

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-496/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Kiss Bernadett
dr. Tóth Livia
dr. Borza Beáta
dr. Csikós Tímea

Az eljárás megindulása

A Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózata (ENNHRI) által életre hívott és lebonyolított, Európai Bizottság által finanszírozott, „Idősgondozásban Részesülő Személyek Emberi Jogainak érvényesülésével” foglalkozó projektben (röviden „Idősügyi Projekt”) az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala képviseli hazánkat. Magyarország aktívan, mint kísérleti tag, minta-állam („pilot member”) működik közre a két és fél éves időtartamú, határozott tematikájú projektmunkában, amelyben közel 20 ország vesz részt, Szerbiától Észak-Írorszáig. A projekt célja az idősellátás európai szintű monitoringja, tapasztalatok, problémák, jó gyakorlatok feltárása, ennek keretében a projektmunka összegzéseként a résztvevők egy, az Európai Bizottságnak is benyújtandó, közös ajánlást, javaslat-csomagot fogalmaznak meg.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (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 budapesti idősgondozás egyik súlyponti intézményének működését, ezért munkatársaim felkeresték a főváros I. kerületében a *Magyar Máltai Szeretetszolgálat Gondviselés Háza Idősek Otthonát* (a továbbiakban: idősothton), és *helyszíni vizsgálat* keretében kértek tájékoztatást annak feladatairól, az intézmény működésének körülményeiről. Az európai projektben való aktív részvétel „A” státuszú emberi jogi intézményként magas presztízsű feladatvállalás, az idősellátásban gondozott embereket, mint rászoruló csoportot tekintve pedig az Ajbt. alapján törvényi kötelezettség is az ombudsman számára.

Az érintett alkotmányos jogok

- 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 szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: *„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulók esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”*]

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.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (SzCsM rendelet.)

A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

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. Jelen vizsgálatom során az intézmény vezetésétől előzetesen bekértem az intézmény házirendjét, annak szervezeti és működési szabályzatát, valamint a működéssel kapcsolatos egyéb belső szabályzatokat. Az iratok áttanulmányozása után munkatársaim helyszíni vizsgálat alkalmával keresték fel a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Gondviselés Háza Idősek Otthonát.

A helyszíni vizsgálatra 2015. december 15-én került sor a Budapesten található Gondviselés Háza Idősek Otthonában, amelyet a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület (a továbbiakban: MMSz) tart fenn.

A látogatás során az igazgató elmondta, hogy a jelenleg 76 lakónak otthont nyújtó intézmény 2000 óta működik, és országos hatáskörrel fogadja be a fővárosi, valamint az ország többi településén élő idős, gondozásra szoruló személyeket. Elsősorban beteg, önellátásra nem képes, de kórházi ellátásra nem szoruló idősök élnek az intézményben, gondozásukat, ápolásukat állandó nővérfelügyelet, háziorvos, pszichológus és pszichiáter szakorvos, gyógytornász segíti. A gondos ápolás mellett nagy hangsúlyt fektetnek a mentálhigiénés ellátásra, foglalkoztatásra, képességek és készségek megőrzésére, tekintettel arra, hogy az intézmény demens beteget is fogad, akik részére azonban az otthon nem tart fenn külön demens részleget. Az intézményben fennjáró részleg, részben önellátó részleg, betegosztály és ún. férfiosztály nyújt elhelyezési lehetőséget az eltérő gondozási szükséglettel rendelkező jelentkezőknek.

Az intézmény profilját az alacsony jövedelmű idősök ellátása jelenti, látogatásunkkor 19 férfi és 57 nő élt az otthonban. Az otthon leendő lakói rövid előgondozási-várakozási idővel számolhatnak a felvételi kérelmük benyújtását követően, amely azonban a téli időszakban a kérelmek magasabb száma miatt megnövekszik, de szükséghelyzet esetén soron kívül is el tudják helyezni a rászoruló idős személyeket. A lakók által fizetendő *személyi térítési díj* összegének megállapítása egyedi elbírálás alapján, jövedelemarányosan történik, amely többnyire az érintettek jövedelmének 80%-át jelenti. Az otthon lakói számára az alapvető gyógyszereket és tisztálkodási szereket az intézmény biztosítja és szükség esetén a megfelelő ruházatról is gondoskodnak a beköltöző idősök számára.

A lakók mintegy fele demens, és 10 fő áll cselekvőképességet érintő gondnokság alatt, ezért az ápolásuk-gondozásuk napi szinten is nagy odafigyelést igényel a gondozó személyzet részéről, annak ellenére, hogy az intézmény működését állandó jelleggel több *önkéntes munkatárs*, vagy szakmai gyakorlatát az otthonban töltő egyetemista és szakiskolás segíti. Az önkéntesek tevékenysége különösen a lakók foglalkoztatásában, a számukra szervezett szabadidős programok megvalósítása során jelentős, de nagy segítséget jelentenek a személyzet számára akkor is, ha egy-egy lakót kell orvosi vizsgálatra elkísérniük.

Az intézmény jelenleg az előírt 2,5 fő mentálhigiénés munkatárs helyett 1,5 fővel rendelkezik, a hiányzó státusz betöltése 2016 januárjától folyamatban van. Az otthon jelenleg 12 nővérrel működik (szociális gondozók), a főnővér diplomás ápoló végzettségű.

Az intézményben nagy hangsúlyt fektetnek a még fennjáró és már önellátásra képtelen lakók számára igénybe vehető egyéni és csoportos szabadidős elfoglaltságok biztosítására: csoportos és egyéni gyógytorna, kézműves foglalkozások, zenehallgatás, irodalmi kör, és a vallásgyakorlást lehetővé tevő hitéleti rendezvények várják az érdeklődőket. Az intézmény házirendje lehetővé teszi, hogy a lakók rugalmas időbeosztásban fogadassák a látogatókat, és annak sincs gyakorlati akadálya, hogy igény szerint, hosszabb időre szabadságra vagy eltávozásra menjenek, bár a lakók életkora és egészségi állapota miatt ez nem jellemző igény.

Az intézménybe kerülő idősek esetében nem csupán a gondozással kapcsolatos szükségleteket mérik fel a bekerüléskor, hanem egyre gyakrabban szembesülnek azzal is, hogy a férőhelyet igénylő idős személynek nagymértékű tartozása van, jövedelmét rendszeres levonás terheli valamely, korábban végrehajtásra átadott pénzügyi követelés miatt, ezért a felhasználható költőpénze rendkívül csekély. Emiatt is törekednek arra, hogy az ellátottak közgyógy-jogosultsággal kapcsolatos ügyintézése zökkenőmentes legyen.

Az intézményvezető elmondása szerint jelentős problémaként jelentkezik a *gondnokság alatt nem álló, de belátási képességüket elvesztett demens ellátottak ügyeinek vitele, jövedelmük, kiadásaik kezelése*. Az intézményvezető problémaként jelezte, hogy a demencia diagnózissal rendelkező ellátottak – különösen a súlyos demenciában szenvedő lakók – gyakorlati értelemben ügyeik vitelére nem képesek, tekintettel azonban arra, hogy nem állnak cselekvőképességüket érintő gondnokság alatt, cselekvőképességük minősülnek, mely tény azonban gyakorlati problémákat eredményezhet, vagy akadályozza az ügyeik intézését. Ezen személyek mivel nem állnak gondnokság alatt, az aláírásukkal ellátott meghatalmazásra van szükség a különböző ügyintézési folyamatok során, ám az érintett lakók sok esetben már aláírásra is képtelen állapotban vannak, de gyakran már az általuk aláírt dokumentum tartalmát sem tudják értelmezni, esetleg felfogni.

Az intézményvezető a pénzkezelést érintő szabályokkal kapcsolatban beszámolt arról is, hogy az intézményi pénzkezelési szabályzatok megállapításakor nehéz helyzetben vannak, a jogszabályok ugyanis nem adnak iránymutatást arra vonatkozóan, mit kell tartalmaznia a pénzkezelési szabályzatnak. Az SzCsM rendelet 61.§ (3) bekezdése csupán annyit ír elő, hogy a készpénz kezeléséről, a kezelésre jogosult személyekről, valamint a pénz felhasználásának és elszámolásának módjáról a pénzkezelési szabályzatban kell rendelkezni.

Az ellátottak átlagéletkora a nőknél 79, a férfiaknál hozzávetőlegesen 69 év. Viszonylag sokan szenvednek több krónikus betegségben, az intézményvezető tapasztalata szerint – valamint a szociális törvény módosítását követően¹ – az idősek évről évre egyre rosszabb egészségügyi állapotban kerülnek be az otthonba. Bár nem rendelkeznek geriátriai szakápoló munkatárssal, az intézmény háziorvosa és a szerződéses munkaviszonyban ellátást végző pszichiáter szakorvos teljeskörűen gondoskodik a lakók egészségi állapotának megőrzéséről. A Magyar Máltai Szeretetszolgálat ún. 24 órás Orvosi Centruma az intézménnyel egy címen működik, így egy esetleges veszélyhelyzetben akár azonnali orvosi ellátásban részesíthetik a lakókat, akiket szükség esetén az I. kerület szakrendelőjébe (Maros utca) és a Szent János Kórházba küldenek tovább vizsgálatokra, amelyekre betegszállítóval szállítják el a betegeket. Az igazgató tájékoztatása szerint az intézmény jó kapcsolatot tart fenn az illetékes kórházzal, ha egy lakójuk kórházi kezelésre szorul, érdeklődnek az állapotáról és meglátogatják a kórházi tartózkodás során.

Az intézményhez nem tartozik önálló konyha, hanem a MMSz pátyi intézményében üzemelő főzőkonyháról látják el a lakókat, és biztosítanak diétás étrendet azok számára, akiknek ezt a kezelőorvos előírja, és arra is lehetőség van, hogy a napi ötszöri közös étkezésem felül a lakók a teakonyhákban kiegészítsék az ételmezésüket.

¹ Szocvtv. 68/A. § (3) bekezdés „Időotthoni ellátás napi 4 órát meghaladó vagy a jogszabályban meghatározott egyéb körülményeken alapuló gondozási szükséglet megállapítása esetén nyújtható.”

Az intézmény vezetője elkötelezett az egészséges táplálkozás iránt, ugyanakkor látogatásunkkor több lakó kifogásolta a számukra ismeretlen ételek feltalálását, valamint az étkezések során kínált meleg ételek elégtelen hőfokát, és azt, hogy igény mutatkozna a diétás étkezés előírásainak jobban megfelelő ételek és alapanyagok felhasználására a lakók étkeztetésében.

A konyha az elmúlt időszakban kezdte meg működését, így az étkeztetés minőségében 2016 januárjától javulás, az idősotthoni ellátáshoz jobban igazodó változás várható, mely során már valóban biztosítható lesz a teljes körű diétás étkeztetés.

Az intézményben a gyógyszerelés egyénre szabottan, a személyes gyógyszerlista alapján történik, a több napra előre összeállított, a lakók nevét jól láthatóan tartalmazó gyógyszeres dobozok és a lakók személyes gyógyszerei külön helyiségben, zárható szekrényben találhatóak.

Az intézmény belső terei – az épület műemlék jellege miatt – nem tágasak, de lehetőség szerint világos színűek és, törekednek arra, hogy családis hangulatot alakítsanak ki. Az akadálymentesség nem teljes körű, de a folyosókon csúszásmentes padló található. A lakószobák 2-3-4 ágyasak, és fenntartanak egy betegszobát (egyágyas) is arra az esetre, ha valamelyik lakónak elkülönített ápolására lenne szükség.

Személyes bútorok, használati tárgyak behozatalára az intézmény alapterülete miatt csak korlátozott mértékben van lehetőség. A lakók ágyai az egészségi állapotuk és gondozási igényeik függvényében változnak, így lehetőség van normál, valamint magasított fekhely igénylésére, illetve szükség esetén szabvány ápolóágy (ún. kórházi ágy) is beállítható a szobába.

Az épület műemlék jellege miatt több lakószoba egymásból nyílik. Ez az elrendezés meglehetősen kevés teret hagy az intimitásnak, a lakók magánszférájához való joga sérelmének gyanúját vetve fel, és némileg „kórházi jelleget” kölcsönöz az épület ezen részének, mely nem szerencsés, tekintettel arra, hogy az intézmény az ellátottak otthonként funkcionál.

Az intézményben nem jellemzőek a lakók, vagy a munkatársak közötti konfliktusok, amennyiben ilyen merül fel, megoldásukban az igazgató személyesen is segít az érintetteknek. Az intézményben a lakók panaszládán keresztül is eljuttathatják az észrevételeiket az intézményvezetőhöz, továbbá negyedévente az ellátottjogi képviselő is felkeresi az otthont, azonban az igazgató beszámolója szerint a képviselő látogatása idején sem növekszik meg az otthon életével kapcsolatos panaszok száma. Az otthonban érdekképviseleti fórum – a házirendben foglaltak ellenére – gyakorlatilag nem működik, az intézményvezető elmondása szerint a nagyszámú demens lakó annak jelentőségét nem ismeri fel, egyébként pedig a gondozottak és hozzátartozók minden problémával megkereshetik és meg is keresik őt, irodájának ajtaja folyamatosan nyitva áll.

Az intézményvezető a napi gondozási tevékenységet megnehezítő problémaként számolt be arról, hogy az otthon lakóinak étkeztetését ellátó külső konyháról nem minden esetben érkezik a lakók életkorát, táplálkozási szokásait és diétás szükségleteit figyelembe vevő menü, így nemcsak az új, korszerűbb étkeztetési előírások betartása, hanem esetenként a gondozottak számára előírt diéta betartása is többletfigyelmet igényel az intézmény munkatársaitól.

Ugyancsak a „szokványos” idősotthoni munkavégzésen felüli, megnyugtató megoldásra váró feladatként jelentkezik az intézményben lakó demens ellátottak pénzkezelésével összefüggő minden olyan gazdasági, pénzmozgással, vagy számlakezeléssel járó tevékenység szabályozása, amikor a demenciája miatt írásképeségét veszített, de gondnokság alatt nem álló lakónak a jóváhagyó aláírása szükséges valamely kifizetés elrendeléséhez vagy pénzkezelési művelet elvégzéséhez.

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: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése *a*) pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátást 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 biztosa 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 biztosa 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 biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

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 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*. 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 alkotmánybíróági 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)

3. Az Alaptörvény XIX. cikkben a szociális biztonságra való jog megteremtésére való törekvés fogalmazódik meg, a „törekszik” kifejezés használatával; Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a *társadalombiztosítás* és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Megjegyzendő, hogy Magyarország vonatkozásában az Európai Szociális Karta 12. cikk (1) bekezdése kötelezően alkalmazandó, azaz a társadalombiztosításhoz való jog tényleges gyakorlásának biztosítására az egyes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy létrehozzák vagy fenntartják a társadalombiztosítás rendszerét.

Az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben mondta ki, hogy a szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogok révén történik, amelyeket a törvényhozásnak kell meghatározni.² Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját egészítette ki annyiban, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához.³ A korábbi alkotmánybírósági gyakorlat alapján az egyedüli alkotmányos követelmény, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa. Látható, hogy a töretlen alkotmánybírósági gyakorlat a megélhetési minimum biztosításának kötelezettségével egyértelmű összefüggést állapított meg az emberi méltósághoz való jog érvényesülése és a szociális biztonság között, ez a jelentős, elvi kapcsolódási pedig álláspontom szerint az Alaptörvény alapján is igazolható. Lényeges felhívni a figyelmet a fentiekkel összefüggésben, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy Magyarország törekszik arra, hogy *a szociális biztonsághoz való jog tiszteletben tartását* és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Az új tételesen előírt, alkotmányi szintű állami kötelezettségvállalásból pedig – összhangban a korábbi alkotmánybírósági gyakorlattal – egy fokozottabb szerepvállalás vezethető le az idős személyek védelmével és ellátásával kapcsolatban.

III. A vizsgálat érdemi megállapításai, következtetések

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, melyben 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.⁴

² 28/1994. (V. 20.) AB határozat

³ 32/1998. (VI. 25.) számú határozat

⁴ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

A letéti pénzkezeléssel, valamint az ellátottak pénzkezelésével kapcsolatban a korábbi, OBH-2454/1998. számon kiadott ombudsmani jelentésben foglaltakkal összhangban fontosnak tartom megjegyezni, hogy a gondozottak mindaddig, míg a bíróság jogerősen cselekvőképességet érintő gondnokság alá nem helyezi őket, cselekvőképes személynek minősülnek, ügyeikben önállóan dönthetnek, és ez vonatkozik a pénzügyi kérdések kezelésére is. Hangsúlyozandó mindemellett, hogy a cselekvőképességében korlátozott személy is minden olyan ügyben érvényes jognyilatkozatot tehet, melyre tekintettel cselekvőképességét nem korlátozták, figyelemmel arra, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:22. § (2) bekezdése szerint a cselekvőképtelenség miatt nem semmis a cselekvőképtelen nagykorú által kötött és teljesített csekély jelentőségű szerződés, amelynek megkötése a mindennapi életben tömegesen fordul elő és különösebb megfontolást nem igényel. Abban az esetben, ha az erősen demens, azonban gondnokság alatt nem álló idős lakó ügyeinek – jellemzően jövedelme, vagy egyéb pénze fölötti rendelkezés során való – intézése átmenetileg nehézséget okoz, az otthon vezetőjének figyelemmel kell lenni a gondnokság intézményének védelmi funkciójára, csakúgy, mint a gondnokság alá helyezési eljárás kezdeményezésére irányuló lehetőségekre.

Az intézményi pénzkezelés tehát csak abban az esetben aggálytalan, ha az nem veszélyezteti a gondozottak tulajdonhoz való alapjogát.

Az SzCsM rendelet 21. § (2) és 45. § (3) bekezdései szerint az étkeztetés keretében főétkezőként legalább napi egyszeri meleg ételt kell biztosítani. Ha az étkezésben részesülő személy egészségi állapota indokolja, a házi orvos javaslatára - a népkonyha kivételével - az ellátást igénybe vevő részére diétás étkeztetést kell biztosítani. Az intézményvezető elmondása szerint jelenleg a diétás étkeztetés a gyakorlatban nem teljes körűen biztosított az intézményben. A kialakult helyzet okaként azt jelölte meg, hogy a főzőkonyha, ahonnan az ételt az intézménybe szállítják, a közelmúltban alakult, és a működés megkezdését követően némi időbe telik, míg a bentlakásos intézményi étkeztetés jogszabályi követelményeinek, elvárásaink megfelelő működést sikerül kialakítani.

Bár a házirendben szerepel, az intézményvezető elmondása szerint a gyakorlatban érdekképviselői fórum – részben a nagyszámú önellátásra képtelen demens ellátott miatt is – nem működik az intézményben. Elmondása szerint konfliktusok nem jellemzőek, amennyiben bárkinek panasza, problémája adódna, bármikor személyesen felkeresheti őt, akár lakóról, hozzátartozóról van szó; beszámolója szerint a lakók, hozzátartozók szoktak is élni a lehetőséggel. Ezzel kapcsolatban azonban fontos megjegyezni, hogy az érdekképviselői fórum a tartós bentlakásos intézménnyel intézményi jogviszonyban állók jogainak, érdekeinek érvényesülését elősegíteni hivatott szerv, mely a házirendben meghatározott feltételek és eljárás szerint működik. Tagjai közt képviseltetik magukat mind az ellátottak, mind azok hozzátartozói/törvényes képviselői, az intézmény dolgozói, valamint az intézmény fenntartója is. Feladata többek között előzetesen véleményezni az intézmény vezetője által készített, az ellátottakkal, valamint az intézmény belső életével kapcsolatos dokumentumok közül a szakmai programot, az éves munkatervet, a házirendet, az ellátottak részére készült tájékoztatókat, de intézkedés megtételét is kezdeményezheti a fenntartó felé, valamint más, hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok, szervek felé, amennyiben az intézmény működésével kapcsolatos jogszabálysértésre utaló jeleket észlel.⁵

Következésképpen az ellátotti jogok érvényesülése szempontjából garanciális jelentőségű szervről van szó, melynek hiányát nem pótolja maradéktalanul az intézményvezetővel folytatott személyes egyeztetés lehetősége. Mindezzel együtt a helyszíni vizsgálat során munkatársaim azt tapasztalták, hogy az ellátottak bizalommal vannak az intézményvezető és munkatársai felé.

⁵ Szocvtv. 99.§

A helyszíni vizsgálat tapasztalatai, valamint a rendelkezésekre bocsátott dokumentumok alapján megállapítom, hogy a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Gondviselés Háza Idősek Otthona törekszik az ellátotti jogok, a jogszabályi és szakmai előírások maradéktalan betartására, ugyanakkor a minőségi diétás étkeztetés hiánya az ellátottak szociális biztonságához való jogával, az érdekképviselői fórum hiánya a jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelményével, az épület kialakításából fakadó hiányosságok a lakók emberi méltóságához való jogával összefüggésben visszásság felmerülésének veszélyét hordozzák magukban.

Intézkedéseim

A megállapított alapjogi visszásságok megszüntetése és jövőbeni bekövetkezésük elkerülése, valamint a jogszerű működés érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése értelmében *felkérem* a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Gondviselés Háza intézményvezetőjét,

- hogy továbbra is segítse elő az intézmény jogi, és szakmai szabályoknak megfelelő működését,
- és ennek keretében kísérje fokozott figyelemmel az ellátottak étkeztetésére vonatkozó diétás előírások betartását,
- törekedjen arra, hogy a demens lakók pénzkezelésével kapcsolatos szabályokat az intézmény valamennyi dolgozója megismerje, munkavégzése során betartsa azokat,
- valamint arra, hogy az ellátotti jogok maradéktalan betartása – ide értve a lakók magánszférához való jogát is – megvalósuljon az intézmény működése során.

Budapest, 2016. január

Székely László sk.