



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-3245/2023. számú ügyben
a bentlakásos pszichiátriai intézményben történt ágyi poloska
fertőzéssel összefüggésben
(Kapcsolódó ügyek: AJB-866/2023, AJB-2083/2023, AJB-3005/2023)

Előadó:

dr. Kelemen Dóra

dr. Kozicz Ágnes

Érintett szervek:

- Rábaparti Integrált Szociális Intézmény Vas Vármegye
- Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság
- Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Vas Vármegyei Kirendeltség

2023.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3245/2023. számú ügyben
(Kapcsolódó ügyek: AJB-866/2023, AJB-2083/2023, AJB-3005/2023)**

Az eljárás megindulása

2023-ban több panaszos is beadvánnyal fordult Hivatalomhoz a Vas Vármegyei Rábaparti Integrált Szociális Intézményben (a továbbiakban: Intézmény) fennálló *ágyi poloska fertőzőségről* kapcsolatban. A panaszosok jelezték, hogy a több éve fennálló sérelmes helyzet jelentősen megnehezíti az ellátottak és az ott dolgozók mindennapjait.

A panaszbeadványok nyomán több alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúja merült fel, így az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése és 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom keretében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése, alapján, valamint az Ajbt. 25. § (1) bekezdését figyelembe véve megkerestem az Intézmény vezetőjét, továbbá az Intézményt fenntartó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot (a továbbiakban: SZGYF), valamint a Vas Vármegyei Kirendeltség osztályvezetőjét, és az ügy kapcsán részletes tájékoztatásukat kértem.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- *Az emberi méltósághoz való jog* [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”];
- *A kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalma* [Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés: Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgátságban tartani.”];
- *A hátrányos megkülönböztetés tilalma és a fogyatékosokkal élők kiemelt védelme* [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) és (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.”];

Az alkalmazott jogszabályok

- A fogyatékosokkal 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 esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.);
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.);
- A fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet);
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (a továbbiakban: SzCsM rendelet).

A megállapított tényállás

1. Az Intézmény működésének korábbi ombudsmani vizsgálati tapasztalatai

Az Intézményt érintően – korábban: Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthona¹ – az *AJB-4464/2014. számú* ügyben jelentés készült az Intézmény működési gyakorlatának néhány elemét kifogásoló panaszbeadványok kapcsán, az *AJB-560/2017. számú jelentés* pedig az Intézmény akkori vezetőjének tevékenységét vizsgálta.

A 2021-es év folyamán – a COVID - 19 járvány kapcsán – személyesen is látogatást tettem az Intézményben, az *AJB-1561/2021. számú* ügyben készült jelentésemben megállapítottam, hogy a rendszeres rovarirtások ellenére is nehezíti az elhelyezési körülményeket az Intézmény ágyi poloska fertőzöttsége.

2022 novemberében az Intézmény vezetője – részletesen beszámolt² hivatalomnak az Intézmény fertőzöttség megszüntetése érdekében készített kezelési és eljárási tervéről. A vezető jelezte, hogy *az Intézményben több éve jelen van az ágyi poloska fertőzés*, amelyet rendszeresen kezelnek.

2022 novemberében a fertőzöttség az Intézmény „B” és „C” jelű épületét egészében érintette, így a kártevők irtása a teljes épületben szükséges volt. Az irtási tevékenység idejére az osztályokon élő ellátottak határozatlan idejű – előreláthatóan 2-4 hónapig tartó – kiköltöztetését, továbbá a ruházatuk Intézményi mosodában 60°C-on történő mosását, valamint a nem mosható és a használaton kívüli textilíák speciális fertőtlenítését helyezték kilátásba. *Az Intézmény vezetőjének jelzése szerint a kiürített épületrész kezelését mindaddig végzik majd, amíg a fertőzöttség teljes egészében meg nem szűnik, ezután következhet az osztályok helyreállítása, majd az ellátottak visszaköltöztetése.* A „B” és „C” jelű épületrészek osztályairól az ellátottakat a kezelés ideje alatt az Intézmény „A” épületének osztályain, valamint a még nem fertőzött osztályokon kívánták elhelyezni az ellátásuk zavartalan biztosítása mellett, bár átmenetileg zsúfoltabb körülmények között. Azt figyelembe véve, hogy a „B” és a „C” épületrészek egy időben történő kiköltöztetésére nem volt mód, a mentesítő kezelést az épület kettéválasztásával, először a „B”, majd a „C” jelű épületrész tekintetében tervezték.

