



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

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-2433/2018. számú ügyben

Érintett szerv: Csongrád Megyei Szivárvány Otthon Makói Idősek
Otthona

Előadó: dr. Tóth Livia
dr. Kiss Bernadett

2018.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2433/2018. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Livia
dr. Kiss Bernadett

Az eljárás megindulása

A megyei vizsgálatosorozatok keretében 2018 első felében Csongrád megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célzó átfogó vizsgálatot indítottam. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1.§ (2) bekezdése d) pontja szerint az ombudsman tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére, ennek során pedig hivatalbóli vizsgálat indítására is jogosult. Mindezek alapján a jelen vizsgálat keretében át kívántam tekinteni a Csongrád megyei szociális és egészségügyi intézmények, ellátó helyek működését, ezért munkatársaim felkeresték Csongrád Megyei Szivárvány Otthon Makói Idősek Otthonát, és helyszíni vizsgálat keretében győződtek meg az intézmény működésének körülményeiről.

Az érintett alkotmányos jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*”];

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- 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 személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (a továbbiakban: SzCsM r.)
- A pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: ESzCsM rendelet)

A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

Munkatársaim 2018. május 9-én helyszíni látogatás keretében ismerkedtek meg a Csongrád Megyei Szivárvány Otthon Makói Idősek Otthonának működésével.

Az intézmény a hódmezővásárhelyi és az óföldségi hasonló profilú bentlakásos intézményekkel együtt az Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF)

fenntartásában működik, a három telephelyen Csongrád megyéből jelentkező időskorúak ellátását és gondozását végzik.

A látogatás során felkeresett makói részleg 115 személynek nyújt férőhelyet, a lakók között demens ellátottak és kis számban olyan fiatalabb, a nyugdíjkorhatárt be nem töltött gondozottak is találhatóak, akik fizikai állapotuk vagy fogyatékoságuk miatt nem képesek önmagukról biztonságosan gondoskodni. A demens és a fogyatékosággal élő személyek elhelyezése nem külön részlegesen valósul meg, hanem lehetőség szerint a hasonló gondozási szükségletű ellátottakat helyezik el egy adott intézményi egységben.

Az otthonban a vizsgálat időpontjában 114 fő, 38 férfi és 76 női ellátott élt. 10 fő demens személyt (4 férfi, 6 nő) gondoznak, részlegesen korlátozó gondokosság alatt áll 2 fő női, teljesen kizáró gondokosság alatt áll 5 férfi és 11 női ellátott. A lakók átlagéletkora 76,8 év. A lakók többsége ágyban fekvő, nagyon leromlott egészségi állapotú személy.

Az intézményben három gondozási egységben látják el a lakókat: „Női betegosztály”, „Férfi fekvő, Férfi fennjáró” és a „Női Osztály”. Ezen részlegeken 2-3-4 és *ötágyas elhelyezést* biztosítanak. Ötágyas szobából kettő van az intézményben, melyekben az ágyban fekvő ellátottakat helyezték el. A 6 m² lakóterület a szobákban biztosított. Az ún. Tetőtér-Pavilonban két- és háromágyas szobák találhatóak. A szobák egy részéhez mosdó és zuhanyzó tartozik, azonban vannak olyan szobák, amelyek lakói számára csupán a folyosón található vizesblokk érhető el. A mellékhelyiségek és a fürdetésre kijelölt helyiségek megfelelően felszereltek, azonban *nem mindegyik akadálymentes*, ezért az intézmény csak ideiglenes – 2018. december 31-ig szóló – működési engedéllyel rendelkezik. Az épületben lift működik, az említett fürdőszobákat kivéve az intézmény akadálymentes. Munkatársaim az ellenőrzés során *találkoztak egymásból nyíló lakószobákkal* is, amely esetében egyik lakószoba a másikon keresztül volt megközelíthető. A vizsgálat alkalmával az épület külső szigetelési munkálatai folytak. Munkatársaim tapasztalatai szerint *az épület belső terei, a fürdőhelyiségek egy része is felújításra, festésre szorul. A közösségi helyiségek klímával felszereltek, ám munkatársaim ottjártakor a kellemes tavaszi hőmérséklet ellenére a Tetőtér-Pavilon részlegén már nagyon meleg volt tapasztalható.*

Az otthonba jelentkezők számára mintegy fél év a várakozási idő, amely során a felvételi kérelem beérkezését követően megkezdődik az előgondozási eljárás. A várólistán körülbelül 40 fő található. Az intézmény a „normál” várólista mellett az ún. soron kívüli elhelyezésre várók felvételét is igyekszik mielőbb biztosítani, így a várólistán körülbelül negyven főt tartanak nyilván, a férőhelyek kihasználtsága 96% körüli.

Az otthonba kerülést megelőzően nemcsak a jelentkező gondozási szükségleteit és elhelyezési igényeit mérik fel, hanem a családi környezetéről is tájékozódnak. Ennek köszönhetően az ellátottak térítési díjfizetésével kapcsolatban nem jellemzőek a panaszok, konfliktusok. Az otthonban élők jövedelme jellemzően vagy az intézmény címére vagy letéti számlára érkezik, így a pénzkezelés az intézményi szabályzatnak megfelelően, átláthatóan történik. A hozzátartozók általában vállalják a személyi és az intézményi térítési díj közötti különbséget megfizetését, a térítési díj tartozás nem jellemző, kb. 2-3 főt érint. Az otthon intézményi térítési díja 91.500 forint, étkezés igénybevétele nélkül 75.150 forint. Az intézményvezető beszámolója szerint az intézménynek mind a hozzátartozókkal, mind a gondnokosság alatt álló lakók hivatásos gondnokaival jó a kapcsolata, és a folyamatos gondozói jelenlét miatt a felmerülő panaszok, konfliktusok megoldása is gyorsan történik. A jó belső kommunikációnak köszönhetően az ebédlőben kihelyezett panaszládát gyakorlatilag nem használják a lakók, és az ellátottjogi képviselőhöz intézett valamennyi panaszt is eredményesen orvosolták.

A beköltöző lakók a szobák kis alapterülete miatt általában csak a személyes tárgyaikat hozhatják magukkal, azonban házaspárok vagy élettársak együttes elhelyezésének rendszerint nincs akadálya. Amennyiben egy szobában a lakók között konfliktus alakul ki, lehetőség van az elhelyezés módosítására is.

A lakók számára az otthon munkatársai tartalmas napirend összeállítására törekednek, a hét valamennyi napján, délelőtt és délután szerveznek rendszeres foglalkozásokat, csoportos és

egyéni programokat, amelyet a folyosón található faliújságra is kifüggesztenek. Az idősek – állapotuktól függően – részt vehetnek például gyógytornán, mozgáskoordinációt javító csoportos foglalkozásokon, de népszerű az újságolvasás (felolvasás) és az ezzel összekötött tematizált csoportos beszélgetés is. A hitéleti tevékenység gyakorlására igény szerint van lehetőség, illetve az intézménybe látogató lelkipásztorok is rendszeresen tartanak istentiszteletet a közösségi helyiségekben.

Az otthon gyakran felkeresik a makói oktatási intézmények tanulói, akik nemcsak az egyes ünnepkörökhöz kapcsolódó műsorokkal vesznek részt az intézmény életében, hanem a középiskolás diákok szívesen töltik a kötelező önkéntes óráikat is az idősotthonban. Az otthonban természetesen a hozzátartozók látogatását is támogatják, ezért gyakorlatilag az étkezési időket leszámítva egész nap lehetőség nyílik a kapcsolattartásra.

A saját főzőkonyhával rendelkező otthonban valamennyi ellátott számára biztosítják a napi ötszöri étkezést és szükség esetén az orvos által meghatározott diétás étkezést (diabeteszes, pépes étrend, stb.). Az étkezéseket a fennjáró lakók a közösségi térként is funkcionáló ebédlőben fogyasztják el, a gondozók törekednek arra, hogy mindenkit a lehetőségekhez képest mobilizáljanak erre az időre. Az étlapok összeállítása során figyelembe veszik a kéthavonta összeülő ételmezési bizottság véleményét, javaslatát is, de az ellátottak az ételmezésvezetővel személyesen is megbeszélhetik az étkezéssel kapcsolatos észrevételeiket.

A lakók orvosi ellátásáról részmunkaidős házi orvos (heti 6 órában) és pszichiáter szakorvos (hetente két alkalommal) gondoskodik, akik a rendelési idejükön kívül igény szerinti időben, akár a betegágyánál is felkeresik az időseket. Betegszobával rendelkezik az intézmény, gyógytornász és két mentálhigiénés szakember szintén biztosított. Az ellátottak számára rendelt valamennyi gyógyszer, gyógyászati segédeszköz beszerzését támogatja az intézmény, szükség esetén jótékonyági jellegű források bevonásával biztosítják valamennyi lakó számára a jó egészségi állapotuk megőrzéséhez szükséges segédeszközöket (pl. moped, kötszer). A testtávoli segédeszközöket az intézmény biztosítja, a testközeli segédeszközhöz való hozzájutásban pedig segítséget nyújtanak az ellátottaknak.

Az intézmény az ellátottak saját tulajdonában álló elektromos kerekesszékek biztonságos tárolásáról gondoskodik, azonban *az otthon házirendje nem egyértelműen szabályozza azok intézményen belüli használatát.* A házirend IV. fejezete rögzíti ugyanis, hogy „az elektromos kerekesszék használata az intézmény épületén belül nem megengedett”, míg a házirend X/4. fejezetében található „Egyéb együttélési szabályok” című előírások között szerepel, hogy az elektromos kerekesszékekkel a főbejáraton keresztül lehet közlekedni, oly módon, hogy mind az épületben, mind az udvaron a menetirány szerinti jobb oldalon haladva, a többi közlekedőnek és ott tartózkodónak elsőbbséget adva, 2. és 3. sebességi fokozatban használják a segédeszközöket a tulajdonosaik. E tekintetben a szabályzat pontosítása javasolt.

Az intézményben a lakók a saját ruházatukat viselik, tisztítását és szükség szerinti javítását az otthon saját mosógépével, valamint varrónő segítségével végzik, azonban ha valaki nem rendelkezik megfelelő ruhával vagy textíliával, az intézmény gondoskodik ezek biztosításáról.

Az otthon nem rendelkezik szakápolási engedéllyel, az egészségügyi ellátást igénylő lakóikat a makói kórház megfelelő osztályán látják el. Szakrendelői vagy kórházi vizsgálatra, kezelésre az intézmény a saját gépjárművel szállítja az ellátottakat, akiket ilyen esetben egy gondozó kísér. A kerekesszékes ellátottak esetében csak az összecsucskható kerekesszék szállítására van lehetőség. A viszonylag alacsony gondozói létszám miatt időnként nehézséget jelent a betegszállítások és az otthon mindennapi működéséhez szükséges munkaidő-beosztás elkészítése.

Ezzel összefüggésben azonban az igazgató pozitívként említette, hogy a „Nő az esély” – EFOP-1.1.2-16 számú, képzést és foglalkoztatást tartalmazó kétéves pályázati programnak köszönhetően lehetőségük nyílt arra, hogy a három telephely helyi cigány nemzetiségi önkormányzatával együttműködve 15 hátrányos helyzetű helyi lakos számára indítsanak szociális gondozó és ápoló képzést, oly módon, hogy a beiskolázottak a képzés időtartamára az idősotthonban szociális gondozói munkavállalói státuszt kapnak. Az oktatáshoz a makói

épületben egy tantermet is kialakítottak és mind az ellátottak, mind az intézmény vezetője számára pozitívan értékelték a program eddigi eredményeit.

Az otthon öt megváltozott munkaképességű munkavállalót is foglalkoztat – a makói telephelyen közülük ketten dolgoznak –, azonban a települési közfoglalkoztatás keretében nem minden esetben irányítanak az intézménybe megfelelő munkaerőt.

Az intézményvezető a munkatársaim látogatása során rendszerszintű problémaként jelezte, hogy a gondozási szükséglet bevezetése, szempontjainak és óraszámának jogszabályi átalakítását követően egyre rosszabb általános egészségi állapotú idősök kéri a felvételüket az intézménybe. A fokozott gondozási szükségletű ellátottak számának növekedésével az otthonban dolgozó szociális gondozók munkaterhei is megnövekedtek, azonban a jogszabályi előírások alapján a gondozási szükséglettel arányosan nem növelték az idősotthonokban alkalmazható szakdolgozók minimális létszámát, így jelentősen javítaná az ellátás színvonalát, ha magasabb dolgozói létszámmal működnének ezek az intézmények.

A vezető azt is megoldásra váró problémaként említette, hogy idősebb, lassabban kifejlődő demenciával élő lakóik esetében nehézséget jelent a szakvélemény beszerzése, illetve az esetleges kiegészítő normatíva igénylése, mivel az ellátottak komorbiditása és a betegségekből fakadó együttműködési készségük hiánya miatt sok esetben nem lehetséges a demencia szakvéleménybe foglalása.

Habár az otthon gondozói szakápolási tevékenységet nem végezhetnek, az intézményvezető ezzel összefüggésben arról is beszámolt, hogy rendszeresen tapasztaltak olyan esetet – nemcsak demens ellátottak esetében – hogy a kórházi ellátás után az idős személyeket, tipikusan hétvégi időszakban olyan ápolási szükséglettel (pl. infúzió-bekötés) bocsátották haza az intézménybe, amelyet nem tudtak az idősotthon keretei között megvalósítani, így a beteget vissza kellett szállítani a kórházba. Mindezek miatt egyeztetést kezdeményeztek a makói kórház főigazgatójával, azonban a megfelelő ellátási protokoll kialakítása még folyamatban van.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: hatóság) 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 pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése a) pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátást és különösen az idősellátást nyújtó intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy az idősellátás helyzete, annak esetleges

működési problémái vagy hiányosságai egy előre meg nem határozható, nagyobb csoport alapvető jogainak, kiemelten az élethez és emberi méltósághoz való jogainak a sérelmét idézheti elő.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának lételapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve*

az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az *élethez és az emberi méltósághoz*. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően továbbra is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybíróági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket. A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége az időskorú személyek esetén kiterjed a megfelelő intézményi ellátórendszer kialakítására és a szakszerű, mindenki számára hozzáférhető ellátást nyújtó intézmények elérhetőségének biztosítására.

A magánszféra védelme összefügg más alapjogokkal, így legszorosabban az emberi méltóság jogával, sőt az Alkotmánybíróság álláspontja szerint annak egyik alkotóeleme. (1115/B/1995. AB határozat)

III. A vizsgálat érdemi megállapításai, következtetések

1. A szociális jogok szerteágazóak és túlmutatnak az Alaptörvény rendelkezésein, többek között nemzetközi egyezményekben rögzítettek, így az 1966-ban elfogadott a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában, amelyben az államok arra vállalkoznak, hogy a benne szereplő jogokat vagy azonnal vagy folyamatosan megvalósítják. Ezen túlmenően a Magyarországon 1999. évi C. törvénnyel kihirdetett Európai Szociális Chartában is meghatározták, hogy milyen szociális jogokat kell megvalósítani a részes államoknak. Ennek része a szociális és egészségügyi segítségre való jog, a szociális jóléti szolgáltatásból való részesülés joga, a család joga a szociális, jogi és gazdasági védelemhez.

Az Alaptörvényen túl, annak alapján a szociális jogokról több más jogszabály rendelkezik. Az állam aktivitását feltételező szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogoknak a törvényekben való meghatározásával történik.

Az alapjogi biztosok az ombudsman-intézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni az idős koruk vagy az ezzel összefüggésben kialakult rossz egészségi állapotuk miatt kiszolgáltatott emberek alapjogainak, egyenlő méltóságának védelmében.

Az állam számára – legyen az jogalkotó vagy jogalkalmazó szerv – nem fakultatív feladat a rászoruló polgáraitól való gondoskodás, a felelős intézkedés a megfelelő ellátási rendszerek átgondolt működtetése, mivel a helyzet jogállami megoldása ágazati normák előírásain alapul. Az ombudsmani gyakorlatból az is következik, hogy az időskorú személyek ellátásával kapcsolatban a rászoruló emberekről való „gondoskodási” kötelezettség semmi esetre sem merülhet ki a potenciális lehetőség biztosításában.

2. Az SzCsM r. 4. § (1) bekezdése szerint a személyes gondoskodást nyújtó intézményt úgy kell kialakítani, hogy *az tömegközlekedési eszközzel könnyen megközelíthető legyen, épületeinek építészeti megoldásai tegyék lehetővé az akadálymentes közlekedést, bútorzata és berendezési, felszerelési tárgyai, az*

életvitelhez szükséges körülmények feleljenek meg az ellátottak életkori sajátosságainak, egészségi és mozgásállapotának.

Az SzCsM r. 41.§ (4) és 42. § (1) bekezdése előírja, hogy a bentlakásos intézmény akkor alkalmas gondozási feladatok ellátására, ha a lakószobában egy ellátottra legalább hat négyzetméternyi lakóterület, tíz ellátottra legalább egy fürdőkád vagy zuhanyzó, valamint nemenkénti illemhely jut és biztosított a folyamatos fűtés- és melegvíz-szolgáltatás. 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) bekezdésében megállapított korlátra.

Munkatársaim az otthon bejárásakor rendezett körülményeket, tisztaságot tapasztaltak. A lakószobák némelyike puritánabb, némelyike otthonosabb benyomást nyújtott, de alapvetően megfelelt az idősek életkori sajátosságainak. Helyenként a folyosók és fürdők felújításra szorulnak, illetve néhány fürdőhelyiség nem akadálymentes, amely az ellátottak testi épségére veszélyt jelenhet. Munkatársaim aggályosnak találták az egymásba nyíló lakószobákat, melyek így ebben a formában meglehetősen kevés teret hagynak a magánszféra számára, így az emberi méltósághoz való jog szempontjából visszásságot okozhatnak. Hasonlóan nem felel meg a jogszabályi rendelkezéseknek, hogy két szobában az elhelyezett ellátottak száma a 4 főt meghaladja.

A fentiekre figyelemmel megállapítom, hogy az egymásból nyíló és az ötágas lakószobák, valamint a nem akadálymentes fürdőhelyiségek az ellátottak élethez és emberi méltósághoz való jogával összefüggésben visszásságot okoznak.

3. Az intézmény rendelkezik a korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló protokollal. Az SzCsM r. 101/A § (2) bekezdése szerint a korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló eljárásrendnek tartalmaznia kell

- a) az intézmény munkarendjét figyelembe véve a korlátozó intézkedés elrendelésének szabályait,
- b) a korlátozó intézkedés egyes formái mellé rendelt maximális időtartamot,
- c) a korlátozó intézkedés egyes formái mellé rendelt megfigyelés szabályait,
- d) a korlátozás feloldásának szabályait,
- e) a panaszjog gyakorlásának részletes szabályait.

Az időotthonon idős, demens és fogyatékossgal élő személyek gondozását is végzi. A Szocvtv. 94/G § (1) bekezdése értelmében az Eütv. 188. § d) pontjában meghatározott betegeket¹ ellátó valamennyi bentlakásos intézményben az Eütv. szerinti veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartás tanúsítása esetén a *pszichiátriai betegek jogaira vonatkozó rendelkezések figyelembevételével* mellett az Eütv. 192. §-át kell alkalmazni az e § szerinti eltérésekkel.

A szabályzattal kapcsolatban megállapítható, hogy az néhány helyen nem a hatályos jogszabályok szerinti rendelkezéseket tartalmazza. A „Korlátozó intézkedések elrendelésének szabályai” alcím 2. pontja szerint amennyiben orvosi felügyelet hiányában vezető ápoló, osztályvezető ápoló, műszakvezető ápoló rendeli el a korlátozó intézkedést, az intézmény pszichiáter szakorvosának azt 16 órán belül jóvá kell hagynia. Tekintettel azonban arra, hogy pszichiátriai betegekről, demens személyekről van szó, az Eütv. 192. §-a alkalmazandó, azaz a (3) bekezdés szerint *a korlátozást az intézmény orvosának 2 órán belül kell jóváhagynia.*

A „Korlátozás feloldásának szabályai” résznél tévesen szerepel az ellátottjogi képviselő értesítésének időpontja is. A szabályzat szerint a korlátozó intézkedés elrendeléséről az ellátottjogi képviselőt 48 órán belül kell értesíteni, ezzel szemben az SzCsM rendelet 4. § (7) bekezdése rögzíti, hogy a korlátozó intézkedés – ideértve a gyógyszerek alkalmazását is – elrendelésére jogosultak körét, illetve a korlátozások elrendelésével kapcsolatos értesítés rendjét külön törvény

¹ Eütv. 188.§ d) *pszichiátriai beteg*: az a beteg, akinél a kezelőorvos a Betegségek Nemzetközi Osztályozása X. Revíziója szerinti Mentális és Viselkedészavar (F00-F99), illetve szándékos önártalom (X60-X84) diagnózisát állítja fel.

határozza meg. Ezen törvényhely a Szocvtv. 94/G § (3) bekezdése, mely szerint *a korlátozásról az intézményvezető haladéktalanul köteles tájékoztatni a törvényes képviselőt és az ellátottjogi képviselőt.*

A szabályzat ezen túlmenően nem tartalmazza a korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos panaszjog gyakorlásának részletes szabályait sem.

Az intézmény a „Korlátozó intézkedésnek nem minősülő testi épség megóvására irányuló intézkedések rendje az idősellátásban” című, a Házirend mellékletét képező szabályzatban rendezi a demens és ágyhoz kötött betegek megóvása érdekében alkalmazott intézkedéseket. Ilyenek minősül pl. az ágyrács alkalmazása, az ajtók gombos kilinccsel vagy egyirányú elektromos zárszerkezettel való ellátása. Ezzel kapcsolatban fontosnak tartom megjegyezni, hogy amennyiben pl. egy folyosószakasz/részleg annak érdekében kerül lezárásra, hogy az ott élő demens/pszichiátriai beteg ellátottak szabad mozgását korlátozva megakadályozza az épületből/részlegről való kijutásukat, elkóborlásukat, az intézkedés korlátozó intézkedésnek minősül, és akként kezelendő, dokumentálandó. Ebben az esetben tehát az ESzCsM rendelet 5.§ (9) bekezdését kell alkalmazni amely előírja, hogy *értelmi fogyatékos és demencia következtében tartós veszélyeztető magatartást mutató, szabad mozgásukban folyamatosan korlátozott pszichiátriai betegeknél az osztály, a részleg és az intézet elhagyásának megtagadása és megakadályozása, az intézet területén történő mozgás korlátozása esetén – ide nem értve a (8) bekezdés szerinti fizikai korlátozásokat – a korlátozó intézkedés indokoltságának felülvizsgálatát, dokumentációt és az ellátottjogi képviselőnek tett jelentést 168 óránként kell elvégezni.*

Számos korábbi jelentésemben hangsúlyoztam és kiemelkedően fontosnak tartom rögzíteni, hogy a korlátozó intézkedések jogszabályban meghatározott szoros alkalmazásának és dokumentálásának, az ellátottjogi képviselő értesítésének célja, hogy ezen jelentős alapjogkorlátozásokra 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 lehető leghamarabb értesüljön e súlyos alapjogkorlátozásról, és annak figyelemmel kísérésével, a szükségesség-arányosság kritériumainak szem előtt tartásával biztosíthassa az eljárás törvényességét.

Mindebből következően megállapítom, hogy az intézmény korlátozó intézkedésekről szóló szabályzatának idézett pontatlanságai a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és a gondozottak élethez és emberi méltóságához való jogával összefüggésben visszaállítást okoznak.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszaállítást orvosló, valamint jövőbeli megelőzésük érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése értelmében felkérem a fenntartó *Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Csongrád Megyei Kirendeltségének vezetőjét és a Csongrád Megyei Szivárvány Otthon Makói Idősek Otthona intézményvezetőjét*, hogy gondoskodjon arról, hogy az otthon tárgyi feltételei és a korlátozó intézkedések szabályzata, valamint alkalmazásának gyakorlata a jelentésemben is szereplő szempontok figyelembevételével, a vonatkozó jogszabályok előírásainak megfelelően, biztosítva ezzel az ellátottak méltó gondozási körülményeit.

Budapest, 2018. 06. 21.

Székely László

