



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

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-335/2017. számú ügyben

Érintett szerv: Fejér Megyei Integrált Szociális Intézmény Idősek
Otthona, Sárosd

2017. június

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-335/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Livia

Az eljárás megindulása

A Fejér Megyei Integrált Szociális Intézmény sárosdi telephelyén működő idősek otthona lakója fordult beadvánnyal az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához az intézmény állapotát, az elhelyezési, higiéniai 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 ügyvel kapcsolatban megkerestem és felkértem a Fejér Megyei Kormányhivatalt, 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 szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)
- 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

1. A panaszos beadványában előadta, hogy évek óta az otthon lakója, panaszait jelezte már korábban az intézményvezető és a kormányhivatal felé is, az alább részletezett problémák azonban továbbra is fennállnak. Sérelmezte az épület állapotát, elmondása szerint a padló csúszós és balesetveszélyes, a falak mállanak és penészesek, a lakószobák „lepusztultak és zsúfoltak”. Az

otthon kertjében kóbor macskák élnek, és éjszakánként a szabadban tárolt, használt pelenkákat tartalmazó zsákokat kiszagattják, a tartalmukon civakodnak. Az otthonban nagyon rossz higiénés körülmények uralkodnak, a szennyvíz nem folyik el, a zuhanyzók használhatatlanok, töröttek, penészesek.

Külön kiemelte azt a körülményt, hogy a nyár folyamán felvették az intézménybe egy Hepatitis C vírussal fertőzött lakót, akit egy 11 ágyas lakóteremben helyeztek el. A fertőzésveszély miatt a panaszos nem meri látogatni családját, illetve a családja sem jön hozzá látogatóba, amit igen nehezen visel, az otthonban tapasztalt higiénés körülmények miatt azonban nem látja biztosítottak a fertőzés elkerülését. Levele szerint mióta az otthonban él, gombás és rüh fertőzése is volt már.

Előadta beadványában azt is, hogy a személyzeti szekrényben egymásra dobálva, egy cipősdobozban őrzik az ellátottak személyi igazolványát és lakcímkártyáját, amit adatvédelmi szempontból aggályosnak tart.

Kifogásolta továbbá, hogy a kóborlásra hajlamos demens ellátottak miatt este 22.00 óra után minden ajtót bezárnak az intézményben, és csak a nővérszobánál lévő kijáratot lehet használni a nővérek segítségével, így szabad mozgásában korlátozzák, pedig az idősek otthona nem zárt intézmény.

Előadta beadványában azt is, hogy rendszeresen előfordul, hogy az ellátottak jövedelmüket, nyugdíjukat csak késve kapják meg, amelyre az intézmény vezetése nem tud elfogadható magyarázattal szolgálni. Ezen túlmenően panaszolta az étel mennyiségét is (nem változatos, ritkán van zöldség, gyümölcs, gyakran fordul elő, hogy nem azt kapják a lakók, ami az étlapon szerepel).

2. Az eljárás során előre be nem jelentett helyszíni ellenőrzés lefolytatására kértem fel a Fejér Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját, és az alábbi kérdésekre vártam választ:

- az intézmény eleget tesz-e a jogszabály által meghatározott személyi és tárgyi feltételeknek,
- az otthon gondozási körülményei megfelelnek-e a jog- és szakmai szabályoknak, a biztonságos gondozás feltételeinek (pl. higiénés körülmények, demens ellátottak megfelelő gondozása, stb.),
- az ellátottak személyes adatainak, dokumentációjának vezetése megfelel-e a jogszabályoknak
- működik-e ellátottjogi képviselő az otthonban és fordultak-e hozzá panasszal, amennyiben igen, annak kivizsgálása miként történt meg,
- az intézmény a jogszabályi és szakmai követelményeknek megfelelően működik-e,
- az intézmény rendszeres ellenőrzései során merültek-e fel ellátotti jogokat érintő szabálytalanságok,
- a beadványban foglaltak megalapozottak-e.

Az intézmény előzetes bejelentés nélküli ellenőrzésére 2016. november 17-én került sor, mely során meghallgatták a telephelyvezetőt, a panaszost, beszélgettek az ellátottakkal és fényképfelvételek is készültek. A Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya vizsgálatába bevonta a Székesfehérvári Járási Hivatal Népegészségügyi Osztályát is.

2.1. Az intézmény személyi és tárgyi feltételei

Az SzCsM rendelet 2. számú melléklete alapján, figyelemmel az ellátotti létszámra, az alább felsorolt szakképzett dolgozók alkalmazása szükséges az ápolási, gondozási feladatok ellátásához:

- 1 fő intézményvezető
- 1,5 fő vezető ápoló

- 1 fő orvos heti 6 órában
- 32 fő ápoló, gondozó
- 2,7 fő mentálhigiénés munkatárs.

Az intézmény személyi feltételei az ellenőrzés időpontjában: az integrált intézmény vezetője szakvizsgázott szociális munkás, a telephelyvezető általános szociális munkás képesítésű, szociális szakvizsga letételére az integrált intézmény működtetése miatt nem kötelezett, az SzCsM rendelet 6. § (6) bekezdés a) pontja alapján.

Az intézmény foglalkoztat:

- 1 fő intézményvezető ápolót,
- 3,5 fő mentálhigiénés munkatársat,
- 29 fő ápolót/gondozót, melyből 1 fő szociális ügyintézői feladatokat lát el.

Az intézmény technikai alkalmazottai:

- 1 fő élelmezésvezető,
- 2 fő szakács,
- 6 fő konyhalány,
- 4 fő takarító (1 fő felvétele folyamatban)
- 1 fő gépkocsivezető és karbantartó,
- 1 fő karbantartó,
- 1 fő házi munkás,
- 1 fő mosodai alkalmazott,
- 1 fő vasalónő.

A telephelyvezető a képzési tervet elkészítette, a dolgozók részére a munkaruha és a védőruha biztosított és minden dolgozó rendelkezik névre szóló munkaköri leírással. *A vizsgálat megállapította, hogy az intézmény a személyi feltételek tekintetében nem felelt meg SzCsM rendelet 2. számú mellékletében előírt kötelezően alkalmazandó szakmai létszámelőírásnak.* Az ellenőrzés idején hiányzott 3 fő szakképzett ápoló, gondozó, 0,5 fő vezetőápoló, és a szociális ügyintéző, ezt a létszámot jelenleg az ápoló, gondozó létszámból biztosítja az intézmény. Az intézményben foglalkoztatott személyek szakképzettségi arányszáma megfelelt a jogszabályi előírásnak, több mint 80 %-os.

A tárgyi feltételek tekintetében megállapította a Kormányhivatal, hogy *az akadálymentes közlekedés feltételei csak részben biztosítottak*, az épületen belül a fürdőszobák bejáratánál rámpák, a mosdók mellett kapaszkodó, az udvaron a járda mellett korlát van. Az intézményben folyamatosan biztosított a fűtés és a meleg vízellátás az SzCsM rendelet 41. § (4) bekezdése szerint.

Az otthonban 26 db szoba található. Az ápolás és a gondozás két épületben történik, az úgynevezett „kastély” épületben 18 db szoba, a „porta” épületben 8 db szoba található. Az intézmény épülete műemlék jellegű épület.

A „kastély” épületben a 18 db szobában 120 főt helyeztek el az alábbiak szerint

- 2 db 2 ágyas
- 2 db 3 ágyas
- 2 db 4 ágyas
- 2 db 7 ágyas
- 6 db 8 ágyas
- 2 db 9 ágyas
- 1 db 10 ágyas
- 1 db 12 ágyas

A „porta” épület 8 db szobájában 17 fő került elhelyezésre az alábbiak szerint:

- 1 db 1 ágyas
- 5 db 2 ágyas
- 2 db 3 ágyas

A vizsgálat megállapította, hogy az engedélyezett férőhelyszámnál egy ágyal több van az intézményben, de az ellenőrzés időpontjában az elhelyezettek száma nem haladta meg az

engedélyezett férőhelyszámot. A 26 db szobából 9 szobában négy főnél több ellátottat helyeztek el és 7 db szobában az SzCsM rendelet 41. § (4) bekezdés a) pontja által előírt minimális 6 m² lakóterület sem biztosított. A Kormányhivatal e körülményt – a személyi feltételekben mutatkozó hiányosság mellett – szintén komoly szabálytalansággként értékelte.

Az otthonban az ellenőrzés napján 70 fő női ellátott és 64 fő férfi ellátott élt. A „kastély” épületben a nők részére 4 zuhanyzó, 10 illemhely és mosdó, a férfiak részére 4 zuhanyzó, 8 illemhely és 10 db mosdó biztosított. A „porta” épületben 1 zuhanyzó, 3 illemhely és 5 mosdó van. A vizsgálat megállapította, hogy *az engedélyezett létszámhoz viszonyítva kevés a zuhanyzók száma. A „kastély” épületben két zuhanyzó és a „porta” épületben egy zuhanyzó hiányzik.* A fürdőszobák és az illemhelyek szellőztetésére ventilátorokat szereltek be. Több szoba ablaka a folyósóra nyílik, így a szobák szellőztetése csak úgy oldható meg, ha a folyósón lévő ablakot is kinyitják. Tulajdonképpen a fürdőszobák és az illemhelyek is a folyósóra szellőznek, ami a gyakori szellőztetés ellenére sem szerencsés megoldás.

A „porta” épület közösségi tereiben (társalgó, közlekedő) a műanyag padló néhol repedezett. A szobák bútorzata és berendezési tárgyai kopottak, festékhányosak, több esetben a fiókokat nem lehet kihúzni, a szekrényajtókat csak nehezen lehet kinyitni, mert nincs rajtuk fogantyú, előfordul, hogy azok nem zárhatóak, nincs rajtuk vagy nem lehet rájuk lakatot szerelni. A bútorzat felújításra és cserére szorul. *A vizsgálat megállapította, hogy az intézmény bútorzata és berendezési tárgyai az ellátottak életkori sajátosságainak, egészségi és mozgásállapotának csak részben felelnek meg.*

Az intézményben vannak a lakhatáson (éjszakai és nappali tartózkodás) kívül étkezésre, az intézmény jellege szerinti együttlétre, tevékenységre, egészségügyi ellátásra és a látogatók fogadására alkalmas helyiségek.

A kormány megbízott tájékoztató arról, hogy hivatala számos alkalommal megállapította korábban, hogy *a szociális intézményi elhelyezésre szolgáló „kastély” épület a 136 fő elhelyezésére alkalmatlan.* A fenntartó az ellátás körülményeinek javítása érdekében szűkös anyagi lehetőségei ellenére folyamatosan végez felújítási (tetőcsere), karbantartási munkálatokat. Az elmúlt években a „kastély” épületben az ellátottak ágyait kicserélték, 2016-ban teljes körűen felújították a fürdőhelyiségeket, a kádak helyett zuhanyzókat alakítottak ki. Folyamatos a tisztasági meszelés, a folyósók, a közlekedők, az ebédlő padlózatát az elmúlt években új burkolattal látták el, a radiátorokat újra festették. A hitélet gyakorlására imahelyet alakítottak ki. Az ún. „porta” épület festése 2016 szeptemberében megtörtént. *A Kormányhivatal munkatársa minden egyes vízszobákban megvizsgálta az illemhely és zuhanyzó állapotát, s megállapította, hogy azok megfelelően működtek.*

2.2 A gondozási körülmények

Az intézmény környezete, udvara az ellenőrzés időpontjában építés alatt volt. A csapadékvíz elvezetése miatt az udvaron levezetőket helyeztek el, mely munkálatok során törekedtek a baleset-megelőzésre. A szemetes melletti zsákokban rendezetten összehajtott kartondobozok voltak, melyekben a címke szerint élelmiszer, konzerv volt. Az udvaron kóbor macskákat nem lehetett látni, a Népegészségügyi Osztály megállapította, hogy heti 2 alkalommal történik a pelenkát tároló zárt konténer elszállítása. Utolsó szállítás 2016. november 15-én történt. A konténeren kívül tárolt „használt pelenkát” nem talált a Népegészségügyi Osztály. A kommunális hulladékot egy zárható konténerben tárolják, heti egy alkalommal szállítják el. Az ellenőrzés idején a konténer mellett is tároltak hulladékot – összehajtott kartondobozokat – a konténer telítettsége miatt.

Az otthonban 18 fő súlyos demens ellátott él. Demens betegek részére külön demens csoportot az intézmény nem alakított ki, kivételt képez a szabadidő eltöltése, s az egyéni foglalkozás. A demens ellátottak az intézmény területén szabadon mozognak.

Az ellátottak napközben a házirendben foglalt látogatási időben fogadhatnak látogatókat, de messziről érkező látogatók ez időn túl is bemehetnek az intézménybe a hozzátartozóikat meglátogatni, e tekintetben rugalmas és nyitott az intézmény. Az ellátottak az otthonon belül és

kívüli szabadon mozoghatnak, figyelemmel a saját és társaik nyugalma, biztonságára. A telephelyvezető elmondása szerint napközben mind a négy ajtó nyitva van, viszont este 22 óra után már csak a nővérszoba előtti ajtó van nyitva. Ezen intézkedés elsősorban az ellátottak biztonságát szolgálja, főleg azt, hogy késő este idegen ne tudjon bemenni az intézménybe, azonban az ellátottak részére szabadon biztosított a ki- és bejárás. A Kormányhivatal álláspontja szerint ez nem korlátozó intézkedés, inkább a demens ellátottak érdekében egy biztonsági intézkedés. Mindeközben e tárgyban nem érkezett panasz, mindenki megértette, hogy ezen intézkedés a demens ellátottak érdekében szükséges.

Az intézmény főzőkonyhával rendelkezik, a konyhai dolgozói létszám 9 fő, napi ötszöri étkezés biztosított. A Népegészségügyi Osztály megállapította, hogy az élelmezésvezető nem rendelkezik szakirányú végzettséggel, diétás szakácsot nem alkalmaznak, azonban az intézmény főzőkonyháján a Fejér Megyei Integrált Szociális Intézmény központi konyhája (Polgárdi-Tekerespuszta) által összeállított étlap alapján történik az ételkészítés. Az étlap tervezése és összeállítása is a központi konyhán történik, a *diétás étkeztetést szakorvosi vélemény alapján biztosítják*. Az intézményi főzőkonyha a Fejér Megyei Integrált Szociális Intézmény tagkonyhája, a központi főzőkonyhán a szakirányú végzettségű dolgozók alkalmazása megoldott, így jogszerűen üzemel az intézmény főzőkonyhája. *A Népegészségügyi Osztály az étel összeállításával kapcsolatban hiányosságot nem állapított meg. Az ellenőrzés időpontjában többféle diétát is biztosítottak szakorvosi javaslatra.*

A panaszos kifogása szerint előfordul, hogy nem az étlapon szereplő ételt kapják a főétkezésekre. Az élelmezésvezető ezzel kapcsolatban elmondta, olykor a megrendelt alapanyag nem érkezik meg, vagy minőségi probléma miatt a konyha nem veszi át az alapanyagokat. Ilyen esetben megtörténik, hogy valóban eltérnek az étlaptól.

Az intézményben az ellátottak jellemzően a saját ruhájukat és az általuk vásárolt textíliát használják, de amennyiben az ellátott nem rendelkezik saját ruházattal, textíliával, úgy azt az intézmény biztosítja. A tisztálkodáshoz szükséges eszközöket – szükség esetén – szintén az intézmény biztosítja, jellemzően azonban mindenki a saját megszokott tisztálkodószerét vásárolja meg.

Az egészségügyi alapellátást megbízási szerződéses jogviszonyban látja el az orvos, heti 6 órában, kedden és csütörtökön 9.00 és 12.00 óra között. Az intézményben pszichiáter szakorvos is rendel. A rendelési idő a faliújságon és az orvosi szobában ki van függesztve. A gyógyszer kiadagolása és beadása nyomon követhető, az intézményi gyógyszerlistát az intézmény orvosa rendszeresen felülvizsgálja, annak egy példánya a faliújságon megtalálható. A gondozók sorszámozott, hitelesített eseménynaplót vezetnek. A gyógyszerek tárolása a nővérszobában történik zárható szekrényben, adagolását, kiosztását szakképzett ápoló végzi.

A Népegészségügyi Osztály megállapította, hogy az ellenőrzés idején 1 fő Hepatitis C vírussal fertőzött lakó volt az intézményben. Az őt ápoló, gondozó személyzet részére védőfelszerelés biztosított volt, az ellátott a higiéniai tevékenységhez (fogmosás, borotválás) és az étkezéshez is saját felszerelést használt. A gondozottat 11 fős szobában helyezték el. A Népegészségügyi Osztály tájékoztatása alapján a betegnél 2010-ben már krónikusnak minősítették a Hepatitis C vírusfertőzést; a krónikusként diagnosztizált beteg vírushordozó, azonban a vírushordozás nem indokolja a karanténba helyezést, vagyis más ellátottakkal való együttes elhelyezése nem jogszabálysértő.

Az intézményben 2016-ban egy esetben fordult elő rühesség, kezelése az intézmény orvosának utasítása alapján sikeresen megtörtént. Fejtetvesség nem fordult elő. Az eseményeket az eseménynaplóban rögzítették. Ápolási terv minden ellátottról készül, annak felülvizsgálata határidőben megtörténik. Az ápolási tervek egyénre szabottak.

A mentálhigiénés feladatokat 3 fő nem szakképzett személy végzi az idősök otthonában. A mentálhigiénés terv alapján a munkatárs havi munkatervet készített, melyet napokra bontott. A csoportokat úgy alakították ki, hogy felmérték, hogy ki mennyire motiválható és milyen fizikai állapotban van. Demens csoport külön nincs, azonban számukra külön egyéni és csoportos

foglalkozást tart az intézmény munkatársa. Az ágyban fekvők részére szobai és egyéni foglalkozásokat tartanak.

2.3. Az ellátotti dokumentáció tárolása

Az intézmény az ellátottokról naprakész nyilvántartást vezet a Szocvtv. 20. §-a szerint. Az ellenőrzés napján 136 fő ellátott szerepelt a nyilvántartásban, melyből 1 fő kórházban, 1 fő pedig tartós távolléten volt. Az intézmény nyilvántartja a várakozók számát is, mely az ellenőrzés napján 87 fő volt. Az ellátotti dokumentáció (orvosi dokumentáció, megállapodás) zárható szekrényben található, a személyi igazolvány, lakcímkártya, társadalombiztosítási igazolvány szintén zárható szekrényben, rendezetten tárolt. A tájékoztatás szerint a személyi okmányok tárolására vonatkozó észrevétel megalapozatlan, a személyi okmányok intézmény általi megőrzése az ellátottak (gondnokaik) kifejezett kérésére történik. Korábban ugyanis több ellátott is elveszítette vagy olyan helyre rakta el okmányait, hogy amikor hirtelen szükség lett volna rá, nem találták (kórház, bírósági eljárás). E probléma megoldása érdekében az intézmény önként vállalta a megőrzésre átadott okmányok kezelését, melyről nyilvántartást vezet. Az okmányok kiadását és visszavételét dokumentálják. A Kormányhivatal munkatársa megtekintette az okmányok tárolását és megállapította, hogy azok rendszerezettek, rendezettek és zárható szekrényben vannak.

2.4. Az intézményi térítési díj/ személyi térítési díj megállapításának vizsgálata

Az intézményi térítési díj összege 2016. április 1-től 83.700 Ft/hó. Költőpénzt 10 fő részére biztosít az intézmény, mivel ők semmilyen jövedelemmel nem rendelkeznek. Az intézményben pénzkezelés nem történik, a cselekvőképes lakók saját maguk kezelik a pénzüket, a gondnokság alatt álló ellátottak esetében a gondnokuk kezeli a pénzt, illetve biztosítja a zsebpénzt. Az ellátottak az intézménybe történő felvételkor nyilatkoznak arról, hogy a nyugdíjukból, egyéb járandóságukból a fenntartó vonja le a személyi térítési díjat és a gyógyszerköltséget, s a fennmaradó összeget kapják meg. Az intézmény havonta kimutatást készít az ellátott részére a gyógyszerköltségről és a fizetendő személyi térítési díjról is. Az otthonban élők nyugdíjának felvétele és abból a személyi térítési díj és gyógyszerköltség levonása a lakók nyilatkozata alapján az alábbiak szerint történik: a település postahivatalába érkező nyugdíjak a Magyar Államkincstár által kezelt előirányzat felhasználási keretszámlára kerülnek befizetésre. Az intézményben a szociális ügyekkel foglalkozó munkatárs az ellátottak által aktuálisan fizetendő személyi térítési díj és gyógyszerköltség összegéről havonta kimutatást készít. Ezen kimutatást megküldi a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF) Fejér Megyei Kirendeltségének, ahol az integrált szociális intézmény pénzügyeit, könyvelését intézik. A Kirendeltségen a kimutatás alapján az előirányzat felhasználási keretszámlán lévő, az ellátottak nyugdíjából levonják az egyes ellátott által fizetendő személyi térítési díjat és gyógyszerköltséget, a nyugdíjból fennmaradó összeget pedig a Kirendeltség visszautalja az ellátott részére – az ellátott nyilatkozata szerint vagy saját lakossági folyószámlájára, vagy postai úton az intézménybe utalja, ahol az ellátottnak aznap átadják a pénzt vagy átutalják a gondoknak. E folyamat végrehajtása több napot is igénybe vesz, így valóban jogos a panaszos ez irányú észrevétele.

2.5. Az ellátottjogi képviselő tevékenysége, panaszok kivizsgálása

Az ellátottjogi képviselő neve, elérhetősége jól látható helyen, a faliújságon ki van függesztve. Minden hónap harmadik hétfőjén tart ügyfelfogadást az intézményben. A képviselő szóban arról tájékoztatta a vizsgálatot végzőket, hogy a panaszos hozzá is fordult panasszal: a takarítással, a Hepatitis C vírussal fertőzött ellátottal, illetve az étkezéssel kapcsolatban tett észrevételt. Ezen kívül egy jövedelemmel nem rendelkező ellátott fordult hozzá azzal a panasszal, hogy nem kapott költőpénzt az intézménytől. Ezt az ellátottjogi képviselő azonnal jelezte az integrált intézmény vezetőjének és a telephely vezetőjének is, akik orvosolták a problémát. Ezen kívül gyógyszerköltség fizetésével kapcsolatban merült fel még kifogás. Az ellátottjogi képviselő a probléma felmerülésekor azonnal szóban is és e-mailen keresztül is jelzi a problémát az integrált

intézmény és telephely vezetőjének. Elmondása szerint az intézmény vezetése partner az ellátottak problémáinak megoldásában, s rövid időn belül sikerül azokat megoldani.

Az otthonban működik Érdekképviselői Fórum, tagjainak száma 5 fő, az ellátottak részéről 2 fő, 1 fő hozzátartozó és 2 fő az intézmény részéről. Az Érdekképviselői Fórum üléséről jegyzőkönyv készül, a lakógyűlésen és az Érdekképviselői Fórum ülésein is általában jelen van az ellátottjogi képviselő. Az Érdekképviselői Fórumhoz intézett panaszok a gondnokolt személy költőpénzével, étkezéssel és a térítési díj, valamint a gyógyszerköltség levonását követően fennmaradó összeg kifizetésével voltak kapcsolatosak. Az intézmény vezetője rendszeresen tart lakógyűlést, amelyről minden alkalomról feljegyzés készült.

A helyszíni ellenőrzés során a Kormányhivatal meghallgatta a panaszos ellátottat is, aki elmondta, hogy fenntartja a panaszbeadványban leírtakat, azzal a megjegyzéssel, hogy mindennemű személyeskedés nélkül írta meg beadványát. A levél megírásával az elhelyezési körülményeken szeretne változtatni, valamint biztonságos és egészséges környezetben szeretné tölteni napjait, ha már otthonát kénytelen volt elhagyni. A panaszos – aki egyedül lakik egy szobában – elmondta, hogy a bejelentését azért tette, mert fél és félti embertársait a Hepatitis C vírustól. Állítása szerint erről nem kapott kellő információt, így a hozzátartozóihoz sem mer elmenni látogatóba, és őt sem látogatja ezért az unokája. A vizsgálatot végző munkatárs megvizsgálta a lakógyűlés iratanyagát és megállapította, hogy az intézmény több alkalommal is tájékoztatta az ellátottakat a Hepatitis C víusról és annak kezeléséről.

2.6. Az intézmény működési engedélye

Az otthon ideiglenes hatályú – 2016. december 31-ig szóló – működési engedéllyel rendelkezett a vizsgálat idején¹. Ennek oka, hogy a személyi és a tárgyi feltételek az intézményben nem minden tekintetben felelnek meg a jogszabályban előírt követelménynek. A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény működésének engedélyezéséről – ma már hatályon kívül helyezett – 161/1996. (XI. 7.) Korm. rendelet 15. § (4) bekezdése írta elő, hogy ha a szociális intézmény 1997. december 31-ig a működési engedély kiadásához szükséges feltételeknek nem felel meg, de az intézmény működtetése ellátási érdekből indokolt, a működési engedély ideiglenesen, legfeljebb 1999. december 31-ig kiadható. *A sárosdi szociális intézmény már 1997-ben sem felelt meg a szakmai jogszabályoknak.* Egy szobában már ekkor is 4 főnél több ellátottat helyeztek el, illetve nem volt meg az egy főre 6 m²-es lakóterület, valamint a személyi feltételekben a jelenleginél is rosszabb körülmények voltak. A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények működési engedélyezéséről szóló későbbi kormányrendeletek az ideiglenes működési engedély hatályát folyamatosan hosszabbították. A jelenleg hatályos 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet 50. § (1) bekezdése adta meg azt a lehetőséget, hogy a működést engedélyező szerv ellátási érdekből 2016. december 31-ig meghosszabbítsa a 2014. december 31-ig szóló ideiglenes működési engedélyeket, ha a fenntartó benyújtja a határozatlan idejű bejegyzéshez szükséges feltételek megteremtésére vonatkozó szakmai tervét vagy az ennek érdekében igényelt európai uniós forrás felhasználására megkötött támogatási szerződés másolatát. Ezen jogszabályi rendelkezés alapján ellátási érdekből – a személyi és tárgyi feltételek hiányosságai ellenére – került sor az ideiglenes működési engedély meghosszabbítására. A benyújtott szakmai terv az intézmény kiváltását célozta meg, illetve a kiváltásig a folyamatos karbantartás biztosítását. A személyi feltételek tekintetében a szakmai terv azt tartalmazza, hogy a szakmai létszámot a jogszabályi előírásokhoz igazítják, s a jogszabályban előírt szakmai álláshelyek feltöltését folyamatosan végzik, legkésőbb az ideiglenes működési engedély lejártáig.

A Kormányhivatal arról tájékoztatót, hogy azon tény, hogy időről időre a jogszabályi rendelkezés alapján ellátási érdekből – tekintettel az ott elhelyezett ellátottakra – meg kell hosszabbítani egy-egy ideiglenes működési engedéllyel rendelkező szociális intézmény működési engedélyét, nem ösztönzi a fenntartókat arra, hogy

¹ A vizsgálat ideje alatt a Kormányhivatal a Korm. rendelet 50.§ (1) bekezdése értelmében – ellátási érdekből – 2018. december 31-ig meghosszabbította az intézmény ideiglenes működési engedélyét.

rövid időn belül megteremtse a határozatlan idejű engedély feltételeit. Tekintettel arra, hogy a fenntartó a szociális intézményt a jogszabályban meghatározott személyi és tárgyi feltételek hiányában is jogszabályi felhatalmazás alapján működtetheti, a működést engedélyező szerv az egy főre jutó 6 m², illetve a lakószobákban legfeljebb 4 fős elhelyezés, valamint a teljes akadálymentes közlekedés biztosítására *kötelezni nem tudja a fenntartót.* A személyi feltételek biztosítására – tekintettel arra, hogy a szakmai terv azt tartalmazza, hogy 2016. december 31-ig a jogszabály által meghatározott előírásokhoz igazítják azokat – a működést engedélyező szerv határidő tűzésével kötelezi a fenntartót.

A Kormányhivatal az ellátottak mindennapi életét megkönnyítő, közérzetüket jobbítását szolgáló tárgyi feltételek javítására (pl. szekrények cseréje, festése, fogantyúk felszerelése, szekrények zárhatóvá tétele, műpadló javítása, cseréje), valamint a személyi feltételek biztosítására határidő tűzésével kötelezte a fenntartót. Ezen kívül egyeztető tárgyalást folytat a fenntartóval a késedelmes nyugdíj kifizetési gyakorlat módosítása, továbbá a személyi és tárgyi feltételek jogszabályban történő megfelelésének minél előbbi teljesítése érdekében. Írásban felhívta továbbá az integrált intézményvezető és a telephelyvezető figyelmét arra, hogy az ápolási feladatok teljes körű elvégzése mellett a higiénés követelmények fokozott biztosítására – különös tekintettel a Hepatitis C vírussal fertőzött ellátottra –, valamint a jövőben az ellátottak tájékoztatásra is fordítsanak nagyobb gondot és több időt.

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 fogalmkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátást és különösen *az idősellátást nyújtó bentlakásos intézményeket*, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

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 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 foglaltak 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 alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind az azt követően hozott határozataiban, azok indoklásában 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 alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

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

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság sérthetetlen*, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági 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 lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért*

annyit. 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 igénybevitelükkel kapcsolatos alanyi jogoknak a törvényekben való meghatározásával történik.²

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. A Fejér Megyei Integrált Szociális Intézmény Sárosdi telephelye a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság fenntartásában működik. Az integrált intézmény székhelye: Polgárdi–Tekeresspuszta. Az intézmény idősek otthona ellátásra jogosult 136 férőhelyen, Fejér megye közigazgatási területén. Működési engedélyének hatálya: ideiglenes, 2018. december 31. napjáig érvényes. A határozatlan idejű működési engedély bejegyzésnek feltétele, hogy a fenntartó a jogszabályokban meghatározott személyi és tárgyi feltételeket megteremtse.

A vizsgálat során a rendelkezéseimre bocsátott dokumentumok és a Kormányhivatal eljárása során tapasztaltakra tekintettel az alábbi megállapításokat teszem:

2.1. Személyi és tárgyi feltételek

Az SzCsM rendelet4. § (1) bekezdése szerint a személyes gondoskodást nyújtó intézményt úgy kell kialakítani, hogy az tömegközlekedési eszközzel könnyen megközelíthető legyen, épületeinek építészeti megoldásai tegyék lehetővé az akadálymentes közlekedést, bútorzata és berendezési, felszerelési tárgyai, az életvitelhez szükséges körülmények feleljenek meg az ellátottak életkori sajátosságainak, egészségi és mozgásállapotának.

² Lásd: 28/1994. (V. 20.) AB határozat

A 41.§ (4) és 42. § (2) bekezdése előírja, hogy a bentlakásos intézmény akkor alkalmas gondozási feladatok ellátására, ha a lakószobában egy ellátottra legalább hat négyzetméternyi lakóterület, tíz ellátottra legalább egy fürdőkád vagy zuhanyzó, valamint nemenkénti illemhely jut és biztosított a folyamatos fűtés- és melegvíz-szolgáltatás. Ha e rendelet másként nem rendelkezik, a bentlakásos intézményi lakószobában legfeljebb négy személy helyezhető el. Négynél több személyt egy lakószobában csak kivételesen indokolt esetben, valamint soron kívüli elhelyezésre vonatkozó igény esetén lehet elhelyezni, figyelemmel az Szocvtv. 92/K. § (5) bekezdésében megállapított korlátra.

Az SzCsM rendelet 2. mellékletében meghatározott személyi feltételek szerint az otthonban 1 fő intézményvezetőt, 1,5 fő vezető ápolót, 1 fő orvost heti 6 órában, 32 fő ápolót, gondozót, 2,7 fő mentálhigiénés munkatársat kell foglalkoztatni.

Az ellenőrzés során összességében a Kormányhivatal – mint ahogyan ezt már többször is tette – azt állapította meg, hogy *az intézményben sem a tárgyi, sem a személyi feltételek nem minden tekintetben felelnek meg a jogszabályokban előírt követelményeknek. Az akadálymentes közlekedés feltételei csak részben biztosítottak.* Az épület állagával, lakószobák zsúfoltságával kapcsolatos panasz megalapozott, ugyanis az intézmény épülete műemlék jellegű épület, a fal több helyen mállik és penészes, annak ellenére, hogy rendszeresen a tisztasági meszelések. A zuhanyzók száma nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, azok szellőzése a belső folyosóra történik, állapotuk tekintetében tett észrevétel azonban nem volt megalapozott, mivel működőképese.

A lakószobák ajtóiról a festék több helyen hiányzik. 12 lakószobában az előírt 4 főnél több személy került elhelyezésre, sőt van olyan szoba is, ahol 12 főt helyeztek el és 7 db szobában az egy főre jutó 6 m² lakóterület sem biztosított, ezáltal egyes szobák valóban zsúfoltak.

Az intézmény udvarának rendezettségével, a szemét elszállításával kapcsolatban tett panaszt a vizsgálat nem találta megalapozottnak, az udvaron kóbor macskákat nem lehetett látni, heti 2 alkalommal történik a pelenkát tároló zárt konténer elszállítása. A konténeren kívül tárolt „használt pelenkát” nem találtak az ellenőrök.

Az intézményben az ellenőrzéskor a személyi feltételek sem feleltek meg teljes mértékben az SzCsM rendeletben foglaltaknak: hiányzott 3 fő szakképzett ápoló, gondozó, 0,5 fő vezetőápoló, és a szociális ügyintéző. *Mentálhigiénés területen egyetlen szakképzett gondozó sincs az otthonban, így ezen a területen a szakmai kompetencia teljes hiánya volt tapasztalható.*

Számos jelentésben hangsúlyoztam, hogy a szociális intézményi ellátás minőségbiztosítása jelentős mértékben a szakembereken múlik. Szakképzett és elhivatott szociális szakemberek nélkül nincs minőségi ellátórendszer. Sok esetben tapasztalható az a tendencia, hogy egy bentlakásos intézménybe került idős ember a bekerülését követően rohamosan – mind fizikailag, mind szellemileg – leépül. Az idősödés természetes velejárója a korábban meglévő készségek, képességek csökkenése, azonban – ahogyan a jogszabály is előírja – törekedni kell arra, hogy az intézmény gondjaira bízott személyek minél tovább megőrizhessék fizikai és mentális egészségüket. Ez azonban célzott fejlesztő tevékenység, szakértői mentálhigiénés munka nélkül lehetetlen. A megfelelő színvonalú szakmai munka az egyik legfontosabb tényező egy szociális szolgáltató működése során, hiszen csak így érhető el, hogy a bekerülő, teljes körű gondozást igénylő személyek a valódi igényeiknek és szükségletüknek megfelelő, az egyenlő bánásmód és az emberi méltóság követelményét szem előtt tartó szolgáltatásban részesüljenek.

Megállapítom, hogy az intézmény tárgyi és személyi feltételeinek hiánya, a nagymértékű túlzásúfoltosság, valamint a mentálhigiénés területen mutatkozó szakmai kompetencia hiánya az ellátottak élethez és emberi méltóságához való jogával összefüggésben visszásságot okoz.

2.2. A Hepatitis C vírussal fertőzött ellátott elhelyezése

A Hepatitis C vírust hordozó gondozott elhelyezésével kapcsolatban a vizsgálat megállapította, hogy öt valóban egy 11 férőhelyes szobában helyezték el. A Népegészségügyi Osztály tájékoztatása alapján a vírushordozó ellátottat nem kell elkülöníteni a többi ellátotttól. A vizsgálat megállapította továbbá, hogy az intézmény betartja a beteggel kapcsolatos higiénés,

egészségügyi szabályokat, a lakókat tájékoztatták a Hepatitis C vírusfertőzéssel kapcsolatban, azonban ez – tekintettel a panaszra – nem bizonyult elégségesnek. Az ellátottak részletes és szakszerű tájékoztatásával kapcsolatban hiányosság állapítható meg, mellyel kapcsolatban a Kormányhivatal nagyobb körületekintésre hívta fel az intézmény vezetését.

2.3. Az ellátottak személyes okmányainak tárolása

Az ellátottak személyi igazolvány, lakcímkártya, társadalombiztosítási igazolványa zárható szekrényben rendezetten, rendszerezetten van tárolva, ezért a panasz e tekintetben nem megalapozott.

2.4. Az intézményben történő szabad mozgás korlátozása

Az otthon ajtóinak 22 óra utáni zárva tartásával, a szabad mozgás korlátozásával kapcsolatos panaszra vonatkozóan a vizsgálat megállapította, hogy az ellátottak az intézményen belül és azon kívül szabadon mozoghatnak. Az intézményben este 22 óra után csak a nővérszoba előtti ajtó van nyitva. Ezen intézkedés azonban elsősorban az ellátottak biztonságát szolgálja, főleg azt, hogy késő este idegen ne tudjon bemenni az intézménybe, azonban az ellátottak részére a szabad ki- és bejárás biztosított.

2.5. Étkeztetés

Az étkezéssel kapcsolatosan a vizsgálat megállapította, hogy napi ötszöri étkezés biztosított az intézményben. A Népegészségügyi Osztály tájékoztatása szerint az intézmény főzőkonyháján a Fejér Megyei Integrált Szociális Intézmény központi konyhája által összeállított étlap és kiszabot alapján történik az ételkészítés. Az intézmény főzőkonyháján nem történik étlaptervezés, sem összeállítás. A panasz részben megalapozott, mivel valóban előfordult, hogy nem az étlapon szereplő ételt kapták az ellátottak, mely alapanyag-hiányra volt visszavezethető, és minden esetben indokolt volt. Az étrend összeállításával kapcsolatban a Népegészségügyi Osztály hiányosságot nem tárt fel.

3. Az eljárás során rendelkezésemre bocsátott, a házirend mellékletét képező korlátozó intézkedések alkalmazási rendje több helyen úgy rendelkezik, hogy a korlátozó intézkedés elrendeléséről az ellátottjogi képviselőt 48 órán belül kell értesíteni.

A Szocvtv. 94/G § (1) bekezdése értelmében az Eütv. 188. § d) pontjában meghatározott betegeket³ 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. Ezen törvényhely a Szocvtv. 94/G § (3) bekezdése, mely szerint a korlátozásról az intézményvezető *haladéktalanul* köteles tájékoztatni a törvényes képviselőt és az ellátottjogi képviselőt.

Az intézményi szabályzat csak a fizikai korlátozó intézkedés szabályait rögzíti részletesen, a kémiai, biológiai korlátozó intézkedések definiálásán túl azok alkalmazására vonatkozóan *nem tartalmaz részletes szabályokat*.

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 alapjogkorlátozásokra csak megfelelő garanciák mellett kerülhessen sor. A megfelelő személyek (az intézmény orvosa, a törvényes képviselő és az ellátottjogi képviselő) korlátozó intézkedésekről

³ 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.

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, hogy annak ténye, hogy a korlátozó intézkedések szabályzata nem felel meg maradéktalanul a jogszabályi rendelkezéseknek, a törvényes képviselő, valamint az ellátottjogi képviselő értesítési idejének nem jogszabályszerű megfogalmazása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az ellátottak emberi méltóságához való jogával összefüggésben visszásság felmerülésének veszélyét hordozza magában.

