



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1561/2021. számú ügyben

A Szentgotthárdi Szakosított Otthonban tett látogatással
összefüggésben

Előadó: dr. Borza Beáta, dr. Kopácsy Judit

Érintett szerv: Szentgotthárdi Szakosított Otthon

2021.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1561/2021. számú ügyben**

A vizsgálat megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése rögzíti hivatalból indított eljárási jogosultságot. A hivatkozott jogszabályhely szerint a hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására *vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.* Az Ajbt. a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére is kötelez, valamint kiemelt feladatorként nevesíti a gyermekek és a fogyatékosok jogainak védelmét.¹

A COVID-19 járvány az egész világnak, így hazánkknak is nagy kihívást jelent. Minderre tekintettel a világjárvány első (2020 március-június) és jelenlegi második, sőt lassan a harmadik hullámában egyaránt kiemelt feladatorknak tekintetem és tekintem a bentlakásos intézményekben (gyermekotthonokban, idősek otthonában, fogyatékosokat ellátó intézményekben) élők napi tevékenységének monitorozását. Mindezek érdekében a Vas Megyében található Szentgotthárdi Szakosított Otthon pszichiátriai beteg, illetve pszicho-szociális fogyatékos személyeket ellátó intézményében (a továbbiakban: Otthon) 2021. február 18-án személyesen tettem látogatást.

A látogatás a veszélyhelyzetből fakadó felkészülés biztosítása, valamint a gondozott személyek, a szakdolgozók és a látogatást végzők tagjainak a vírusfertőzéssel szembeni védelme érdekében előre bejelentett módon történt. A látogatás alatt a résztvevők maszkot, és az egész testet beborító egyszerű használatos overalt viseltek, a megbeszélések egy részét a szabadban folytatták.

A COVID járványhelyzet, illetve a megelőzésnek az ellátott pszicho-szociális fogyatékos személyekre, és az ő jogaikra gyakorolt hatás szempontjain alapuló, szűkebb fókuszú vizsgálatról készült alábbi jelentés az intézmény vezetője által elmondottakat, továbbá az Otthonban élők körülményeinek megtekintése alapján levont következtetéseket és megállapításokat tartalmazza. Figyelemmel arra, hogy a fogyatékos személyek jogainak a bentlakásos intézményekben való érvényesülését hivatali elődeim is folyamatosan monitorozták elengedhetetlennek tartottam a jelen látogatásom során a szakemberek által jelzett és észlelt problémák rögzítését is.

Tekintettel arra, hogy az Otthon Európa legnagyobb zárt intézménye külön figyelmet kapott az alapjogi biztosok részéről. Az elmúlt csaknem 10 év alatt, számos kapcsolódó

¹ Lásd Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pont, és 1. § (3) bekezdés

ombudsmani jelentés készült, figyelemmel az intézmény jelentőségére, méretére, elhelyezkedésére, valamint a 2013-ban lezajlott a fenntartóváltásra².

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- *Az emberi méltósághoz való jog* [Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”];
- *A fogyatékossgal élők kiemelt védelme:* „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés];
- *A testi és lelki egészséghez való jog:* „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” [Alaptörvény XX. cikk (1) 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, fogyatékossg, 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.”

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)
- A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó fakultatív jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény;(a továbbiakban: CRPD)
- A fogyatékos személyek jogairól és a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI törvény (a továbbiakban: Fot.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (a továbbiakban: SzCsM r.)

A megállapított tényállás

Az intézmény képviselőjében Takácsné Hargitai Beáta fogadta a biztost és munkatársait. Az intézményvezető és munkatársa tájékoztatást nyújtott az Otthon jelenlegi helyzetéről,

² OBH-228/2010., AJB-457/2012., AJB-4350/2012., AJB-4464/2014., AJB-560/2017.

feladatellátásáról, a járvány kapcsán megtett intézkedésekről, az intézményben lakók és dolgozók járványban való érintettségéről.

Az intézmény 734 fő engedélyezett férőhellyel az ország - és egyben az EU - legnagyobb, krónikus pszichiátriai betegeket gondozó otthona. Az ágazati szempontból is stratégiai jelentőségű intézményt több alkalommal és számos szempontból monitorozta már több ombudsmani vizsgálat is, így működése nagymértékben és folyamatában is ismert a biztosi gyakorlatban.

Az intézményről

A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: Fenntartó) fenntartásában működő Otthon 1952-ben kezdte meg munkáját a századfordulón épült egykori dohánygyár épületében. Jelenlegi formáját, kapacitását a 2000-ben elkészült Foglalkoztató épülettel és a 2000-es évek közepén megnyílt, külön telephelyen működő Lakóotthonnal nyerte el. Tekintettel arra, hogy 2013-ig az intézmény a főváros fenntartásában működött, az intézmény működési területén elsősorban fővárosi, valamint a férőhely maximum 10 %-ban területen kívüli ellátási feladatokat lát el, ennek megfelelően a gondozottak döntő többsége Budapestről érkezett.

A jelenleg 720 fő lakó ápoló-gondozó intézményi ellátását szolgáló székely intézmény (Otthon) 3,5 hektár parkosított területen fekszik, amely jó lehetőséget biztosít a lakóknak sétára, levegőzésre, szabadidős tevékenységre. Az ellátottak elhelyezését két, három szintes -, „A” és „B-C” jelű – lakóépület szolgálja, 10 gondozási egységre osztva. Az „A” épületben a fokozott gondozást igénylő, súlyosabb állapotú betegek, a „B-C” épületben önellátásukat tekintve nagyobb önállósággal rendelkező, jobb egészségi állapotban lévő, munkafoglalkoztatásban is részt vevő gondozottak laknak. Az épületek földszinti lakószobáiban helyezik el az idősebb, mozgásukban akadályozott vagy azon személyeket, akiknél korábban szuicid szándék merült fel. Az intézménylátogatás keretében sor került az „A” épület 1. emeletén található női demens osztály, illetve egy, a részlegen található zsúfolt, 9 fő által lakott 10 ágyas szoba megtekintésére. Az intézmény működtetését több létesítmény szolgálja, köztük porta, igazgatási, étellemezési, foglalkoztató és büfé épület, műhely, az „A” épülethez kapcsolódóan mosoda, raktár, kazánház, a „B-C” épülethez tartozóan rendelő.

A Szakosított Otthon szervezeti részlegeként működő Lakóotthonban 14 fő rehabilitációs célú lakóotthoni ellátása biztosítható. A lakók az épületben egy és két ágyas apartmanokban élnek, a társas tevékenységhez, közösségi együttléthez szükséges teret konyha és nappali helyiség szolgálja.

Az Otthon vezetője beszámolt arról is, hogy a különféle pszichiátriai betegséggel küzdő lakók között az utóbbi években folyamatosan emelkedett a fiatalabb korosztályhoz tartozó szenvedélybeteg, ezen belül a szerfüggő ellátottak száma. Erre figyelemmel amennyiben a munkatársak gyanús anyagot, illetve annak használatát észlelik, azonnal értesítik a rendőrséget, azonban az esetek nagy részében a beazonosított szer nem minősül tiltottnak.

A pszichiátriai betegség mellett az ellátottak gyakran egyéb problémával is küzdenek, ezért a mentális és szomatikus egészségi állapotuk miatt – a bentlakásos szociális ellátáson és gondozáson túl - az intézmény egészségügyi, szakorvosi ellátást is nyújt részükre.

A tartós bentlakást nyújtó intézményben hosszú időt töltenek a gondozottak, elhelyezésük kevés kivétellel véglegesnek tekinthető. Évente mindössze néhány fő távozik az intézményből, közülük többen jellemzően másik otthonba kerülnek át, kevesen helyezhetőek vissza saját lakókörnyezetbe, családi környezetbe, előfordult már visszatérő lakó is. Jelenleg a legfiatalabb ellátott 24, a legidősebb 87 éves.

A lakók létszáma és az elhelyezési körülmények kapcsán az intézményvezető elmondta, hogy a Szentgotthárdi Szakosított Otthonba - függetlenül a járványhelyzettől – felügyeleti hatósági döntés alapján jelenleg új lakó felvétele nem engedélyezett. A létszámstop elrendelésének indoka a bentlakásos intézményi elhelyezés tárgyi feltételeit meghatározó jogszabályi előírásoknak való megfelelés előmozdítása. A vonatkozó rendelkezés értelmében, a lakószobában egy ellátottra legalább 6 négyzetméternyi lakóterületet kell biztosítani, illetve szobánként - ha jogszabály másként nem rendelkezik - legfeljebb 4 személy helyezhető el. Mint ahogy azt az intézménylátogatás alkalmával megtekintett lakószoba is példázza, az Otthonban a gondozottak jelentős számban laktak nagy létszámú (6-10 fős) szobákban. Az ilyen módon biztosított elhelyezés korlátozza a magán- és intimszéra kialakítását és megélését, hátrányosan érinti a lakók nyugalmát, növelheti a konfliktushelyzeteket, nehezíti a szükségleteken alapuló egyéni bánásmód és az otthonyszerű ellátás megvalósítását.

Az intézményvezető tájékoztatása szerint a magas ellátotti létszámú intézményi férőhelykiváltása egyelőre továbbra sem várható. Méretéből adódóan az Otthon kitagolása egy speciális, erre az intézményre szabott program keretén belül lenne megvalósítható, amire a jelenlegi pályázati keretek között nincs mód. A férőhelykiváltás kivitelezhetőségével kapcsolatban az intézmény vezetője nehézségként fogalmazta meg a térség adottságát, a környező apró településeken jellemző szolgáltatási és infrastrukturális hiányosságokat.

Az elhelyezési körülményeket tovább rontja – a rendszeres rovarirtások ellenére is – az intézmény ágyi poloska fertőzöttsége. A kártevők jelenléte miatt eltávolították azokat a berendezési tárgyakat (képek, szőnyegek, faliszőnyegek, párnák, plüss figurák), amelyekkel korábban a lakók részére az otthonosságot igyekeztek megteremteni, emellett, szintén a helyzet kezelése érdekében, a szövettel borított ágyakat kórházi ágyakra cserélték. A kapott tájékoztatás hiányosságokat jelez az épületek és helyiségek karbantartásával kapcsolatban, említésre került, hogy *az ágyi poloska fertőzöttséggel érintett épület osztályain 2020. év negyedik negyedében Vis major keretből kapott többletforrás terhére tisztasági festés történt.*

Az intézmény személyi feltételeit illetően kiemelt figyelmet és sürgős beavatkozást kíván az aggasztó mértékűre növekedett munkaerőhiány, amely nemcsak a szolgáltatásnyújtás szakmai színvonalcsökkenésének kockázatával jár, hanem konkrétan veszélyezteti az alapfeladatok elvégzését, a biztonságos intézményi ellátás és gondozás biztosíthatóságát, valamint jelentősen megterheli a meglévő munkatársi kollektívát. A létszámhiányból adódóan egy időben minimális számú dolgozó - éjszaka gondozási részlegenként 1 fő, nappal is előfordul, hogy 1, de maximum 2 fő – végzi a nagyszámú és súlyos állapotú lakó ellátását.

