



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-509/2021. számú ügyben
a COVID-19 járványhelyzettel kapcsolatosan az időotthonokban
folytatott vizsgálatokkal, és az abból levonható következtetésekkel
összefüggésben

(Előzmény: AJB-2568/2020. és az AJB-2577/2020.)

Érintett intézmények:

- Fővárosi Önkormányzat Pesti Úti Idősek Otthona, Budapest
- „Fehér Akác” Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Idősek Otthona, Jászapáti
- Migazzi Otthon, Verőce
- Zalaegerszegi Gondozási Központ Idősek Otthona, Zalaegerszeg
- Budapest Főváros Önkormányzata
- Emberi Erőforrások Minisztériuma

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-509/2021. számú ügyben**

Az eljárás megindulása

Az alapvető jogok biztosa és jogelődjei az ombudsmani 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.*

A 2020. évben Magyarországon is regisztrált COVID-19 járvány különösen súlyosan érintette az idős embereket, és jelentős munka hárult az időseket ellátó bentlakásos szociális intézményekre is. Nem csupán a lakók mindennapi szaksterű ápolása-gondozása volt a feladat, hanem a járványhelyzetben elrendelt tilalmak és korlátozások mellett felmerült további gondozási és szervezési feladatokat is szükséges volt ellátni.

A Kormány a 40/2020. (III.11.) Korm. rendeletével az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére **veszélyhelyzetet hirdetett** ki.

2020. március 8-ától és március 17-étől a Nemzeti Népegészségügyi Központot (a továbbiakban: NNK) vezető országos tisztifőorvos a szociális intézményekben, így az időotthonokban is szigorú látogatási tilalmat, felvételi zárlatot rendelt el a 13305-8/2020 és 13305-16/2020 EÜIG határozataiban. A rendelkezések értelmében a szociális intézményekben tilos volt új ellátott felvétele, és a zárlat kiterjedt az intézményben élők mozgására is, mivel esetükben az intézményben élők védelme érdekében intézmény-elhagyási tilalmat rendeltek el.

A COVID-19 járvány miatt elrendelt veszélyhelyzetben az emberi erőforrások minisztere 2020. március 22-én Útmutató¹ tett közzé, melyben részletesen szabályozta a járványhelyzetben követhető intézményi működési protokollt, a korlátozás alá eső eseményeket.

Ezt követően a veszélyhelyzet ideje alatt a szaktárca több útmutatót adott ki, az országos tisztifőorvos látogatási tilalmat, intézmény-elhagyási tilalmat, valamint felvételi zárlatot elrendelő határozatai pedig több alkalommal módosultak, kiegészültek.

A Kormány a 282/2020. (VI. 17.) számú rendeletével a járványügyi veszélyhelyzetre vonatkozó 40/2020. (III. 21.) számú rendeletet hatályon kívül helyezte, majd az országos tisztifőorvos 13305-59/2020/EÜIG számú határozatával az intézmény-elhagyási és látogatási tilalmat feloldotta valamennyi Magyarország területén működő szociális intézmény esetében. Mindez 2020. június 18-tól a szociális bentlakásos intézmények működésének normalizálódását is jelentette. 2020. szeptember 8-án azonban az esetszámok ismételt növekedése miatt az országos tisztifőorvos ismételten látogatási és intézmény elhagyási tilalmat

¹ http://tamogatoweb.hu/letoltes2020/2020_03_22_gyv_szakellatas.pdf

rendelt el az ország összes szakosított ellátást nyújtó intézményében, 2020. november 4-én pedig a Kormány a 478/2020. (XI. 3.) kormányrendelettel ismételten veszélyhelyzetet hirdetett ki. Az NNK 2020. december 18-án korábbi határozatát visszavonva 42935-3/2020/EÜIG. sz. határozatával látogatási és intézmény-elhagyási tilalmat rendelt el.

Sajtóhírekből értesültem arról, hogy a Fővárosi Önkormányzat Pesti Úti Idősek Otthonában (a továbbiakban: Otthon) számos idős lakó, valamint gondozó fertőződött meg COVID-19 vírussal, az ország egyik legnagyobb ellátotti létszámmal bíró intézményében kritikus állapotok alakultak ki.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdés *d*) pontja értelmében az ombudsman – különösen hivatalból indított vizsgálatok lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok, ezen belül az idős személyek jogainak védelmére. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint 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.

Mindezekre figyelemmel, valamint tekintettel arra, hogy a bentlakásos szociális intézményekben élő idős személyek különösen sérülékeny társadalmi csoportot jelentenek, *hivatalból vizsgálatot indítottam az Otthonban kialakult rendkívüli helyzet alapjogi szempontú összefüggéseinek feltárása érdekében.*

Ugyanakkor a vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében ugyancsak tájékoztatást kértem egyes Budapesten kívüli idősothonok (Jászapáti, Verőce, Zalaegerszeg) vezetőitől és fenntartóitól azzal kapcsolatban, hogy a COVID-19 járványügyi intézkedések során ők miként biztosították az intézményekben élő idős személyek megfelelő ellátását és járványügyi védelmüket. A kiválasztott intézmények között szerepel állami, önkormányzati és egyházi fenntartású idősek otthona is.

A jelentésem írása idején a Kormány a 282/2020. (VI. 17.) számú rendeletével a járványügyi vészhelyzetre vonatkozó 40/2020. (III. 21.) számú rendeletet hatályon kívül helyezte, ami a szociális bentlakásos intézmények működésének normalizálódását is jelentette. Az alábbiakban azonban kifejezetten a járványügyi vészhelyzet **ún. első hulláma** idején (2020. március 11. – június 18.) történt, a védekezést érintő intézkedésekkel összefüggésben folyt vizsgálatom tényeit és következtetéseit közlöm.

Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében, az Ajbt. 21. § (1)-(2) bekezdései alapján tájékoztatást kértem az Otthonok vezetőitől, valamint a fenntartóktól, így a Pesti Úti Idősek Otthona esetében megkerestem Budapest Főváros Önkormányzatát, Budapest Főváros Kormányhivatalát, és tájékoztatást kértem az Integrált Jogvédelmi Szolgálatot vezető jogvédelmi biztostól a területileg illetékes ellátottjogi képviselő tapasztalataival összefüggésben.

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról (a továbbiakban: Ajbt.)

- 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: Sznyr.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (a továbbiakban: SzCsM r.)
- A fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet (a továbbiakban: NM r.)

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, az állam objektív életvédelmi kötelezettsége [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 rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”*];
- A testi és lelki egészséghez való jog [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdés: *„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”*]
- A személyes szabadsághoz való jog [Alaptörvény IV. cikk: *„Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.”* *„Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. [...]”*]

A megállapított tényállás

Az idősotthonok vezetőitől és fenntartóitól tájékoztatást kértem a vírus megjelenésének – amennyiben már megjelent az intézményben, terjedésének – megakadályozása érdekében tett intézkedéseiről, különös figyelemmel az intézmény vezetőjének a COVID-19 járványhelyzettel összefüggő, és a fenntartó felé megtett jelzéseire, a lakókat érintő egészségügyi ellátás biztosítására, a védőeszközök beszerzésére, illetve a rendelkezésre állásra. Információkat kértem továbbá az izoláció megvalósításának lehetőségeiről, annak körülményeiről, a lakók és hozzátartozóik tájékoztatásának mechanizmusáról, valamint a további fertőzések megelőzését célzó intézkedésekről.

Ugyancsak tájékoztatást kértem az intézmények dolgozóinak védelmét biztosító járványügyi kötelezettségek teljesüléséről.

Mindenekelőtt szükséges kiemelni, hogy az SzCsM rendelet 6. § (11) bekezdése szerint az alap- és a szakellátást biztosító intézményekben az ellátást igénybe vevőkkel közvetlenül foglalkozó személyek részére szükség esetén *védőruhát is kell biztosítani*. Az ellátást igénybe vevőkkel közvetlenül foglalkozó személyek alatt a 257/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet² 2. számú mellékletének I. „Ágazatspecifikus munkakörök a szociális területen” cím alatt megjelölt munkakörökben foglalkoztatottakat kell érteni. Ebbe a körbe tartoznak a szociális szolgáltatás keretében az ellátottak gyógyítását, ápolását, foglalkoztatását, fejlesztését, ellátását, gondozását, szociális segítségét közvetlenül szolgáló felsőfokú, illetve nem felsőfokú végzettséghez kötött munkakörök.

A munkavállalók munkahelyen történő egyéni védőeszköz használatának minimális biztonsági és egészségvédelmi követelményeiről szóló 65/1999. (XII. 22.) EüM rendelet 3. § (1) bekezdése szerint amennyiben megelőző műszaki, illetve szervezési intézkedésekkel az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés nem valósítható meg, a kockázatok egészséget nem veszélyeztető mértékűre csökkentése érdekében *a munkáltató; a munkavállalókat a kockázatokkal szemben védelmet nyújtó védőeszközzel látja el és ellenőrzi azok rendeltetésszerű használatát*.

Járványhelyzet esetén a védőeszközök biztosításáról a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet 41. § (4) bek. f) és (5) bek. f) pontjai szerint *a járási hivatal, illetve a kormányhivatal gondoskodik a fertőzés megelőzésének, terjedésének leküzdéséhez szükséges anyagokról, eszközökről*.

1.) A Fővárosi Önkormányzat Pesti Úti Idősek Otthona

A Fővárosi Önkormányzat Pesti Úti Idősek Otthona (a továbbiakban: Pesti úti Otthon) hazánk egyik, és Budapest legnagyobb férőhelyszámú bentlakásos szociális intézménye. Az otthon 544 fő férőhelyen nyújt ellátást, 526 férőhelyen idősek otthona, 18 férőhelyen idősek gondozóháza (átmeneti ellátás) szolgáltatást biztosít. Az épület 5 szintes, melyben 6 gondozási egység működik. Az otthon saját főzőkonyhával, mosodával rendelkezik, lakói 2-3-4 ágyas szobákban kapnak elhelyezést. 2019. májusi ellátotti adatok szerint az idősek otthonában a női ellátottak átlagéletkora 80,01, a férfi ellátottak átlagéletkora 72,37 év volt. A gondozottak egészségi állapotát tekintve nagyon sok az alapbetegségekkel rendelkező idős korcsoportú beteg.

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem az Otthon vezetőjétől (a továbbiakban: *intézményvezető*), valamint Budapest Főváros főpolgármesterétől (a továbbiakban: *fenntartó*). Megkerestem továbbá Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: *BFKH*) kormány megbízottját, aki tájékoztatott a Népegészségügyi Főosztály, valamint az illetékes X. Kerületi Hivatal Népegészségügyi Osztálya (a továbbiakban: *Hivatal*) által a veszélyhelyzet során megtett intézkedésekről. Tájékoztatást kaptam továbbá BFKH Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya (a továbbiakban: *működést engedélyező hatóság*) által megtett intézkedésekről, valamint az Integrált Jogvédelmi Szolgálatot vezető jogvédelmi biztos is informált az illetékes ellátottjogi képviselő veszélyhelyzet alatti tevékenységéről, tapasztalatairól az Otthonnal kapcsolatban. A vizsgálatot a fenti szervek által megküldött iratanyag alapján folytattam le.

Figyelemmel arra, hogy a Pesti Úti Otthon működése jelentős problémákat vetett fel, mely erőteljes szakmai és sajtó visszhangot is kapott, jelentésemben igyekeztem átfogó képet adni az Otthonban folyó gondozási tevékenységről, ismertetve az intézmény felkészülési időszakban végzett tevékenységét, valamint a járványhelyzet idején megtett intézkedéseket.

² A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a szociális, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban történő végrehajtásáról szóló 257/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet

1. A 2019. évi népegészségügyi ellenőrzések tapasztalatai röviden

A Hivatal népegészségügyi szakmai szempontból kiemelt intézménynek tekinti az Otthont, így évente több ellenőrzést folytat le az intézményben. A hatóság több, 2019-es ellenőrzéstapasztalatairól számolt be, ezek megállapításai röviden összefoglalva: az intézményben egy arra irányuló célvizsgálat megállapította, hogy rühesség nem fordult elő.

A háziorvosi és szakorvosi ellátás az előírásoknak megfelelően biztosított volt az ellenőrzések során, minden dolgozó érvényes orvosi alkalmassági vizsgálatral rendelkezett, a szakmai protokollok rendelkezésre álltak, kidolgozottak voltak. Az egészségügyi igazgatási, kórházhigiénés, valamint táplálkozás-egészségügyi ellenőrzések hiányosságot nem tártak fel.

Járványos megbetegedés nem fordult elő. *A szociális intézmény tárgyi feltételei biztosítottak, a személyi feltételek tekintetében továbbra is létszámhiány volt a szakdolgozók vonatkozásában. Folyamatosan hirdetik az üres álláshelyeket, valamint bérnövéreket is fogadtak, de továbbra sem biztosítottak a személyi feltételek.*

Komplex higiénés oktatást évente egyszer, valamint új belépő esetén tartanak, melyet orvos és diplomás ápoló végez, a kézhigiéné helyes gyakorlatára vonatkozó írásos protokollal rendelkeznek. A megbízottsági szempontok közül a kézhigiénére nagy hangsúlyt fektetnek. Az intézmény vezetőjeként a vezetőápoló jó példát mutat a kézhigiéné szabályok betartása érdekében. Az intézmény rendelkezik MRSA és Clostridium difficile pozitív ápolók ellátására vonatkozó eljárásrenddel. Az intézményben egyéb multirezisztens kórokozó okozta fertőzés az elmúlt évben (2018) nem fordult elő.

Az Otthonban minőségügyi dokumentumok (szabályzatok/protokollok/munkautasítások) rendelkezésre állnak az inféktiókontroll témakörében (fertőzések megelőzése, védőeszközök használata, biztonságos injekciózás, takarítás).

Az Otthon dokumentált oktatást biztosított a dolgozói számára a kézhigiéné és az egyéb inféktiókontroll témakörben. A dokumentált oktatás témái: járványos megbetegedések és fertőzések megelőzése, védőeszközök használata, biztonságos injekciózás témakörben.

Védőkesztyűt (egyszer használatos eldobható), textil védőruhát, műanyag védőkötényt, egyszer használatos orr-szájmaszkot minden ápolási tevékenységhez használnak. A védőszemüveget légúti fertőzés/járvány esetén, védőlábbelit csak bizonyos ápolási tevékenységnél alkalmaznak.

Az Otthonban végeznek inféktiókontroll tevékenységet. Az inféktiókontroll tevékenységet végző szakember végzettsége diplomás ápoló, aki teljes munkaidejében (8.00-16.00) dolgozik. Az inféktiókontroll tevékenységet végző szakember az intézmény saját alkalmazottja. Az Otthonban volt éves inféktiókontroll munkaterv (surveillance, kézhigiénés tevékenység ellenőrzése, védőoltások menedzselése) az elmúlt évben.

A Hivatal a 2019. évben tartott hatósági ellenőrzések során közegészségügyi hiányosságot nem tapasztalt. Az egészségügyi igazgatás szakterület vonatkozásában évek óta dokumentált az egészségügyi szakdolgozók tekintetében a létszámhiány. Az ellátottak létszáma folyamatosan magas, az Otthon állandóan telt létszámmal, 100% férőhely kihasználtsággal működött. A gondozottak egészségi állapotát tekintve nagyon sok az alapbetegségekkel rendelkező idős korcsoportú beteg. A gondozottakat általában 4 ágyas lakószobákban helyezték el az Otthonban, ahol közösek a szociális helyiségek (fürdőszobák, WC-k, mozgáskorlátozott WC-k), ez alól a 4. emeleti részleg kivétel, mely lakószobák saját fürdőszobával, WC-vel rendelkeznek.

Az ellátottak többsége többféle gyógyszert szed. Hosszú évek óta hatalmas mennyiségű a gyógyszerkészlet (saját gyógyszeradagoló helyiséggel rendelkeznek, külön gyógyszerügyi asszisztensek adagolják a gyógyszereket). Az intézményi költségvetés nagyon magas finansziális részét elsősorban a nagy gyógyszer költség teszi ki. Évek óta növekszik a fekvő betegek száma, folyamatosan emelkedik a szakápolást igénylő betegek száma.

Az egészségügyi ellátás, az orvosi és szakorvosi jelenlét biztosított volt.

Az egészségügyi alapellátás: 1 fő főállású alkalmazott (intézményi orvos) belgyógyász szakorvos dolgozott heti 32 órában, valamint megbízási szerződéssel egy egészségügyi szolgáltató kft-t képviselő háziorvos és a vele együttműködési vállalkozási szerződésben álló 5 felnőtt háziorvos napi 4-4 órában dolgoztak tervezett napi beosztásuk szerint (minden nap másik háziorvos volt beosztva).

2. A járványra való felkészülés időszaka, megelőző intézkedések

Az intézményvezető³ és a fenntartó Fővárosi Önkormányzat tájékoztatása szerint a járvány megjelenése előtt az alábbi intézkedések történtek:

A fenntartó már 2020. március 11., a veszélyhelyzet kihirdetése előtt tett intézkedéseket a fenntartásában működő idősotthonok, így az Otthon járványhelyzetre történő felkészülése és a szükséges védőeszközök biztosításának érdekében. A fenntartó részéről az Otthon szakmai felügyeletét ellátó Kulturális, Turisztikai, Sport, Köznevelési és Szociálpolitikai Főosztály (továbbiakban szakmai főosztály) már 2020. február 26-án, körlevélben kérte a Fővárosi Önkormányzat fenntartásában lévő 11 idősek otthona vezetőit, hogy az intézményi válsághelyzetre vonatkozó tervüket aktualizálják, készüljenek fel a végrehajtásra, illetve intézkedjenek a szükséges védőfelszerelések beszerzéséről, a megtett intézkedésekről pedig adjanak tájékoztatást. Ettől kezdve heti, majd a veszélyhelyzet kihirdetése után gyakoribb tájékoztatás és adatszolgáltatás-kérések alapján monitorozta az intézményi helyzetet, mind az ellátottakra, mind a dolgozókra vonatkozóan, beleértve a védőfelszereléssel való ellátottságot, a megtett intézkedéseket, a fertőzöttség gyanújának kezelését, majd a fertőzöttek számát, a megfelelő izoláció kialakítását. A fenntartott intézményekben, így az Otthonban is a fenntartó biztosította minden, a védekezéshez szükséges költség fedezetét, így a védőfelszerelések beszerzéséhez szükséges fedezet is rendelkezésre állt. A Fővárosi Önkormányzat maga is folytatott beszerzéseket, amelyek sikere esetén az intézményektől beérkezett igények teljesítése megtörtént.

A tájékoztatás szerint a szakmai főosztály intézményi körlevelekben folyamatosan tájékoztatást nyújtott az intézményeknek az országos tisztifőorvos szociális intézményekben alkalmazott pandémiás eljárásrendjeiről, az ágazati miniszter által kiadott útmutatókról, az izolációs szabályokról, a dolgozók és ellátottak védelmében a megtett intézkedésekről pedig rendszeresen kérte az Otthon tájékoztatását. A védőfelszerelések beszerzését elősegítendő, rendszeresen küldött beszerzési ajánlatokat, önkéntes felajánlásokat is az intézmények részére, valamint rendelkezésre állt ingyenes pszichológiai tanácsadási lehetőség is a mentálhigiéne megőrzése céljából. A fenntartó folyamatos erőfeszítéseket tett a szükséges tesztek beszerzése érdekében, és 2020. április 3-tól, amikortól ez lehetségessé vált, lényegében folyamatosan gondoskodott az idősotthonokban, így az Otthonban is az ellátottak és a munkavállalók szűréséről, hogy a pozitív teszteredményű lakók és dolgozók azonnali izolálásával csökkenthető legyen a fertőzés terjedése.

³ A Pesti Úti Idősek Otthona tájékoztatást nyújtó intézményvezetője 2020 májusában kérte felmentését, és 2020. május 31-ével távozott az intézményvezetői pozícióból.

Az Otthonban február végén összeállították a „COVID-19 megbetegedések járványügyi helyzete miatt megtett előzetes intézkedések” c. dokumentumot, melyet megküldtek a szakmai főosztálynak.

Megtörtént a lakók és a dolgozók tájékoztatása a magyarországi járványhelyzetről, a betegség tüneteiről, a megelőzés lehetséges eszközeiről, az Otthon terápiás munkatársai felkészültek az ellátottak pszichés támogatására, illetve a higiénés szabályok betartásának fontosságát érintő folyamatos oktatásra (szobaközösségeken belüli oktatások és tájékoztató anyagok készítése a faliújságokra).

Áttekintették, hogy a dolgozók az érintett időszakban jártak-e külföldön a fertőzött területeken, pontosították az egészségügyi dolgozók és a vezetők elérhetőségeit.

Az Otthon bejáratánál, folyosókon és az étteremnél kézfertőtlenítő készülékeket helyeztek ki tájékoztató táblával a lakók, látogatók és a dolgozók részére is, elsőrendű feladat volt a kórokozó bekerülésének megakadályozása. Feltöltötték a tartós élelmiszerkészletet (3 napos) és beszerezték a folyadékpótláshoz szükséges italokat.

Felülvizsgálták és aktualizálták a sürgősségi gyógyszerkészletet, intézkedtek a tartalék gyógyszerkészlet és immunerősítő szerek, valamint a szükséges gyógyászati segédanyagok, egészségügyi és szakmai anyagok beszerzése iránt.

Felmérték és megkísérelték beszerezni a szükséges védőfelszereléseket (FFP3 és FFP2 maszk, kesztyű és védőruházat/izolációs overall), fertőtlenítőszeret, megnövelt mennyiségű takarító/tisztító- és mosószereket.

A közösségi helyiségekben, be- és kijáratoknál, öltözőkben, nővérszobákban, fürdőekben, büfében, társalgókban és éttermekben kézfertőtlenítőket helyeztek ki – folyamatos utántöltésük biztosításával.