4. Az intézmény tárgyi feltételeinek ismeretében, az otthon ideiglenes működési engedélyével kapcsolatban kérdésemre a kormány megbízott arról tájékoztattott, hogy Kormányhivatal a Korm. rendelet 50. § (1) alapján ellátási érdekből 2018. december 31-ig meghosszabbította a sárosdi telephelyen működő idősek otthona ideiglenes működési engedélyét. Az intézkedést az intézményben élő idős emberek érdeke, valamint a Fejér megyében mutatkozó idősothtoni férőhelyhiány indokolta. A megyében ugyanis az SZGYF által fenntartott idősek otthonában elhelyezésre várakozók száma 154 fő, közülük 106 fő elhelyezését kellene soron kívül megoldani. Utalt arra, hogy az otthon jelenleg jogszerűen működik az ideiglenes működési engedély alapján, tekintettel arra, hogy a jogalkotó lehetővé tette, hogy a tárgyi és személyi feltételekben mutatkozó hiányosságok esetén is működtethető legyen az intézmény. Tájékoztattott arról is, hogy a Szocvtv., illetve a Korm. rendelet 40-41. §-aiban foglalt jogkövetkezmények (pl.: újabb ellátottak felvételének megtiltása, férőhelyszám csökkentése, stb.) alkalmazására nem került sor, a telephelyen ugyanis 54 férőhelyet kellene megszüntetni, hogy a jogszabályi feltételeket, azaz az egy főre jutó 6 m² lakóterületet és a maximum 4 ágyas szobákban történő elhelyezést biztosítani tudja a fenntartó. A jogkövetkezmények alkalmazásával még inkább megnövekedne a bekerülés várakozási ideje, ami azzal járna, hogy olyan személyek maradnának ellátatlanul, akiknek rászorultsága vitathatatlan. 54 férőhelyet a jelenlegi idősothtoni ellátórendszer Fejér megyében nem tud nélkülözni. A kormány megbízott tájékoztatása szerint az intézmény jogszabály által előírt tárgyi feltételeinek megteremtése – az intézmény fenntartójával történt egyeztetés, illetve a benyújtott szakmai terv szerint is – csak úgy lenne biztosítható, ha az intézmény kiváltásra kerülne, s másik, új intézménybe költözhetnének az ellátottak. Erre a fenntartónak eddig nem volt lehetősége, mivel a rendelkezésre álló költségvetési forrás elsősorban a működést, az alapfeladat-ellátást finanszírozza. Az intézmény költségvetése olyan nagyszabású fejlesztés megvalósítását, mint egy komplett telephely kiváltása, nem teszi lehetővé. A Fejér Megyei Integrált Szociális Intézmény 2015. évben a rendelkezésre álló források 7,7 %-át, míg 2016. évben mindössze 2,2 %-át tudta felhalmozási kiadásokra fordítani.

A kormány megbízott utalt arra, hogy az SZGYF Fejér Megyei Kirendeltségének igazgatójával történt egyeztetésen kérte, hogy a feltárt hiányosságokat jelezzék a Főigazgatóság felé a mielőbbi végleges megoldás érdekében. A Kormányhivatal a hatósági ellenőrzések során minden esetben vizsgálja az ellátás színvonalát, azt, hogy az ne romoljon, s amennyiben e tekintetben hiányosságot tapasztalnak, úgy a fenntartót határidő tűzésével kötelezik annak megszüntetésére (meszelés, fürdő felújítás, műpadló csere stb.). Az intézmény személyi feltételeinek biztosítása érdekében, az ideiglenes működési engedély meghosszabbítása előtt (2016. december 14-én) sor került a fenntartó kötelezésére, mely kötelezésben foglaltaknak a fenntartó – ígérete szerint – a végzésben foglalt határidőre eleget tesz, ezáltal a 136 fő ellátott személy gondozásához, ápolásához, mindennapi életvitelük segítéséhez a jogszabályban előírt személyi feltétel biztosított lesz. E hiányosságok megszüntetése ügyében a kormányhivatal a fenntartó kérésére 2017. június 18-ig hosszabbította a teljesítési határidőt.

Az elmúlt időszakban mind több tartós bentlakásos intézmény esetében rögzítette ombudsmani vizsgálat, hogy azok meghatározott időre szóló ideiglenes működési engedély, illetve

bejegyzés alapján működnek. A Korm. rendelet 11. § (1)-(3) bekezdései szerint jogszabály a feltételek megjelölésével elrendelheti vagy lehetővé teheti, hogy a működést engedélyező szerv támogatott lakhatás esetén a lakhatási szolgáltatást biztosító adott ingatlant, fejlesztő foglalkoztatás esetén az adott foglalkoztatási helyet, egyéb esetben a szolgáltatást ideiglenes hatállyal jegyezze be, vagy a bejegyzést ideiglenes hatályúra módosítsa, ha az engedélyes nem felel meg a jogszabályban előírt valamennyi feltételnek. Az ideiglenes hatályú bejegyzés időbeli hatálya csak akkor hosszabbítható meg, ha azt jogszabály lehetővé teszi vagy elrendeli. Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az ideiglenes hatállyal bejegyzett szolgáltatás, lakhatási szolgáltatást biztosító ingatlan, illetve foglalkoztatási hely, valamint az engedélyes egyéb adatai a bejegyzés időbeli hatályának megváltoztatása nélkül módosíthatók, feltéve, hogy az adatmódosítás miatt a szolgáltatás színvonala nem romlik. Ha a fenntartó azelőtt igazolja, hogy a szolgáltatás, a lakhatási szolgáltatást biztosító ingatlan, illetve a foglalkoztatási hely megfelel a jogszabályokban meghatározott feltételeknek, mielőtt az ideiglenes hatályú bejegyzés hatályát veszítené, a bejegyzést határozatlan idejűre vagy a 10. § szerinti esetben határozott idejűre kell módosítani.

A Korm. rendelet 50. § (1) bekezdése szerint a működést engedélyező szerv a 2016. december 31-én vagy azt követően hatályukat veszítő ideiglenes hatályú bejegyzések hatályát hivatalból, kizárólag ellátási érdekből 2018. december 31-éig más jogszabályi felhatalmazás hiányában is meghosszabbíthatja, ha a fenntartó benyújtja a határozatlan vagy határozott idejű bejegyzéshez szükséges feltételek megteremtésére vonatkozó szakmai tervét vagy az ennek érdekében igényelt európai uniós forrás felhasználására megkötött támogatási szerződés másolatát. A működést engedélyező szerv a meghosszabbítás kérdésében 2017. március 31-éig dönt. A döntés jogerőre emelkedéséig az ideiglenes hatályú bejegyzés hatálya meghosszabbodik.

Jelen vizsgálat során a kormány megbízott arról számolt be, hogy bár a Kormányhivatal – mint működést engedélyező szerv – évről évre megállapítja, hogy Fejér Megyei Integrált Szociális Intézmény sárosdi telephelye nem alkalmas 136 ember gondozására, azon tény, hogy időről időre a jogszabályi rendelkezés alapján ellátási érdekből – tekintettel az ott elhelyezett ellátottakra – meg kell hosszabbítani egy-egy ideiglenes működési engedéllyel rendelkező szociális intézmény működési engedélyét, nem ösztönzi a fenntartókat arra, hogy rövid időn belül megteremtsék a határozatlan idejű engedély feltételeit és ezzel felszámolják a sok esetben emberi méltóságot sértő elhelyezési körülményeket.

Az ideiglenes hatályú bejegyzéssel működő szociális intézmények problémájával az AJB-1195/2017. számú jelentésemben is foglalkoztam. A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal 2016. június 30-i kimutatása alapján a tárgyi időpontban 188 szociális intézmény rendelkezett ideiglenes hatályú bejegyzési engedéllyel. Az Emberi Erőforrások Minisztériumának szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára akkor úgy tájékoztatott, hogy a szolgáltatói nyilvántartásban ideiglenes hatályú bejegyzéssel rendelkező intézmények fejlesztésére több módon is támogatást nyújt a Kormányzat. A Nemzetgazdasági Minisztérium 2016. évben – hasonlóan 2015. évhez – a szociális szakosított ellátást és a gyermekek átmeneti gondozását szolgáló önkormányzati intézmények fejlesztésére, felújítására 400 millió forintot különített el. Az előirányzatból pályázati úton kerültek támogatásra a szolgáltatói nyilvántartásba ideiglenes hatállyal bejegyzett intézmények.

Mindemellett az átmeneti és rehabilitációs ellátást nyújtó szociális intézmények korszerűsítésének céljából került kiírásra az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP) keretein belül az EFOP-2.2.3 kódszámú pályázat 3,8 milliárd forintos keretösszeggel. A pályázat lehetséges kedvezményezettjei közé tartoznak a szolgáltatói nyilvántartásba ideiglenes hatállyal bejegyzett szociális intézmények is. A pályázati felhívás szerint a rehabilitációs és átmeneti ellátást nyújtó, jelenleg is működő intézmények egy része nem felel meg a jogszabályokban előírt személyi és tárgyi feltételeknek. Magas az ideiglenes hatályú bejegyzéssel rendelkező intézmények száma, az elhelyezési körülmények tekintetében nem megfelelő intézmények korszerűsítésre szorulnak az ellátási feltételek javítása, az igénybevevők életminőségének javítása érdekében. A korszerűsítés mellett új (külső) férőhelyek létrehozása is

szükséges az átmeneti elhelyezést nyújtó intézményekben és a rehabilitációs ellátásban az ellátottak megfelelő rehabilitációja, reintegrációja, reszocializációja érdekében.

A projekt célcsoportját a fogyatékos személyek, pszichiátriai betegek, szenvedélybetegek, hajléktalan személyek, gyermekek és családok alkotják, akik a Szocvtv.57. § (2) bekezdés b) pontja szerinti rehabilitációs és d) pont szerinti átmeneti elhelyezést nyújtó intézményekben, a Szocvtv. 85/C. §-a szerint integrált formában létrehozott intézmények rehabilitációs részlegeiben, valamint a Gyvt. 51. §-a szerinti átmeneti gondozást nyújtó családok átmeneti otthonaiban ellátást vesznek igénybe. Fenti jelentésemben megállapítottam, hogy a felhívásban szereplő pályázati feltételek alapján tehát a rehabilitációs és az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények pályázhatnak csupán korszerűsítés céljából; *a tárgyi és személyi feltételek hiánya miatt ideiglenes hatályú bejegyzéssel rendelkező ápolást, gondozást nyújtó intézmények, – így az ügyben érintett intézmény telephelye – azonban nem célcsoportja az EFOP-2.2.3 kódszámú pályázatnak.*

Jelen vizsgálatom alapján az rajzolódik ki, hogy a Fejér Megyei Integrált Szociális Intézmény sárosdi telephelyén működő idősek otthona mintegy 20 éve működik „ideiglenesen” olyan körülmények között, melyek az ott élő ellátottak alapvető jogainak sérelmével, illetve annak közvetlen veszélyével járnak, az épület alkalmatlan ilyen magas ellátotti létszám befogadására, egyes lakoszobákban akár háromszor több ágy van az engedélyezetttnél, rendkívül túlszűfolt. A hivatkozott jogszabály rendelkezései szerint a jogszabályoknak megfelelő működés ellenőrzése a működést engedélyező szerv feladata, az ő szakmai kompetenciájába és felelősségi körébe tartozik megítélni, hogy egy adott intézmény a szakmai és jogszabályi előírásoknak megfelelően működik-e, és a működést engedélyező szerv alkalmazhat többféle jogkövetkezményt az ellenőrzés során feltárt hiányosságok esetén. Ezekre nem került sor, hiszen alkalmazásuk miatt idős, rászoruló emberek tömegei válnának ellátatlanná. Az azonban, hogy egy intézmény ilyen súlyos jogszabályi hiányosságok mellett közel 20 éve működik „ideiglenesen”, az ideiglenes működési engedély intézménye kiüresedésének veszélyét hordozza magában.

Az ideiglenes hatályú bejegyzésekkel működő szociális intézmények kapcsán fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a bentlakásos intézményi lét ugyan számos kérdésben megoldást jelent a rászoruló személyek hétköznapi élete tekintetében, azonban rendkívül kiszolgáltatott helyzet is egyben. Ombudsmanként kiemelt feladatom ezeknek az embereknek az alapjogait érvényesítő jogállami intézményi garanciák működésének segítése, ellenőrzése, a hiányok számon kérése. A fentiek alapján álláspontom szerint alapos okkal vetődik fel a kérdés, hogy a személyi és tárgyi feltételek vonatkozásában jelentős hiányosságokkal rendelkező intézményekben élő személyek alapvető jogainak sérelme meddig állandósítható az ellátási érdek folyamatosságára való hivatkozással az ideiglenes hatályú működési engedélyek hatályának meghosszabbításával. Fontosnak tartom hangsúlyozni azt is, hogy a bentlakásos intézményben élő emberek számára maga az intézmény gyakran életük egyetlen színtere, ahol éveket, adott esetben évtizedeket kell eltölteniük, így fokozott a jelentősége annak, hogy ezt egészséges és emberhez méltó körülmények között tehesék meg.

Figyelemmel a fentiekre megállapítom, hogy a személyi és tárgyi feltételek tartós hiánya miatt többször meghosszabbított hatályú ideiglenes hatályú bejegyzés alapján működő bentlakásos intézmények működése az érintettek vonatkozásában az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság felmerülésének veszélyét állandósítja.

Intézkedéseim

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

- az Ajbt. 37.§ -a alapján felkérem az *emberi erőforrásokért felelős minisztert*, hogy fontolja meg olyan stratégiák, programok kidolgozását, melyek az ideiglenes működési engedéllyel

rendelkező ápolást gondozást nyújtó bentlakásos intézmények részére is támogatást, segítséget nyújtanak a személyi, tárgyi feltételek tartós hiányából adódó visszásságok orvoslására, a kiváltás elősegítésére.

- az Ajbt. 32. § (1) bekezdései értelmében az *Fejér Megyei Integrált Szociális Intézmény vezetőjét és fenntartóját*, hogy
 - gondoskodjon arról, hogy az intézmény – különös tekintettel a személyi és tárgyi feltételek biztosítására – maradéktalanul megfeleljen a jogszabályi előírásoknak,
 - haladéktalanul gondoskodjon arról, hogy az ellátotti jogok – különös figyelemmel a korlátozó intézkedések alkalmazása esetén – csorbíthatatlanul érvényesüljenek az intézményben.

Budapest, 2017. június 14.

Széky László

