

ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-560/2017. számú ügyben

Érintett szerv: Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthona

2017.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-560/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Borza Beáta
dr. Csikós Tímea
dr. Kozicz Ágnes

A vizsgálat megindítása

A Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonának (a továbbiakban: Intézmény) működési gyakorlatát, az új intézményvezető tevékenységének az ellátottak testi-lelki állapotára is kiható következményeit kifogásoló panaszbeadvány érkezett Hivatalomhoz a Szentgotthárdi Szakosított Otthon Közalkalmazotti Tanácsától (KAT), az elnök aláírásával. A beadványban jelezték, hogy ugyanezt a levelet a fenntartó, a szaktárca, a helyi önkormányzat és több pszichiátriai érdekvédelmi szervezet is megkapta egyidejűleg.

Az érintett, ágazati szempontból is stratégiai jelentőségű, nagy létszámú Intézményt több alkalommal és számos szempontból monitorozta már több korábbi ombudsmani vizsgálat is, a 734 pszichiátriai beteg és több mint 330 dolgozó érintettségének ténye önmagában is fokozott és folyamatos figyelmet kíván, így az itt folyó munka és az Intézmény működési gyakorlata ismert a biztosi gyakorlatban.

A jelenlegi panaszbeadvány azonban az eddig tapasztaltakhoz képest új és alapjogi szempontból (is) aggályosnak tűnő problémákat említ. A KAT levelében megfogalmazottak szerint az alkalmazottak létszámának veszélyes mértékű csökkenése valamint az ellátottak életminőségének és ellátásuk színvonalának romlása egyértelműen a 2016. augusztus 1-jén történt intézményvezető-váltás, illetve az új vezetés stílusának és tevékenységének a következménye.

Ezek alapján a Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonában ellátott személyek és az itt dolgozók tekintetében, az Alaptörvényben deklarált, az emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a tisztességes eljáráshoz valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszásság gyanúja merült fel.

Mindezekre tekintettel tehát, az újabb – az intézménnyel kapcsolatban eddig szerzett tapasztalatoknak részben ellentmondó tartalmú – beadvány alapján az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése értelmében – kiemelt figyelemmel az Ajbt. 1. § (3) bekezdésében rögzített, a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére vonatkozó kötelezettségemre – a fenntartó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Vas Megyei Kirendeltségének (a továbbiakban: Kirendeltség) egyidejű értesítése mellett, vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat lehetőséget teremtett arra is, hogy a betegellátás körülményeit, valamint az ellátást veszélyeztető mértékű munkaügyi kérdéseket érintő valóságos helyzetkép felvázolása érdekében előzetes bejelentés nélküli helyszíni vizsgálatot folytattam munkatársaim közreműködésével.

Az érintett alkotmányos jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó *jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* (Alaptörvény 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* (Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”);

- *Az egyenlő bánásmód követelménye, hátrányos megkülönböztetés tilalma* (Alaptörvény 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.”);
- *A fogyatékosággal élők kiemelt védelme* (Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”);
- *A szociális biztonsághoz való jog* (Alaptörvény XIX. cikk: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. (...) a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”).

Az alkalmazott jogszabályok

- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.);
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.);
- A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevételéről szóló 9/1999. (XI.24.) SzCsM rendelet; (a továbbiakban: 9/1999. SzCsM rend.);
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) (a továbbiakban: 1/2000. SzCsM rendelet);
- Az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X.20.) ESzCsM rendelet és mellékletei (a továbbiakban: 60/2003. ESzCsM rend.);
- 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 személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 3/2006. (V. 17.) ICsSzEM rendelet.

A megállapított tényállás

1. Az Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság válasza

A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SzGyF) megkeresésemre adott válaszában arról tájékoztatót, hogy a megyei fenntartó 2017. január 17-én célvizsgálatot tartott az Intézményben, az SzGyF pedig 2017. február 13-án folytatott az EMMI Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárságának megbízott munkatársaival közösen folytatott ugyancsak helyszíni vizsgálatot, a Hivatalomhoz is megküldött KAT panaszbeadvány alapján. A tájékoztató levélhez mellékelve a főigazgató megküldte a két hivatkozott fenntartói ellenőrzés, vizsgálat megállapításait, javaslatait és a megtett intézkedéseket tartalmazó összegző jelentéseket.

A.) A 2017. január 17-én tartott célvizsgálat során a megyei fenntartó helyszíni ellenőrzést tartott az Intézményben, melynek során dokumentumokat vizsgáltak és meghallgatásokat tartottak. A látogatás során, valamennyi osztályon tisztaságot és rendet tapasztaltak, a lakók ruházata tiszta, rendezett benyomást keltett. A dolgozók munkaruhában végezték tevékenységüket, a munkaruha mosását az Intézmény saját mosodája végzi. A dolgozók elmondták, hogy az ápoláshoz szükséges eszközök ugyan rendelkezésre állnak, de azokat nagyon takarékosan használják. Az Intézmény foglalkoztató helyiségeiben készült termékek értékesítése egy ideig szünetelt, azonban 2017. január 1-jétől újra értékesítik az itt előállított termékeket.

A gondozási terveket a jogszabályban meghatározottak szerint vezetik, naprakészek, megvalósításuk (a dokumentáció tanúsága szerint) folyamatos. A mentálhigiénés csoport tagjai heti munkatervüket továbbra is alaposan és részletesen vezetik, az abban előírt feladatokban, illetve ezek teljesítésében a korábbi időszakhoz képest nem tapasztalható visszaesés.

Az Intézmény belső Szabályzatainak vizsgálata:

A 2010. május 7.-én hatályba lépett *Közalkalmazotti Szabályzatot* 2016. június 14.-én helyezték hatályon kívül egy új szabályzat elfogadásával, melyet a munkáltató részéről az intézmény akkori vezetője írt alá. Mivel az igazgató megbízását 2016. január 14.-én visszavonták, így ettől az időponttól a saját (intézményi orvos) munkaköre mellett helyettesítéssel látta el az igazgatói feladatokat. Az igazgató az Intézmény fenntartóját nem tájékoztatta az intézményi Közalkalmazotti Szabályzat módosításáról, noha annak szövegéből egyértelműen kiténik, hogy az a jogszabályi kereteken túlterjeszkedik, a KAT tagok számára a jogszabályi előírásokon túlmenő védettséget nyújt. 2016. szeptember 15.-én az intézményvezető jelezte a fenntartó felé, hogy a szociális foglalkoztatás értékesítési pénzeit kezelő csoportvezetővel szemben hűtlen kezelés gyanúja merült fel. Mind az ismeretlen tettes ellen benyújtott feljelentésre megindult rendőrségi eljárás, mind a dokumentumok alapján megindított SZGYF belső ellenőrzés megállapította, hogy számviteli szabálytalanságok történtek. A KAT kifogásolta, hogy az Intézményben nem működik a szociális foglalkoztatás, s az ennek keretében előállított termékek értékesítése megszakadt. Ez utóbbi állítás annyiban bizonyult igaznak, hogy a rendőrségi eljárás lezárásáig a szociális foglalkoztatásnál az értékesítés valóban szünetelt, a vizsgálat lezárását követően azonban az Intézmény ismét folytatja az értékesítést. A nyomozást a rendőrség büncselekmény hiányában megszüntette, ugyanakkor a határozatban a *szociális foglalkoztatás pénzügyi eljárásrendjének, valamint szabályozásának* hiányosságaira történt utalásra tekintettel a fenntartó felhívta az intézményvezetőt és a gazdasági osztályának vezetőjét a szabályozás hiányosságainak megszüntetésére.

A helyszíni ellenőrzés során fenntartó a *Munkavédelmi Szabályzatot* is kikérte figyelemmel arra, hogy a KAT egyebek mellett a Munkavédelmi Szabályzatban foglaltak be nem tartását is kifogásolta. Ez annyiban tekinthető megalapozottnak, hogy az Intézmény jelentős mértékű likviditási problémával küzd, raktározási lehetősége nincs, kizárólag a már kihordott munkaruhák¹ pótlása megoldott. Ehhez kapcsolódó dolgozói megjegyzés, hogy injekciós tűből és gumikesztyűből szűkösek a készletek. A célvizsgálattal összefüggésben meghallgatták az Intézmény vezetőjét és vezető beosztású munkatársait, illetve az egyes osztályok szűrőpróbaszerűen kiválasztott munkatársait, összesen 23 dolgozót. Az a körülmény, hogy a meghallgatott dolgozók közel fele (12 fő) kérte adatainak zártan kezelését, egyértelműen arra utal, hogy az Intézményben bizalmi válság alakult ki. Az interjúkhoz előre összeállított kérdéssorra adott válaszok megállapításait összegzem a következőkben.

A dolgozók munkarendjének forgatásával kapcsolatos megállapítások:

A meghallgatottak véleménye vegyes: egy részük jónak tartja a kiégés, fásultság elkerülésére, mások hátrányokat fogalmaztak meg, például az ellátottak ragaszkodását „régiből” gondozóikhoz”. Az bizonyos, hogy a „forgatás”² úgy a dolgozók, mind az ellátottak egy részének körében zúgolódást váltott ki, noha a dolgozói rotáció rendszerét nem most vezették be, mindig is volt ilyen az Intézményben. Valószínűsíthető, hogy a forgatást nem lehet úgy megvalósítani, hogy azzal mindenki egyformán elégedett legyen, azonban célszerű és segíti az elfogadást, minimalizálja az elégedetlenkedést, ha a változtatást, kellő időt szánva az előkészítésre, minél szélesebb körben egyezteteti, és jól kommunikálja az Intézmény vezetése az érintett dolgozói kollektíva felé.

¹ Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy a munkaruhák rendeltetésszerű használata nem tartalmaz fix kihordása időt, tehát elhasználódásuk esetén azonnal cserélik őket.

² A dolgozók egy-egy részének meghatározott időnként történő beosztása (cseréje, forgatása) az egyes részlegek, osztályok között, annak érdekében, hogy munkájuk, feladatuk, az általuk ellátottak köre változzon, ezzel munkájuk változatosabb, ingergazdagabb legyen.

A fluktuáció/ dolgozói létszám-csökkenés és a vezetőváltás összefüggése:

A dolgozók az intézményből való távozás számát fogalmazták meg, például magasabb fizetés az egészségügyben, Opel gyár, ausztriai munkavállalás, csak néhányan tettek említést arról, hogy az intézmény vezetőjének személyében keresendő a távozás oka, többen viszont egyértelműen állítják, hogy a távozás oka nem a vezetők és nem az új igazgató személye. A meghallgatások alapján megállapítható, hogy az Intézményből való távozás oka sokrétű, a legtöbb esetben nem az intézményvezető magatartására vezethető vissza; a valósághoz közelebbi az a megfogalmazás, hogy az intézményvezető intézkedései esetenként hozzájárultak egyes dolgozók Intézményből való távozásához.

Szakmai munka színvonalának csökkenése:

A meghallgatottak a működési, tárgyi feltételek hiányosságait jellemzően az Intézmény költségvetési lehetőségeinek csökkenésében látják, legtöbben a gumikesztyű hiányát tették szóvá. A kertészettel kapcsolatban egységes a vélemény, hogy nem volt megfelelő számú, a kertészeti munka végzésére alkalmas ellátott, azt az egyébként is túlterhelt dolgozók művelték, ezért – bár maga a kertészkedés, mint lehetőség, nem szűnt meg -, a Fővárosi Önkormányzattól erre a célra kapott nagyobb területet az Intézmény visszaadta.

A pszichiáter szakorvosok távozása valóban az intézményvezető-váltást követően történt, de azzal való kizárólagos ok-okozati összefüggése nem tűnik igazoltnak. Egyikük a városi járóbeteg szakellátásban kapott állásajánlatot, melyet elfogadva, csak kevesebb időtartamban, de magasabb díjazásért vállalta volna az intézményi feladatainak ellátását. A másik pszichiáter Zala megyében kapott főorvosi állás miatt távozott az Intézményből, míg a harmadik főállású pszichiáter szülés után kérte jogviszonyának megszüntetését. A kialakult helyzetről a megyei fenntartó tájékoztatta az SzGyF-et és a Vas Megyei Markusovszky Kórház vezetőjét, új pszichiáter szakorvosok felvételével kapcsolatban pedig több intézkedés is történt.

A művészetterapeuta, a kriminológus és a terápiás csoport gyógytornászainak távozásáról, annak okairól és körülményeiről megoszlik a meghallgatottak véleménye. Volt, aki szerint már korábban, még az előző igazgató ittléte alatt felmerült a távozási szándékuk, egyes vélemények szerint szakmai előmenetel, magasabb jövedelem miatt távoztak, míg mások szerint nem lojálisak az új vezető hozzáállásához, elvárásaihoz.

A megyei fenntartó január 17.-ei célvizsgálatának tapasztalatait rögzítő jegyzőkönyv a következő megállapításokat összegzi:

A vezetőváltást követően az új igazgató igyekezett saját vezetői elképzeléseinek és meggyőződésének megfelelő átalakításokat végrehajtani. Ez esetenként személyi változásokkal is járt, amit azonban nem sikerült konszenzus alapján megvalósítani. Ezzel együtt az Intézményben felmerült problémák nem csupán emiatt alakultak ki. Komoly gondot jelent az Intézmény költségvetésének évről-évre történő csökkenése, különösen a korábbi fővárosi önkormányzati fenntartó támogatásának megszűnése, amely hatással van a személyi és tárgyi feltételek romlására egyaránt. A személyi feltételek tekintetében a nagymértékű fluktuációt, valamint a megüresedő álláshelyek betöltésének nehézségeit az ausztriai, valamint egyéb, nagyobb jövedelemmel kecsegtető helyi versenyszférába tartozó társaságok, illetve az egészségügyi szektor elszívó hatása okozza. Megjegyzendő az is, hogy az Intézmény pszichiáter szakorvos hiányának nehézsége nem helyi sajátosság, a szakorvoshiány országos jelenség. *A megyei fenntartó álláspontja szerint ezek a körülmények együttesen vezettek a Közalkalmazotti Tanács beadványának megszületéséhez, s a kialakult helyzet összetett okaira tekintettel nem megalapozott az új intézményvezető munkajogi felelősségének kizárólagos megállapítása.*

A célvizsgálat tapasztalatai alapján a megyei fenntartó a következő javaslatokat fogalmazta meg az Intézmény számára:

- a dolgozók újra nyilatkoztatása, valamint a szabályzat felülvizsgálata a munkába járással kapcsolatban;
- a Közalkalmazotti Szabályzat átdolgozása szükséges, melynek során mind a KAT-nak,

- mind a munkáltatónak az Mt.³ vonatkozó rendelkezéseire igazodva kell eljárnia;
- a vizsgálat során felmerült bűncselekmény gyanúja miatt tett feljelentésre lefolytatott nyomozást megszüntető rendőrségi határozatot küldjék meg az SzGyF-nek;
 - a szociális foglalkoztatás pénzügyi eljárásrendjének, valamint szabályozása hiányosságainak megszüntetése;
 - pszichiáter szakorvosok felvételéhez szükséges segítség biztosítása: a jelentkezők által kért díjazás fedezetére a forrás biztosítása érdekében kérelemmel kell fordulni az SzGyF-hez.

B.) Az SzGyF a KAT már többször hivatkozott beadványa alapján *helyszíni vizsgálatot rendelt el, amelyre 2017. február 17.-én, az EMMI Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkársága (a továbbiakban: Államtitkárság) megbízott munkatársaival közösen folytattak le (a továbbiakban: közös vizsgálat).*

A közös vizsgálat keretében a KAT által megfogalmazott panaszok kivizsgálására, az intézményvezető és a KAT elnökének meghallgatására,⁴ illetve az Intézmény egyes részeinek bejárására került sor. Az intézménybejárás közben néhány szolgálatban lévő dolgozóval is beszélgettek a vizsgálatot folytatók, majd dokumentumelemzés keretében a ki- és belépők utóbbi évekre vonatkozó listáját, a Szervezeti és Működési Szabályzatot (a továbbiakban: SZMSZ), a Közalkalmazotti Szabályzatot és a KAT panaszbeadványának mellékleteit tanulmányozták.

A közös vizsgálatról készült jelentésből kiderül, hogy az érvényben lévő SZMSZ szerint az intézmény szakmai szervezetének része az ápolási-gondozási csoport, a mentálhigiénés csoport, a terápiás csoport és a foglalkoztatási csoport, melyeknek képviselői részt vettek régebben a megbeszéléseken. Ezekről a megbeszélésekről zárták ki a pszichológust, a művészetterapeutákat és a gyógytornászt is, illetve ők az osztályos viziteken sem vehettek a továbbiakban részt.

Az intézményvezető működési nyilvántartási adataiból kiderül, hogy az Intézmény 2010. 01. 14.-től 2016. 06. 20-ig terjedő időszakban nem rendelkezett érvényes működési engedéllyel.

„Az intézmény bejárása során az A és a B épület egységeiben egyaránt tapasztaltuk, hogy a tisztasági festés indokolt, sok helyen nagyon régi és elhasználódott bútorok vannak. A Betegszobában kevés ellátott volt. Az A földszinti egységben lett kialakítva egy olyan speciális kórtermi rész, ahol az MRSA fertőzötteket és a kórokozó hordozókat elkülönítik. Látogatásunkkor három ellátott tartózkodott bent. Külön gondozási egységekben vannak elhelyezve a női és férfi lakók. A demens részlegen azt tapasztaltuk, hogy az egyik 10 ágyas szobát a gondozók rázárják az ellátottakra. A vizsgálat idejében történt a pelenka csere és az ágyneműk, ruhák cseréje. A dolgozók nem váltottak minden ellátott után új gumikesztyűt és nem mosták meg, fertőtlenítették le a kezüket.”

A dolgozókkal folytatott beszélgetések során elhangzott, hogy sokan érintettek a „forgatásban”. Nehezen találták fel magukat az új részlegen, nem segített senki, hogy beilleszkedjenek. Volt olyan részleg, ahol az éppen szolgálatot teljesítő dolgozók frissen, a „forgatás” után kerültek oda, vagy 1-2 hónappal korábban. A részlegvezetőket is érintette a forgatás, amit ők szintén nehezen éltek meg. Több dolgozó név nélkül elmondta, hogy „rossz irányba indultak el a dolgok és az új vezetőtől nem ezt várták, csalódtak benne, amikor pszichológusként dolgozott, másképp viselkedett.” Szintén elmondták a dolgozók, hogy a gumikesztyű ellátás az év vége felé nagyon akadozott, de még mindig nincs elegendő mennyiség ahhoz, hogy minden ellátott esetében újat használjanak.

A jelentés a szabályzatokkal, dokumentáció-kezeléssel kapcsolatban a következő megjegyzést tartalmazza: „Az egyik részlegen a véletlenszerűen megnyitott számítógépen a közös meghajtón nem találtunk semmiféle szabályzatot, többek között a pénzügyi szabályzatot sem. Az ápoló elmondta, hogy a gép most érkezett vissza a szervizből, ezért elképzelhető, hogy nem

³ A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény

⁴ A meghallgatásokról hanganyag készült az érintettek beleegyezésével, amelyet a jegyzőkönyv elfogadását követően töröltek.

tették föl még rá a dokumentumokat.” Volt olyan dolgozó, aki beszámolt munkavégzésének nehézségeiről, leterheltségéről és arról, hogy „belefáradt” a feladataiba.

A közös vizsgálati jelentés szerint a terápiás csoport, mely új szakmai egységként került az SZMSZ-be az előző vezetés alatt, a vizsgálat idejére gyakorlatilag megszűnt, a munkatársak többsége kilépett. Ez az egység volt felelős azon ellátottak komplex gondozási tervéért, terápiás tartalmaiért, akiknek a betegség-lefolyása cirkulál, és addigi terápiás eredményessége nehézségekbe ütközik. A jelenlegi intézményvezetőt is e csoport tagjaként vette fel az előző igazgató.

A jelentés megemlíti, hogy az intézményvezető vezetői tevékenysége során nem tudott bemutatni olyan gyakorlatot, illetve jövőbeli tervet, mely az intézményi változások esetében a munkatársak megnyugtató és eredményes munkavégzését segítették volna elő. A vezetői döntések mögött, azokat megalapozó, indoklásukat igazoló előny-hátrány térképet, SWOT analízist, vagy bármely más objektív dokumentumra való alapozást nem ismertettek.

Az EMMI – SZGYF célvizsgálat tapasztalatait összegző jelentés a következő javaslatokat fogalmazza meg:

- új szakmai program és SZMSZ bemutatása, a vezetői döntések mögötti objektív felmérések bemutatása;
- az intézményvezető és a KAT elnöke közötti ellentét és konfliktus feloldására a mediáció mihamarabbi igénybevétele;
- a felmerülő panaszok további, részletes vizsgálata indokolt annak eldöntésére, hogy az intézményvezető a pályázatában felvázolt szakmai programját milyen mértékben valósítja meg;
- a dolgozók elégedettségének vizsgálata;
- ápolási eszközök folyamatos biztosítása;
- a dolgozók számára külső szupervízió lehetőségének biztosítása;
- az intézmény átalakítására vonatkozó középtávú intézkedési terv kidolgozása az EMMI és az SZGYF vezetőivel.

2. Az ombudsmani helyszíni látogatás tapasztalatai

A működés körülményeinek, a vonatkozó dokumentumok megtekintésének lehetősége, valamint az ellátást veszélyeztető mértékű munkaügyi kérdéseket érintő valóságos helyzetkép felvázolása érdekében *2017. február 9. napján* az Intézményben *előzetes bejelentés nélküli* helyszíni vizsgálatot folytattak munkatársaim, a következőkben ennek tapasztalatait összegzem.

Az igazgatónő ugyan szabadságon volt aznap, az Igazgatósági irodában azonban munkatársaim megérkezésekor egy vezetői értekezlet kezdődött, melyen így munkatársam személyesen konzultálhatott az intézmény valamennyi vezető beosztású dolgozójával a beadványban foglalt, illetve ezekhez kapcsolódó kérdésekről.

Az intézményvezető-helyettes elmondta, hogy 2-3 hetente tartanak vezetői értekezleteket, illetve osztályos értekezleteket is, de igény/szükség esetén azonnali összehívással is tartanak megbeszélést. Ezek mindegyikére meghívást kap a KAT is, s ha nincs jelen a képviselője, akkor (is) megkapja az adott értekezletről készült jegyzőkönyvet. A KAT rendszeresen ülészik, külön irodahelyiséget használhat erre a célra, nyíltan működhet, nincsenek korlátozó körülmények, retorziók. A jelenlévő vezető munkatársak egybehangzó véleménye szerint az Intézmény szervezeti egységei, érdekképviseleti csoportjai között az információ-áramlás megfelelő.

A beadványban hivatkozott felmondási hullámmal kapcsolatban elhangzott, hogy a gyógytornász és a pszichiáter főorvos jövedelmezőbb állásba távozott, a szakápolók fluktuációja a korábbi tendenciával azonos, nem az igazgató-váltáshoz kapcsolódik. A dolgozói fluktuációt a jelenlévők a megszokott tendenciába illőnek ítélik meg, a szakmai szempontú cserék, illetve a dolgozók szervezeti egységek közötti mozgatása („forgás”) tudatos vezetői intézkedések, de az eltérő személyiségjegyekből, attitűdökből eredően ezek megítélése nem egyértelmű, ilyen létszámú dolgozói közösségben lehetetlen, hogy valamennyi dolgozó minden vezetői döntéssel, intézkedéssel egyformán elégedett legyen. Az intézményi dolgozók munkaterve heti beosztású,

osztályonként az irodai faliújságokon (is) megtalálható, a vizitekkel összefüggésben vezetői szintre problémajelzés nem érkezett. Az Intézménnyel munkaügyi perben álló korábbi mentálhigiénés csoportvezető munkájával az intézményvezető nem volt elégedett. A foglalkoztatási csoportvezetőt illetve az Intézményben készített kézműves termékek értékesítését illetően elmondták, hogy e tevékenységgel összefüggésben egy korábbi rendőrségi eljárás és belső ellenőrzés többletbevételt tárt fel, erről jelentés is készült, s emiatt szünetelt a vizsgálat idején az intézményi termékek értékesítése.

A kertészettel kapcsolatban a jelenlévő vezetők úgy nyilatkoztak, hogy az már az előző igazgató idején sem működött hatékonyan, valójában nem vált be, több terhet jelentett a dolgozók számára, mint hasznot a lakóknak, ráadásul a telek maga a kitagoláshoz hasznosítható építkezésre sem alkalmas. A munkavállalók jogai érvényesülésének ellenőrzése a fenntartó feladatai körébe tartozik, azonban megjegyezték, hogy a KAT elnökhelyettesnek a dolgozók megfigyelésére vonatkozó állítása nem megalapozott. Az étkeztetéssel összefüggésben elhangzott, hogy minden egyes döntéshez az SZGYF jóváhagyása szükséges, ugyanakkor a fejadagok nem csökkentek, a 440.- Forint/fő/napi normatívából is olyan minőségű és mennyiségű ételt tudnak szolgáltatni, hogy arra nincs panasz. A diétás és különleges igényeket is igyekeznek a lehetőségekhez képest figyelembe venni, de hangsúlyozandó, hogy ilyen költségvetési keretek között egy nagyüzemi konyhától nem várható el, hogy minimális mennyiségeket állítson elő egyszerre több különféle igényrendszernek megfelelően (pl. a kb. 1200 fő érintettből 1 fő számára vegetáriánus étrendet).

Az intézményi zenekar működtetését érintően a jelenlévők elmondták, hogy a külsős dobos azért nem jár be az intézménybe, mert az előzetes engedélyeztetés nélkül, utólag kiszámlázott magas (egyszeri 60 ezer Forintos) utazási költségelszámolását nem áll módjukban megtéríteni. A konferenciákon, külső szakmai programokon való részvételek előzetes vezetői engedélyeztetésre vonatkozó határozott vezetői utasítást az tette szükségessé, hogy néhány dolgozó bejelentés és igazgatói jóváhagyás nélkül vett részt több alkalommal (akár előadói minőségben is) ilyen rendezvényeken.

A lakók számára „saját ruhát” (kb. 1 millió Forint), és a dolgozói munkaruházatot (kb. 1,9 millió Forint) is intézményi költségvetési keretből vásárolják meg, a lehetőségekhez képest igyekeznek a mérethiányokra, és a rendkívül gyors elhasználódásra (félévente készletcsere) is tekintettel lenni. A kötszerre, gumikesztyűre fordítható éves költségkeret (is) rendkívül szűk. Az intézményi takarításhoz használt tisztító- és fertőtlenítőszerkészleteit és felhasználásának módját ellenőrzése során az ÁNTSZ megfelelőnek találta.

Elhangzott továbbá, hogy az új igazgató a dolgozók számára (a konyhai dolgozókat és a takarító személyzetet is beleértve) kommunikációs tréninget szervezett helyben. Ehhez kapcsolódva elmondták azt is, hogy a belső képzések keretében a közelmúltban elsősegély babát (újraélesztéshez ún. Ambu Man) és sürgősségi táskát is kaptak külsős támogatásból (adományként), valamint az Intézmény támogatja a dolgozók tanulását, (tovább)képzését.

A vezető beosztású dolgozók foglalkoztatása a jogszabályoknak megfelelő vezetői kinevezések alapján, szakképzettségüknek megfelelő munkakörökben történik, a dolgozók utazási és étkezési támogatást is kapnak, a munkaszervezés terén pedig kifejezetten rugalmasan jár el az Intézmény: az egyes műszakok kezdési és befejezési idejét egymáshoz, illetve az iskolai tanítás kezdetéhez, a tömegközlekedés rendjéhez igazítják (ún. összekötő munkarend), jelenleg 39 fő dolgozik eltérő, teljesen egyedi munkaidő-beosztással. Eközben *a helyszíni vizsgálatban résztvevő két másik munkatársam épületbejárást tartott*, az Intézmény valamennyi épületét, részlegét, intézményegységét megtekintették, egyúttal lehetőségük nyílt az dolgozókkal és lakókkal is beszélgetni a panaszbeadványban felvetett kérdésekről. E beszélgetések során elhangzott, hogy az előző igazgató vezetése idején is több dolgozó mondott fel, valamint a létszám-hiány, a szakképzetlen dolgozók egyre nagyobb aránya, a pályaelhagyók, az egészségügyi szektorba, vagy

külföldre vándorlók arányának növekedése mind-mind az igazgató személyétől függetlenül fennálló, tendenciózus problémák.⁵

Elhangzott az is, hogy egy-egy vezetőváltás nem minden dolgozó számára okoz gondot, kétségtelen, hogy az adott vezető egyéni stílusától, habitusától, szokásrendszerétől és szakmai elképzeléseitől függően egyes dolgozói körök időszakonként másként értékelik az egyes intézkedéseket.

Kiemelték, hogy a foglalkoztatási csoport programja és a mentálhigiénés csoport foglalkozásai továbbra is működnek, a kertészet azonban már évek óta „haldoklott”, nem az igazgató-váltás miatt szűnt meg, hanem mert nem vált be. Az intézményi dolgozók egyes részlegek, osztályok közötti időszakos mozgását (forgást) véleményük szerint lehet háborgással is fogadni, bár – különösen a hosszú ideje itt dolgozók esetében - inkább hasznos, ha időnként megújul az elvégzendő feladatok, az ellátandó lakók köre, a napi munkarutin és a kiégés elkerülése céljából.

A megkérdezett lakók azt mondták, nem érznek negatív változást az intézményi életükben, se nem jobb, se nem rosszabb; csupán annyit jegyeztek meg, hogy az új igazgatónő nem tart személyes kapcsolatot a lakókkal, míg a régiek ezt megtették.

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, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Európa (egyik) legnagyobb ellátotti létszámú, pszichiátriai profilú, szakosított szociális ellátást nyújtó Intézménye a közszolgáltatást végző szervek fogalomkörébe tartozónak tekinthető, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése kötelezettségként rögzíti, hogy a 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.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztos a 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 biztos a következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi 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*”.

⁵ Pl.: a gyógytornász egy egészségügyi intézményi állásba távozott, kedvezőbb fizetésért, az előző pszichiáter főorvos már majdnem fél éve mondott fel, az utódlásának kérdése nem az igazgató személye, hanem a fenntartó bürokratikus ügyintézése miatt volt problémás.

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 alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói 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, az Alaptörvény II. cikkében, az Alaptörvény XV. cikk (2)-(4) bekezdésében, XIX. cikk (1)-(2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 54. § (1) bekezdésének, 70/A. § (2) és (3) bekezdésének, 70/D. § (1)-(2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, az egyenlő bánásmód követelménye, valamint a szociális biztonsághoz való jog tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná.

Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás érvényesülésével összefüggésben változás, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljárás*hoz való jogot, az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

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 – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy *a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.* Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát.

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. 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. Csak 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 alkotmánybíróági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket. 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 életbe* 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 *végző helyzetben* köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükől nem tudják megteremteni.

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

4. A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 1. cikke egy sajátos definíciót ad a fogyatékossgal élő személyekre vonatkozóan, nem határozva meg konkrétan, hogy kik a fogyatékossgal élő emberek. A preambulum is hangsúlyozza, hogy a fogyatékossgal élő személyek egy változó fogalom, továbbá, hogy a fogyatékossgal 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 határozta meg, hogy fogyatékossgal 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” említi, azonban az angol nyelvű szöveg tisztábban fogalmaz: „*long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments*”. A „mentális fogyatékossgal élő személyeken” tehát a korábban „pszichiátriai betegként” meghatározott embereket értjük, mai szóhasználattal: *pszichoszociális fogyatékossgal élő személyeket*.

Az Egyezmény 12. cikkének 5. pontja értelmében e cikk rendelkezéseire figyelemmel a részes államok minden megfelelő és hatékony intézkedést megtesznek a fogyatékossgal 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 fogyatékossgal élő személyeket önkényesen ne foszthassák meg vagyonuktól. Az Egyezmény 18. cikke szerint a részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek másokkal egyenlő jogát a mozgás szabadságához, a lakóhely megválasztásának szabadságához, míg a 20. cikk értelmében a részes államok a fogyatékossgal 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 fogyatékossgal élő személy magánéletének önkényes vagy jogellenes zavarása – tekintet nélkül a személy lakóhelyére és lakáskörülményeire – tilos.

5. Az Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta, hogy annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a megkövetelhető minimális szint alá. 1998-ban az Alkotmánybíróság követelményként azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan *megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza*, amely elengedhetetlen az *emberi méltósághoz való jog megvalósulásához*.

2000-ben pedig az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki, hogy a szociális biztonsághoz való jog a *szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állam általi biztosítását állapítja meg*. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. A határozat indokolásában kiemelte, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkrétta vált: „*a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni*”⁶.

⁶ Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette a 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

Az Alkotmánybíróság szerint a *szociális ellátásnak az a feladata*, hogy mindazoknak a rászorulóknak, akik nehéz anyagi, egzisztenciális helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer révén nem képesek a *létfenntartásukat biztosító jövedelemre* szert tenni, állami segítséget nyújtson. A szociális ellátás tehát funkcióját tekintve *kisegítő, kiegészítő jellegű*. Mindaddig, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy legfeljebb indokolt esetben és kiegészítő jelleggel kap. A közösség által biztosított támogatás ott lép be, ahol az *ön gondoskodás lehetősége már nem áll fenn*.

Az Alkotmánybíróság a 37/2011. (V. 10.) AB számú határozatában azt is megfogalmazta, hogy az államnak be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is. Az alkotmánybírósági gyakorlatból az is következik, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem tekinthető alanyi jogi természetű alkotmányos alapjognak, ennek megfelelően nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása.

Másrészről azt az Alkotmánybíróság elismeri, hogy létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összegszerűen ugyan meg nem határozható, de megfelelő mutatószámokkal körülhatárolható *megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni*.

Az Alkotmánybíróság szerint a „megélhetési minimumhoz való jog” az élethez és emberi méltósághoz való jogból következik, azonban az állam által korlátozható, így a rászorultságon túlmutató feltételek teljesüléséhez köthető. Az államnak ugyanakkor tartózkodnia kell olyan intézkedések törvénybe foglalásától, amelyek alkalmazása súlyosan veszélyezteti a magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését.

III. Az ügy érdemében

1. A Közalkalmazotti Tanács (KAT) jelen vizsgálat indítását megalapozó panaszbeadványa az Intézménnyel kapcsolatos eddigi tapasztalatokhoz képest újnak és alapjogi szempontból (is) aggályosnak tűnő problémákat említ. A KAT levelében megfogalmazottak szerint az alkalmazottak létszámának veszélyes mértékű csökkenése valamint az ellátottak életminőségének és ellátásuk színvonalának romlása egyértelműen a 2016. augusztus 1.-jén történt intézményvezető-váltás, illetve az új vezetés stílusának és tevékenységének a következménye.

A felvetett problémakör súlyát jelzi, hogy a beadvány nyomán, szűk egy hónap alatt mind a fenntartó helyi és központi egységei, (az SzGyF Vas Megyei Kirendeltsége, valamint a Főigazgatóság munkatársai a szaktárca megbízottaival közösen) mind Hivatalom az Intézmény működését érintő, helyszíni vizsgálatot is magában foglaló átfogó ellenőrzést, felülvizsgálatot folytatott. *Hangsúlyozandó, hogy a különböző hatáskörű szervek, részben eltérő szempontok és más-más módszertani eszközök mentén elvégzett vizsgálatainak eredményei, tapasztalatai a beadványozó által felvetett valamennyi problémás kérdésben egybehangzóak.*

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a jelen vizsgálat indítását megalapozó panaszbeadványban megfogalmazott kifogások, problémák nem, illetve csak kisebb részben megalapozottak, azok okai csak részben és közvetetten vezethetők vissza a beadványban megjelölt igazgató-váltásra, valamint az ezzel járó feszültség-fokozódásra.

A fentiekkel együtt mind az áttekintett jegyzőkönyvek, dokumentumok tartalmából, mind munkatársaim helyszíni vizsgálatának tapasztalataiból az a kép rajzolódik ki, hogy a fenntartói és a finanszírozási háttér egyedi és rendszerszintű bizonytalanságai és hiányosságai, a főként a központosítás bürokratizmusából származó nehézségek gyakran gátolják a hatékony és eredményes feladatellátást, és szűk, a nemzetközi sztenderdek követésére valódi lehetőséget kevésbé engedő keretet eredményeznek. Ellentmondás két szinten is tapasztalható. Egyrészt a jogszabályszerű működés valamint az intézményi lét mindennapos gyakorlata során felmerülő igények, helyzetek és kérdések között.

Másrészt komoly feszültség látható a magyar jogi szabályozás tartalma és a fogyasztósságügyi nemzetközi emberi jogi szttenderdek célkitűzései, illetve eszközzszere között. Ugyanakkor kétségtelen, hogy a nagy létszámú bentlakásos intézményeket érintő kitagolási mechanizmus vélhetően enyhít a feszültségeken, de a szentgotthárdi intézmény egyelőre nem szerepel a jelenlegi kitagolási ütemtervben.

A helyszíni vizsgálat keretében a vezetői értekezleten lezajlott beszélgetés alapján a panaszbeadvánnyal kapcsolatos összegzésként az állapítható meg, hogy a beadvány csak részben megalapozott.

A megfogalmazott kifogások, az intézményi légkörben érzékelhető feszültségek egyrészt a KAT elnökének személyét érintő kommunikációs és bizalmi deficitre, másrészt az előző és a jelenlegi igazgató bizalmi körének eltérő személyi összetételére, harmadrészt a hatalmas létszámú zárt intézményi struktúra miatti nyilvánvaló súrlódásokból eredő és az igazgatók eltérő személyiségjegyeitől függetlenül (régóta) fennálló, a szociális szektor egészére jellemző, rendszerszintű problémákra vezethetők vissza.

2. A helyszíni vizsgálat feltárta, hogy az Intézmény vezetői szokásjogi alapon alkalmaznak munkajogi szempontból pontatlanul megfogalmazható megoldásokat⁷ az új (vezetői) intézkedések bevezetésére, valamint bizonyos indokolási kötelezettségek teljesítésére vonatkozó munkáltatói gyakorlat⁸ pedig több szempontból is aggályos.

A pszichiátriai betegeket ellátó bentlakásos intézmény belső életének komplexitásában rejlő erőfeszítések és kihívások, a személyi feltételek teljesítésében, a dolgozói állomány szakmai összetételének biztosításában fennálló és fokozódó nehézségek nem vitatottak, de ezzel együtt, különösen a vezetőváltással együtt járó feszültségekre, bizonytalanságra tekintettel, szükséges a változtatások előkészítése és széles körű kommunikáció. Könnyíti, eredményesebbé és elfogadottabbá teszi az átalakításokat, ha az intézményvezetés tudatos tervezés és hosszú távú koncepciók mentén, nyíltan, következetesen és jól érthető, jól kommunikált indokolás alapján hajtja végre azokat.

Szükségesnek tartom, hogy az erre vonatkozó intézményi szabályzat pontosan rögzítse az intézményesített munkajogi megoldásoktól eltérő körülmények, esetek körét, valamint garanciális elemek beépítésével egyértelműen meghatározza az új intézkedések alkalmazásának, esetleges átalakítások végrehajtásának konkrét részleteit (pl. a „forgatás” véleményeztetése és dokumentációja, az „összekötő” munkarend szabályai).

Mindezek alapján megállapítom, hogy a tapasztalt hiányosságok, a kialakult helyzet a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság előidézésére alkalmas, valamint mind az ellátott személyek mind pedig az intézmény munkatársai vonatkozásában a minden embert megillető egyenlő emberi méltósághoz való jog sérelme bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét hordozza magában.

3. A rendelkezésekre bocsátott információk alapján aggályokat vet fel a szakdolgozók létszámának problémaköre. Vizsgálatom ugyanis megerősítette, hogy az egyes műszakokban állandósuló *szakdolgozói létszámbiány* nemcsak a magas színvonalú és *biztonságos intézményi ellátás és gondozás biztosíttottságát akadályozza*, hanem a bentlakók speciális ellátási igényeit tekintve is *kifejezetten veszélyes*.

Az Intézményben számottevő problémát jelent az arra alkalmas (elhivatott) és szakképzett ápolók hiánya. Ennek a ténynek rendkívül nagy jelentősége van a hazai szociális ellátás valamennyi területe tekintetében. Az alacsony bérezés és a fizikailag (mentálisan is) rendkívül megterhelő munka, valamint a motiváció hiánya miatt egyre többen hagyják el a pályát, külföldi munkavállalás, vagy az ipar adta munkalehetőségek kihasználása céljából. Az egészségügy és az oktatás területén történt bérrendezés elszívó hatása a szociális szakápolók vonatkozásában is érezhető, mindez megnehezíti az Intézmény mindennapjait az pszichiátriai betegek bentlakásos ellátása terén. A szakdolgozók elvándorlása következtében az ellátás szakmai színvonala csökken, és tekintettel arra, hogy a térség határ menti vidék, a munkára jelentkezők száma is csekély.

⁷ Például a tömegközlekedés menetrendjére tekintettel engedélyezett munkaidő-kedvezmények szokásjogi, informális jellege.

⁸ Például a mentálhigiénés csoportvezető vezetői megbízásának visszavonása, melynek jogszerűségét a vizsgálatok idején a Szombathelyi Munkaügyi Bíróság tárgyalta.

A megfelelő színvonalú ellátás biztosítására a jogszabályi minimumfeltételek teljesítése esetén is kevés az esély, ugyanakkor az e szerinti személyi feltételek biztosítása a vázolt körülmények miatt gyakorlatilag lehetetlen, jó esetben a 8-10 osztályra épülő szociális ápológondozó alap-képzésben részt vett munkavállalókat kell alkalmazniuk, de egyre inkább arra kényszerülnek, hogy szakképzetlen, vagy más szakmával rendelkező jelentkezőket is felvegyenek segédápolói munkakörre. A támogatott lakhatás szolgáltatásban ugyancsak akkor problémamentes a működés, ha a munkatársak közül senki nincs tartósan szabadságon, táppénzen, illetve nincs fluktuáció. Egyéb esetekben egymást helyettesítik a munkatársak, ami megnöveli az óraszámukat, illetve a leterheltséget. A szakképzettségi mutatókról ugyanez a tendencia mondható el.

A személyi feltételek vonatkozásában⁹ tartósan fennálló hiányosságok összességében a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és az ellátottak tekintetében a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben a visszásság bekövetkezésének lehetőségét hordozzák magukban, továbbá nem felel meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.

Intézkedéseim

Figyelembe véve, hogy a beadvány alapján indított vizsgálatok egybehangzó tapasztalatai értelmében a megfogalmazott sérelmek, kifogások csak részben megalapozottak, a jelentésem az alábbiakban megfogalmazott intézkedéseimmel együtt is, elsődlegesen *ismét figyelemfelhívásnak szánom.*

Egyúttal *hangsúlyozni szeretném* a kitagolási mechanizmus jelentőségét alapjogi szempontból megfogalmazó, egyéb ügyekben *a közelmúltban kiadott jelentéseimben megfogalmazottakat* is.¹⁰

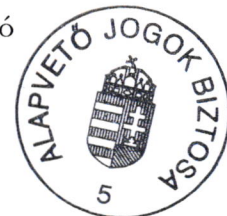
Tekintettel arra, hogy a beadványban kifogásolt problémák munkajogi szempontú vizsgálata az alapjogi biztos vizsgálati hatáskörének kereteit meghaladják, *munkaügyi kérdéskörben megállapítást és intézkedést nem teszek.*

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 31. § (1) bekezdésébe alapján *felkérem a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság főigazgatóját*, hogy a jelentésben is hivatkozott vizsgálati jegyzőkönyvben megfogalmazott javaslatok alapján tett, tenni tervezett intézkedések megvalósulását kísérelje fokozott figyelemmel, és azokról szíveskedjen Hivatalomat is tájékoztatni;
- 2) az Ajbt. 32. § (1) alapján *felkérem a Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonának igazgatóját*, hogy tegyen intézkedéseket a vezetői, munkáltatói gyakorlat szokásjogi alapon alkalmazott elemeinek felszámolása, illetve az indokolásukra, és alkalmazásukra vonatkozó rendelkezések pontosítása, megfelelő tartalmú kiegészítése és intézményi kommunikációja érdekében.

Budapest, 2017. *Szeptember 11.*

Székely László



⁹ Lásd a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet 6. §-ában, valamint 3. számú mellékletében foglalt előírásokat

¹⁰ Lásd az AJB-257/2017., AJB-261/2017. és az AJB-1195/2017. ügyszámon kiadott jelentéseket