



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-566/2021. számú ügyben
a Zala Megyei Gondoskodás Egyesített Szociális Intézmény
Napraforgó Otthonában kialakult COVID-19 járványhelyezettel
összefüggésben
(Előzmény: AJB-2100/2020, Kapcsolódó ügyek: AJB-5850/2020,
AJB-6293/2020, AJB-6543/2020, AJB-398/2021.)

Előadó: Dr. Kiss Bernadett

Érintett szervek: Zala Megyei Gondoskodás Egyesített Szociális Intézmény
Napraforgó Otthona, Póztva
Szociális és Gyermekevédelmi Főigazgatóság Zala Megyei
Kirendeltsége

2021.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-566/2021. számú ügyben**

1. Az eljárás megindulása

2020. márciusában egy hozzátartozó fordult a hivatalomhoz a Zala Megyei Gondoskodás Egyesített Szociális Intézmény Napraforgó Otthonának (8900 Zalaegerszeg-Pózva, Külső-Kórház u. 6. a továbbiakban: Otthon) működésével kapcsolatban. A későbbiekben kiegészített panaszbeadványban az édesanya előadta, hogy információi szerint a nagykorú, autizmussal élő gyermeke nincs biztonságban az otthonban, mivel az intézmény nem gondoskodik megfelelően a COVID-19 járvány megelőzésével kapcsolatos intézkedésekről. Arra is felhívta a figyelmemet, hogy 2020. február 9-e óta az influenzajárvány okán az Intézményt lezárták és azóta a bentlakók nem tudtak hozzátartozóikkal kapcsolatot tartani, csomagot fogadni. A COVID-19 járvány következtében később további szigorított intézkedéseket rendeltek el, azonban a koronavírus fertőzés a szigorú intézkedések ellenére megjelent az Intézményben és több bentlakó megbetegedett, de állapotukról a hozzátartozók nem rendelkeztek kielégítő információval. A beadványban megírta, hogy az otthonban nem megfelelő az egészséges és az igazoltan fertőzött, vagy fertőzés-gyanú miatt tesztelés alá vont ellátottak elkülönítése, a gondozók nem biztosítják számukra a megfelelő ruházatot és a szükség szerinti tisztálkodási lehetőségeket. Azt is előadta, hogy a COVID-19 járvánnyal összefüggő látogatási és kijárási tilalommal összefüggésben az intézményben az elektronikus (internetes, telefonos, stb.) kapcsolattartási lehetőségeket sem biztosítják a lakóknak, csomagok átvételére sincs lehetőség és az intézményi jogviszony megszüntetésével való fenyegetéssel, megfélemlítő magatartással törekednek arra, hogy az ellátottak vagy a hozzátartozók elfogadják az intézmény által bevezetett korlátozásokat.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdése d) pontja szerint az ombudsman tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére, amelyre tekintettel az alapvető jog érvényesülésének vizsgálatára hivatalból eljárást indíthat. Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése értelmében a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

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

Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében, az Ajbt. 21. § (1)-(2) bekezdései alapján tájékoztatást kértem az Otthon vezetőjétől, a fenntartó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságtól, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériumának szociális ügyekért felelős államtitkárától.

2. 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.)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.)
- A Fogyatékosokkal Élő Személyek Jogairól szóló Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Egyezmény)
- Az egészségügyi szolgáltatóknál képződő hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről szóló 12/2017. (VI. 12.) EMMI rendelet
- Eljárásrend a 2020. évben azonosított új koronavírussal kapcsolatban (2020.06.12.)
- A bentlakásos szociális intézmények COVID-19 fertőzéssel kapcsolatos feladatai (2020.07.03.)

3. 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 fogyatékosokkal élők kiemelt védelme:* „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés];
- *Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve* [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés *„A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy*

más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

4. A megállapított tényállás

4.1. A panaszbeadványokban foglalt problémákról és az intézményről

Vizsgálatom megindítását követően több, az intézmény működésével kapcsolatos panasz érkezett a hivatalomhoz.

2020 júliusában az Értelmi Fogyatékosokkal Élők és Segítőik Országos Szövetsége (ÉFOÉSZ) is panaszbeadvánnyal fordult a hivatalomhoz, amely a fenti hozzátartozói panaszban jelzett észrevételeket megerősítve, arra is kitért, hogy az Otthonban az ellátottakat a járványügyi elkülönítésre hivatkozva egy elhelyezésükre alkalmatlan, kis alapterületű helyiségben, együttesen helyezik el, annak ellenére, hogy az otthon elrendezése lehetővé teszi a megfelelő alapterületű helyiségek biztosítását valamennyi ellátott számára. Az így elkülönített ellátottak nem tarthatták a kapcsolatot a hozzátartozóikkal, amely körökben fokozódó mentális és egészségügyi problémákhoz vezetett, amelyet az intézmény dolgozói nem szakszerűen kezeltek. Az ÉFOÉSZ beadványa arra is kitért, hogy az otthonban alkalmazott munkaszervezési döntések következtében nem volt biztosított az időközben igazoltan COVID-19 pozitív megbetegedést mutató lakók és az őket ellátó, gondozó munkavállalók elkülönítése, így rendkívül nagy számban fertőződtek meg az intézményben élő és dolgozó személyek.

Végezetül 2020 szeptemberében egy országgyűlési képviselő fordult a hivatalomhoz, továbbítva az intézmény dolgozói által jegyzett panaszbeadványt, amelyben a munkavállalók azért fordultak a fenntartóhoz, mert az Otthon vezetősége nem biztosított számukra megfelelő mennyiségű higiéniai eszközt és védőfelszerelést a COVID-19 pozitívitás miatt elkülönített ellátottak gondozása során, és az intézményben alkalmazott takarítási rend sem tette lehetővé, hogy biztonságos és higiénikus körülmények között végezzék a munkájukat. A beadvány arra is kitért, hogy az esetenként pozitív teszttel rendelkező munkavállalókat is munkavégzésre kényszerítették, és az ezzel kapcsolatos munkaügyi rendelkezéseket kifogásoló dolgozókat kedvezőtlen munkavégzési feltételek elfogadására kötelezték.

A Napraforgó Otthon a Zala Megyei Gondoskodás Egyesített Szociális Intézmény telephelyeként működik Zalaegerszegen. Az intézmény telephelyei közel helyezkednek el egymáshoz, de külön helyrajzi számmal rendelkeznek A Zala Megyei Gondoskodás Egyesített Szociális Intézmény 5 telephelyen, 465 engedélyezett férőhelyen biztosítja a szakosított szociális intézményi ellátást az alábbiak szerint:

1. Zala Megyei Gondoskodás Egyesített Szociális Intézmény 1. számú Nefelejcs Idősek Otthona (8900 Zalaegerszeg, Külső-Kórház utca 2.)
2. Zala Megyei Gondoskodás Egyesített Szociális Intézmény 2. számú Levendula Idősek Otthona (8900 Zalaegerszeg, Külső-Kórház utca 2.)
3. Zala Megyei Gondoskodás Egyesített Szociális Intézmény 3. számú Búzavirág Idősek Otthona (8900 Zalaegerszeg, Külső-Kórház utca 2.)
4. Zala Megyei Gondoskodás Egyesített Szociális Intézmény Margaréta Otthona (8900 Zalaegerszeg, Külső-Kórház utca 2., pszichiátriai betegek otthona)
5. Zala Megyei Gondoskodás Egyesített Szociális Intézmény Napraforgó Otthona (8900 Zalaegerszeg, Külső-Kórház utca 6. fogyatékosok otthona)

A vizsgálattal érintett Napraforgó Otthon telephelyen 100 engedélyezett férőhelyen 94 fő

ellátása történik, a várakozók száma 13 fő¹. Az itt élők zöme súlyos fogyatékossgal és többféle alapbetegséggel küzd. Mivel egy részük fennjáró, ám mozgásának önálló koordinálására nem képes, ezért ezek a tényezők súlyosbították és elősegítették a járvány gyors terjedését.

Az érintett telephelyen található épület egyszintes, több részlegre osztott. A járványveszély miatt a részlegek besorolása változott, a jelenlegi részlegek az alábbiak: I. Gyanús esetek részlege; II. 1 negatív teszttel rendelkezők részlege; III. COVID-részleg; IV. Gyógyultak részlege.

Az intézményben 2020. április 22. napján észlelték először a COVID-19 megbetegedéshez köthető tüneteket egyes lakókon és 2020. április 24. napján került sor 96 fő ellátott és 22 fő munkavállaló koronavírus gyorstesztjére.

4.2. Az intézményvezető tájékoztatása

Vizsgálatom során – a hozzátartozói panasz érkezését követően – tájékoztatást kértem az Otthon vezetőjétől (a továbbiakban: intézményvezető), arról, hogy milyen védelmi intézkedéseket tettek a COVID-19 járvány Intézményben való megjelenése, valamint a terjedésének megelőzése érdekében, miként tesztelték az intézmény lakóit és a munkavállalókat, valamint arról is, hogy milyen izolációs protokoll szerint kerültek elkülönítésre és milyen időtartamban a Covid-19 fertőzött személyek. Megkeresésemben arra is választ kértem, hogy milyen intézkedéseket tettek az intézményben a kijárási tilalom okozta lelki megterhelés és stressz kezelése érdekében, miként biztosítják az ellátottak számára a szabad levegőn tartózkodás és a testmozgás lehetőségét. Végezetül információt kértem arról is, hogy miként kerül sor a lakók és hozzátartozóik közötti kapcsolattartás megváltozott rendjének átszervezésére, beleértve a biztonságos csomagfogadás rendjét és az elektronikus kapcsolattartás módjait is.

Az intézmény működésének áttekintése érdekében a fentiekén kívül tájékoztatást kértem az intézményben a közelmúltban végzett ellenőrzések, hatósági vizsgálatok eredményéről, az esetleges korlátozó intézkedések elrendelésének feltételeit tartalmazó szabályzat tartalmának felülvizsgálatáról, valamint arról, hogy az intézményben élők és hozzátartozóik számára biztosított-e az intézményben elérhető ellátottjogi képviselővel a kapcsolat felvétele.

Az intézményvezető tájékoztatása szerint a COVID-19 vírus intézményi megjelenése előtt az alábbi intézkedések történtek az otthonban.

Azt követően, hogy az országos tisztifőorvos a 13305-8/2020/EÜIG számú határozatában 2020. március 8. napjától visszavonásig látogatási tilalmat rendelt el az ország összes bentlakásos szolgáltatást nyújtó szociális intézményében, a Zala Megyei Kormányhivatal a ZAC/100/361-3/2020. számú határozatával a személyi feltételek hiánya miatt megtiltotta új ellátott felvételét az intézménybe. A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Főigazgatójának a COVID-19 vírusjárvánnyal kapcsolatos intézményi eljárásról szóló 3/2020. (111.12.) egyedi utasítása alapján az intézményi rendezvényeket lemondták 2020. március 12. napjától, visszavonásig.

A hozzátartozókat és a törvényes képviselőket elektronikus vagy postai levél útján tájékoztatták a kialakult helyzetről és az intézmény járványkezeléssel kapcsolatos döntéseiről. 2020. március 19. napján izolációs helyiségeket jelöltek ki a telephelyeken. A fertőzés gyanús ellátottakat az Otthonban, az I. pavilonban, a fertőzötteket a II. pavilonban kialakított COVID-részlegen helyezték el.

¹ 2020. augusztus 10-i adat

Az intézményvezető tájékoztatása szerint ebben az időszakban az Otthon I. pavilonjában 32 fő 1 db negatív teszttel rendelkező ellátottról gondoskodtak. Az Otthon II. pavilonjának első részében 11 gyanús beteget ápoltak, a II. pavilon hátsó részében pedig a pozitív teszttel rendelkező ellátottak (26 fő) kaptak helyet. Az Otthon külső gondozási egységében 1 fő, 2 db negatív teszttel rendelkező, speciális ellátásra szoruló kiskorú gyermek elhelyezését valósították meg.

A zárlat fennállása alatt az intézményvezető által közölt adatok szerint gyorstesztet összesen 116 főnél, PCR tesztet 1.174 főnél, mindösszesen 1.290 főnél végeztek. Az április 24-június 9. közötti időszakban május 22-23-24. napján tartották nyilván a legtöbb fertőzöttet: 18 dolgozónál és 84 ellátottnál mutatták ki a vírus jelenlétét.

Az izoláció az intézményvezető tájékoztatása szerint a Zala Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Osztályával történt egyeztetés szerint valósult meg, és ezzel egyidejűleg kidolgozták az intézmény Infekciókontroll Szabályzatát is, amelynek mellékletét képezte a Kézhygiénés protokoll, a Takarítás, környezet fertőtlenítése protokoll, a Védőeszközök alkalmazásának protokollja, a Fertőző beteggel kapcsolatos ápolási feladatok protokollja, valamint az Izolációs terv.

Az intézmény 2020. március 25. napján jóváhagyott Izolációs terve alapján történt meg a gyanús/kivizsgálás alatt álló ellátottak elkülönítése és azt két negatív teszt eredmény után lehetett megszüntetni.

Az Izolációs Terv nem tartalmazta konkrét lakószobákra vetítve az izolációs helyiség(ek) kialakításának lehetőségét, a járvány alatt alkalmazott intézményi gyakorlatot a fertőzöttek számának alakulása, az elkülönítést igénylő ellátott(ak) aktuális fizikális és mentális állapota, és a mindennapi ellátásnak leginkább megfelelő lehetőségek határozták meg. A lakószoba-változtatás minden esetben az ellátott és kirendelt gondnokának előzetes (telefonon, dokumentáltan) tájékoztatását követően a kórházhigiénikus és a népegészségügyi hatóság segítségével és iránymutatásainak figyelembevételével történt.

Az intézményvezető által nyújtott tájékoztatás szerint 2020. március 11-től a munkába lépés, vagyis az intézménybe való belépés előtt nyilatkoztatták a munkatársakat az egészségi állapotukról és a járványügyi szempontból kockázatot jelentő személlyel történő esetleges kapcsolatukról, 2020. április 25-től az intézménybe belépők testhőmérsékletét is mérték². 2020. március elejétől folyamatos volt a védőeszköz-beszerzés intézményi költségvetés terhére, majd 2020. április 9-től az intézmény is részesült a járványügyi védekezést szolgáló védőeszköz készletből (egyszer használatos maszk, védőkesztyű, kézfertőtlenítő, felületfertőtlenítő szerek).

A fentiekből adódóan a Zala Megyei Kormányhivatal Zalaegerszegi Járási Hivatal Népegészségügyi Osztálya az 2020. április 25. napján kelt ZA-OS/NEO/1674-6/2020. számú határozatával *járványügyi megfigyelés biztosítására kötelezte az intézmény vezetőjét*. A belépést tiltó tábla és a tájékoztató az épületben kihelyezésre került.

Az intézményben megszervezték a fertőzés gyanús, a megerősített COVID-19 fertőzött, az egészséges, tüneteket nem mutató gondozottak ellátásának munkarendjét, majd a Zala Megyei Kormányhivatal Zalaegerszegi Járási Hivatal Népegészségügyi Osztályának ZA/NEO/1674-16/2020. számú határozata alapján 2020. május 8-án elrendelték a telephelyek közötti átjárás tilalmát mind a dolgozók, mind az ellátottak vonatkozásában.

² Az intézményvezető 2020. július 12-i tájékoztatásából idézett adat. A vírusesztét végzésének napja (április 24.) szintén ebből a dokumentumból idézett dátum, tehát felveti annak a kérdését, hogy kellő körültekintéssel jártak-e el az intézményben a védekezés során, ha a hőmérést csak a tesztelés után vezették be.

Az intézményvezető tájékoztatása szerint az Otthon valamennyi dolgozója több alkalommal (április 16., 17. és 22. napján, majd az ismeretek felfrissítése érdekében 2020. május 27., 28. és 29. napján) inféktiókontroll oktatáson vett részt, melynek részét képezte a védőfelszerelések megfelelő használata, a környezethigiéne biztosítása, a felület- és eszközfertőtlenítés, valamint az izoláció szabályainak, illetve a kézfertőtlenítés eljárásrendjének ismertetése.

A Zala Megyei Szent Rafael Kórház higiénés munkatársai bejárást tartottak az intézményben és segítséget, ajánlást adtak a veszélyhelyzet kezelésével kapcsolatban. *Az egyeztetések eredményeként a kórház higiénikusa 2020. április 28. és 29. napján ismételt inféktiókontroll oktatást tartott az intézmény dolgozóinak.*

A dolgozók és az ellátottak védelme érdekében – az intézményvezető tájékoztatása szerint – kialakították fertőtlenítő kézmosás, vagy alkoholos kézfertőtlenítés lehetőségét az otthonban. A környezet vírusmentességének megőrzése érdekében megtörtént a felületfertőtlenítés és a takarítás gyakorlatának kialakítása és kontrollálása. Az ellátottak részére az étkeztetéseket 2020. május 18. napjától egyszerhasználatos edényekben biztosították.

Az intézménnyel vállalkozási szerződéses jogviszonyban álló gázmester, valamint a Magyar Honvédség Biológiai Mentésítő Csoportja az intézmény több épületében elvégezte a szükséges fertőtlenítést. Az intézményvezető arról is tájékoztatott, hogy három ózongenerátor beszerzését követően 2020. május 22. napján a fenntartó közreműködésével megkezdtek az intézmény közös helyiségeinek, szennyes ledobóinak fertőtlenítését, továbbá egy fő biztonsági őr jelenlétével kívánták biztosítani a telephely zártságának megőrzését.

Végül – miután az országos tisztifőorvos a 2020. június 3. napján kiadott 13305-54/2020/EÜIG iktatószámú határozatának értelmében a szociális intézmények vonatkozásában a látogatási, valamint felvételi tilalmat részlegesen feloldotta – az intézmény 2020. június 8. napjáig elkészítette a látogatási tilalom részleges feloldására vonatkozó szabályzatát.

Az intézmény vezetőjének tájékoztatása szerint az ellátottak a veszélyhelyzet ideje alatt hozzátartozóikkal és gondnokaikkal telefonon és levél formájában tudtak kapcsolatot tartani, a részletes szabályokról a hozzátartozókat és gondnokokat írásban is tájékoztatták. Az internet és a saját telefon használata a kapcsolattartáshoz biztosított volt.

A látogatási tilalom elrendelésekor eleinte engedélyezték, hogy a hozzátartozók csomagot küldjenek, melyeket az intézmény portáján lehetett leadni és az előre csomagolt áruk fertőtlenítés után kerültek az ellátottakhoz. 2020. április 27-től – az intézményi házi orvos javaslatának megfelelően – a fertőzésveszély minimalizálása érdekében megtiltották a csomagok átvételét, illetve az ellátottak sem küldhettek ki csomagokat. A csomagküldés tilalmát az emberi erőforrások miniszterének 2020. június 3. napján kelt, a látogatási és kijárási tilalomra vonatkozó határozatát követően oldották fel. Az intézményvezető válaszában kitért az otthon munkavállalóival kapcsolatos létszámproblémára is. Hangsúlyozta, hogy a személyi feltételek javításának érdekében szoros együttműködést alakítottak ki a Zala Megyei Kormányhivatal Foglalkoztatási Főosztályával, melynek segítségével toborzásokat tartottak a hiányzó munkaerő pótlására, továbbá a www.kozigallas.gov.hu állásportálon és a helyi médiában is rendszeresen meghirdették az üres pozíciókat. Végül a fertőzéssel érintett telephelyen egy munkaerő-kölcsönző cég közreműködésével alkalmaztak három gondozót, és az intézmény más telephelyeiről hét munkatársat irányítottak át tartósan az Otthonba.

Az intézményvezető végül arról is tájékoztatást nyújtott, hogy az Otthonban számos hatósági ellenőrzés és bejárást történt a fenti időszakban. 2020. május 27. napján a Zala Megyei Kormányhivatal Zalaegerszegi Járási Hivatalának Népegészségügyi Osztálya végzett ellenőrzést. A bejárást célja az izolációs lehetőségek kialakításához rendelkezésre álló helyi

körülmények megtekintése volt. Az intézmény többi telephelyén a Zalaegerszegi Járási Hivatal Népegészségügyi Osztálya a közegészségügyi szempontok ellenőrzése céljából több (9) alkalommal tartott hatósági bejárást. 2020. május 20-án a Zala Megyei Kormányhivatal Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Osztálya az intézmény főzőkonyháját ellenőrizte. Az ellenőrzések során több hiányosságot is megállapítottak a hivatal munkatársai. Egyebek mellett a takarítás során a protokollok betartása nem valósult meg maradéktalanul, illetve a dolgozói létszámhiány is nehezítette a feladatok ellátását. A hatóságok észrevételeit követően és a hiányosságok kijavítására a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Zala Megyei Kirendeltségének Igazgatója 2020. május 18-22. között az intézményben fertőtlenítő takarítást, illetve karbantartási munkálatokat rendelt el. Mindezeket követően – az intézményvezető álláspontja szerint – az otthon lakói megfelelő ellátási körülmények között töltötték az intézményi zárlat időszakát.

4.3. Az Otthonban lefolytatott szakhatósági ellenőrzések

Tekintettel arra, hogy az intézményvezető válaszát követően további panaszbeadványok érkeztek a hivatalomhoz az intézmény működési rendjével kapcsolatban, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósághoz fordultam, amelytől, mint fenntartótól – helyszíni ellenőrzést követően – tájékoztatást kértem, a tekintetben, hogy érinti-e továbbra is az otthont a COVID-19 járvány, amennyiben igen, hány lakót és dolgozót érint, közülük mennyien vannak kórházban, és milyen az állapotuk. Arról is tájékoztatást kértem, hogy rendelkezik-e az Otthon a járványügyi helyzetben alkalmazandó protokollal, annak megvalósulása zökkenőmentes-e, milyen intézkedések történtek a vírus megjelenésének/terjedésének megfékezésére az ellátottak és a dolgozók védelme érdekében, így például rendelkezésre állt-e folyamatos orvosi ügyelet, az ellátottak szükséges orvosi vizsgálatai megvalósultak-e, szükség esetén megoldott-e az intézményben élő fertőző lakók elkülönítése az egészséges ellátottaktól, valamint rendelkezik-e az intézmény a szükséges mennyiségű védőeszközzel a lakók biztonságos ellátásához.

A hivatalomhoz érkezett panaszbeadványok mellékleteiként csatolt hatósági feljegyzések, jegyzőkönyvek alapján megállapítottam, hogy az intézményvezető válaszában ismertetett hatósági ellenőrzéseken túl *további járványügyi, a fertőzés megelőzése érdekében foganatosított szakhatósági intézkedések is történtek az Otthonban a panaszbeadvánnyal érintett időszakban.*

4.3.1 Kormányhivatali ellenőrzések az Otthonban

2020. április 24-én a Zalaegerszegi Járási Hivatal Hatósági Főosztály Népegészségügyi Osztálya tartott járványügyi ellenőrzést, amely során megállapította, hogy az izolációs részlegek kialakítása, a higiénés körülmények javítása, az ellátási feltételek biztosítása, valamint az infekciókontroll oktatás megvalósítása megtörtént az intézményben és a fentiekhez szükséges eljárásrend is kidolgozásra került.

2020. május 7-én ismételt járványügyi ellenőrzést végzett a Népegészségügyi Osztály az Otthon I. részlegén. Ellenőrizték az izolációs részlegek fertőtlenítőszer és védőfelszerelés-ellátottságát, és intézkedésként előírták további izolációs részlegek kialakítását, annak érdekében, hogy több ellátott elkülönítése is megvalósulhasson. Az ellenőrzést gázmester által végzett fertőtlenítés követte és a COVID-19 fertőzött ellátottak május 8-án átkerültek a megyei kórház Pszichiátriai és Rehabilitációs Osztályának épületében felszabaduló épületrészbe.

2020. május 12-én ismét ellenőrzést végzett a Népegészségügyi Osztály. A járványügyi eljárás során problémaként merült fel az I-II. pavilonokban elhelyezett gyanús és pozitív ellátottakat gondozó *dolgozók létszáma*, mivel a hatóság szükséges intézkedésként írta elő az

intézménynek, hogy a kórházból visszakerülő *pozitív ellátottak kerüljenek elkülönítésre külön részlegesen, külön személyzettel. A személyzeti feltétel ugyanakkor – a hatóság megállapítása szerint – erre nem volt adott, ezért előírták a hiányzó szakdolgozói létszám betöltését és a gondozási feladatok átszervezését az izoláció biztosítása érdekében.*

2020. május 14-én a Népegészségügyi Osztály járványügyi ellenőrzése során a raktár, a mosoda és a közös helyiségek, valamint a zsiliprendszer volt a vizsgálat célpontja. A hatóság ismételt megállapította, *hogy a létszámhiány (22 fő helyett 9 fő) továbbra is fennáll, mértéke az ellátás biztonságát veszélyezteti,* ezért felhívták az intézményt a helyzet mielőbbi rendezésére. Az ellenőrző hatóság ezt követően megállapította, hogy a hiányzó létszám biztosítása megtörtént, munkaügyi központon keresztül toborzással, munkaerő-kölcsönző cégen keresztül, társintézményekből történő átirányítással, intézményen belüli átszervezéssel.

2020. május 20-án az Otthon főzőkonyháján végzett higiéniai ellenőrzést és kockázatbecslést a Zalaegerszegi Járási Hivatal Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Osztálya. A hatóság megállapította, hogy az alagsori helyiségek fém ablakai elavultak, korrodálódtak, *tisztántartásuk így nem biztosítható.* A fal salétromos, a vakolat hullik, a szárazáru raktárban pókháló, hulló vakolat. Az előkészítés során használt edényzet egy része nem tisztántartható. A csempeburkolat több helyen hiányos. Ezt követően a sérült falazat javítása, festése, a csempeburkolat pótlása megtörtént, az elhasználódott edényzet selejtezése, cseréje megvalósult. Az előkészítő helyiségek és az alagsori helyiségek takarítása megtörtént, tisztántartásuk és ennek ellenőrzése folyamatos volt.

2020. május 22-én az intézmény mosodájának működését tekintette át a Népegészségügyi Osztály. Megállapították, hogy *a mosás gyakorlata felülvizsgálatra szorult,* ugyanis a szennyes ruhákat a mosoda hátsó részében a fólia zsákokból a földre kiborítják a feltöredezett, hatékonyan nem fertőtleníthető padozatra, a szétválogatás miatt.

2020. május 28-án a Népegészségügyi Osztály a járványügyi ellenőrzés során ismét a dolgozói létszámokat és az *infekciókontroll* megvalósulását tekintette át. Az eljárás eredményeként előírták a folyamatos infekciókontroll oktatást, az ellátottak fokozott figyelemmel kísérését, valamint a járványügyi szabályok betartásának megfelelő *ellenőrzését* az otthonban.

2020. június 9-én ismét a COVID-19 részleg zsiliprendszerét ellenőrizte a Népegészségügyi Osztály, majd június 10-én a Zalaegerszegi Járási Hivatal Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Osztálya végzett higiéniai ellenőrzést a főző- és tálalókonyhákban. Megállapították, hogy az intézmény nem rendelkezett szabállyal a melegentartó pultok és kocsik fertőtlenítésére. A tálalókonyhákban mosogatást és takarítást végző külső szolgáltató esetében nem állt rendelkezésre a takarítás és mosogatás feladatainak eljárásrendje. A hatóság által végzett visszaellenőrzés során az otthon megfelelt az előírásoknak.

2020. június 10-én a Népegészségügyi Osztály a látogatási tilalom részleges feloldásához szükséges minimumfeltételek meglétét ellenőrizte az otthonban, felhívták a figyelmet a látogatási idő során az infekciókontroll előírásainak fokozott betartására.

2020. június 17-én a Népegészségügyi Osztály a főfolyosó zsiliprendszerét ellenőrizte, amelyet az előírásoknak megfelelőnek találtak.

2020. június 23-án a Népegészségügyi Osztály a kórházból az otthon pavilonépületébe visszakerült ellátottak higiéniáját, augusztus 18-án a már gyógyult ellátottak elhelyezésének rendjét, valamint a kézhigiénié és a veszélyes hulladék kezelésének gyakorlatát ellenőrizte. Bár szabálytalanságokat ezúttal nem állapítottak meg, rögzítették, hogy az épület műszaki állaga miatt *átfogó rekonstrukció szükséges.*

4.3.2. A kormányhivatali ellenőrzések mellett az *Országos Rendőr-főkapitányság Személyügyi Főigazgatóság Egészségügyi Szakirányító és Hatósági Főosztálya is felmérte az intézmény*

működését. 2020. május 15-én a megyei kormány megbízott felkérésére az otthonban helyszíni bejárás és felmérés történt a *kialakult koronavírus fertőzés miatt.*

A felmérés célja volt a koronavírus járvány elleni védekezés hatékonyságának növelése, további fertőzések kialakulásának megakadályozása, javaslatként kockázatcsökkentő módszerekre, eszközök beszerzésére. A felmérésen részt vett a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Zala Megyei Kirendeltségének igazgatója, az intézmény vezetője, a Zala Megyei Védelmi Bizottság titkára és az Országos Rendőr Főkapitányság közegészségügyi-járványügyi felügyelője.

A bejárás során felmérték az idősotthonok, a pszichiátriai otthon, és a fogyatékos otthon helyiségeit és vizesblokkjait, a nővérszobákat és öltözőket, a telephelyek mosogató és tálaló helyiségeit, a takarító eszköz és tisztítószer tárolókat, a főzőkonyhát, kiszolgáló helyiséget és az itt dolgozók öltözőjét, vizesblokkját, a közös használatú helyeket és közlekedési utakat, mosodát, vegyianyag raktárt. Az ellenőrzés során megállapították, hogy a vegyianyag raktárban rendelkezésre állnak a szükséges takarító és fertőtlenítőszer, valamint a védőfelszerelések, ezek mennyisége és típusa megfelel a járványügyi előírásoknak. *A főzőkonyhában viszont a takarítási naplók vezetését pontatlannak, nem nyomon követhetőnek értékelték, a takarítási tevékenységek nem voltak feltüntetve.* A funkcionálisan elkülönülő helyiségek (raktárak, előkészítők, kiszolgáló helyiségek, főzőtér) takarításához nem használtak (pl. színkóddal) elkülönített takarító eszközöket. *A felmosó eszközök szennyezettek, a seprűk elhasználódtak. A takarító eszközök száma minimális volt.*

A szakemberek azt is észrevételezték, hogy a főzőkonyhába beérkező árut, élelmiszert a gazdasági bejáraton keresztül veszik át, innen szállítják a tároló helyekre minőségi és mennyiségi átvétel után. A gazdasági bejáratnál hűtőszekrényeket helyeztek el. *Mindezek miatt felhívták az intézmény figyelmét arra, hogy áruszállítás, átvétel során körültekintően járjanak el annak érdekében, hogy a szennyezett és tiszta útvonalak ne kereszteződjenek.*

A fogyatékos otthonban a bejárás időpontjában 38 fő koronavírusal fertőzött beteg volt a II. pavilonban, 18 fő gyanús eset az I. pavilonban. A pavilonokban dolgozók számára az előírt védőfelszerelések rendelkezésre álltak, használatukat kötelezően előírták.

Ugyanakkor azt is megjegyezték a szakemberek, hogy a dolgozók kilépése a betegek ellátási területéről (II. pavilon) a védőruházat szakszerű és gondos levétele után történhet, melyre egy 2 helyiségből álló terület áll rendelkezésre. Ez a terület a betegek által is használt folyosóról nyílik, más kijárat, bejárat nincs. *Megállapították, hogy a védőruházat levétele után a fertőzött terület egy rövid szakaszára kell visszamenni, innen nyílik az az ajtó, melyen keresztül lehetséges a tiszta övezetbe való belépés. Ezen a területen betegek is megfordulnak, bármely felületet (ajtók, falak, kilincsek, kijárat ajtó felülete) szennyezhetik.*

Az ellenőrzést végzők ezért javasolták annak a megvizsgálását, hogy a betegellátási területről kivezető ajtó mögötti területen miként lehet kialakítani egy olyan egységet, ahol a védőruházat szakszerűen eltávolítható, veszélyes hulladékként tárolható és innen közvetlenül lehet a tiszta övezetbe belépni. Felhívták a figyelmet továbbá a *fekete és fehér öltöző kialakításának fontosságára, és egy higiéniai zsiliprendszer, biztonsági kényszerzuhany működtetésére.* Javasolták továbbá a *fali fertőtlenítőszer adagolók szenzoros (érintés nélküli) adagolókra* történő cseréjét a betegellátásban és közvetlen területén. Az intézmény által beszerezni kívánt ózongenerátorokkal kapcsolatban felhívták a figyelmet arra, hogy az ózontfertőtlenítés önmagában nem elegendő fertőtlenítési eljárás, kiegészítő eljárás, a kidolgozott fertőtlenítő eljárásokkal együtt alkalmazva azok hatékonyságát növelheti.

Mindezek alapján a vizsgáló bizottság megállapította, hogy az Otthonban a higiénés szabályok megtartásával, személyek közötti kontaktusok korlátozásával csökkenthető a megbetegedések száma, lassítható a járvány terjedése. A koronavírus fertőzés esélye csökkenthető, ha rutinszerűen alkalmazzák a személyi higiénés szabályokat. Felhívták az intézményvezető

figyelmét arra, hogy a megbetegedések elkerülése érdekében megelőző fertőtlenítőszeres takarítást kell végezni. Azt is megállapították, hogy a helyszínbemjárás időpontjában rendelkezésre álló takarító személyzet felkészültsége, száma nem garancia arra, hogy a higiénés viszonyok maradéktalanul fenntarthatók legyenek, a vírusfertőzés az eddig nem érintett területekre ne juthasson be, ezért javasolták a takarítási tevékenység végzésére maradéktalanul alkalmas, kontrollált vállalkozás bevonását a folyamatos megfelelő higiénés körülmények biztosítása érdekében.

5. A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság tájékoztatása

5.1. A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SzGyF) Szakmai Irányítási Főosztály Szociális Feladatellátási Osztálya munkatársai *előzetes bejelentés nélküli szakmai ellenőrzést folytattak 2020. augusztus 4-én és 5-én az intézményben.* Az SzGyF vizsgálati jelentése az eljárás előzményei közt rögzítette, hogy 2020. április 22. napján egy 27 éves, cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alatt álló, férfi ellátottnál magas lázat mértek a műszakba beosztott gondozók. Az ellátottat a Zala Megyei Szent Rafael Kórházba szállították, ahol az első elvégzett COVID-19 teszt pozitív eredményt mutatott. Az első megerősített eset után az elkövetkező időszakban tömeges megbetegedések jelentkeztek, mind az ellátottakat, mind a dolgozókat érintően.

Az intézmény a koronavírus megbetegedések jelentési kötelezettségének eleget tett, azonban a fenntartó számára lejelentett adatokból kitűnt, hogy *2020. május 27. óta a gyanús esetek száma (11 fő) nem változott. A célvizsgálat a gyanús esetek stagnálásának okát vizsgálta.* Ehhez kapcsolódóan az intézményben ellenőrizték a hatóságilag elrendelt szabályozásokat és az érvényben lévő eljárásrendekben foglaltakat, *különös figyelemmel az infékciónkontroll tevékenységre.*

A helyszíni vizsgálat kezdetekor, 2020. augusztus 4-én, a telephelyet érintően az intézmény tájékoztatása szerint a megerősített esetek száma 29, gyanús esetek száma 11, gyógyult esetek száma 54, elhunyt 6 fő volt. Fertőzött dolgozó nem volt az intézményben. Az ellenőrzés napján, az ellenőrzést végzők *akadálytalanul jutottak az intézménybe. Sem nyilatkozattételre, sem hőmérséklet ellenőrzésre nem került sor annak ellenére, hogy portaszolgálat működött az intézményben.* Az intézményvezető nem hívta fel az ellenőrzést végzőket nyilatkozattételre, hőmérséklet ellenőrzésre és kézfertőtlenítésre. *A belépéskor kötelezően kitöltendő nyilatkozatot utólag, a távozáskor kérték volna kitölteni a vizsgálatot végző személyektől.*

Az ellenőrzés során megtekintették a zsilipelő helyiséget, ahol a *beöltözést kihelyezett piktogram segítette, azonban a megkérdezett dolgozók nem tudták elmondani a védőruházat fel- és levételének sorrendjét, annak szabályait.* A kézmosáshoz, kézfertőtlenítéshez rendelkezésre álltak a fertőtlenítőszeresek, a mosdó, azonban a dolgozók a *kézhygiéné alkalmazásának szabályait sem tudták elmondani.* Az izolációs részleg nővérszobája a zsilipen kívül, közvetlenül a telephely bejárata mellett volt, ajtaja az ellenőrzés két napján egyszer sem volt bezárva. A részleg eseménynaplója nyitott állapotban az asztalon volt, ezért megállapították, hogy valahányszor az eseménynaplóba a műszakban lévő dolgozók bejegyzést szeretnének írni, annyszor kellett elhagyniuk a részleget, a zsilipelőn keresztül levenniük a védőruhájukat, majd újra beöltözni, hogy a részlegre visszatérjenek. A koordinátori feladatokkal *szóban megbízott* dolgozó, elmondása szerint kb. 2-3 hete látta el az írásban nem rögzített feladatait. A feltett kérdésekre és folyamatokra *hiányosan tudott válaszolni, valamint a részlegek közötti átjárást biztosító kulcsokkal sem rendelkezett.*

A részlegen a vizsgálat időpontjában 11 ellátott élt, többségüket nem a lakószobákban, hanem az *ebédlőben helyezték el oly módon, hogy a közös helyiségbe 6 ágyat helyeztek, annak ellenére, hogy a lakószobákban történő elhelyezés is megoldható lett volna.*

A vizsgálat időpontjában érvényben lévő eljárásrend 6. sz. melléklete tartalmazta, hogy „a tünetes, megerősített COVID-19 fertőzöttek egy kórteremben történő elhelyezése (kohorsz izolációja) megengedett, de az ágyak egymástól való távolsága legalább 1,5 méter legyen. Tünetmentes, megerősített COVID-19 fertőzött személy ne legyen egy kórteremben elhelyezve tünetes, megerősített COVID-19 fertőzött beteggel. Az intenzív ellátást nem igénylő betegek izolációs kórtermeinek ideálisan komfortosnak kell lenniük (rendelkezniük kell saját fürdővel és WC-vel), és a speciális eszközöket igénylő vizsgálatokat, illetve beavatkozásokat leszámítva a betegek minden tevékenységét a kórterem területére kell korlátozni.”

A bentlakásos szociális intézményekre vonatkozó érvényes eljárásrend külön nem tért ki az izolációra, azonban rögzíti, hogy a „kórházi kezelést nem igénylő, de COVID-19 tüneteit mutató betegeket, amennyiben nem történik kórházi ellátás, *egyágyas, komfortos szobákban* szükséges elkülöníteni. Ha több ilyen beteg van, akkor lehetőleg külön részleget kell számukra létesíteni, lehetőség szerint kijelölt ellátó személyzettel.

A részlegben a dolgozók elmondása szerint tünetmentes, 1 negatív teszttel rendelkező ellátottak elhelyezését biztosították, azonban erősen kifogásolható volt az, hogy *a lakók ételtére az ebédlőre korlátozódik, valamint minden ott élő lakó használja a közösségi teret.*

A vizsgálat időtartama alatt végzett ebédeltetés során a levest tányérba kiadagolva kapták a lakók, csupán a második fogás érkezett ételtároló hungarocell dobozban. A részlegben hiányosan voltak kihelyezve az eljárásrendben ajánlott piktogramok, poszterek, melyek jobban tudatosíthatnák a dolgozók körében az óvó-védő rendszabályokat. A részlegben az ellátottak számára a kézmosás-kézfertőtlenítés biztosítható lett volna, de egy üres adagoló volt az ebédlőben a csapok mellé a falra rögzítve. *Az ellátottak az étkezés előtt nem mostak kezét. A dolgozók elismerték, hogy nem szokták ezt a tevékenységet végezni az ellátottakkal. Az ebédeltetés után az udvaron az 1 db negatív teszttel rendelkezők részlegén szolgálatot teljesítő takarító és a gyanús részleg ápolója a gyanús részleghez tartozó udvaron, a padon együtt dohányzott.*

A gyanús esetek részlegére az 1db negatív teszttel rendelkezők folyosóján keresztül mentek be a vizsgálatot végzők és a kísérő, akinél *a zárt ajtóhoz kulcs nem volt. A kopogtatásra egy dolgozó nyitotta ki az ajtót, akin védőruházat nem volt, csak egy sebészi orr-szájmaszk, amit az állán viselt.*

A COVID-19 gyanús lakókat (11 fő) ellátó részlegben 1 fő kiskorú személyt, egy szobában bezárva (kulcsra és retesszel is) találtak az ellenőrzést végzők, amely súlyosan jogsértő intézményi eljárás volt, ezért azonnal visszajelezték a helyszínen és a vizsgálat utáni napon dokumentáltak is. A kiskorú személy a szobájában egyedül tartózkodott. A szobában egy heverő, két-három játék és egy kertből szedett növény szár volt. Azt nem tudták megmondani, hogy ki rendelte el a korlátozást, továbbá a korlátozás elrendelésére semmilyen dokumentum nem állt rendelkezésre. Az ellenőrzést végzők a szoba azonnali kinyitását, a korlátozó gyakorlat, a jogsértés megszüntetését kérték, melynek a dolgozó eleget tett, az ajtót kinyitotta. Az intézmény munkatársai által adott tájékoztatás szerint a kiskorú személy nem volt fertőzésgyanús lakó, azonban elhelyezése, valamint az a tény, hogy nem részesült fejlesztésben, súlyosan veszélyeztette a testi-lelki egészségét.

Az ellenőrzést végzők megállapították, hogy a gyanús részlegben elhelyezett lakók számára a tisztálkodáshoz szükséges eszközök nem biztosítottak. *A 12 fő lakónak összesen 5 db szivacs és 2 db fürdetőpamacs állt rendelkezésre, melyek nem voltak tiszták és nem lehetett azonosítani a használójukat. Az egyik lakó elmondása szerint a kád ritkán használták, többnyire a kád mellett zuhanyoztak, ahol egy WC van. A kiépített zuhanyfülkében dobozok voltak. A használatban lévő 3 db WC egy légtérben helyezkedett el, rajtuk ajtó nem volt, illetve jelölve sem volt, hogy melyik a nő és a férfi illemhely. Az egyik üres szobában a pelenkázó asztalon szondatáplálásra alkalmas eszközök voltak kihelyezve. A fecskendők és egyéb eszközök tisztasága minősíthetetlen volt.*

A COVID-pozitív ellátottak részlegén az intézményvezető és a szakmai intézményvezető-helyettes pontos számot nem tudott megadni az ellátottakról, holott napi jelentést kell küldeni az intézménynek a fenntartó felé. A részlegben a környezeti higiéné kritikán aluli volt, például egy helyiségben egy piszkos hűtőben injekciós készítmény volt, ellátotti név a dobozon nem szerepelt. Egy másik helyiségben általános rendetlenség uralkodott, megtalálható volt étel, ellátotti edényzet, gyógyszerek, lejárt készítmények, ápolási eszközök, használt inzulin, gyermekágy – rajta használt kisruhák – mely tisztasága erősen kifogásolható volt. A kérdésre, hogy mire használatos a helyiség, az intézmény vezetője és helyettese érdemi választ nem tudott adni. Megtekintésre került az a helyiség is, mely elmondás szerint a dolgozók részére történő, műszakonkénti tisztálkodásra szolgált. A fürdőkád szélén több bogártetem, egy beazonosíthatatlan magisztrális, használt sárga készítményt tartalmazó tégely volt. Az ellátottak helyiségében a beosztott dolgozó védőruhában, sebészi maszkban fürdetett éppen egy ellátottat, nyitott ajtó mellett.

Több dolgozóval elvégeztették az ellenőrzés alkalmával a kézhigiéné gyakorlati bemutatását, amely egy esetben sem történt meg szabályos módon, sem az intézmény vezetője, sem a szakmai intézményvezető-helyettes, sem a COVID-19 részleg megbízott vezetője nem tudta szabályosan bemutatni. Például az egyik kézmosónál elhelyezett kézfertőtlenítőt az egyik dolgozó, mint kézfertőtlenítő-gél használta, míg ugyanazt a szert egy másik dolgozó, mint fertőtlenítő szappant, vízzel lemosva alkalmazta. A dolgozók elmondása szerint infékciónkontroll képzés többször is volt az elmúlt időszakban, de volt olyan dolgozó, akinek csak a megismerési nyilatkozatot kellett aláírni, így nem vett részt minden képzésen. Az infékciónkontroll gyakorlati alkalmazása során a vizsgálatot végzők súlyos és jelentős mértékű hiányosságokat láttak a dolgozók ezen ismereteiben.

A COVID-19 pozitív és a gyanús részleg ellátottai egyszerre tartózkodtak az udvaron, semmilyen elkülönülési lehetőség nem volt.

Az integrált intézmény raktára zárva volt, az ajtók előtt ráccsal is biztosítva volt az épület. A készleteket raktárnaplóban tartották nyilván, készlethiányról – védőfelszerelések, tisztítószerek és fertőtlenítők tekintetében – nem számoltak be. A dolgozóknak kiadott védőruha mennyiség szoros adminisztráció alatt állt, az intézményparancsnok ellenőrizte.

A telephelyen összesen 5 takarítói státusz volt betöltve, de az ellenőrzés időpontjában közülük egy fő nyugdíjazás miatt felmentési idejét töltötte, egy fő pedig tartós betegállományban volt, és a három takarító éjszakai műszakban nem végzett beosztás szerinti munkát.

A két részleg sorszámozott eseménynaplóját és a dolgozók havi beosztását megvizsgálva kiderült, hogy voltak olyan műszakok, amikor a részlegben nem az teljesített szolgálatot, aki a beosztásban megjelent, a részlegeken és a telephelyeken nagy a dolgozói mozgás, nem állandó munkavállalók látják el a feladatokat. Az intézményvezető és a szakmai intézményvezető-helyettes az intézményben történő orvosi ellátásról pontos tájékoztatást nem tudott adni.

Az ellenőrzés végeztével a fenntartó megállapította, hogy a telephelyen, a feladatellátás során több jogszabály, szakmai szabály előírását megszegették. Mind a személyi, tárgyi, környezeti higiéné elégtelen volt, a dolgozók nem ismerték az infékciónkontroll előírásait, így a feladatellátás során azokat betartani sem tudták.

Az érintett vezetők – intézményvezető, szakmai intézményvezető-helyettes, telephelyvezető – gondatlanul, nem a szabályozókban (jogszabályok, belső szabályzatok), munkaköri leírásaikban foglaltak szerint látták el a feladataikat, ezáltal súlyosan veszélyeztették a veszélyhelyzet és a járványügyi készenlét idején az ellátottak egészségi állapotát, valamint több ellátotti jog sérelmét idézték elő.

A fentiek alapján a fenntartó azonnali intézkedésre hívta fel az intézményt, amely során egyértelművé tette, hogy az intézményben a takarítói feladatokat ellátó személyek részére megfelelő védőruhát, takarítóeszközt kell biztosítani. A higiénés feltételeket – azonnali takarítás és fertőtlenítést követően – nemcsak az ellátottak helyiségeiben, hanem a személyzeti öltözőben is meg kell teremteni és gondoskodni kell a fertőtlenítőszeres rendeltetésszerű használatának biztosításáról, az intézményi raktárkészlet leltározásáról, valamint a dolgozók napi feladatainak folyamatos, minden műszakra kiterjedő ellenőrzéséről. A legalább heti kétszeri ápolásszakmai vizit rendszeresítésén túl azt is előírták, hogy a dolgozók számára szervezzék meg a gyakorlati infekciókontroll ismeretek oktatását, és kísérik figyelemmel ennek alkalmazását.

Azon túl, hogy a fertőzés gyanús részlegén elhelyezett kiskorú ellátott korlátozásait azonnali hatállyal megszüntetik, és ezen állapotot fenntartják, a fenntartó elrendelte a lakók számára a fejlesztés és a mentálhigiénés tevékenység biztosítását. A lakók elhelyezésével kapcsolatosan felhívták az intézményvezetőt arra, hogy a negatív teszttel rendelkező lakókat lakószobákban helyezték el, és valamennyi részlegén gondoskodjanak a megfelelő higiéné biztosításáról, a tisztálkodási lehetőségekről. A gyanús ellátottak számára kialakított részlegén előírták a nemek szerinti tisztálkodási lehetőség biztosítását, valamint a WC eltakarását. Végezetül arra is felhívták az intézményvezetőt, hogy az ellátottak szabad levegőn tartózkodása során gondoskodjon – időbeli elkülönítéssel – a különböző részlegeken élők izolációjának fenntartásáról. A helyszíni vizsgálat során általánosan észlelt hiányosságokra tekintettel a szakmai intézményvezető-helyettes és az érintett telephelyvezető tekintetében azonnali munkajogi intézkedések megtételét írták elő az intézményvezető számára.

A vizsgálatot követően a fenntartó felhívására válaszul 2020. augusztus 6-án az intézményvezető arról tájékoztatta a fenntartót, hogy a járvány terjedésének megelőzése érdekében a jövőben kiemelt figyelmet fordít az infekciókontroll feladat ellátásának ellenőrzésére, valamint PCR tesztek elvégzését követően rendelkezett az ún. gyanús ellátottak részlegének megszüntetéséről.

Mindezek után a fenntartó arról tájékoztatta, hogy a 2020. szeptember 1-jén elvégzett fenntartói utóellenőrzés során *továbbra sem tapasztalták a feltárt hiányosságok orvoslását*, és az intézmény vezető a vizsgálati jelentés alapján nem tudott értékelhető intézkedési tervet összeállítani felelősök és határidők megjelölésével, továbbá nem tette meg a szükséges intézkedéseket a hiányosságok megszüntetése érdekében. A mulasztásokra figyelemmel 2020. szeptember 14-én az intézményvezető közalkalmazotti jogviszonyát a fenntartó megszüntette és rendelkezett az intézmény működésének teljes körű átalakításáról annak érdekében, hogy megfeleljen a járványügyi előírásoknak, egyúttal az ellátotti jogok érvényesülését is biztosítani lehessen.

5.2. A vizsgálatom során tudomásomra jutott, hogy bejelentés alapján 2021. július 27-28-án az SzGyF munkatársai helyszíni vizsgálatot tartottak és ismét súlyosan jogsértő állapotokat tártak fel az Otthonban.

Megkeresésemre a főigazgató tájékoztatta, hogy a Zala Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámügyi Osztálya (a továbbiakban: Hatóság) 2021. július 20-án előzetes bejelentés mellőzésével helyszíni ellenőrzést tartott az Otthonban, és ismét több hiányosságot tárt fel: a lakóterek, közösségi terek és azok berendezési tárgyai elhasználódott állapotúak, továbbá nincs megfelelő számú ágyneműhuzat, párna és paplan.

A SzGyF 2021. május 27-től folyamatosan, havi beszámoló készítését írta elő a Zala Megyei Gondoskodás Egyesített Szociális Intézmény vonatkozásában. Az SzGyF munkatársai a 2020-as és 2021-es években több alkalommal végeztek helyszíni ellenőrzést a telephelyen. A 2020. évben folytatott ellenőrzésekhez és az utóellenőrzésekhez kapcsolódóan ismételt ellenőrzést tartottak 2021. június 3-án. Az ellenőrzésről vizsgálati jelentés készült; a feltárt

hiányosságok megszüntetése érdekében az SZGYF munkatársai 19 pontban sorolták fel javaslatukat, amelyre az Otthon intézkedési tervet készített. A fentiekől függetlenül 2021. július 27-én és 28-án újabb ellenőrzést végeztek, amelynek alapját a sorozatosan beérkezett hozzátartozói/ellátotti/névtelen bejelentések adták.

A szakmai intézményvezető-helyettes 2020. szeptember 16-tól keresőképtelen állományban volt, majd ezt követően kezdeményezte közalkalmazotti jogviszonya megszüntetését 2021. június 30. napjával. Új szakmai intézményvezető-helyettes 2021. szeptember 16-tól lát el feladatot az Otthonban. A telephelyen egészségügyi végzettséggel rendelkező – koordinátori feladatokat ellátó – ápolót vettek fel 2021. június 15-től megbízási szerződéssel. Az intézményvezető vezetői megbízását visszavonták 2021. szeptember 15-től.

A Zala Megyei Kirendeltségen 2021. április 15-től állt munkába a Koordinációs Osztály vezetője, majd 2021. május 1-től a kirendeltség-igazgatói beosztást is betöltötték. Az Otthon infrastrukturális fejlesztése érdekében 2021 júliusában kidolgozták a fejlesztési/felújítási alternatívák műszaki tartalmát, illetőleg az indikatív ajánlatokat beszerezték.

Az elmúlt hónapokban 14.000.000 Ft összegben fordítottak az Otthon által nyújtott szolgáltatások minőségét, valamint az ellátottak és a munkatársak komfortérzetét növelő tárgyi eszközbeszerzésekre (így többek között munkaruha, intézményi textília, konyhai eszközök, mosógép, hűtőszekrények, ételhulladék tárolásra alkalmas kerti fészker vásárlására).

Az Otthon napi működésének segítése céljából 2021. augusztus 30-tól legalább szeptember hónap végéig *folyamatos, napi szintű kirendeltségi jelenléteket rendeltek el*, kiegészítve hétvégi, éjszakai szűrőpróba szerinti ellenőrzésekkel, valamint a vezetők folyamatos segítségével, mentorálásával.

A Kirendeltség folyamatosan figyelemmel kíséri a tárgyi eszközök rendelkezésre állását, törekednek arra, hogy érdemben bővítsék a takarító személyzet létszámát. A koronavírus járványhelyzet alakulásának figyelembevételével újabb infekciókontroll oktatásokra kerül sor. Az Otthon működésének kereteit meghatározó szabályzatok, eljárásrendek, protokollok felülvizsgálata folyamatban van.

Az Otthon munkatársai októberben szakmai tapasztalatcserén vettek részt a Magyarországi Református Egyház Mandulavirág Fogyatékkal Élők Református Gondozóháza-Zalaegerszeg, valamint a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Gondviselés Háza Fogyatékosok és Időskorúak Otthona – Ivánc intézményeiben.

A fenntartó továbbra is törekszik arra, hogy a telephelyen dolgozókat segítse a fogyatékosággal élő ellátottak szükségleteinek magasabb szintű kielégítésében, a következőkkel:

- az SZGYF Központ Szociális Ellátási és Ellenőrzési Osztály munkatársai kötelező szakmai képzést tartottak 2021. szeptember 8-9. között az alábbi témaköröket érintve: érzékenyítés, alapápolási ismeretek, betegmegfigyelés;
- 2021 szeptemberében két alkalommal szupervízió, érzékenyítési tréninget terveztek, amelyet megfelelő szakirányú végzettséggel rendelkező munkatárs végez;
- a vezető ápoló munkába lépését követően – szükség esetén – a személyes vagy egyéb módon történő szakmai támogatása.

Az SZGYF tervezte 2021. október 4-én és 11-én a fenntartásában működő szociális intézmények vezető ápolói részére szakmai nap megrendezését. A személyi feltételek javítása érdekében folyamatosan hirdetik az álláspályázatokat a kozigallas.gov.hu portálon, az intézmény honlapján, valamint a közösségi médiában.

6. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális ügyekért felelős államtitkárának tájékoztatása

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának szociális ügyekért felelős államtitkárától azzal kapcsolatban kértem tájékoztatást, hogy az otthonban kialakult járványhelyzet adekvát kezelése érdekében milyen intézkedéseket tettek annak érdekében, hogy az ellátottak biztonságos körülmények között juthassanak az állapotuknak leginkább megfelelő ellátáshoz.

Az államtitkár válaszában arról tájékoztatott, hogy a fenntartói utóellenőrzés során eltelt időszakban az intézmény működésének valamennyi szegmensét érintő szakmai változásokat tettek. Az intézmény dolgozói számára infekcióoktatást szerveztek a Zala Megyei Szent Rafael Kórház Infekciókontroll és Textil Osztály bevonásával, és a képzés végén az elsajátított ismeretekről interaktív vizsgán adtak számot a résztvevők. Az intézmény gázmester általi fertőtlenítését követően 2020. szeptember 21-én elkezdődött az Otthon átfogó, fertőtlenítő takarítása és a használhatatlan, sérült bútorok elszállítása. Gondozási egységenként sor került az ellátotti lakószobák (ágykeretek, matracok, éjjeli szekrények, beépített szekrények, székek, gyógyászati segédeszközök stb.) és az egyéb helyiségek, (vizesblokkok, étkező, közösségi helyiségek, nővérszoba, raktár stb.) teljes fertőtlenítő takarítására. Az éjszakai műszakban dolgozó ápolók, gondozók feladatai kiegészültek a közösségi helyiségek, folyosók, mosdók, fürdőszobák fertőtlenítésével. Beszerezték három ózongenerátort és kihelyeztek egy levegőfürdető berendezést is. Befejeződött a takarítóeszköz raktár rendbetétele, rendszerezése a helyiségek szerinti használatnak megfelelően és a takarítóeszközök színekkel történő megjelölése. Az intézmény dolgozói által használt vizesblokk felújítása és a kézmosók, csaptelepek pótlása folyamatosan zajlott. A helyiségek beazonosítása érdekében az ajtók felíratozása elkészült.

Az ellátottak alapvető higiéniájának biztosításához szükséges eszközöket és több váltás ruhaneműt rendeltek meg (evőeszközök, tányérok, mosdató kesztyű, szájápolási eszközök, ágynemű, pizsama, zokni, fehérnemű stb.), a zuhanyzók, WC-k elhanyagolt állapotának felújítása megkezdődött, és a nemeket egyértelműen jelző piktogramokat is kihelyeztek. Az Otthonban korábban megrongált TV és internet-kábelt kicserélték, és 2 db TV-t és rádió is beüzemelték. Mivel az intézményben élő ellátottak jelzéssel éltek a megbízott intézményvezető felé, hogy szívesen foglalkoznának egy kutyával, a fenntartó felvette a kapcsolatot egy állatvédő egyesülettel, ahonnan örökbefogadtak egy kutyát a tartásához szükséges feltételek megteremtését követően.

Az intézmény a személyi feltételek hiányosságának megszüntetésére a hiányzó és tartósan távol lévő szakdolgozók pótlására intézkedési tervet készített. Az üres álláshelyek hirdetése folyamatos, a munkavállalók között korábban tapasztalható munkahelyi konfliktusok, játszmák, negatív dinamikák megszüntetésére szupervíziót rendeltek el.

A minisztérium arra is felhívta a figyelmemet, hogy a rendelkezésükre álló információk szerint a Zala Megyei Kormányhivatal Zalaegerszegi Járási Hivatal Népegészségügyi Osztálya a 2020. október 15. napján tartott helyszíni ellenőrzése során, érzékelhető pozitív változásokat tapasztalt. *Az Intézmény lakói közül 2020. szeptember 1. napján mindösszesen 1 fő COVID-19 pozitív ellátottat gondoztak az intézményben. A Nemzeti Népegészségügyi Központ 2020. október 26-án megküldött adatai alapján az Otthonban már nem volt igazolt koronavírus fertőzött beteg ellátott.*

Végezetül a minisztérium arra is felhívta a figyelmemet, hogy az ellátottak biztonsága, egészsége érdekében és az intézmény szakmai munkájának javítására a fenntartó által biztosított folyamatos kontrollt rendeltek el.

7. A vizsgálat megállapításai

7.1. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosa 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 fogyatékos 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.

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, 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 határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A 18. § (2) bekezdése a) pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátást nyújtó, így a fogyatékossgal élő személyeket gondozó bentlakásos intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed. A bentlakásos szociális intézményekben élő fogyatékos személyek különösen sérülékeny társadalmi csoportot alkotnak. A 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és fakultatív jegyzőkönyv különös érzékenységgel rendezi az érintett emberek alapjogait és társadalmi szerepét. Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése leszögezi, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít az egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

Az ombudsmani gyakorlat alapján az alapvető jogok biztosa számára egy jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján az alapvető jogok biztosa mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó, jogszabály-előkészítő szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

7.2. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának.

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt.-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

7.2.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve

kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

7.2.2. 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 alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket. A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége az időskorú személyek esetén kiterjed a megfelelő intézményi ellátórendszer kialakítására és a szakzerű, 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 tárgyá. 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 pusztán eszközhöz 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 alkotmánybírói 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 keletkeztet 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 elsődrendű 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*.

7.2.3. 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.³ 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.⁴ 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

³ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

⁴ 32/1998. (VI. 25.) számú határozat

számára biztosítsa. Az új tételesen előírt, alkotmányi szintű állami kötelezettségvállalásból pedig – összhangban a korábbi alkotmánybírószági gyakorlattal – egy fokozottabb szerepvállalás vezethető le a fogyatékos személyek védelmével és ellátásával kapcsolatban.

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

7.2.5. 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 Alkotmánybírószág 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 Alkotmánybírószág szerint a személyes szabadság korlátozásával szemben fennálló alkotmányos követelmény, hogy a korlátozás feleljen meg a szükségesség és arányosság kritériumának.⁵ Az Alkotmánybírószág 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.

⁵ 36/2000. (X. 27.) AB határozat

7.2.6. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése tartalmazza, hogy Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése pedig emellett külön is kiemeli azt, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybíróági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország *az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti*. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket és a fogyatékosággal élőket. Az Alaptörvény tehát a gyermekeket és a fogyatékosággal élőket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, fogyatékoság) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt *objektíve hátrányba kerülő személyek* csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően egyenlőtlen helyzet felszámolása érdekében. Az állam relatíve jelentős szabadságot élvez abban, hogy pontosan milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

Rá kell mutatni arra, hogy *az előnyben részesítés követelménye a társadalom valamennyi területén érvényesítendő elv*, amelynek értelmében fogyatékosággal élő személy nem részesülhet rá nézve sérelmes elbírálásban, kirekesztésben, fogyatékosága miatt nem lehet korlátozott a más emberek számára elérhető közjavakhoz való hozzáférésben. Miután a fogyatékos személyek az őket mindenki mással egyenlően megillető jogaikkal állapotukból fakadóan kevésbé tudnak élni, számos akadállyal kénytelenek szembesülni társadalmi életük és joggyakorlásuk során, ezért indokolt, hogy előnyben részesüljenek. Az egyenlő esélyű hozzáférés elve azt jelenti, hogy a fogyatékos emberek a többségi társadalom tagjaival azonos minőségben és mennyiségben tudják igénybe venni a közszolgáltatásokat. Ehhez pedig a közszolgáltatásokat a fogyatékos személyek különböző csoportjai eltérő szükségleteire figyelemmel kell megszervezni.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az esélyegyenlőség előmozdítása az állam számára eltérő jellegű, de szorosan összekapcsolódó feladatot jelent. *A jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít.* A CRPD preambuluma szerint a részes államok elismerik, hogy bárkinek a fogyatékoság alapján történő hátrányos megkülönböztetése az emberi személy veleszületett méltóságának és

értékének megsértése. Kötelezettséget vállaltak, hogy meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést a jogok végrehajtása érdekében; megtesznek minden megfelelő intézkedést. Ideértve a jogalkotási lépéseket a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében; kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg.

7.2.7. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítania kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, jelen esetben azt, hogy a magyar jogi szabályozás megfeleljen a CRPD által felállított és a CRPD Bizottság által jelzett kötelezettségeknek. Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetőek össze a CRPD rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása érdekében. A CRPD 4. cikke értelmében általános kötelezettségek körébe tartozik különösen az, hogy a részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossgal alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül.

8. A vizsgálat érdemi megállapításai, következtetések

A jelen vizsgálat célja annak feltérképezése volt, hogy a COVID-19 járványhelyzet során kialakult körülmények mennyiben érintették az Otthonban élő fogyatékos személyek alapvető jogait, az Otthon szakmai vezetése – illetve a vizsgálat második szakaszában a fenntartó – intézkedéseivel miként igyekezett biztosítani az ellátottak megfelelő gondozását, jogaik érvényesülését, egyúttal az őket gondozó munkavállalók egészségének a védelmét.

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

8.1. 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.⁶

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.

Az államnak, a társadalom szervezeteinek és tagjainak oly módon kell tevékenységüket végezni, hogy az ne okozhasson olyan károsodást, amely fogyatékossgal kialakulásához vezet,

⁶ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

illetve olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékoságukból fakadó terheik csökkenthetőek.⁷

A tervezési, döntési folyamatok során kiemelten kell kezelni a fogyatékos személyek sajátos szükségleteit, és *figyelemmel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a bárki által igénybe vehető lehetőségekkel csak különleges megoldások alkalmazása esetén élhetnek.* A fogyatékos személyeket érintő döntések során tekintettel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a társadalom és a helyi közösség egyenrangú tagjai, ezért *meg kell teremteni azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik számukra a társadalmi életben való részvételt.*⁸ Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkorai lehetőségeivel összhangban.⁹

Amint azt a CRPD önálló életvitelről és a közösségbe való befogadásról szóló 19. cikke rögzíti, az Egyezményben részes államok elismerik *a fogyatékosággal élő személyek egyenlő jogát a közösségben való élethez és másokkal egyenlő szabad döntéshez való jogát;* minden szükséges és hatékony intézkedést megtesznek annak érdekében, hogy a fogyatékosággal élő személyek *teljes mértékben élvezhessék e jogaikat és a teljes közösségi befogadást és részvételt,* beleértve a következők biztosítását:

a) a fogyatékosággal élő személyeknek *másokkal azonos alapon lehetőségük van lakóhelyüknek és annak megválasztására, hogy hol és kivel élnek együtt, és nem kötelezhetőek bizonyos megszabott körülmények között élni;*

b) a fogyatékosággal élő személyek számára *hozzáférési lehetőséget biztosítanak többféle otthoni, intézményi és egyéb közösségi támogató szolgálathoz, beleértve azt a személyes segítséget, mely a közösségben éléshez és a közösségbe történő beilleszkedéshez, valamint a közösségtől való elszigetelődés és kirekesztődés megelőzése céljából szükséges.*

A Fot. 17. §-a kimondja, hogy *a fogyatékos személynek joga van a fogyatékoságának, személyes körülményeinek megfelelő – családi, lakóotthoni, intézményi – lakhatási forma megválasztásához.* A fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó, 50 főnél nagyobb férőhelyszámú szociális intézmények kiváltására a következők szerint kerül sor: 2013. december 31-éig legalább 1500 fő fogyatékos és pszichiátriai beteg személynek ellátást nyújtó intézményi férőhely kiváltásához az európai uniós társfinanszírozással megvalósuló fejlesztési programok nyújtanak támogatást; az ekképpen kiváltásra nem kerülő intézményi férőhelyek kiváltására a Kormány által meghatározott rendben kerül sor. A kiváltást a CRPD 19. cikkében meghatározottak figyelembevételével kell végrehajtani. A Fot. fenti szakaszához fűzött indokolás értelmében Magyarország 2007-ben fogadta el a CRPD-t, *amelynek 19. cikke új alapokra helyezi a fogyatékos személyek önálló életviteléről, illetve lakóhelyének megválasztásáról való gondolkodást. Ennek alapján a fogyatékos személyek esetében is az olcsóbb családban maradási, illetve az önálló lakásban vagy lakóotthonban élethez, illetve az ezeket elősegítő közösségi alapú szolgáltatásokat (szociális alapszolgáltatások) kell előnyben részesíteni a drágább, tömegmértékű bentlakásos intézményi ellátással (szociális szakellátással) szemben.*

Az erről szóló kormányzati stratégia alapján folytatni szükséges tehát a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltását, hangsúlyt fektetve a kiváltással érintett személyek és intézmények felkészítésére, tájékoztatására, támogatására, egyebek mellett a kiváltást támogató mentorhálózat bővítésére

⁷ Fot. 2. § (1) bekezdés

⁸ Fot. 2. § (3)-(4) bekezdés

⁹ Fot. 2. § (5) bekezdés

útján. Ezzel párhuzamosan fontos fejlesztési irány a támogatott lakhatás elterjesztését szolgáló fejlesztések indítása, a kapcsolódó jó gyakorlatok felhasználásával, tapasztalati szakértők bevonásával.

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. és 17-étől a Nemzeti Népegészségügyi Központot (a továbbiakban: NNK) vezető országos tisztifőorvos a szociális intézményekben, így a fogyatékos személyek otthonaiban 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 Útmutatót¹⁰ 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 rendelt el az ország összes szakosított ellátást nyújtó intézményében.

8.2. Az ellenőrzések általános megállapításai és az ellenőrzési folyamat következményei

8.2.1. A korlátozások mértéke és határai

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, amely a vizsgálatom folytatása alatt is fennállt. A COVID-19 vírusfertőzés ún. második hulláma miatt a vizsgálatom lezárásakor is kötelezően alkalmazni kellett ezen korlátozásokat, ezért a teljes körű tájékoztatás érdekében az intézmény honlapján általános tájékoztatás olvasható a látogatási- és kijárási tilalomról, valamint az intézmény személyi bejáratánál kihelyezett hirdetőtáblán és a portaszolgálatnál. Az ellátottak tájékoztatásában részt vesznek napi szinten a telephelyvezetők, koordinátori feladatokat ellátó ápolók, szociális/terápiás munkatársak, ápoló-gondozók, kérdés esetén az intézményi orvos is tájékoztatást ad az érdeklődők részére. A hozzátartozók tájékoztatását az intézmény vezetése, a gondozók, kompetenciájuknak megfelelően végzik. Az

¹⁰ http://tamogatoweb.hu/letoltes2020/2020_03_22_gyv_szakellatas.pdf

egészségi állapottal kapcsolatos részletes tájékoztatást – megkeresésre – telefonon az intézményi orvos ad hozzátartozói érdeklődés esetén.

A kapcsolattartáshoz való jog biztosítása során a fenntartó észlelte azt is, hogy az Otthonban minden TV és Internet kábelt korábban elváltak, ezzel ellehetetlenítve a szabadidős tevékenység lehetőségét és a kapcsolattartás egyes, elektronikus formáit. A kábelek helyreállítása megtörtént, valamint 2020. október 15-én két rádiót, és két új televíziót helyeztek el a két pavilonban.

Az intézményt jelenleg heti rendszerességgel látogatja az ellátottjogi képviselő, és telephelyi hirdetőablakon is ki van függesztve elérhetősége. Az ellátottak részére biztosított a kapcsolatfelvétel az ellátottjogi képviselővel, akár személyesen is. Az ellátottjogi képviselő neve, elérhetősége az intézmény honlapján is megtalálható, így a hozzátartozók számára ott is elérhető.

8.2.2. 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 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 rendelkezésein 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 felhatalmazást¹¹. A korlátozásra azonban csak más alapvető jog érvényesülése, vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor. (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.

Ugyanakkor a veszélyhelyzet fennállása alatt az Alaptörvény 53. és 54. cikkei szerinti különleges jogrend érvényesült. A különleges jogrend 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.

¹¹ Eütv. 56. § (1) A járványügyi tevékenység célja a fertőző megbetegedések, a járványok megelőzése és leküzdése, valamint az emberi szervezet fertőző betegségekkal 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 túrésére, illetve megtételére kötelezheti;

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.

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 vagyónbiztonságot 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 intézményben a fertőző betegségben szenvedő *ellátottak elkülönítése* „járványmentes” időszakban megoldott volt. Erre a célra minden telephelyen elkülönítő szoba állt rendelkezésre, melyeket az infokontroll szabályainak megfelelően alakítottak ki. Itt valósult meg a kórházi törzsekkel fertőzött (nosocomialis infekció miatt kezelt, MRSA megbetegedés során) ellátottak elkülönítése. A gondozáshoz szükséges védőeszközök, védőruhák az intézményi raktárban rendelkezésre álltak.

A járvány első ütemében is szükség volt az intézményben a fertőzött és egészséges ellátottak elkülönítésére. Az intézmény 5 telephelye közül a Napraforgó Otthonban fogyatékosággal élő ellátottak fertőződtek meg koronavírussal 2020. április végén. A népegészségügyi hatósággal történt rendszeres egyeztetés alapján, a telephelyen kialakították a zsiliprendszert, amely a telephelyet érintő fertőzöttség megszűnését (2020. október 7.) követően is fenntartották.

A 2020. augusztus 4-5-én folytatott vizsgálat idején 29 fő, 2020. szeptember 1. napján 1 fő koronavírus fertőzött ellátott élt az Otthonban. Az alacsony fertőzöttségi számok okán (1 fő) 2020. szeptember 18. napján a telephelyhez tartozó külső foglalkoztató épületben helyezték el az 1 fő COVID-19 fertőzött ellátottat. A telephely addigi szakaszolását a kiépített zsilipelő rendszer meghagyása mellett feloldották. Az ellátott izolációja 2020. október 7. napján megszűnt, miután az intézmény orvosa egyeztetett Dr. Szilágyi János infektológus főorvossal.

A fenntartó azt tapasztalta, hogy az Otthon két pavilonjában *aránytalanul voltak elosztva a fekvő, teljes ellátást igénylő, és a fennjáró de pelenkás ellátottak, valamint a testvérek (felöltött, azonos neműek) külön pavilonokban kerültek elhelyezésre*. Ezt orvosolandó, 2020. szeptember 21. napján az I. és II. pavilon ellátottjai a gondozási szükségleteik felülvizsgálatát követően foglalhatták el lakószobáikat. A fenntartó tájékoztatása szerint az intézkedés részeként az ellátás típusa alapján történő telephelyek közti áthelyezések jelenleg is folyamatban vannak (idős ellátás, pszichiátriai betegek ellátása) a megfelelő ellátási szintre.

2020. október 19. napján az Otthonban élő 3 fő *kiskorú ellátott* gondozási helyének megváltoztatása is megtörtént. A kiskorú ellátottak szobájáról a helyszíni vizsgálat során is észrevételezett zárat és reteszt a fenntartó kérésére a karbantartók leszerelték, a korlátozást megszüntették. A gyermekek fejlesztése érdekében a szociális/terápiás munkatársak, fejlesztőpedagógusok, valamint a mozgásterapeuta/gyógytornász kollégák intézményen belüli átszervezése a feladatellátásnak megfelelően megtörtént. A kiskorú ellátottakat a gondozási szükségleteik alapján, a megfelelő testi, lelki, értelmi és érzelmi fejlődésük biztosítása érdekében *áthelyezték* a Zala Megyei Szívárvány Egyesített Szociális Intézmény Hóvirág Otthonába 2020. október 19. napján. Ezzel biztosítottá vált minden ellátottnak a saját ellátási szintre való elhelyezése.

A használatban lévő WC-k, fürdőszobák koedukációja megszűnt. A mosdók, fürdőszobák ajtajára a nemeket egyértelműen jelző piktogramokat helyezték ki. A fürdőhelyiségek és a mosdóhelyiségek szobákkal közös ablakait lefóliázták. A WC fülkék eltakarásához a szükséges függöny megrendelése megtörtént, a mellékhelyiség használata során a jövőben megvalósul az ellátottak *szeméremérzetének, emberi méltóságának védelme*.

Az intézményben működő *büfé* a koronavírus első hulláma alatt bezárt. Az intézmény telephelyein élő ellátottak ezt nehezen viselték, mivel a mindennapi életük részévé vált. 2020. október 8. napján a Zala Megyei Kormányhivatal Zalaegerszegi Járási Hivatal Népegészségügyi Osztálya az intézményben működő büfé újranyitásához a következő feltételek betartása mellett járult hozzá: csak előrecsomagolt termékek forgalmazhatók, a büfébe kézfertőtlenítés után, szájmascsk viselése mellett lehet belépni, a büfé eladóterében az eladó mellett 1 fő tartózkodhat, a büfé előtti várakozás során az előírt távolságtartást be kell tartani, eladó viseljen szájmascskot, védőkesztyűt, álljon rendelkezésre kézfertőtlenítő szer. A büfé az előírt feltételek teljesítésével 2020. október 20. napjától problémamentesen üzemel, valamint a foglalkoztató helyiséget és a tornaszobát is ismét rendeltetésének megfelelően használhatják az ellátottak.

Az intézményben három új *kamerát, és további mozgásérzékelőket* helyezték ki a Napraforgó Otthon déli és nyugati oldalát védve, melyet a portán található kijelzőn a biztonsági őrök tudnak figyelemmel kísérni.

8.2.3. *Infekciókontroll és higiénés körülmények az Otthonban*

Mindenekelőtt szükséges kiemelni, hogy a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet 6. § (11) bekezdése szerint az alap- és a szakellátást biztosító *intézményekben nem csupán az ellátottak elhelyezésének higiénéjét kell biztosítani, hanem az ellátást igénybe vevőkkel közvetlenül foglalkozó személyek egészségének megóvásáról is gondoskodni kell*, tehát szükség esetén számukra *védőruhát kell biztosítani*. Az ellátást igénybe vevőkkel közvetlenül foglalkozó személyek alatt a 257/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet 2. számú mellékletének I. „Agazatszpecifikus 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*.

A fenntartó folyamatosan, a COVID-19 fertőzés megjelenésétől kezdődően napi szinten részt vett az Otthon működtetésének biztosításában. 2020. június 1. napjától *intézményparancsnok* segítette a koronavírus fertőzéssel kapcsolatos feladatok ellátását. A megfelelő mennyiségű védőruházat és védőeszközök rendelkezésre álltak a központi raktárban, melynek készletét és kiadását 2020. június közepétől heti szinten az intézményparancsnok ellenőrizte, és nem jelzett problémát a védőfelszerelések kapcsán. *Az intézmény korábbi vezetője azonban a fertőzés első szakaszában – annak ellenére, hogy a központi raktárban rendelkezésre állt – mégsem biztosított a központi készletből megfelelő mennyiségű*

védőruházatot, védőeszközöket a COVID-19 fertőzött ellátottakat gondozó Napraforgó Otthon dolgozói számára.

Az intézményvezető közalkalmazotti jogviszonya 2020. szeptember 14. napi hatállyal, rendkívüli felmentéssel megszűnt. A megbízott intézményvezető – a fenntartó képviselőinek folyamatos helyszíni ellenőrzése és munkavégzése mellett – biztosítja a megfelelő mennyiségű védőeszközt, illetve fertőtlenítő szereket. Az intézmény központi raktárában naprakész, precíz nyilvántartást vezetnek a készletekről. A készlet nyilvántartási lap mellett a kiadásokat elektronikusan is vezetik telephelyekre bontva. A központi raktár készletét és kiadását heti szinten az intézményparancsnok is ellenőrzi. Rendszeres a népegészségügyi hatóság jelenléte az intézményben, illetve a kórház higiénikus is segíti a védekezési feladatokat ellátást.

A fenntartó vizsgálata során megállapította, hogy a korábbi intézményvezető a dolgozói védőruházat rendeltetésszerű használatát, annak fel- és levételi sorrendjét, annak szabályaira vonatkozó rendszeres oktatását, az ismeretek ellenőrzésének teljesülését lenyilatkozta, de ez a valóságban nem történt meg. *A fenntartó közreműködésével ismételt és rendszeresített oktatásban részesülnek a dolgozók, a megszerzett ismeretek gyakorlati alkalmazását folyamatosan kontrollálja a mb. telephelyvezető, és a koordinátori feladatokat ellátó ápoló.* A fenntartó munkatársai folyamatosan felhívják a figyelmet a védőeszközök helyes használatára, rendszeres cseréjére, miután a dolgozók nem rutinszerűen alkalmazták azokat. Mindezek hatására pozitív változás tapasztalható. Az intézményben élő ellátottak kézhigiénés oktatása minden telephelyen a terápiás/ szociális munkatársak és ápoló, gondozók feladata, melynek gyakorlati elsajátítása folyamatos kontroll mellett valósul meg jelenleg is.

A fenntartói ellenőrzések során szerzett tapasztalatok alátámasztották, hogy az intézmény telephelyein a *napi infékcókontroll ellenőrzésekről készült jegyzőkönyvek* nem feleltek meg a valóságnak, nem tartalmazták a felmerülő hiányosságokat, sablonosak voltak. A fenntartó felhívta az intézményvezető figyelmét a nagyobb körültekintéssel végzett, valóságot tükröző jegyzőkönyvek készítésére. 2020. szeptember 28. napján intézményvezetői utasításban hívták fel a telephelyvezetők figyelmét az infékcókontroll ellenőrzések fontosságára és azok napi szintű elvégzésére.

Az Otthonban 2020. október 1. napjától a napi infékcókontroll ellenőrzés felelőse a mb. telephelyvezető és a koordinátor, az intézmény 2020. április 28. napjától hatályos infékcókontroll szabályzattal, 2020. március 19. napjától hatályos pandémiás tervvel és 2020. március 24. napjától hatályos izolációs tervvel rendelkezik. *Az intézmény a jelenleg érvényes, járványügyi helyzetnek megfelelő eljárásrendekkel rendelkezik, ezek alkalmazása megfelelően történik, illetve betartásuk ellenőrzése a fenntartó részéről napi szinten folyamatos.* 2020. szeptember 28. napján a fenntartó kezdeményezésére a megbízott intézményvezető osszdolgozói értekezletet hívott össze, melynek *alkalmával ismételten felhívták a figyelmet a dolgozók nem megfelelő kézmosási gyakorlatára, a védőeszközök nem szabályszerű használatára, az etikátlan magatartásra mind saját kollégáik, mind az ellátottak irányában.* A fenntartó munkatársainak helyszíni tapasztalatai alapján elmondható, hogy a dolgozók magatartása, hozzáállása a szakmai szabályok betartásával érezhetően pozitív irányba változott. Az éjszakai műszakba beosztott dolgozók feladatai közé bekerült az ellátotti szekrények ellenőrzése, rendbetétele, valamint a folyosók felmosása.

Az Otthon *fertőtlenítő nagytakarítása* megtörtént. Az intézmény központi raktárában lévő tisztító- és takarítószer biztosítása folyamatos a telephelyen. A korábbi gyakorlat szerint a takarító munkatársak nem vételezhettek kellő mennyiségű takarítószer és védőruhát a raktárból. A helytelen gyakorlat megszüntetésre került és a megfelelő mennyiségű védőruha igénylése zökkenőmentes.

A személyzeti öltöző rendjének ellenőrzése 2020. szeptember 17. napjáig az intézményben nem valósult meg. A helyiség műszaki állapotának javítására, állagának megóvására az intézmény volt vezetője nem fordított figyelmet, nem tartotta indokoltnak a

személyzeti öltözőkhöz tartozó vizesblokkok felújítását, annak ellenére, hogy a felújításhoz szükséges anyagok nagyrészt rendelkezésre álltak. A személyzeti öltöző vizesblokk felújításának anyagigény felmérése megtörtént és a helyiség hidegburkolása 2020. október 20. napján megvalósult.

Az intézményben kihelyezett fertőtlenítő adagoló, valamint papírtörölő adagolók mellé felhelyezték a hozzá kapcsolódó *piktogramokat*, továbbá az adagolóknak elhelyezett fertőtlenítő szerek fajtáját és a feltöltés időpontját is tartalmazó nyilvántartó lapokat. A biztonság fokozása érdekében fertőtlenítő lábtörölők, ragacsos szennyfogók kerültek kihelyezésre az épületek belépési pontjain. Mind a dolgozók, mind az ellátottak védelmét szolgálja, hogy a telephelyek közti átjárást korlátozták. A dolgozók részére az ebédlőben is biztosított a 1,5 m-es távolság betartása.

2020. szeptember 21. napjától a *takarítási rend megváltozott*, az éjszakai műszakba beosztott ápoló, gondozók feladatai közé tartozik a közösségi helyiségek, folyosók, mosdók, fürdőszobák felmosása, ezzel kiváltva a takarító személyzet éjszakai műszakvégzését. *A pavilonok közötti folyosók takarítógéppel történő tisztítását foglalkoztatás keretében egy ellátott végzi. Az új gyakorlat bevezetése óta láthatóan hatékonyabb a tisztaság fenntartása.*

A fenntartói ellenőrzés megállapította, hogy az intézmény korábbi vezetője *nem biztosította az ellátottak részére az alapvető tisztálkodási szükségleteik kielégítésére szolgáló szereket és eszközöket* (folyékony szappan, tusfürdő, fogkrém, nedves törölkendő, izzadásgátló deo, borotválkozáshoz szükséges eszközök, sampon, fésű, mosdató kesztyű, WC papír, papírzsebkendő stb.). A helyszíni ellenőrzések során fellelt szennyezett, elhasználódott, továbbá a beazonosíthatatlan mosdatószivacsokat, fogkeféket, borotvákat kidobták. Az alapvető higiéné biztosításához szükséges eszközök megrendelőjének elkészítése, azok jóváhagyása és kiszállítása folyamatos. *A személyes használatú eszközök névre szóló jelölése a megrendelések teljesülésével folyamatban van.* Az ellátottak részére szükséges mennyiségű ágynemű (280 db lepedő, 150 db nagypárna) megrendelése 2020. szeptember 24. napján megtörtént.

A napi kétszeri hőmérséklet ellenőrzése a korábbiakban nem valósult meg, mivel a telephely érintésmentes hőmérőjét az intézmény portaszolgálatának kellett átadniuk a volt intézményvezető utasítására. Az érintésmentes hőmérők beszerzése megvalósult 2020. szeptember 21. napján (3 db infravörös hőmérő), az *ellátottak napi két alkalommal történő testhőmérséklet mérése 2020. szeptember 28. napjától biztosított*, melyet dokumentáltan az ellátottak hőmérsékletét ellenőrző lapján vezetik.

8.2.4. Az Otthon személyi feltételei

A fenntartó 2020. évi helyszíni vizsgálatának lezárását követően – a személyügyi döntések meghozatala után – megtörtént az intézmény ideiglenes vezetéséért felelős munkavállalók kinevezése. A megbízott intézményvezető és telephelyvezető, valamint a szakmai koordinátor munkavégzését a fenntartó napi szintű szakmai jelenléttel támogatta, azonban a vizsgálatom lezárásakor továbbra is meghatározó maradt a dolgozói létszámláhiány az intézmény működését illetően.

Új szakmai intézményvezető-helyettes 2021. szeptember 16-tól lát el feladatot az Otthonban. A telephelyen egészségügyi végzettséggel rendelkező – koordinátori feladatokat ellátó – ápolót vettek fel 2021. június 15-től megbízási szerződéssel. Az intézményvezető vezetői megbízását visszavonták 2021. szeptember 15-től. A vezető ápolói munkakör betöltése nehézségekbe ütközik, mivel a fenntartó arról tájékoztattott, hogy az álláshirdetésre jelentkező *egyetlen szakirányú képesítéssel rendelkező munkavállaló* egyéni vállalkozóként szeretett volna csak munkát vállalni az intézményben, úgy, hogy a Zala Megyei Szent Rafael Kórházban betöltött részmunkaidős foglalkozását is megtartja. A megyei tisztifőorvos állásfoglalása

alapján, a jelenlegi járványügyi helyzetben a párhuzamosan, több egészségügyi vagy szociális intézményben történő munkavégzés nem javasolt, így a jelentkezővel munkaszerződés megkötésére nem került sor. Jelenleg a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Zala Megyei Kirendeltségének illetékességi területéhez tartozó *más intézményekből sem biztosítható az ápolásszakmai felügyelet*, mivel a Zala Megyei Fagyöngy Egyesített Szociális Intézmény rendelkezik csak 1 fő felsőfokú egészségügyi végzettséggel rendelkező vezető ápolóval, aki a Zala Megyei Szivárvány Egyesített Szociális Intézményben folyó gondozási, ápolási munkát is segíti.

Az üres álláshelyek hirdetése elsősorban a Közzolgálati Állásportálon (intézményvezető, általános intézményvezető-helyettes, telephelyvezetők, szociális/terápiás munkatárs, fejlesztőpedagógus, foglalkoztatás-szervező, koordinátori feladatokat ellátó ápoló, vezető ápoló) jelenik meg, a bírálati idő lejártát követően a még betöltetlen álláshelyek újfent hirdetésre kerülnek. Az intézmény ápoló, gondozó, fejlesztőpedagógus, foglalkoztatás-szervező, szociális/terápiás munkatárs, valamint koordinátori feladatokat ellátó ápoló munkakörök betöltésére vonatkozó álláshirdetése a Zalai Hírlap álláshirdetés rovatában 2020. szeptember 25-26. és 2020. október 2-3. napokon jelentek meg. Az ápoló, gondozó álláshelyek hirdetései folyamatosak az intézmény honlapján, a ZAOL megyei hírlap online felületén, valamint az Egerszeg Rádióban (95.1 MHz) és a www.zalatajkiado.hu weboldalon. A Zala Megyei Kormányhivatal Zalaegerszegi Járási Hivatal Foglalkoztatási Osztálya is meghirdette az intézmény üres álláshelyeit az álláskeresők körében. A toborzás során a csoportos behívásra 2020. október 15. napján került sor. *Az eseményre 74 fő jelentkezett, ebből 20 fő jelent meg, melyből 2 fő vállalta volna a munkavégzést, de az egyik a fogyatékos személyek ellátására nem érezte magát alkalmasnak, a másik pedig több műszakot nem vállalt.* Mindazonáltal az intézményen belül a telephelyek közt tartósan átirányítottak 5 fő munkatársat és 2020. szeptember 17. napjától a fenntartó munkatársai az intézkedési tervben foglalt hiányosságok megszüntetése érdekében minden nap a helyszínen segítik az intézmény működésének fenntartását 12 fővel. A munkavállalók közti konfliktusok, negatív dinamikák megszüntetésére szupervízió bevezetésére került sor, illetve egy esetben rendőrségi eljárás indult.

A munkavállalók megtartása érdekében a fenntartó a koronavírus járvány első szakaszában javaslatot tett a COVID-19 részlegesen dolgozók támogatására a nehezített munkakörülmények miatt, így *kereset-kiegészítés került bevezetésre* havi bruttó 150.400,- Ft összegben. A fenntartó és az intézmény a járvány újabb szakaszában biztonságos munkafeltételek megteremtésén túl anyagilag is elismeri a dolgozók munkáját. A többlet-, és túlmunkára tekintettel a dolgozók külön díjazásban részesülnek.

8.2.5. Egészségügyi ellátás az otthonban

Az intézményben biztosított a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000.(I.7.) SzCsM rendelet 2. sz. melléklete III. pontjában meghatározott orvosi ellátás. *A házi orvos infektológiai szakvizsgával rendelkezik. Az ellátottak körében a házi orvosi ellátásban előírt szakmai követelmények, előírások alapján* nem csak akut betegellátás folyik, hanem gondozási, szűrési tevékenység is megvalósul. A jelenlegi helyzetben napi 24 órás készenléteket biztosít az intézményi orvos, telefonos konzultációval, személyes megjelenéssel. Hétfélig napokon – a járvány- helyzethez igazodva – is tart bejárást az intézményben. A helyben történő rendelés és vizit időtartamán kívül az orvos asszisztense az intézményben látja el feladatát, illetve a praxis rendelőjében is biztosított az adminisztratív feladatok ellátása.

Összességében a fenntartó tájékoztatása szerint a fenntartói jelenlét továbbra is indokolt az intézményben annak érdekében, hogy a működés az előírásoknak megfelelően történjen és

az intézményparancsnok is heti rendszerességgel, bejárás tartásával segíti elő az intézmény zökkenőmentes működését.

8.3. A vizsgálat során feltárt körülmények háttere

Amint a fogyatékos otthonok COVID-19 járvány idején tanúsított védekezésének átfogó vizsgálatával foglalkozó AJB-6850/2020., AJB-6900/2020. és AJB-6901/2020. számú jelentésekben utaltam rá, *a koronavírus járvány rávilágított a szociális szektor, és azon belül a bentlakásos szociális ellátás strukturális problémáira*. Az előzőekben ismertetett problémák nem ismeretlenek hivatalom előtt, orvoslásukra számos jelentésben tettek ajánlást a hivatali elődeim.

A bentlakásos intézményi létszámos kérdésben támogatást jelent a rászoruló személyek hétköznapi élete tekintetében, azonban egyúttal kiszolgáltatott helyzetet is teremt. A nagy létszámú bentlakásos intézmények jelentős része sajátos belső világot, zárt közeget hoz létre, amelyben az intézményes gyakorlatok határozzák meg a mindennapi rutint. Ugyanakkor a *fogyatékossgtudományi szakirodalom* szerint a fogyatékossggal élő emberek is heterogén csoportot alkotnak, különböző képességekkel rendelkeznek az élet szinte minden területén, ezért ellátásuk során is differenciálásra van szükség. Az egyénre szabott bánásmód követelménye olyan ellátottjogi alapvetés, amelyet a COVID-19 vírus okozta veszélyhelyzetben elrendelt korlátozó intézkedések megvalósítása során sem téveszthetünk szem elől.

Mindebből következően ezúttal is megállapítom, hogy a nagylétszámú bentlakásos szociális intézményi körülmények, azok természeténél fogva és összességében alkalmasak arra, hogy az érintett fogyatékos személyek vonatkozásában a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltóságához való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossggal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásság gyanúját és bekövetkezésének lehetőségét vessék fel.

Mindazonáltal a bentlakásos szociális intézmény dolgozóinak munkakörülményei rendkívül fontos minőségi tényezője, indikátora az ellátó rendszernek, hiszen nagymértékben befolyásolják az ellátottakhoz való viszonyt, a velük való bánásmódot. *A létszámhiányból fakadó túlterheltség pedig primer meghatározója a gondozás minőségének.*

8.4. Következtetések

Minden tartós bentlakásos intézményre vonatkoznak a Szocvtv. ellátási minőséget garantáló szabályai, mely szerint a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményi ellátást igénybe vevő *ellátottnak joga van* szociális helyzetére, egészségi és mentális állapotára tekintettel a szociális intézmény által biztosított teljes körű ellátásra, valamint egyéni szükségletei, speciális helyzete vagy állapota alapján az egyéni ellátás, szolgáltatás igénybevételére. Az intézmények kötelezettsége pedig a Szocvtv. 94/E. §-a alapján az alkotmányos jogok maradéktalan és teljes körű tiszteletben tartása, különösen az *emberi méltóságához való jog*, a testi épség, és a testi- és lelki egészséghez való jog biztosítása. Az Alkotmánybíróság 32/1998. (VI. 25.) AB határozata az emberi méltóságához való jogot kiterjesztette a szociális jogokra, mivel megállapította azt, hogy az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonságához való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltóságához való jog megvalósulásához. Az AB határozat a szociális ellátás bizonyos minimumát tehát *az emberi méltóságához való jog elengedhetetlen részeként* fogja fel.

Az intézmény felelőssége tehát nem korlátozódik az ellátások teljesítését szem előtt tartó szociális kérdésekre és a gondozási tevékenység kielégítő biztosítására, hanem – amint az a

Szoctv. hivatkozott rendelkezéseiből is kitűnik – a CRPD előírásaival összhangban az emberi jogi paradigma jelentősége is helyet kapott a szociális rendszer dinamikus jogfejlődésében. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság több döntésében is felhívta a figyelmet, az emberi méltósághoz való jog az általános személyiségi jog aspektusaiban értelmezhető: az önrendelkezés szabadságához, az általános cselekvési szabadság vagy a magánszférához való jogként.

Az 1998-ban született Fot. – a nemzetközi emberi jogi standardokra is figyelemmel – meghatározza azokat az alapelveket, amelyeknek a jogrendszer egészét áthatva érvényesülniük kell. A Fot. 2. §-a értelmében az államnak, a társadalom szervezeteinek és tagjainak oly módon kell tevékenységüket végezni, hogy az ne okozhasson olyan károsodást, amely fogyatékoság kialakulásához vezet, illetve olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékoságukból fakadó terheik csökkenthetőek.

A fogyatékosággal élő személyekkel kapcsolatos magatartás, tevékenység során úgy kell eljárni, hogy az a fogyatékos állapot rosszabbodását megelőzze, illetőleg annak következményeit enyhítse. A tervezési, döntési folyamatok során kiemelten kell kezelni a fogyatékos személyek sajátos szükségleteit, és figyelemmel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a bárki által igénybe vehető lehetőségekkel csak különleges megoldások alkalmazása esetén élhetnek. A fogyatékos személyeket érintő döntések során tekintettel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a társadalom és a helyi közösség egyenrangú tagjai, ezért meg kell teremteni azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik számukra a társadalmi életben való részvételt. Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékosággal élő személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban. A szociális intézmények olyan egészségügyi szakmai feladatokkal szembesültek a pandémia idején, amelyekkel korábban nem, vagy ritkán találkoztak és melyekre sem infrastruktúráisan, sem személyi feltételeikben nem voltak, nem lehettek felkészülve.

Amint a jelen vizsgálat során a fenntartó is utalt rá, több szociális intézményben hiányzik az olyan szakember, akitől az egészségügyi szakmai munka elvárható lenne. Az Otthonban történt tömeges fertőződés ráirányíthatja a figyelmet a szociális bentlakásos szolgáltatások egy másik neuralgikus pontjára, *a nagy létszámú intézmények helyzetére, létjogosultságára.* A nagy létszámú bentlakásos intézmények azonban nemcsak járványügyi szempontból tekinthetőek 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 kérdéseivel¹².

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.*

¹² 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 visszasság gyanúját és bekövetkezésének lehetőségét vessék fel.

A járványügyi intézkedések között bevezetett korlátozások nemcsak a nagy létszámú intézmények lakóinak és munkavállalóinak mindennapjait nehezítették meg, hanem a látogatási tilalom és zárlat elrendelésével megfosztották a hozzátartozókat is attól, hogy szeretteik állapotát figyelemmel kísérhessék, szükségleteikre ők is figyelemmel legyenek. A külső kapcsolatok hiánya, a zárt elhelyezés és az ebből fakadó stressz olyan pszichés megterhelést jelenthetnek, amely révén egyes esetekben a lakók komoly fizikai és szellemi állapotromlását idézték elő a szigorítások. Mivel jelen esetben is nyilvánvalóvá vált, hogy az intézmény teljes kapacitását a fertőzésveszély 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 fogyatékos ellátottakra. A fentiek figyelembevételével pozitívként értékelhető, hogy a szaktarca által 2020. szeptember 22-én kiadott útmutató szerint a látogatási tilalom nem vonatkozik az ellátottjogi képviselő tevékenységére, mivel a jogvédelmi képviselők tevékenysége e korlátozások ideje alatt kiemelt jelentőségű.*

A jelen ügyben feltárt események, a fenntartó eljárása egyenként, de összességében is arra világított rá, hogy az egyes cselekmények felismerése, a feltárást segítő intézményi protokoll, a hatósági eljárások résztvevőinek fogyatékos-specifikus ismerete, jelentősen elősegítheti a fogyatékossgal élő emberek egyenlő méltóságú személyként való kezelését, de az előnyben részesítés követelményét is minden velük kapcsolatos eljárásban. A formális megközelítésen túl a jogszabályi kötelezettségek komolyan vétele, a jogállami eljárási garanciák léte és számonkérése pedig a jogegyenlőség elvét és a megelőzés jelentőségét erősíthetik.

9. Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy a vizsgálatom lezárását megelőzően a fenntartó a saját ellenőrzési és felügyeleti jogkörében eljárva, megkezdte az Otthon működésével kapcsolatos hiányosságok orvoslását, a jelentésemet figyelemfelhívásnak szánom, további intézkedést nem kezdeményezek.

A vizsgálatom során feltárt, fent részletezett körülmények mindazonáltal alapjogi szempontból kiemelt jelentőséggel bírnak, mivel a szociális intézményrendszer, az egyes közszolgáltatók működése – a korábbiakban kifejtettek szerint – szoros kapcsolatban áll az állam életvédelmi és egészségvédelmi kötelezettségével.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos