

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5123/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Livia

Az eljárás megindulása

Egy civil szervezet fordult hivatalomhoz beadvánnyal az „Ipolypart” Ápoló Gondozó Otthon és Rehabilitációs Intézet (3188 Ludányhalászi, Rákóczi út 71-73.) működését sérelmezve. A szervezetet az intézmény egyik lakójának hozzátartozója kereste meg, aki az otthonban uralkodó állapotokat sérelmezte. Tekintettel arra, hogy a panasz alapján felmerült az ellátottak alapvető jogai sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az ügyvel kapcsolatban megkerestem és felkértem a Nógrád Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályát, hogy vizsgálja ki a panaszban foglaltakat.

Az érintett alkotmányos jogok és elvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- 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 fogyatékossgal élők kiemelt védelme: „*Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.*” [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- 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 r.)
- A pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelet

A megállapított tényállás, a hatósági ellenőrzés tapasztalatai

A panaszos beadványában előadta, hogy a lakók – álláspontja szerint – emberhez méltatlan körülmények között kénytelenek élni az intézményben. Beszámolt arról, hogy az ágyak koszosak és rendkívül rossz állapotban vannak, a lakók saját ruháit ellopják, a szekrények ugyanis nem zárhatóak. Nem adottak a tisztálkodás feltételei, a panaszos gyermekének testét sebek borítják, folyamatosan fertőzött a bőre, fürdetéskor hypoval öntik le az ellátottakat. A panaszos azt is megírta beadványában, hogy az ápolók bántalmazzák az ellátottakat, „testi és pszichés fenyegetést alkalmaznak” velük szemben, büntetésként lekötözik őket, vagy az előírtnál nagyobb dózísú gyógyszerrel nyugtatják le az ellátottakat. A panaszos elmondása szerint több alkalommal jelezte a problémákat az intézményvezetők, azonban nem történt semmilyen változás. Az eljárás során a Nógrád Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályától (a továbbiakban: Kormányhivatal) az alábbi kérdésekre vártam választ:

- az „Ipolypart” Ápoló Gondozó Otthon és Rehabilitációs Intézet rendelkezik-e az előírt szabályzatokkal,
- az ellátottak jogai – különösen a bánásmód és a korlátozó intézkedések tekintetében – csorbulnak-e az intézményben,
- az intézmény a jogszabályi és szakmai követelményeknek (például tárgyi, személyi feltételek) megfelelően működik-e,
- az intézmény rendszeres, illetve rendkívüli ellenőrzései során merültek-e fel ellátotti jogokat, az ellátás minőségét érintő szabálytalanságok, hiányosságok,
- működik-e ellátottjogi képviselő az intézményben, illetve a lakók vagy a hozzátartozók fordultak-e hozzá panasszal, annak elbírálása miként történt meg.

1. A Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetője mindenekelőtt arról tájékoztatót, hogy 2015-ben a hatóság az intézményben a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Kormányrendelet (Sznr.) 36. § (1) bekezdése alapján rendes ellenőrzést folytatott le a fogyatékos személyek otthona részlegen. A pszichiátriai betegek otthona, valamint a szenvedélybetegek otthona vonatkozásában – az Sznr. 44. § (1) bekezdésben foglalt felhatalmazás alapján – a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) folytatta le az ellenőrzést. Az NRSZH az ellenőrzéséről készült jegyzőkönyv másolatát, illetve döntését a Kormányhivatal részére a tájékoztatás időpontjáig nem küldte meg.

A Kormányhivatal a 2015. évi rendes ellenőrzése során a fogyatékos személyek otthona tekintetében az alábbi – ellátotti jogokat, illetve ellátás minőségét érintő – jogsértéseket, hiányosságokat állapította meg:

- a megállapodás-tervezetben a személyi térítési díjra vonatkozó szabályok nincsenek részletezve,
- az ellátottak intézményi jogviszonyának megszüntetésére vonatkozó tájékoztató nem teljes körű, nem terjed ki a Szocvtv. intézményi jogviszony megszűnését szabályzó rendelkezéseire (100-101. §),
- kilenc lakószoba esetén a lakószobában elhelyezett ellátottak száma meghaladja a 4 főt,
- a szakmai létszám részben biztosított, létszámhiány az intézménynél 2 fő fejlesztő pedagógus,
- a személyi térítési díj megállapítása jelentős ingatlanvagyon esetén egy ellátott esetében nem felel meg a jogszabályoknak,
- három ellátott tekintetében a személyi térítési díj megállapítása nem felel meg a 29/1993. (II. 17.) Kormányrendelet (Tr.) 3. § (4) bekezdésében foglaltaknak,
- a tört havi térítési díjak számlázása esetén a jelenléti napok számának meghatározása nem felel meg a Tr. 16. §-ában foglaltaknak.

A 2015. évi rendes ellenőrzés során a Nógrád Megyei Kormányhivatal Salgótarjáni Járási Hivatal Járási Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Osztálya ellenőrzése során az intézménynél jelentős élelmiszer-biztonsági hibát nem észlelt, a hatóság részéről szankcióra okot adó hiányosság, hiba nem merült fel. Az ellenőrzés során továbbá a Nógrád Megyei Kormányhivatal Balassagyarmati, Rétsági, Szécsényi Kistérségi Népegészségügyi Intézete arról tájékoztatta a Kormányhivatalt, hogy az ellenőrzött otthonban az ellátás az SzCsM r-ben előírtaknak megfelelően történik, illetve ellenőrzésük során az alábbi közegészségügyi hiányosságokat állapították meg:

- a folyosók falai elpiszkolódtak,
- a folyosók, valamint egyes lakószobák PVC padozatai helyenként felszakadoztak,
- a radiátor csövek rozsdásak.
- a lakószobák és fürdők ajtóit – pár kivételével – be vannak törve.

Az otthonban a feltárt közegészségügyi hiányosságok pótlása időközben részben megtörtént, a radiátorok festése azért maradt el, mert fűtőkorszerűsítés van tervben. A létszámhiányt és a lakószobákban elhelyezhető ellátotti létszámot (legfeljebb 4 fő/lakószoba) érintő jogsértés, illetve hiányosság kivételével a fenntartó a Kormányhivatal által feltárt jogsértéseket, hiányosságokat megszüntette. A fenntartó nyilatkozott arra vonatkozóan, hogy a létszámhiányt (2 fő fejlesztő pedagógus) megfelelő végzettségű pályázó hiányában nem tudja megoldani. A lakószobákban elhelyezett ellátotti létszámot érintő jogsértés tekintetében a fenntartó megtette a szükséges intézkedéseket, elindította az intézmény foglalkoztató épületében új lakószobák kialakítását, mely jelenleg is folyamatban van.

2. Felkérésre a Kormányhivatal 2016. augusztus 18-án – előzetes értesítés mellőzésével – helyszíni ellenőrzést folytatott le az intézményben, valamint megkereste a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Nógrád Megyei Kirendeltségét mint fenntartót (a továbbiakban: SZGYF) és az illetékes ellátottjogi képviselőt is. Az ellenőrzés során az alábbiakat állapította meg a hatóság:

Az intézmény hiánytalanul rendelkezik az SzCsM r. által megállapított szabályzatokkal.

A *korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos eljárással* összefüggésben az intézményvezető úgy nyilatkozott, hogy a törvényes képviselők korlátozó intézkedés elrendeléséről, annak formájáról, feloldásáról való tájékoztatása minden esetben megtörténik, viszont a tájékoztatás tényét nem dokumentálják, illetve az SzCsM r. szerinti 6. számú adatlapok másolatait az érintett ellátottak, valamint a törvényes képviselők részére nem adják át, számukra nem küldik meg.¹

Az intézmény *tárgyi feltételeinek* vizsgálata során megállapította az ellenőrzés, hogy 32 lakószobában az elhelyezett ellátottak száma meghaladja a négy főt.² A vizsgálat idején átalakítások folytak az otthonban annak érdekében, hogy megteremtődjenek a lakók jogszabálynak megfelelő elhelyezési feltételei: az egy szobában élő gondozottak száma ne haladja meg a négy főt.

Az intézményvezető nyilatkozott továbbá arról, hogy az intézmény minden esetben figyelembe veszi a Szocvtv. 92/K. § (5) bekezdésében³ megállapított korlátot és csak rendkívül indokolt esetben, valamint soron kívüli elhelyezésre vonatkozó igény esetén helyez el négynél több személyt egy lakószobába. A Kormányhivatal egyéb jogsértést, hiányosságot a tárgyi feltételek tekintetében nem állapított meg.

A *személyi feltételek* vizsgálata során a hatóság feltárta, hogy az SzCsM r. 6. § (2)-(3) bekezdésében és 2. számú mellékletében meghatározott szakmai létszám nem biztosított.

Az intézménynél 2 fő fejlesztő pedagógus, 4 fő ápoló-gondozó (fogyatékos személyek otthona), 1 fő szociális, mentálhigiénés munkatárs, 1 fő ápoló-gondozó (szenvedélybetegek otthona) hiányzott az ellenőrzés időpontjában. A Kormányhivatal egyéb jogsértést, hiányosságot a személyi feltételek vonatkozásában nem állapított meg.

Az intézményben működik ellátottjogi képviselő, akinek elérhetősége, fogadóórájának időpontja több helyen, jól látható módon ki van függesztve. Havonta egy alkalommal tart fogadóórát, melyek időpontjairól év elején tájékoztatja az intézményt, erről az ellátottak értesülnek. Ezen túlmenően évente egy alkalommal tájékoztatót tart az ellátottak részére jogaikról. Legutóbb erre 2015 év végén került sor. A tájékoztatóról jegyzőkönyv és jelenléti ív készült.

A Kormányhivatal által vizsgált időszakban (2016. január 1. - 2016. augusztus 18.) az *ellátottjogi képviselőt* nem keresték fel ellátottak, hozzátartozók, illetve törvényes képviselők olyan jellegű panasszal, amely az ellátást igénybe vevők élethez, emberi méltóságához, testi épséghez, testi-lelki egészséghez való jogát érintette. Az ellátottjogi képviselő nem kezdeményezett intézkedést a fenntartónál jogszabálysértő gyakorlat megszüntetésére, illetve nem tett észrevételt az intézményben folytatott gondozási munkára vonatkozóan az intézmény vezetőjénél. Tájékoztatása szerint az intézmény a korlátozó intézkedéseket az Szocvtv. 94/G. § (1) bekezdése, az Eütv. és az EszCsM rendelet alapján alkalmazza.

A vizsgált időszakban az *intézményhez* nem terjesztettek elő panaszt. Az intézményvezető által kivizsgált panasz tekintetében a fenntartóhoz ellátott, törvényes képviselő jogorvoslati kérelemmel nem fordult, illetve az intézményben alkalmazott korlátozó intézkedés ellen sem lakó, sem törvényes képviselő nem élt panasszal a fenntartónál. A 2016. augusztus 18-án lefolytatott helyszíni ellenőrzés tehát az alábbi hiányosságokat állapította meg:

- a törvényes képviselők korlátozó intézkedésekről való tájékoztatását igazolható módon nem dokumentálják az intézményben,
- a fogyatékos személyek otthonában 9, a pszichiátriai betegek otthonában 23 lakószobában az elhelyezett ellátottak száma meghaladja az előírt létszámot,
- a szakmai létszám nem biztosított az otthonban.

A Kormányhivatal a megkeresésem kapcsán lefolytatott hatósági ellenőrzés jegyzőkönyvét megküldte a fenntartó SZGYF-nek azzal, hogy a jegyzőkönyv kézhezvételétől számított 15 napon belül jelezze, hogy a megállapított hiányosságok megszüntetésére milyen intézkedéseket tett.

¹ SzCsM r. 101/A. § (3)-(8) bekezdés

² SzCsM r. 42. § (1) bekezdés

³ Szocvtv. 92/K. § (5) Az intézményben ellátottak száma egyetlen napon sem haladhatja meg a) nappali intézmény esetén – a nappali melegedő kivételével – a szolgáltatói nyilvántartásba jogerősen bejegyzett férőhelyszám százöt százalékat, b) bentlakásos intézmény esetén a szolgáltatói nyilvántartásba jogerősen bejegyzett férőhelyszám százöt százalékat, éves átlagban pedig a férőhelyszám száz százalékat. Ha az intézményben egymást követő hatvan napot meghaladóan szolgáltatói nyilvántartásba jogerősen bejegyzett férőhelyszámnál több személyt látnak el, a fenntartó köteles kérelmezni a szolgáltatói nyilvántartásba bejegyzett adatok módosítását.

A fenntartó 2016. szeptember 21-én arról tájékoztatta a hatóságot, hogy az „Adatlap korlátozó intézkedések elrendeléshez” c. formanyomtatványt 2016. szeptember 1-jétől az intézmény kiegészítette azzal, hogy az ellátott gondnokát, törvényes képviselőjét milyen módon, és a korlátozó intézkedés megtételét követően mennyi időn belül értesítik. Az eltelt időszakban 1 fő ápoló-gondozó munkakört betöltöttek, további két fő ápoló-gondozó felvétele folyamatban van. Beszámolt arról, hogy sok esetben előfordul, hogy a pályázatások sikertelenek jelentkező, vagy megfelelő szakképzettséggel bíró jelentkező hiánya miatt. Ezt követően a Kormányhivatal 2016. szeptember 29-én kelt NO/SZGYO/719-11/2016. számú végzésében felhívta a fenntartót, hogy gondoskodjon arról hogy az SzCSM r. szerinti 6. adatlap másolatát az ellátott és törvényes képviselője minden esetben megkapja és ennek ténye igazolt legyen, továbbá intézkedjen a még hiányzó szakmai létszám biztosításáról.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajb. határozza meg. Az Ajb. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése *a)* pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátást nyújtó, így a fogyatékossgal, pszichiátriai és szenvedélybetegséggel élő személyeket gondozó bentlakásos intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajb. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos 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 alapjogi tesztek. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában rámutatott, 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 érvelésként mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja”*. Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, a XI. cikkben, valamint az XV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat az 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, megállapítható, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, az egyenlő bánásmód követelménye, tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, amely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú

alkotmánybíróági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróóság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind az azt követően hozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Kiemelendő emellett, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése külön is tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróóság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróóság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróóság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság* sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybíróági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a *méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő*. Az 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*. A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni. Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

3. *A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény* 19. Cikke értelmében az Egyezményben részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek egyenlő jogát a közösségben való élethez és másokkal egyenlő szabad döntéshez való jogát; minden szükséges és hatékony intézkedést megtesznek annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek teljes mértékben élvezhessék e jogaikat és a teljes közösségi befogadást és részvételt, beleértve a következők biztosítását: a) a fogyatékossgal élő személyeknek másokkal azonos alapon lehetőségük van lakóhelyüknek és annak megválasztására, hogy hol és kivel élnek együtt, és nem kötelezhetőek bizonyos megszabott körülmények között élni; b) a fogyatékossgal élő személyek számára hozzáférési lehetőséget biztosítanak többféle otthoni, intézményi és egyéb közösségi támogató szolgálathoz, beleértve azt a személyes segítséget, mely a közösségben éléshez és a közösségbe történő beilleszkedéshez, valamint a közösségtől való elszigetelődés és kirekesztődés megelőzése céljából szükséges; c) a mindenki számára nyújtott közösségi szolgáltatások és létesítmények azonos alapon hozzáférhetőek a fogyatékossgal élő személyek számára is, és igényeikhez igazítottak.

III. A vizsgálat érdemi megállapításai, következtetések

Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztos 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.

A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni. A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 1. cikke értelmében az Egyezmény célja valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása.

Az Egyezmény alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékossgal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét.* Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossgal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

Mindehhez kapcsolódóan szeretném kiemelni, hogy a fogyatékossgtudomány szakértői szerint paradigmaváltást jelent az Egyezmény elfogadása. Nagy előrelépést jelentett a fogyatékossgal élő személyek jogainak orvosi szemléletéről a szociális szemléletre való áttérés, azonban ezt követte az újabb lépés: az emberi jogi megközelítés alapján való gondolkodás. Az emberi jogi szemlélet lényege az inkluzív (az alany autonómiájának a szociális közegben való érvényesülése) és szubsztanciális (lényegi, a fogyatékos embert, mint az emberi jogok alanyát, és nem tárgyát szem előtt tartó) gondolkodásmód.

Az alapjogi biztosok az ombudsman-intézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni az idős koruk, vagy az ezzel összefüggésben kialakult rossz egészségi állapotuk miatt kiszolgáltatott emberek alapjogainak, egyenlő méltóságának védelmében. Az állam számára – legyen az jogalkotó vagy jogalkalmazó szerv – nem fakultatív feladat a rászoruló polgáraitól való gondoskodás, a felelős intézkedés a megfelelő ellátási rendszerek átgondolt működtetése, mivel a helyzet jogállami megoldása ágazati normák előírásain alapul. Az intézmény 100 fő férőhelyen fogyatékos személyek otthona, 230 fő férőhelyen pszichiátriai betegek otthona, 40 fő férőhelyen szenvedélybetegek otthona szolgáltatást nyújt. A Kormányhivatal által lefolytatott vizsgálat eredményeit összegezve az alábbi megállapításokat teszem:

A tárgyi feltételek tekintetében

Az intézmény a település központjában, tömegközlekedéssel jól megközelíthető helyen fekszik, külső és belső akadálymentesítettsége biztosított. A berendezési tárgyak megfelelnek a lakók életkori sajátosságainak, egészségi és mozgásállapotuknak, nagy részük régi, kopottas, de tiszta. A fogyatékos otthoni részlegben a folyosók falai tisztasági festésre szorulnak, a linóleum több helyen hibás, hiányos, de tiszta. Az ellátottak szekrényei zárhatóak az otthonban, de folyamatos a zárok, alkalmanként a szekrényajtók cseréje, mert a gondozottak rendszeresen megpróbálják egymás szekrényeit feltörni. Az ellenőrzés időpontjában két szekrény nem volt zárható, mindkettő zárcserére szorult. Az SzCsM r. 42. § (1) szerint – ha e rendelet másként nem rendelkezik – a bentlakásos intézményi lakószobában legfeljebb négy személy helyezhető el.

Négynél több személyt egy lakószobában csak kivételesen indokolt esetben, valamint soron kívüli elhelyezésre vonatkozó igény esetén lehet elhelyezni, figyelemmel az Szocvtv. 92/K. § (5) megállapított korlátra.

A 41. § (4) bekezdés szerint pedig 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. Az intézményben az ellátottanként 6 m² lakóterület, a zuhanyzók és nemenkénti illemhelyek száma megfelel a jogszabályi előírásoknak, az ellenőrzés időpontjában azonban a fogyatékos személyek otthona kilenc lakószobájában 5 fő, a pszichiátriai betegek otthona 23 lakószobájában 5-6 főt helyeztek el.

A fentiekből következően megállapítom, hogy a jogszabály által előírtnál nagyobb létszámú lakó egy szobában történő elhelyezése az ellátottak emberi méltósághoz való jogával összefüggésben visszaességet okozott. Fontos megjegyezni, hogy az intézményvezető tájékoztatása szerint jelenleg folyamatban van az otthon foglalkoztató épületének átalakítása, melyben lakószobákat alakítanak ki, így megoldható lesz a jogszabály által előírt feltételek teljesítése.

A személyi feltételek tekintetében

A vizsgálat időpontjában a szakmai létszám nem volt biztosított: 2 fő fejlesztő pedagógus, a fogyatékos személyek otthonában 4, a szenvedélybetegek otthonában 1 fő ápoló-gondozó, valamint 1 fő mentálhigiénés munkatárs hiányzott.

A fogyatékoságuk, szenvedélybetegségük okán fokozottan kiszolgáltatott helyzetű emberek sorsának, életminőségének szempontjából meghatározó jelentőségű az életterükként szolgáló intézmény működésének, a számukra a teljes életet biztosító szociális szolgáltatásnak a lehető legmagasabb szintű szakmaisága, s annak folyamatos frissítése, szinten tartása, kiszámíthatósága, illetve ezzel összefüggésben az intézményvezető és a dolgozók szakmai kompetenciája. Az intézményi működés személyi feltételeinek körében ezért garanciális jelentőségű a dolgozók feladatellátáshoz szükséges szakmai végzettségének és létszámának megléte. A tájékoztatás szerint a szakképzettségi arány valamennyi szolgáltatás tekintetében biztosított, *a dolgozói létszámbiány azonban a lakók emberi méltóságához való jogával és a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoz;*

A vizsgálat ideje alatt 1 fő ápoló-gondozó státuszt betöltöttek, további 2 fő ápoló-gondozó felvétele pedig folyamatban volt.

A lakókkal való bánásmód tekintetében

A Szocvtv. 94/E. § (4) bekezdése szerint a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény az általa biztosított szolgáltatást olyan módon végzi, hogy figyelemmel legyen az ellátást igénybe vevőket megillető alkotmányos jogok maradéktalan és teljes körű tiszteletben tartására, különös figyelemmel az élethez, emberi méltósághoz, a testi épséghez, a testi-lelki egészséghez való jogra.

Az intézményvezető nyilatkozata szerint nem fordult elő olyan eset, amikor a fenti jogszabályban foglaltakat megsértették volna. Heti három alkalommal ellenőrzik az ápolók, hogy az ellátottak megfelelően tisztálkodnak-e, szükség esetén segítséget is nyújtanak ebben. A kádban történő fürdést követően minden esetben megtörténik a kád hypozése szórófejes flakomból, majd zuhannyal öblítik ki a kádat, mielőtt a következő ellátott azt igénybe venné. A tisztálkodási szereket az intézmény biztosítja, illetve egyes ellátottak rendelkeznek saját tisztálkodási szerrel. A fürdés ellenőrzés legalább heti 3 alkalommal azért szükséges, mert sok gondozott esetében előfordult korábban, hogy hetekig nem fürdött.

A tájékoztatás szerint a lakók bántalmazása ápoló, vagy más dolgozó részéről nem fordult elő, ennek gyanúja okán eljárás nem volt folyamatban. Többször előfordul viszont, hogy az ellátottak egymást megütik. Rendőri intézkedésre nem került sor, a biztonsági őr beavatkozására azonban már volt szükség ellátottak közötti verekedés megszüntetése érdekében. Az intézmény orvosa, illetve pszichiáter szakorvosa nem tapasztalt olyan külsérelmi nyomokat egyetlen ellátott esetében sem, amelyek bántalmazásból eredhettek.

Sem szóbeli, sem írásbeli bejelentés nem történt ellátott, illetve törvényes képviselő vagy hozzátartozó részéről, amelyben azt jelezték volna, hogy az ellátottat az intézmény valamely dolgozója bántalmazta.

A korlátozó intézkedések alkalmazásának tekintetében

Az intézmény az SzCsM r. 101/A §-ának megfelelően részletes eljárásrenddel rendelkezik a veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsító ellátottakkal szemben alkalmazandó korlátozó intézkedésekkel kapcsolatban. A szabályzat a Házirend mellékletét képezi és tartalmazza a jogszabály által előírt kötelező elemeket.

A Kormányhivatal által vizsgált időszakban 19 ellátott esetében került sor az osztály, illetve az intézmény elhagyásának korlátozása, egy ellátott esetében kémiai korlátozásra és két pontos rögzítés alkalmazására volt szükség. A korlátozást minden esetben az intézmény pszichiáter szakorvosa rendelte el, az SzCsM r. szerinti 6. számú adatlapot, illetve betétlapot minden esetben kitöltötték.

Az SzCsM. r. 101/A § (3), (6) és (7)-(8) bekezdései szerint korlátozó intézkedés alkalmazása esetén – ide nem értve a pszichés megnyugtatót – a 6. számú melléklet szerinti adatlapot kell kitölteni. A korlátozó intézkedés időtartama alatti megfigyeléseket, állapotleírást a betétlapon kell részletesen feltüntetni. *A kitöltött adatlapot a gondozási tervhez kell csatolni.*

Az ellátottat szóban tájékoztatni kell a korlátozó intézkedés végrehajtása előtt annak elrendeléséről és formájáról, valamint a korlátozó intézkedés feloldásáról.

Az ellátott törvényes képviselőjét tájékoztatni kell

- a) a korlátozó intézkedés végrehajtása előtt, halaszthatatlan esetben a végrehajtás alatt vagy azt követően 3 napon belül a korlátozó intézkedés elrendeléséről és formájáról,
- b) a korlátozó intézkedés feloldásáról.

A korlátozó intézkedés feloldásáról történő tájékoztatással egyidejűleg az adatlap másolatát át kell adni, illetve meg kell küldeni az ellátottnak, valamint törvényes képviselőjének.

A vizsgálat szerint a kitöltött adatlapot nem csatolják a gondozási tervhez, de az ellátott anyagában megtalálható, illetve a gondozási terven minden esetben rögzítik a korlátozó intézkedések elrendelését.

Az intézményvezető nyilatkozata szerint az ellátottak szóbeli tájékoztatása és a törvényes képviselők tájékoztatása minden esetben megtörténik, rendszerint telefonon, illetve e-mail-ben, ritkábban levélben.

Nem dokumentálják azonban azt, így nem igazolt az a tény, hogy a törvényes képviselők – korlátozó intézkedés elrendeléséről, formájáról, feloldásáról való – tájékoztatása megtörténik, illetve az adatlapok másolatát az érintett ellátottak, illetve törvényes képviselők nem kapják meg.

Az ellátottjogi képviselőt e-mail útján minden esetben tájékoztatják, a dokumentációt megkapja, amit a 6. számú adatlapon aláírásával igazol.

A korlátozó intézkedések jogszabályban meghatározott alkalmazásának és dokumentálásának célja, hogy ezen jelentős alapjog-korlátozásra csak megfelelő garanciák mellett kerülhessen sor. A megfelelő személyek (az intézmény orvosa, a törvényes képviselő és az ellátottjogi képviselő) korlátozó intézkedésekről való értesítésének szintén garanciális jelentősége van az ellátotti jogok érvényesülése szempontjából. Jelentősége abban áll, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő ellátott érdekeinek, jogainak védelmére hivatott személy a leghamarabb értesüljön e súlyos alapjog-korlátozásról, és annak figyelemmel kísérésével, a szükségesség-arányosság kritériumainak szem előtt tartásával biztosíthassa az eljárás törvényességét. *Figyelemmel a fentiekre, megállapítom, hogy annak ténye, hogy a törvényes képviselők tájékoztatása a korlátozó intézkedések alkalmazásáról nem igazolt, valamint az a gyakorlat, mely szerint az adatlapok másolatát az ellátottak és a törvényes képviselők nem kapják meg, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott, egyúttal közvetlenül veszélyezteti az ellátottak emberi méltóságához való jogát is.*

Az eljárás során a kapott tájékoztatás szerint az intézmény vezetése az adatlapot kiegészítette az ellátott törvényes képviselője értesítésének időpontjával.

2. A vizsgálat során megkerestem a fenntartót, melynek vezetője tájékoztatott arról, hogy 2016. július 21-én az SZGYF munkatársai hasonló panaszbejelentés miatt vizsgálatot folytattak az otthonban, mely során az emberhez méltatlan körülményeket, higiénés hiányosságokat, bőrfertőzést, sérüléseket nem tapasztaltak.

A fenntartó rendelkezéseimre bocsátotta az otthon Házi rendjét is. A dokumentum XI. fejezet 11.1. pontja b) alpontjában az szerepel, hogy „az intézményi jogviszony megszűnhet az ellátott, hozzátartozó vagy törvényes képviselőjének a jogviszony megszüntetésére vonatkozó kérelmével”. Ezzel kapcsolatban fontosnak tartom megjegyezni, hogy a Szocvtv. intézményi jogviszony megszüntetésére vonatkozó szabályaiban 2015. január 1-jétől több módosítás is történt. Többek között a 100. § kiegészült az intézményi megállapodás felmondásának lehetőségével, melynek konkrét szabályait a 101. § részletezi, azonban ezek a változások a Házi rendben nem jelennek meg, így a szabályzat nem fedi maradéktalanul a hatályos jogszabályi előírásokat.

Ezen túlmenően aggályosnak tekinthető az is, hogy a Házi rend a törvényes képviselőnek nem minősülő hozzátartozó kérelmére is lehetőséget ad a jogviszony megszüntetésére. A Szocvtv. a jogviszony keletkezésével és megszűnésével kapcsolatban kérelem benyújtására az ellátottat vagy törvényes képviselőjét jogosítja fel, a hozzátartozót e tekintetben nem említi, így álláspontom szerint az idézett Házi rendben található szabály a jogszabállyal ellentétes.

Hasonlóan pontatlanul fogalmaz a dokumentum a XIV. fejezet 14.2. pontban a gyógyszerköltségek viselésének szabályainál is. A Házi rend szerint „az intézményi gyógyszeres alaplistában fel nem sorolt gyógyszerek költségeit az alábbi kivételekkel az ellátott viseli: az intézmény viseli az ellátást igénybe vevő rendszeres és eseti egyéni gyógyszeres szükségletének teljes költségét, ha az ellátást igénybe vevő részére a költőpénzt az intézmény biztosítja”.

Ezzel szemben az SzCsM r. 52.§ (6) szerint „a bentlakásos intézmény viseli az ellátást igénybe vevő rendszeres és eseti egyéni gyógyszereszkükségletének

a) *teljes költségét*, ha

aa) az ellátást igénybe vevőnek a személyi térítési díj megfizetése után fennmaradó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének (a továbbiakban: nyugdíjminimum) az Szt. 117/A. §-ának (1) bekezdésében meghatározott százalékát⁴, vagy

ab) az ellátást igénybe vevő részére a költőpénzt az intézmény biztosítja;

b) *részleges költségét*, ha az ellátást igénybe vevőnek a személyi térítési díj megfizetése után fennmaradó havi jövedelme meghaladja a nyugdíjminimumnak az Szt. 117/A. §-ának (1) bekezdésében meghatározott százalékát, azonban ez a jövedelem nem fedezi az ellátást igénybe vevő egyéni gyógyszereszkükségletének költségét. Ebben az esetben a bentlakásos intézmény az ellátást igénybe vevő jövedelmének a költőpénz összegét meghaladó részét az egyéni gyógyszereszkükséglet mértékéig kiegészíti”.

A jogszabály szerint tehát a gyógyszereszkükséglet teljes költségét az intézmény viseli, amennyiben a gondozott személyi térítési díj megfizetése után fennmaradó havi jövedelme a költőpénz minimális összegét (azaz a tárgyév január 1-jén érvényes öregségi nyugdíj legkisebb összegének 20% vagy 30%-át) nem haladja meg, *vagy* az ellátást igénybe vevő részére a költőpénzt az intézmény biztosítja. A gyógyszereszkükséglet részleges költségét pedig akkor viseli az intézmény, ha a gondozottnak a személyi térítési díj megfizetése után maradó havi jövedelme meghaladja ugyan a költőpénz minimális összegét, ám ez a jövedelem nem fedezi az ellátott egyéni gyógyszereszkükségletének költségét.

A fentiekből következően megállapítom, hogy az intézmény Házirendje nem felel meg maradéktalanul a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek, és ez a körülmény a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoz.

Intézkedéseim

Noha a jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő sérelmek egy részét a fenntartó orvosolta, a további visszásságok orvoslása, valamint jövőbeli megelőzése érdekében

- az Ajbt. 32. § (1) bekezdései értelmében *felkérem* az „Ipolypart” Ápoló Gondozó Otthon és Rehabilitációs Intézet intézményvezetőjét, valamint a fenntartó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Nógrád Megyei Kirendeltségének vezetőjét, hogy az alábbiakban együttműködve
 - gondoskodjanak arról, hogy a tárgyi és személyi feltételek az intézményben megfeleljenek a jogszabályi előírásoknak,
 - intézkedjenek a Házirend jogszabályi rendelkezéseknek való megfelelését célzó felülvizsgálatáról,
 - gondoskodjanak arról, hogy az ellátotti jogok – különös figyelemmel a korlátozó intézkedések alkalmazása esetén – csorbítatlanul érvényesüljenek az intézményben.
- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Nógrád Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját, hogy a jövőben kísérelje fokozott figyelemmel az „Ipolypart” Ápoló Gondozó Otthon és Rehabilitációs Intézet jogszabályoknak megfelelő működését, annak érdekében, hogy az ellátottak gondozása alapvető jogaik teljes tiszteletben tartása mellett folyhasson.

Budapest, 2016. november

Székely László sk.

⁴ Szocvtv. 117/A (1) A bentlakásos intézményekben – kivéve a hajléktalan személyek átmeneti szállását és az éjjeli menedékhelyet – a jövedelemmel nem rendelkező 16 év fölötti ellátottak részére személyes szükségleteik fedezésére az intézmény költőpénzt biztosít. Költőpénzt kell biztosítani annak az ellátottnak is, aki helyett a térítési díjat jövedelem hiányában kizárólag a tartásra köteles és képes személy fizeti, illetve a térítési díjat vagyona terhére állapították meg. Ha vagyonnal rendelkező ellátottnak költőpénzt állapítanak meg, a költőpénz terhelését a térítési díjra vonatkozó szabályok szerint kell elrendelni. A költőpénz havi összege nem lehet kevesebb a tárgyév január 1-jén érvényes öregségi nyugdíj legkisebb összegének 20%-ánál, ha a térítési díjat úgy állapították meg, hogy az vagyont is terhel, 30%-ánál. Legalább a költőpénz összegére kell kiegészíteni az ellátottnak ezt az összeget el nem érő jövedelmét.