

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2015/2014. számú ügyben**  
(Kapcsolódó ügyek: AJB-2049/2014., AJB-2082/2014., 2198/2014.)

Előadó: dr. Tóth Livia

**Az eljárás megindítása**

Négy, egymástól független, névtelen panaszbeadvány érkezett hivatalomhoz, melyek a Péceli Idősek Otthona működését, az intézményvezető által tanúsított bánásmódot sérelmezték. Tekintettel arra, hogy a beadványok alapján felmerült az ellátottak alapvető joga sérelmének gyanúja, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) alapján vizsgálatot rendeltem el. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében megkerestem és felkértem a fenntartó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot (SZGYF) és a Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalát (gyámhivatal), hogy vizsgálja ki a panaszokban foglaltakat.

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

**Az érintett alapvető jogok és elvek**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény *B* cikk (1) bekezdés: „*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, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.*”]

**A megállapított tényállás, a beérkezett válaszok**

A panaszosok közül hárman a Péceli Idősek Otthonában (2119 Pécel, Ady E. u. 8.) munkavállalóként dolgoztak. Azt sérelmezték beadványaikban, hogy az intézményvezető viselkedése, hozzáállása miatt képtelenek megfelelően végezni munkájukat. Az igazgató folyamatosan terrorizálja, megfélemlíti az ott dolgozókat, rendszeresen megalázza és becsmérli őket a lakók előtt. A dolgozók minden reggel szorongva kezdik munkanapjukat, ez pedig az ott lakók ellátására is hatással van. Az intézményvezető gyakran kirúgással fenyegetőzik, a panaszok alapján akkor is beleköt és becsmérli a munkavállalók tevékenységét, ha ők legjobb szakmai tudásuk szerint végzik azt. Előadták azt is, hogy az intézmény tulajdonában lévő dolgokat magáncélra használja, az étrendet saját ízlése szerint főzeti, és az ételeket térítés nélkül hazahordja. Többször vádolta már alaptalanul alkoholizmussal a gondozókat, munkavállalókat, ám a dolgozók állásuk, megélhetésük féltése miatt nem mernek sehol sem panaszt tenni. Ennek ellenére sokan hagyják el az intézményt.

Az igazgató hangulatingadozásai, dühkitörései olyan mértékben megnehezítik az ápolószemélyzet napi munkáját, hogy az egyébként folyamatos ápolást igénylő demens ellátottak megfelelő gondozása is veszélybe került, akik szintén feszültebbek, nyugtalanabbak.

Érkezett hivatalomhoz egy olyan beadvány is, melyben egy járókelő azt panaszolta, hogy gépkocsijával az otthon előtt elhajtva szemtanúja volt, ahogyan a bejáratnál egy civil ruhás férfi, valamint egy fehér köpenyes nő kiabálások és dulakodás közepette rángattak ki és kényszerítettek a földre egy kék autóból egy idős férfit, és együttes erővel berángatták az otthonba. Az idős férfi láthatóan kiabált és ellenkezett, mikor a panaszos elhaladt az otthon előtt, bentről kiabálás hallatszott („Ne rugdossatok, ne bántsatok!”)

Noha a munkavállalók és a munkáltató közötti konfliktusos helyzet olyan munkajogi kérdés, melyben az ombudsmannak nincs hatásköre eljárni, tekintettel arra, hogy a panaszokban foglaltak alapján a munkakörülmények, valamint az intézményvezető hozzáállása olyan mértékben megnehezíti a gondozószemélyzet munkáját, hogy az már hatással van az idős emberek gondozására, életminőségére is, a panasz ezen részével indokoltnak tartottam megkeresni a fenntartó SZGYF-et. Ezen túlmenően megkerestem és vizsgálat lefolytatására kértem fel az illetékes Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalát is.

1. A *gyámhivatal vezetője* válaszában tájékoztatott, hogy elektronikus levél formájában érkeztek panaszok Pécel város polgármesteréhez is, aki eljuttatta a levelet a Pest Megyei Kormányhivatal főigazgatójához. A főigazgató jelzése nyomán a panasz kivizsgálása céljából 2014. május 12-én a gyámhivatal helyszíni ellenőrzést tartott a Péceli Idősek Otthonában, hogy az ellátottakkal szemben tanúsított magatartással (kiabálás), illetve a részükre vásárolt minőségi élelmiszerek (édességek) gyengébb minőségűre kicserélésével kapcsolatos bejelentéseket kivizsgálja. A panaszt továbbították az intézmény fenntartójának is, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Pest Megyei Igazgatóságának, mivel az intézményvezetőre vonatkozóan a magatartását, attitűdjét, az ott dolgozókkal való bánásmódját is kifogásolja a panaszos, amelynek vizsgálata munkáltatói és fenntartói jogkörben történhet.

### ***A gyámhivatal a helyszíni vizsgálata alapján az alábbiakat állapította meg:***

#### ***A gondozottak ellátása***

Az intézmény a vonatkozó jogszabályokban és a megállapodásban szabályozott módon teljes körű ellátást nyújt. A szolgáltatások tartalma a Szocvtv. és a szakmai rendelet előírásainak megfelel. Az intézmény a szolgáltatást igénybe vevő személyek részére gondozási tervet készít, melyet az ellátott aláír. A gondozási terv tartalmazza a szakmai rendeletben előírt valamennyi kötelező elemet.

A Gödöllői Járási Hivatal Járási Népegészségügyi Intézete 2013. november 25-én tartott ellenőrzést az intézményben. Megállapította, hogy „a régi, erősen lelakott épületben jelenleg 74 fő gondozottat helyeztek el. A 12 lakószobában, valamint a megfelelő közös helyiségek hiányában *az elhelyezés nagyon zsúfolt*. A nyílászárók ugyancsak régiiek, nem jól zárnak, a padozat erősen elhasználódott, így nem takarítható megfelelően. *Akadálymentesítés csak részben biztosított*. Az intézményben főzőkonyha működik, szükség szerinti diétát biztosítani tudják a lakók részére. A körülményekhez képest, a dolgozók igyekeznek mindent megtenni a lakók megfelelő ellátásáért.”

A gyámhivatal – az átfogó ellenőrzés alkalmával – az intézmény tárgyi feltételeinek tekintetében megállapította, hogy *az intézmény egyes szobáiban túlszűfolttság jellemző, van olyan lakószoba, ahol 9-10 fő ellátottat helyeztek el. Az otthonban egy ellátottra átlag 4,6 m<sup>2</sup> jut. 12 lakószobából mindösszesen 2 lakószobában biztosított a szakmai rendelet által előírt 6 m<sup>2</sup> lakóterület ellátottanként, azonban ezekben a szobákban is 5 fő ellátottat helyeztek el. A lakószobák ilyen mértékű túlszűfolttsága miatt kétséges, hogy pihenésre milyen módon van lehetőségük az ellátottaknak a zsúfolttság és a tárgyi körülmények miatt.*

A hatósági ellenőrzés során megállapították továbbá, hogy az intézményben, a tárgyi feltételek tekintetében nem biztosítottak a személyi tisztálkodás szakmai rendelet által előírt feltételei sem, az „A” épületben nincs megfelelő számú mellékhelyiség, valamint a zuhanyzók száma nem elegendő – 10 ellátottra legalább egy fürdőkád vagy zuhanyzó, nemenkénti illemhely biztosítása szükséges. Fentiek miatt a fenntartót végzésben felszólították, hogy az akadálymentesítés folytatására és a tárgyi feltételek javítására készítsen tervet, amelyet a fenntartó gyámhivatalnak megküldött.

#### *Költőpénz*

Az ellátottak költőpénzének kezelése megfelelően nyilvántartott és dokumentált (a költőpénz kezelése részletesen van szabályozva a házirendben). Az intézményben élők költőpénzének kezelését a fenntartó utoljára 2013-ban vizsgálta és hiányosságot nem tárt fel. Az ellenőrzés idején – a szociális nővér tartós távolléte miatt – az ellátottak „ellátmányát” az intézményben készleten lévő termékekből biztosították. Az intézményvezető a vizsgálat során előadta, hogy 2013 decembere óta mulasztásokra derült fény az intézményben végzett ápolási-gondozási munka területén, ezért a főnővéri teendőket 2001. január 1. óta ellátó kolléganő megbízását visszavonta, és átszervezést hajtott végre a teljes ápolási-gondozási munka területén. Az intézményvezető jegyzőkönyvbe foglaltan nyilatkozott, hogy nem fordult elő, hogy az ellátottak részére vásárolt ellátmányból saját célra elvett volna bármit, illetve nem fordult elő, hogy gyengébb minőségűre cserélték volna ki azokat.

A gyámhivatal által lefolytatott vizsgálat az ellátottak részére elkövetett jelentős érdeksérelemmel járó mulasztást nem tárt fel. A kapott tájékoztatás szerint azonban az intézményvezető nem tudott pontos tájékoztatást adni a költőpénzek tekintetében arra hivatkozva, hogy azokat a főnővér kezeli, aki betegállományban van. Erre figyelemmel a gyámhivatal a fenntartóhoz fordult, aki belső gazdasági vizsgálatot rendelt el.

#### *Az intézmény szabályzatai*

Az intézmény rendelkezik Szakmai programmal, Szervezeti és Működési Szabályzattal és Házirenddel, valamint az SzCsM rendelet 1. számú mellékletében előírt szabályzatokkal:

A Házirend kötelező tartalmi elemeit áttekintve megállapították, hogy az tartalmazza a szakmai rendelet által előírt valamennyi kötelező elemet, azonban a veszélyeztető tárgyak köre, illetve ezek birtoklásának feltételeire, illetve ellenőrzésére vonatkozó szabályozás túl általános, ezért a szabályozás pontosítása érdekében javasolták, hogy nevesítsék azokat a tárgyakat, amelyeket az intézménybe tilos bevinni.

#### *Panaszkezelés*

Az intézményben új ellátottjogi képviselő van, ő azonban még nem jelentkezett és nem tett látogatást az otthonban, így a helyszíni vizsgálat idején az intézményvezető nem tudott tájékoztatást adni arról, hogy ki az intézmény ellátottjogi képviselője.

Az intézményvezetőnek jellemzően szóban tesznek panaszt az ellátottak. A panaszok többsége az étellel, elhelyezéssel kapcsolatos. A súlyosabb panaszokat az átadófüzetben dokumentálják. Írásban benyújtott panasz esetén az intézményvezető tizenöt napon belül a panasztevőt írásban értesíti a panasz kivizsgálásának eredményéről.

Nyilvántartott, írásban benyújtott panasz az elmúlt időszakban egy esetben fordult elő, amelyben az intézményben dolgozó egyik ápolóra vonatkozóan jelezték, hogy „nem kedves”. Korábban az intézményvezető és a főnővér között jó kapcsolat volt, így az intézményvezető nem közvetlenül az ellátottaktól, hanem a főnővértől értesült a problémákról.

Az intézményvezető nyilatkozata alapján, az intézményben az ápoló-gondozó személyzet tagjai között veszekedésszerű konfliktusok nem történtek ellátottak jelenlétében. A konfliktusok kezelésében az intézményvezető önállóságot vár el a dolgozóktól, de 2013 decembere óta több munkaértekezletet hívott össze, mivel a problémákat nyíltan, személyes megbeszélés útján szeretné megoldani annak érdekében, hogy később e miatt ne alakuljon ki feszültség a dolgozók között.

Az intézményvezető elmondása szerint a főnővér leváltása, a dolgozók munkájának fokozottabb ellenőrzése, a szakmai munka újraszabályozására tett kísérlete az elmúlt 3 hónapban konfliktusokat eredményezett. A leváltott főnővér – az intézményvezetővel és a volt beosztottjaival való feszült kapcsolata miatt – betegállományba került. A másik panaszos is hasonlóan a betegállományt választotta az intézményvezetővel való konfliktus rendezése során. Az intézményvezető a munkatárssal való konfliktusokat a megnövekedett elvárással magyarázta.

#### *A panaszban említett bántalmazás esete*

Az intézményvezető a fenntartót 2014. március 2-án elektronikus levélben tájékoztatta az intézményben történt rendkívüli eseményről; fenntartói intézkedést a probléma megoldásához nem tartott szükségesnek igénybe venni.

Aznap az intézményből hozzájárulás és bejelentés nélkül távozott az érintett ellátott, aki cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt áll. Már többször előfordult, hogy ha kíséret nélkül távozott el, akkor ittas állapotban tért vissza az otthonba. Ilyenkor agresszív vált. Az eltűnés időpontjában a műszakban lévő gondozónő a férje segítségét kérte, aki autóval az eltűnt ellátott keresésére indult. A korábbi lakcímének szomszédságában találta meg, ahol alkoholt fogyasztott. Az intézménybe nem akart visszatérni, ezért már ott a szomszéd segítségét kellett kérni, hogy az autóba beszálljon. Az ellátottnál lévő két szatyorban jelentős mennyiségű alkoholt és egy kannát találtak, melyben 5 liter benzin volt. A gondozott kinyitotta és leöntötte vele a műszakos gondozónőt, majd meg akarta gyújtani gyufával. Az intézménybe történő behozatal közben dulakodás történt az ellátott és a gépkocsiban vele utazó gondozónő és férje között. Az intézménybe érve, a többi gondozónő segítségével megakadályozták, hogy a benzines kanna tartalmát szétlocsolja az intézményben. Nyugtató injekciót kapott, de a nála lévő italokat nem adta át, és amikor megpróbálták tőle elvenni azokat, megtámadta a gondozónőket. A műszakban dolgozó gondozónők kihívták a rendőrséget és a tűzoltóságot. A rendőrség értesítette a mentőket, akik a gondozottat a Baleseti Intézetbe, onnan pedig a toxikológiai osztályára szállították. Súlyos, maradandó személyi sérülés nem történt.

Az ügyben feljelentést nem tettek. A gondnokkal történt egyeztetést követően, az ellátottat a fenntartó egy másik intézménybe (szervedélybetegek otthonába) helyezte át. Az intézményben 29 fő súlyosan demens lakó él. Az intézményvezető által tett jegyzőkönyvi nyilatkozatban foglaltak alapján, a gyámhivatal rendelkezésére bocsátott iratok alapján, hatósági intézkedés megtételére nem került sor.

**2. A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság főigazgatója** válaszában arról tájékoztattott, hogy soron kívüli belső ellenőrzést rendelt el annak kivizsgálása érdekében, hogy a panaszlevelekben megfogalmazott, objektív módon ellenőrizhető tevékenységek (élelmezés, ellátotti pénzeszköz-kezelés) ellátása a jogszabályoknak és a belső szabályzatoknak megfelelően történt-e.

Az *élelmezéssel* kapcsolatban az SZGYF ellenőrzése az étkeztetéshez kapcsolódó nyilvántartásokban, dokumentumokban tapasztalt hiányosságokat (pl. kivét füzet vezetése, értékforgalmi lista, a számlákon a teljesítésigazolás). A konyha számára az elmúlt 3 évben nem történt eszközbeszerzés.

Az intézmény rendelkezik raktárral, raktárosi munkakörrel azonban nem. A főigazgatóság megállapította azt is, hogy a konyha működése nem felel meg maradéktalanul a HACCP előírásainak, a hozzátartozó dokumentáció naprakész vezetése nem biztosított, az ételmezésvezető nem ellenőrzi az étkeztetést, tálalást.

Az intézmény rendelkezik *letétkezelési* szabályzattal, a pénzkezelési szabályzat 2013 májusában lépett életbe, a szabályzatokhoz azonban nem készült megismerési nyilatkozat. Az ellenőrzés megállapította, hogy a letételszámolási íveket vezetik, azonban azok az ellenőrzés időpontjában nem voltak naprakészek. A letétkezelési szabályzatban előírt különböző nyilvántartások vezetése hiányos, kaotikus, így több esetben nem készültek személyes leltárak az ellátottak felvételekor, elhalálozásakor, kilépéskor, új ruhanemű beszerzésekor, vagy azokat nem egészítették ki. Előfordult, hogy az újonnan felvett ellátott nagyobb összegű készpénzzel érkezett az intézménybe, amelyet a letéti kartonra nem vezettek fel, pénztárba nem bevételtek, betétkönyvben nem helyezték el, a későbbiekben ennek az összegnek a felhasználását bizonylatolás nélkül, feljegyzésekkel (az ellátott által is aláírva) dokumentálta a szociális nővér. Az intézmény vezetője csak 2014 májusában rendelte el, hogy a költőpénzt személyre szabva kell kezelni, tárolni és abból vásárolni, a számlákat nyilvántartani, a pénzmozgást kartonon vezetni, az ellátottakkal, hozzátartozókkal egyeztetni. A rendelkezésre álló ellenőrzési idő rövidege miatt a belső ellenőrzés során a 2014. évben keletkezett bizonylatokat szűrőpróbaszerűen ellenőrizték, ugyanakkor az ellátotti pénzeszközök nem szabályszerű kezelése valószínűsíthetően a korábbi éveket is érintette, ezért további átfogó vizsgálat lefolytatására van szükség annak megállapítására, hogy történtek-e visszaélések az ellátottak pénzeszközeivel. A Pest Megyei Rendőrkapitányság ismeretlen tettes ellen nyomozást indított az ügyben.

A lefolytatott belső ellenőrzés során feltárt hiányosságok, szabálytalanságok elsősorban az ételmezési tevékenység, illetve az ellátotti pénzeszközök kezelése tekintetében dokumentumokkal bizonyítható módon támasztották alá az intézmény nem megfelelő, nem szabályszerű működését, és a hatékony vezetői intézkedések, ellenőrzések hiányát. *Tekintettel erre a főigazgató intézkedett az intézményvezető felmentéséről, egyúttal új intézményvezető megbízásáról, annak érdekében, hogy a megfelelő színvonalú és szabályszerű működés az intézményben helyreállhasson.* A főigazgató kérdésekre arról is tájékoztatott, hogy az SZGYF Pest Megyei Kirendeltségéhez 2013-ban 2 alkalommal (júniusban és szeptemberben) érkezett hozzátartozói névtelen panasz. Többek között kifogást emeltek a dohányzással, a nem megfelelő higiénia betartásával, a rüh járvánnyal kapcsolatban. 2013 októberében a Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalához érkezett panasz. A panaszban megfogalmazottak szerint a főnővér nem rendelkezik megfelelő végzettséggel, rendszeresen kiabál a nővérekkel az idős lakók előtt, a dolgozó nővérek közül van olyan, aki ittas állapotban dolgozik, az ellátottak ruháit nem mossák rendszeresen. A panaszban foglaltak a Kormányhivatal ellenőrzése során nem nyertek bizonyítást. A főnővérnek ugyanakkor valóban nem volt megfelelő szakképesítése. Az intézmény sikertelenül, többször próbálkozott hirdetés útján megfelelő szakképesítésű dolgozó alkalmazásával. (2014. január 1-jétől a főnővéri ellenőrzést, feladatleosztást maga az intézményvezető vette át). Ennek kapcsán a főigazgató utalt arra, hogy a soron kívüli belső ellenőrzés megállapításait is figyelembe véve a kinevezésre kerülő új intézményvezetőtől külön kérni fogja, hogy haladéktalanul gondoskodjon megfelelő szakképzettségű főnővér kiválasztásáról és kinevezéséről.

Válasza végén megjegyezte, hogy az SZGYF megalakulása óta megtesz mindent a szociális ágazatban dolgozók anyagi megbecsülésért, elismeréséért az intézmények tárgyi feltételeinek javításáért, ellátottak érdekeinek védelméért, különös figyelmet fordítva a munkavállalók és az ellátottak alapvető jogainak tiszteletben tartására.

## A vizsgálat megállapításai

### 1. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat Ajbt. határozza meg. A jogszabály 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – 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.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésének a) pontja meghatározza a közszolgáltatást végző szerv fogalmát, eszerint ennek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – minden az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésével összhangban az ombudsmani gyakorlat egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek fogalmkörébe tartozónak tekinti a bentlakásos otthonokat, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed.

### 2. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja 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 biztosja 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 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*”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során 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 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 alkotmánybíróági 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.

**A/.** 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*. 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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is irányadó alkotmánybíróági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény 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. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. 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.

**B/.** Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek veleszületett joga van az *élethez és az emberi méltósághoz*, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Az emberi méltóság az emberi léttel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.<sup>1</sup> A méltósághoz való jog egyik funkciója tehát az emberi életek közötti egyenlőség biztosítása: a jog előtt mindenki egyenlő, egyenlő bánásmódban részesítendő, magatartását, cselekedetét elfogultság nélkül kell megítélni és értékelni. Nem lehet senkivel szemben méltóságsértő módon eljárni, nem lehet senkivel szemben jogsértő eszközöket, intézkedéseket alkalmazni.

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 ügy érdeme tekintetében**

A Péceli Idősek Otthona határozott idejű működési engedéllyel rendelkező bentlakásos intézmény, 75 fő gondozottal, akik közül 29 személy demenciával él.

---

<sup>1</sup> Vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

A megkeresésekre adott hatósági válaszokból kiderül, hogy az intézmény jelenlegi működési formájában nem tud eleget tenni maradéktalanul a jogszabály által támasztott követelményeknek. A gyámhivatal végzésben szólította fel a fenntartót a feltárt hiányosságok pótlására, azonban jelentésem elkészültének időpontjában erre még nem került sor.

A vizsgálat megállapította, hogy a tárgyi feltételek, akadálymentesítés tekintetében súlyos hiányosságok tárhatók fel, utalva arra, hogy az intézmény jelenlegi formájában 45 fő elhelyezésére lenne alkalmas. Az SzCsM rendelet 41. § (1) bekezdése alapján – ha a 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 a Szocvtv. 92/K. § (5) bekezdésében megállapított korlátra. Az SzCsM rendelet 41. § (1) bekezdés *f)* pontja szerint a bentlakásos intézményben ki kell alakítani *gondozási egységenként legalább húsz négyzetméter alapterületű közösségi együttlétre szolgáló helyiséget*, a (4) bekezdés pedig előírja, hogy a bentlakásos intézmény akkor alkalmas gondozási feladatok ellátására, ha *a lakószobában egy ellátottra legalább hat négyzetméternyi lakóterület, tíz ellátottra legalább egy fürdőkád vagy zuhanyzó*, valamint nemenkénti illemhely jut és biztosított a folyamatos fűtés- és melegvíz-szolgáltatás.

A vizsgálat fent részletezett megállapításai szerint a jogszabályi előírások az otthon tekintetében nem teljesülnek, az intézményben nincs kényelmes – látogatók fogadására is alkalmas – közösségi helyiség, a személyi tisztálkodás feltételei szintén nem adottak, a lakószobák túlszűfoltak, meglehetősen kevés helyet hagyva a pihenésnek, intimitásnak.

*Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy a gondozottak elhelyezési körülményei az ellátottak emberi méltósághoz való jogával összefüggésben visszásságot okoznak, illetve visszásság felmerülésének veszélyét állandósítják.*

Aggályosnak tekinthető a vizsgálat azon tapasztalata, mely szerint a helyszíni ellenőrzéskor hivatalban lévő intézményvezető számára nem volt ismert az ellátottjogi képviselő személye, elérhetősége, így ezen információk nem ismertek a gondozottak előtt sem. Ehhez a problémakörhöz szorosan kapcsolódik az otthonban előfordult bántalmazás esete is. Ezzel kapcsolatban fontosnak tartom megjegyezni, hogy a szociális intézmények nagy részében, így jelen intézményben is kifejezetten alacsony érdekérvényesítő képességgel rendelkező, kiszolgáltatott helyzetben lévő, intézményesített ellátást igénylő idős, demens személyek élnek. Ezek az emberek sokszor konfrontálódnak, számos alkalommal tapasztalható részükről bizonyos helyzetekben inadekvát reakció, amely adott esetben a személyzet ellen is irányulhat, azonban a szakma szabályai szerint eljáró, szakképzett gondozónak felkészültnek kell lenni az ilyen helyzetek gyors és szakszerű megoldására is, és ez semmilyen esetben nem jelenthet fizikai vagy lelki bántalmazást. Jelen esetben az ellátottjogi képviselő – tekintettel arra, hogy személye nem ismert – nem értesülhetett a történetekről. Az ellátottjogi képviselő szerepe a bentlakásos szociális intézményekben garanciális jellegű, jelentősége abban áll, hogy az intézményi struktúrában élő, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek érdekeinek, jogainak védelmére hivatott személy minél előbb értesüljön az ellátottakat érintő rendkívüli eseményekről, az Sztv. 94/E. §-ban részletezett ellátotti jogok esetleges sérelméről, vagy azok érvényesülését elősegíthesse. Ugyancsak fontos szerepe van az ellátottjogi képviselőnek az ellátott személyek panaszai tekintetében, azok kivizsgálása során az eljárás figyelemmel kísérésével, a szükségesség-arányosság alkotmányos elve alapján, pusztán a tudomásszerzéssel is biztosíthatja az eljárás törvényességét.

*A fentiekből következően megállapítom, hogy a Péceli Idősek Otthona bentlakásos intézmény ellátottjogi képviselőjének hiánya a jobbiztonság követelményével és az ellátottak emberi méltósághoz való jogával összefüggésben visszásságot okoz.*



### **Intézkedéseim**

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Péceli Idősek Otthonát fenntartó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság vezetőjét, hogy

- lehetőségeihez mértén intézkedjen az Otthonban élő idős emberek jogszabályi követelményeknek megfelelő elhelyezési körülményeinek biztosításáról;
- intézkedésével segítse elő, hogy – akár konfliktuskezelési protokollok kidolgozásával – az intézményi munka zavartalanul, és az elvárt szakmai színvonalon folyhasson.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Péceli Idősek Otthonának *vezetőjét*, hogy haladéktalanul intézkedjen az ellátottjogi képviselő elérhetőségének a gondozottak általi megismerhetőségéről.

Budapest, 2014. október

Székely László sk.