84.000.- Ft/hó/fő/napi 2.800.- Ft/nap/fő
- Fogyatékosok ápoló-gondozó otthoni ellátása: 57.000.- Ft/hó/fő/napi 1.900.- Ft/nap/fő

A napi étkezési norma 650Ft/fő.

A *térítési díj* megfizetése a lakóval a beköltözéskor kötött szerződés alapján, oly módon történik, hogy a nyugdíj átutalásakor vagy kézbesítésekor automatikusan levonják a térítési díj összegét. Ezen felül levonják a törvényi rendelkezés által előírt kötelező zsebpénz összegét. Ezt az összeget a zsebpénzkezelő munkatárs kezelheti, és a lakóval és a hozzátartozóval történt egyeztetés alapján vásárol belőle a lakó számára, számlák ellenében. A nyugdíjat ezt követően kiosztják a gondozottaknak, a fennmaradó összeg pedig letétbe kerül. A tapasztalatok szerint egyre kevesebb lakó képes megfizetni a térítési díj összegét, számukra a zsebpénzt is az intézmény biztosítja. Letétben elhelyezett pénzeszközökhöz az ellátottak bármikor hozzáférhetnek.

Az ellátást igénybevevőnek az alapgyógyszer-listán szereplő *gyógyszereket* az intézmény díjmentesen biztosítja minden lakó részére. A listán nem szereplő gyógyszerek és az inkontinencia-termékek költségét az ellátott viseli.

Az otthon biztosítja a lakók igényeinek megfelelő vallásgyakorlási lehetőségeket, az intézményt rendszeresen látogatja a baptista, a református, a katolikus és az őskeresztény egyház lelkésze, hetente istentiszteletet tartanak és a lakóknak egyéni beszélgetésre is van lehetőségük a lelkipásztorokkal.

Az otthonban minden osztályon külön ünneplik meg az *állami és egyházi ünnepeket*, rendszerint valamilyen kulturális műsorral, illetve minden esetben van nagy közös ünnepség is. A közös ünnepek mellett többek között kórus, színjátszó szakkör, kézimunka szakkör, rejtvényfejtők klubja, alkotói kör, filmklub, ültőáncör és könyvtár is színesíti a lakók hétköznapijait. Az otthon a rendezvényekre szívesen látja a hozzátartozókat is, így például a karácsonyi ünnepségre névre szóló meghívót küldenek valamennyi lakó hozzátartozójának.

Az otthonban a fenti közösségi programokon túl a lakókkal együtt szerkesztett intézményi újságot is készítenek. A saját mosoda és a térítésmentesen igénybe vehető fodrászat szintén a lakók kényelmét szolgálja.

Az otthon főzőkonyhával rendelkezik, innen szállítják a tagintézmények konyháira a napi meleg ebédet. Szükség esetén 25 féle diéta összeállítását tudják biztosítani, a heti étrendet minden alkalommal kifüggesztik a faliújságra. A folyosókon elhelyezett faliújságokon kifüggesztve látható továbbá a házirend, az ellátottjogi képviselő elérhetősége, az étlap, az érdekképviselői fórum tagjainak névsora, az aktuális foglalkozások, programok helyszíne, időpontja.

Az intézmény vezetése nem számolt be arról, hogy a lakók egymás közti vagy a lakók és a munkatársak közötti esetleges konfliktusok kezelése nehézséget okozna, mivel igyekeznek egyénre szabottan, a lehető legnagyobb figyelemmel megoldani minden felmerülő problémát. Az ellátottjogi képviselő elérhetősége és az érdekképviselői fórum működésével kapcsolatos információk mindenki számára hozzáférhetőek az egyes részlegek faliújságán. Az intézményben kidolgozták ugyan a korlátozó intézkedések elrendelésével kapcsolatos szabályzatot, de ennek alkalmazására nagyon ritkán kerül sor és ezzel összefüggésben sem érkezett panasz.

Az otthonban a súlyos demens betegek elhelyezése 40 ágyon külön folyosón (épületrészben) történik, amelynek ajtaja belépőkártyával, elektronikusan nyitható és zárható az ellátottak elkóborlását megelőzendő. Az osztályhoz tartozik egy kis kert, ahol a demens ellátottak állandó felügyelet mellett levegőzhetnek. Az intézményhez tartozó udvaron egyébiránt szabadon kertészkedhetnek a gondozottak

Haldokló lakó esetében, amennyiben ilyen igény felmerül, lehetőség van arra, hogy az elkülönítő szobában helyezték el őt, ahol a hozzátartozói akár éjszaka, korlátozásmentesen mellette tartózkodhatnak. Elhalálozás esetén az intézmény dolgozói öltöztetik fel az elhunytat, és azonnal értesítik a hozzátartozókat. A Pécsi Temetkezési Kft. szállítja el az elhunytat, a hozzátartozó pedig írásban nyilatkozik arról, hogy a temetés miként óhajtja.

A vizsgálat idején az otthon családias, barátságos, vidám hangulatot árasztott. Az idősek láthatóan jól érezték magukat, beszélések voltak, tették a dolgukat, televíziót néztek, olvastak, vagy egymással beszélgettek, sétáltak a folyosókon. Többször szóltak elismerően a gondozókról, utalva kedvességükre és segítőkészségükre.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt.² 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.

² Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)

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 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 tesztek.

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*.

Ahogy 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 klauzult, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági 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 alkotmánybíróági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel 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 Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozata értelmében a *tulajdonhoz való jog* az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénynél fogva nem őt illetik – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával.

Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványjaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat kimondta, hogy az Alkotmány a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben.

A tulajdonhoz való jog kapcsán az Alkotmánybíróság önálló, alkotmányjogi tulajdonfogalmat dolgozott ki döntéseiben [elsőként a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban], mely nem azonos teljes mértékben a magánjogi tulajdonfogalommal, helyenként szűkebb, más kérdésekben azonban tágabb annál.

Az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmével kapcsolatos határozatai körében eltérő egyfelől a tulajdon elvonása, másfelől pedig annak korlátozása tekintetében kialakult gyakorlata. [16/1991. (IV. 20.) AB határozat] A tulajdon teljes elvonására csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet, az egyéb korlátozást azonban az egyszerű közérdek is indokolhatja [64/1993. (XII. 22.) AB határozat].

A tulajdonjog tárgyát képező használat joga tipikusan olyan terület, mely csak akkor élvezi a tulajdonhoz való jog (értsd az alkotmányjogi tulajdonfogalom) védelmét, ha a korlátozás nem felel meg a szükségességi-arányossági tesztnek, vagyis ha a korlátozás nem elkerülhetetlen, ha kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan. (2299/B/1991. AB határozat)

4. 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 meghatároznia.³ 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.⁴

A korábbi alkotmánybírói 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 alkotmánybírói 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.

³ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

⁴ 32/1998. (VI. 25.) számú határozat

Az új tételesen előírt, alkotmányi szintű állami kötelezettségvállalásból pedig – összhangban a korábbi alkotmánybírói 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 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 igénybevitelükkel kapcsolatos alanyi jogoknak a törvényekben való meghatározásával történik.⁵

„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.”⁶

A már említett OBH-2454/1998. számú jelentésben megállapított hiányosságokat – különös tekintettel az elkülönítő helyiség hiányára – az intézmény vezetése orvosolta, jelenleg 2 darab egyágyas szoba biztosítja ezt a funkciót. Az otthon Házirendje tartalmazza az SzCsM r. 5.§ (3) bekezdésében előírtakat.

A letéti pénzkezeléssel, valamint az ellátottak zsebpénzkezelésével kapcsolatban az OBH-2454/1998. számú jelentésben foglaltakkal összhangban fontosnak tartom megjegyezni, hogy a gondozottak mindaddig, míg a bíróság jogerősen cselekvőképességet érintő gondnokság alá nem helyezi őket, cselekvőképes személynek minősülnek, ügyeikben önállóan dönthetnek, és ez vonatkozik a pénzügyi kérdések kezelésére is.

Hangsúlyozandó mindemellett, hogy a cselekvőképességében korlátozott személy is minden olyan ügyben érvényes jognyilatkozatot tehet, melyre tekintettel cselekvőképességét nem korlátozták, figyelemmel arra, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:22. § (2) bekezdése szerint a cselekvőképtelenség miatt nem semmis a cselekvőképtelen nagykorú által kötött és teljesített csekély jelentőségű szerződés, amelynek megkötése a mindennapi életben tömegesen fordul elő és különösebb megfontolást nem igényel.

Az intézményi pénzkezelés tehát csak abban az esetben aggálytalan, ha az nem veszélyezteti a gondozottak tulajdonhoz való alapjogát.

A fentiekből következően megállapítom, hogy a Baptista Szeretetszolgálat Szeretetotthona a jogszabályi és szakmai előírásoknak megfelelően működik, működésével kapcsolatban a helyszíni vizsgálat során alapvető joggal összefüggő visszasságot nem észleltem.

⁵ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

⁶ Sári János – Somody Bernadette Alapjogok Alkotmánytan III. 261. o. Osiris Kiadó, 2008

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy a Baptista Szeretetszolgálat Szeretetotthona működésével kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg, konkrét intézkedést nem kezdeményezek. A jövőbeni jogszerű működés érdekében felhívom a Baptista Szeretetszolgálat Szeretetotthona intézményvezetőjét, hogy továbbra is segítse elő az intézmény jogi, és szakmai szabályoknak megfelelő, az ellátotti jogok maradéktalan betartását megvalósító működését.

Budapest, 2014. december

Székely László sk.