

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3608/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Livia

Az eljárás megindulása

Egy hozzátartozó az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához eljuttatott beadványában a 2118 Dány, Szabadság út 79. szám alatt található Vis Vitalis (Abigél) Idősek Otthonában tapasztalt gondozási körülményeket sérelmezte. Elmondása szerint kifogásait jelezte az intézményvezetőnek is, azonban azokra választ nem kapott.

Tekintettel arra, hogy a panasz alapján felmerült az ellátottak alapvető jogai sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az ügygel kapcsolatban megkerestem és felkértem a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályát, hogy vizsgálja ki a panaszban foglaltakat.

Az érintett alkotmányos jogok és elvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*”];

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (SzCsM r.)
- A pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelet

A megállapított tényállás, a hatósági ellenőrzés tapasztalatai

A panaszos fiatalon Alzheimer-kórban szenvedő férjét szerette volna elhelyezni az intézményben, ám az idősek otthonában azt tapasztalta, hogy az túlzsúfolt, a demens részleg „egy luk, ahová négy ágy van bepréselve”, látogatásakor egy idős magatehetetlen ember törölközővel volt a kerekesszékekhez kötözve. Nagyon méltatlan ellátási körülményeket tapasztalt, a látottak felháborították és elkésérítették. Panaszát írásban jelezte az intézményvezető főorvosnak is, akitől a beadványának hivatalomhoz történő eljuttatásáig nem kapott választ.

Az eljárás során a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályától az alábbi kérdésekre vártam választ:

- rendelkezik-e az otthon az előírt tárgyi és személyi feltételekkel, az ellátottak gondozása, az intézményi működés a jog- és szakmai szabályoknak megfelelően zajlik-e,
- az intézmény rendelkezik-e az előírt szabályzatokkal,
- a korlátozó intézkedések elrendelésének, dokumentálásnak rendje megfelel-e a jogszabályban előírtaknak,
- az ellátottak jogai – különösen a korlátozó intézkedések tekintetében – szenvednek-e bármilyen sérelmet az intézményben,
- az intézmény rendszeres ellenőrzései során merültek-e fel ellátotti jogokat, az ellátás minőségét érintő szabálytalanságok,
- működik-e ellátottjogi képviselő az intézményben, fordultak-e hozzá panasszal, annak elbírálása miként történt meg.

A hatóság felkérésemre 2016. július 13-án átfogó ellenőrzést folytatott le az intézményben, melynek lezárultával az alábbiakról tájékoztattam:

A Vis Vitalis Gondozó Otthon Közhasznú Kft. által fenntartott intézmény tömegközlekedéssel és gépjárművel egyaránt jól megközelíthető helyen fekszik. Az ellátás két földszintes, akadálymentes épületben (gondozási egység) folyik. Az ellenőrzés időpontjában az intézményben rendezett, tiszta körülmények uralkodtak, *a lakószobák nem voltak zsúfoltak*. Az épület helyiségei a lakók egészségi állapotának és életkori sajátosságainak megfelelően berendezettek és felszereltek. Megfelelő számban áll rendelkezésre nemenkénti illemhely és zuhanyzó, az otthonban közösségi együttlétekre alkalmas helyiség is rendelkezésre áll. A fűtés, melegvíz-szolgáltatás folyamatos, az intézményben 1-3 ágyas szobák találhatóak.

Az otthon megfelel a jogszabályi előírásoknak a személyi feltételek vonatkozásában is. Egy fő segédápolót alkalmaznak, akit a végzettség megszerzése alól nem mentettek fel. A dolgozók névre szóló munkaszerződéssel és munkaköri leírással rendelkeztek, a tartási, életjáradéki és öröklési szerződés tilalmára vonatkozó előírásokat megismertették velük.

Az intézmény rendelkezik a jogszabály által előírt szabályzatokkal, dokumentumokkal, amelyekkel kapcsolatban azonban az ellenőrzés megállapította, hogy a szakmai program nem tartalmazta a más intézményekkel történő együttműködés módjára, az ellátandó célcsoport jellemzői és a szolgáltatásokról szóló tájékoztatás helyi módjára vonatkozó kötelező tartalmi elemeket, az otthon házirendje pedig hiányos volt az intézménybe bevihető személyes használati tárgyak körének részletezése tekintetében.

Az otthonban korlátozó intézkedések szabályzata nem állt rendelkezésre. A hatóság megállapította, hogy a Házirend részeként elkészített korlátozó intézkedések eljárásrendje a Szocvtv. 94/G. §-a alapján nem kellően részletes, a jogszabályban előírt tartalmi elemeket csak részben tartalmazza, alkalmazására az intézményben az ellenőrzés időpontjában 2 fő estében került sor. A korlátozó intézkedések dokumentálására az SzCsM r. 6. számú mellékletében előírt adatlapot használják, melyet az említett két ellátott vonatkozásában is kitöltöttek. Az intézmény demens személyek ellátását végzi, ezért a hatóság felhívta az intézményvezető figyelmét arra, hogy amennyiben az ellátott gondokság alá helyezésének szükségessége felmerül, a jogszabály szerint az intézményvezető intézkedést kezdeményez a gyámhivatalnál.

Az idősotthon a teljes körű ellátás keretében az ellátottak részére napi ötszöri étkezést biztosít. Szintén biztosított a diétás étkeztetés az egészségi állapotuk miatt arra rászoruló lakóknak. A megfelelő folyadékbevitelről folyamatosan gondoskodik. Az intézmény a textíliával való ellátást, valamint a tisztálkodáshoz szükséges anyagokat az SzCsM r. 46. §-ban előírtak szerint biztosítja. Az orvosi ellátás a jogszabályban előírt óraszámokban történik, az otthonban kéthetente neurológus-pszichiáter szakvizsgálattal rendelkező orvos vizitel. A gyógyszereket az SzCsM r. 52. § szerint biztosítják a lakók részére.

Az ellenőrzés során azt is megállapította a hatóság, hogy a mentálhigiénés ellátás keretében a személyre szabott bánásmód, valamint a konfliktushelyzetek megelőzése érdekében egyéni és csoportos megbeszéléseket tartanak. A szabadidő kulturált eltöltésének feltételei adottak, a hitelet gyakorlása biztosított az ellátottak számára. Családi és társadalmi kapcsolattartásban segítik az ellátottakat. Az ellátást igénybe vevők testi-lelki aktivitásának fenntartására változatos tevékenység-kínálattal szolgálnak a lakók részére.

Az ellátottjogi képviselő neve, elérhetősége, fogadóórájának időpontja jól látható helyen ki van függesztve az otthonban. Az intézményvezető tájékoztatása szerint negyedévente tesz látogatást az intézményben, mindeztidőig nem kezdeményezett eljárást a fenntartónál és az illetékes hatóságoknál, az intézményben folytatott gondozási munkára nem tett észrevételt. A jelenlegi ellátottjogi képviselő az Érdekképviseleti Fórum ülésén még nem vett részt, bár telefonon értesítették annak időpontjáról.

Az ellátottjogi képviselő megerősítette, hogy negyedéves rendszerességgel keresi fel az intézményt. 2016. január 27-én és április 27-én tartott fogadóórát. A következő látogatása a vizsgálat idején 2016. július 27-én volt várható. A fogadóórák során minden alkalommal felkereste az intézmény gondozási részlegeit és beszélgetett az ellátottakkal, az érdekképviseleti fórum ellátotti tagjaival, majd ezt követően egyeztetett a szakmai vezetővel. Személyes megfigyelései alapján észrevételt tett az intézményben a demenciával élő gondozottakat ellátó részlegen folyó szakmai munkára, és kérte a rossz gyakorlat megszüntetését: januárban az ellátottak felügyelet nélkül hagyása miatt kérte a munkamegbeszélések oly módon történő szervezését, hogy az egymásnak és saját maguknak – a szakmai vezető elmondása szerint is – sűrűn sérülést okozó ellátottakat folyamatosan személyesen felügyelje szakember.

Áprilisban pedig sérüléseket és balesetveszélyt jelentő tárgyak és eszközök eltávolítását kérte, szintén ezen részleg gondozási tereiből. Mindkét esetben a vezetőől ígéretet kapott a változtatásra. A korlátozó intézkedések jogszerű alkalmazására vonatkozóan áprilisi fogadóórája alkalmával az ágyrác és a kerekesszékekben rögzítés alkalmazásának okait vizsgálta. Miután a szakmai vezető tájékoztatta az alkalmazás körülményeiről, valamint meggyőződött az egészségügyi dokumentációban az intézmény orvosa által rögzített, a terápia részeként alkalmazott egészségmegővő intézkedésként történő rendszeres alkalmazásról, orvosi szakmai döntésnek és nem korlátozásnak ítélte meg. Korlátozó intézkedés alkalmazásáról először 2016. július 14-én kapott telefonon értesítést, majd az ehhez kapcsolódó dokumentációt e-mailben, ugyanazon napon juttatta el hozzá a szakmai vezető. 2016. évben 2016. július 14-ig sem az ellátottak részéről, sem más forrásból nem érkezett az ellátottjogi képviselőhöz panasz, illetve megkeresés.

A Kormányhivatal megvizsgálta azt is, hogy az intézményben hogyan történik a panaszok kivizsgálása általában, az ezzel kapcsolatos jogszabályi rendelkezéseket betartják-e, illetve a konkrét ügyben hogyan vizsgálták ki a panaszt. A Szocvtv. 94/E. § (14) bekezdése alapján az intézményvezető tizenöt napon belül köteles a panasztevőt írásban értesíteni a panasz kivizsgálásának eredményéről. Amennyiben az intézményvezető határidőben nem intézkedik vagy a panasztevő nem ért egyet az intézkedéssel, az intézkedés kézhezvételétől számított nyolc napon belül a fenntartóhoz fordulhat jogorvoslattal. Az intézményvezető nyilatkozata alapján 2015 novemberében egy alkalommal hozzátartozó tett szóban (székről történő lecsúszás miatt) panaszt, amelyet dokumentáltak és a jogszabályi előírásoknak megfelelően kivizsgáltak és megválasztak. *Az intézményvezető arról tájékoztatta a hatóságot a rendkívüli ellenőrzés során, hogy 2016-ban senki nem fordult hozzá írásban panasszal.*

Az Érdekképviselői Fórum (ÉF) működésével kapcsolatban megállapította az ellenőrzés, hogy a dokumentumok alapján a Szocvtv. 99. § (3) bekezdése szerint megválasztották az ÉF tagjait, és a tagok száma a jogszabályi előírásnak megfelelő, az ülésezések jegyzőkönyvben dokumentáltak.

A hatóság megkeresésekre adott tájékoztatása szerint az intézmény rendszeres átfogó ellenőrzései során (legutóbb 2013. május 13-án és 2015. május 18-án) az ellátotti jogokat és az ellátás minőségét érdemben érintő hiányosságot nem tártak fel.

Az ellenőrzés során, a Kormányhivatal az alábbi hiányosságok tekintetében kötelezte hiánypótlásra az intézményt:

- az intézmény tanúsítványa nem került jól látható helyen kifüggesztésre,
- a szakmai program nem tartalmazta a más intézményekkel történő együttműködés módját, az ellátandó célcsoport jellemzőit, a szolgáltatásokról szóló helyi tájékoztatás módját,
- a Házirend nem tartalmazta az intézménybe bevihető személyes használati tárgyak körét,
- a segédápolói munkakörben foglalkoztatott dolgozó munkaügyi anyaga nem tartalmazta a felmentését,
- az otthon nem rendelkezik a Korlátozó intézkedések szabályzatával.

A Kormányhivatal felhívta a fenntartó figyelmét, hogy a jövőben kellő körültekintéssel járjon el a korlátozó intézkedések során, minden esetben értesítse a korlátozó intézkedésről az ellátottjogi képviselőt, valamint felhívta az intézményvezető figyelmét intézkedési kötelezettségére a gondokság alá helyezéssel kapcsolatban.¹

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

¹ SzCsM r. 54. § (6) bekezdés

A 18. § (2) bekezdése a) pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátást és különösen az idősellátást nyújtó bentlakásos intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztos a 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 ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztos a 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 egyes alapjogi tesztek.

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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében, valamint az Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdésében, és XX. cikk (1)-(2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, valamint a testi és lelki egészséghez való jog tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – *az Abh. megállapításaival összhangban* – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően és az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.

Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az *élethez és az emberi méltósághoz*.

A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően továbbra is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybíróági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog.

Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket.

A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége az időskorú személyek esetén kiterjed a megfelelő intézményi ellátórendszer kialakítására és a szakszerű, mindenki számára hozzáférhető ellátást nyújtó intézmények elérhetőségének biztosítására.

III. A vizsgálat érdemi megállapításai, következtetések

1. A szociális jogok szerteágazóak és túlmutatnak az Alaptörvény rendelkezésein, többek között nemzetközi egyezményekben rögzítettek, így az 1966-ban elfogadott a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában, amelyben az államok arra vállalkoznak, hogy a benne szereplő jogokat vagy azonnal vagy folyamatosan megvalósítják. Ezen túlmenően a Magyarországon 1999. évi C. törvénnyel kihirdetett Európai Szociális Chartában is meghatározták, hogy milyen szociális jogokat kell megvalósítani a részes államoknak. Ennek része a szociális és egészségügyi segítségre való jog, a szociális jóléti szolgáltatásból való részesülés joga, a család joga a szociális, jogi és gazdasági védelemhez.

Az Alaptörvényen túl, annak alapján a szociális jogokról több más jogszabály rendelkezik. Az állam aktivitását feltételező szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogoknak a törvényekben való meghatározásával történik.²

Az alapjogi biztosok az ombudsman-intézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni az idős koruk, vagy az ezzel összefüggésben kialakult rossz egészségi állapotuk miatt kiszolgáltatott emberek alapjogainak, egyenlő méltóságának védelmében.

Az állam számára – legyen az jogalkotó vagy jogalkalmazó szerv – nem fakultatív feladat a rászoruló polgáraitól való gondoskodás, a felelős intézkedés a megfelelő ellátási rendszerek átgondolt működtetése, mivel a helyzet jogállami megoldása ágazati normák előírásain alapul. Az ombudsmani gyakorlatból az is következik, hogy az időskorú személyek ellátásával kapcsolatban a rászoruló emberekről való „gondoskodási” kötelezettség semmi esetre sem merülhet ki a potenciális lehetőség biztosításában.

2. A hatósági ellenőrzés több hiányosságot is feltárt az eljárás során, melyeknek egy része ellátotti jogsérelemmel nem jár, más részük viszont közvetlenül érintheti az ellátottak alapvető jogait. A kormányhivatal által feltárt hiányosságok egy részét az intézmény az eljárás során orvosolta.

A panasz zsúfoltságra és méltatlan ellátási körülményekre vonatkozó része a hatósági ellenőrzés alapján nem minősült megalapozottnak.

A vizsgálat idején az intézmény nem rendelkezett a korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló eljárásrenddel, holott az intézmény demens betegek ellátását végzi.

² 28/1994. (V. 20.) AB határozat

A hatóság megállapította azt is, hogy a Házirend részeként elkészített korlátozó intézkedések eljárásrendje a Szocvtv. 94/G. §-a alapján nem kellően részletes, a jogszabályban előírt tartalmi elemeket csak részben tartalmazta. A Szocvtv. 94/G. § (1) bekezdése szerint az Eütv. 188. § d) pontjában meghatározott betegeket ellátó valamennyi bentlakásos intézményben az Eütv. szerinti veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartás tanúsítása esetén a pszichiátriai betegek jogaira vonatkozó rendelkezések figyelembevételével az Eütv. 192. §-át kell alkalmazni az e § szerinti eltérésekkel.

Az Eütv. 188. § d) pontja szerint pszichiátriai beteg az a beteg, akinél a kezelőorvos a Betegségek Nemzetközi Osztályozása X. Revíziója (BNO) szerinti Mentális és Viselkedészavar (F00-F99), illetve szándékos önártalom (X60-X84) diagnózisát állítja fel. A BNO a Mentális és Viselkedészavarok között említi a demencia különböző fajtáit, így a demens személyek a korlátozó intézkedések alkalmazása szempontjából pszichiátriai betegeknek tekinthetők.

Az SzCsM r.101/A. § (2) bekezdése szerint a korlátozó intézkedés alkalmazásáról a szolgáltatást nyújtó részletes eljárásrendet alakít ki a házirendben, amelynek tartalmaznia kell

- a) az intézmény munkarendjét figyelembe véve a korlátozó intézkedés elrendelésének szabályait,
- b) a korlátozó intézkedés egyes formái mellé rendelt maximális időtartamot,
- c) a korlátozó intézkedés egyes formái mellé rendelt megfigyelés szabályait,
- d) a korlátozás feloldásának szabályait,
- e) a panaszjog gyakorlásának részletes szabályait.

Az eljárás során az intézmény elkészítette a korlátozó intézkedések eljárásrendjéről készült szabályzatot, melyet a kormányhivatal részemre is megküldött. A megalkotott szabályzat nem rendelkezik a korlátozó intézkedések során érvényesülő panaszjog gyakorlásának szabályairól, valamint a korlátozó intézkedések elrendelésével kapcsolatban a következőképpen fogalmaz: „A korlátozó módszerek vagy eljárások alkalmazását az *ellátott orvosa* írásban rendeli el, megjelölve annak indítékát, módját, alkalmazásának időtartamát.” Valamint állandó orvosi felügyelet hiányában „a korlátozó intézkedés elrendeléséről haladéktalanul tájékoztatni kell az intézet vezetőjét és *vezető ápolóját*.”

A Szocvtv. a korlátozó intézkedések elrendelésével kapcsolatban egyértelműen fogalmaz: a 94/G. § (2) bekezdése szerint az Eütv. szerinti kezelőorvos feladatait az *intézmény orvosa* látja el, az ő elérhetőségének hiányában az intézményvezető által műszakonként kijelölt, a korlátozó intézkedés alkalmazására döntési joggal rendelkező ápoló jogosult az intézkedés elrendelésére, ebben az esetben az *intézmény orvosát* és az intézmény vezetőjét a korlátozó intézkedés alkalmazásáról haladéktalanul tájékoztatni kell. A 94/G. § (3) bekezdése szerint a korlátozásról az intézményvezető negyvennyolc órán belül köteles tájékoztatni a törvényes képviselőt és az ellátottjogi képviselőt.

Noha a szabályzat rögzíti, hogy az eljárásrendben foglalt szabályozás nem helyettesíti a Szocvtv, az Eütv, az SzCsM r. és az ESzCsM rendelet korlátozó intézkedésekre vonatkozó ismeretét és maradéktalan végrehajtását, melynek ismerete az intézmény valamennyi munkatársa részére kötelező, a megalkotott eljárásrend a korlátozó intézkedések elrendelésével kapcsolatban pontatlanul fogalmaz, nem részletezi a panaszjog gyakorlása szabályait sem. A szabályzat a korlátozó intézkedés egyes formái mellé rendelt megfigyelés szabályait csak általánosságban tartalmazza³, a kémiai korlátozás alkalmazására vonatkozóan – annak definiálásán kívül – nem tartalmaz további előírásokat.

A korlátozó intézkedések jogszabályban meghatározott alkalmazásának és dokumentálásának, az intézményi szabályzat megalkotásának célja, hogy ezen jelentős alapjog-korlátozásra csak megfelelő garanciák mellett kerülhessen sor. A megfelelő személyek (az intézmény orvosa, a törvényes képviselő és az ellátottjogi képviselő) korlátozó intézkedésekről való értesítésének szintén garanciális jelentősége van az ellátotti jogok érvényesülése szempontjából. Jelentősége abban áll, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő ellátott érdekeinek, jogainak védelmére hivatott személy a leghamarabb értesüljön e súlyos alapjog-korlátozásról, és annak figyelemmel kísérésével, a szükségesség-arányosság kritériumainak szem előtt tartásával biztosíthassa az eljárás törvényességét.

Figyelemmel a fentiekre, megállapítom, annak ténye, hogy az intézmény nem rendelkezett a korlátozó intézkedések eljárásrendjéről szóló szabályzattal, valamint azt később nem a jogszabálynak mindenben megfelelő tartalommal alkották meg, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott, egyúttal közvetlenül veszélyeztetni az ellátottak emberi méltósághoz való jogát is.

³ „A megfigyelés szabályai: A kényszerintézkedések a személyi szabadságot és az egyén méltóságát nagymértékben csorbítják, ezért azokat csak a legszükségesebb esetekben, a legrövidebb ideig lehet alkalmazni. A korlátozás csak addig tartható, illetőleg olyan mértékű és jellegű lehet, amely a veszély elhárításához szükséges.” (intézményi szabályzat)

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása, valamint jövőbeli megelőzése érdekében

- az Ajb. 32. § (1) bekezdései értelmében *felkérem* a dányi Vis Vitalis Idősek Otthona intézményvezetőjét, hogy haladéktalanul
 - gondoskodjék arról, hogy mind a korlátozó intézkedések szabályzata mind pedig a korlátozó intézkedések alkalmazása során követendő eljárás maradéktalanul megfeleljen a jogszabályi előírásoknak;
 - gondoskodjék arról, hogy az ellátotti jogok – különös figyelemmel a korlátozó intézkedések alkalmazása esetén – csorbítatlanul érvényesüljenek az intézményben.
- az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Pest Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját, hogy a jövőben kísérelje fokozott figyelemmel a Vis Vitalis Idősek Otthona jogszabályoknak megfelelő működését, annak érdekében, hogy az ellátottak gondozása alapvető jogaik teljes tiszteletben tartása mellett folyhasson.

Budapest, 2016. október

Székely László sk.