Az intézményvezető tájékoztatása szerint 2020. március 2-án jóváhagyták – az Országos Pandémiás Terv iránymutatásait követve – az Otthon veszélyhelyzeti intézkedési tervét – „Intézkedési Terv a súlyos akut légúti tünetegyüttest okozó koronavírus járvány esetére” –, valamint megtörtént az intézményvezető ápoló írásban történő kijelölése mint infektókontroll, valamint a COVID-19 ápolási feladatok oktatásáért felelős személy.

Megkezdődött az Otthon dolgozóinak feladat-specifikus felkészítése: ettől a naptól kezdve jelenléti ívekkel dokumentáltan oktatták az Otthon COVID-19 Intézkedési Tervét, az országos tisztifőorvos szociális intézményekben alkalmazott pandémiás eljárásrendjeit és a minisztériumi útmutatókat, az izolációs szabályokat és az Otthon Infektókontroll Kézikönyvének szabályait.

Az épület és minden gondozási egység bejáratánál és egyéb forgalmas helyein plakátokat helyeztek el a kézfertőtlenítés fontosságára vonatkozóan, valamint a légúti fertőzés tüneteivel rendelkező betegekre vonatkozó ajánlásokkal.

Az osztályvezető ápolók és mentálhigiénés munkatársak folyamatosan oktatták a lakókat a légzési higiénére és a köhögési etiketre, a fertőző források kontrolljával kapcsolatos intézkedések fontosságára, amelyek alkalmazásával megelőzhető a cseppfertőzéssel terjedő kórokozók terjedése a közösségen belül.

2020. március 9-én (hétfőn) 6 órától látogatási tilalmat rendeltek el az országos tisztifőorvos határozata alapján (a lakók és a hozzátartozók/látogatók tájékoztatására az Otthon területén hirdetményeken függesztették ki, naponta többször bemondták az otthonrádióban és megjelenítették a zárláncú tv-hálózaton, valamint az Otthon honlapján is feltüntették).

Az intézkedésekről jelentésben tájékoztatták a Fővárosi Koronavírus Operatív Törzset és a főpolgármestert.

A dolgozói létszámihiány átmeneti kezelésére 10 fő bérnővér (szintenként 2-2 fő) 750 órás (3 hétre) foglalkoztatására kötöttek szerződést.

A vezetők számára megteremtették az otthoni munkavégzés informatikai feltételeit, továbbá gondozottjaik azon hozzátartozói részére, akik e-mail címmel rendelkeztek, tájékoztatást küldtek ki az Otthonban bevezetett járványügyi intézkedések tartalmáról és a kapcsolattartás módjáról.

A rendkívüli helyzetre tekintettel újabb oktatást tartottak a dolgozók és a lakók számára lakógyűlés és ösztöndolgozói értekezlet keretében.

Naponta kétszer mérték az Otthon dolgozóinak testhőmérsékletét, láz észlelése esetén a háziorvoshoz irányították a beteget, rendszeresen jelentésben tájékoztatták a megalakult Fővárosi Koronavírus Operatív Törzs és a fenntartó szakmai főosztályát az aznapi intézkedésekről, a dolgozói létszámhelyzetről és az addig megtett megelőző intézkedések költségvetési kiadásairól.

Intézkedtek a dolgozók számára elérhető védőfelszerelés biztosításáról, valamint a dolgozók biztonságos bejárása érdekében irányjáratokat szerveztek intézményi gépjárművek vagy egyes dolgozók gépjárműveinek tárgyi igénybevételével – útiköltség térítés mellett.

Az országos tisztifőorvos valamennyi bentlakásos intézményben 2020. március 17-én 6 órától kijárási tilalmat és felvételi zárlatot rendelt el. Az Otthon lakóit és a hozzátartozókat/látogatókat hirdetményen keresztül tájékoztatta, valamint naponta többször bemondták az otthonrádióban, és megjelenítették a zárláncú tv-hálózaton, a kapcsolattartás lehetséges formájáról az Otthon honlapján közöltek tájékoztatást. A portaszolgálatot megfelelő utasításokkal látták el.

3. A járványhelyzet lefolyása; az intézmény, a fenntartó és a hatóságok intézkedései kronológiai sorrendben

3.1. A veszélyhelyzetet közvetlenül megelőző, **2020. március 3-án** történt ellenőrzés alkalmával a Hivatal külön vizsgálta, hogy *az Otthon milyen módon készül fel a várható járványügyi eseményekre*. Az ellenőrzés megállapította, hogy az épület 3. emeletén a szociális blokkok részben felújítottak, a lakószobák felszereltsége megfelelő, a hozzájuk kapcsolódó szociális egységek akadálymentesek, a tiszta és szennyezet textília elkülönítése megoldott, a tálaló konyha tiszta, takarított, rendezett, nővérszoba tárgyi felszereltsége megfelelő. A hozzátartozókat plakáttal tájékoztatják, minden gondozási egység előterében alkoholos adagolós kézfertőtlenítő található (használati utasítással), rendeltek egyszer használatos eszközöket (csak sebészi maszk állt rendelkezésre), járványügyi tervet készítettek, az elkülönítésről tudnak gondoskodni. A dokumentáció zárt, rendszeren vezetett. *Hiányosságot nem állapított meg a hatóság.*

2020. március 31-én BFKH XIV. Kerületi Hivatal Népegészségügyi Osztálya értesítette a Hivatalt az Otthon egyik mentálhigiénikusa COVID-19 megbetegedéséről. Az intézményvezető és a fenntartó tájékoztatása szerint a háziorvos ezt követően, ezen a napon tájékoztatta a Hivatalt több COVID-gyanús megbetegedésről, és a megküldte a Hivatal részére a PCR-teszt kérő lapokat, valamint kapcsolatba lépett a Bajcsy-Zsilinszky Kórház sürgősségi és infektológiai részlegének vezetőjével. A járványügyi vizsgálat során a *Hivatal 6 fő munkatárs (munkahelyi kontakt) otthonában történő járványügyi zárlatát rendelte el 2020. április 3-ig*. Tekintettel arra, hogy a fertőzött dolgozó kizárólag a földszinten végzett tevékenységet, az Otthon földszinti részlegére, az ott lakó *64 fő gondozottra vonatkozó járványügyi zárlatot rendelt el, szoba-karantén kialakítással.*

2020. április 1-jén érkezett a Bajcsy-Zsilinszky Kórház és Rendelőintézetből jelzés arról a Hivatal számára, hogy az Otthonból 6 beteget vettek fel pulmonális infekcióra utaló légúti

panaszokkal, valamint arról, hogy további egy főt beszállítottak a kórházba. A felvett betegek közül április 2-ára egy főnek (az intézmény tájékoztatása szerint 2 főnek) COVID-19 pozitív PCR eredménye lett. A háziorvos április 1-jén és 2-án több lakó mintavételezéséről, elkülönítéséről és kórházba utalásáról intézkedett, az intézményvezető pedig segítséget kért azon védőfelszerelések beszerzése érdekében, amelyekkel nem rendelkeztek.

A fenntartó és az intézményvezető tájékoztatása szerint a fertőzés megjelenése után a lakók és dolgozók védelmében számos intézkedés történt. Az otthon Takarítási Csoportja számára többletmunka-végzést rendeltek el, folyamatosan végezték a fertőtlenítő takarítást védőruházatban az elkülönített izolációs szobákban, valamint védőeszközökben a gondozási részlegek szobáiban és az épületek egyéb helyiségeiben. A fertőzésre gyanús lakók elszállítását követően záró fertőtlenítésre került sor. Az elkülönítő helyiségekbe csak a fertőzésre gyanús betegek ellátásában résztvevő dolgozók léphettek be a megfelelő egyéni védőeszközök alkalmazása mellett. Intézkedés történt egyszer használatos eszközök használatára és a nem egyszer használatos eszközök előírás szerinti fertőtlenítésére, sterilizálására. A lakók ellátásában közvetlenül nem érintett és ellátási feladatot nem vállaló dolgozók részére otthoni munkavégzést rendeltek el. A járvány idején a lakók nem használhatták a közösségi helyiségeket, szoba-karanténba kerültek. A fertőzésgyanús lakók ruházatát és textíliáit „fertőző” megjelölésű zsákban gyűjtötték, és az infekciókontroll kézikönyv fertőző textíliák kezelésére vonatkozó előírásai szerint mosták. Rendszeresen bevezették a lakók folyamatos orvosi/egészségügyi felügyeletét, napi kétszeri testhőmérséklet-mérését, az influenzaszerű tüneteket mutató lakók megfigyelését, azonnali elkülönítését.

2020. április 2-án járványügyi ellenőrzést végzett a Hivatal. A jegyzőkönyv szerint a karantén-szobákban elhelyezetteket 2 hétig figyelik meg, az érvényben lévő eljárásrendben előírt védőfelszerelésben és védőeszközökben látják el és a legmagasabb infekciókontroll szabályzat szerint gondozzák őket. A Bajcsy-Zsilinszky Kórházba beszállított betegek közül 5 fő igazolt COVID-19-pozitív lett. A kidolgozott pandémia tervet frissítik az aktuális helyzetre. Az ágy melletti dolgozók minden reggel FFP2 maszkot kaptak, akinek munka közben elszakadna, újat adnak. Egyszer használatos védőköpeny és mosható köpeny van rajtuk. A közvetlen betegellátásban nem dolgozó személyzetnek és a tünetes lakóknak sebészi szájmasczkjuk van. Korlátlan számban biztosított minden munkafolyamathoz külön gumikesztyű és alkoholos kézfertőtlenítő szer. A takarítást saját személyzet végzi szigorúbb szabályok betartásával.

A Hivatal munkatársai ellenőrizték a karantén-szobák megfelelőségét a járványügyi elkülönítés kivitelezésére. Kitértek a védőeszközök megfelelő és kötelező használatára, valamint az alkoholos kézfertőtlenítő szerek minden közös helyiségben történt kihelyezésére és használatára is. Kiemelten felhívták a szakdolgozók figyelmét az infekciókontroll szakma szabályai szerinti szigorú betartására, a betegségről, a tünetek felismeréséről és a járványügyi megbetegedések kezeléséről szóló oktatáson való részvételre. Figyelmeztették a dolgozókat a személyi higiénia kiemelt fontosságára. Felszólították az Otthont, hogy vészforgatókönyvet dolgozzanak ki arra az esetre, ha a dolgozók és az ellátottak SARS-CoV2 tesztje pozitív lesz, hogy az elkülönítésüket biztosítani tudják.

Az intézmény orvosa 13 fő kórházba szállításáról hozott döntést, elszállításuk a kórház kapacitásától függött (ahol ekkor 3 szabad hely volt). A betegek ellátását az elszállításukig az Otthonban biztosították. Ezt követően további 8 fő koronavírus gyanús beteget szállítottak kórházba. Az intézményvezető szerint a minimális dolgozói létszám aznap – tehát április 2-án – biztosított volt.

A Hivatal az Otthont – annak valamennyi gondozottjára kiterjedően (527 gondozott) – járványügyi zárlat alá helyezte.

Ugyancsak április 2-án az Otthon arról tájékoztatta a Hivatalt, hogy az intézmény orvosa – aki egyben az ellátási kötelezettséggel rendelkező háziorvos (továbbiakban: *Háziorvos*) is –

nem jelent meg az Otthonban, telefonhívásra nem reagál. Az orvosi ellátásra az Otthonnak a Házidoktor-17 Kft.-vel van szerződése (a továbbiakban: Kft.). **Ebben a Kft.-ben korábban összesen 4 orvos dolgozott, akik a feladatot a COVID-19 járvány miatt személyesen nem akarták ellátni.** Az Otthon főállású belgyógyásza 2020. március 31-ével felmondott, ezt megelőzően azonban utoljára március 20-án dolgozott (ekkor még nem talált tünetes betegeket), majd házastársa, a Háziorvos helyettese is felbontotta alvállalkozói szerződését a Kft.-vel. Ő március 23-án és március 30-án vizsgálta meg személyesen a betegeket. Az iratanyagban szereplő tájékoztatás szerint úgy nyilatkozott, hogy akkor már sok bronchitises beteg volt, de nem merült fel benne a COVID-19 betegség gyanúja, mivel látogatási és kijárási korlátozás volt érvényben, és a kórházból visszaérkező betegeket elkülönítették.

Az Otthon gondozottjainak felnőtt háziorvosi ellátására a Kft. rendelkezik működési engedéllyel. A Hivatal telefonon felszólította a Háziorvost az Otthon lakóinak személyes ellátására, aki azt nyilatkozta, hogy telefonos távkonzultációt folytat fél óránként a főnővérekkel a betegek egészségi állapotának változásáról, és szükség szerint kórházi beutalásukról gondoskodik.

A Hivatal a Háziorvos nyilatkozatát nem fogadta el, ezért *azonnali végrehajtás elrendelése mellett kötelezte a Háziorvost, hogy személyesen vegyen részt a betegellátásban és a COVID-19 megbetegedések kivizsgálása érdekében a szűrővizsgálatok kivitelezésében.*

Az intézményvezető jelezte védőeszköz igényét a fenntartónak.

A Hivatal április 2-án soron kívül tájékoztatta BFKH Népegészségügyi Főosztályát az Otthonban történő halmozódásokról, melyben jelezték a fővárosi és megyei tisztifőorvos felé, hogy *a továbbiakban nagyszámú tömeges megbetegedés várható, és a betegek elkülönítése és ellátása az Otthonban nem megoldott. Kérték a közreműködését a probléma Operatív Törzs és az országos tisztifőorvos felé történő továbbításában, valamint a COVID-19-gyanús betegek kórházi elhelyezéséhez.*⁴

Ugyanezen napon Budapest főjegyzője azt a tájékoztatást adta a Hivatalnak, hogy a Fővárosi Önkormányzat magánlaboratóriumi szolgáltatójánál 200 fő tesztelését rendelte meg, a mintavételre 2020. április 3-án kerül sor és a Háziorvos fogja elvégezni.

2020. április 3-án a Hivatal munkatársai ismételten célellenőrzést végeztek az Otthonban, és kihelyezték a piros és sárga színű öntapadós járványügyi megfigyelést jelző matricákat. Ismételten felhívták a figyelmet az infekciókontroll szigorú betartására. Megállapították, hogy az Otthonban 200 fő SARS-CoV-2 vírus kimutatására szolgáló orr és garat váladék mintavételezés történt PCR vizsgálatra a Háziorvos közreműködésével, melyből 19 lakó és 12 dolgozó tesztje lett pozitív.

2020. április 4-én BFKH Népegészségügyi Főosztálya az Otthon részére kiszállított és átadott 200 db FFP maszkot, 20 liter felület- és 20 liter bőrfertőtlenítő folyadékot. A Hivatal napi jelentési kötelezettséget rendelt el az Otthonnak. A Háziorvos jelezte, hogy az OMSZ kizárólag abban az esetben hajlandó elvinni a betegeket kórházi kezelés céljából, ha a háziorvos gondoskodik arról, hogy a fekvőbeteg intézmény befogadja a betegeket. A Bajcsy-Zsilinszky Kórház kapacitáshiánya miatt több beteget nem tudott fogadni, ezért a mentők az Otthonból

⁴ Az iratanyagban található hatóságok közti hivatalos tájékoztatás szerint március 31-ig (ekkor derült ki a mentálhigiénés gondozó fertőzöttsége) úgy ítélték meg az orvosok, hogy a betegek nem COVID-19 esetek, mert véleményük szerint nem feleltek meg az aktuális esetdefiníciónak (a kezdeti időszakban – március végén – egyik betegnél sem volt jelen a köhögés, láz, nehézlégzés tünetek közül legalább 2 tünet és külföldről hazaérkező látogatóval sem találkoztak). Elmondásuk szerint a diagnózis felállítása során a látogatási tilalom és az elhúzódnó influenzajárvány miatt nem gondoltak az új koronavírus fertőzésre, egyéb bakteriális és virális légúti fertőzések fennállását valószínűsítették. Háziorvos 2020. március 31-én kérte először COVID-19 vizsgálat elvégését az OMSZ-től 13 fő részére. A kért PCR vizsgálatot viszont 1 hetes késéssel végezte el az OMSZ, mire a mintavevő egység megérkezett a következő hétre, több lakó már kórházba került.

nem vitték el a lakókat a kórházba. A fentiek miatt a kerületi tisztifőorvos telefonon felhívta a fővárosi és megyei tisztifőorvost, majd az NNK Egészségügyi Igazgatási Főosztályát, kérve, hogy jelezzék az Otthonban várhatóan felmerülő súlyos problémákat az országos tisztifőorvos felé is. E napon nem tartózkodott orvos az intézményben.

2020. április 5-én a megkeresett NNK Egészségügyi Igazgatási Főosztálya arról adott tájékoztatást, hogy szükséges a súlyos betegek kórházba szállítása, ezért leegyeztette az OMSZ vezetőjével, hogy ha a Bajcsy-Zsilinszky Kórház nem tudja fogadni a betegeket, vigyék őket más kórházakba. *Az enyhe és középsúlyos állapotú betegek kezelését az Otthonban kell megoldani.*

A Hivatal ismételten sürgős tájékoztatást adott a fővárosi és megyei tisztifőorvosnak az Otthonban zajló eseményekről, telefonos és írásos jelentés formájában is, melyhez a tünetes betegek nyomon követésére táblázatot és járványgörbét szerkesztettek, hogy felhívják a figyelmet a járvány gyors terjedésére. *A tájékoztatásban jelezték, hogy az Otthon nagy létszámban lát el magas kockázatú csoportba tartozó időseket, az intézményvezető főnövér nyilatkozata szerint „ezt a helyzetet nem tudják egyedül megoldani, a főállású belgyógyász szakorvos felmondott, a háziorvos nem együttműködő. A válságkezeléshez külön szakember vagy orvoscsapat, katasztrófa orvoslásban jártas, gyakorlott orvosi segítség kell.”*

2020. április 3. és április 6. közötti időszakban 4 alkalommal érkezett bejelentés a Hivatalhoz az ügyeleti ellátást biztosító szolgáltató tevékenységére vonatkozóan, miszerint az ügyelet biztosítása során nem tesz eleget a halottvizsgálattal összefüggő feladatainak. 2020. április 8-án a Hivatal határozatban kötelezte a szolgáltatót feladatainak elvégzésére.

2020. április 6-án ismételt ellenőrzés keretében intézkedett a Hivatal a tünetes betegek elkülönítéséről, valamint ellenőrizték az infekciókontroll szabályok betartását. *Közegészségügyi hiányosság nem merült fel,* azonban megállapították, hogy Háziorvos nem tartózkodik az intézményben, így *április 7-én ismételten kötelezték őt, hogy személyesen lássa el a feladatait.* A Háziorvos 2020. április 8-án megjelent az Otthonban és ellátta az intézményi orvosi feladatait (Az iratanyag szerint ez időszokban több e-mail váltás történt a Háziorvos és a Kormányhivatal között, melyekben a Háziorvos jelezte, hogy szakmai segítségre van szüksége kollégái kiesése miatt.).

2020. április 6-án az intézményvezető e-mailben kért segítséget a BFKH-tól és a Hivataltól, hivatkozva a Hivatal ellenőrzési jegyzőkönyvére, mely szerint *az orvosi ellátás nem biztosított, a dolgozók a szoba-karantén fenntartásához szükséges speciális egyszer használatos védőruházattal nem rendelkeznek.* Jelezte ezt a Humán Területek Főpolgármester-helyettesének és a szakmai főosztály vezetőjének is.

2020. április 8-án az országos tisztifőorvos utasítására 300 fő lakótól vett orr-garatváladék mintát az OMSZ PCR vizsgálatra. A BFKH Népegészségügyi Főosztálya 100, majd 150 db VTM (Vírus-Transzport-Médium) csövet szállított ki az otthon lakói és dolgozói mintavételezéséhez.

2020. április 9-én a Hivatal járványügyi vizsgálatot végzett, melyen az országos tisztifőorvos is részt vett. A jegyzőkönyvben olvasható, hogy a dolgozók az ápolási feladatok ellátását védőfelszerelésben végzik („FFP2 maszk, gumikesztyű, védőszemüveg, védősapka, védőruha, FFP1, FFP3, sebészi maszk áll rendelkezésre”). Kézfertőtlenítő szer minden részlegen rendelkezésre áll. A takarítás rendszerességét fokozták, naponta többször fertőtlenítik a közös helyiségeket, sűrűn érintett felületeket, a kórházból visszaérkező betegeket elkülönítik. Az ellenőrzés során találtak *egy lejárt szavatosságú kézfertőtlenítő szert,* amit az intézményvezető

ápoló azonnal eltávolított. Felhívták az intézményvezető figyelmét, hogy a jövőben fokozott figyelemmel járjon el a fertőtlenítőszeres felhasználhatósági idejének nyomon követésében.

Az országos tisztifőorvos utasítására az OMSZ megkezdte az április 8-án levett mintázás eredményeként 126 fő pozitív teszttel rendelkező személy átszállítását az Országos Korányi Pulmonológiai Intézetbe.

További 200 fő lakótól és 25 dolgozótól történt mintavétel (ebből 54 fő gondozott és 2 fő dolgozó lett pozitív, a gondozottakat kórházba szállították). A kórházba szállított lakók részére az otthon intézkedett személyes holmijuk, ruháik, tisztálkodó szerek odaszállításáról.

Az országos tisztifőorvos kiadta 19244-1/2020/OTF. számú határozatát az intézmény folyamatos orvosi ellátásáról (további helyettesítő orvos alkalmazása szükséges), az infektókontroll szabályok betartásáról, oktatásáról, a fertőtlenítéshez használt biocid termékek tárolásáról és felhasználásáról.

2020. április 11-én a Hivatal az országos tisztifőorvos határozata végrehajtásának ellenőrzése érdekében végzett vizsgálatot, valamint eljuttatott 500 db sebészi maszkot, gumikesztyűt és 20x2 liter fertőtlenítő folyadékot az Otthon részére. Az Otthon megfelelően biztosította a szobakarantént, valamennyi dolgozó védőeszközt visel. *A jegyzőkönyvben olvasható, hogy az intézményvezető 2020. április 6-án írásban jelezte a fenntartó, az Operatív Törzs, a BFKH felé, hogy sem orvosi ellátás, sem védőeszköz nem áll rendelkezésre. A fenntartó azonnali intézkedésként 2800 db sebészi szájmazskot, 2000 db gumikesztyűt és 2x20 liter fertőtlenítőt biztosított az Otthon részére. BFKH szintén azonnali intézkedésként 100 db sebészi maszkot, 500 db kesztyűt és 2x20 liter fertőtlenítő folyadékot juttatott el az Otthonba. A fenntartó továbbá anyagi eszközöket is biztosított további egyéni védőfelszerelések beszerzésére. A jegyzőkönyv rögzíti azt is, hogy 2020. április 9-én az Operatív Törzs döntése alapján az Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság 2500 db orvosi maszkot és 4750 kesztyűt biztosított. A vizsgálat hiányosságot nem tárt fel.*

2020. április 12-én az országos tisztifőorvos rendelkezése a Magyar Honvédség Petőfi Sándor Vegyvédelmi Zászlóalj katonái megkezdtek az Otthon közterületeinek, épületeinek, helyiségeinek és belső légtereinek teljes körű fertőtlenítését. Az épületben tartózkodó lakók fertőtlenítéstől elzárt területen történő elhelyezése az izolációs szabályoknak megfelelően történt.

Az Otthon lakóinak orvosi ellátását végző Háziorvost az ő háziórvosa, COVID-19 fertőzésre gyanús betegként jelentette be a Hivatal felé. Az aktuális eljárásrendnek megfelelően, *a megbetegedés gyanúja miatt 14 napos otthoni járványügyi zárlat alá helyezték, így nem tudta ellátni személyesen kötelezettségeit.*

A Bajcsy-Zsilinszky Kórház és Rendelőintézet által április 11-től segítségképpen nyújtott önkéntes orvosi ellátás (1 fő rezidens és 1 fő orvostanhallgató) nem volt elegendő a háziórvos otthoni járványügyi zárlata alatti időszakban, mivel az önkéntesek nem rendelkeztek szakorvosi végzettséggel, és kizárólag szakorvos felügyelete mellett végezhettek tevékenységüket.

A Hivatal ezen a napon kiadott határozattal kötelezte a Kft-t, hogy a Háziorvos helyett az őt helyettesítő orvosok személyesen vegyenek részt a betegellátásban háziórvosi ellátás nyújtásával és napi rendelés biztosításával. (Minden orvos kollegával, aki a Kft-vel alvállalkozói szerződésben volt és dolgozott az Otthonban, telefonon egyeztettek, hogy ki tud részt venni a helyettesítésben. Senki nem vállalta, hogy személyesen egészségügyi szolgáltatást végezzen. A Kft-vel szerződéses jogviszonyban lévő háziórvosoktól kérték, hogy a szerződésüket küldjék meg a Népegészségügyi Osztály részére.)

2020. április 13-án az Otthon intézményvezetőjének tájékoztatása szerint a lakók orvosi ellátását a Háziorvos helyett – e naptól – másik háziorvos (a továbbiakban: Háziorvos2) látja el heti 20 órában, aki e napon megjelent az intézményben. A Háziorvos a járványügyi zárlat letelte után második orvosként fog mellette dolgozni. Háziorvos2 munkáját április 15-ig segítette az 1 fő önkéntes rezidens és orvostanhallgató. Időközben a Háziorvos tesztje negatív lett, járványügyi zárlat idején otthonából telefonon rendelt.

Az intézményvezető tájékoztatást adott a fenntartó részére a védőfelszerelés készletről, majd jelezte védőeszköz igényét. Április 15-én segítséget kért a szakmai főosztálytól, mert a *Károlyi Sándor Kórház 40 beteg befogadását (intézményi elhelyezését) kérte az Otthontól.*

2020. április 16-án ismételt ellenőrzést végzett a Hivatal, *közérdekű bejelentésre.* A bejelentő kifogásolta, hogy hozzátartozóját a fertőtlenítés után olyan szobában helyezték el, ahol szobatársait utóbb légúti tünetekkel kórházba szállítottak. A bejelentésben az ellenőrzés lefolytatásáig nem adták meg a panaszos hozzátartozójának nevét, ugyanakkor a feltételezett szobatársak COVID-19 fertőzésre irányuló mintavételezését elvégezték, a panaszost a Hivatal tájékoztatta.

A kórházból visszaérkező lakók visszafogadására izolációs (karantén) részleget alakítottak ki (*az otthon saját dolgozói végezték el az átalakítást: falat zártak, és az új falon ajtót építettek ki).*

2020. április 19-én ismételt helyszíni járványügyi ellenőrzést tartott a Hivatal az Otthonban, mely során azt vizsgálták, hogy – az alaprajzokon feltüntetve a szobaszám és lakók neve szerint – hogyan és milyen mértékben valósult meg a lakók szintenkénti elhelyezése, elkülönítése a fertőtlenítés után. A 4. emelet D részlegén a kórházból visszaérkező, egy negatív eredménnyel rendelkező gondozottak elhelyezésére létesült karantén-részleg. A jegyzőkönyv tartalmazza, hogy a 4. emelet C részlegén lakó 17 fő április 8-9-én levett mintája megsérült vagy nem megfelelő sejtes elemet tartalmazott. A fertőtlenítés után a lakók saját szobáikba mehettek vissza. A Háziorvos2 az ellenőrzés időpontjában az Otthonban volt és vizitált. *Az ellenőrzés hiányosságát nem tárt fel.*

Az OMSZ 16 munkatársa az Otthonban (az intézményvezető tájékoztatása szerint 267 fő, a Hivatal adatai szerint 282 fő) ellátottól és a jelenlevő (az intézményvezető tájékoztatása szerint 40, a Hivatal adatai szerint 45 fő) dolgozótól garatváladék mintát vett, melyet szintén az aznapi helyszíni szemle keretében ellenőrzött a hatóság. Ez április 20-án (az intézményvezető tájékoztatása szerint 58, a Hivatal adatai alapján: 61 fő) gondozottnál és 4 fő dolgozónál pozitív eredményt hozott, a Hivatal előírta a pozitív gondozottak elkülönítését. A dolgozók önkéntes karanténba vonultak.

2020. április 21-től a BFKH kormány megbízottjának utasítása szerint *naponta kétszer* kell helyszíni szemlét tartani az Otthonban, és rögzíteni szükséges, hogy a háziorvos jelen van-e, vagy helyettesítéséről gondoskodott-e. Délután helyszíni szemlét tartottak az orvos jelenlétének ellenőrzése céljából. *A Háziorvos2 délután az intézményben tartózkodott.*

2020. április 22-én a fenntartó Budapest Főváros Önkormányzata megbízásából egy magán egészségügyi szolgáltató kft. elvégezte 94 fő dolgozó tesztelését, továbbá a hivatal délelőtt és délután is ellenőrzött az otthonban. A heti 20 órában rendelő *Háziorvos2 sem a délelőtti sem a délutáni ellenőrzés alkalmával nem tartózkodott az intézményben, a gondozottak ellátásában Háziorvos telefonos konzultáció útján vett részt járványügyi zárlata miatt.*

2020. április 23-án ismételt 2 ellenőrzés folyt az otthonban, *délelőtt Házi orvos 2 nem volt jelen, délután azonban igen.* Elmondása szerint a szerződése alapján változó időben rendel, heti 20 óra keretben. A Házi orvos SARS-CoV2 PCR vizsgálati eredménye negatív lett, és a járványügyi zárlatának ideje lejárt.

A **2020. április 24-i** ellenőrzés alkalmával *délelőtt a Házi orvos, délután a Házi orvos és a Házi orvos 2 is jelen volt.*

A Hivatal járványügyi ellenőrzést tartott az NNK által 2020. április 9-én kiadott 19244-1/2020/OTF iktatószámú kötelező határozatban foglaltak teljesítésének vizsgálata céljából. A gondozottak orvosi ellátását az ellenőrzés időpontjában a Házi orvos végezte, aki a Házi orvos 2-vel közösen, beosztás alapján dolgozik napi 8 órában. Az ápolók és gondozók, valamint a takarító személyzet megfelelően illeszkedő egyéni védőeszközökből álló védőfelszerelést viseltek (FFP2, ill. sebészi maszk, gumikesztyű, védőruha). A takarítók, konyhai dolgozók, műszaki dolgozók oktatásának megvalósulását igazoló dokumentációt bemutatták. A 2020. március 17-től érvénybe lépett kijárási korlátozás és felvételi zárlat bevezetése, valamint a feladatok egyeztetése érdekében a március 16-án tartott összdolgozói értekezleten ismertették az izolációs és infekciókontroll szabályzatot és a COVID-19 intézkedési tervet. A takarítás gyakoriságát fokozták, az ellenőrzés során bemutatták a takarításra vonatkozó részletes folyamatleírást. Ezen kívül a Hivatal munkatársai vizsgálták a kórházakból visszaérkezett betegek és az Otthonban maradt szűrővizsgálatokkal igazolt negatív, valamint a tünetmentes pozitív lakók, illetve mindezek kontaktjainak szintenkénti elkülönítését. *A Hivatal megállapította, hogy az elkülönítés az Otthon infekciókontroll szabályzatának megfelelően történt.*

Mindemellett *BFKH Népegészségügyi Főosztálya* e napon ápolás-szakfelügyeleti, járványügyi és kórházhigiénés ellenőrzést végzett az Otthonban, a jegyzőkönyveket, valamint az ellenőrzésről készített összefoglalót 2020. április 27-én küldte meg a Hivatal részére. Egyben leírta, hogy az ellenőrzésen feltárt hiányosságok tekintetében az Otthonnak egészségügyi ellátás nyújtására jogosító működési engedélyt adó szerv – a Hivatal – rendelkezik hatáskörrel.

Az Népegészségügyi Főosztály vizsgálata számos infekciókontrollal, sterilizálással, fertőtlenítéssel kapcsolatos hiányosságot tárt fel, továbbá a személyi minimumfeltételekkel kapcsolatban is megállapított mulasztást. Megállapította azt is, hogy az ápolási-gondozási dokumentáció felülvizsgálata, átdolgozása, racionalizálása szükséges. 2020. április 29-én kelt határozatában⁵ a Hivatal az Otthon kötelezése mellett 1.000.000 Ft egészségügyi bírságot szabott ki.

⁵ A BP-10/NEO/3604-2/2020. iktatószámú határozatában a hatóság az Otthont

a.) a szakápolási egészségügyi szolgáltatás nyújtásának ellenőrzése során feltárt infekciókontrollt érintő hiányosságok megszüntetése érdekében kötelezte arra, hogy gondoskodjon

- a többször használatos eszközök sterilizálásra történő megfelelő előkészítéséről;
- a szennyes textilálya válogatása során az infekciókontroll szabályainak betartásáról;
- a nővérdolgozóknak, dolgozói öltözőkben, a kézfertőtlenítés tárgyi feltételeinek folyamatos, teljeskörű biztosításáról (kézmosóhoz biztosítson kézzel történő érintés nélkül működtethető egyfázisú folyékony szappan és alkoholos kézfertőtlenítőszer adagolót, valamint papírtörölköző adagolót);
- gyógyszerek lejárati idejének folyamatos ellenőrzéséről, figyelemmel kíséréséről;
- felületfertőtlenítés szabályainak kidolgozásáról;
- a kommunális és veszélyes hulladéktárolás előírások szerinti biztosításáról;

a fentiek végrehajtása érdekében megtett intézkedésekről készített tájékoztató és kapcsolódó dokumentumok Hivatalnak történő megküldéséről.

b.) a személyi minimumfeltételt érintő hiányosságok miatt kötelezte arra, hogy

- csak olyan szakápolást végző egészségügyi dolgozót alkalmazzon, aki rendelkezik érvényes Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamarai tagsággal.
- a fenti pontban foglaltakkal kapcsolatban megtett intézkedésekről – függetlenül azok eredményétől – írásban tájékoztassa a Kerületi Hivatalt.

A döntés indokolása szerint, figyelemmel arra, hogy a feltárt infekciókontroll hiányosságok járványhelyzet idején álltak fenn, a hatóság a bírság kiszabásától nem tekinthetett el, s mivel a közegészségügyi hiányosságok visszamenőleg nem orvosolhatóak, figyelmeztetés alkalmazásának nem volt helye. Enyhítő körülményként értékelte a Hivatal, hogy az Otthonnal szemben első alkalommal került sor bírság kiszabására, az ellenőrzés során együttműködést tanúsított, illetve saját hatáskörben intézkedéseket foganatosított (dolgozók infekciókontroll oktatása, intézményi rendszabályok szigorítása, szorosabb ellenőrzése, stb.) Súlyosbító körülményként értékelte a bírságolásnál a járvány idején elkövetett többszörös jogsértést.

Mindemellett a Hivatal BP-10/NEO/3604-3/2020. iktatószámú határozatával *kötelezte az Otthont, hogy a veszélyes anyagokat és veszélyes keverékeket tárolja biztonságosan, oly módon, hogy a testi épséget és a környezetet ne veszélyeztesse*; a biztonságos kezelés, tárolás, szennyezés-mentesítés tekintetében vegye figyelembe a biztonsági adatlapok releváns utasításait; a megtett intézkedésekről, függetlenül azok eredményétől írásban tájékoztassa a Hivatalt.

A BFKH Népegészségügyi Főosztálya bekérte az Otthonról a személyi feltételekre vonatkozó dokumentációt, mely áttekintését követően megállapította, hogy az Otthon egészségügyi végzettséggel rendelkező dolgozói közül senki nem rendelkezett Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamarai tagsággal, továbbá, hogy az ápolás-gondozásban részt vevő 53 fő közül Hepatitis B elleni védőoltást igazoltan 12 fő kapott. Utóbbi megállapítás alapjául szolgáló dokumentumokat a BFKH Munkaügyi és Munkavédelmi Főosztálya is megvizsgálta, melynek során a munkavédelmi hatóság részéről e kérdésben további intézkedést nem tartott indokoltnak, mivel a dokumentumok nem támasztottak alá jogsértést. Az egészségügyi tevékenységet végző szakdolgozók kamarai tagságáról szóló igazolásainak beszerzése megtörtént.

2020. április 30-án az Otthon a fenti egészségügyi bírságot megfizette.

Mindez idő alatt **2020. április 25., 26., 27-én** tovább folytak az egészségügyi ellátást érintő ellenőrzések, 25-én (szombat) az ellenőrzés időpontjában a Háziorvos2 nem tartózkodott az intézményben, aznap dél körüli időpontra volt tervezve az érkezése. Április 26-án szintén nem találtak az ellenőrök orvost az ellenőrzés időpontjában, aznap telefonos rendelés volt. Április 27-én – a jegyzőkönyv szerint – az ellenőrzés időpontjában „nyolc órában dolgozó főállású orvos nem volt jelen”, a Háziorvos és a Háziorvos2 azonban az Otthonban jelen voltak, és a gondozottak egészségügyi ellátásával kapcsolatos teendőket végezték. A Háziorvos2 8:00-12:30-ig, a Háziorvos 12:00-16:00 óráig rendelt. A Háziorvos2 arról nyilatkozott az ellenőrzés során, hogy ittléte óta az Otthon dolgozói mindent megtesznek, emberfeletti erőfeszítést vállalva a fertőzés megfékezése érdekében.

2020. május 3-án és 5-én a BFKH Népegészségügyi Főosztálya az OMSZ Közép-magyarországi Régió igazgatójának bevonásával megszervezte 60 fő mintavételét. A vizsgálatok tartós hordozást igazoltak 19 gondozott esetén, ezért újabb mintavétel vált szükségessé. Az OMSZ közreműködésével **2020. május 13-án és 15-én** a 19 pozitív lakó és az őket ápoló 10 fős személyzet szűrővizsgálata megtörtént.

2020. május 5-én a Hivatal munkatársai utóellenőrzést tartottak az Otthonban, amely során azt vizsgálták, hogy a fenti kötelező határozatokban feltárt hiányosságok pótlása megtörtént-e. Az

c.) az a.) pontban foglalt kötelezettségek megsértése miatt 1.000.000 Ft, azaz egymillió forint egészségügyi bírság megfizetésére kötelezte.

ellenőrzésen megállapították, hogy az Otthon az azonnali teljesítési határidejű kötelezettségeken kívül a 8, illetve 15 napon belül előírt kötelezettségeit is teljesítette.

2020. május 18-án BFKH Népegészségügyi Főosztálya folytatott le ellenőrzést, melynek időpontjában a Házi orvos jelen volt az intézményben. A jegyzőkönyv részletesen tartalmazza, hogy mely épületrészben milyen állapotú betegek elkülönítése valósul meg.

2020. május 21-én BFKH Népegészségügyi Főosztályának munkatársai a COVID-19-negatív lakók visszaköltöztetése érdekében fertőtlenítést végeztek az épületben. Az Otthonba folyamatosan érkeztek vissza a gyógyult, 48 óra időközrel vett, két negatív teszttel rendelkező lakók.

A Hivatal **2020. június 15-én** kelt határozatával *feloldotta a járványügyi zárlatot*, tekintettel arra, hogy június 12. után az Otthonban COVID-19 pozitív lakó nem volt. A kórházban ápolott lakók csak akkor kerülhettek vissza az intézménybe, ha kettő, *48 óra elteltével vett PCR vizsgálat negatív eredménnyel zárul, így a fertőzés veszélye kizárható.*

A járvány időszakában végzett hivatali ellenőrzések tapasztalatai alapján – a Hivatal álláspontja szerint – az Otthon dolgozói fokozott erőfeszítéseket tettek a további megbetegedések megelőzése érdekében, a gondozottak ellátása, ápolása során igyekeztek az infekciókontroll szabályait betartani, egyéni védőfelszereléseket használtak, a fertőtlenítés gyakoriságát fokozták, a feladat ellátáshoz szükséges tárgyi eszközök, fertőtlenítő- és tisztítószerrel rendelkezésre álltak. Az ellátottak érdekeit szem előtt tartva próbálták a járvány terjedését meggátolni.

Az országos tisztifőorvos utasítására 2020. április 9-én és 10-én pozitív SARS-CoV-2 teszteredménnyel rendelkező, kórházba szállított lakók a gyógyulásukat követően 2 negatív teszteredmény birtokában kerülhettek vissza az Otthonba.

A szociális ellátás mindennapi nehézségeit, az évek óta fennálló létszámhiányt fokozta a COVID-19 beteg és kontakt dolgozók karantén miatti kiesése a munkavégzés alól. A felmerülő munkaszervezési problémák ellenére belső áthelyezésekkel és külső munkaerő igénybevételével (bérnővérek) igyekeztek megoldani a gondozottak ellátását, a fertőtlenítések és az elkülönítések miatti pluszfeladatok során is.

A fenntartó és az Otthon folyamatos kapcsolatban voltak egymással a járványhelyzet idején. Az intézményvezető tájékoztatásában kitért arra, hogy egy olyan helyzetben levő intézményben, amelyet ennyire tragikusan érintett a pandémia, nyilvánvalóan szükség van a szakmai és segítő jellegű ellenőrzésekre. Fontosak az Otthon számára mindazok az iránymutatások, amelyek az ellenőrző, a szociális gondozás területén nagy gyakorlati tapasztalattal rendelkező szakemberek nyújtanak, és hozzásegítik őket ahhoz, hogy a továbbiakban csökkenjen a fertőzőes megbetegedések száma, illetve mielőbb visszatérhessenek gyógyult lakóik.

3.2. Az előzőekben részletezett népegészségügyi hatósági eljárások mellett a **BFKH Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály Szociális és Gyámügyi Osztálya** mint a működést engedélyező és ellenőrző szerv (a továbbiakban: működést engedélyező hatóság) is rendkívüli hatósági eljárásokat indított az Otthon működésével összefüggésben.

3.2.1 A főosztályvezető tájékoztatása szerint a működést engedélyező szerv hivatalból, **2020. április 20-án rendkívüli ellenőrzést tartott** a járványügy kapcsán kialakult veszélyhelyzetre,

az ellátotti érdekre való figyelemmel, mivel a tudomására jutott, hogy az idősök otthona ellátottjai jelentős számban fertőzöttek meg koronavírussal, a vírusfertőzés következtében többen elhunytak, illetve az idősök otthonában az ellátottak számára az orvosi ellátás feltehetően nem megfelelően biztosított.

A veszélyhelyzet során teendő, egyes szociális és gyermekvédelmi ellátásokkal kapcsolatos intézkedésekről, valamint a szociális szolgáltatásoknak a veszélyhelyzet során elrendelt működési rendjéről szóló 88/2020 (IV. 5.) Kormányrendelet 9. § a) pontja alapján a veszélyhelyzet alatt, a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézményeknél, szolgáltatóknál és hálózatoknál, a működést engedélyező szerv ellenőrzést nem tarthat, rendkívüli ellenőrzést csak különösen indokolt esetben, ellátotti érdekből végezhet.

A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X.24.) Korm. rendelet (továbbiakban: Sznyr.) 36. § (2) bekezdése szerint a működést engedélyező szerv ellenőrzést tart, ha tudomására jut, hogy az engedélyes személyi, tárgyi feltételei vagy működése az ellátottak életét, testi épségét, egészségét vagy az ellátott gyermekek fejlődését veszélyezteti, vagy más jogát sérti, vagy az engedélyes működésére vonatkozó jogszabályokat vagy a szolgáltatói nyilvántartásban foglaltakat megsértették.

Fenti jogszabályi rendelkezések figyelembevételével a szociális hatóság 2020. április 20-án BP/502/1159-1/2020. ügyszámon rendkívüli hatósági eljárást megindító végzést bocsátott ki. Az ellenőrzést a fenntartótól, illetve az Otthon vezetőjétől elektronikusan bekért iratanyagok vizsgálatával folytatta le, tekintettel arra, hogy BFKH X. Kerületi Hivatal Népegészségügyi Osztálya az intézményben jelenlévő vírusfertőzöttség miatt az egész intézményt járványügyi zárlat alá helyezte.

A működést engedélyező hatóság ellenőrzési eljárása során a népegészségügyi hatóság vizsgálati megállapításait is figyelembe vette, tekintettel arra a körülményre, hogy a népegészségügyi hatóság az Otthon helyszínén folytatta le a vizsgálatot.

Az ellenőrzés megállapításait a 2020. április 29-én kelt BP/502/1159-37/2020. ügyszámú hivatalos feljegyzésében rögzítette, melyet mind a fenntartó, mind az Otthon megkapott. *A feljegyzésben szerepel, hogy az ellenőrzés alapján az Otthonban nem volt biztosított a folyamatos orvosi ellátás, az orvos nem volt személyesen jelen a nagy létszámú – 544 fős – intézményben, melyből 526 férőhely idősök otthona és 18 férőhely gondozóházi (átmeneti ellátást biztosító) férőhely. A főosztályvezető álláspontja szerint az orvosi jelenlét hiánya egy járványügyi helyzetben jelentősen veszélyeztetheti az ellátottak biztonságát.*

A fenntartó és az Otthon vezetője, a hivatalos feljegyzés és az ahhoz csatolt iratanyagok vonatkozásában iratbetekintési jogával nem élt. *A fenntartót meghatalmazással a főjegyző képviselte, aki észrevételeket fogalmazott meg a működést engedélyező hatóság megállapításaival kapcsolatban, a megállapításokat nem fogadta el, és nem értett egyet azzal a megállapítással sem, hogy nem volt jelen orvos az intézményben. Fenntartó észrevételei szerint az orvosi jelenlétet illetően a feljegyzés egyes megállapításai nem fedik a valóságot.*

A főosztályvezető tájékoztatót azon körülményekről, amelyekre az ellenőrzés megállapításait a működést engedélyező hatóság alapozta. Utalt arra, hogy a járványügyi helyzet kapcsán kialakult veszélyhelyzetre való különös figyelemmel, illetve mivel az Otthon nagyon magas ellátotti létszámmal rendelkezik, ezért a fenntartónak kezelnie kellett volna az intézményben fellépő problémákat, hiszen az intézmény működtetéséért minden esetben a fenntartó a felelős.

A fenntartó vitatta a működést engedélyező hatóság ellenőrzésének jogosságát, az ellenőrzés megállapításait, és elfogultságra történő hivatkozással az eljárásból Budapest Főváros Kormányhivatala kizárását kérte.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális ügyekért felelős államtitkára 2020. május 27-én kelt végzésében Budapest Főváros Kormányhivatala kizárására vonatkozó fenntartói kérelmet elutasította, melyet azzal indokolt, hogy a Kormányhivatal a hatáskörébe tartozó ügyekről kialakított véleményét szabadon kommunikálhatja, pusztán az alapján, hogy a Kormányhivatal álláspontja nem egyezik meg az ügyfél álláspontjával, nem állapítható meg az elfogultság.

Az Otthonban kialakult, a működést engedélyező hatóság által megállapított jogsértő állapot miatt – mely az ellátottak jogait is jelentősen érintette – a hatóság a fenntartót 200.000 Ft összegű szociális bírsággal szankcionálta. Ezzel egyidejűleg figyelmeztetésben részesítette az Otthon vezetőjét és kötelezte arra, hogy 30 napon belül egységesítse az intézményi orvos feladatait teljesítő orvosok jelenléti ívét, melyen szerepel a napi munkavégzés időpontja, illetve a feladatot végző orvos saját kezű aláírása. Kötelezte továbbá, hogy módosítsa az orvosok esetében a szerződéseket, melyben szerepel, hogy az orvosnak milyen egyeztetési kötelezettségei vannak a helyettesítés vonatkozásában, a megbízó miként szerez tudomást a távollétról és ki biztosítja a helyettesítést. Egyértelműen kerüljön megjelölésre a szerződésben, hogy a megbízott orvos háziorvosi tevékenységet végez, vagy az intézményi orvos feladatait látja el az intézményben.

A tájékoztatás szerint a fenntartó vitatta a kiszabott szociális bírságot, annak összegét magasnak és érdemtelennek ítélte meg, ezzel egyidejűleg sérelmezte a hivatalos feljegyzésben, illetve a bírságoló határozatban leírtakat.

A fenntartó a Fővárosi Törvényszékhez címzett keresetlevelében a működést engedélyező hatóság döntéseinek bírósági felülvizsgálatát kérte. A fenntartó keresetlevele alapján a tájékoztatás idején az ügy a bírósági felterjesztés szakaszában tartott.

Tekintettel arra, hogy az eljárást lezáró döntés ellen a fenntartó bírósághoz fordult, és az Ajbtt. 18. § (7) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat ellen közigazgatási per indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született, így a hivatalos feljegyzés, az arra tett észrevételek és a határozat tartalmának részletes bemutatásától eltekintek, az orvosi jelenléttel, az egészségügyi ellátás biztosítását érintő kérdésekkel kapcsolatban további megállapításokat nem teszek.

3.2.2. A működést engedélyező hatóság az Otthont érintően *egy második rendkívüli ellenőrzési eljárást is indított hivatalból*, melyről a **2020. május 4-én** kelt végzésében rendelkezett.

A második rendkívüli ellenőrzési eljárás megindítását az indokolta, hogy a működést engedélyező hatóság részére Budapest Főváros Kormányhivatala Népegészségügyi Főosztálya megküldte az Otthonra vonatkozó ellenőrzéséről készült jegyzőkönyvét, annak 1. számú mellékletét, valamint a X. Kerületi Hivatal Népegészségügyi Osztály 2020. április 27-én kelt jegyzőkönyvét és annak mellékleteit. Az ezekben rögzített *ellátotti és dolgozói létszámadatok indokoltá tették az intézmény személyi feltételeinek vizsgálatát is. Ezen túl a BFKH Népegészségügyi Főosztálya jelezte, hogy az ápolási-gondozási dokumentáció vezetési gyakorlatában hiányosságokat tapasztalt.*

A működést engedélyező hatóság által kért iratokat és adatokat az intézményvezető csak részben küldte meg, a hatóság részére a X. Kerületi Hivatal Népegészségügyi Osztálya küldte meg a rendelkezésére álló, az intézménytől beszerzett iratokat.

A működést engedélyező hatóság értékelt az intézményvezető által szolgáltatott adatokat is, és elkészítette hivatalos feljegyzését BP/0502/01298-17/2020. iktatószámom. A fenntartó képviselője ismételten vitatta az ellenőrzés jogosságát, a hivatalos feljegyzés tartalmát és a 2020. június 6-án kelt nyilatkozatában ismételten kérte Budapest Főváros Kormányhivatala kizárását. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma újabb végzésében Budapest Főváros Kormányhivatala kizárására vonatkozó kérelmet elutasította.

A második rendkívüli ellenőrzést lezáró döntést (BP/0502/01298-23/2020) 2020. július 31-én küldték meg a fenntartó és az intézményvezető részére. A működést engedélyező hatóság az ápoló/gondozó létszám vonatkozásában állapított meg hiányosságot. A határozat szerint az ellenőrzés idején az idősoththoni jogviszonyban lévő ellátottak száma 453 fő volt, a jogszabály alapján e létszámhoz 109 fő ápoló/gondozó szükséges. Az Otthonban azonban az ellenőrzés szerint csupán 60 fő ápoló/gondozó besorolású személy állt rendelkezésre (a fenntartó korábban e megállapításokat a hivatalos feljegyzésre tett észrevételeiben vitatta). A határozat megállapította azt is, hogy az Otthon az SzCsM r-ben meghatározott munkakör besorolásoktól eltérő munkaköri megnevezéseket használ, valamint a dokumentáció vezetése hiányos, nem terjed ki minden ápolási folyamatra, továbbá nem tükrözi a gondozott állapotváltozásait. Megjegyezte azt is, hogy a dokumentáció vezetésének hiányosságai az alacsony ápolói, gondozói létszámra vezethetők vissza. Fentiekre figyelemmel a működést engedélyező hatóság határozatában kötelezte a fenntartót az ápolói, gondozói létszámhiány megszüntetése érdekében intézkedések megtételére, visszavonásig megtiltotta új ellátottak felvételét, valamint kötelezte az intézményvezetőt az ápolási dokumentáció pontos vezetésére, valamint a munkaköri besorolások és elnevezések felülvizsgálatára.

A rendelkezésemre álló aktuális információk szerint a fenntartó nem kezdeményezett a határozat felülvizsgálata iránt közigazgatási pert.

Végül a BFKH Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetője tájékoztatott arról, hogy a működést engedélyező hatóság, figyelemmel a járványügy kapcsán kialakult veszélyhelyzetre és az ellátottak érdekeire, a Népegészségügyi Főosztály megállapításai alapján, valamint az Sznyr. 36. §-ban megjelölt kötelezettségének megfelelően, a módosított éves munkaterve szerint átfogó ellenőrzést rendelt el a 100 férőhely feletti idősok otthonaiban, melyek a tájékoztatás idején is folyamatban voltak.

Tájékoztatott továbbá arról is, hogy a szociális hatósághoz a járványügyi helyzet kapcsán több megkeresés is érkezett, a rendőrség a tájékoztatás idején is nyomozást folytatott.

Megkeresésemben feltett konkrét kérdéseimre a Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály vezetője az alábbi tájékoztatást nyújtotta:

A veszélyhelyzetet megelőzően folytatott rendes ellenőrzések, az Otthon által elkészített szakmai dokumentumok vonatkozásában hiányosságot nem tártak fel. Az ellátottjogi képviselő, aki rendszeresen látogatta az intézményt, a korábbi években nem jelezte a hatóság felé, hogy jogsértést tapasztalt volna az intézményben.

Az Otthon a tárgyi feltételek biztosításának vonatkozásában a jogszabályi feltételeknek maradéktalanul megfelelt. Számos tárgyi fejlesztést végeztek el az intézményben, azonban a gondozó-ápoló munkakörben foglalkoztatottak esetében a szakmai létszám nem teljesült. A második rendkívüli ellenőrzés során született döntés erre részletesen kitér.

*A kijárási, illetve a látogatási tilalom időszaka alatt az Otthon az utasításoknak megfelelően, számos szakmai protokollt készített. A lakókkal történő kapcsolattartás csak a dolgozók részéről valósulhatott meg személyesen, mert a szobánkénti zárlat feloldásáig látogatókat az Otthon nem fogadhatott, de a hozzátartozók csomagot küldhettek, melyet megfelelő fertőtlenítés után, a protokollnak megfelelően, eljuttattak az ellátottakhoz. Az egész épületet folyamatosan fertőtlenítették több alkalommal is. **A magas ellátotti létszámra vonatkozóan a járványügyi veszélyhelyzetre való figyelemmel kórházparancsnokot is kirendeltek az intézménybe.** Az intézmény katonai fertőtlenítése is megtörtént, az ellátottak szűrése folyamatos volt.*

A főosztályvezető meglátása szerint a járványügyi helyzet nyilvánvalóan minden ellátottra, hozzátartozóra, dolgozóra jelentősen kihatott, ami egy ilyen rendkívüli helyzetben természetes. A működést engedélyező hatóság helyszíni ellenőrzést a zárlat miatt nem

végezhető, de a X. Kerületi Hivatal Népegészségügyi Osztálya és Budapest Főváros Kormányhivatala Népegészségügyi Főosztálya által megküldött helyszíni jegyzőkönyvek alapján megállapítható, hogy **az Otthon nem készítették fel kellőképpen a várható járványra.** Az ellátottjogi képviselő a működést engedélyező hatóság részére semmilyen megkeresést, tájékoztatást nem küldött a járványügyi helyzet idején.

Az Otthon a veszélyhelyzet kapcsán, számos szakmai protokollt készített, melyeket továbbított a hatóság részére. A dolgozók járványüggyel kapcsolatos oktatásokat megkapták, ennek megtörténtét aláírásukkal igazolták. A lakókat és a hozzátartozókat folyamatosan tájékoztatták elektronikusan és telefonon is. A megtett intézkedések dokumentumait az intézmény honlapján, illetve az intézményben kihelyezték.

4. Az ellátottjogi képviselő tájékoztatása

Az **Integrált Jogvédelmi Szolgálatot vezető jogvédelmi biztos** arról tájékoztatott, hogy a területileg illetékes ellátottjogi képviselő havi rendszerességgel tart fogadóórát az Otthonban. Neve, elérhetősége, fogadóórájának helye és időpontja a szolgáltató területén jól látható helyen kifüggesztve megtalálható.

Az elmúlt évben, jellemzően az intézményi jogviszony megszüntetésével kapcsolatosan, illetve az intézménybe történő felvétel lehetőségéről; közgyógyellátás, valamint a tartós betegségekre, illetőleg súlyos fogyatékosagra tekintettel folyósított ellátások igénylésével kapcsolatban kértek tájékoztatást, valamint diétás étrend biztosításával kapcsolatos észrevételezéssel fordultak a képviselőhöz.

A Kormány által kihirdetett veszélyhelyzet ideje alatt az EMMI Integrált Jogvédelmi Szolgálat (IJSZ) ellátottjogi képviselői feladataikat folyamatosan ellátják. A vírus terjedésének megakadályozása, valamint a képviselő személyében megjelenő járványügyi kockázat kiküszöbölése érdekében a személyes kapcsolatok számát április végéig csökkentették. A területileg illetékes jogvédelmi képviselők telefonon, e-mailen és egyéb infokommunikációs platformon történő elérhetőségei azonban továbbra is folyamatosan biztosítottak voltak az ellátottak, valamint hozzátartozóik, törvényes képviselőik és a szociális szolgáltatást nyújtók részére.

A területileg illetékes ellátottjogi képviselő tájékoztatása szerint 2020. március 16-át követően *az Otthon az ellátottak számára a jogvédelmi képviselővel történő kapcsolattartást elektronikus és postai levél, valamint messenger és videóhívás formájában biztosította. Az intézményi munkatársak segítők, együttműködőek voltak, azon ellátottak számára, akik nem rendelkeztek telefonkészülékkel, biztosítottak, illetve akik nem tudták azt használni, azoknak egyben a segítségére is voltak. Az infokommunikációs eszközökön túl, hangtechnikai eszközök is segítettek a lakók tájékoztatását (hangszórók vannak kiépítve az épületen belül), így azon keresztül is informálják az ellátottakat.*

A Kormány által elrendelt veszélyhelyzet időszakában az alábbi megkeresések érkeztek a területileg illetékes ellátottjogi képviselőhöz:

- 2020. március 17-én egy hozzátartozó nehezményezte, hogy a testvérének, aki nem áll gondnokság alatt, a jogviszonya megszűnik.
- 2020. április 6-án érkezett hozzátartozói megkeresés, mely szerint az édesanyjának nem tud csomagot küldeni, amely tisztálkodási szereket tartalmazna, mert telefonon arról tájékoztatták, hogy nem engedik meg. A jogvédelmi képviselőt arról tájékoztatta az intézmény, hogy járványügyi helyzetre való hivatkozással – igény szerint – mindenki számára biztosítani fogja az ez irányú szükségleteket. Az ellátottak részéről ezen felüli igények kielégítését pedig a terápiás munkatársak a bevásárlás keretében elvégzik.

- 2020. április 8-án szintén hozzátartozótól érkezett megkeresés, aki elmondta, hogy tudomása szerint az édesanyja víruseszte negatív, szobatársáé viszont pozitív, de tünetmentes és egy szobán belül vannak elhelyezve. Az ellátottjogi képviselő feladatellátása során szóban és írásban is intézkedett, hogy tegyék meg a szükséges és megfelelő óvintézkedéseket a Nemzeti Népegészségügyi Központ határozatának végrehajtásával a járványügyi intézkedések szigorú betartásával. Az édesanya áthelyezésre került egy megfelelő szobába.

A jogvédelmi biztos tájékoztatása szerint az ellátottjogi képviselő minden esetben az ellátottjogi képviselőkre vonatkozó hatályos jogszabályoknak, valamint a belső eljárásrendnek megfelelően jár el, és kiemelt figyelmet fordít az egészségi vagy mentális állapotuk miatt hátrányos helyzetben levő ellátottakra.

Az érintett intézményre az ellátotti jogok teljes körű érvényesíthetősége érdekében a területileg illetékes ellátottjogi képviselő fokozottabb figyelmet fordít, melynek okán gyakoribb intézménylátogatásokat végez, valamint részt vesz valamennyi Érdekképviseleti Fórum ülésen és a hatáskörébe tartozó szakmai megbeszéléseken is.

Az Otthonból, illetve az intézmény betegeit ellátó egészségügyi intézményekből – az egészségügyi ellátással kapcsolatban – az elmúlt hónapokban egyedi panaszügyben megkeresés sem betegtől, sem hozzátartozótól nem érkezett a területileg illetékes betegjogi képviselőhöz. Több hozzátartozó kereste meg azonban a területileg illetékes betegjogi képviselőt az egészségügyi szolgáltatás során felmerült tájékoztatáshoz, valamint a kapcsolattartáshoz való betegjogok érvényesíthetőségével kapcsolatban.

2.) A vizsgálattal érintett további intézmények, szervek válaszai

1. A Jászapáti Fehér Akác Otthon

Hivatali elődöm az AJB-1448/2015. számon kiadott jelentésében folytatott vizsgálatot a Jászapáti Fehér Akác Otthonban (a továbbiakban: Otthon), amely 2008-ig szakmai módszertani intézményként is funkcionált Jász-Nagykun-Szolnok megye szociális intézményi hálózatában. Az intézmény lakóinak átlagéletkora a 2015-ös vizsgálat idején 82,2 év volt. Az ellátottak magas kora miatt viszonylag sokan (78 fő) szenvedtek háromnál több krónikus betegségben, és bár az otthon nem rendelkezett geriátriai szakápoló munkatárssal, az intézmény háziórvosa és a szerződéses munkaviszonyban ellátást végző pszichiáter szakorvos teljeskörűen gondoskodott a lakók egészségi állapotának megőrzéséről. A lakókat szükség esetén a közeli Jászberény szakrendelőjébe, kórházába, illetve a szolnoki Hetényi Géza Megyei Kórházba küldik tovább vizsgálatokra, amelyekre betegszállítóval, vagy – különösen a demens ápoltak esetében – az intézmény gépjárművével, ápoló kíséretében szállítják el a betegeket. Az intézmény akadálymentes, belső terei tágasak, falai világosak, színesek, törekednek arra, hogy családias hangulatot alakítsanak ki. A lakószobák az időotthoni részlegben 4 ágyasak, a demens részlegben 3 ágyasak, ugyanakkor minden szinten fenntartanak egy-egy kétágyas szobát a házaspárok számára. Személyes bútorok, használati tárgyak behozatalára az intézmény alapterülete miatt csak korlátozott mértékben van lehetőség.

1.1. Az intézmény aktuális válasza

Az Otthon 2020. március 9. óta látogatási tilalom alatt állt, 2020. március 16-tól pedig a hozzátartozók tájékoztatását követően az intézmény elhagyásának lehetőségét is megszüntették a lakók számára. Ezzel egyidejűleg **elkészítették az intézmény pandémiás tervét**, a járvánnyal kapcsolatos – folyamatosan aktualizált – **belső eljárásrendet**, valamint

munkaértekezlet formájában a **dolgozókat is tájékoztatták** a szükséges prevenciók ismereteiről, változásokról. Az otthon március 18-tól naponta jelentésben számolt be a fenntartónak a munkavállalók és a lakók állapotáról, az esetleges történésekről és a megtett intézkedésekről.

Az irányadó szakmai protokolloknak megfelelően március 30-tól **biztosították az izolációs helyiség kialakítását**, és azt is lehetővé tették, hogy szükség esetén az otthon több helyiségét is átalakíthassák erre a célra.

2020. április 16-án a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal népegészségügyi szerve helyszíni ellenőrzést tartott az intézményben, amelyet infektókontroll oktatás követett, és a **hozzátartozók teljes körű** (intézményi honlap, levél, stb.) **tájékoztatása** mellett az Otthon április 21-én COVID-19 gyorstesztet rendelt, amelyek május 6-án megérkeztek az intézménybe. Erre az időpontra a Honvédség illetékes egysége is eredményesen elvégezte az Otthon fertőtlenítését⁶.

Az intézmény munkatársai törekedtek arra, hogy a látogatási tilalom fennállása alatt is lehetőségük legyen a lakóknak a hozzátartozóikkal való **kapcsolattartásra**, azonban mivel az idős személyek többségének nincs önálló internetes elérhetősége, az online kapcsolattartási formákat csak kevés ellátott esetében alkalmazták.

Az ellátottjogi képviselő ugyanakkor 2020. május 13-án online megbeszélést tartott az intézményben az Érdekképviselői Fórum tagjaival, és mind az ő elérhetőségeiken, mind az intézményvezető segítségével lehetőségük volt a lakóknak arra, hogy a számukra nehézséget jelentő kérdéseket, problémákat jelezzék.

Az ellátottak egészségügyi ellátásáról az intézményi házi orvos folyamatosan gondoskodott, azonban az Otthon **nem rendelkezik egészségügyi tevékenység végzésére feljogosító engedéllyel**, ezért a lehetőségekhez képest minimalizálták a járványveszély fennállása alatt a kórházi beutalásokat, szállításokat. A lakók egészségének megőrzése érdekében adomány vitamin készítményekkel és gyümölcsökkel egészítették ki a mindennapi étkezéseket.

Az intézményben dolgozók és a lakók számára elérhető volt a szükséges fertőtlenítőszer és védőfelszerelés, azok használatáról oktatást tartottak a munkatársak számára, akik munkakezdekor és távozáskor is testhőmérséklet-méréseken vesznek részt. A vírus megjelenésekor komoly nehézséget okozott a fertőtlenítőszer beszerzése a drasztikus áremelkedések miatt. Az intézmény korábban is rendelkezett kézfertőtlenítőszer-adagoló berendezésekkel, további 11 db szenzoros kézfertőtlenítő adagoló berendezést beszerzése is megtörtént. Adományként is érkeztek az otthonba egyszer használatos szájmaszkok, arcpajzsok, valamint a dolgozók is számos szájmaszkot varrtak. Központi keretből az SZGYF Kirendeltségen keresztül már harmadik alkalommal érkeztek szájmaszkok és védőkesztyűk.

A Közalkalmazotti Tanács döntésének megfelelően, és a dolgozóval kötött közös megállapodás értelmében az Otthon dolgozói közül két fő kisgyermekes munkavállalót méltányossági díjazás ellenében mentesítettek a munkavégzés alól annak érdekében, hogy gyermekeik felügyeletét biztonságosan meg tudják szervezni, azonban otthoni munkavégzés elrendelésére egyetlen esetben sem került sor. A szabadságokat a munkajogi szabályok betartásával adták ki.

Az Otthon tájékoztatásának megküldéséig 1 fő dolgozónál végeztek koronavírus PCR tesztet, melynek eredménye negatív lett. **Az intézményben élő lakók között koronavírusal fertőzött ellátott eddig nem volt, és a vizsgálatom időpontjában sem tartottak nyilván megbetegedést.**

Az intézményvezető tájékoztattott arról, hogy a látogatási, és intézmény elhagyási tilalom feloldása esetére kidolgozták az eljárásrendet, melyet fokozatosan, az óvó-védő

⁶ A Honvédség szakemberei valamennyi idősotthonban és bentlakásos szociális intézményben fertőtlenítéssel segítették a járványügyi intézkedések megvalósítását.

rendsabályok betartása mellett hajtanak végre. Az erről szóló tájékoztatót megküldték a hozzátartozók részére, és az intézmény honlapján is olvashatóvá tették. Az intézmény honlapján a változásokról folyamatosan tájékoztatták a hozzátartozókat.

1.2. A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kirendeltségének válasza

Az Otthon fenntartója válaszában hangsúlyozta, hogy illetékességi területükön az intézmények többsége saját kezdeményezésre, önállóan intézkedett a veszélyhelyzet miatt szükséges eljárásrendek kidolgozásáról és az eredményes megelőző intézkedések bevezetéséről, amelynek köszönhetően az ellátottak biztonságáról gondoskodnak.

Mindezek mellett a fenntartó a 2020. március 12-én küldött körlevélben valamennyi intézményt felhívott arra, hogy milyen protokollok szerint végezzék az ételmezési beszállítók beléptetését, valamint az ételmezéssel és esetleges vendégétkeztetéssel kapcsolatos eljárásokat.

2020. március 19-től rendszeresen felmérték az intézmények fertőtlenítőszer, valamint védőeszköz igényét, továbbították ezeket a központi beszerzések koordinálásával megbízott szervezetekhez, amelyektől **március 27. és május 4. között érkeztek meg a szükséges felszerelések az Otthon számára.** Ezek között mosható szájmaszkok, FFP2 szájmaszkok, overallok, vizsgálókesztyűk, kéz- és felületfertőtlenítők, védőszemüvegek, stb. találhatóak.

2020. április 9-től a fenntartó heti rendszerességgel gondoskodik a megyei időszotthonok védőfelszerelés-szükségletének felméréséről és az igényelt termékek intézményekbe juttatásáról, és mind a védekezéssel kapcsolatos oktatásban, mind az infékciónkontrollal vagy a munkaszervezéssel kapcsolatos belső eljárásrendek kidolgozásában szakmai támogatással segítik az intézményeket. 2020. április 16-án a Kirendeltség egyeztetett a területileg illetékes népegészségügyi hatósággal az infékciónkontroll szakemberek elérhetőségéről, belső infékciónkontroll képzesek tartalmáról, lebonyolításának formájáról, majd a választ továbbították az intézmények számára. A szakreferensek és vezetők folyamatos tanácsadást biztosítanak a Pandémiás terv és Infékciónkontroll szabályzat elkészítéséhez, ellátotti kérelmek kezeléséhez, a hozzátartozói észrevételek kezeléséhez, ellátotti felvétellel kapcsolatosan, az elkülönítők kialakítása kérdésében, ételmezéssel kapcsolatos kérdésekben, módosított házirendek véleményezése és jóváhagyása ügyében, munkajogi kérdésekben a veszélyhelyzettel kapcsolatban felmerült sajátos problémák kapcsán.

A járványveszéllyel kapcsolatos információk naprakészsége és használata érdekében rendszeresen tájékoztatják az intézményeket információs oldalak megosztásával az ellátottak veszélyhelyzet idején történő foglalkoztatásával, segédanyagok gyűjtésével és megosztásával kapcsolatban, a kialakult jó gyakorlatok elérhetőségéről, a fertőtlenítőszer, védőeszközök beszerzési lehetőségeiről.

A fenntartó tájékoztatása szerint a Fehér Akác Otthon tekintetében nem merült fel olyan probléma, ami a leírtakon túl fenntartói beavatkozást igényelt volna.

2. A verőcei Migazzi Otthon

2.1. Az intézmény válasza

A Katolikus Szeretetszolgálat fenntartásában álló verőcei Migazzi Otthon (a továbbiakban: Otthon) 1955 óta működik. Az Otthon 95 idős lakó gondozását biztosítja, a demens személyeket önálló részlegen helyezik el. A lakók a gondozási szükségleteik alapján egy, két és három fős szobákban kaphatnak elhelyezést, amelyekhez vizesblokk tartozik.

Az intézmény nem nyújt egészségügyi szolgáltatásokat (szakápolást) az idősök számára, ugyanakkor jó kapcsolatot tartanak fenn a váci Jávorszky Ödön Kórházzal és a szakrendelőkkel.

Az Otthonban a COVID-19 járvány miatt kihirdetett veszélyhelyzet elrendelését követően néhány nappal – 2020. március 23-án – egy, a váci Jávorszky Ödön Kórházból hazabocsátott, jó általános állapotú lakó fertőződött meg elsőként az új típusú koronavírussal. A lakót az intézménybe érkezéskor a hatályos minisztériumi útmutatónak megfelelően izoláltan helyezték el a kórházi tartózkodás miatt, és **öt nappal később a kórház telefonon értesítette az otthont,** hogy a lakó egy kórházi betegtársa COVID pozitív volt. Ezen információ birtokában az Otthon azonnal értesítette az intézmény házi orvosát, ő pedig az illetékes kormányhivatal népegészségügyi osztályát. Az érintett lakót több esetben is tesztelték, és bár kifejezetten koronavírusra jellemző tüneteket nem mutatott, a PCR teszt alapján COVID pozitív volt. A vele kapcsolatba került munkatársak tesztje valamennyi esetben negatív volt.

2020. április 20-án a Pest Megyei Kormányhivatal **az otthon valamennyi lakójánál és munkatársánál PCR tesztet végzett,** amely 6 lakó és egy munkatárs esetében volt pozitív. A lakókat haladéktalanul az izolációs intézményi lakórészre helyezték át, ahol gondozásukat a munkatársak teljes védőfelszerelésben végezték, majd az intézményi orvos intézkedését követően valamennyi lakót a balassagyarmati kórház COVID osztályára szállították, a fertőzött munkavállaló pedig házi karanténba vonult.

A fenntartó, a házi orvos, valamint a Kormányhivatal egyeztetését követően 2020. április 28-án ismét PCR tesztet szűrték le az Otthon lakóit és dolgozóit, amelynek eredményeként egy lakó bizonyult fertőzöttnek, akit 2020. április 29-én szintén a balassagyarmati kórházba szállítottak.

Ezzel összefüggésben a fertőzéssel érintett épületrészben 2020. május 13-ig szoba karantént rendeltek el a lakók számára a már korábban fennálló látogatási és kijárási tilalom mellett. Az Integrált Jogvédelmi Szolgálat regionális irodáinak elérhetőségei kifüggesztve megtalálhatóak az otthonban. A COVID-19 járvány idején alkalmazandó gondozási útmutatók munkavállalókkal való megismertetése, oktatásuk folyamatos, minden dolgozó esetében kötelező az intézménybe lépés előtt a testhőmérséklet mérése. A védőeszközök beszerzése mind a lakók, mind a dolgozók számára szintén folyamatos.

Az intézmény a veszélyhelyzetet megelőzően is rendelkezett a kötelező szabályzatokon túl, nem kötelezően előírt infekciókontroll kézikönyvvel, amelyet 2020. március 22. napját követően aktualizáltak és izolációs tervvel egészítették ki és megismertették a gondozási tevékenységet végző munkavállalókkal. **A vizsgálat idején a Migazzi Otthonban hét lakó és egy munkavállaló volt COVID-pozitív. Kórházban ekkor hét lakó tartózkodott, amelyből időközben 2 fő elhalálozott.** A fenntartó támogatásával rendszeresen végeznek gyorsteszteteket a lakókon.

Az intézményben az ellátottak egészségügyi ellátása a járványügyi helyzetet megelőzően is, és jelenleg is folyamatosan biztosított. Az otthon háziorsosa az izolációs részleg szobái számára rendelkezésre bocsátott egy ózongenerátoros fertőtlenítő készüléket, ezen felül pedig a részleg zsilipes rendszerrel került leválasztásra az intézmény többi részétől. A jelenleg 14 szobából álló részleg 14 fő elhelyezésére alkalmas, minden szobához külön fürdő és WC tartozik.

Az intézményvezető tájékoztatott arról is, hogy a veszélyhelyzetet megelőzően és annak folyamán egyaránt, az egymástól független ellenőrzések során az ellenőrző hatóságok minden alkalommal rendben találták az intézmény működését.

2.2. A Katolikus Szeretetszolgálat válasza

A Szeretetszolgálat a fenntartásában működő valamennyi intézmény vonatkozásában felhívta a figyelmemet arra, hogy az intézményvezetők és a fenntartó által megbízott szakmai igazgatók között folyamatos a konzultáció a COVID-19 járvány magyarországi észlelése óta.

Mindez azt jelenti, hogy a Szeretetszolgálat valamennyi intézménye rendelkezett a járványhelyzetet megelőzően is az adott intézmény alapműködéséhez szükséges védőeszközökkel és készletekkel, amelyek beszerzése folyamatosan megoldott. A lokális szintű beszerzési nehézségek felszínre kerülésével a fenntartó több tétel tekintetében (pl.: kéz- és felületfertőtlenítő, gumikesztyű, maszkok) azonnal részt vett a beszerzésekben és rövid időn belül biztosította az intézményi jelzések alapján szükséges mennyiséget. A fenntartó szinte valamennyi munkatársának az első hetekben a védőfelszerelések beszerzése volt az elsődleges feladata és többek dolgoznak jelenleg is napi szinten a szükséges védőfelszerelések beszerzésén és pótlásán. A központi beszerzéseket a fenntartó rendszeresen kiszállítja az intézményekbe és a speciális védőfelszerelések beszerzése is biztosított mind a kormányzati beszerzések, mind a Katolikus Karitás (mint adományszervező) által közvetített védőeszközök esetében.

2020. március 13-tól az intézményeikbe belépő összes személynek, így a dolgozóknak is nyilatkozniuk kell arról, hogy nem tapasztalják magukon a COVID-19 jellemző tüneteit, illetve nem volt a megelőző 14 napban tüdőgyulladásos megbetegedésük, nem kerültek szoros kapcsolatba megerősítetten vagy valószínűsítetten új koronavírussal fertőzött személlyel, valamint nem jártak az új koronavírus fertőzéssel érintett területen. A nyilatkozat felelős kitöltésének hiányában senki nem léphet be az intézményeikbe, így a Migazzi Otthonba sem.

Az izolációs terveket és a gondozási protokollokat a 2020. március 22-i minisztériumi szakmai útmutató kibocsátását követően haladéktalanul elkészítették az intézmények, a vezetők számára pedig a fenntartó rendszeres online konzultációt biztosít annak érdekében, hogy az esedékes járványügyi ellenőrzéseknek megfeleljen valamennyi intézmény. Ennek eredményeként 2020. folyamán, a világjárvány előtt és azt követően lefolytatott hatósági ellenőrzések megfelelőnek találták az intézmény működését, folyamatos és megfelelő a szükséges óvintézkedések megvalósulása.

A hozzátartozókkal való kapcsolattartás elektronikus lehetőségeit támogatják, újabb kapcsolattartási lehetőségek kerültek bevezetésre és törekednek a nyílt és gyors információ-átadásra mind a lakók, mind a munkatársak esetében, és a Szeretetszolgálat internetes honlapján szakmai anyagokkal is elősegítik az intézmények mindennapi eredményes munkáját.

A Migazzi Otthonban történt COVID-19 megbetegedés kapcsán azt is hangsúlyozta a fenntartó, hogy az intézményvezetővel a kapcsolattartás folyamatos, arra napszaktól függetlenül, hétvégén is sor kerül, jellemzően telefon és e-mailen. **Jó gyakorlatként** említette a Katolikus Szeretetszolgálat által, a veszélyhelyzet kihirdetésétől, digitális infokommunikációs eszközzel, heti rendszerességgel megtartott online intézményvezetői fórum megszervezését.

A fenntartó tájékoztatott arról, hogy munkatársaik folyamatosan igyekeznek megoldani az aktuálisan felmerülő nehézségeket. Az egészségvédelmen túl az idő múlásával **egyre hangsúlyosabb feladat a mentális gondozás**, amelyet kollégáik a jelenlegi korlátozott lehetőségek között is igyekeznek minden lehetséges módon maximálisan ellátni. A katolikus szociális intézmények számára kijelölt módszertani intézményként kiemelt feladatuk a saját fenntartású intézményeiken túl a további katolikus szociális intézmények szakmai támogatása is. Ennek okán elkészült a „COVID-19 megelőzési feladatok listája bentlakásos szociális intézmények számára” című dokumentum, amelyet a Katolikus Szeretetszolgálat a honlapján (www.szeretetszolgalat.hu) is közzétesz – folyamatos frissítés mellett – így is támogatva az intézmények mindennapi munkáját.

3. A Zalaegerszegi Gondozási Központ Idősek Otthona

3.1. Az intézmény válasza

Az Otthon 2006. július 15-én nyitott meg, 98 férőhelyen, három gondozási egységben biztosítanak ellátást 7 emelt szintű, 24 demens, 67 átlagos gondozási szintű férőhelyen. Az emelt szinten egy ágyas, fürdőszobás, mini-konyhás, az átlagos szinten három ágyas, fürdőszobás, mini-konyhás, a demens részlegen négy ágyas, fürdőszobás szobákban helyezik el a lakókat. Az Idősek Otthona szolgáltatásainak igénybevétele kérelemmel, a mindenkor hatályos jogszabályok és a fenntartó önkormányzat rendelete⁷ szerint lehetséges. A várakozási idő eléri az egy évet.

A Zalaegerszegi Gondozási Központ Idősek Otthonában az új típusú koronavírus fertőzés 2020. április 24. napján jelent meg az intézmény demens részlegén. Ezt követően a 87 ellátott közül 38 fő tesztje lett pozitív, akik közül 3 krónikus betegségben szenvedő lakó elhunyt, 18 fő pedig a vizsgálat időpontjában az intézmény COVID részlegén volt, tünetmentes állapotban. Az Otthon 17 lakóját a Zala Megyei Szent Rafael Kórház COVID részlegén kezelték, az intézmény 41 lakójának negatív lett a tesztje, 8 fő esetében pedig folyamatban van a tesztek értékelése. Az intézmény dolgozói közül 14 fő tesztje lett pozitív, ők házi karanténba kerültek.

Az Otthon a megbetegedések észlelését megelőzően rendelkezett megfelelő pandémiás tervvel, amely 2020. március 19-én készült, és naprakész izolációs terv, valamint prevenciók eljárási rend alapján látták el a lakókat. A gyakorlati tapasztalatok alapján 2020. április 30-án módosították az izolációs tervet, amelyet – csakúgy, mint a korábbi protokollokat – valamennyi dolgozóval megismertettek.

Az Otthon határozatlan idejű szerződéssel, heti 4 órában foglalkoztatott orvosa a járványügyi veszélyhelyzet ideje alatt minden nap jelen volt az intézményben, iránymutatásával végezték el a lakók szakszerű elkülönítését. Az Otthonban ennek megfelelően külön részleget alakítottak ki azon lakók számára, akik pozitív teszt eredménnyel rendelkeznek és azok számára, akik kontaktjaik miatt fertőzésgyanúsak. A zsiliprendszerrel elzárt két részlegen külön gondozó személyzet végez munkát 24/48, illetve 12 órás munkarendben.

A gondozók a rendelkezésre álló egyéni védőfelszerelések használatát belső képzésen sajátították el, azonban az intézmény munkaszervezése szempontjából nehézséget jelentett, hogy a dolgozók között is nagy számban mutatták ki a fertőzést, továbbá a szociális és egészségügyi szférára jellemző kettős foglalkoztatás megszüntetésével egyidejűleg 6 munkavállalóval kevesebb gondozónő látta el az otthon lakóit. Az ombudsmani vizsgálat idején az intézmény 76 dolgozójából 14 fő koronavírus tesztje lett pozitív.

A fertőzések számának emelkedése miatt azzal a szociális intézményekre jellemző problémával is szembesült az intézmény, hogy mivel az Otthon idősek ellátására szakosodott intézményként nem egészségügyi tevékenység végzésére specializálódott intézmény, ezért egy járványhelyzet során egészségügyi szakdolgozói háttér és egészségügyi infrastrukturális lehetőségek hiányában nehézséget jelenthet a fokozott ápolási igényű személyek megfelelő ellátása az Otthon keretei között.

3.2. Zalaegerszeg Megyei Jogú Város polgármesterének válasza

A Zalaegerszegi Szociális Társulás által fenntartott Idősek Otthonában 2020. március 6-án rendelt el az intézmény orvosa látogatási tilalmat, amelyet 2020. március 17-én kijárási tilalommal egészítettek ki.

⁷ Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Közgyűlésének 45/2005. (X. 28.) számú önkormányzati rendelete a szociális szolgáltatásokról és személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti ellátásokról

Az Otthon törekedett arra, hogy a zárlat idején is gondoskodjon az ellátottak és hozzátartozóik kapcsolattartásáról, amelyet minden olyan módon támogattak, amely nem járt személyes érintkezéssel vagy más fertőzési kockázattal.

Abban az esetben, ha végstádiumú beteg, haldokló gondozott és hozzátartozói közti búcsúzás igénye merült fel, az intézmény megfelelő védőfelszerelés (védőköpeny, orvosi szájmascsk, hajháló, gumikesztyű, cipővédő, kézfertőtlenítési lehetőség) biztosításával tette lehetővé a találkozást, amelyre négy esetben került sor.

Az intézmény fenntartója gondoskodott a szükséges védőfelszerelések és fertőtlenítő eszközök beszerzéséről, azonban ezek megemelkedett piaci ára miatt az Otthon saját költségvetéséből és önkormányzati forrásból mindezidáig 10.261.754,- Ft-ot fordítottak a védekezéssel közvetlenül összefüggő feladatok ellátására. A járványügyi veszélyhelyzet megelőzően az intézmény 200 db sebészi maszkkal, 220 cipővédővel, 260 hajhálóval, 63 db műtőköpennyel és 35.000 pár gumikesztyűvel rendelkezett. A veszélyhelyzet elrendelését követő első időszakban a szükséges védő-és fertőtlenítő eszközök beszerzése komoly gondot okozott a készlethiány és az elszabaduló fogyasztói árazás miatt, ezért beszerzésükhöz minden kapcsolati tőkére és fenntartói segítségre szükség volt. Az együttműködés eredményeként a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Zala Megyei Kirendeltségének közreműködésével az intézmény első alkalommal 2020. április 9-én kapott védőeszközöket, majd ezt követően heti rendszerességgel részesült az állam által biztosított védőfelszerelésekből.

Az Otthonban 2020. május 2-án alakították ki a COVID-19 pozitív betegek elkülönítésére alkalmas lakóegységet, ahova 2020. május 3-án szállították az első, kórházból hazabocsátott tünetmentes ellátottakat.

Az igazolt fertőzöttek ellátására a demens részleg 6 lakószobáját jelölték ki, ahol 24 fő elkülönítése oldható meg, de további hat fő elhelyezése is biztosítható, ha szükséges. A kivizsgálás alatt álló esetek elkülönítésére az idősotthon ápolási részlegének 6 szobáját alakították át, ahol 18 főt lehet elhelyezni. Mindkét részlegen önálló vizesblokkok tartoznak a szobákhoz.

Az Otthon folyamatosan – elsősorban telefonon – tájékoztatta a lakókat és a hozzátartozókat az intézmény működésében bekövetkezett változásokról. Csomagok küldését is lehetővé tették, amennyiben azok megfelelően fertőtleníthetőek voltak, továbbá a Húsvét idején is fennálló zárlatra tekintettel az intézmény több mobiltelefon készüléket vásárolt a kapcsolattartás megkönnyítésére.

A lakók bezártság okozta mentális nehézségeinek enyhítése érdekében a Zalaegerszegi Egészségügyi Alapellátási Intézmény iskolavédőnőit átirányították az idősotthonba, ahol a megfelelő prevenciós protokollok alkalmazását követően 2020. március végétől segítették az ellátottakat.

2020. április 18-án a fenntartó az otthon valamennyi lakójának és munkatársának biztosította a koronavírus tesztelési lehetőséget, amelyen ekkor minden résztvevőnek negatív eredménye született. Problémát jelentett ugyanakkor a fertőzésveszély szempontjából, hogy az otthonban számos jelentős (magas) ápolási szükséglettel élő ellátott lakik, akik rendszeresen igényelték az otthon és a kórház közötti szállítást. Ugyanakkor a dolgozók között is magas volt azok aránya, akik az idősotthoni munkavégzés mellett a kórházban is állást vállaltak, jövedelem-kiegészítés céljából, azonban a kettős foglalkoztatás lehetőségének korlátozása nem történt meg az intézményi zárlat elrendelésével egyidejűleg.

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 (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése *a*) pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátást és különösen az idősellátást nyújtó intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok 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.

Az ombudsman a szociális intézmények esetében az alapvető jogok és a jogszabályokban foglalt ellátotti jogok érvényesülését vizsgálja. Eljárást indít abban az esetben, ha felmerül, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő ellátottak alapvető jogai – többek között – az élethez és emberi méltósághoz, a testi és lelki egészséghez, szabadsághoz, személyi biztonsághoz, szociális biztonsághoz való joga sérül az intézményi ellátás során, illetve ha az otthon nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően működik. Például hiányosak a tárgyi vagy személyi feltételek; az ápolási-gondozási munka a biztonságos ellátást veszélyezteti; a bánásmód sérti a lakók emberi méltóságát, vagy szélsőséges esetben embertelen bánásmódot valósít meg. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés *d*) pontja és 18. § (4) bekezdése alapján a biztos általános alapjogvédelmi hatáskörében hivatalból (sajtóhír, panaszbeadvány vagy akár más jelzés nyomán) visszatérő jelleggel folytat vizsgálatokat idős személyeket ápoló és gondozó intézmények működése, az ellátás körülményei és az ellátottak jogainak védelme kapcsán. Az ilyen intézményi vizsgálatok esetében – a jelzésben, illetve a panaszbeadványban megfogalmazott egyes problémákon túl – a teljes alapjogi szempontrendszer mércét jelent, kiemelt figyelemmel az emberi méltóság jogára, az egyenlő bánásmód követelményére.

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 alkotmánybíróvági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni". Az Alkotmánybíróvági 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 alkotmánybíróvági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróvági a hatályát veszített alkotmánybíróvági 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 Alkotmánybíróvági 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 alkotmánybíróvági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróvági 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 Alkotmánybíróvági korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróvági 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 alkotmánybíróvági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróvági 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 szorosán 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 alkotmánybíróvági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alkotmánybíróvági 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)

Az Alkotmánybíróság már a 64/1991. (XII.17.) AB határozatban rögzítette, hogy „az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs érinthetetlen lényegük.”

A tárgyként kezelés tilalmát erősítette meg a 39/2007. (VI. 20.) AB határozat, melynek értelmében „az ember soha nem tekinthető puszta eszköznek valamilyen közcél eléréséhez.” Erre az elvre hivatkozva döntött a testület a 8/2011. (II. 18.) AB határozatban is, ahol rögzítette: az érintett személyeknek az állami feladatmegoldás „eszközeként” való kezelése ellentétes az emberi méltósággal.

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, *védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége*. A két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak egy *objektív intézményvédelmi oldala*: az egyén szubjektív (alanyi) jogának biztosításával, védelmével, érvényesülésével összefüggő tágabb értelemben vett pozitív állami kötelezettségeket összefoglalóan *objektív állami intézményvédelmi kötelezettségnek* nevezzük. Az objektív intézményvédelmi kötelezettség a negatív és pozitív állami kötelezettségekhez képest komplementer jellegű, vagyis feltételezi a szubjektív jog meglétét. Lényeges azt is leszögezni, hogy az állami intézményvédelmi kötelezettség tipikusan nem keletkezik az egyén oldalán alanyi jogokat, és az egyén részéről nem is kényszeríthető ki. Az Alkotmánybíróság töretlen és álláspontom szerint továbbra is irányadó megállapítása szerint az állam részéről garanciális feladatai ellátásához szükséges, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos *értékeket* és *élethelyzeteket* nemcsak önmagukban, az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, hanem a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az intézményvédelmi kötelezettségnek a testület szerint az alapjogokhoz kapcsolódó értékekre is ki kell terjednie. Az alapjog jogosultjai, valamint az állam különböző szempontjai és feladatai miatt az alapjog alanyi jogi, illetve objektív oldala nem feltétlenül fedi egymást. Az állam a szubjektív alapjog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét. Az állam elsőrendű és alapvető fontosságú kötelezettsége az emberi élet védelme: nemcsak egyedi szinten, hanem általában az emberi életet és létfeltételeket kell védenie. Az állam objektív életvédelmi kötelezettsége az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésének, illetve a II. cikkének együttes értelmezéséből továbbra is levezethető.

Az állam életvédelmi kötelezettsége körében az állam az egyes emberek élethez való alanyi jogát nem sértheti meg. A szubjektív alapjoggal kapcsolatban az állam kötelezettsége arra is kiterjed, hogy annak védelméről *jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodik*.

3. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében 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, fogyatékoság, 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.⁸ 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.⁹ 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 XIX. 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.

4. Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van *a testi és lelki egészséghez*, ennek az alapjognak az érvényesülését pedig Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet”. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, hogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen. Az Alkotmánybíróság több alkalommal értelmezte a korábbi Alkotmánynak a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal kapcsolatos rendelkezését. A testület az 54/1996. (XI. 30.) határozatában kifejtette, hogy a korábbi Alkotmány 70/D. §-a „nemcsak a betegellátáshoz kapcsolódó, törvényben meghatározandó egészségügyi szolgáltatások igénybevételére jogosít, hanem magában foglalja mindazoknak az emberi egészség kialakulását és megőrzését célzó állami intézkedéseknek az igénylését is, amelyek az egészséges életvitellel

⁸ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

⁹ 32/1998. (VI. 25.) számú határozat

összefüggő neveléssel, felvilágosítással, államilag szervezett testedzéssel, munkavédelemmel, természetvédelemmel, köztisztasággal, környezetvédelemmel és a betegség megelőzését szolgáló nagyszámú egészségvédelmi szolgáltatásokkal kapcsolatosak”.

5. Az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése előírja, hogy *mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz*, a IV. cikk (2) bekezdés alapján pedig senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.

A személyi szabadság alapjogával kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy *„e jog érvényesülése vizsgálható valamennyi – a személyi szabadságot valóban érintő – állami intézkedés alkotmányossági megítélésékor. [...] A személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez. [...] Ezen jogok korlátozásának alkotmányossága, a minden alapjog korlátozására irányadó (korábban az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe foglalt) követelmények figyelembevételével dönthető el. [...] Az Alkotmánybíróság szerint a személyes szabadság korlátozásával szemben fennálló alkotmányos követelmény, hogy a korlátozás feleljen meg a szükségesség és arányosság kritériumának.¹⁰ Az Alkotmánybíróság 66/1991. (XII. 21.) AB határozatában is kiemelte, hogy a személyes szabadság alkotmányos alapjogát törvény az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán korlátozhatja. Az egyes korlátozható rendelkezések azonban csak akkor fogadhatók el alkotmányszerűnek, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos. E követelmény az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésének és az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozását tiltó I. cikk (3) bekezdésének egymásra vonatkoztatásán alapul.*

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 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.¹¹

A Szocvtv. a szociális biztonság megteremtése és megőrzése jegyében meghatározza az állam által biztosított egyes szociális ellátások formáit, szervezetét, a szociális ellátásokra vonatkozó jogosultság feltételeit, valamint érvényességének a garanciáit.

A jelen vizsgálat célja annak feltérképezése volt, hogy a COVID-19 járványhelyzet során kialakul körülmények mennyiben érintették a vizsgált intézményekben élő idős személyek alapvető jogait, az intézmények szakmai vezetői miként próbálták biztosítani a fenntartók intézkedéseinek segítségével az ellátottak megfelelő gondozását, egyúttal az őket gondozó munkavállalók egészségének a védelmét.

¹⁰ 36/2000. (X. 27.) AB határozat

¹¹ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

Az ombudsman kizárólag alapjogi érvek mentén vizsgál egy adott problémát, a rászoruló, kiszolgáltatott emberek jogvédelmével összefüggésben az Alaptörvényből kiindulva, a közel két évtizedes alkotmánybíróági gyakorlat felhasználásával felvázol egy logikus, következetes alapjogi érvrendszert. A szociális szempontú megközelítés mellett a hangsúlyt az alapjogi szempontokra helyezve akként, hogy ebben az értelmezési tartományban az alapvető jogok biztosa koordináló, olykor pedig a közvetítő, mediáló szerepe kerül előtérbe.

Eljárásom során szem előtt tartottam azt az – ombudsmani típusú jogvédelem szempontjából is releváns – általános érvényű alkotmánybíróági megállapítást, miszerint a tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens, a tudományos igazságok, szakkérdések eldöntésére a tudomány, és nem a jogvédelem képviselői hivatottak. Ennek megfelelően az érintett intézmények infekciókontrolljának, járványügyi és higiéniai eljárásrendjének, gyakorlatának megfelelősége nem képezte vizsgálatom tárgyát.

A vizsgálat célja volt az is, hogy átfogó képet adjon a COVID-19 járvány első hullámának az idősotthonokban történt lefolyásáról, és ezáltal **megkíséreljen következtetéseket levonni és a jövőre nézve segítséget nyújtani a bentlakásos szociális ellátórendszer működésének tekintetében.**

Megállapításaim az érintett intézmények és a fenntartók tájékoztatásán, a megkeresett szervek, hatóságok ellenőrzési tapasztalatain, határozatain, megállapításain alapulnak.

1. Az ellenőrzések és a vizsgálat általános megállapításai

A) A Pesti úti Otthon tekintetében

A Fővárosi Önkormányzat Pesti Úti Idősek Otthona hazánk egyik, és Budapest legnagyobb férőhelyszámú bentlakásos szociális intézménye. Az otthon 544 fő férőhelyen nyújt ellátást, 526 férőhelyen idősek otthona, 18 férőhelyen idősek gondozóháza (átmeneti ellátás) szolgáltatást biztosít. Az épület 5 szintes, melyben 6 gondozási egység működik. Az otthon saját főzőkonyhával, mosodával rendelkezik, lakói 2-3-4 ágyas szobákban kapnak elhelyezést. 2019. májusi ellátotti adatok szerint az idősek otthonában a női ellátottak átlagéletkora 80,01, a férfi ellátottak átlagéletkora 72,37 év volt. A gondozottak egészségi állapotát tekintve nagyon sok az alapbetegségekkel rendelkező idős korcsoportú beteg.

1. A hatóságok az Otthont az épületi adottságai és az ellátottak magas száma miatt mindig is kiemelt intézményként kezelték, rendszeresen folytattak ellenőrzéseket az intézményben. Az Sznyr. 36.§-a szerint a működést engedélyező szerv otthont nyújtó ellátás esetén a teljes körű ellátás megvalósulását legalább évente hivatalból ellenőrzi, továbbá e szolgáltatások esetén legalább két évente, hivatalból ellenőrzi, hogy az engedélyes a jogszabályokban és a szolgáltatói nyilvántartásban foglaltaknak megfelelően működik-e (rendes ellenőrzés). A működést engedélyező szerv – mindezen túl – ellenőrzést tart, ha tudomására jut, hogy az engedélyes személyi, tárgyi feltételei vagy működése az ellátottak életét, testi épségét, egészségét vagy az ellátott gyermekek fejlődését veszélyezteti, vagy más jogát sérti, vagy az engedélyes működésére vonatkozó jogszabályokat vagy a szolgáltatói nyilvántartásban foglaltakat megsértették.

A megküldött dokumentumok szerint **a veszélyhelyzet előtt lefolytatott szakmai ellenőrzések rendre hiányosság megállapítása nélkül végződtek. A 2019 májusában zajlott rendszeres ellenőrzés megállapításai szerint az intézmény folyamatosan fejlődik, mind külső, mind belső tereiben szépül. A demens ellátottak részére külön részleget alakítottak ki külső és belső**

környezettel, így a lakók minden évszakban a levegőn tartózkodhatnak. A gondozási-ápolási dokumentációt pontosan vezetik, rendszeresek a team-megbeszélések, szakmai konzultációk, társintézményekkel történő tapasztalatcserék. Az intézmény gondoskodik a rendszeres folyadékbevitelről, ezt megfelelően dokumentálják. Az egészségügyi ellátás a jogszabályoknak megfelelő. *A dolgozók szakképzettségi aránya meghaladja a 80%-ot¹², a szakdolgozók vonatkozásában azonban a létszámhiány nagyon magas, legalább 36 fő.* Az ellenőrzésről készült jegyzőkönyv rögzítette, hogy az álláshelyeket folyamatosan hirdetik, igyekeznek minden eszközzel és lehetőséggel vonzóvá tenni a pályát. Kényszerűségből bérnövéreket is alkalmaz az otthon, hogy az ellátás színvonala ne csökkenjen¹³. A fluktuáció a nagyon magas ellátotti létszám és az egyre növekvő gondozási szükségletű lakók miatt magas, így az Otthon minden igyekezete ellenére nem tudja megtartani a dolgozókat. Konzultációk, szupervíziók, belső képzések segítségével folyamatosan törekszik arra, hogy jó szakembereket képezzen ki, akik remélhetőleg az intézményben maradnak. Az intézményben élők ellátotti jogait igyekeznek teljeskörűen biztosítani. *A használt szakmai anyagok, leiratok, munkatervek, beszámolók, ápolási dokumentáció, gazdasági és egyéb iratanyagok magas színvonalúak, jól felépítettek.* Az ellenőrzés jegyzőkönyve megjegyezte, hogy a szakmai létszámhiánnyal nem csak az Otthon küzd, jellemzően nagy a fluktuáció, a pályaelhagyás az egész ágazatban. *A folyamatosan növekvő létszámhiány miatt az Otthon nem marasztalható el, azonban ellátotti jogok sérülhetnek.*

A pandémiát közvetlenül megelőző 2020 márciusában lefolytatott ellenőrzés sem tárt fel hiányosságot az otthonban.

2. A COVID-19 járvány magyarországi bejelentését követően rövid időn belül azonban az Otthonban is megjelent a koronavírus.

Az első fertőzést az intézményben 2020. március 31-én észlelték, a népegészségügyi hatóság még aznap járványügyi zárlat alá helyezte az Otthon érintett földszinti egységét, majd 2 nappal később az egész intézmény zárlat alá került. A korábbiakban részletesen bemutatott intézkedések ellenére és a hatóság szoros kontrollja mellett a fertőzés továbbterjedését már nem lehetett megállítani, 2020. június 5-i adatok alapján 312 fő gondozott, 26 fő dolgozó fertőződött meg, 50 fő igazolt COVID-19 gondozott pedig életét veszítette. Az augusztus 27-i adatok alapján pedig 55 idős ember hunyt el, és összesen 313 lakónál igazolták a koronavírus fertőzést.

A tájékoztatások alapján és a hatósági ellenőrzések tapasztalatai szerint az Otthon igyekezett minden tőle telhetőt megtenni a járvány leküzdése érdekében. Az intézmény napi kapcsolatban volt a fenntartóval és a Hivatallal is, eszköz-, szakemberigényeit folyamatosan jelezte felettes szervei felé. A világjárvány merőben új helyzetet teremtett, és addig ismeretlen kihívások elé állította mind a szolgáltató intézményeket, fenntartóikat, mind az őket ellenőrző hatóságokat is. A fertőzés elterjedésében, az esetszámok gyors növekedésében számos tényező közrejátszhatott, ennek feltárása azonban ombudsmani vizsgálat keretei között nem lehetséges.

A Hivatal közel 20 alkalommal végzett helyszíni ellenőrzést az Otthonban 2020. március 31-et követően. „A Hivatal járvány időszakában végzett ellenőrzéseik tapasztalata alapján az Otthon dolgozói fokozott erőfeszítéseket tettek a további megbetegedések

¹² Az SzCsM r. 6. § (1) bek. b) pontja szerint az ellátásban részesülő személyekkel közvetlenül foglalkozó, személyes gondoskodást végző személyek legalább nyolcvan százalékának szakképzettnek kell lennie nappali ellátás és bentlakásos intézményi ellátás esetén.

¹³ Az ún. bér munkaerő nem ismeretlen a szociális intézmények körében. Számos bentlakásos otthon az átmeneti működés-képtelenség elhárítására, állasközvetítő cégek által kiközvetített ápoló személyzetet alkalmaz meghatározott időre.

megelőzése érdekében, a gondozottak ellátása, ápolása során igyekeztek az infekciókontroll szabályait betartani, egyéni védőfelszereléseket használtak, a fertőtlenítés gyakoriságát fokozták, a feladat ellátáshoz szükséges tárgyi eszközök, fertőtlenítő- és tisztítószerrel rendelkezésre álltak. Az ellátottak érdekeit szem előtt tartva próbálták a járvány terjedését meggátolni.” „A szociális ellátás mindennapi nehézségeit, az évek óta fennálló létszámhiányt fokozta a COVID-19 beteg és kontakt dolgozók karantén miatti kiesése a munkavégzés alól. A felmerülő körülmények ellenére belső áthelyezésekkel és külső munkaerő igénybevételével (bérnővérek) igyekeztek megoldani a gondozottak ellátását, a fertőtlenítések és az elkülönítések miatti pluszfeladatok során is.” – áll a X. Kerületi Hivatal vezetőjének a fővárosi és megyei tisztifőorvos részére szóló tájékoztató levelében.

Mindezek ellenére a hatóság 2020. április 24-i ellenőrzése során számos infekciókontrollal, sterilizálással, fertőtlenítéssel kapcsolatos hiányosságot tárt fel, melynek eredményeként az intézményt – a hiányosságok megszüntetésére való kötelezése mellett – 1.000.000 forint egészségügyi bírság fizetésére kötelezte. A döntés indokolása szerint, figyelemmel arra, hogy a feltárt infekciókontroll hiányosságok járványhelyzet idején álltak fenn, a hatóság a bírság kiszabásától nem tekinthetett el, s mivel a közegészségügyi hiányosságok visszamenőleg nem orvosolhatóak, figyelmeztetés alkalmazásának nem volt helye. Enyhítő körülményként értékelte a Hivatal, hogy az intézménnyel szemben első alkalommal került sor bírság kiszabására, az ellenőrzés során együttműködést tanúsított, illetve saját hatáskörben intézkedéseket tett (dolgozók infekciókontroll oktatása, intézményi rendszabályok szigorítása, szorosabb ellenőrzése, stb.). Súlyosbító körülményként értékelte a bírságolásnál a járvány idején elkövetett többszörös jogsértést. Az intézmény a kötelezésnek eleget tett.

A korlátozások mértéke és határai

1. Az ellátotti jogok érvényesülése szempontjából a lakók **kapcsolattartáshoz való joga** a járványhelyzet idején kiemelt jelentőségűvé vált. A Szocvtv. 94/E § (10) bekezdése szerint *az ellátást igénybe vevőnek joga van családi kapcsolatainak fenntartására, rokonok, látogatók fogadására.* Az intézményvezető a házirendben szabályozott módon rendelkezhet a látogatás rendjéről, és meg kell határozni azokat az eseteket, amikor a látogatók látogatási időn kívül is kapcsolatot tarthatnak az ellátást igénybe vevővel.

A járványhelyzetre tekintettel az országos tisztifőorvos 2020. március 8-i és 17-i határozatával látogatási tilalmat és kijárási korlátozást rendelt el. A kapott tájékoztatások szerint az intézményi munkatársak azon ellátottak számára, akik nem rendelkeztek telefonkészülékkel, biztosítottak használatra, illetve azok számára pedig, akik állapotuknál fogva nem tudtak telefonálni, segítettek a hozzátartozóikkal történő kapcsolattartás fenntartásában. Az infokommunikációs eszközökön túl hangtechnikai eszközök is segítettek a lakók tájékoztatását az épületen belül felszerelt hangszórók segítségével. A hozzátartozóknak lehetőségük volt csomagot küldeni, melyet megfelelő fertőtlenítés után, a protokollnak megfelelően, eljuttattak az idős ellátottakhoz.

Sok esetben a legyengült idős lakók számára a szeretteikkel történő találkozás megvonása – alap esetben is – komoly állapotromláshoz vezethet. A látogatási tilalom nem érintette az ellátottak egyéb kapcsolattartási jogait, a korlátozások idején az intézményeknek és fenntartóiknak törekedniük kell a személyes látogatástól eltérő alternatív (pl. elektronikus) kapcsolattartási formák kialakítására. Ezzel együtt ugyancsak fontos a gondozottak ösztönzése ezen lehetőségek igénybevételére, mert szociális kapcsolatok fenntartása az idős lakók mentálhigiéniés egészsége szempontjából kulcsfontosságú.

2. A járványhelyzet és az elrendelt korlátozások nagymértékben érintették a gondozottak **szabad mozgáshoz, személyes szabadsághoz való jogát** is. A Szocvtv. 94/E § (9) bekezdése szerint az ellátást igénybe vevőnek joga van az intézményen belüli és intézményen kívüli szabad mozgásra, figyelemmel a saját és társai nyugalma, biztonságára. Az intézmény házirendje meghatározza az intézményből történő távozás és visszatérés rendjét. Az ellátást igénybe vevőnek – az igénybevételi eljárás során – részletes és pontos tájékoztatást kell adni az intézményen belüli és az eltávozás esetére kialakított szabályokról.

A Hivatal 2020. április 2-án járványügyi zárlat alá helyezte az Otthont, szobánkénti karantén formájában. *A lakók az időtartam alatt a szobájukat nem hagyhatták el.* A részemre megküldött iratanyagban fellelhető tájékoztatás szerint a járványügyi helyzet során a fertőtlenítések végrehajtása érdekében egyes gondozási egységeket ki kellett üríteni. Az otthonban tartózkodó lakók biztonságos elhelyezése a zajló fertőtlenítéstől elzárt területen megfelelt az izolációs szabályoknak. A lakókat a várakozási idő és szellőztetés után költöztették vissza szobáikba, azt követően az ideiglenes elhelyezésükre szolgáló szobákat újra fertőtlenítették. A további megbetegedések megelőzése és a tünetes betegek elkülönítése érdekében folyamatos átszervezéssel biztosították az elkülönítést. Az Otthon minden munkatársa azon dolgozott, hogy a negatív eredménnyel rendelkező lakók elhelyezése a lehető legbiztonságosabb legyen, és a fertőződéstől megóvják a gondozottakat.

Ebben az időszakban első helyre került a járványügyi előírások szigorú és maradéktalan betartása, ami az ellátottaknak és a dolgozóknak is kellemetlen, nehéz, és megterhelő volt. A honvédségi fertőtlenítés idején előfordult, hogy másik szobába költöztették a lakókat és saját ruhájukat nem vihették magukkal (kis személyi ruhacsomagjuk volt csak), az Otthon ellátta őket tisztálkodó szerekkel, és ebben az időszakban intézeti ruhát hordtak. Mindeközben a saját ruhaneműiket a mosodában átmosták, amelyeket fertőtlenítve, vasalva, csomagolva és felcímkézve saját szobájukba való visszakerüléskor kaptak meg. Az ellátottak mozgatása, az átköltöztetések, a folyamatos fertőtlenítések a járványügyi helyzetre tekintettel gyorsan történtek és a rendelkezésre álló rövid idő, valamint a személyzet túlterheltsége miatt előfordulhatott, hogy a lakókat nem tudták megfelelően tájékoztatni az eseményekről. Szóbeli beszámolók szerint a gondozottakkal és hozzátartozókkal is igyekeztek megfelelően és figyelmesen kommunikálni (pl. visszahívták a hozzátartozókat). Az udvari séta helyett a gondozottaknak az erkélyen volt lehetőségük levegőzésre.

Ez az időszak – noha a zárlat a járvány elleni védekezés egyik kulcseszköze volt és korlátozások előírása indokoltnak tekinthető –, fokozott pszichés és mentális megpróbáltatást jelentett az idős lakók számára.

Az Alaptörvény szerint mindenkinek joga van a szabad mozgáshoz (XXVII. cikk), és a testi, lelki, mentális egészségéhez (XX. cikk). A szabad mozgáshoz való jog nem korlátozhatatlan, így a közegészségügyi, járványügyi okból elrendelt korlátozás alkotmányosnak minősülhet, a korlátozásnak azonban törvény rendelkezéseinek kell alapulnia és szükségesnek, valamint arányosnak kell lennie. A járványügyi zárlat idején alkalmazható korlátozásra az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 56., valamint 66. §-ai adnak felhatalmazást¹⁴. A korlátozásra azonban csak más alapvető jog érvényesülése, vagy valamely

¹⁴ Eütv. 56. § (1) A járványügyi tevékenység célja a fertőző megbetegedések, a járványok megelőzése és leküzdése, valamint az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenálló képességének fokozása.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak megvalósítása érdekében

a) az egészségügyi államigazgatási szerv

aa) az egyén személyes szabadsághoz való jogainak gyakorlását az e törvényben foglaltak szerint korlátozhatja,

ab) a betegek jogait az e törvényben foglaltak szerint korlátozhatja,

ac) a természetes és jogi személyeket, továbbá a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket az e törvényben meghatározott intézkedések tülésére, illetve megtételére kötelezheti;

alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor. (Alaptörvény I. cikk). A korlátozást elrendelő intézkedéseket tehát az államnak úgy kell meghoznia, hogy biztosítsa az érintettek egészséghez való jogát, miközben szabad mozgáshoz, személyi szabadságukhoz való joguk csak a legszükségesebb és az elérni kívánt céllal arányos mértékben sérül. Mindezt figyelembe véve pedig az intézményekben az elrendelt intézkedéseket úgy kell megvalósítani, hogy az az idős, kiszolgáltatott lakók számára a legszükségesebb mértékű jogsérelmet okozza.

A veszélyhelyzet fennállása alatt az Alaptörvény 53. és 54. cikkei szerinti különleges jogrend érvényesült. A különleges jogrend ugyanakkor nem egy Alaptörvényen kívüli állapot, hanem az alkotmányos jogrend egy meghatározott formája. Ilyen helyzetben az általánoshoz képest bővebb intézkedési lehetősége van a mindenkori végrehajtó hatalomnak, a Kormánynak, a gyors és hatékony intézkedéseket leginkább bevezetni képes államhatalmi szervnek.

A szükségesség és arányosság kérdése veszélyhelyzetben is felmerül, bár némiképp eltérő módon érvényesül, mint általában. Az Alaptörvény számol azzal, hogy ilyen helyzetben az alapjogok érvényesülését, azoknak a veszélyhelyzet tartama alatt érvényesülő korlátozását az általánosan alkalmazandótól eltérő, más alkotmányos mérce szerint kell megítélni. Amint azt az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése rögzíti különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.

Az ország területének egészére kiterjedő, a jelenlegihez hasonló időtartamban fennálló élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető helyzetre az alkotmányos jogrend története során nem volt még példa. Mindez ugyanakkor azzal is jár, hogy részletesen kidolgozott alkotmánybírói gyakorlat nem áll rendelkezésre iránymutatásul a különleges jogrend során meghozott intézkedések tekintetében alkalmazandó alkotmányossági mérce vizsgálatához. Fokozott figyelemmel és körültekintéssel kell ezért az egyes intézkedések és az egyes érintett alapvető jogok viszonyát vizsgálni.

Az Otthon személyi feltételei

Az ellenőrzések során tett megállapítások és feltárt hiányosságok közül **az ápoló-gondozói létszámhiány** az, amely legmarkánsabban érinti az otthonban folyó gondozási tevékenységet, és hatással van az előzőekben is vázolt ellátotti jogokra. Az idősek otthona jogszerű működésének létszámnormáit az SzCsM r. 2. melléklete tartalmazza. Eszerint idősek otthonában 1 fő intézményvezető, 100 fő ellátott felett 1 fő vezető ápoló, 100 fő ellátottra vetítve arányosan 24 fő gondozó, ápoló; 2 fő terápiás és szociális munkatárs és 200 fő felett 1 fő orvos szükséges (III/2. táblázat).

A működést engedélyező hatóság a vonatkozó adatok bekérése alapján megállapította, hogy az ellenőrzés időpontjában 453 fő volt intézményi jogviszonyban az otthonban, ezen ellátotti létszámhoz viszonyítva az ápoló, gondozó munkakörben foglalkoztatott dolgozók szükséges száma 109 fő. Az intézményvezető által az ellenőrzés során megadott munkakörök közül ápoló-gondozónak az alábbi munkaköröket tudta figyelembe venni a hatóság: 1 fő szociális gondozó vezető ápoló, 12 fő ápoló, 30 fő gondozó, 11 fő segédgondozó. A besorolás

b) a kötelező járványügyi intézkedést foganatosító egészségügyi szolgáltató a betegek jogait az e törvényben foglaltak szerint korlátozhatja.

(3) Kötelező járványügyi intézkedés foganatosításához nincs szükség a beteg beleegyezésére, azonban a beteget - az eset körülményeihez képest - ekkor is megilleti a tájékoztatáshoz való jog.

66. § (1) A járványügyi megfigyelés alá helyezett személy a megfigyelés tartama alatt foglalkozása gyakorlásában, kapcsolattartási jogában és mozgási szabadságában korlátozható.

alapján a felsorolt 54 fő feleltethető meg az SzCsM r. által előírt ápoló/gondozó munkaköri besorolásnak. Az intézmény Szervezeti és Működési Szabályzata (SZMSZ) szerint a gondozási egységhez tartozik a gazdasági nővér besorolás is, mely az adatszolgáltatás szerint 4 fő, továbbá a diétás segédasszisztens is, melybe 2 fő tartozik bele. A határozat szerint a gazdasági nővér, illetve a diétás segédasszisztens munkaköri besorolás nem felel meg az SzCsM r. szerinti besorolásnak, az SZMSZ munkaleírásából azonban beazonosítható volt, hogy tevékenységük a gondozási egységhez kapcsolódik.

A működést engedélyező hatóság határozata szerint az aktuálisan rendelkezésre álló 60 fő ápoló-gondozó az elvárt 109-hez képest számottevően kevesebb. Ugyanakkor a fenntartó álláspontja szerint a szakdolgozói létszám jelentősen magasabb volt az ellenőrzés idején. A probléma abból adódik, hogy a hatóság nem tudta elfogadni azt a fenntartói észrevételt, mely a fent nevezett munkakörökön kívül mindenki mást (ti. más munkakörben dolgozókat is) ápoló/gondozónak tekintett. Ennek megfelelően a hatóság – többek között – kötelezte az intézményvezetőt, hogy a kötelezően alkalmazandó létszám esetében a jogszabályban meghatározott elnevezéseket használja, továbbá visszavonásig megtiltotta új ellátottak felvételét az intézménybe. Továbbá kötelezte a fenntartót, hogy az ellátottak életét, testi épségét, egészségét súlyosan veszélyeztető létszámhiány megszüntetése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

A határozat az *ellátotti dokumentáció vezetésével* összefüggésben is állapított meg hiányosságokat, és kötelezte az intézmény vezetőjét arra, hogy az ápolási folyamatokat a jövőben teljeskörűen dokumentálják. A fenntartó és az intézményvezető hivatalos feljegyzésre tett észrevételeikben azon az állásponton voltak, hogy a dokumentáció áttekinthető, vezetése folyamatos, a problémamentes lakók esetében havi egy összefoglaló jelentést rögzítenek, míg a magas gondozási szükségletű lakók esetében akár naponta is vezetik a dokumentációt. A határozat indokolása szerint a feltárt *„hiányosságok ugyanarra a problémára vezethetők vissza, azaz hogy nem jogszabálynak megfelelő az ápolói, gondozói létszám”*.

Fontos megjegyezni, hogy az ellátottak gondozási dokumentációjának pontos vezetése, az állapotváltozások nyomon követhetősége elengedhetetlen ahhoz, hogy a lakók személyre szabott gondozásban részesülhessenek, és ezáltal a Szocvtv. 94/E § (1) bekezdésében rögzített, szociális helyzetükre, egészségi és mentális állapotukra tekintettel biztosított teljes körű ellátásra, valamint egyéni szükségleteik, speciális helyzetük vagy állapotuk alapján az egyéni ellátás, szolgáltatás igénybevételére való joguk érvényesülhessen.

Az ápolók-gondozók tekintetében mutatkozó létszámhiány a kapott tájékoztatás szerint évek óta probléma az Otthonban. Mindazonáltal a 2019-ben hiányosság megállapítása nélkül záródó hatósági ellenőrzés megállapította, hogy a szakdolgozók vonatkozásában a létszámhiány nagyon magas, 36 fő. Az álláshelyeket folyamatosan hirdetik, de a fluktuáció jelentős, **az intézmény minden igyekezete ellenére nem tudja pályán tartani a dolgozókat**. A működést engedélyező hatóság akkor eljárást megszüntető végzésében felhívta az Otthon vezetőjének figyelmét, hogy a magas ellátotti létszámra, valamint az ellátotti érdekre tekintettel a szakmai létszámot biztosítani szükséges. A végzés rögzítette, hogy *az engedélyes működése megfelel a jogszabályi követelményeknek, kivéve a szakmai létszámot*.

Az Otthon a szakmai létszám betöltése érdekében számos eszközzel igyekszik élni: 8 fő reaktivált nyugdíjas munkavállalót foglalkoztat, valamint februárban 5, márciusban 12, áprilisban 6 fő bérnővért foglalkoztatott. A fenntartó észrevételei szerint az intézmény vezetője a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság kirendelési portálján is keresett ellátásba bevonható dolgozókat, s mikor ez nem járt sikerrel, 2020. április 30-án jelezte a fenntartó részére, hogy az előírt szakdolgozói létszám nem elegendő a veszélyhelyzet kapcsán megnövekedett feladatok ellátására. A fenntartó aznap megkereste több, a fenntartásában működő idősek otthona vezetőit, hogy saját alapfeladataik veszélyeztetése nélkül tudnak-e

felajánlani munkaerőt az Otthon részére. Ennek eredményeként összesen 10 szakdolgozót rendeltek ki az intézménybe.

A megállapított létszámbiánnal kapcsolatos hiányosságok közvetlen hatással lehetnek mind az intézményben folyó gondozási tevékenységre, mind az ellátottak jogainak érvényesülésére, így különösen a kapcsolattartás elősegítésére, a gondozottak kielégítő tájékoztatására.

Noha az Otthon működésével összefüggésben *sem a veszélyhelyzet idején, sem az elmúlt években nem érkezett az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába panaszbeadvány vagy jelzés,* továbbá az idős lakók gondozásával összefüggésben sem állapítottak meg szakmai mulasztást a hatósági ellenőrzések, ***a gondozói munkakör területén mutatkozó tartós szakemberhiány alkalmas arra, hogy az ellátottak alapvető jogaival és a Szocvtv-ben foglalt ellátotti jogok érvényesülésével összefüggésben visszásságot okozzon.***

B) A vizsgálattal érintett további otthonok, a verőcei Migazzi Otthon, a jászapáti „Fehér Akác” Idősek Otthona és a Zalaegerszegi Gondozási Központ Idősek Otthona tekintetében

A COVID-19 koronavírus pandémia első hulláma miatt 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet új feladatok elé állította valamennyi bentlakásos intézmény, különösen az idősotthonok vezetőit és azok fenntartóit.

Valamennyi intézmény, illetve azok vezetői gyorsan reagáltak a megváltozott intézményi feladatokra: az ellátások zökkenőmentes megszervezéséhez *valamennyi szervezet részletes eljárásrendet dolgozott ki és léptetett életbe,* amelyek elsődleges célja a koronavírus terjedésének *lassítása,* a rossz egészségi állapotuk miatt fokozott gondoskodásra szoruló lakók életének *védelme,* a fertőzések *megelőzése* volt. Mivel a bentlakásos szociális intézményi ellátásban munkaerő-hiány is észlelhető, az intézményi protokollok minden esetben kiterjedtek az intézményekben dolgozó *munkatársak* egészségével kapcsolatos intézkedésekre is.

A megkereséseimre megküldött részletes dokumentációkból és egybehangzó intézményi tájékoztatásokból kitűnik, hogy a vizsgálatba bevont idősotthonok vezetői megtették mindazon intézkedéseket, amelyekkel a vírus terjedését az intézményekben megakadályozhatták. A COVID-19 vírus elleni védekezés miatt elrendelt veszélyhelyzet idején az érintett idősotthonokban élő személyek ellátotti jogainak biztosításával kapcsolatban **a jelen vizsgálatom nem tárt fel visszásságot.** Az intézmények lehetőségeikhez mérten felkészülten jártak el az új helyzetben, megalkották és aktualizálták a belső szabályzatokat, maradéktalanul követték a hatósági útmutatásokat, és ezen együttműködés eredménye a hatósági ellenőrzések dokumentumaiban is nyomon követhető.

A rossz egészségi állapotuk vagy idős koruk miatt speciális elhelyezési szükségletekkel rendelkező lakók ellátása ugyanakkor továbbra is nehézséget jelent az idősotthonokban dolgozó szakemberek számára, különösen akkor, ha a gondozottak számára elengedhetetlen valamely kórházi ellátás igénybevétele, illetve abban az esetben, ha az általuk választott otthon nem rendelkezik szakápolási tevékenység végzésére jogosító hatósági engedéllyel.

2. Az intézményi idősellátás szakmai, tudományos és nemzetközi háttere

Az átfogó vizsgálat lehetőséget kínált arra is, hogy jelentésemben összegezzem a hazai ellátórendszer problémáit, kiszolgáltatottságát, ugyanakkor értékeit és páratlanul gazdag

szakmai tapasztalatait. Ugyancsak lényeges szempont az a nemzetközi háttér, ami fontos információs és innovációs alap lehet a jó gyakorlatok tekintetében.

A mértékadó tudományos konszenzus alapján a COVID-19 vírus egy rendkívül virulens kórokozó, fertőzőképessége magasabb a szezonális influenzavírusokénál is. Mindezek ismeretében a figyelem hamar a bentlakásos otthonok felé terelődött, közülük is kiemelt szerep jutott az idősek otthonai számára, hiszen az idős személyek a megbetegedés lefolyása és kimenetele szempontjából a legveszélyeztetettebb csoportba tartoznak.

A COVID-19 vírus megjelenése az időotthonokban Európa- és világszerte rendkívül súlyos problémaként jelentkezett, az idősek bentlakásos intézményei nemcsak Magyarországon, de Európa számos országában gócpontokká váltak. Ezen intézmények lakóinál gyakoriak a krónikus háttérbetegségek, úgymint a magas vérnyomás, cukorbetegség, krónikus cardio- és cerebrovasculáris betegségek, krónikus obstruktív légúti betegség, rosszindulatú daganat és Alzheimer-kór. A kísérőbetegséggel bíró, 65 évnél idősebb betegeknel kifejezetten magas a kockázata, hogy a koronavírussal történő megfertőződés esetén súlyos, akár halálra vezető állapot alakuljon ki. A 80 évnél idősebeknél a halálozás jóval 25% felett is lehet. *A legújabb klinikai tanulmányok szerint az időotthonok tünetmentes lakói és személyzete fontos szerepet játszanak a járványnak az időotthonon belüli gyors terjedésében.* Figyelemre méltó, hogy a COVID-19 járványban elhunyt személyek közel fele az időotthonok lakói közül kerül ki (Belgium 46%, Franciaország 45%, Írország 54%, Olaszország 57%, Spanyolország 53%, Hollandia 35–40%).¹⁵

Magyarországon 2020. augusztus végi adatok alapján összesen 38 időotthonban igazoltak koronavírus-fertőzést az első hullám alkalmával, 14 budapesti és 24 vidéki intézményben. Összesen 923 időotthoni lakónál és 148 dolgozónál mutatták ki a kórokozót, 142 idős gondozott hunyt el.¹⁶

A koronavírus járvány rávilágított a szociális szektor, és azon belül az idősgondozás és a bentlakásos szociális ellátás strukturális problémáira. Az alábbiakban ismertetett problémák nem ismeretlenek hivatalom előtt, orvoslásukra számos jelentésben tettek ajánlást a biztosok.

Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy jelenleg csaknem 60.000 ember él idősek otthonaiban Magyarországon¹⁷, mely intézmények 37%-a önkormányzati, 27%-a egyházi, 14%-a állami, 14%-a magán és csupán 8%-a van nonprofit fenntartásban. A területen érintett szakemberek, intézményvezetők tapasztalatai szerint¹⁸ számos nehézséggel szembesültek a járványidőszakban, melyek olykor szinte megoldhatatlan kihívások elé állították őket. Számos útmutató, előírás született gyors egymásutánban, – melyek olykor egymásnak ellentmondóak, homályosak voltak –, és nehézséget jelentett az intézmények számára az éppen aktuális információk kiszűrése. Az egyik legnagyobb problémának azonban a szakemberek azt találták, hogy az előírások olyan, nem szociális intézményekre szabott egészségügyi elvárásokat tartalmaztak, amelyek az épületek adottságai vagy szakember/szaktudás hiányában irreálisak

¹⁵ Tóth Miklós: Koronavírus-járvány az időotthonokban. Kihívások és a megelőzés lehetőségei (Orvosképzés, XCV. évfolyam/2020. 3. szám.) Letölthető: <https://www.semmelweiskiado.hu/termek/1624/orvoskepzes/2020-xcv-evfolyam-3432-584>

¹⁶ <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/idosotthonok-142-koronavirussal-fertozott-gondozott-hunyt-el-kozuluk-55-en-pesti-uton>

¹⁷ 2019 végén 52.154 idős embert gondoztak tartós bentlakásos elhelyezést nyújtó intézményekben.

(http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/idos/idoskoruak_gondozasa/index.html?fbclid=IwAR2CbA2Zz0vpjMOx00MoYyErHAK1mr-sGZ53y-qdWpmh7Ms-3yazpBExdhM)

¹⁸ Az e szakaszban tárgyalt tapasztalatok az ELTE Társadalomtudományi Karának Szociális Tanulmányok Intézete által szervezett, 2020. június 4-én megtartott online panelbeszélgetésén hangzottak el. Az eseményről készült teljes beszámoló az alábbi linken érhető el: <https://tatk.elte.hu/idosgondozasbeszamolo>

és megoldhatatlanok voltak. Mindezen állapotot nehezítette az ágazatban jelenlévő rendkívül magas fluktuáció, az egészségügy munkaerő-elszívó ereje. A szociális szektor perifériára szorulása ebben a nehéz időszakban élesen megmutatkozott, amely demoralizálóan hatott a benne dolgozóakra is, akik a COVID-19 helyzetben is a frontvonalban dolgoztak. Az érintettek számos esetben úgy érezhették, hogy magukra maradtak, a számtalan új feladat megoldásához nem társult szakmai segítség. Ezek a helyzetek növelték a feszültséget a dolgozók és az intézmények lakói körében is. Mindazonáltal a szakmai beszámolók arra is kitértek, hogy *a veszélyhelyzet ideje alatt is halmozódó feszültség és kialakult konfliktusok a szociális ágazatban fennálló évtizedes forráshiányra is visszavezethetők*. A szakértők álláspontja szerint világossá vált, hogy az alapellátás bővítése (pl. idősök napközi ellátása, házi gondozó szolgálat, stb.) az önkormányzatok támogatása nélkül nem valósítható meg. Mindezeket túl pedig alapjaiban kell újra gondolni az idősellátást, amiben *az egészségügyi és szociális szféra integrációja a kulcskérdés*.

Ugyancsak kiütköztek a kapacitáshiányok, az egészségügy és a szociális szektor kooperatív hiányosságai: a kórházakból az idősotthonba visszaküldött lakók (betegek) jelentős kockázati tényezőként érkeztek vissza az intézményekbe. Azon intézmények esetében sikerült jól kezelni a helyzetet, ahol folyamatosan fennáll a szoros együttműködés a helyi egészségügyi szolgáltatókkal.

A világ országai azonos kihívásokkal néztek és néznek szembe a világjárvány idején, mely során különösen súlyosan érintettek a tartós gondozásban részesülő idős emberek. A WHO adata szerint számos országban a COVID-19 okozta halálozásoknak több, mint 40%-a tartós gondozást nyújtó intézményekben történt, egyes magas jövedelmű országokban ez az arány akár 80% is lehetett. A tapasztalatok azt mutatták, hogy ha egyszer a COVID-19 vírus megjelent egy bentlakásos intézményben, kontrollállása nagyon nehézkessé vált, mivel ezekben az otthonokban sok ember él szorosan együtt, és az otthonokban folyó személyes gondoskodás természetéből adódóan is szoros közelséget igényel. A világszervezet „Preventing and managing COVID-19 across long-term care services” című jelentésében¹⁹ 11 olyan célkitűzést határoz meg és fejt ki, amelyek enyhíthetik a COVID-19 járvány hatásait az ápolást gondozást nyújtó szolgáltatások²⁰ tekintetében:

1. Az országok a COVID-19 járványra adott intézkedéseik minden szakaszában vegyék figyelembe a tartós gondozási szolgáltatásokat
2. A COVID-19 járványra való reagálás és a járványból való kilábalás érdekében biztosítsanak megfelelő forrásokat a tartós gondozást nyújtó szolgáltatások számára.
3. Biztosítsák a COVID-19 járványnak a tartós gondozást nyújtó szolgáltatásokra gyakorolt hatása ellenőrzését és értékelését, továbbá biztosítsák az egészségügy és a tartós gondozást nyújtó szolgáltatások közötti hatékony információ-áramlást a reakciók optimalizálása érdekében.
4. A személyzet és erőforrások biztosítása, ideértve a megfelelő és elegendő egészségügyi dolgozót és eszközöket a járványhelyzetre adott adekvát válasz és a minőségi hosszú távú ellátás biztosítása érdekében.
5. Biztosítani kell a tartós gondozásban részesülő személyek számára nyújtott alapvető szolgáltatások folyamatoságát és folytonosságát, ideértve az figyelemfelhívást, a megelőzést, a kezelést, a rehabilitációt és a palliatív ellátást.

¹⁹ https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Policy_Brief-Long-term_Care-2020.1

²⁰ A jelentés a tartós gondozást nyújtó szolgáltatások közé sorolja többek között a bentlakásos intézményeket, ápolási otthonokat, szakápolást nyújtó szolgáltatásokat, otthoni ápolást is.

6. Gondoskodni kell arról, hogy a COVID-19 esetek megelőzésének és biztonságos kezelésének követelményeit/előírásait valamennyi tartós bentlakásos ellátásban megfelelően átültetik és betartják.
7. A teszteléseknek, a fertőzöttekkel való érintkezés és a COVID-19 járvány terjedése monitorozásának előtérbe helyezése a tartós gondozást igénybe vevő és nyújtó személyek körében.
8. A családok és az önkéntes gondozók támogatása.
9. Fokozott figyelmet kell fordítani a tartós bentlakásos szolgáltatást igénybevevők és nyújtók pszichológiai jóllétének elősegítésére.
10. Zökkenőmentes átállás biztosítása az enyhülés időszakában.
11. Lépéseket kell tenni az egészségügy és a tartós gondozást nyújtó szolgáltatások átalakítása érdekében utóbbiak megfelelő integrációjának és folyamatos, hatékony irányításának biztosítása érdekében.

Az Amerikai Egyesült Államok egyik legfontosabb egészségügyi stratégiai központja, a CDC (Centers for Disease Control and Prevention) rendszeresen ajánlásokat ad ki a koronavírus járvány kezelésére vonatkozóan. A javaslatcsomagnak központi eleme, hogy az időotthonokban terjedő COVID-19-járványnak a legfontosabb közvetítői a személyzet tagjai valamint a látogatók. Fel kell készülni arra a helyzetre is, hogy a járvány csúcspontján a kórházak és más egészségügyi intézmények nem vesznek át idős/nagyon idős beteget, így az ő ápolásukat továbbra is az időotthonban szükséges megoldani. A CDC 2020. április 15-i keltezésű, a járvány megelőzésére és kezelésére vonatkozó ajánlásai között – a teljesség igénye nélkül, többek között – az alábbiak szerepelnek²¹:

- Minden ápolási intézményben ki kell jelölni egy olyan részleget, ahol a gyanított és igazolt COVID-19-betegeket elkülönítik. Ezen speciális részlegek személyzete és a COVID-19-mentes *részlegek személyzete között nem lehet átfedés.*
- Az egészségügyi személyzet egyetlen tagja se vegye fel a munkát, ha betegnek érzi magát. A betegszabadság kivételét semmilyen módon nem szabad szankcionálni.
- A COVID-19-betegség gyanújakor vagy igazolásakor a beteget az intézmény erre kijelölt részlegébe kell elhelyezni, lehetőleg fürdőszobás, egyágyas szobában.
- A személyzet napi rendszerességű szűrése javasolt (tünet- és panasz-státusz, lázmérés).
- Az egészségügyi személyzet a teljes munkaidőben használjon – lehetőség szerint sebészi – maszkot. Amennyiben ebből hiány van, szövetmaszk is használható.
- A koronavírus-járvány alatt az időotthonokban végzett minden magas kockázatú beavatkozás (légúti kezelésekből stb.) során a személyzet viseljen FFP2/FFP3 maszkot és egyéb személyes védőeszközöket (arcvédő maszk, védőszemüveg, kesztyű, köpeny).

Hasonló szempontok találhatóak meg a WHO "Infection Prevention and Control guidance for Long-Term Care Facilities in the context of COVID-19" című eljárásrendjében²². Végül – amint arra fentebb hivatkoztam – az Emberi Erőforrások Minisztériuma több útmutatót adott ki a járvány első hullámának idején a vírus szakosított intézményekben történő kezeléséről, melyekben előírásokat fogalmazott meg az intézmények izolációs

²¹ Az ajánlások listája kivonatos formában elérhető: Tóth Miklós: Koronavírus-járvány az időotthonokban. Kihívások és a megelőzés lehetőségei (Orvosképzés, XCV. évfolyam/2020. 3. szám.) Letölthető: <https://www.semmelweisikiado.hu/termek/1624/orvoskepzes/2020-xcv-evfolyam-3432-584>

²² https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331508/WHO-2019-nCoV-IPC_long_term_care-2020.1-eng.pdf

tevékenységével²³, egészségügyi feladataival kapcsolatban (pulzoximéter használata, oxigénterápia). A járvány második hulláma során kiadott, az emberi erőforrások miniszterének 2/2020 (X.12.) egyéni utasítása 16. g) pontja szerint valamennyi 200 fő feletti idős emberek számára bentlakásos szolgáltatást nyújtó intézményben biztosítani kell a gépi lélegeztetéshez szükséges feltételeket, így különösen non-invazív lélegeztetőgépek biztosítását.²⁴

3. Következtetések

Az elmúlt évek idős emberek otthonaiban folytatott ombudsmani vizsgálatainak tapasztalatai szerint *a hazai idősotthonok többsége számára a fenti ajánlások általános jellegű, teljes körű és tartós betartása vélhetően nem lenne zökkenőmentes*. A szociális intézmények olyan egészségügyi szakmai feladatokkal szembesültek a pandémia idején, amelyekkel korábban nem, vagy ritkán találkoztak (vö. MRSA fertőzés), melyekre sem infrastruktúráisan, sem személyi feltételeikben nem voltak és nincsenek felkészülve. Több szociális intézményben (adott esetben szakápolási tevékenység végzésére jogosító engedély hiányában) például nincsen olyan szakember, akitől ez az egészségügyi szakmai munka elvárható lenne.

Az idős emberek otthonai ma Magyarországon közel 90-100%-os férőhely-kihasználtsággal működnek, sok esetben a jogszabályokban előírt minimumfeltételek és alapfeladatok teljesítése is problémát okoz számukra – „békeidőben” is. Számos intézményben tapasztalhatóak nem megfelelő elhelyezési körülmények, zsúfoltság. Sok esetben az épületek építészeti adottságai sem teszik lehetővé a feltételeknek való megfelelést, tömeges megbetegedések esetén a fertőzött személyek elkülönítése – az ideális egyszemélyes, külön fürdőszobás elhelyezéséről nem is beszélve – komoly kihívást jelenthet a legtöbb intézmény számára. Szakértők szerint a szociális intézményrendszer számára a tömeges járványhelyzetek kezelése sosem volt a tervezési szempontok között. Sem a tárgyi feltételek, sem a személyi feltételek kialakítása során ez a szempont nem érvényesült. A működés arra az elvre épül, hogy az egészségügyi problémákat az egészségügyi ellátórendszerre delegálja az intézményrendszer. Ehhez képest jelenleg éppen fordított helyzet jött létre: a kötelező ágykapacitás felszabadítás során az egészségügyi szolgáltató küldte vissza az ápolásra-gondozásra szoruló személyeket, idős embereket a szociális intézményrendszer felé. Erre a helyzetre pedig a rendszer semmilyen szempontból nem volt felkészítve és ideje sem volt felkészülni. A szociális intézményekbe a kórházból *visszatérő* betegek COVID-19 negatív állapotát a kezdeti időkben nem ellenőrizte senki.^{25,26}

²³ „A COVID-19 gyanús vagy fertőzött gondozottak alapvető szükségleteinek kielégítését (mosdatás, fürdetés, WC használat) az *erre a célra elkülönített* helyiség(ek)ben (betegszoba) vagy mosdóhelyiségben kötelező biztosítani.” „A kórházi kezelést nem igénylő, de a COVID-19 tüneteit mutató betegeket *egyágyas, komfortos szobákban* szükséges elkülöníteni. Ha több ilyen beteg van, akkor lehetőleg *külön részleget* kell számukra létesíteni, lehetőség szerint kijelölt ellátó személyzettel.” „Amennyiben PCR vizsgálat nélkül történik a visszavétel [egészségügyi intézményből], akkor *14 napig izolációs teremben kell elhelyezni* az ellátottat. COVID-19 igazolt vagy gyanús beteggel nem lehet egy elkülönítő helyiségben elhelyezni.” „Külön ki kell jelölni a kizárólag a gyanús vagy megerősített COVID-19 esetek ellátásában résztvevő dolgozókat, a COVID-19 fertőzés többi ellátottra/gondozottra való áttérésének megelőzés érdekében.” (EMMI útmutató 2020. 04. 03.)

²⁴ A 2020. április 5-én kiadott „A bentlakásos szociális intézmények COVID-19 fertőzéssel kapcsolatos felkészülési és infektókontroll feladatai” c. dokumentum előírása szerint szociális otthonban katasztrófa helyzet esetén sem lehet lélegeztetést végezni.

²⁵ <https://tamogatoweb.hu/index.php/irasaink/509-szocialis-munka-jarvany-idejen-tanulagok> (Utolsó letöltés: 2020. 10. 06.)

²⁶ Lásd pl. Nemzeti Népegészségügyi Központ 13305-19/2020/EÜIG sz. határozata, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma 2020. március 22-én kelt „Útmutató a koronavírus terjedésének megelőzésére és a kockázatok csökkentésére szociális szakosított ellátást nyújtó, gyermekek átmeneti gondozását nyújtó, gyermekvédelmi szakellátást biztosító intézmények és javítóintézetek részére”

Mindazonáltal a Pesti úti Otthonban történt tömeges fertőződés ráirányíthatja a figyelmet a szociális bentlakásos szolgáltatások egy másik neuralgikus pontjára, *a nagy létszámú intézmények helyzetére, létjogosultságára*. Amennyiben egy hasonlóan virulens kórokozó, mint a COVID-19 vírus, amely egyes fertőzötteknél akár tünetmentesen képes terjedni, bekerül egy több száz idős, javarészt rossz egészségi állapotban lévő gondozottat ellátó intézménybe, a tömeges fertőződés elkerülésére – többek között az előzőekben is ismertetett okokra is visszavezethetően – csekély az esély. A nagy létszámú intézmények azonban nemcsak járványügyi szempontból tekinthetők fokozottan kockázatosnak. Természeténél fogva alapjog sértő jellegük – a fogyatékoságügy területén – hosszú évek óta ismert, több ombudsmani jelentés is foglalkozott a nagyintézmények működésével, az ott élő kiszolgáltatott emberek életének alapvető kérdéseivel²⁷. Míg a fogyatékosággal élő személyek bentlakásos intézményeit érintő férőhelykiváltás szükségességét szakmai konszenzus övezi, folyamata hazánkban közel 10 éve zajlik, egyéb ellátotti csoport (pl. idősek) esetében hasonló kezdeményezés nem indult. Holott azon körülmények, amelyek alapján a nagy létszámú intézmények alapjog sértőnek tekinthetők a fogyatékosággal élő személyek esetén, ugyanúgy fennállnak az idős ellátottak szempontjából is.

A Pesti úti Otthon kiemelt és rendszeres hatósági ellenőrzése, valamint a sajtó kiemelt figyelme egy olyan, korábban volt módszertani intézmény működését érintette, amely mindezek következtében a kritikus helyzetben is valamennyi bentlakásos szociális otthon számára segítséget nyújthatott, hiszen a törvényes működés, a pandémia okán elvárt kiemelt minőségi ellenőrzés, illetve mindezek eredményeinek a szakmai nyilvánosság elé tárása alkalmas volt arra, hogy valamennyi hazai fenntartó és az intézmények időben megtehessek a szükséges intézkedéseket a megfelelő és jogszerű működés érdekében.

A pandémia megjelenése idején számos kockázati tényező volt jelen, amely a vírus terjedését a bentlakásos otthonokban megkönnyítette. Ezt erősítette meg időközben a szociális szakirodalom, eszerint a magas ápolási szükségletű ellátottak „ingáztak” az egészségügyi és a szociális intézmények között, ami eleve fertőzés veszély volt mindaddig, amíg kötelező nem lett a negatív koronavírus-teszt a kórházból idősek otthonába kerülés/visszakerülés feltételeként. Az intézkedést megelőzően – és vélhetően azóta is – sok lakó, ellátott került ki a kórházakból, kezelésekről, akik behurcolhatták az otthonokba a vírust.

Ugyancsak gond az anyagi lehetőségek szűkössége. A szociális területen ápolók-gondozók – különösen, ha egészségügyi, szakápolói végzettségük is van – jelentős számban vállalnak munkát a „másik” segítő szakma területén (egészségügyi szakemberek a szociális intézményekben, házi ápolásban, vagy épp fordítva, a szociális szakember lesz az egészségügyben segítő).²⁸ Mindezek a tényezők a járványhelyzet idején minden bizonnyal nagy biztonsági kockázatot jelentenek, és könnyen lehet, hogy egy intézmény nem tudja más módokon biztosítani a fokozott ápoláshoz szükséges dolgozói létszámot (vö. bérnövérek).

²⁷ Lásd legutóbb AJB-261/2020. számú ügyben kiadott jelentés, melyben megállapítottam, hogy a nagy létszámú bentlakásos szociális intézményi körülmények, azok természeténél fogva és összességében alkalmasak lehetnek arra, hogy az érintett fogyatékosággal élő személyek vonatkozásában a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékosággal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásság gyanúját és bekövetkezésének lehetőségét vessék fel.

²⁸ Nyitrai Imre: A magyarországi szociális ágazat és a COVID-19 – gyorslelemzés a tanulságokról, gyors tanácsok a helyzetkezeléshez

(http://szoszak.eu/adat/dokumentumtar/hu127_A_szociAlis_iAgazat_iUs_a_COVID_fin.pdf Utolsó letöltés: 2020. 09. 30.)

A szociális bentlakásos intézményekben folyó szakmai munka egyik legfontosabb garanciáját a **felkészült gondozó személyzet adja**. A fogyatékoságuk, betegségük, koruk okán fokozottan kiszolgáltatott helyzetű emberek sorsának, életminőségének szempontjából meghatározó jelentőségű az életterükként szolgáló intézmény működésének, a számukra a teljes életet biztosító szociális szolgáltatásnak a lehető legmagasabb szintű szakmaisága, s annak folyamatos frissítése, szinten tartása, kiszámíthatósága. **Az intézményi működés személyi feltételeinek körében ezért garanciális jelentőségű a dolgozók megfelelő létszámának és a feladatellátáshoz szükséges szakmai végzettségének megléte.**

A korábban számos ombudsmani jelentésben részletezett szakemberhiány²⁹ egy hasonló pandémia megjelenése esetén egyes intézmények, vagy akár szélsőséges esetben az egész ellátórendszer működését ellehetetlenítheti. A vizsgálati tapasztalatok és az ágazatban dolgozó szakemberek megélése és megítélése szerint a szociális ellátórendszert gyakorlatilag csak az ellátó személyzet szakmai és emberi elkötelezettsége, lelkiismerete működteti. A pálya nem vonzó a képzett szakemberek számára, az intézmények önerőből nem képesek megfelelni a megváltozott (megnőtt) gondozási igényű idősotthoni ellátottak szakszerű ápolása által megkövetelt személyi követelményeknek. A szociális intézmények dolgozói a pandémia idején még nehezebb helyzetbe kerültek. Ismert, hogy a lakók gondozásában számos esetben a hozzátartozók is részt vesznek, levéve ezzel némi terhet a gondozók válláról. Látogatják az idős hozzátartozókat, borotválják, haját vágják, segédkeznek az étkezésben. A látogatási tilalom azonban ezt a lehetőséget megszüntette, így a megnövekedett gondozási feladatok mellett – melyhez a pandémia ideje alatt egészségügyi szakápolási feladatok is társultak – a hozzátartozók segítségére sem számíthatott az ápolást-gondozást végző személyzet, miközben ők maguk is ki voltak téve a fertőzésveszélynek, vagy éppen meg is fertőződtek, tovább növelve a létszámhiányt. Mindemellett e rendkívüli helyzetben az ellátottak mentálhigiénés gondozására is fokozottabb figyelmet kellett fordítaniuk.

A bevezetett korlátozások tehát, a látogatási tilalom és zárlat – mindamelllett, hogy komoly pszichés megterhelést jelentettek az idős lakók számára – megfosztották a hozzátartozókat is attól, hogy szeretteik állapotát figyelemmel kísérhessék, a gondozásukba besegíthessenek, szükségleteikre ők is figyelemmel legyenek. Számos esetben a lakók komoly fizikai és szellemi állapotromlását idézték elő a szigorítások. Az intézmények teljes kapacitását a kórokozó elleni védekezés kötötte le, a gondozók feladatai növekedtek, mindemellett a hatóságok rendes ellenőrzéseket nem tarthattak és a hozzátartozók sem léphettek be az épületekbe. Mindezen körülmények együttesen különösen kiszolgáltatott helyzetbe sodorták az egyébként is alacsony érdekérvényesítő képességgel rendelkező lakókat, különös figyelemmel a demens ellátottakra, miközben *a veszélyhelyzeti működés során sem csökkenhet az intézményekben élő ellátottak gondozásának szakmai színvonala, élethez és emberi méltósághoz való joguk nem szenvedhet csorbát.*

A jelentésem írása idején hatályos, szaktárca által 2020. szeptember 22-én kiadott útmutató szerint a látogatási tilalom nem vonatkozik az ellátottjogi képviselő tevékenységére, sőt *a jogvédelmi képviselők tevékenysége e korlátozások ideje alatt kiemelt jelentőségű.*

A COVID-19 járványhelyzet kapcsán felmerült intézményen belüli problémák, az esetleges jogszabályi, olykor azonban szervezési hiányosságok a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye, és a mindenkit megillető egyenlő emberi méltósághoz való jog tekintetében vethetnek fel alkotmányossági kérdéseket, amely helyzet az ellátó

²⁹ Lásd pl.: AJB-4579/2012, AJB-477/2018., AJB-577/2020. sz. jelentések

intézmények és az ellátást igénybevevő idős személyek viszonyában okozhatja alapjogi visszásság közvetlen veszélyét.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapjogi összefüggések alapján, a visszásságok jövőbeli elkerülése érdekében az Ajbt. 31.§-a alapján felkérem

- *az emberi erőforrások miniszterét, hogy*
 - szakértők bevonásával tekintse át a szociális ágazat szakember-ellátottságának helyzetét, és gondoskodjon olyan stratégia, illetve célzott intézkedések kidolgozásáról, amelyek mentén a szociális ellátás megfelelő szakmai színvonalú – és az ellátott személyek alapvető jogait érvényre juttató – működtetése, legfőképpen a munkaerőhiány orvosolható, továbbá
 - a COVID-19 járványhoz kapcsolódó, valamint a normál ellátási körülmények során is fennálló feladatok, illetve az azokra való felkészülés érdekében a szociális és egészségügyi ágazati szakmai együttműködés keretei között törekedjen arra, hogy a tartós bentlakásos intézmények sajátosságai és szempontjai a járványhelyzet idején alkalmazandó szakmai protokollokban kiemelten megjelenjenek, a döntéshozatalban az intézmények képviselői részt vehessenek, az intézmények a szükséges szakmai támogatást a szakminisztérium, valamint a népegészségügyi hatóság részéről mindenkor megkapják.
- *a Fővárosi Önkormányzatot mint fenntartót, valamint a Fővárosi Önkormányzat Pesti Úti Idősek Otthona intézményvezetőjét, hogy a hatósági ellenőrzések során feltárt hiányosságok pótlása érdekében tegyék meg a szükséges intézkedéseket, valamint a jövőben fokozott figyelmet fordítsanak a határozatokban kifogásolt körülmények orvoslására,*
- *az Integrált Jogvédelmi Szolgálatot vezető jogvédelmi biztost, hogy a jelenleg ismét érvényben lévő látogatási tilalomra tekintettel – és a jövőben esetlegesen bekövetkező hasonló intézkedések esetén –, figyelemmel az ellátottak különösen kiszolgáltatott helyzetére, mindenkor fordítson fokozott figyelmet a bentlakásos szociális intézményekben élő ellátottak alapvető jogainak érvényesülésére.*

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos