

## Ombudsmani jelentések az időskorúakat ápoló-gondozó otthonokról

Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa 1998–99-ben két jelentésben foglalkozott az időskorúakat ápoló-gondozó otthonokban élő személyek emberi és állampolgári jogainak érvényesülésével.<sup>1</sup> Az átfogó vizsgálatot az intézményi elhelyezés iránti növekvő igény, a jogi feltételek módosulása és a fenntartói körben történt változások indokolták, de a hivatal az időotthoni ellátást kifogásoló egyedi panaszokat is kapott. A vizsgált intézmények kiválasztásakor arra törekedtek, hogy fenntartó, régió és intézménynagyság szerint is kiegyensúlyozott kép alakuljon ki. Az első vizsgálat hét intézményre és az ott élő 1566 gondozottra terjedt ki, a második vizsgálatot pedig az időközben érkezett beadványok alapján további hat intézményben folytatták.

A két jelentés főbb megállapításai az alábbiakban foglalhatók össze.

Az időotthonok működésére vonatkozó törvény, a végrehajtási rendeletek és az engedélyezésről szóló kormányrendelet – néhány pontosan meghatározott eltéréssel – mindenfajta fenntartótól és a konkrét ellátás tartalmától függetlenül azonos szabályokat állapítanak meg az időotthonok működésére. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy az *azonos követelmények ellenére a megvizsgált otthonok működése, az általuk nyújtott ellátás minősége jelentősen eltér*. Van közöttük olyan, ún. kiemelt szintű ellátást nyújtó otthon, amely a korábbi nyugdíjsházák korszerűbb változatának tekinthető, más intézmények a kórházi ápolási osztályhoz hasonló ellátást „ígérnek” gondozot-  
taiknak, de van olyan otthon is, amely a hagyományos szociális otthoni ellátás mellett a fekvő gondozottainak szinte kórházi ápolási osztályos ellátást biztosít. Az intézmények többsége a hagyományos értelemben vett szociális otthonként működik. *A vizsgálat tapasztalatai szerint a különböző feladatoknak azonos feltételek között történő ellátása esetenként – közvetve vagy közvetlenül – alkotmányos emberi jogokat sért. Az eltérő feladatok ugyanis eltérő szakképzettségi követelményt, létszám-irányszámokat, infrastruktúrát, anyagi ráfordítást és jogi szabályozást igényelnek.*

A vizsgálat több intézményben megállapította, hogy az *otthon céljára szolgáló épületek a jogszabályi előírásoknak nem vagy nem teljesen felelnek meg, ami a gondozottak egészséges környezethez, a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, valamint a szociális biztonsághoz való alkotmányos jogával kapcsolatban okoz visszásságot*. (A második vizsgálat egy intézmény bizonyos épületeit találta teljesen alkalmatlannak a feladat ellátására. Ezek-

<sup>1</sup> Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának OBH 2454/1998. számú jelentése (1998. november), és II. számú Összefoglaló jelentése (1999. július).

ben az épületekben élők emberi-állampolgári jogai ugyanis olyan mértékben sérülnek, hogy a fenntartót fel kellett kérni arra, hogy a gondozási tevékenységet belátható időn belül szüntesse meg a kifogásolt épületekben.)

A megfelelő népjóléti miniszteri rendelet az 1994. január 30-án már működő otthonok tekintetében felmentést ad bizonyos követelmények alól, *nem látszik azonban biztosítotttnak, hogy az intézmények az ideiglenes működési engedélyek érvényességi ideje alatt – 1999. december 31-éig – a kötelező előírásoknak eleget tudnak tenni.* Az 1993. évi III. törvény szerint céltámogatás keretében kell gondoskodni többek között az idősek ápolását, gondozását nyújtó intézmények olyan mértékű férőhelybővítéséről, hogy az önkormányzatok eleget tudjanak tenni kötelezettségüknek, a költségvetés ugyanakkor az 1998. és 1999. évekre idősotthoni beruházások céljára összesen 710 millió forintot hagyott jóvá, mintegy 312 millió forintos igényt pedig elutasított. A nem állami szervek fenntartásában működő intézményeknek viszont lehetőségük sincs arra, hogy a követelményeknek megfelelő működtetés feltételeinek biztosításához – az állami normatíván kívül – költségvetési támogatást kapjanak.

A működési engedélyek kiadását szabályozó kormányrendelet *nem tartalmaz olyan előírást, hogy az intézménynek mikor* (működésének megkezdése előtt, működése megkezdésekor vagy azt követően mennyi időn belül) *kell megkérnie a működési engedélyt.* Így *előfordulhat, hogy egy intézmény úgy kezdi meg tevékenységét, hogy annak sem a személyi, sem a tárgyi, sem a szakmai feltételei nincsenek meg.* A kormányrendelet szerint, amennyiben a működést engedélyező szerv engedély nélkül működő szociális intézményről szerez tudomást, felszólítja az intézmény fenntartóját, hogy 30 napon belül kérelmezze az intézmény engedélyezését. Ha az intézmény fenntartója a felszólításnak határidőben nem tesz eleget, az intézményt a működés engedélyezésére jogosult szerv bezáratja. Hasonlóképpen csak bezáratni lehet azt az otthont – *bár erre nincs kifejezett jogszabályi rendelkezés* –, amelyik a kérelem beadására való felszólítás után kér engedélyt, de az a feltételek hiányában nem adható ki. Az intézmény bezáratásakor a megyei, fővárosi főjegyzőnek kell ideiglenesen intézkednie az ellátás megszervezéséről. Egy intézmény bezárása azonban azon kívül, hogy esetleg megoldhatatlan feladat elé állítja az ellátási kötelezettséggel terhelt önkormányzat főjegyzőjét, az otthon gondozottainak alkotmányos emberi jogait is komolyan sértheti vagy veszélyeztetheti. *Az, hogy a kormányrendeletből hiányoznak a garanciális szabályok, az érintett gondozottak szociális biztonságához való alkotmányos jogaival kapcsolatban okoz visszásságot, és sérti a jogállamisághoz fűződő jobbiztonság elvét is.*

A megvizsgált otthonok nemcsak az ellátott feladatokban, adottságaikban, hanem a feladatellátás módjában és színvonalában is jelentősen különböznek egymástól. *A vizsgálatok tapasztalatai szerint az esetenként alkotmányos emberi jogok sérelmét is okozó ápolás, gondozás és bánásmód a vezetők és a dolgozók helytelen szemléletéből adódott, ami egyértelműen a szakmai felkészültséggel hozható összefüggésbe.* Az Aranykereszt Ápoló Kórház és Otthon Hajdú utcai telephelyének és az ózdi Időskorúak Otthona Dózsa György utcai telephelyének működését összehasonlítva például megállapítható, hogy

mindkét otthonot korábbi munkásszállóból alakították ugyan ki, de az otthonokban folyó ápoló-gondozó tevékenység színvonala lényegesen eltér egymástól az utóbbi javára. A népjóléti miniszter rendeletében megállapított ún. türelmi idő miatt érdemben nem volt értékelhető az otthon dolgozóinak szakképzettségi aránya, mégis figyelemre méltó, hogy míg az Aranykereszt Ápoló Kórház és KHT szakdolgozóinak 60 százaléka rendelkezett az előírt szakképzettséggel, addig az ózdi Időskorúak Otthonában ez az arány 94 százalék volt. A vizsgálat tapasztalatai azt mutatják, hogy *az alkotmányos emberi jogok hatékonyabb érvényesülése érdekében növelni kell a dolgozók körében a megfelelő szakképztségűek arányát.* A türelmi idő meghosszabbítása helyett a munkáltatókat (például az alkalmazási feltételek előírásával) és a dolgozókat (például eltérő javadalmazással) kell érdekeltté tenni a szakképzésben való részvételben.

A vizsgálat az otthonok többségéről azt állapította meg, hogy szakmailag szinte teljesen elszigetelten látják el feladataikat. Hasonló intézményekkel inkább csak az önkormányzati otthonok vagy esetleg – egyéni kezdeményezés alapján – egy-egy nem állami fenntartású otthon vezetője tart kapcsolatot. A megyei módszertani otthonok tevékenységének hatása, illetőleg eredménye nem volt észlelhető, annak ellenére, hogy a képzésen kívül ez lehetne az a lehetőség, ami az önkormányzati és a nem állami (egyházi, alapítványi, egyesületi, magánvállalkozói) szféra közötti információáramlás és tapasztalatcsere útján javíthatná a feladatellátás színvonalát.

A második vizsgálat megállapította, hogy hat intézmény közül ötben nem gondoskodtak a jogszabályban előírt elkülönítő betegszoba, háromban az előírt orvosi szoba kialakításáról. Két otthonban tapasztalta a vizsgálat, hogy az intézményben felmerülő egészségügyi feladatok ellátásához az otthonban lakók számára viszonyított minimálisan szükséges orvosi jelenlétet nem biztosították. A betegszoba és az orvosi szoba kialakításának elmulasztása és a jogszabály megkövetelte, minimálisan szükséges orvosi jelenlét hiánya az otthonokban élő gondozottak legmagasabb szintű testi és lelki egészségéhez fűződő alkotmányos jogaival összefüggésben okoz visszásságot.

Egy intézményt kivéve valamennyi otthonban az érintett gondozottak tulajdonhoz való alkotmányos jogával összefüggésben visszásnak találta a vizsgálat a gondozottak költőpénze kezelésének gyakorlatát. Szinte egyetlen kivétellel a vizsgálat valamennyi otthonban kifogásolta, hogy az akadálymentes és biztonságos közlekedés – építészeti jellegű megoldásnak nem minősülő – feltételeit nem vagy nem teljes körűen biztosították.

Az intézmények házirendjének elemzése során a vizsgálat kifogásolta a büntetésből alkalmazott kimenőmegvonás intézeti gyakorlatát, mert a gondozottak szabad mozgáshoz és tartózkodási hely szabad megválasztásához fűződő alkotmányos jogával összefüggő visszásságot okoz.

Az italozást elítélő és háttérbe szorítani kívánó intézeti gyakorlat helyeslése mellett a vizsgálat rámutatott, hogy a gondozottak ugyanezen jogát sérti az is, ha az intézet az italos állapot okán, kellő szabályozottság nélkül, vagy büntetésből alkalmazza az otthon elhagyásának tilalmát.

A jelentésben foglalt megállapítások alapján a felügyeleti szerveknek, a

fenntartóknak és az intézményeknek tett egyedi ajánlásokon kívül az Országgyűlési Biztos a következő ajánlásokat tette:

„1. Kezdeményezem, hogy a szociális és családjügyi miniszter vizsgálja felül a szociális intézmények működését szabályozó jogszabályokat abból a szempontból, hogy az azokban foglalt előírások mennyire alkalmasak az eltérő igényeket kielégítő, de jogszabályi minősítés szerint azonos típusú otthonok működésének szabályozására. A felülvizsgálat úgy történjen meg, hogy legkésőbb 1999. december 31-éig a szükséges módosítások is elkészüljenek.

2. Kezdeményezem, hogy a szociális és családjügyi miniszter, valamint a pénzügyminiszter a költségvetés összeállításakor, valamint a céltámogatással preferálni kívánt feladatok meghatározásakor fordítson különös figyelmet az 1993. évi III. törvény 129. §-ában meghatározott feladat teljesítésére, miszerint céltámogatás keretében kell gondoskodni többek között az idősök ápolását, gondozását nyújtó intézmények olyan mértékű férőhelybővítéséről, hogy az önkormányzatok eleget tudjanak tenni ellátási kötelezettségüknek. Kezdeményezem, hogy a kiemelkedően támogatandó célok körébe sorolják a már működő otthonok olyan mértékű felújítását és korszerűsítését is, amely a jogszabályban előírt feltételek teljesítéséhez szükséges.

3. Kezdeményezem, hogy a szociális és családjügyi miniszter, valamint a pénzügyminiszter vizsgálja meg annak lehetőségét, az állam milyen formában és mennyiben képes támogatni a nem állami fenntartású otthonok olyan mértékű felújítását és korszerűsítését, amely a jogszabályban előírt feltételek teljesítéséhez szükséges.

4. Kezdeményezem, hogy a szociális és családjügyi miniszter tegyen javaslatot, illetőleg készítse elő a 161/1996. (XI. 7.) Kormányrendelet módosítását, illetőleg kiegészítését azokkal a garanciális szabályokkal, amelyek biztosítják, hogy egyetlen személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény se kezdhesse meg működését a személyi, tárgyi és szakmai feltételek hiányában.

5. Kezdeményezem, hogy a szociális és családjügyi miniszter vizsgálja felül a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények dolgozóinak létszám-irányszámaira és szakképzettségére vonatkozó előírásokat. Az oktatási miniszterrel együttműködve dolgozza ki a szervezett továbbképzés rendszerét és szabályait akként, hogy ebben mind a munkáltató, mind a dolgozó érdekelt legyen.

6. Felkérem a közigazgatási hivatalok vezetőit, hogy a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények működési engedélyezése, valamint az előírt ellenőrzések során maradéktalanul követeljék meg a jogszabályi előírások betartását.

7. Felkérem a módszertani otthont fenntartó fővárosi és megyei önkormányzatokat, hogy az 1993. évi III. törvény 88. §-a (1) bekezdése c) pontjában meghatározott módszertani feladatokat az illetékességi területükön működő nem állami intézmények tekintetében is lássák el.”