

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3267/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Livia

Az eljárás megindulása

Névtelenséget kérő panaszosok fordultak beadvánnyal az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához az Orchidea Gondozó Otthon (2330 Dunaharaszti, Fő u. 50-52.) működését, a gondozottakkal szemben tanúsított bánásmódot, az ellátási körülményeket sérelmezve.

Tekintettel arra, hogy a panasz alapján felmerült az ellátottak alapvető jogai sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az ügygel kapcsolatban megkerestem és felkértem a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályát, hogy vizsgálja ki a panaszban foglaltakat.

Az érintett alkotmányos jogok és elvek

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

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.)
- 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 megállapított tényállás, a hatósági ellenőrzés tapasztalatai

A hivatalomhoz benyújtott panaszbeadvány szerint az otthonban élő idősek elhanyagoltak, rühvel fertőzöttek voltak, ápolásuk-gondozásuk nem az elvárható szakmai színvonalon folyik. Az intézmény túlszűfolt, az engedélyezettnél magasabb ellátotti számmal működik, az előre bejelentett hatósági ellenőrzések során – többek között – e körülmény tekintetében is az otthon vezetése rendszerint megtéveszti az ellenőrző hatóság munkatársait. A „kisház” emeletére a panasz szerint nincs engedélye az intézménynek, ennek ellenére 13 lakót ott helyeztek el. A személyzet (különösen az éjszakai műszakban) kevés, az ellátottak mentálhigiénés foglalkoztatása sem megoldott. Az épületben kamerák vannak, a hozzátartozók részére a látogatási idő korlátozott, a gondozók takarítói feladatokat is ellátnak.

A beadvány szerint a lakókat napközben, reggeltől estig paplanhuzattal vagy lepedővel rögzítik, e korlátozó intézkedésnek sem elrendelése, sem dokumentálása (illetőleg annak hiánya) nem felel meg a jogszabályi követelményeknek. A lekötözések miatt sok az agresszív lakó, gyakoriak az ismeretlen eredetű sérülések.

1. Az eljárás során előre be nem jelentett helyszíni ellenőrzés lefolytatására kértem fel a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetőjét, és az alábbi kérdésekre vártam választ:

- az intézmény rendelkezik-e az előírt szabályzatokkal,
- az ellátottak jogai – különösen a bánásmód és a korlátozó intézkedések tekintetében – csorbulnak-e az intézményben,
- az intézmény a jogszabályi és szakmai követelményeknek megfelelően működik-e,
- az intézmény rendszeres ellenőrzései során merültek-e fel ellátotti jogokat, az ellátás minőségét érintő szabálytalanságok,
- működik-e ellátottjogi képviselő az intézményben, fordultak-e hozzá panasszal, annak elbírálása miként történt meg.

A hatóság felkérésemre 2016. augusztus 8-án rendkívüli ellenőrzést tartott az intézményben, melynek lezárultával az alábbiakról tájékoztatott:

Az intézmény rendelkezik tanúsítvánnyal, az ellenőrzés időpontjában a 2009. évben kelt tanúsítvány volt kifüggesztve. Az ellenőrzés során az intézményvezető mindkét épületben kifüggesztette az aktuális, 2014-ben kelt tanúsítványt. A fenntartó által kért szolgáltatói nyilvántartásban történő adatmódosítással kiegészített 2016. évben kelt tanúsítvány kipostázása az ellenőrzés idején folyamatban volt. Az ellenőrzés megállapította, hogy a 2009. évi tanúsítványban valóban 36 fő engedélyezett ellátotti létszámot tüntettek fel, amely félrevezethette a panaszosokat. Az engedélyezett ellátotti létszám jelenleg 46 fő, az intézményben az ellenőrzés időpontjában 46 fő lakót láttak el. A Pest Megyei Kormányhivatal által kiadott működési engedély a „kisház” emeletén található gondozási egységben történő feladatellátásra is vonatkozik. Az otthon rendelkezik az előírt valamennyi szabályzattal, a szervezeti és működési szabályzat azonban a szervezeti ábrát és a javasolt elemként megjelölt, a TAJ alapú nyilvántartásban az adatszolgáltatásra jogosultak munkakörét, kötelezettségeit, feladatait nem tartalmazza. A házirend az ellenőrzés időpontjában nem volt kifüggesztve az otthonban, az intézményvezető elmondása szerint azért, mert az ellátottak a faliújságon elhelyezett dokumentumokat rendszeresen leveszik.

Az otthonban rendelkezésre állt a korlátozó intézkedések elrendelésének és végrehajtásának eljárásrendjét tartalmazó szabályzat, *az azonban a panaszjog gyakorlásának részletes szabályait nem tartalmazta.* Korlátozó intézkedés esetén a jogszabályi előírásnak megfelelő adatlapot használják. *Az intézménybe történő felvételkor az intézményvezető csak szóban tájékoztatja az ellátás igénybe vevőt, illetve törvényes képviselőjét,* a szervezeti és működési szabályzat korlátozó intézkedéseire vonatkozó szabályairól, az ellátotti jogokról a korlátozó intézkedés esetén, az ellátottjogi képviselő, illetve az érdekképviselői fórum elérési lehetőségéről, a panaszjog lehetőségéről, gyakorlásának szabályairól.

Az intézményvezető tájékoztatása szerint egy főnél alkalmaznak éjszakára mágneses csuklopántot. *Az ellenőrzés megállapításai szerint a korlátozó rendelkezés alkalmazását nem kellő részletességgel, pontossággal kitöltött adatlapon dokumentálják.* Alkalmanként előfordul, hogy a kerekesszékből történő kiesés és egyéb balesetek megelőzése céljából corsetet használnak. Az ellenőrzés időpontjában, az ellátottak közül senkinél nem tapasztalt a hatóság lekötözést vagy a korlátozás bármilyen egyéb formáját. A fekvő állapotban lévő lakóknál alkalmazott ágyrács az egészségi állapotuk miatt indokolt volt.

Az intézményvezető elmondta, hogy az ellenőrzést megelőző héten egy elrendelt korlátozó intézkedésről az ellátottjogi képviselőt nem értesítették.

Az intézmény demens személyek ellátását végzi, ezért az intézményvezető figyelmét felhívta a kormányhivatal, hogy ha az ellátást igénybe vevő gondnokság alá helyezése szükséges, az intézményvezető kezdeményezzen intézkedést a gyámhivatalnál. Az intézmény tömegközlekedéssel és gépjárművel egyaránt jól megközelíthető helyen fekszik. Az gondozás két emeletes, akadálymentes épületben (gondozási egység) folyik. Rámpák, kapaszkodók, kerekesszék méretéhez megfelelő ajtószélesség, mozgáskorlátozottak számára is megközelíthető vizesblokk található az otthonban, küszöbök nincsenek.

Az ellenőrzés időpontjában az intézményben rendezett, tiszta körülmények uralkodtak. A lakószobák nem voltak zsúfoltak. Az épület helyiségei a lakók egészségi állapotának és az életkori sajátosságainak megfelelően berendezettek és felszereltek. Az intézményben megfelelő számban áll rendelkezésre nemenkénti illemhely és zuhanyzó, valamint közösségi együttlétekre alkalmas helyiség is található. A fűtés és melegvíz-szolgáltatás folyamatos. Az otthon 1-4 ágyas szobákkal rendelkezik. A személyi feltételek szintén megfelelnek a jogszabály által előírtaknak, a dolgozók névre szóló munkaszerződéssel és munkaköri leírással rendelkeznek, ismerik a tartási, életjáradéki és öröklési szerződés kötésére vonatkozó tilalmakat.

Az intézmény teljes körű ellátás keretében napi ötszöri étkezést biztosít az ellátottaknak. Az egészségi állapotuk miatt rászoruló lakók diétás étkezést vehetnek igénybe. Az intézményvezető nyilatkozata szerint folyamatosan gondoskodnak a megfelelő folyadékbevitelről. Az intézmény a textíliával, valamint a tisztálkodáshoz szükséges anyagokkal való ellátást az SzCsM r. 46.§-ban előírtak szerint biztosítja. A lakók saját ruházata egymástól megkülönböztethető, a lakószobájukban lévő szekrényekben tárolják. Az intézmény rendelkezik „közös ruhákkal” is, amelyeket a lakószobákon kívül tárolnak, és bármely ellátott szükség esetén igénybe veheti őket. Az orvosi ellátás a jogszabályban meghatározott óraszámokban biztosított, neurológus-pszichiáter szakvizsgálóval rendelkező orvos is látogatja a gondozottakat. A gyógyszereket az SzCsM r. 52.§-a alapján biztosítják a lakók részére.

Az intézményvezető tájékoztatása szerint a dolgozók részére kidolgozták a napi tevékenységek elvégzésének rendjét, melyet jelenleg felülvizsgál. Nyilatkozata szerint reggel az ápoló-gondozók 6:45-kor adják át a műszakot. Ezt követően felöltöztetik a lakókat és megkezdik a reggeliztetést, majd fürdetnek. Pelenkacsere négyszer történik: reggel, kb. 14 órakor, 18 órakor és 24 órakor. Este negyed hétkor, a vacsorát követően kezdik meg a lakók lefektetését. Az éjszakai műszak nem kezd el az öltöztetést, csak szükség esetén pelenkacsere végeznek. Az ellenőrzéskor éppen pelenkacsere és mosdatás folyt, mely során a dolgozók paravánt használtak. A fürdetést és az öltöztetést a személyzet az intimitás megőrzését szem előtt tartva végezte.

A kormányhivatal kérdésére az intézményvezető elmondta, hogy valóban előfordult rühesség az otthonban, de június hónapban már az utókezelések zajlottak. 2016-ban hasmenéssel járó megbetegedés nem fordult elő az intézményben, ástott kútról és onnan történő vízvételéről nem volt tudomása.

A szolgáltatásért fizetendő személyi térítési díjat hétköznapokon az intézményvezetőnél fizetik be, vagy átutalással rendezik. Előfordul, hogy hétvégeken térítési díjat vesznek át a dolgozók, az átadott összegről azonban minden esetben átvételi elismervény készül. Az ellenőrzés során megállapították, hogy hangsúlyt fektetnek a személyre szabott bánásmódra, a konfliktushelyzetek megelőzése érdekében egyéni és csoportos megbeszéléseket tartanak. Az ellátottak számára a szabadidő kulturált eltöltésének feltételei biztosítottak, családi és társadalmi kapcsolataik fenntartásában segítik a lakókat.

Az ellátottjogi képviselő neve, elérhetősége, fogadóórájának időpontja jól látható helyen ki van függesztve az intézményben. Az intézményvezető tájékoztatása szerint az ellátottjogi képviselő évente 2-3 alkalommal tesz látogatást az intézményben, eddig még nem kezdeményezett eljárást a fenntartónál és az illetékes hatóságoknál. Az intézményben folytatott gondozási munkára vonatkozóan a corsetek használatára tett észrevételt. A jelenlegi ellátottjogi képviselő Érdekképviseleti Fórumon még nem vett részt, mert nem értesítették annak időpontjáról. Az ellátottjogi képviselő arról tájékoztatta a kormányhivatalt, hogy az Orchidea Gondozó Otthon 2014 szeptemberétől tartozik az ellátási területéhez. *Évente egy alkalommal tart fogadóórát az intézményben, ahol 2015. évben két alkalommal, március 19-én és december 16.-án, 2016. évben pedig július 13-án tartott látogatásai során észrevételt az ellátotti jogokkal kapcsolatban nem tett, a korlátozó intézkedések szabályzatát megismerhette, korlátozó intézkedésről értesítést az intézménytől 2016. augusztus 12-ig nem kapott. 2016. évben az intézmény ellátottjai, hozzátartozói részéről panasz, észrevétel nem érkezett hozzá.*

Az otthonban folyó panaszkezelési gyakorlattal kapcsolatban a hatóság megállapította, hogy – az intézményvezető nyilatkozata szerint – kb. 1,5 éve volt egy írásban tett panasz, amely gyógyszereléshez kapcsolódott, amellyel kapcsolatban rendőrségi eljárás is indult, az ügyet a rendőrség kivizsgálta és lezárta. 2016. évben senki nem fordult az intézményvezetőhöz írásban panasszal. A hozzátartozók a lakók ruházatának keveredése és a lakók egymás közti cserélgése miatt szóban szoktak jelezni. Az intézményi dokumentumok alapján megállapította a kormányhivatal, hogy – a Szocvtv. 99.§ (3) bekezdésének megfelelően – az otthonban megválasztották az Érdekképviselői Fórum tagjait, és a tagok száma a jogszabályi előírásoknak megfelelő. A fórum 2015-ben háromszor ülésezett, az ülések jegyzőkönyvben dokumentáltak.

2. A kormányhivatal a korábbi vizsgálatok eredményeire irányuló kérdésekre tájékoztatót arról, hogy 2014. április 17-én átfogó ellenőrzést végzett az intézményben, amely során a megállapított hiányosságokat a fenntartó 2015. március 2-án a hatósághoz érkezett levelének mellékleteivel pótolta, igazolta.

3. A kormányhivatal jelen vizsgálatában bevonta a *Pest Megyei Kormányhivatal Ráckevei Járási Hivatala Élelmiszer-biztonsági és Állategészségügyi Osztályát*, mely a panaszt nem találta megalapozottnak, élelmiszer-biztonsági hibát nem találtak. A *Ráckevei Járási Hivatal Népegészségügyi Osztálya* a vizsgálat során megállapította, hogy az ellátotti létszám 46 fő. A működés személyi feltételei adottak, az egészségügyi ellátáshoz rendelkezésre állnak a megfelelő szakvizsgával bíró orvosok. A lakószobákban maximálisan 4 főt helyeztek el, minden fő részére biztosított a 6 m² terület. 8 fő ellátottra jut egy fürdő/zuhanyzó, a szűrőpróbaszerűen ellenőrzött helyiségek tisztaságát a Népegészségügyi Osztály nem kifogásolta. A takarítást takarítónő végezte.

A lakók részére ruházat/textília az előírásnak megfelelő mennyiségben áll rendelkezésre, a saját ruhák azonosíthatóak. A napi ötszöri étkezés biztosított (napi 1 alkalommal meleg étel). A nem meleg ételek összeállítását azonban nem a megfelelő végzettségű személy végzi el, ezért végzésben élelmezés-vezető alkalmazását írta elő a hatóság.

Az intézmény vezetőjét végzésben szólították fel továbbá, az alábbi hiányosságok miatt:

- szakápolási feladat végzése egészségügyi tevékenység végzésére jogosító működési engedély hiányában
- hiányos, olvashatatlan egészségügyi dokumentáció,
- a gondozási dokumentáció nem tartalmazza a gondozott állapotában bekövetkezett jelentős változásokat, általánosságokat sorol fel,
- az Otthon „demencia protokollja” felülvizsgálatot igényel a korlátozási intézkedési terv tekintetében.

4. Az ellenőrzés során a kormányhivatal az alábbi hiányosságok pótlását írta elő:

- a postai úton megküldött aktuális tanúsítvány kerüljön jól látható helyen kifüggesztésre,
- az SZMSZ nem tartalmazta szervezeti ábrát, és a „TAJ alapú elektronikus nyilvántartásban az adott szolgáltatásra jogosultak munkakörét, kötelezettségét, feladatait” javasolt elemet,
- a Házirendet és az intézményi gyógyszer-alaplistát nem függesztették ki,
- a lakók által aláírt Megállapodás nem tartalmazta az ellátás megszüntetésének módjait,
- az egyéni gondozási terv tartalma nem felelt meg a jogszabály által előírtaknak, a megtekintett egyéni gondozási terv formálisan készült el,
- 2016. évre nem készítettek továbbképzési tervet,
- 2016. évre vonatkozóan a gondozási és élelmezési napokról vezetett nyilvántartás nem állt rendelkezésre,
- a korlátozó intézkedések szabályzata felülvizsgálatra és kiegészítésre szorul, mert nem tartalmazta a panaszjog gyakorlásának részletes szabályait,
- felvételkor írásban nem tájékoztatják az ellátottat és a törvényes képviselőjét a szervezeti és működési szabályzat korlátozó intézkedésre vonatkozó szabályairól, az

ellátotti jogokról a korlátozó intézkedés alkalmazása esetén, az ellátottjogi képviselő, illetve az érdekképviselői fórum elérhetőségi lehetőségéről, a panaszjog lehetőségéről, gyakorlásának szabályairól,

- korlátozó intézkedés alkalmazásakor nem értesítették az ellátottjogi képviselőt,
- a lakószobák többsége nem rendelkezett számozással, nem azonosítható, ki hol lakik
- a 2015. évi és 2016. évi önköltségről, a számított intézményi térítési díj napi összegéről, a megállapított intézményi térítési díj térítési díj havi összegéről nem állt rendelkezésre kimutatás.

A kormányhivatal felhívta az intézményvezető figyelmét, hogy a jövőben kellő körültekintéssel járjon el a korlátozó intézkedések során, minden esetben értesítse a korlátozó intézkedésről az ellátottjogi képviselőt.

5. Az otthon fenntartója 2016. október 18-án kelt levelében arról tájékoztatta a kormányhivatalt, hogy a fenti hiányosságokat pótolta, valamint továbbította a demenciában szenvedő ellátottak ápolási, gondozási protokollját és a korlátozó intézkedések eljárásrendjét tartalmazó szabályzatot is.

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: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése a) pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalmkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátást nyújtó, így a pszichiátriai betegséggel élő idős személyeket gondozó bentlakásos intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglalt felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket*”.

Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja”.

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, az egyenlő bánásmód követelménye, tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, amely a korábbi 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 az azt követően hozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Kiemelendő emellett, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése külön is tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az 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 alkotmánybírói 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 is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy *a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő*. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. *Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lebetőségéből mennyit valósított meg, és miért anyyit*. A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.

Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

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.¹ 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 Orchidea Gondozó Otthon ápolást, gondozást nyújtó pszichiátriai idősök otthona, mely az Ambrózia Gondozóház Szolgáltató Nonprofit Kft. fenntartásában működik. A hatósági ellenőrzés több hiányosságot is feltárt az eljárás során, más részük viszont közvetlenül érintheti az ellátottak alapvető jogait. *A kormányhivatal által feltárt hiányosságok egy részét az intézmény az eljárás során orvosolta.* A panasz zsúfoltságra, az ellátottak engedély nélküli elhelyezésére és a méltatlan ellátási körülményekre vonatkozó része a hatósági ellenőrzés alapján nem minősült megalapozottnak. A vizsgálat megállapításai szerint a korlátozó intézkedések szabályzata a panaszjog gyakorlásának részletes szabályait nem tartalmazta, továbbá a korlátozó intézkedések alkalmazását nem kellő részletességgel, pontossággal dokumentálják az előírt adatlapon. Az intézménybe történő felvételkor az intézményvezető csak szóban tájékoztatja az ellátást igénybe vevőt, illetve törvényes képviselőjét, a szervezeti és működési szabályzat korlátozó intézkedéseire vonatkozó szabályairól, az ellátotti jogokról a korlátozó intézkedés esetén, az ellátottjogi képviselő, illetve az érdekképviselői fórum elérési lehetőségéről, a panaszjog lehetőségéről, gyakorlásának szabályairól. Az eljárás során rendelkezésemre bocsátott szabályzat a korlátozó intézkedésekről nem tartalmazta a panaszjog gyakorlásának részletes szabályait, továbbá két helyen is utalta arra, hogy a korlátozó intézkedés elrendeléséről 72 óra elteltével kell tájékoztatni az ellátottjogi képviselőt.

A Szocvtv. 94/G § (1) bekezdése értelmében az Eütv. 188. § d) pontjában meghatározott betegeket² ellátó *valamennyi bentlakásos intézményben* az Eütv. szerinti veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartás tanúsítása esetén a pszichiátriai betegek jogaira vonatkozó rendelkezések figyelembevételével az Eütv. 192. §-át kell alkalmazni *az e § szerinti eltérésekkel.* Emellett az EszCsM 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 határozza meg.

¹ Lásd: 28/1994. (V. 20.) AB határozat

² 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.

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

A rendelkezésemre bocsátott szabályzat a panaszjog gyakorlásának szabályait nem részletezi, a korlátozó intézkedések egyes formái közül csupán a fizikai korlátozó intézkedésekre vonatkozó megfigyelési szabályokat és azok maximális időtartamát rögzíti, a kémiai, biológiai korlátozó intézkedések alkalmazására vonatkozóan nem tartalmaz részletes szabályokat.

A SzCsM r. 101/A § (3)-(5) bekezdés rögzítik, hogy korlátozó intézkedés alkalmazása esetén – ide nem értve a pszichés megnyugtatót – a 6. számú melléklet szerinti adatlapot kell kitölteni. A korlátozó intézkedés időtartama alatti megfigyeléseket, állapotleírást a betétlapon kell *részletesen feltüntetni*. A kitöltött adatlapot a gondozási tervhez kell csatolni. Az intézménybe történő felvételkor az intézményvezető *írásos formában* tájékoztatja az ellátást igénybe vevőt, illetve törvényes képviselőjét

a) a szervezeti és működési szabályzat korlátozó intézkedésre vonatkozó szabályairól,

b) az ellátotti jogokról a korlátozó intézkedés alkalmazása esetén,

c) az ellátottjogi képviselő, illetve az érdekképviseleti fórum elérési lehetőségéről,

d) a panaszjog lehetőségéről, gyakorlásának szabályairól.

Fenti tájékoztatót az ellátott, törvényes képviselője és az intézmény vezetője aláírják.

A szabályzat a korlátozó intézkedések elrendelésével kapcsolatban a következőképpen fogalmaz: „A veszélyeztető állapot felmérése az orvos feladata, [...]. A korlátozó módszerek vagy eljárások alkalmazását az ellátott orvosa írásban rendeli el, megjelölve annak indítékát, módját, alkalmazásának időtartamát. Állandó orvosi felügyelet hiányában az intézményvezető és a vezető ápoló együttes feladata. Ez utóbbi esetben az orvost értesíteni kell a korlátozó intézkedés, eljárás alkalmazásáról, és azt az intézmény orvosának jóvá kell hagynia”.

A szabályzat használja az orvos, az ellátott orvosa, valamint az intézmény orvosa kifejezéseket is, a Szocvtv. 94/G § szerint azonban minden fenti esetben az intézmény orvosa a hatáskörrel bíró személy, főszabály szerint ő rendelheti el a korlátozó módszerek vagy eljárások alkalmazását. Amennyiben az ő elérhetőségének hiányában a megfelelő kompetenciával rendelkező ápoló dönt az intézkedés elrendeléséről, az intézményvezető mellett az intézmény orvosát *baladéktalanul* kell tájékoztatni.

Az intézményvezető a vizsgálat során tájékoztatást adott arról is, hogy az ellenőrzést megelőző héten egy elrendelt korlátozó intézkedésről az ellátottjogi képviselőt nem értesítették. Ahogy a fentiekből is kitűnik, a jogszabály egyértelműen fogalmaz akkor, amikor rögzíti, hogy a korlátozásról az intézményvezető *negyvennyolc órán belül köteles tájékoztatni* a törvényes képviselőt és az ellátottjogi képviselőt. Számos korábbi jelentésemben hangsúlyoztam, és kiemelkedően fontosnak tartom rögzíteni, hogy a korlátozó intézkedések jogszabályban meghatározott alkalmazásának és dokumentálásának, az intézményi szabályzat megalkotásának célja, hogy ezen jelentős alapjog-korlátozásokra csak megfelelő garanciák mellett kerülhessen sor. A megfelelő személyek (az intézmény orvosa, a törvényes képviselő és az ellátottjogi képviselő) korlátozó intézkedésekről való értesítésének szintén garanciális jelentősége van az ellátotti jogok érvényesülése szempontjából. Jelentősége abban áll, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő ellátott érdekeinek, jogainak védelmére hivatott személy a leghamarabb értesüljön e súlyos alapjog-korlátozásról, és annak figyelemmel kísérésével, a szükségesség-arányosság kritériumainak szem előtt tartásával biztosíthassa az eljárás törvényességét.

Figyelemmel a fentiekre megállapítom, annak ténye, hogy a korlátozó intézkedések szabályzata és az intézkedések dokumentálása nem felel meg maradéktalanul a jogszabályi rendelkezéseknek, valamint az intézménynek az ellátottjogi képviselő értesítésére, továbbá az ellátást igénybevevő és törvényes képviselője tájékoztatására irányuló hiányos gyakorlata a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott, egyúttal közvetlenül veszélyezteti az ellátottak emberi méltóságához való jogát.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, valamint jövőbeli megelőzése érdekében

- az Ajbt. 32. § (1) bekezdései értelmében *felkérem* az Orchidea Gondozó Otthon intézményvezetőjét és fenntartóját, hogy haladéktalanul
 - gondoskodjon arról, hogy mind a korlátozó intézkedések szabályzata mind pedig a korlátozó intézkedések alkalmazása során követendő eljárás maradéktalanul megfeleljen a jogszabályi előírásoknak;
 - gondoskodjon arról, hogy az ellátotti jogok – különös figyelemmel a korlátozó intézkedések alkalmazása esetén – csorbítatlanul érvényesüljenek az intézményben.
- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Pest Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját, hogy a jövőben kísérelje fokozott figyelemmel az Orchidea Gondozó Otthon jogszabályoknak megfelelő működését, annak érdekében, hogy az ellátottak gondozása alapvető jogaik teljes tiszteletben tartása mellett folyhasson.

Budapest, 2016. december

Székely László sk.