A kiköltöztetés az ellátottak teljes ruházatát és összes használati tárgyát is érinti, azokat az Intézmény Házirendjében meghatározott mennyiségben (57 váltás, évszakonként) és módon (név szerinti zsákolás) tisztítják és tárolják. A Házirendben meghatározott mennyiségen felüli ruházat a lakóval való egyeztetést követően megsemmisítésre kerül, vagy a hozzátartozó számára továbbítják. A mentesítés idejére a lakók ideiglenes, megfelelően mosható ruházatot kapnak, kizárólag személyes tárgyaikat vihetik magukkal névvel ellátott műanyag dobozokban. Az Intézményvezető hangsúlyozta, hogy az ellátottak törvényes képviselői és hozzátartozói részletes tájékoztatást kapnak a mentesítés folyamatairól, az azzal járó változásokról és a felajánlott alternatívákról. Az irtási folyamat az SZGYF, mint fenntartó és a Nemzeti Népegészségügyi Hivatal támogatásával kerül lebonyolításra.

2. Az egyes panaszbeadványokban előadott körülmények

Az *AJB-866/2023. számú* ügyben a 2023. év elején egy panaszos beszámolt arról, hogy az Intézményben sor került a lakók átköltöztetésére, azonban a rendszeres irtások ellenére továbbra sem sikerült kiirtani az élősködőket. A panaszos ezt követően a tárgyban ismét Hivatalomhoz fordult egy olyan beadvánnyal is, amelyet több mint 15 ellátott aláírt.

Az *AJB-2083/2023. számú* ügyben 2023 tavaszán az Intézményben élő panaszos sérelmezte, hogy az Intézmény lakószobáiban nincsenek függönyök és sötétítőfüggönyök az ablakokon, a szobák falai és a mellékhelyiségek rendkívül leromlott állapotban vannak, a falakról omlik a vakolat, vizesednek; a mellékhelyiségeken pedig nincs ajtó és wc-ülőke sem.

¹ Az A-348-1/2023. okiratszámú alapító okirat módosítás szerint 2023. április 20. napi hatállyal a Szentgotthárdi Szakosított Otthon megnevezése Rábaparti Integrált Szociális Intézmény Vas Vármegye megnevezésre változott az Intézmény egyéb adatainak változatlanul hagyása mellett.

² Az *AJB-1561/2021. számú* jelentés utóélete kapcsán.

Az *AJB-3005/2023. számú ügyben* 2023 nyarán egy panaszos beszámolt az intézményben fennálló sérelmes helyzetről, jelezte, hogy az Intézményben az ágyi poloska fertőzés következtében „áldatlan állapotok vannak”, lakhatatlanná vált, nehéz az Intézményben élni és dolgozni.

Az *AJB-3245/2023. számú ügyben* érkezett jelzésben a panaszos szintén hangsúlyozta, hogy az Intézményben elfogadhatatlan állapotok uralkodnak, az ágyi poloskák rendkívül gyorsan szaporodnak megnehezítve az ellátottak és a munkatársak mindennapjait.

3. A megkeresett szervek válasza

3.1. Az Intézmény vezetőjének válasza az AJB-866/2023. számú ügyben

Az Intézmény vezetője a 2023. június 2-án kelt levelében arról számolt be, hogy az ágyi poloska fertőzés felszámolására irányuló tevékenységek továbbra is folyamatosak. Tekintettel arra, hogy a fél éve üresen álló „B” jelű épületrészben ugyan csak kis számban, de még élő rovarok voltak láthatóak, ismétlő irtásra volt szükség, csak ezt követően lehetséges a terület helyreállítása, a visszaköltöztetés és a „C” jelű épületrész kiköltöztetése és ott az irtási folyamat megkezdése. Az Intézmény vezetője arról is beszámolt, hogy az „A” jelű épületben is észlelhető volt a rovarok jelenléte, így itt is a szokásos irtási folyamatok váltak szükségessé. Az Intézmény vezetője kiemelte, hogy *a fertőzés elleni védekezést nagymértékben befolyásolja az intézményben huzamosabb ideje fennálló létszámhiány.*

3.2. Az SZGYF vezetőjének tájékoztatása az AJB-2083/2023. számú ügyben

A megkeresésemre az SZGYF főigazgatója 2023. július 6-án érkezett levelében többek között arról számolt be, hogy a beadványban sérelmezett körülményeket kivizsgálták, az intézményben fennálló hiányosságok többsége az ágyi poloska fertőzöttségre vezethető vissza, a megoldást célzó intézkedések foganatosítása pedig folyamatos.

3.3. Az SZGYF vezetőjének tájékoztatása az AJB-3245/2023. számú ügyben

Az *AJB-3245/2023. számú ügyben* 2023. augusztus 9-én megkerestem az SZGYF vezetőjét és tájékoztatását kértem az Intézményben fennálló aktuális helyzet kapcsán, valamint, hogy eddig milyen intézkedéseket tettek, illetve a jövőben milyen intézkedéseket kívánnak tenni a sérelmes helyzet megszüntetése érdekében. A főigazgatót arra kértem továbbá, hogy válaszában térjen ki arra, hogy mióta áll fenn az ágyi poloskák jelenlétével kapcsolatos sérelmes helyzet, valamint, hogy válaszában részletezze a védekezésre, a fertőzöttség kapcsán a felújításra, az épületrészek berendezésére és a lakók átköltöztetésére fordított költségeket és annak forrását is.

Az SZGYF főigazgatója 2023. augusztus 21-én kelt válaszában leírta, hogy az ágyi poloska fertőzöttség több éve fennáll az Intézményben. A problémát a fenntartó és a Vas Megyei Kormányhivatal Körmenyi Járási Hivatalának Népegészségügyi Osztálya (a továbbiakban: népegészségügyi osztály) számára haladéktalanul jelezték. Az SZGYF vezetője tájékoztatott, hogy támogatásukkal számos alkalommal történt irtószeres kezelés. A fertőzött bútorok, matracok, ruhaneműk megsemmisítésre kerültek, az ellátottak tulajdonát képező ruhaneműk 60°C-on történt mosása, a nem mosható ruházat és egyéb használati tárgyak (pl. fénykép, könyv, foglalkoztatási eszköz) fagyasztásos kezelése megtörtént, amelyeket ezt követően fertőzésmentes helyen helyeztek el az Intézményben. Elmondta, hogy 2022 novemberében a járási tisztifőorvos és a fenntartó egy segítő munkatársával a „B” jelű épületrész kiürítésre került, ahol többszöri mentesítő kezelés is történt. Kiemelte, hogy jelenleg (2023 augusztusban) a „B” jelű épületrész területén tisztasági festés zajlik, majd egy ágyi poloska fertőzöttséget megelőző kezelés elvégzését követően a berendezésre kerülő épületrészben a „C” jelű épületrész ellátottjai költöznek át, ezt követően történik majd meg a kiürített terület mentesítő kezelése. Az „A” jelű épületben szórványosan jelen lévő fertőzés felszámolását pedig egy érvényben levő szerződés alapján szakaszosan végzik.

Az SZGYF főigazgatója beszámolt arról, hogy a munkálatokat az Intézmény a fenntartóval közösen elkészített és jóhagyott, 2023. augusztus 21-én kelt – frissített – „Intézkedési terv” alapján végzi, amelyet levele mellékleteként Hivatalomnak is megküldött.

Az SZGYF vezetője tételesen részletezve leírta, hogy az élőködők megjelenésétől kezdve 2023. augusztus 17-ig a rovarmentesítésre és a hozzá kapcsolódó kiadásokra összesen 107 500 249.- forintot fordítottak. Csak rovarirtásra 2018-ban 4 654 550.- forintot, 2019-ben 8 766 556.- forintot, 2020-ban 8 168 640.- forintot, 2021-ben 10 904 220.- forintot költött az Intézmény. A kifizetések többségében intézményi költségvetésből történtek. Ez alól kivételt képez a 2020-as évben beszerzett 10 darab kórházi ágy, 110 darab matrac, valamint a tisztasági festés finanszírozása, amelyek a fenntartó „Vis maior” keretéből történt.

3.4. Az Intézmény vezetőjének 2023. augusztus 10-én megküldött tájékoztatása

Az SZGYF vezetőjének tájékoztatásához hasonló tartalommal az Intézmény vezetője közvetlenül is tájékoztatott az irtás aktuális állásával kapcsolatosan. Kiemelte, hogy a 2023. augusztus 2-án egy intézményi bejárást követően az SZGYF és a népegészségügyi osztály munkatársai részvételével egyeztetést tartottak.

3.5. Az Intézmény Intézkedési terve

Az Intézmény 2023. augusztus 21-én kelt 91810-A/737-19/2023. iktatószámú „Intézkedési terv” táblázatba rendezve részletezi a felmerülő egyes javaslatokat, a hozzá szükséges intézkedéseket és a munkafolyamatok elvégzésére tervezett egyes határidőket, továbbá az intézkedésért felelős személyeket, az ellenőrzésért felelőseket, végül pedig az egyes intézkedések becsült költségeit.

A javaslatok között elsősorban az Intézmény elhagyási korlátozás elrendelése szerepelt, majd a szabadságra utazás és visszaérkezés során alkalmazott eljárásrendet módosították. Az Intézmény és a lakóotthon ellátottjaira vonatkozóan 2023. augusztus 3-tól visszavonásig az intézmény elhagyásának korlátozását rendelték el. Kivételt képez az egészségügyi ellátás igénybevétele, illetve a hivatalos ügyek intézése céljából történő intézményelhagyás, amely minden esetben kísérő biztosításával történik. A lakóotthonban élő ellátottak esetén kivételt képez a munkába járás és az étkezés céljából a székhelyintézménybe való eljutás. A korlátozás idején az ellátottak számára szükséges termékek, például élelmiszer, kávé, cigaretta stb. beszerzéséről az ellátottak igényeinek megfelelően az Intézmény gondoskodik. A korlátozásokról a hozzátartozók és a törvényes képviselők tájékoztatása 2023. augusztus 7-én elektronikus, illetve postai úton megtörtént. Az Intézményben élő ellátottak látogatása, az arra kijelölt helyiségekben továbbra is biztosított. *Az Intézmény elhagyásának korlátozása azonban a látogatóval való eltávozás esetére is fennáll.* A látogatók számára igény esetén védőeszközt biztosít az intézmény. Az ellátottak szabadságra utazása – kizárólag meghívólevél alapján – továbbra is lehetséges. A szabadságra induló ellátott az eltávozás és a visszaérkezés során köteles az ápoló személyzettel együttműködni. A szabadságra induló ellátott esetében az Intézmény a lehető legkevesebb személyes tárgy és ruházat elvitelét javasolja.

Szükséges volt az egyes szervek, hatóságok, ellátottjogi szervezetek és a polgármester tájékoztatása. Ennek keretében 2023. augusztus 10-én tájékoztatást adott ki az Intézmény vezetője, kiemelve a fent részletezett korlátozásokat.

A javaslatok között szerepel továbbá az egyes épületrészek mentesítő kezelésének előkészítése, a mentesítő kezelések idejére a személyi és a tárgyi feltételek biztosítása, a festések, a takarítások, a költöztetések, a beszerzések és a megelőző kezelések a tervezett intézkedésekre, valamint időpontokra lebontva. *Előreláthatólag a 2024. évben sikerülhet végrehajtani a teljes Intézkedési tervet további jelentős forrásráfordítás mellett.*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapjogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. A Fot. 4. § fb) pontja értelmében *közszolgáltatás az állam által fenntartott intézmény által nyújtott szociális ellátás*. Mindezek alapján 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.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének d) pontja kiemeli, hogy az alapvető jogok biztosa – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – *megkülönböztetett figyelmet fordít a veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére*.

Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa – a civil társadalom, különösen a fogyatékossgal élő személyek és az őket képviselő szervezetek bevonásával – biztosítja a CRPD 33. cikk 2. pontja szerinti független mechanizmus feladatainak teljesítését.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely 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 kiemelte, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

Ha összevetjük az Alaptörvény fent hivatkozott vizsgált cikkeit a korábbi Alkotmány azonos tárgyú rendelkezéseinek szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező alapjogok és a jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan érdemi 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 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 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 alkotmánybíróági 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. Az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybíróági gyakorlat az emberi méltósághoz való jog kapcsán 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 jog részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, 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 alkotmánybíróági 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.

3. Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése alapján – az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkével összhangban – senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. *A kínzás, kegyetlen, embertelen bánásmód alkotmányi szinten történő tilalmának* magyarázata a mai európai demokráciákban alapvetően nem a középkori jellegű személyi büntetések alkalmazásának az elkerülése. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogát áttekintve az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkébe ütköző magtartások a következő fő típusokba sorolhatók:

- a) iskolákban, büntetés-végrehajtási intézetekben alkalmazott testi fenyegetések;
- b) kiadatás, kiutasítás tilalmának garantálása olyan országokba, ahol kínzás, kegyetlen megalázó bánásmód, illetve büntetés alkalmazása merülhet fel;
- c) durva bánásmódok erősen hierarchizált, fegyveres szervezetek esetében;

d) szervezetek, intézmények, ahol az intézmény jellege, rendje folytán nyílnak alkalom a cikk megsértésére (pl. az elmeógyógyintézetek vagy a büntetés-végrehajtási intézetek).

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően a 32/2014. (XI. 3.) AB határozatában értelmezte az Alaptörvény III. cikkében rögzített, a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód, illetve büntetés abszolút tilalmát kimondó rendelkezés tartalmát. Az Alkotmánybíróság jelezte, hogy a felsorolt tilalmakat – kiegészítve a kegyetlen bánásmód, illetve büntetés tilalmával – korábban az Alkotmány az emberi élethez és méltósághoz való joggal együttesen szabályozta. A kínzás, embertelen, megalázó bánásmód és büntetés tilalma az emberi élethez és méltósághoz való jog, illetve ezen alapjog korlátozhatatlanságának önálló, az alkotmányozó által nevesített megjelenési formája volt. Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény ugyan külön cikkben szabályozza az emberi élethez és méltósághoz való jogot és a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód, illetve büntetés tilalmát, az alkotmányozó hatalom normaszabályozási módja csupán formai különállást valósít meg, így az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében megjelenő tilalmak az emberi élethez és méltósághoz való jog megsértése tilalmának önálló, speciális megfogalmazásai is egyben. A határozat kiemeli, hogy ez a felfogás összhangban van az Egyezmény 3. cikkének Emberi Jogok Európai Bírósága által kibontott tartalmával is, amely szerint az említett tilalmak megszegése az emberi méltóság sérelmét is jelenti.

4. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal élők védelme kapcsán az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése 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 szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékossgal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossgal élőket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített a hátrányos megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény idézett rendelkezése, amelyek alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékossg) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően, súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybírói esetjog szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy 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.

5. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítani kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, a magyar jogi szabályozásnak meg kell felelnie az CRPD által felállított és a 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 1. cikke értelmében az *Egyezmény célja* valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása. A CRPD alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékossgal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának*

szabadságát és a személyek függetlenségét.³ Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossgal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

Mindehhez kapcsolódóan kiemelem, hogy a fogyatékossgtudomány szakértői szerint paradigmaváltást jelent a CRPD elfogadása. Nagy előrelépést jelentett a fogyatékossgal élő személyek jogainak orvosi szemléletéről a szociális szemléletre való áttérés, azonban ezt követte az újabb lépés: az emberi jogi megközelítés alapján való gondolkodás. Az emberi jogi szemlélet lényege az inkluzív (az alany autonómiájának a szociális közegben való érvényesülése) és szubsztanciális (lényegi, a fogyatékos embert, mint az emberi jogok alanyát, és nem tárgyát szem előtt tartó) gondolkodásmód.⁴

Az ombudsman alkalmas arra, hogy a maga semleges és kiegyensúlyozó, közvetítő szerepével, illetve a kizárólag az alapjogvédelemre fókuszáló tevékenységével, az ENSZ nemzeti emberi jogi intézményeként valós tartalmat adjon a CRPD-ben foglaltaknak. Annak az Egyezménynek, amely – a nemzetközi emberi jogi standardoknak is megfelelően – további előrelépéseket generál a fogyatékossgal élő emberek alapvető emberi jogainak érvényesülésében.

A nagylétszámú bentlakásos intézményekben élő fogyatékos személyek alapvető jogai az ombudsman kiemelt vizsgálati fókuszában állnak. Az elmúlt években több jelentés⁵ rögzítette, hogy a bentlakásos intézményi lét ugyan számos kérdésben megoldást jelenthet a rászoruló személyek hétköznapi élete tekintetében, azonban a nagylétszámú intézmények diszfunkcionális működés – így például hiányzó személyi és tárgyi feltételek, túlszűfolttság – esetén olyan kiszolgáltatott helyzetet is teremthetnek, amelyek a fogyatékossgal élő személyek alapvető jogai tekintetében visszasságot idézhetnek elő.

A CRPD, valamint a Fot. felelősségrendszer⁶ is ezt támasztja alá, amikor rögzítik azon szolgáltatások egyenlő esélyű hozzáférését, amelyek a fogyatékos személyek számára alternatívát jelentenek a „zárt” intézményi léttel szemben.

III. A vizsgált ügy tekintetében

1. Ombudsmanként az ismertetett panaszbeadványok alapján elsődlegesen azt vizsgáltam, hogy az Intézményben az akut, hosszú évek óta fennálló ágyi poloska fertőzés az ott élő fogyatékos személyek alapvető jogainak érvényesülése oldaláról hogyan ítéhető meg, azaz *jelen vizsgálat a további – intézményi ellátási – körülmények elemzésére nem tért ki.*

Az ágyi poloska fertőzés „zárt” intézményekben történő pusztítása kapcsán kiemelendő az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) egyes döntései. Az EJEB állandó gyakorlata alapján a nem megfelelő bánásmód gyakran egy olyan minimális súlyossági szintet ér el, amely kiterjed *tényleges testi sérülésekre, intenzív fizikai, mentális szenvedésre.* Még a fentiek hiányában is, ahol a bánásmód megalázza vagy lealacsonyítja az egyént azáltal, hogy emberi méltóságát nem tisztelik vagy azt kisebbítik, vagy félelmet ébresztenek, gyötrődést okoznak, az önértékelést csökkentik, és ez képes arra, hogy az egyén erkölcsi és fizikai ellenállását megtörje, megalázónak minősíthető és a 3. cikkben lefektetett tilalom hatálya alá eshet.⁷

Az EJEB gyakorlata szerint a büntetésvégrehajtási intézmények zárkáiban jelenlévő poloskák olyan körülményként vehetők figyelembe, amelyek – egyebek mellett – megalapozhatják az embereltilen, megalázó bánásmódot.⁸

Álláspontom szerint az ágyi poloskák tartós jelenléte nemcsak egy büntetésvégrehajtási, hanem minden zárt intézményben is objektíve felveti az emberi méltóság és a megalázó

³ ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont

⁴ Theresia Degener, az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságának alelnöke, az ENSZ Egyezmény kidolgozásának aktív résztvevője; 2013. január, Trier, Academy of European Law

⁵ AJB-816/2021; AJB-466/2021; AJB-1893/2021, AJB-1495/2022.

⁶ CRPD 19. cikk, Fot. 17. §, OFP 7.2. pont

⁷ Ananyev and Others, 140, Pretty v. the United Kingdom, no. 2346/02, § 52, ECHR 2002-III.

⁸ Varga and others v. Hungary, application nos. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, 64586/13.

bánásmód tilalmának sérelmét, függetlenül attól, hogy milyen intenzitású intézkedésekre került sor az intézmény vagy a fenntartó részéről a fertőzés visszaszorítása érdekében.

2. A Szocvtv. 94/E. § (1) bekezdése 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. A SzCsM rendelet 44. § (1) bekezdése tartalmazza, hogy a bentlakásos intézmény az ellátást igénybe vevő részére teljes körű ellátást biztosít.

A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményekben ellátott személyek joga tehát a teljes körű ellátáshoz való jog, mely a Szocvtv. 67.§ (1) bekezdésében részletezettek szerint az ellátottak ruházattal, textíliával való ellátását jelenti, a SzCsM rendelet 46. § (7) bekezdése alapján pedig a ruházat tisztítása és javítása az intézmény – házirendben meghatározott – gondoskodási kötelezettsége.

A Szocvtv. 94/E. § (4) bekezdése szerint a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény az általa biztosított *szolgáltatást olyan módon végzi, hogy figyelemmel legyen az ellátást igénybe vevőket megillető alkotmányos jogok maradéktalan és teljes körű tiszteletben tartására, különös figyelemmel, az élethez, emberi méltósághoz, a testi épséghez, a testi-lelki egészséghez való jogra.* Lényeges, hogy a szociális ellátást úgy kell a szolgáltató intézménynek megszerveznie, hogy a fenti jogokat sértő visszaélések, szolgáltatási és szakmai hibák ne merülhessenek fel. Vagyis a jogi kötelezettség alapvetően szakmai kötelezettség, ugyanis ezt a kötelezettséget a megfelelő gondozási eszközök alkalmazásával lehet elérni.

Az egészségügyi kártevők elleni védekezés előírásait az NM rendelet tartalmazza. Az NM rendelet 36. § (1) bekezdése kimondja, hogy a fertőző betegséget terjesztő vagy egyéb egészségügyi szempontból káros rovarok és egyéb ízeltlábúak, valamint a rágcsálók és egyéb állati kártevők (a továbbiakban együtt: egészségügyi kártevők) megtelepedésének és elszaporodásának megakadályozásáról, ártalmuk megelőzéséről, távoltartásukról, rendszeres irtásukról (a továbbiakban együtt: védekezés) gondoskodni kell.

Az NM rendelet 36. § (2) bekezdése e) pontja alapján egészségügyi kártevőnek minősül az ágyi poloska, amely a feltárt körülmények szerint az intézményben is megjelent a 2018-as év folyamán. Az NM rendelet 36. § (4) bekezdése szerint az egészségügyi kártevők elleni védekezésről, a költségek fedezéséről, valamint a szükséges rendszabályok és eljárások végrehajtásáról az érintett terület vagy épület tulajdonosa (bérlője, használója, kezelője), illetőleg a gazdálkodó szerv (jelen esetben az Intézmény) vezetője vagy üzemeltetője köteles gondoskodni. Az NM rendelet 36. § (5) bekezdése kitér arra, hogy ha a fenntartó nem tesz eleget jogszabályi kötelezettségének, a járási hivatal kötelezi az egészségügyi kártevők elleni védekezésre.

Jeleznem kell, hogy a korábbi intézményi vizsgálati tapasztalatok alapján világossá vált, hogy ha az ágyi poloskák már megjelennek egy adott intézményben, a kiirtásukra tett kísérletek jelentősen elhúzódnak és többletköltségeket generálva gyakorlatilag folyamatos irtást tesznek szükségessé. A preventív irtásokkal ugyanakkor el lehetne kerülni az ágyi poloska fertőzés megjelenését, illetve terjedését. Álláspontom szerint mindez pedig a szociális intézményekben élő ellátott személyek számára a méltó emberi élet körülményeit biztosítaná, ugyanis itt *nem pusztán kellemetlenségről, hanem a mindennapi életminőséget befolyásoló körülményről van szó.* Különösen igaz ez a jelenleg is nagylétszámú személyt ellátó intézmények működésére, ahol szinte elkerülhetetlen az újrafertőződés meghatározott időtartamon belül.

3. A vizsgált Intézmény a Szocvtv. 71. § (1) bekezdése szerinti személyes gondoskodás keretébe tartozó szakosított szociális ellátást nyújtó tartós bentlakásos intézmény, az engedélyezett férőhelyek száma alapján *720 fő részére* nyújthat ápoló-gondozó intézményi ellátást és *14 fő* részére rehabilitációs célú lakóotthoni ellátást. A jelenleg *635 fő* fogyatékossgal élő személyt ellátó nagylétszámú Intézmény mentális (pszichiátriai) és szenvedélybetegek számára nyújt alaptevékenysége körében bentlakásos, továbbá rehabilitációs lakóotthoni ellátást.

Az ágyi poloska fertőzés észlelése után az Intézmény, majd a helyzet jelzését követően a fenntartó, illetve a járási tisztifőorvos különböző intézkedésekkel, több alkalommal kísérletet tettek a fertőzöttség megszüntetésére, ami azonban több év elteltével sem járt sikerrel. Ahogyan arra már korábban utaltam, több éve áll fenn az ágyi poloska fertőzés, az évek során megtett mentesítési kísérletek eddig elégtelennek bizonyultak. A jelentésben korábban ugyancsak hivatkozott, 2023. augusztus 21-én kelt „Intézkedési terv” alapján előreláthatólag a 2024-es év folyamán sikerülhet a fertőzés megfékezése és az okozott károk helyreállítása, rendkívüli erőfeszítések, kényelmetlenség és költségek árán.

Rá kell mutatnom arra, hogy a kártevők megjelenése, majd egyre fokozottabb jelenléte nem teszi lehetővé, hogy az Intézmény munkatársai megfelelő szakmai színvonalon és munkakörülmények mellett végezzék az ellátással kapcsolatos feladataikat, mindez pedig a személyzet létszám csökkenéséhez vezethet, fokozva az egyébként is fennálló munkaerőhiánynak az ellátás csökkenő színvonalában megjelenő negatív hatásait. A kapott tájékoztatások és a rendelkezésemre bocsátott dokumentáció az Intézmény, vagyis az ott élő fogyatékos személyek élettere, kártevővel való fertőzöttségének mértéke és időtartama olyan méreteket öltött és olyan életkörülményeket idézett elő, amely az Intézményben élő fogyatékos személyek magas számára és az Intézmény munkatársaira tekintettel azonnali és minél hatékonyabb beavatkozást igényel az ellátás megfelelő szakmai színvonalon való biztosítása, ezzel az érintett fogyatékos személyek alapvető jogainak tiszteletben tartása érdekében.

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy az Intézményben fennálló ágyi poloska fertőzés, az annak megszüntetése érdekében tett intézkedések eredménytelensége jogszabálysértő helyzetet, így a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye sérelmét idézte elő. A kiterjedt fertőzés okozta viszontagságos, méltatlan ellátási körülmények pedig az Intézményben élő fogyatékosokkal élő személyek vonatkozásában a megalázó bánásmód tilalmával, az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság megszüntetése és megelőzése érdekében felkérem belügyminisztert, hogy

1. az Ajbt. 31. §-a alapján a rendelkezésére álló eszközökkel segítse elő a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság fenntartásában működő Vas Vármegyei Rábaparti Integrált Szociális Intézményben fennálló ágyi poloska fertőzöttség felszámolását, biztosítva ezzel a kiszolgáltatott fogyatékosokkal élő ellátott személyek méltó életkörülményeit;
2. az Ajbt. 37. §-a alapján a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet 4. számú mellékletének 5. pontja szerinti, ágyi poloskával szembeni megelőző védekezésre kötelezett intézmények körét a költségvetési források rendelkezésre állása esetén egészítse ki a bentlakásos szociális otthonokkal.

Budapest, 2023. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos