

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5256/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Csikós Tímea
dr. Tóth Krisztina

Az eljárás megindulása, előzményei

2014 őszén Baranya megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célzó átfogó vizsgálsorozatot indítottam, amelynek keretében a szociális és egészségügyi intézmények, ellátóhelyek működését is vizsgáltam.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1.§ (2) bekezdése *d)* pontja szerint az ombudsman tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére, ennek során hivatalbóli vizsgálat indítására is jogosult, mely irányulhat egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára.

Az egészségügyi és szociális intézményrendszer helyi működésének vizsgálata Hivatalom kapacitáskorlátaira is tekintettel nem terjedt ki a megye valamennyi intézményének, egészségügyi, illetve szociális szolgáltatójának monitoringjára, különösen nem valamennyi intézmény személyes meglátogatására, így csupán a legjelentősebb és/vagy korábbi ombudsmani vizsgálatok során is már megkeresett intézményeket érintette.

Tekintettel arra, hogy a biztosi gyakorlatban a bolyi Baranya Megyei Fogyatékos Személyek Otthona (a továbbiakban: Intézmény) által nyújtott ellátások feltételei egy kirívóan súlyos eset¹ kapcsán képezték korábbi ombudsmani vizsgálat tárgyát, szükségesnek tartottam az Intézmény működését ezúttal ismét alapjogi szempontból megvizsgálni.

A hivatkozott, 2008-2009 fordulóján lefolytatott ombudsmani vizsgálat egy ágyhoz kötött beteg haláláról szóló sajtóhír nyomán indult, ennek a tragikus esetnek és háttérének alapjogi szempontú vizsgálata volt a célja. A vizsgálat megállapításait összegző jelentés elsődlegesen szakmai és társadalmi párbeszédet kívánt generálni a fogyatékossgal élő személyek jogainak érvényesülésével és általános helyzetükkel összefüggésben felmerülő nehézségek témakörében. A hivatkozott jelentésben megfogalmazott ajánlásaiban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a vonatkozó jogszabályi háttér koherenciájának megteremtését eredményező törvénymódosítások kezdeményezésére kérte fel az illetékes szaktárcát. Az Intézmény vezetőjénél a biztos kezdeményezte, hogy a jövőben a korlátozó intézkedések alkalmazása a jogszabályban és belső szabályzatban foglalt eljárási rend maradéktalan megtartásával, megfelelő dokumentálásával történjen, az alapjogok érvényesülését biztosítsa fokozottabb ellenőrzéssel, az intézmény fenntartóját pedig a személyi és tárgyi feltétek biztosítottságával kapcsolatos hiányosságok orvoslását szolgáló intézkedések megtételére, a jogszerű működés hatékony ellenőrzésére hívta fel.

Az (utó)vizsgálat megindításához kapcsolódó előzetes tájékoztató során tudomásomra jutott, hogy az Intézményt érintően fenntartói és intézményvezetői pozícióban – így feltehetően az intézmény életében, működési gyakorlatában is –, változás(ok) történt(ek) a hivatkozott ombudsmani jelentés kiadása óta eltelt időben. Mindezek feltérképezése céljából részletes kérdéssort tartalmazó megkereső levélben kértem tájékoztatást az Intézmény vezetőjétől, majd munkatársaim helyszíni vizsgálatot folytattak az Intézményben. Kértem továbbá a Baranya Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalától az Intézmény legutóbbi ellenőrzéséről (2014. október 7.) készült jegyzőkönyv és egyéb iratanyagok megküldését.

¹ Lásd az OBH-5740/2008. ügyszámon kiadott jelentést

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó *jogbiztonság követelménye*, valamint a *tisztességes eljárás*hoz való jog (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* (Q) cikk (2)-(3) bekezdés: „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”);
- *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 megalázó bánásmód tilalma* (III. cikk: „Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.”);
- *A személyes szabadsághoz való jog* (IV. cikk: „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.” „Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. [...]”);
- *Egyenlő bánásmód követelménye, hátrányos megkülönböztetés tilalma* (XV. cikk (1)-(2) bekezdés: „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”);
- *Fogyatékosággal élők védelme* (XV. cikk (5) bekezdés: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”);
- *Szociális biztonsághoz való jog* (XIX. cikk: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. (...) a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”);
- *Szabad mozgás és tartózkodás szabadsága* (XXVII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.”).

Alkalmazott jogszabályok

- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (Egyezmény)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Köznev.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevételéről szóló 9/1999. (XI.24.) SzCsM rendelet
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet
- Az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X.20.) ESzCsM rendelet és mellékletei
- A pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelet
- A szociális intézményen belüli foglalkoztatás szakmai követelményeiről, személyi és tárgyi feltételeiről és a (...) szóló 3/2006. (V. 17.) ICsSzEM rendelet

A megállapított tényállás, a helyszíni vizsgálat tapasztalatai

Kollégáim 2014 novemberében keresték fel a bolyi Baranyai Megyei Fogyatékos Személyek Otthonát, és annak több intézményegységére kiterjedő helyszíni vizsgálatot, teljes körű ellátási monitoring-tevékenységet folytattak. Az intézményvezető, az intézetvezető ápoló, és a fenntartó képviselője² fogadták az ombudsman munkatársait.

Az intézmény általános jellemzői, személyi és tárgyi feltételei

Az Intézmény Bóly város központjában, az egykori Montenuovo-Batthyány kastélyban, és a hozzá kapcsolódó, a 70-es és 80-as években épült gondozási egységekben működik. (3 külön épületben 4 részleg: A, B, C, D)

Bóly lakóövezeti részén – családi házakban – három (egy 11 és két 12 férőhelyes) ápoló-gondozó célú lakóotthont is működtet az intézmény (Bóly, Rákóczi u. 4., Bóly, István u. 2., Bóly, Eötvös u. 8.).

Az intézményi férőhelyek száma: 270 fő – ehhez mérten a jelenlegi ellátotti létszám a lakóotthonokban 35 fő, az intézmény központi épületeiben pedig 231 fő. Az elhelyezésre várakozók száma általában 3-5 fő között mozog, az Intézménybe való bekerüléshez szükséges várakozási idő körülbelül néhány hét.

Az Intézmény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoc.tv.) szerinti alapfeladata³ értelmében ápolást, gondozást nyújtó intézmény, ezen belül fogyatékos személyek – súlyos és közepesen súlyos, vagy halmozottan sérült személyek–, otthona, akiknek nevelése, oktatása koruknak megfelelően óvodában, iskolában nem oldható meg, illetve akiknek képzése, foglalkoztatása és gondozása csak intézményi keretek között lehetséges.⁴ Az Intézmény ellátottainak körébe sajátos nevelési igényű általános iskolai tanulók, egy éves kortól a súlyos és középsúlyos értelmi fogyatékos, illetve halmozottan sérült gyermekek, valamint súlyos és középsúlyos értelmi vagy halmozottan sérült, 18 éven felüli, nem tanköteles korú személyek tartoznak. A tanköteles kort el nem érők számára az Intézmény szervezi a korai fejlesztést és gondozást, továbbá a tanköteles korú ellátottak számára a fogyatékoságtól függő, egyéni és csoportos rehabilitációs, fejlesztő célú felkészítést, képzést és foglalkoztatást egyaránt. Alapfeladata mellett a következő szakfeladatokat látja el az Intézmény: sajátos nevelési igényű általános iskolai tanulók nappali rendszerű nevelése, oktatása; korai fejlesztés, gondozás; fejlesztő felkészítés; fogyatékosággal élő személyek tartós bentlakásos ellátása, illetve ápoló-gondozó célú lakóotthoni ellátása; szociális foglalkoztatás – munka-rehabilitáció keretében és fogyatékosággal élő diákok iskolai és sporttevékenységének támogatása.

Az Intézmény 2011-ig a Baranya Megyei Önkormányzat fenntartásában működött, majd a fenntartói háttérre vonatkozó jogszabályi változásokat követve, állami kötelezettségként, előbb ideiglenesen a Baranya Megyei Intézményfenntartó Központ irányítása alatt, jelenleg pedig a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság fenntartásában látja el feladatait.

² A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltségének gyermekvédelmi referense

³ Az egyes szakosított ellátási formákról lásd a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény IV. fejezet III. címében foglaltakat

⁴ Az Intézmény „arra törekszik, hogy képviselje és védje gondozottjai jogait és érdekeit, hogy a kölcsönös tiszteletra alapozva a lakók képességeit előhívja és fejlessze úgy, hogy közben szociális és gazdasági körülményeiket is javítja”. „Célunk egy olyan komplex intézet megvalósítása, amely az értelmi és halmozott fogyatékosággal sújtott hátrányos helyzetben lévő embereket segíti egész életútján keresztül, lakást, gondozást, oktatást, munkát és kellemes szabadidő-eltöltést biztosítva számukra” (vö. Szakmai program)

Az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények átvételéről szóló törvény⁵ értelmében 2013. január 1-jétől a fogyatékos, a pszichiátriai és a szenvedélybeteg személyek átmeneti és tartós bentlakást nyújtó ellátásának megszervezése és az intézmények fenntartása állami kötelezettséggé vált. Az átvett intézmények állami fenntartói és módszertani támogató feladatait a 316/2012. (XI. 13.) Kormányrendelet alapján, 2013. január 1-jétől a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság látja el.

A területi és helyi közigazgatási rendszer megújítását célzó folyamat megelőző lépése volt a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény megalkotása, amely rendelkezett a megyei önkormányzati intézmények 2012. január 1-jével történő állami fenntartásba vételéről. Az e feladatra kijelölt megyei intézményfenntartó központok – a jelen vizsgálatban érintett Intézmény esetében a Baranya Megyei Intézményfenntartó Központ – 2013. március 31-én a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságba történő beolvadással megszűntek.⁶ Ennek értelmében a Baranya Megyei Intézményfenntartó Központ 2013. április 1. napjától a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltségeként folytatja tevékenységét, Baranya megyére kiterjedő illetékességgel látja el a szociális és gyermekvédelmi intézmények tekintetében a jogszabályok és a szervezeti szabályzatok által meghatározott feladatait.⁷

A szociális és gyermekvédelmi terület gazdasági és szakmai megújítása érdekében hozta létre a kormány a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot. A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság és területi kirendeltségei látják el a kormányrendeletben meghatározott szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmények fenntartói és módszertani feladatait.

Finanszírozás szempontjából a fenntartóváltás – a változások dokumentálásával, az iratokon történő átvezetéssel járó adminisztratív terhen túl – számottevő változást nem jelentett, továbbra is komoly problémát jelent viszont az alulfinanszírozottság. Az önkormányzati fenntartás alatt szigorított költségvetéssel működött az Intézmény, amely a bázis alapú finanszírozásnak köszönhetően továbbra is fennmaradt.

A 2010-11. év fordulóján létszámleépítés nehezítette a működést, amely 13-14 főt érintett az Intézmény teljes állományából. Az Intézmény mindennapi működési gyakorlatát, az ellátottak gondozását ez azonban nem érintette negatívan, a jogszabályban előírt minimum gondozói létszámot így is teljesíteni tudták. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy az intézményvezetők tapasztalatai szerint, bár a „Nő az esély” nevű TÁMOP program keretében 2014 novemberétől 5 fővel bővíthet a munkavállalói létszám, a jogszabályban előírt személyi feltételek elvi teljesítése sem jelenti automatikusan és teljes mértékben a gondozói tevékenység magas színvonalú szakmai elvégzésének maradéktalan biztosíthatóságát, gördülékenységét.

Problémaként emelték ki, hogy a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendeletben (a továbbiakban: SzCsM Rendelet) meghatározott szakmai létszámnormák a gyakorlati tapasztalatok szerint nem elégségesek a megfelelő működéshez. Ezt igazolja például az is, hogy a gondozók, akár a korábbi ombudsmani vizsgálat idején, napjainkban is, 12 órás műszak-beosztásban, szinte állandósult szabadságolási nehézségek mellett dolgoznak, ami – különösen az e területen dolgozó szakemberek munkájának fokozottan felelősségteljes jellegét tekintve – aggasztó jelenségnek tűnik.

⁵ Az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCV. törvény

⁶ Lásd erről a 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet 18. § (2) bekezdésében foglaltakat

⁷ www.szgyfbaranya.hu

Az Intézményben az előbbieken jelzett nehézségek ellenére sem jellemző a szakmai dolgozók fluktuációja, a személyzet nagyobb része több éve (évtizede) dolgozik az Intézményben és folyamatosan képi magát.

Az SzCsM Rendelet 2. számú melléklete szerinti minimális szakmai létszámnorma teljesítése érdekében a meglévő ellátotti létszámhoz, kiskorú és nagykorú arányhoz viszonyítva⁸ további 4,5 fő fejlesztő pedagógus, 0,5 fő szociális, mentálhigiénés munkatárs és 1,5 fő szociális ügyintéző alkalmazása szükséges a Szociális és Gyámhivatal ellenőrzési jegyzőkönyvének megállapítása szerint. A szakdolgozói létszám tehát nem felel meg a jogszabályban előírt kötelező létszámfeltételeknek az intézményi ellátás vonatkozásában. Az ellátásban részesülő személyekkel közvetlenül foglalkozó, személyes gondoskodást végző dolgozók SzCsM Rendeletben előírt legalább 80%-os szakképzettségi aránya biztosított.

2006 óta az Intézményben fejlesztő iskola működik, ahol 6 éves kortól 23 éves korig végzik az ott lakók (illetve az iskolába távolabbról bejárók) – összesen 46 fő – fejlesztését. A kiemelkedően jól felszerelt, berendezett iskola eszközeit, felszereléseit pályázatok útján tudta az Intézmény beszerezni.

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény értelmében⁹ 2014. szeptember 1-jétől az intézmény köznevelési feladatokat nem láthat el, így ettől az időponttól a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (a továbbiakban: KLIK) látja el ezeket a feladatokat.

Ez a gyakorlatban 8 fő gyógypedagógus és 2 fő gyógypedagógus asszisztens átadását jelenti, akik így továbbra is az Intézmény iskolájában tanítanak, de már a KLIK a munkáltatójuk, míg az iskolai termeket és felszereléseket továbbra is az Intézmény biztosítja. A működés zavartalansága érdekében szeretnének a KLIK-kel üzemeltetési megállapodást kötni, tisztázva azt, hogy kinek milyen feladatai vannak az iskola működtetésével kapcsolatban. Jelenleg ilyen megállapodás még nem született, illetve a változások átvezetése az alapító okiratba is a közeljövőben fog megtörténni.

A helyszíni vizsgálat során munkatársaim megtekintették az Intézmény három különálló központi épületei közül a kastélyépületben működő részleget, a kiskorúak elhelyezésére szolgáló részleget, illetve annak egyik szárnyában működő fejlesztő iskolát – amely 4 csoportszobában működik, eszközökkel jól felszerelt, barátságos kialakítású, tornaterem és tankonyha is tartozik hozzá – valamint a foglalkoztatót, illetve az István utcai telephelyen működő lakóotthon.

Az István utcai lakóotthonban 11 fő gondozott lakik (3 szociális segítő és 1 gondozó váltott felügyelete mellett), mindannyian felnőtt korúak, 20 és 60 év közötti közép súlyos értelmi fogyatékos személyek, egy fő cselekvőképességet korlátozó, míg a többiek cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt állnak. Reggel 8-tól délután 4 óráig az Intézmény központi épületének foglalkoztatójában tartózkodnak, az Intézményben ebédelnek, segítővel közlekednek az Intézményen kívül, a lakóotthonban pedig saját magukról gondoskodnak (pl. mosás, vásárlás, kertészkedés).

A lakóotthon kétszintes családi ház nagy udvarral, barátságosan berendezett, konyhával és két fürdőszobával felszerelt, a faliújságra kifüggesztve elérhető, olvasható a Házirend, az ellátottjogi képviselő elérhetősége, egyéb dokumentumok.

A kastélyépületben kialakított „A” részlegben 50 fő ellátottat gondoznak (30 férfi és 20 nő), súlyos és közép súlyos értelmi fogyatékos személyeket, akiknek az átlagéletkora kb. 40 év. A faliújságon itt is elérhető, olvasható a Házirend, az ellátottjogi képviselő elérhetősége.

⁸ Az ellenőrzés idején 34 fő kiskorú és 201 fő nagykorú személy vette igénybe az intézményi ellátást

⁹ A köznevelési intézmények működtetéséről lásd a köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 2. § (3) bekezdésében és a 4. § értelmező rendelkezéseiben foglaltakat

Tekintettel a kastélyépület sajátosságaira (nagy belmagasságú, nehezen fűthető, elavult állapotú szobák), az SzCsM rendelet 41. § (4) bekezdés a) pontjában előírt egy ellátottra jutó minimum 6 négyzetméternyi lakóterületet nem minden esetben tudják biztosítani – ami ugyancsak problémát¹⁰ jelent az intézmény többi gondozási egységében is. Az SzCsM rendelet 42. § (1) bekezdése előírja továbbá, hogy a bentlakásos intézményi lakószobában legfeljebb négy személy helyezhető el. Négynél több személyt csak kivételesen indokolt esetben, valamint soron kívüli elhelyezésre vonatkozó igény esetén lehet elhelyezni. A Szociális és Gyámhivatal ellenőrzési jegyzőkönyve szerint az Intézmény egészét tekintve 26 db olyan szoba van, ahol négynél több ellátott lakik együtt.

Az Intézmény gondozási egységeiben rendelkezésre állnak étkezésre, látogatók fogadására, közösségi együttlétre, mentális gondozásra alkalmas helyiségek, valamint orvosi szoba, betegszoba, a szükséges mosdók és illemhelyek.

Az akadálymentes közlekedés feltételei az Intézményben részben biztosítottak, az épület adottságai több helyen nem teszik lehetővé az akadálymentesítést.

A személyi és tárgyi feltételek fentebb ismertetett hiányosságai miatt az Intézmény működési engedélye határozott időre, 2014. december 31. napjáig szól.

Az intézményi jogviszony keletkezése és megszűnése

Az Intézmény szolgáltatásainak igénybevétele önkéntes, cselekvőképtelenség esetén a törvényes képviselő terjeszti elő az igénybevétel iránti kérelmet, melyre kiskorú jelentkező esetén mindkét szülő aláírása szükséges. A kérelemről az Intézmény vezetője dönt, majd írásban értesíti az érintettet, illetve a törvényes képviselő(ke)t. Az igénybevétel megkezdésekor az Intézmény az ellátást igénylő személlyel vagy törvényes képviselőjével megállapodást köt, és ezzel együtt részükre általános tájékoztatást nyújt elsősorban az intézményi ellátás tartalmáról, feltételeiről, a házirendről, az érdekképviselőtről, a panaszjog gyakorlásának és a kapcsolattartásnak a módjairól, a térítési díj összegéről és megfizetésének lehetséges módjairól, valamint a jogviszony megszűnéséről. Az írásbeli megállapodás tartalmazza (egyebek mellett) az intézményi ellátás időtartamát, az intézmény által nyújtott szolgáltatások formáját, módját, körét, illetve a személyi térítési díj megállapítására, fizetésére vonatkozó szabályokat.

A Szociális és Gyámhivatal ellenőrzésének részét képezte a térítési díjak vizsgálata is: Az intézményi térítési díj mértéke 2013. évre gyermekkorúak esetén 33.900 Ft/hó és 1.130 Ft/nap, felnőtt korúak esetén 61.350 Ft/hó és 2.045 Ft/nap. A személyi térítési díjakat évente felülvizsgálják, amelyet az intézményvezető végez, 2014-ben nem történt változás a térítési díj összegét illetően. A fenntartó az önköltség- és intézményi térítési díj számítását elvégezte, azt az intézményben kifüggesztette. Az intézményi térítési díjat a Szoc.tv. 115. § (1) bekezdésében foglaltak szerint állapította meg. Jelenleg nincs olyan ellátott, akinek ingatlan vagyonára vagy jelentős pénzvagyonára lenne terhelve a térítési díj. Az ellátottak számára költőpénz minden esetben biztosított, a jövedelem 80%-ánál többet sosem vonnak le térítési díj címén.

Megjegyzendő, hogy a szolgáltatás igénybevevőivel minden esetben felvételkor megkötött írásbeli megállapodás tervezetben fenntartóként – így a személyi térítési díjjal kapcsolatos jogorvoslati fórumként is – továbbra is a Baranya Megyei Önkormányzat van feltüntetve.

Az intézményi jogviszony megszűnésének és megszüntetésének eseteit a Házirend XVII. pontja sorolja fel tételesen, hozzáfűzve a megszűnéshez és megszüntetéshez kapcsolódó tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatos tudnivalókat is.

¹⁰ Értsd: a 6 négyzetméternyi lakóterület biztosítása

Az intézményi ellátás a Házirendben foglaltak szerint megszűnik, illetve az intézményvezető megszünteti a következő esetekben:

- a határozott idejű elhelyezés esetén a határozott idő lejártával,
- 6 hónapnál hosszabb idejű engedély nélküli, indokolatlan távolmaradással,
- másik intézményben történő áthelyezéskor az új helyre történő felvétel napjától,
- a jogosult illetve a törvényes képviselő általi jogviszony megszüntetésére irányuló kezdeményezéssel (kérelem),
- a Házirend – lakó általi – többszöri súlyos megsértésével,
- a lakó halálával, illetve az Intézmény jogutód nélküli megszűnésével.

A Házirend rendelkezik a Házirend súlyos megsértésének eseteiről, ezek a következők: az engedélyezett eltávozás rendjének többszöri megsértése, a térítési díj felróható okból történő nem fizetése és a lakó által, neki felróható okból elkövetett rongálás (akár intézményi, akár saját, akár vele együtt élő személyek érték- vagy vagyontárgyát éri).

A Szoc.tv. 100-101. §-a szabályozza az intézményi jogviszony megszüntetésének és megszüntetésének eseteit, melyek között nem szerepel a fent idézett Házirendben szabályozott 6 hónapnál hosszabb idejű engedély nélküli, indokolatlan távolmaradással történő megszüntetési eset. Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy az intézmények belső szabályzata nem ütközhet a magasabb szintű jogszabályok vonatkozó rendelkezéseivel. Az, hogy a jogviszony megszűnési, illetve megszüntetési esetek között szerepel 6 hónapnál hosszabb idejű engedély nélküli, indokolatlan távolmaradással történő megszüntetési eset, az önmagában ugyan nem ellentmondás, de értelmezési zavart kelthet, különösen laikus jogalkalmazók (pl. lakók hozzátartozóinak) körében, tekintettel arra, hogy az a Házirend súlyos megsértésének esetkörébe tartozhat.

A megállapodás tervezetben felsorolt jogviszony megszüntető okok a következők:

- az intézmény jogutód nélküli megszűnése
- a jogosult halála
- a határozott idejű elhelyezés esetén a megjelölt időtartam eltelte
- a jogosult, illetve törvényes képviselőjének a jogviszony megszüntetésére vonatkozó bejelentése
- ha az intézményi elhelyezés feltételei már nem állnak fenn, vagy az ellátást igénybe vevőt másik intézményben kell elhelyezni, illetve az intézményi elhelyezés már nem indokolt
- ha az ellátást igénybe vevő a Házirendet súlyosan, illetve rendszeresen megsérti
- ha az ellátást igénybe vevő nem tesz eleget a személyi térítési díjfizetési kötelezettségének

Fentiek alapján indokolt a Házirendben illetve a Megállapodás tervezetben szereplő jogviszony megszűnési, illetve megszüntetési okok jogszabályi előírás szerinti egységesítése.

Az intézmény által biztosított szolgáltatások, ellátás, gondozás

Étkezés

Az Intézmény az ellátottakra részére napi négyszeri, kiskorúak esetében napi ötszöri étkezést biztosít. Az intézményben az étkeztetés figyelembe veszi az életkori sajátosságokat és az egészséges táplálkozás követelményeit. Amennyiben az ellátást igénybe vevő egészségi állapota indokolja, részére a megfelelő diétát biztosítják, így lehetőség van cukros, epés, pépes, kalóriaszegény, lisztérzékenyek, és tejfehérje, tejcukor érzékenyek, valamint tej, tojás, szója allergiások számára kialakított étrend választására. A járóképes lakók az ebédlőben étkeznek, a fekvőbetegek részére a gondozó a szobába viszi az ételt. A konyha az intézményen belül működik, ahol a dolgozóknak, illetve külső ebédeltetésre is főznek.

Egészségügyi ellátás

A háziorvosi ellátást megbízásos jogviszonyban alkalmazott háziorvos által biztosítja az Intézmény, aki minden nap végigjár, illetve végigvizitál az Intézményben.

A Szociális és Gyámhivatal ellenőrzési jegyzőkönyve szerint azonban heti 12 órában végzi tevékenységét, annak ellenére, hogy az SzCsM Rendelet értelmében heti 40 órában kellene végeznie tevékenységét.

Délután 4 óra után sürgős esetben a központi ügyelet hívható. Védőnő is rendszeresen jár az Intézménybe. Neurológus, pszichiáter, igény szerint szemész, fogász, ortopéd szakorvos is rendel az Intézményben.

Az SzCsM Rendeletben meghatározott gyógyszerellátásról és a gyógyászati segédeszközökhöz való hozzájutásról az intézmény gondoskodik. Az ellátást igénybe vevők részére összeállított, térítésmentesen igénybe vehető alapgyógyszerek körét a Házirend melléklete tartalmazza.

Az Intézmény gondoskodik a szakorvosi, illetve sürgősségi ellátáshoz, valamint kórházi kezeléshez való hozzáférésről, két 9 személyes mikrobusz áll az intézmény rendelkezésére, amelyekkel megoldható a lakók szakorvosi vizsgálatokra, ellátásuk, kezeléseik helyszínére (Mohácsra vagy Pécsre) történő szállítása is.

Ruházat, textília biztosítása

A lakók saját ruházatukat használhatják, melyet egyedi azonosítóval látnak el, ugyanakkor, amennyiben az ellátott megfelelő mennyiségű és minőségű saját ruházattal nem rendelkezik, az intézmény a teljes körű ruházati ellátást biztosítja. Az intézményi és a saját tulajdonú ruhaneműk mosásáról, javításáról az Intézmény gondoskodik. A dolgozók részére munkaruhát, valamint védőruhát a kollektív szerződés ide vonatkozó pontjai szerint biztosít az Intézmény, mint munkáltató. A tisztálkodáshoz szükséges legalapvetőbb szereket az Intézmény biztosítja, a gondnokság alatt álló gondozottak részére a gondnok hozzájárulásával a lakó költőpénze, illetve készpénz vagyona terhére az otthon rendszeresen beszerzi az egyéni igényeknek és szükségleteknek megfelelő tisztálkodó szereket.

Közösségi programok, vallásgyakorlás

Az Intézmény az ellátottak meglévő képességeinek szinten tartása és fejlesztése érdekében a szocioterápiás foglalkozások keretében terápiás és képességfejlesztő foglalkozásokat szervez. A mentálhigiénés csoport éves munkaterve alapján kerül sor a különböző foglalkozásokra, programokra. Szerveznek különböző szakkör jellegű foglalkozásokat, színházi előadásokban vesznek részt a lakók. Gyógylovasagoltatást szervez az Intézmény, sportolási lehetőség (kempó) biztosított, különböző terápiákat alkalmaznak (pl. fényterápia, relaxáció). Biztosítják a vallásgyakorlás lehetőségét, hitoktatást, hitéleti nevelést, azzal, hogy a vallásgyakorlás (hittanórán részvétel, templomba járás az intézményen kívülre) nem kötelező, hanem egy mindenki számára nyitott, igényeitől függően szabadon választható, elérhető lehetőség.

Az Intézmény jó kapcsolatot tart fenn a város lakóival, vezetőivel és intézményeivel, így rendszeresen tartanak közös kulturális és szórakoztató jellegű programokat a helyi iskola és óvoda gyermekeivel (pl. közös adventi vásár a kastélyudvarban, költészet napi műsor).

Kapcsolattartás, mozgás

Az Intézményben a látogatási idő nincs meghatározva, de a látogatók nem zavarhatják az Intézmény belső rendjét, az ott lakók nyugalomát. Minden részlegben látogató szoba is rendelkezésre áll a látogatók fogadására. Az otthonban lakók csak kb. 20%-ával tartanak kapcsolatot a hozzátartozóik. (Több mint 100 lakónak hivatásos gondnoka van, 5-6 hivatásos gondnok jut a kb. 100 lakóra)

A lakóknak az Intézményből eltávozni csak engedéllyel lehet, az intézményvezetőnek, vagy az általa megbízott személynek történő bejelentés alapján. Ha a gondozottat gondnoka vagy törvényes képviselője szabadságra viszi, dokumentálni kell a szabadság időtartamát, és azt, hogy a gondozottal a gondnok, illetve a törvényes képviselő hova távozik.

Szociális foglalkoztatás

A Szoc.tv. 99/B §-a szerint az intézmény az intézményen belüli foglalkoztatást az igénybe vevő meglévő képességeire építve, korának, fizikai és mentális állapotának megfelelően, szociális foglalkoztatás keretében biztosítja, melynek formája: munka-rehabilitáció. 45 lakó vesz részt szociális foglalkoztatásban napi 4 órában. Ennek keretében a következő tevékenységeket végzik: dísz tárgy-készítés (kerámia, gyertya öntés, szövés), szárazvirág kötészet, takarítás, park gondozás, mosodai kisegítés, nem veszélyes hulladék kezelése (PET-palackok préselése). A munka-rehabilitáció az intézményi jogviszony keretében történik. Az ellátottak törvényes képviselői szociális foglalkoztatásról szóló megállapodást kötnek az intézményvezetővel, amely tartalmazza a tevékenység részletes leírását, a dolgozó időbeosztását, a munka-rehabilitációs díj havi összegét, szándéknyilatkozatot arra vonatkozóan, hogy az ellátott testi és szellemi képességeihez mérten elvárható módon közreműködik a munka-rehabilitációban. A munka-rehabilitáció időbeosztását az ellátott állapotának, képességeinek figyelembe vételével egyénileg határozzák meg a foglalkoztatási tervben, úgy, hogy az nem haladja meg a napi 4, és a heti 20 órát. Az ellátott munka-rehabilitációs díjban részesül, amely összege nem lehet kevesebb a mindenkori kötelező legkisebb munkabér 30%-ánál, amely 2014. évben bruttó 30.450 Ft, ezt az összeget az intézményben bérszámfejtik, majd a foglalkoztatásban résztvevők számlájára utalják. A szociális foglalkoztatásból származó jövedelmet a személyi térítési díj számításánál minden esetben szükséges figyelembe venni. A munkavégzés során alkotott és a városban piaci alapon értékesített termékek eladásából származó bevételt megfelelően (írásban) dokumentálják és újabb termékek gyártásához felhasználható alapanyagok, kellékek beszerzésébe forgatják vissza.

Az Intézmény foglalkoztatási szakmai terve és programja szerint a 45 fő résztvevő segítségét, irányítását, ellenőrzését egy fő segítő végzi a csoportok létszámának és munkaidejének függvényében. A segítő iskolai végzettsége megfelel a 3/2006. (V.17.) ICsSzEM rendeletben (a továbbiakban: ICsSzEM Rendelet) előírt feltételeknek. Az ICsSzEM Rendelet 2. § (3) bekezdése előírja, hogy a segítők és a foglalkoztatás-koordinátorok számát a foglalkoztatottak számára, állapotára, a foglalkoztatás keretében végzett tevékenységre, valamint a foglalkoztatás egyéb körülményeire tekintettel kell meghatározni azzal, hogy 30 fő foglalkoztatottanként legalább 1 segítőt, valamint 30 fő foglalkoztatott felett, 90 fő foglalkoztatottanként legalább 1 foglalkoztatás-koordinátort kell biztosítani.

Az ICsSzEM Rendelet 2. § (1) bekezdés h) pontja szerint a foglalkoztatási szakmai program tartalmazza a szociális foglalkoztatásban részt vevő segítők és foglalkoztatás-koordinátorok számát. Az Intézmény rendelkezéseimre bocsátott foglalkoztatási szakmai terve és programja a személyi feltételek között nem tartalmaz a foglalkozás-koordinátorra vonatkozóan létszámot.

Érték- és vagyonmegőrzés

A lakók jövedelmi és vagyoni viszonyaira vonatkozóan évente egy alkalommal a személyi térítési díj alapjául szolgáló adatszolgáltatást kér az intézmény a lakóktól, majd az ennek alapján kalkulált, fizetendő térítési díj összegéről határozatban értesítik a lakók törvényes képviselőit. Az Intézmény számítógépes nyilvántartást vezet lakóinak pénzügyi helyzetéről, a „fizikai” pénz-kezelés pedig a „Pénzkezelési szabályzat” alapján, esetenként dokumentálva történik.

A lakók érték és vagyontárgyainak megőrzéséről a Házirend III. pontja rendelkezik: A lakók az Intézménybe az elhelyezési nehézségek miatt csak korlátozott mennyiségben hozhatják be személyes használati tárgyukat. Amennyiben a gondozott, gondnoka vagy törvényes képviselője az Intézménybe behozott tárgyakat megőrzés céljából átadja az intézményvezetőnek vagy képviselőjének, úgy az átvett érték- és vagyontárgyakról az intézményvezető tételes felsorolás alapján átvételi elismervényt készít és annak egy példányát átadja a jogosultnak. Az így átadott értéktárgyak biztonságos megőrzéséről az intézményvezető gondoskodik, a személyes használatban lévő tárgyakért elsősorban tulajdonosuk felel. A lakók készpénzének kezelése a pénzkezelési szabályzat szerint történik.

Az SzCsM Rendelet 60. § (2) bekezdése szerint az ellátást igénybe vevőtől átvett készpénzt elsősorban az ellátást igénybe vevő, illetve törvényes képviselőjének meghatalmazása szerint az intézményben vagy pénzügyintézetben kell megőrizni. A házirendnek tartalmazni kell, hogy milyen esetekben szükséges a készpénzt – pénzügyintézetben – betét formájában megőrizni. A készpénz betétben való elhelyezéséről a pénz átvételétől számított négy munkanapon belül az intézmény vezetőjének kell gondoskodni. A készpénz betétben történő elhelyezéséig annak megőrzését a pénzkezelési szabályzatban foglaltak szerint kell biztosítani.

A Házirendben arra vonatkozó szabály, hogy milyen esetekben szükséges a készpénzt pénzügyintézeti betét formájában elhelyezni nem található.

Az SzCsM Rendelet 61. § (3) bekezdése szerint a készpénz kezeléséről, a kezelésre jogosult személyekről, valamint a pénz felhasználásának és elszámolásának módjáról a pénzkezelési szabályzatban kell rendelkezni.

Halálozás esetén követett eljárás

Az Intézményben az elhunytakkal kapcsolatos teendőket az igazgató, vagy az általa megbízott személy szervezi. Az Intézményben elhunytakkal való törődés rendjének fő szempontja az, hogy a kegyeleti szabályok betartása mellett kell megtenni azokat a szükséges intézkedéseket, amelyekkel a holtakkal való törődés megvalósítható. Az Intézményben elhunyt lakót elkülönítik, végtisztességre felkészítik, hozzátartozóit értesítik és értékeivel elszámolnak. Amennyiben nincs olyan hozzátartozó, aki az elhunyt temetéséről intézkedne, azt az Intézmény megteszi.

Érdekvédelem, panaszkezelés

Az intézményben működik Érdekképviselői Fórum, amely működésének részletes szabályait a Házirend mellékletét képező „Intézményi Érdekképviselői Fórum Működésének Rendje” tartalmazza, amely előírja – egyebek mellett – azt, hogy az Érdekképviselői Fórum megtárgyalja az ellátottak panaszait és intézkedést kezdeményez az intézményvezető felé. A Házirend szerint az Intézmény gondozottjának hozzátartozója az intézményi jogviszony megsértése esetén, illetve az intézmény dolgozójának szakmai kötelezettségszegése, illetve titoktartásra vonatkozó kötelezettsége megszegése esetén fordulhat az Érdekképviselői Fórumhoz.

Az ellátottjogi képviselő által nyújtott segítség lehetőségéről, és elérhetőségéről tájékoztatják az ellátottakat, minden részleg, intézményegység faliújságján olvasható az elérhetősége. A panaszügyek azonban legtöbbször tájékoztatással, megbeszéléssel az Intézményen belül, további jogorvoslat igénybevétele nélkül megoldódnak, az ellátottjogi képviselőhöz az utóbbi időben nem érkeztek panaszok. Az Intézmény Házirendje tartalmazza, hogy panasszal az intézmény vezetőjéhez, illetve a fenntartóhoz is lehet fordulni. Az intézményi érdekképviselői fórum elé kell terjeszteni az olyan jellegű panaszt, amely valamennyi gondozottra vagy dolgozóra, illetve az intézmény belső életének rendjére vonatkozik.

Korlátozó intézkedések alkalmazása

A Házirend mellékletét (4. sz. függelék) képező „Korlátozó intézkedések alkalmazásáról” szóló Szabályzat (a továbbiakban: Protokoll) rendelkezésekre bocsátott másolatának tanúsága szerint a szóban forgó belső szabályzat konkrétan meghatározza mind a korlátozó intézkedések alkalmazásának lehetséges eseteit, mind az igénybe vehető módszereket, eszközöket, utóbbiak között a követendő eljárásrendet is előírva. A Protokoll szövege az egyes részlegek, intézményegységek faliújságján olvasható, valamint a korlátozó intézkedések alkalmazására használt helyiségek („Elkülönítő”) ajtaján is, az esetdokumentációkhoz szükséges formanyomtatványokkal együtt megtalálható. Mindebből, valamint a rendelkezésekre bocsátott esetdokumentációkat tartalmazó iratokból az tűnik ki, hogy az Intézmény jelenlegi gyakorlata megfelel a korlátozó intézkedések alkalmazására vonatkozó hatályos jogszabályi előírásoknak.

A Szoc.tv. 94/G. § (1) bekezdésébe foglaltak szerint ugyanis „a veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartás tanúsítása esetén a pszichiátriai betegek jogaira vonatkozó rendelkezések figyelembevétele mellett az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 192. §-át kell alkalmazni az e § szerinti eltérésekkel.” A korlátozó intézkedésként alkalmazható eszközök és módszerek, az indokolt esetkörök illetve a követendő eljárásrend megfogalmazásában az intézményi Protokoll szövegszerűen adaptálta az Eütv. vonatkozó rendelkezéseit.¹¹

A vizsgálat során tapasztaltak szerint az Intézmény az orvos-szakmai feltételek biztosítottasága mellett, a korlátozó intézkedés alkalmazására vonatkozó döntési jogosultságok, valamint az ezzel kapcsolatos dokumentációs és tájékoztatási kötelezettség, illetve panasztételi jog gyakorlása tekintetében is megfelel a hatályos magyar jogszabályi előírásoknak.¹² *Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Protokoll utolsó, jogorvoslati lehetőségeket ismertető pontja, fenntartóként – mint jogorvoslati fórum – jelenleg is a Baranya Megyei Önkormányzatot nevezi meg.*

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve 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 vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra, figyelemmel az Ajbt. 1.§ (2) bekezdése *d)* pontjára is, melynek értelmében az ombudsman tevékenysége során a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme érdekében hivatalbóli vizsgálat indítására is jogosult, ami irányulhat egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára (is).

Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése kötelezettségként rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

¹¹ Lásd ezeket az Eütv. 192. §-ában

¹² Lásd ezeket a Szoc.tv. 94/G. § (2)-(4) bekezdéseiben

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

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.

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 13/2013. (VI. 17.) 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 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*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé 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.

A *jogbiztonság követelménye* vonatkozásában az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van.

A jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom 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.¹³

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy *a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre.* Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság szenved sérelmet.

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 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. Az állam életvédelmi kötelezettségéből adódóan az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – minden esetben köteles megfelelően gondoskodni.

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 a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. A szállás biztosítására az állam abban az esetben köteles, ha a szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti. Az állam tehát ebben a *végső helyzetben* köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükben nem tudják megteremteni.

3. Az Alaptörvény IV. cikke szerint *„Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz”.*

Az AJB-5564/2010. számon kiadott ombudsmani jelentés már külön is felhívta a figyelmet arra, hogy az Alkotmány 55. §-a nemzetközi jogi mintákat¹⁴ követve szabályozza *a személyes szabadsághoz való alapvető jogot*, a jogkorlátozás feltételeit, a szabadságtól megfosztás speciális garanciáját és az alapjog megsértése esetén alkalmazandó jogkövetkezményeket. Az Alaptörvény elismeri és védi valamennyi természetes személy jogát a szabadságra és a személyi biztonságra, ezt az alapjogot korlátozni csak törvényben meghatározott okból, törvényben meghatározott eljárás szerint lehet.

A személyi szabadság alapjogával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőkre mutatott rá.¹⁵ *E jog érvényesülése vizsgálható valamennyi – a személyi szabadságot valóban érintő – állami intézkedés alkotmányossági megítélésekor.*

¹³ Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

¹⁴ Lásd különösen a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 9. cikkét, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. cikkét

¹⁵ Vö. 36/2000. (X. 27.) AB határozat

A személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez. Ezen jogok korlátozásának alkotmányossága, a minden alapjog korlátozására irányadó követelmények figyelembevételével dönthető el. Az Eütv. *korlátozó intézkedések alkalmazására vonatkozó rendelkezései nyilvánvalóan érintik az Alaptörvény IV. cikkének (1) bekezdésébe foglalt szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog érvényesülését.* A mozgásszabadság fogalma szorosan kapcsolódik a személyes szabadság fogalmához. A strasbourgi szervek gyakorlata a mozgásszabadságot a személyes szabadságba – logikus módon – beleérti. Eszerint a mozgásszabadság a személyes szabadság egyik fokozata. A személyes szabadság korlátozása ugyanis általában értelemszerűen a mozgásszabadság kisebb vagy nagyobb mértékű korlátozásával jár.¹⁶ A szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti.

4. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza *a diszkrimináció tilalmát, amely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.* Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét,* ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a *hajléktalanok, a fogyatékosággal élő személyek, az idősek, a betegek,* ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek, a fogvatartottak,* továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermekek,* sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el.

¹⁶ Alapjogok, Alkotmánytan II.; Sári János - Somody Bernadette; Budapest, 2008.; 113. oldal

Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

A jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége, az egyes, kiemelten védett csoportok jogainak megfelelő biztosítása kiemelt fontosságú a foglalkoztatás területén, a munka világában. Az alapvető jogok biztosára, valamint a vizsgálati hatáskör terjedelmére tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének előmozdítása érdekében, az egyes védett csoportba tartozó személyek munkavállalásával, munkáltatásával összefüggésben több irányban folytatott átfogó jellegű vizsgálatot.

5. A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény¹⁷ 1. cikke egy sajátos definíciót ad a fogyatékosággal élő személyekre vonatkozóan, nem határozva meg konkrétan, hogy kik a fogyatékosággal élő emberek. Már a preambulum is hangsúlyozza, hogy „a fogyatékoság egy változó fogalom, továbbá, hogy a fogyatékoság a fogyatékosággal élő személyek és az attitűdbeli, illetve a környezeti akadályok kölcsönhatásának következménye, amely gátolja őket a társadalomban való teljes és hatékony, másokkal azonos alapon történő részvételben.”

Az Egyezmény 1. cikke erre építve határozza meg, hogy „Fogyatékosággal élő személy minden olyan személy, aki hosszan tartó fizikai, *értelmi, szellemi* vagy érzékszervi károsodással él, amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását.”

Az Egyezmény magyar nyelvű szövege „hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodást” említ, azonban az angol nyelvű szöveg tisztábban fogalmaz: „long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments”. Itt a „mental” szó nem a magyar fordításban szereplő „szellemi” kifejezéssel adandó vissza, hanem a „pszicho-szociális” terminológiával. *A „mentális fogyatékosággal élő személyeken” tehát a korábban „pszichiátriai betegként” meghatározott embereket értjük, mai szóhasználattal: pszicho-szociális fogyatékosággal élő személyeket.*

Az Egyezmény 12. cikkének 5. pontja értelmében e cikk rendelkezéseire figyelemmel *a részes államok minden megfelelő és hatékony intézkedést megtesznek a fogyatékosággal élő személyek egyenlő jogának biztosítására* a tulajdonhoz való joghoz és az örökléshez való joghoz, saját pénzügyeik ellenőrzéséhez, továbbá bankkölcsönhöz, jelzáloghoz és más pénzügyi hitelhez való egyenlő hozzáféréshez, illetve biztosítják, hogy a fogyatékosággal élő személyeket önkényesen ne foszthassák meg vagyonuktól.

A 18. cikk szerint *a részes államok elismerik a fogyatékosággal élő személyek másokkal egyenlő jogát a mozgás szabadságához, a lakóhely megválasztásának szabadságához*, míg a 20. cikk értelmében a részes államok a fogyatékosággal élő személyek függetlenségének a lehető legnagyobb mértékű biztosítása mellett hatékony intézkedéseket hoznak a személyes mobilitás biztosítására.

A magánélet tiszteletben tartásáról szóló 22. cikk szerint a fogyatékosággal élő személy magánéletének önkényes vagy jogellenes zavarása – tekintet nélkül a személy lakóhelyére és lakáskörülményeire – tilos.

III. Az ügy érdemében

Az ismertetett alkotmánybíróági gyakorlattal és a vázolt nemzetközi jogi elvekkel összhangban, a helyszíni vizsgálat tapasztalatait összegezve, illetve a rendelkezésemre bocsátott iratok, intézményi dokumentáció, valamint a vonatkozó jogszabályi rendelkezések áttekintését követően a következőket állapítottam meg:

¹⁷ Az Egyezményt a Magyar Köztársaság Országgyűlése a 2007. évi XCII. törvénnyel hirdette ki.

Mindenekelőtt üdvözlendő, hogy a korlátozó intézkedések alkalmazásának súlyosan jogsértő gyakorlata, amely a tragikus haláleset kapcsán a korábbi ombudsmani vizsgálatot megalapozta, napjainkra szabályszerű, s ezzel humánus eljárási renddé alakult át, melyet csak legvégső, feltétlenül szükséges esetben és modern eszközök segítségével, megfelelő szakdolgozói jelenléttel hajtanak végre.

Az (utó)vizsgálat során elvégzett elemző munka alapján megállapítható tehát, hogy az előző ombudsmani jelentésben tett ajánlásokat helyi szinten az intézményvezetés elfogadta, végrehajtotta, a mindennapi működésbe beépítette.

A korábbiakban tapasztaltakhoz hasonlóan ma is komoly problémát jelent a szakmai feladatok maradéktalan és megfelelő szintű ellátásának biztosításához szükséges személyi és tárgyi feltételek jogszabályban előírt minimum-szintje és a gyakorlatban tapasztalt valódi mérték közötti jelentős különbség.

A jogszabályban előírt egy ellátottra jutó minimum 6 négyzetméternyi lakóterületet nem minden esetben tudja biztosítani az Intézmény, illetve több szobában négynél több ellátott személyt helyeznek el, valamint az akadálymentes közlekedés feltételei sem biztosítottak minden esetben.

Kiemelendő, hogy az Intézmény szakdolgozói napjainkban is 12 órás műszak-beosztásban, szinte állandósult szabadságolási nehézségek mellett végzik sokszor mentálisan is megterhelő tevékenységüket, ami – különösen az e területen dolgozó szakemberek munkájának fokozottan felelősségteljes jellegét tekintve – kifejezetten aggasztó jelenségnek tűnik.

Az eltérő súlyosságú értelmi fogyatékoságuk, ezzel (is) összefüggő egészségügyi problémáik és életkori sajátosságaik okán fokozottan kiszolgáltatott helyzetű gyermekek és fiatalok sorsának, életminőségének szempontjából meghatározó jelentőségű az életterükként szolgáló intézmény működésének, a számukra „a világot jelentő” szociális szolgáltatásoknak a lehető legmagasabb szintű szakmaisága, s annak folyamatos frissítése, szinten tartása, illetve ezzel összefüggésben az intézményvezető és a dolgozók szakmai kompetenciája.

A fogyatékosággal élő emberek állapotukból, élethelyzetükből eredő speciális igényeinek megfelelő kielégítése, a róluk való gondoskodás, a velük való foglalkozás olyan egységesített standardokból és egyéni megoldásokból összeálló komplex feladat, melynek elvégzése túlterhelt, kiegészítésre hajlamos munkavállalók helyett elhivatott, motivált és naprakész szakmai képzettséggel rendelkező, mentálisan is ép dolgozók által lehet csak érdemben és valamennyi érintett számára eredményes. Az intézményi működés személyi feltételeinek körében ezért garanciális jelentőségű az ilyen területen dolgozók feladatellátáshoz szükséges szakmai végzettségének megléte, valamint az intézmény dolgozói állományának létszáma és általános mentális állapota. Az Intézmény vonatkozásában azonban a szakdolgozói létszám nem felel meg maradéktalanul a jogszabályban előírt minimumfeltételeknek.

Fentiekre tekintettel megállapítható, hogy az érintett Intézmény személyi és tárgyi feltételeinek vonatkozásában felmerülő hiányosságok a fogyatékosággal élő személyek védelmének követelménye tekintetében alapjogi szempontból visszásságot idéznek elő.

Hangsúlyozom, hogy a Szociális és Gyámhivatal ellenőrzési jegyzőkönyvének fentiekben többször hivatkozott, az Intézmény személyi és tárgyi feltételeinek hiányosságaira vonatkozó megállapításait jelen ombudsmani vizsgálat tapasztalatai (a bekért intézményi iratok elemzése, a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel történt összevetése) is alátámasztják, megerősítik. Tekintettel arra, hogy mindezek (a szakdolgozói létszám hiányosságai, az egy szobában együtt lakó ellátottak (előírtnál nagyobb) létszáma, vagy a házi orvos intézményi munkaóráinak bizonytalan száma) az alapvető jogokkal összefüggő visszásság előidézésére alkalmas problémák, jelentésem tartalmával összhangban, és az ellátottak alapvető emberi jogainak lehető legmagasabb szintű érvényesülése követelményére figyelemmel, szükségesnek és indokoltnak látom mindezek mielőbbi orvoslását.

Kiemelendő továbbá, hogy a közelmúltban történt fenntartóváltás ugyan jelentős adminisztratív teherrel jár, de az Intézmény mindennapos működési gyakorlatában, a lakók életében fennakadást, negatív változást nem okozott.

Ezzel összefüggésben hangsúlyozom, hogy a követhető intézményi működés és annak minden esetben, minden szempontból naprakész dokumentációja mind az átláthatóság, mind a jogbiztonság, mind a tájékoztatási kötelezettség teljesítésének szempontjából egyaránt kiemelkedően fontos elvárás és ily módon fokozott figyelmet igénylő feladat, különösen a szélsőségesen rászoruló emberekről való gondoskodás tevékenységi körében.

A vizsgálat az intézményi iratok, dokumentumok tartalmát tekintve a következő pontatlanságokat, hiányosságokat tárta fel:

- a Házirend és Függelékei (pl. a Korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló szabályzat), valamint a szolgáltatást igénybe vevőkkel kötendő Megállapodás az Intézmény fenntartójaként, ezzel együtt panasztételi jog gyakorlásával összefüggésben jogorvoslati fórumként jelenleg is a Baranya Megyei Önkormányzatot nevezi meg;
- az Intézmény „Foglalkoztatási szakmai terve és programja” a személyi feltételek között nem tartalmaz a foglalkozás-koordinátor létszámra vonatkozó információt;
- az intézményi jogviszony megszüntetésének, megszűnésének eseteit a Házirend illetve a Megállapodás tervezet szövege a vonatkozó jogszabályi előírásoktól eltérő módon fogalmazza meg;
- a Házirend nem tartalmaz arra vonatkozó szabályt, hogy milyen esetekben szükséges (a lakók tulajdonát képező) készpénzt pénzügyi betét formájában elhelyezni.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a jelzett hiányosságok, pontatlanságok az átlátható intézményi működés és a tájékoztatási kötelezettség szempontjából aggályosak, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye tekintetében alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét idézik elő, és az intézményi működés, az ápolási/gondozási tevékenység lehető legmagasabb szakmai színvonalának fenntartása érdekében, illetve a jogbiztonság követelményére figyelemmel mielőbbi orvoslásuk indokolt.

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy a vizsgálat alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét előidéző helyzetet tárt fel,

- az Ajbt. 31. § (1) bekezdésébe alapján *felkérem a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltségének igazgatóját, mint az érintett Intézmény fenntartóját, hogy a soron következő vizsgálata keretében fokozott figyelemmel ellenőrizze az intézményi működés személyi és tárgyi feltételeit, és tegye meg a szükséges intézkedéseket a jelentésben erre vonatkozóan megfogalmazott hiányosságok mielőbbi orvoslása érdekében.*
- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a bolyi Baranya Megyei Fogytékos Személyek Otthonának igazgatóját, hogy az egységes, a jogbiztonság követelményének maradéktalanul megfelelő intézményi jogalkalmazási gyakorlat érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket a jelentésben megfogalmazott, az egyes intézményi dokumentumokban feltárt hiányosságok, pontatlanságok mielőbbi orvoslása érdekében.*

Budapest, 2015. január

Székely László sk.