Hosszú évek óta zajló folyamat a munkaerő elvándorlása, amely nem itteni sajátosság, a szociális ágazat egészét érinti, ugyanakkor a nyugati határszélen – az ausztriai munkavállalás vonzásában – még erőteljesebben jelentkezik. A látogatás időpontjában a betöltetlen álláshelyek száma 95 volt, amely nagy része (70) szakmai álláshely, azon belül jellemzően ápoló-gondozó munkakör. Az intézményben az engedélyezett álláshelyek száma 363, ebből a szakmai létszám 214, a betöltött álláshelyek száma pedig 268. A pályaelhagyás fő oka a fizikailag, érzelmileg és szellemileg is egyaránt megterhelő munka végzésének rendkívül alacsony mértékű anyagi megbecsültsége. A meglévő létszámhiány alapján 297 főre történt a 2021. évi bértervezés. A dolgozók a jogszabályban előírt kötelező illetményen, pótlékon felül plusz kiegészítésben, egyéb juttatásban nem részesülnek. A munkatársi átlagéletkor jóval 40 év felett van, egyre többen készülnek nyugdíjba. Az intézmény vezetése képzések szervezésével, támogatásával igyekszik pótolni a hiányszakmákhoz tartozó munkakörök betöltését több esetben képesítés nélkül felvett dolgozókkal, a meglévő képzett munkaerőt pedig továbbképzési lehetőség biztosításával segíti, marasztalja.

Az intézmény járványérintettsége, a járványhelyzetben való működése

A Covid-19 fertőzés megelőzése és kezelése érdekében az Otthonban minden központi, népegészségügyi hatósági előírás alapján intézkedést megtettek, helyi eljárásrendet alakítottak ki, amelynek betartását a vezetők ellenőrzik. Az intézmény területére történő belépés alkalmával kötelező a testhőmérséklet mérés, a kézfertőtlenítés, valamint az egészségügyi állapotra vonatkozó nyilatkozattétel. A műszak felvételét megelőzően a munkavállalók intézményi munkaruhába öltöznek át, amelynek tisztítása, illetve fertőtlenítése az Otthonban történik. A dolgozók a munkavégzés teljes ideje alatt maszkot viselnek. Különös gondot fordítanak a higiéniai szabályok fokozott betartására és a folyamatos fertőtlenítő takarításra. Fokozott figyelemmel kísérik az ellátottak egészségi állapotát, a tünetek esetleges megjelenését, ennek keretében folyamatos a gondozottaknál a láz és a légúti fertőzések monitorozása. A látogatás időpontjában nem volt koronavírus fertőzött személy sem a lakók, sem a dolgozók között.

A járvány első hullámában egyáltalán nem történt megbetegedés. Az első gondozott, akinél ősszel, a járvány második hullámában koronavírus fertőzést állapítottak meg, kórházi ellátásból tért vissza az Otthonba. A vírus továbbterjedése a beteg kezdettől megvalósult elkülönítése mellett sem volt megakadályozható. A fertőzöttek száma megnövekedett, decemberben sor került egy teljes részleg lezárására.

Kisebb létszámú, maximum 10 főt érintő fertőzöttség esetén a betegek ápolása, izolációja egy külön erre a célra kialakított - az intézménylátogatás alkalmával megtekintett - ún. izolációs részlegben történik, ahol 4 szobában, (3 db 2 ágyas, 1 db 6 ágyas) összesen 8 ágyon történhet ellátás. A látogatás idején – Covid fertőzöttség hiányában – nem tartózkodott senki a részlegben.

A látogatás időpontjáig a betegségből meggyógyult ellátottak száma az Otthonban 53 fő, a Lakóotthonban 10 fő, az elhunytak száma 11 fő. Az intézményben az elmúlt évben összességében csökkent a halálozás.

A járványhelyzet miatti szigorú intézkedéseket (látogatási tilalom, intézmény elhagyási tilalom) viszonylag jól viselték, viselik a lakók. Érdeklődéssel figyelik a híreket, eseményeket, sokan aggódnak önmaguk, mások, köztük hozzátartozóik miatt, ezért lehetőségeik szerint igyekeznek figyelemmel lenni arra, ami általuk is megtehető, követhető szabály, magatartás. Bár az ellátottak számára nem volt, illetve jelenleg sincs előírva az intézményen belüli kötelező maszkviselés - vannak olyanok, akik állapotukból adódóan nem képesek ezt megtartani, a maszkot megfelelően, helyesen viselni -, többen hordják azt. Az intézmény dolgozói a megelőzés érdekében megfelelő, személyre szabott tájékoztatást nyújtottak és nyújtanak a lakók részére a járvánnyal és a bevezetett intézkedésekkel, valamint a megelőzéssel kapcsolatban.

A járvány első és második hullámában sem került sor átfogó szűrésre, tesztelésre a dolgozók és gondozottak között. Az első hullám idején megbetegedés hiányában nem volt indokolt, a fertőzés őszi megjelenésekor az illetékes népegészségügyi osztállyal való konzultáció alapján nem találták szükségesnek az ellátottak teljes szűrését, a dolgozók tesztelése azonban megtörtént.

Az intézménylátogatást követő napon történt meg a második védőoltás beadása, amely öt oltócsoport közreműködésével, köztük az intézményi orvosok részvételével zajlott. Az ellátottak 95 %-a igényelte az oltást, a dolgozók közül 160-170 fő.

Kapcsolattartás

A lakók döntő többsége cselekvőképességet teljesen vagy részlegesen korlátozó gondnokság alatt áll. A gondnoki feladatokat hozzátartozók és – nagyobb arányban – hivatásos gondnokok látják el. A kirendelt gondnokokkal való személyes kapcsolattartást a járványügyi helyzet ellehetetlenítette. Fogadóóra hiányában a gondnokolt csak telefonon, illetve írásban tud kérdésével, kérésével törvényes képviselőjéhez fordulni, ehhez segítséget nyújtanak az intézmény munkatársai.

Az intézményi életet, működést számos ponton érinti, befolyásolja a kialakult járványhelyzet. A látogatási és intézmény elhagyási tilalom hatással van az ellátottak kapcsolattartására, szabad mozgására, időtöltésére, a programok, foglalkozások, foglalkoztatás megvalósítására. Az Otthon fővárostól való távolsága eleve jelentősen megnehezíti a lakók és családtagjaik, korábbi barátaik, ismerőseik közötti kapcsolattartást. Ritka a személyes találkozás, kevés az a kapcsolat, ami képes fennmaradni az intézményben töltött hosszú évek alatt. A gondozottak 42%-nak egyáltalán nincs külső kapcsolata, mindössze 30 % az aránya, akiket rendszeresen látogatnak, akik felől érdeklődnek. Az intézményen kívüli kapcsolattal rendelkezők igényük szerint segítséget kapnak levélírásban, postázásban, telefonálásban, mobiltelefon feltöltésében, számítógép használatban. Több lakó saját laptoppal rendelkezik, szabad wifi használatot biztosít számukra az intézmény, emellett a Foglalkoztató épületben szabadon használható számítógépek elérhetőek mindenki számára.

Tevékenységek, programok, foglalkoztatás

A hagyományos, nagy intézményi programokat, ünnepségeket a járvány miatt az elmúlt év tavaszától mindezidáig nem tudták megvalósítani. A szabadidős jellegű és fejlesztő

foglalkozások lebonyolítása kisebb csoportokban azonban megtörténik. Az intézmény elhagyási tilalom ideje alatt is biztosított a szervezett keretek között történő, felügyelet melletti, csoportos séta, erre azonban az utóbbi időben nincs igény a lakók részéről tekintve, hogy az Otthon nagy területű gondozott udvarral, kerttel rendelkezik.

A városban beszerezhető, egyéni igényeket szolgáló termékek megvásárlásában gazdasági nővér segíti a gondozottakat. A postai küldeményeket szintén munkatárs viszi be az intézmény területére, az érkezett csomagot fertőtlenítést követően adják át az ellátottnak. A lakók hetente vehetnek fel költőpénzt az intézményi számlájukról, amelyből a teljeskörű ellátáson felüli szükségleteiket fedezhetik. A rendszeres jövedelemmel nem rendelkező lakók számára az Otthon biztosítja a jogszabályban meghatározott minimális költőpénz összeget (5.700.- Ft), ami jelenleg 1 fő esetében szükséges. Anyagi szempontból szerencsésebb helyzetben vannak azok a lakók, akik dolgoznak és van munkabérük. Az intézmény területén akkreditált (FŐKEFE) foglalkoztatásban 100 fő végez valamilyen tevékenységet.

A járványt érintő megelőzés és védőeszközök

Az intézmény költségvetésében a takarékos gazdálkodásnak és a pénzügyi átcsoportosításoknak (betöltetlen álláshelyeken lévő személyi kiadás átcsoportosítása dologi kiadásnak) köszönhetően nem okozott problémát a kialakult járványhelyzet, illetve az azzal együtt járó többletkiadás. A feladatellátásból adódóan, normál működési helyzetben is rendelkezik az intézmény védőfelszereléssel (maszk, kesztyű, védőköpeny, lábzsák, sapka), fertőtlenítő- és tisztítószerekkel, így a járvány kezdetén mindezekből biztosított volt a kellő mennyiségű készlet. A fenntartó folyamatosan biztosította az eszközellátást, emellett saját beszerzéssel is pótolta az igényeket. A 2020. év végén az Otthon adatszolgáltatást nyújtott a fenntartó részére a járványhelyzet kezelésével összefüggésben keletkezett költségei kimutatásáról, amely alapján a kiadások egy részét - körülbelül a felét - a fenntartó megtérítette az intézménynek. Az intézményvezető értékelése alapján - a létszámihiány miatti fokozott nehezítettség mellett is - a dolgozók erőn felül, maximálisan és lelkiismeretesen helytálltak valamennyi járványhelyzettel kapcsolatos feladatban. A rendes munkaidőn túl végzett munkáért túlórákat, és helyettesítést fizettek a munkatársaknak, illetve a legmagasabb fertőzőképű időszakban lezárással kialakított COVID osztályon dolgozók részére – ugyan nem a teljes időszakra - kereset kiegészítést biztosítottak. A megbetegedett, illetve karantén kötelezett munkatársak a munkából való távollét idején betegállományban voltak, a helyzet miatt szabadságot nem kellett igénybe venniük. A munkavégzéssel összefüggésben történt koronavírusos megbetegedés, mint foglalkozási megbetegedés esetére megállapítható 100 %-os táppénz ügyintézését nehézkesnek és rendkívül hosszadalmasnak tartják.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, és az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság

megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének d) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére.

A törvény 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátást nyújtó, így a fogyatékkal élő személyeket gondozó bentlakásos intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

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

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. 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 érveléssel 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, a XV. cikk (5) bekezdésében, a XVI. cikk (1) bekezdésében, XX. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi

Alkotmány a 67. § (1) bekezdésének, 70/A §-ának, 70/D. § (1)-(2) bekezdésének valamint 70/F § (1) (2) bekezdésének a szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező alapvető jogok védelme tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná.

Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az emberi méltósághoz való jog.

Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság* sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.

Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte, ezek nem választhatóak külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog az alkotmánybírói gyakorlatában nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódott, hanem azt jelentette, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat. Az emberi méltósághoz való jog a természetes személyek autonómiáját jelenti, az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja van, amelynél fogva az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs érinthetetlen lényegük. Az Alkotmánybíróság már az egyik első, 1990-ben hozott döntésében kimondta, hogy az emberi méltósághoz való jog általános személyiségi jog, amelynek egyes fontos eleme az önrendelkezés szabadsága. E határozatban hívták fel a figyelmet arra, hogy az önrendelkezési jog – mint az összes különös személyiségi jog – az egyén autonómiáját, az egyéni döntés szabadságát védi.

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, *védelmük az állam elsődrendű 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 Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az *életvédelmi kötelezettség* – bár az alaptörvény külön nem nevesíti – azonban a korábbi Alkotmány 8. § (1) bekezdésének és az 54. § (1) bekezdésének együttes értelmezéséből következik. Az állam elsőrendű és alapvető fontosságú kötelezettsége az emberi élet védelme: nemcsak egyedi szinten, hanem *általában az emberi életet és létfeltételeket kell védenie*. Az állam objektív életvédelmi kötelezettsége az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésének, illetve a II. cikkének együttes értelmezéséből továbbra is levezethető.

2. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal élők védelme. *Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése a korábbi Alkotmány 70/A.§-hoz hasonlóan tartalmazza a diszkrimináció tilalmát*, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, 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 továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

Az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatban megállapította, hogy az Alaptörvény XV. cikke változatlan tartalommal fenntartja az egyenlőség általános, nem csak az alapjogokra kiterjedő – vagy, ahogy az Alkotmánybíróság gyakran nevezte: a “jogegyenlőség” – követelményét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági 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 alkotmányosságá tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott.

Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányosságá 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 egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosja számára az Ajbt. immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét*, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére.

A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak a *hajléktalanok, a fogyatékossgal élő személyek, az idősek, a betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek, a fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermekek*, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük egyfelől az, hogy helyzetük miatt kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekvérvényesítő képessége minimális.

3. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése értelmében a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülése, mint államcél az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem nélkülözheti a nemzetgazdaság mindenkori teherbíró képességének mértékét. Az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Az 56/1995. (IX. 15.) AB határozat szerint a testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. *Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, állami – intézményrendszert fenntartó, működtető – kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.*

III. Az ügy érdemében

Az államnak, a társadalom szervezeteinek és tagjainak oly módon kell tevékenységüket végezni, hogy az ne okozhasson olyan károsodást, amely fogyatékossg kialakulásához vezet, illetve *olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékossgukból fakadó terheik csökkenthetőek.*³

³ Fot. 2. § (1) bekezdés

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.*⁴ Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban.⁵

Amint azt a CRPD önálló életvitelről és a közösségbe való befogadásról szóló 19. cikke rögzíti, az Egyezményben részes államok elismerik *a fogyatékossgal 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 fogyatékossgal élő személyek *teljes mértékben élvezhessék e jogaikat és a teljes közösségi befogadást és részvételt,* beleértve a következők biztosítását:

a) a fogyatékossgal 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 fogyatékossgal 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.*

1. Védőfelszerelés, tisztító-, fertőtlenítő szerek rendelkezésre állása, elkülönítés lehetősége

Az intézmény vezetőjétől kapott tájékoztatás szerint az Otthon munkatársai már a világvárvány-helyzet első hullámát megelőzően tájékoztatást kaptak a megváltozott munkavégzési előírásokról. A védekezéshez szükséges eszközöket, maszkokat, gumikesztyűket és a fertőtlenítőszereket fokozatosan, de időben beszerezték, az ehhez szükséges források az intézmény rendelkezésére álltak.

2. Az otthonban élő személyek ellátásával összefüggésben

Egészségügyi ellátás

A lakók orvosi ellátása rendezett, az intézménynek van szakápolási megállapodása, a vezető ápoló diplomás szakember. Az orvosokkal jó az együttműködés, és noha dolgozik 65 év feletti orvos az otthonban, az ő helyettesítésére megbízott orvos is rendelkezésre áll. Ezenkívül *2 fő pszichiáter szakorvos és 1 fő pszichiáter-neurológus szakorvos dolgozik az intézményben.*

⁴ Fot. 2. § (3)-(4) bekezdés

⁵ Fot. 2. § (5) bekezdés

Az intézmény szerződéses háziorvosa *munkanapokon napi 6 órában személyesen az intézményben tartózkodik minden további igény esetén telefonon elérhető konzultáció céljából.* A sürgősségi ellátás a Szombathelyi Markusovszky Kórházban, az ügyeleti ellátás pedig a településen rendszerben működik.

Ápolás-gondozás

Az intézmény teljes körű ellátást nyújt, amelynek értelmében biztosítja a napi huszonnégy órás felügyeletet, valamint a folyamatos fűtés- és melegvíz-szolgáltatást, a napi rendszeres étkeztetést, amely szükség esetén diétás táplálkozást is magában foglal.

Az Otthonban élők számára a mindennapi gondozás részét képezi a mentálhigiénés ellátás, melynek keretében biztosítják az egyéni, csoportos megbeszéléseket, a szabadidő eltöltésének feltételeit, szükség szerinti terápiás foglalkozást, a családi és társadalmi kapcsolatok fenntartásának feltételeit.

Ugyanakkor mivel a korszerű elvárásoknak, illetve a jogszabály minimumfeltételeinek az Otthon épületei nem felelnek meg, *javasolt* az intézményi férőhelykiváltási folyamatokban speciális, az Otthon sajátos méreteit és elhelyezkedését is figyelembe vevő tervet készíteni, a lakók számára mielőbbi megfelelő életkörülmények biztosítása érdekében.

Kapcsolattartás

Az intézményi látogatási tilalom alatt a kapcsolattartást a hozzátartozókkal, telefonon, tableten, számítógép segítségével oldották meg, azonban ez több lakó számára nem jelent megoldást. Ez különösen azért jelentős kérdés, mert a teljes izolációval a kapcsolattartás lehetősége csak a szükséges mértékben korlátozódhat.

A csomagok fogadása biztosított, erre vonatkozó fertőtlenítési protokoll rendelkezésre áll. A dolgozók tesztelésének megszervezése folyamatos. Fertőtlenítő és tisztítószer készlet hosszabb távra is elegendő, ez azonban jelentős kiadásokkal terhelte az intézményt, mindezidáig kifejezetten a járványügyi védekezésre fordított költségek megtérítését utófinanszírozásban rendezti a fenntartó, mely elengedhetetlen állami feladat a fogyatékossgal élő emberek védelme érdekében.

Összegzés

A fentiek alapján megállapítható, hogy a Szentgotthárdi Szakosított Otthon - nemzetközi kötelezettségnek, hazai jogszabályoknak, szakmai előírásoknak - megfelelő működését és feladatellátást, ennek során a pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek alapvető jogainak érvényesülését biztosító személyi és tárgyi feltételek vonatkozásában komoly hiányosságok tapasztalhatóak. Különösen aggályos és veszélyes a szakdolgozók körében állandósult magas létszámhiány.

A koronavírus járvány nem érintette jelentős mértékben az intézményben lakókat és dolgozókat, mely tekintetében az intézmény vezetőjének kiemelkedő szakmai szerepe van, és amelyet a látogatócsoport is nyomon követhetett. Az intézmény vezetése – a munkatársakkal és az illetékes társszervekkel való együttműködésben –, minden szükséges intézkedést megtett. Az Otthon megfelelő működésével összefüggésben azonban

továbbra is jelentős feladat hárul a fenntartóra, figyelemmel a személyi és tárgyi hiányosságok miatt fennálló fentebb vázolt helyzetre.

Az Intézményben tett látogatás tapasztalatai és a rendelkezésre álló információk alapján elmondható, hogy az Otthon megfelelően gondoskodik a lakók és munkavállalók egészségének védelméről, a járványidőszakban szükséges speciális ellátási feltételek biztosításáról.

Tekintettel a helyszíni látogatás tapasztalataira, valamint a COVID-19 járvány megelőzés szempontjain alapuló, szűkebb fókuszú vizsgálatra, az Otthon működésével kapcsolatosan ombudsmani *intézkedést nem teszek, jelentésemet figyelemfelhívásnak szánom.*

A szakdolgozóknak a járványhelyzetben fokozott megterheléssel járó munkáját, a vezetőknak az intézményi szakellátással összefüggő problémákra vonatkozó jelzését köszönöm. A jelzéseket a tárgykörben esetlegesen indított vizsgálataim, utóvizsgálataim során figyelembe veszem.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos

