

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-428/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Livia

Az eljárás megindítása

A panaszos az édesanyját gondozó Mosonmagyaróvár Térségi Társulás által fenntartott, Kistérségi Egyesített Szociális Intézmény székhelyén működő Időskorúak Gondozóházának működését, a kapcsolattartás nehézkességét sérelmezte beadványában.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az ellátott alapvető joga sérelmének gyanúja, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) alapján vizsgálatot rendeltem el. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az ügygel kapcsolatban megkerestem és felkértem a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalát (a továbbiakban: gyámhivatal), hogy vizsgálja ki a panaszban foglaltakat.

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szocvtv.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (SzCsM rendelet)
- A pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelet (ESzCsM rendelet)

Az érintett alapvető jog és alapelv

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”]
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.*”]

A megállapított tényállás

A panaszos hivatalomhoz eljuttatott beadványában előadta, hogy 91 éves édesanyja 2013. november 21. óta él a mosonmagyaróvári Kistérségi Egyesített Szociális Intézmény keretei között működő Idősek Gondozóházában. A beadványozó Budapesten lakik, és az édesanyjával való kapcsolattartás nehézkességét sérelmezte, mely probléma 2013 karácsonya óta áll fenn. Telefonon szeretne volna tartani a kapcsolatot édesanyjával, és az intézmény ugyan rendelkezett egy darab hordozható készülékkel, de a panaszos elmondása szerint az ápolószemélyzet nem volt kellően együttműködő a kapcsolattartás elősegítésében, így nem sikerül időpontot találni, amikor beteg édesanyjával legalább telefonon tudott volna beszélgetni. Panaszja további részében azt kifogásolta, hogy édesanyja ágyán a kétoldali rács egész nap fel van húzva, így a szívbeteg gondozott nappal nem tud az ágyában pihenni, hiszen arra a rács miatt még leülni sem tud.

A nővérek indoklása szerint ez a lakó gondnokának (a panaszos nővére) kifejezett kérése azért, hogy napközben az édesanyja fent legyen, minél többet mozogjon, így éjjel tudjon aludni. Emiatt azonban elfordult, hogy az idős asszony más lakó ágyába volt kénytelen befeküdni, amikor napközben elfáradt.

A panaszos álláspontja szerint ez embertelen megoldás, sérelmezte azt is, hogy édesanyja a gondozóházi tartózkodás alatt sokat fogyott és sokkal rosszabb fizikai állapotba van, mint bekerülésekor. A gyámhivatal megkeresésemre lefolytatott vizsgálata során *a fenntartóhoz fordult*, és kérte a beadványban foglaltak soron kívüli kivizsgálását, valamint az ellátott gondozása, a kapcsolattartás, valamint az ellátotti jogok érvényesülése vonatkozásában kérte a szakmai és jogszabályi követelményeknek való megfelelés teljesüléséről szóló tájékoztatást. Tájékoztatást kért arról is – a vonatkozó dokumentumok bekérésével egyidejűleg –, hogy a gondozott ügyében, illetve az elmúlt években ezen kívül bármely esetben érkezett-e a panaszbeadvány fenntartóhoz, illetve az intézményvezetőhöz. Bekérte továbbá az ellátotti dokumentációt, az esetenaplót, az ápolási protokollt és a korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos szabályzatot. A gyámhivatal fentiekén túl megkereste *az ellátottjogi képviselőt* és a *Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Módszertani Főosztályát*, amely helyszíni vizsgálat során győződött meg a panaszban foglaltakról¹.

A fenntartói vizsgálat tapasztalatai

A panaszos édesanyja 2013. november 21-én, kórházi ellátást követően került az otthonba, *demencia* kórképpel. A kórházi zárójelentés szerint térben és időben dezorientált, éjszaka nem alszik, zavartan viselkedik, kórházi kezelése alatt ágyrácsot alkalmaztak. A fenntartó válaszában kifejtette, hogy a vizsgálat során ellenőrizték, hogy megtörtént-e a gondozott felvételekor a korlátozó intézkedés elrendelése, az összhangban áll-e az intézménynél meglévő korlátozó intézkedésekről szóló szabályzattal. A fenntartó megállapítása szerint az ellátott gondozása a szabályzatban foglaltak szerint történik. A korlátozó intézkedésekkel kapcsolatban rögzítették, hogy „a házi orvos 2013. 11. 21-én 18 órakor rendelte el azzal, hogy *a korlátozás az ellátott állapotából adódóan nem szüntethető meg. A korlátozás az ellátott ágyban tartózkodása idejére vonatkozik, a nővér két óránként ellenőrzi az ellátottat.*” A napközbeni ágyrács használatát azzal indokolták, hogy az ellátott pihenését a túlzott gyógyszeres kezelés helyett – ami az éjszakai nyugalmat biztosítaná – a fizikai aktivitás fenntartásával éri el. Az időszakos nappali korlátozás az ellátott érdekében történt, reggel 8-12 óráig és 16-20 óráig.

A fenntartó a vizsgálat során felhívta az intézményvezető figyelmét az ellátott érdekét figyelembe vevő intézkedések pontos és a protokollnak megfelelő betartására.

A kapcsolattartással összefüggésben a fenntartó azt állapította meg, hogy *az intézmény az ellátott érdekében vásárolta meg a mobil telefonkészüléket*, amellyel az ellátott csak nővéri közreműködéssel tud kapcsolatot tartani. *Az intézmény az ellátott és a bejelentő együttes véleményével összhangban biztosította a heti három alkalommal történő nővéri segítséget a telefonáláshoz.* A panaszos 2014. január 20-án közvetlenül az intézményvezetőhöz fordult panaszával, arra az intézményvezető 2014. január 27-én írásos választ adott, amelyben a fenntartó álláspontja szerint megfelelően tájékoztatta a panaszost és adott választ a felmerült kérdésekre (látogatás rendje, kapcsolattartás szabályai, rendelkezés a telefonos kapcsolattartás meghatározásáról.) A fenntartó megállapította azt is, hogy a telefonos kapcsolattartásra sem jogszabályi, sem házi rendelkezés nincs, azonban az intézmény egyedi esetekben mindent megtesz a kapcsolattartás ilyen jellegű biztosítása érdekében.

Ugyancsak megállapította a vizsgálat, hogy a folyadékpótlás biztosított, az ellátottak állapotuknak megfelelően ivóvíz vételező helyről közvetlenül tudnak folyadékhoz jutni, vagy a nővérek a főétkezésen túl naponta 5 alkalommal kínálnak innivalót. A hozzátartozók által behozott italokat a nővérpulton felcímkézve tárolják. A fenntartó kötelezte az intézményvezetőt a folyadékpótlás protokolljának elkészítésére, amely megtörtént.

¹ Megjegyzendő, hogy a gyámhivatal a 2013-ban elvégzett két évente esedékes ellenőrzése alkalmával az egyesített szociális intézmény székhelyén nyújtott szolgáltatások szakmai ellenőrzésére szakértőként rendelte ki a Főigazgatóságot, mely azonban a vizsgálatot kapacitáshiány miatt akkor nem végezte el.

A fenntartó tájékoztatást adott arról, hogy képviselője meghallgatta a kijelölt gondnokot, a meghallgatásról jegyzőkönyvet vettek fel. A gondnok panaszt nem jelzett, véleményét a panaszossal kapcsolatban részletezte. *A fenntartó a panaszügy kivizsgálásának eredményeképpen összegzésül megállapította, hogy az ellátott gondozása, a kapcsolattartás, az ellátotti jogok érvényesülésében az intézmény minden szakmai, jogszabályi és emberi követelménynek eleget tett.*

Az ellátottjogi képviselő vizsgálatának tapasztalatai

Az ellátottjogi képviselő 2014. március 25-én kereste fel az intézményt. Beszámolt arról, hogy az intézményvezető 2014. január 21-én telefonon megkereste a kapcsolattartás ügyében beadott panasszal összefüggésben, egyben véleményét kérte arról, hogy sért-e ellátotti jogokat az intézmény. Az ellátottjogi képviselő tájékoztatta az intézményvezetőt arról, hogy amennyiben a házirendben foglaltak alapján járnak el és biztosítják, valamint nem akadályozzák a személyes, illetve telefonos kapcsolattartás formáját, akkor az ellátottak jogai nem sérülnek. A házirendben azonban kizárólag a személyes kapcsolattartást szabályozták, az intézményvezető saját hatáskörében rendelte el, hogy az intézmény dolgozói ebben az esetben milyen módon járhatnak el a kapcsolattartás érdekében. *Az ellátottjogi képviselő javasolta, hogy a házirend terjedjen ki a kapcsolattartás minden típusára, a kapcsolattartáshoz való jog érvényesülése mentén.*

Az ágyrács használatával kapcsolatban az intézmény orvosa tájékoztatta az ellátottjogi képviselőt, hogy nem egész nap tartják felhúzva a rácsot. A reggel 8-12 óráig és 16-20 óráig tartó intézkedésre az orvos szerint azért van szükség, mert az ellátottnál az egész napi fekvés mellett könnyen kialakulhat tüdőgyulladás, trombózis.

Az ellátottjogi képviselő megvizsgálta a korlátozó intézkedés dokumentációját, melynek során a korlátozó intézkedések elrendelése és folyamatos dokumentációjának vezetésében azt a hiányosságot találta, hogy *a korlátozó intézkedés elrendeléséről az ellátottjogi képviselőt nem értesítette az intézmény.*

A megállapítás alapján javasolta az intézményben kialakított gyakorlat felülvizsgálatát, valamint jogszabályoknak megfelelő módosítását. Az ellátottjogi képviselő az gondozott állapotával kapcsolatban tájékoztatást kért az intézmény orvosától is, mely szerint „az ellátott testalkata hasonló volt a felvételnél, és az elmúlt hónapok során nem változott. Étvágya megfelelő, esetében súlynövekedés elérése nehéz. Az ellátott az ellátással kapcsolatosan elégedett”.

Fentiek alapján az ellátottjogi képviselő jelzését továbbította az intézmény fenntartója felé, egyben kérte az ügy kivizsgálását és a szükséges lépések megtételét.

A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF) vizsgálatának tapasztalatai

A Főigazgatóság Módszertani Főosztályának munkatársai szintén személyesen keresték fel az intézményt. Válaszukban beszámoltak arról, hogy a szobák berendezése funkcionális (ágyak, szekrények), csak elvétve láttak személyes tárgyakat, dekorációt.

Sok idős a lakószobában, az ágyában étkezik, háttámla nélkül ülve, ágy-asztról. A közösségi helyiségek a földszinten találhatóak, a fenntartó a múlt évben sikertelenül pályázott az épület bővítése, minőségi és férőhelyfejlesztés iránt.

A vonatkozó dokumentáció (levelezések) áttanulmányozása után a telefonos kapcsolattartással összefüggésben az SZGYF munkatársai megállapították, hogy az intézmény dolgozói e téren az elvárható intézkedéseket megtették. Az otthon mobil vezetékes készüléket vásárolt, megállapodott a hozzátartozóval egy kijelölt alkalmas időpontban, amikor a dolgozóknak lehetőségük van a telefont odavinni az ellátotthoz és a beszélgetés során végig segítséget nyújtani a számára.

Bár a hozzátartozó szempontjából érthető a kérés, hogy minél gyakrabban tarthassa a kapcsolatot édesanyjával, az SZGYF álláspontja szerint szakmai szempontból – figyelembe véve a személyi feltételeket és a gondozott egészségi állapotát – a dolgozóktól a jelenleginél több rugalmasság és segítség nem várható el; az érintett ellátott egészségi állapota miatt a telefonos kapcsolattartás annak időtartama alatt 1 fő szakdolgozót teljes mértékben lefoglal, az intézmény többi ellátottjának igényei kielégíthetetlenek maradnak.

A SZGYF látogatása idején a panaszos édesanyja ágyában tartózkodott, *amelyen nem volt rács*. Az intézményvezető az ágyrác használatának fentebb részletezett indokait szóban ismét megerősítette. Az SZGYF álláspontja szerint „az ellátott nem gátolható meg abban, hogy ha szükségét érzi, nap közben is lefeküdjön ágyában, különösen nem egy olyan intézményben, ahol a tárgyi feltételek hiánya miatt nem áll rendelkezésre olyan beszélgetősarok vagy pihenőhely, ahol ez megvalósítható”. A személyes megbeszélés során az SZGYF munkatársai tájékoztatták az intézményvezetőt, hogy a korlátozó intézkedés indokoltságán túl az ágyrác alkalmazásának jogszerű alapja nincs.

Az intézményvezető tájékoztatása szerint a demens ellátottak beleisznak egymás poharába, kiöntik azok tartalmát, ezért a gondozók nem hagyják a poharakat a szobákban. A SZGYF látogatása során sem volt az ellátottak részére kikészítve folyadék, vízcsap a lakószobákban nem található, csak a néhány méterre lévő fürdőszobában, ahol a látogatáskor nem volt korlátozva a vízfogyasztás. A látogatást követően a SZGYF javaslatára az intézmény folyadékpótlási protokollt fogadott el.

Összességében az ágyrác és a folyadékpótlás kérdésében merültek fel aggályok a gondozóház működésével kapcsolatban, az SZGYF munkatársai nagyobb mértékben javasolták önkéntesek bevonását a foglalkozásokba, levegőztetésbe, mely hozzájárul mind lakók életminőségének, mind a hozzátartozók elégedettségének javításához.

A gyámhivatal vizsgálatának tapasztalatai

Panaszos édesanyjának az intézménybe történő felvétele után a panaszos kijelentette, hogy úgy szeretne édesanyjával rendszeresen kapcsolatot tartani, hogy a nővérek odaviszik hozzá a telefonkészüléket. Az intézményvezető tájékoztatása alapján éppen e célból vásároltak 2013. november 28-án hordozható telefont. A panaszos álláspontja szerint a karácsonyi időszak óta nem kellően együttműködő az ápoló személyzet a kapcsolattartás elősegítésében. A gyámhivatal tanulmányozta az esetenaplókat, gondozási lapokat, amelyekből az derült ki, hogy „a panaszos zavarja a dolgozókat munkájuk elvégzésben, rágalmaz, valótlanosságokat állít”.

Az intézményvezető tájékoztatása szerint a panaszossal megállapodva, közösen határozták meg azon időpontot és napokat, melyeken a telefonos kapcsolattartás a hozzátartozó igényei szerint történik. Fentieket a 2014. január 7-én kelt igazgatói utasítás egyértelműen tartalmazza – melyet a nővéri pultban, a készülék mellé kihelyeztek.²

2014. január 20-án a panaszos panaszlevéllel fordult az intézményvezetőhöz, melyben „a kapcsolattartás jogát érintő, felmerült és pontosan nem ismert, háttérben húzódó problémák felvetődése miatt a telefonon történt szóbeli megállapodás módosítását kéri”. A panaszos levelében kifejtette, hogy véleménye szerint az intézmény akadályt gördít a kapcsolattartás elé azzal, hogy nem mindig veszik fel a telefont, illetve korlátozzák őt jogaiban azzal, hogy nem telefonálhat bármikor, akár minden nap. Az intézményvezető 2014. január 27-én kelt válaszlevelében tájékoztatta a panaszost a kapcsolattartás szabályairól, hivatkozva az Szocvtv. 94/E. § (10) bekezdésére, melynek értelmében a házirendben kell rendelkezni a látogatás és a kapcsolattartás rendjéről – melynek megismertetése megfelelően megtörtént.

Az intézményvezető tájékoztatta a panaszost arról, hogy a telefonos kapcsolattartás biztosítására az intézménynek nincs kötelezettsége.

² A telefonos kapcsolattartás időpontjai: hétfő, szerda, szombat 15:00-15:15 óra között

Felvázolta továbbá a panaszos kapcsolattartása elősegítésére megtett intézkedéseket, valamint kérte annak megértését, hogy ezen megállapodáson túli lehetőséget a telefonos kapcsolattartás vonatkozásában az intézmény biztosítani nem tud.

A gyámhivatal megvizsgálta a gondozóház házirendjét, melyben a látogatók fogadásának rendjét, valamint az eltávozás rendjét szabályozzák. A házirendben rögzítették, hogy az intézmény szorgalmazza, támogatja a folyamatos kapcsolattartást a hozzátartozókkal.

A gyámhivatal álláspontja szerint *az intézményvezető segítőkészen állt hozzá a gondozott és hozzátartozója kapcsolattartásának elősegítéséhez, a gyakorlatban felmerült problémák kiküszöbölésére pedig megállapodást kötött a hozzátartozóval, a kapcsolattartást az intézmény biztosítja.* A zavartalan szakmai munka, valamint az ellátottak nyugalma és zavartalan pihenése érdekében valóban indokolt lehet bizonyos időpontok meghatározása, mely nem a hozzátartozó ellen szól. Mindemellett azonban javasolta a fenntartónak, hogy a megállapodás módosítására a felek megegyezése alapján bármikor sor kerülhessen, továbbá a javasolta a házirend kiegészítését a kapcsolattartás egyéb eseteinek és azok módjának felsorolásával.

Az ágyrác alkalmazásával kapcsolatban megállapította, hogy a gondozottat 2012. december 5-től 2013. november 20-ig a mosonmagyaróvári kórház ápolási osztályán ápolták. A zárójelentésben foglaltak alapján „felvételére ismételt ellátási problémák miatt került sor”. A zárójelentésben részletezett pszichiátriai vizsgálatok során rögzítették, hogy a beteg éjszaka nem alszik, zavart, ágyrácson átmászik. A környezetét és az ápolószemélyzetet nem ismeri, zárni kell az ajtókat, mert egyébként elkóborolna.

A beteget 2013. november 21-én további gondozás céljából a Gondozóházba helyezték át. Az intézménybe kerülés napján az intézmény orvosa őt megvizsgálta, ennek alapján korlátozó intézkedést rendelt el, melynek formája fizikai: a szabad mozgás korlátozása ágyrác használatával. Az elrendelés indokolása: „tartós állapot romlás, súlyos szellemi hanyatlás miatt, folyamatos felügyeletre szorul, zavart, nyugtalan, forgolódik, fennáll a veszélye, hogy az ágyból kiesik, ezért a testi épsége megőrzése érdekében szükséges a korlátozó intézkedés elrendelése”. Az adatlap tartalmazza, hogy az ellátott saját testi épségének megóvása érdekében vált szükségessé az intézkedés, továbbá, hogy a korlátozás az ellátott állapotából adódóan nem szüntethető meg.

A korlátozó intézkedést elrendelő adatlap az ágyrác használatával kapcsolatban előírja a fokozott ellenőrzést: „az ellátott ágyban tartózkodása idején műszakban dolgozó nővér két óránként ellenőrzi az ellátottat, azért, hogy a rác nem akadályozza-e a pihenésben, nyugtalanságából, zavartságából adódóan nem akad-e be végtagja a rácsba”.

A korlátozó intézkedés nem rendelkezik napszokról vagy időintervallumokról, *az elrendelés céljából adódóan állapítható meg, hogy az ágyrác használatát az orvos az ellátott ágyban tartózkodása idejére, testi épsége megőrzése érdekében rendelte el.*

A gyámhivatal vizsgálata során megállapította, hogy az ellátott ágyban tartózkodása és az ágyrác alkalmazása között a gyakorlatban nincs összefüggés. Az ellátott az ágyrác használata ellenére az ágyát rendszeresen elhagyja (átmászik a rácson), mellyel veszélyezteti saját testi épségét, illetve további problémát okoz az, hogy az ágyába visszafeküdni nem tud.

Az ellátott napközbeni aktivitását fenntartani nehéz, hosszasan nem lehet, aktivizálására az intézmény kísérleteket tesz, azonban az ellátott nappal jellemzően pihenni szeretne. Az intézmény minden erőfeszítése ellenére az ellátott éjszaka nyugtalan, nem tud aludni, bolyong, más ellátottak nyugalma több tevékenységével zavarja. Az ellátott pihenés és aktivitás iránti igénye kiszámíthatatlan, az az ágyrác használatával nem befolyásolható.

Fentiek alapján a gyámhivatal az ágyrác használatát a gyakorlatban ellentmondásosnak találta. Álláspontja szerint szükség lenne az ápoláshoz kapcsolódó protokollok dokumentációját kiegészíteni az ágyrác használatának szabályaival, melynek kidolgozásához a módszertani intézmény iránymutatására lenne szükség.

Megjegyezte azt is, hogy az eset felhívja a figyelmet a demens ellátás problémáira, melynek jogszabályi háttere kidolgozatlan.

A korlátozó intézkedés alkalmazása ellen az ellátást igénybe vevő törvényes képviselője panasszal élhetett volna az intézmény fenntartójánál, ő azonban az ellátást a körülményekhez képest megfelelőnek találta. A gyámhivatal javasolta a fenntartónak az ellátott esetében a korlátozó intézkedés felülvizsgálatát, a törvényes képviselő bevonásával.

A gyámhivatal tájékoztatott arról is, hogy a Kistérségi Egyesített Szociális Intézmény által nyújtott szolgáltatások kétévenként történő ellenőrzései során a gyámhivatal jogszabálysértést nem tapasztalt. Az intézménnyel kapcsolatban panasz nem érkezett. Az integrált intézmény a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően működik, melyet a módszertani intézmény 2011. évig bezárólag, illetve 2013. évben részlegesen elvégzett szakmai ellenőrzései is alátámasztanak.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat Ajbt. határozza meg. A jogszabály 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

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

2. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosja következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszett alkotmánybíróági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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 is.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is irányadó alkotmánybíróági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek veleszületett joga van az *élethez és az emberi méltósághoz*, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Az emberi méltóság az emberi étellel 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.³

A méltósághoz való jog egyik funkciója tehát az emberi életek közötti egyenlőség biztosítása: a jog előtt mindenki egyenlő, egyenlő bánásmódban részesítendő, magatartását, cselekedetét elfogultság nélkül kell megítélni és értékelni. Nem lehet senkivel szemben méltóságsértő módon eljárni, nem lehet senkivel szemben jogsértő eszközöket, intézkedéseket alkalmazni.

³ Vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban kimondta, hogy az emberi méltósághoz való jog általános személyiségi jog, amelynek egyes fontos eleme az önrendelkezés szabadsága, az *önrendelkezéshez való jog*. Ugyanebben a határozatban hívta fel a figyelmet arra az Alkotmánybíróság, hogy az önrendelkezési jog – mint az összes ún. különös személyiségi jog – az egyén autonómiáját, az egyéni döntés szabadságát védi.

3. Az ügy érdeme tekintetében

A Gondozóház 35 fő elláttal, 9 fő gondozói létszámmal, 1 fő mentálhigiénés munkatárssal működik. 2014. december 31-ig szóló ideiglenes működési engedéllyel rendelkezik a tárgyi feltételek hiányosságai miatt (a lakószobákban nincs meg az előírt egy főre jutó 6 m², emellett hiányzik a szintenkénti 20 m²-es közösségi helyiség). A felújításra az intézmény pályázatot nyújtott be.

a.) Figyelemmel a telefonhasználatot érintő intézkedésekre, a *telefonos kapcsolattartás* tekintetében a vizsgáló hatóságok jelentései, jegyzőkönyvei, valamint az áttanulmányozott dokumentáció alapján alapvető joggal összefüggő visszasságot nem állapítottam meg. Az SzCsM rendelet 5. § (3) bekezdése alapján a bentlakásos intézmény házirendjében szabályozni kell az ellátásban részesülő személyek egymás közötti, valamint hozzátartozóikkal való kapcsolattartásának szabályait

Ennek megfelelően a jövőbeni hasonló félreértések és konfliktus kialakulására okot adó esetek elkerülése érdekében – összhangban a gyámhivatal álláspontjával –, fontosnak tartom a házirend kiegészítését a telefonos kapcsolattartás biztosításának lehetőségével, annak szabályaival.

b.) Az *ágyrács* alkalmazásával kapcsolatban az alábbiakat állapítottam meg:

Az Szocvtv. 94/G. § (1) bekezdése szerint az Eütv. 188. § *d)* pontjában meghatározott betegeket (pszichiátriai beteg) ellátó valamennyi bentlakásos intézményben az Eütv. szerinti veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartás⁴ tanúsítása esetén a pszichiátriai betegek jogaira vonatkozó rendelkezések figyelembevételével mellett az Eütv. 192. §-át kell alkalmazni a szociális törvény szerint meghatározott eltérésekkel.

Az Eütv. 192. § (1) bekezdése alapján személyes szabadságában bármely módon (fizikai, kémiai, biológiai vagy pszichikai módszerrel, illetve eljárással) csak a veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartású beteg korlátozható. A korlátozás csak addig tarthat, illetőleg olyan mértékű és jellegű lehet, amely a veszély elhárításához feltétlenül szükséges.

A korlátozás ideje alatt a beteg állapotát folyamatosan ellenőrizni kell, amely magában foglalja a fizikai, higiénés és egyéb szükségletek felmérését és ezeknek a beteg állapotának megfelelő kielégítését.

Az Szt. 94/G. § (2) bekezdése alapján az Eütv. 192. §-a alkalmazása során az Eütv. szerinti kezelőorvos feladatait az intézmény orvosa látja el, valamint a korlátozó módszerek, eljárások (a továbbiakban együtt: korlátozó intézkedés) alkalmazását a külön jogszabályban meghatározott írásos formában kell dokumentálni.

A (3) bekezdés szerint az intézmény orvosa a korlátozó intézkedés alkalmazásáról tájékoztatja az intézmény vezetőjét Az intézményvezető feladata az intézkedéshez szükséges feltételek, illetve szükség esetén a többi ellátott védelmének biztosítása. *A korlátozásról az intézményvezető negyvennyolc órán belül köteles tájékoztatni a törvényes képviselőt és az ellátottjogi képviselőt.*

A korlátozó intézkedés alkalmazása ellen az ellátást igénybe vevő vagy törvényes képviselője panasszal élhet az intézmény fenntartójánál.

⁴ Eütv. 188. § *b)* *veszélyeztető magatartás*: a beteg – pszichés állapotának zavara következtében – saját vagy mások életére, testi épségére, egészségére jelentős veszélyt jelenthet és a megbetegedés jellegére tekintettel a sürgős intézeti gyógykezelésbe vétel nem indokolt; *c)* *közvetlen veszélyeztető magatartás*: a beteg – pszichés állapotának akut zavara következtében – saját vagy mások életére, testi épségére, egészségére közvetlen és súlyos veszélyt jelent;

Az intézménybe történt bekerülésekor az intézmény orvosa elrendelte a korlátozó intézkedés (ágyrács) alkalmazását a panaszos édesanyjával szemben, saját testi épségének megóvása érdekében, mely korlátozó intézkedés az ellátott állapotából kifolyólag nem szüntethető meg.

Noha a jogszabály szerint az intézkedés elrendeléséről az ellátottjogi képviselőt 48 órán belül tájékoztatni kell, a vizsgálat tanúsága szerint ez nem történt meg, továbbá nincs rögzítve ez a kötelezettség a Korlátozó Intézkedések Szabályzata c. dokumentumban sem.

Az elrendelésről szóló adatlapon lévő információk szerint az ágyrács alkalmazását a gondozott ágyban tartózkodása idejére (az ágyból való kiesés veszélyének csökkentése érdekében) rendelte el az orvos, a gyakorlatban azonban azt napközben is alkalmazták, megakadályozva ezzel, hogy a gondozott ágyában pihenhessen, így próbálva elérni éjszakai nyugalomát.

Álláspontom szerint elfogadhatatlan az a gyakorlat, mely szerint egy 92 éves idős gondozott a nap nagy részében nem pihenhet le, emiatt más lakók ágyába kénytelen belefeküdni, vagy épp testi épségét kockáztatva az ágyrácson át közlekedni. A korlátozó intézkedések alkalmazásánál semmilyen körülmények között nem játszhatnak közre a gondozószemélyzet szempontjából esetleges kényelmi szempontok, alkalmazásuknak szigorú, célhoz kötött jogszabályi előírásai vannak, melynek betartása garanciális jelentőségű.

Az intézmény korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló szabályzata szerint a „demencia kórkép következtében tartós veszélyeztető magatartást tanúsító, szabad mozgásában tartósan korlátozott személyeknél az orvos által történő felülvizsgálatot évente kell elvégezni”.

Ez a szabály álláspontom szerint ellentétes az ESzCsM rendelet 5. § (9) bekezdésével, mely szerint értelmi fogyatékos és demencia következtében tartós veszélyeztető magatartást mutató, szabad mozgásukban folyamatosan korlátozott pszichiátriai betegeknek 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 (7) bekezdés szerinti felülvizsgálatot, dokumentációt és jelentést 168 óránként kell elvégezni.

A felülvizsgálat szabályainak és az ellátottjogi képviselő felé történő értesítési kötelezettségnek szintén garanciális jelentősége van, többek között a visszaélések elkerülése szempontjából is; célja, hogy senkit ne lehessen személyes szabadságától megfosztani a nélkül, hogy erről képviselője, illetve jogainak védelmével foglalkozó személy ne értesüljön. Jelentősége abban áll, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek érdekeinek, jogainak védelmére hivatott személy a leghamarabb értesüljön e súlyos, a szabadságjogokat érintő alapjog-korlátozásról, és annak figyelemmel kísérésével, a szükségesség-arányosság alkotmányos elve alapján, pusztán a tudomásszerzéssel is biztosítható az eljárás törvényességét.

A betegeket mind az Alaptörvény, de az Eütv. betegjogi katalógusa alapján, korlátozások nélkül megilleti az emberi méltósághoz való jog. Az Alkotmánybíróság⁵ gyakorlatában az emberi méltósághoz való jog olyan általános személyiségi jog (vö. anyajog), amelynek egyik fontos eleme az önrendelkezéshez való jog. A bentlakásos otthonokban élő idős, gondoskás alá helyezett, alacsony érdekérvényesítő képességgel rendelkező ellátottak számára ezen jog érvényesülése legfőképpen a törvényes képviselő és az ellátottjogi képviselő segítségével valósulhat meg.

A gyámhivatal tájékoztatása, valamint a panaszos egy későbbi beadványa megerősítette, hogy az idős hölgy esetében jelenleg már nem alkalmazzák az ágyrácstól a napközbeni fizikai aktivitás fenntartása érdekében.

⁵ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

Fentiekből következően megállapítom, hogy a Mosonmagyaróvár Térségi Társulás által fenntartott, Kistérségi Egyesített Szociális Intézmény székhelyén működő Időskorúak Gondozóháza által az ágyrács korlátozó intézkedésként való alkalmazásának gyakorlata, valamint az aktuális alkalmazás tényéről az ellátottjogi képviselő értesítésének mellőzése a gondozott idős hölgy tekintetében az emberi méltósághoz való alapjoggal összefüggésben, a Korlátozó Intézkedések Szabályzatának hiányos és a jogszabályoknak nem megfelelő rendelkezései pedig a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével kapcsolatban visszásságot idéztek elő.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajbt. 32.§ (1) bekezdése alapján *felkérem* a fenntartó Mosonmagyaróvár Térségi Társulás *elnökét* és az Időskorúak Gondozóházának *vezetőjét*, hogy az ellátottjogi képviselő bevonásával vizsgálja felül a korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló szabályzatot, intézkedjen a szabályzat, valamint az intézményben folytatott gyakorlat jogszabályoknak megfelelő módosításáról.

Budapest, 2014. június

Székely László sk.