



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1327/2022. számú ügyben
ellátotti pénzkezelésre vonatkozó intézményi szabályozással
összefüggésben
(Előzmény ügy: AJB-3491/2021.)

Előadó: dr. Kopácsy Judit

Érintett szerv: Fővárosi Önkormányzat Szombathelyi Idősek Otthona

2022.

Az eljárás megindítása

A Fővárosi Önkormányzat Szombathelyi Idősek Otthonának (9700 Szombathely, Bogáti út 72., a továbbiakban: Otthon) egy lakója az intézmény működésével összefüggésben panaszbeadvánnyal fordult az alapvető jogok biztosához. A panaszos nevének elhallgatását kérte, attól tartva, hogy hátrány éri az ombudsmanhoz fordulás miatt, ugyanis tudomása szerint korábban ez más személlyel megtörtént az időotthonban.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az ellátottak alapvető jogai sérelmének gyanúja, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) alapján vizsgálatot rendeltem el. Az eljárás eredményes befejezése érdekében felkértem a Vas Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) kormány megbízottját, hogy vizsgálja ki a panaszban foglaltakat és tapasztalatairól, valamint az ügyben tett megállapításairól, esetleges intézkedéseiről nyújtson tájékoztatást.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [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*”]
- A tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk: „*Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.*”]

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: Szt.)
- 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

A panaszbeadvány tartalma

A panaszos beadványában megírta, hogy az otthonban lakó idős emberek egy ideje nem kapják meg a teljes nyugdíjukat, mert az adott hónapra mindenkitől eltesz az Otthon egységesen 5 000 Ft-ot, mely összeggel később sem gazdálkodhatnak szabadon, ugyanis az intézmény vezetője dönti el, hogy abból mire költhetnek. Az így megmaradt kevés pénzből nem tudnak az egyéni igényeknek, szükségleteknek megfelelően vásárolni. A panaszbeadvány továbbá kitért arra, hogy a COVID-járvány miatt elrendelt intézmény elhagyási tilalom 2021. május végén történt megszüntetésével (az országos tisztifőorvos 25710-2/2021/EÜIG számú határozata a

szociális szakosított intézményekre vonatkozó korlátozások visszavonásáról) végre lehetővé vált az eltávozás, de a kimenők alkalmával a gondozottak nem vehetik magukhoz a személyi igazolványt és a védettségi igazolványt. Az időotthon lakói nem mernek szólni, kérdezni érdekeik érvényesítése érdekében, mert annak valamilyen büntető intézkedés – például kilépő megvonás, karanténba helyezés, átköltöztetés – a következménye. A panaszos kifogásolta továbbá az idősekkel szemben megnyilvánuló méltatlan beszéd-, illetve bánásmódot.¹

A megkeresett szerv válasza

A Vas Megyei Kormányhivatal általam kért vizsgálata során felhívta Budapest Főváros Önkormányzatát, mint a Fővárosi Önkormányzat Szombathelyi Idősek Otthona fenntartóját, hogy vizsgálja meg a panaszban foglaltakat és felkérte a területileg illetékes ellátottjogi képviselőt, hogy a kifogásolt körülményekkel összefüggésben nyújtson tájékoztatást az intézményben tapasztaltokról, mindemellett a Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály Szociális és Gyámügyi Osztálya 2021. október 19-én soron kívüli ellenőrzést végzett az érintett intézményben. A hatóság a beadványban kifogásolt körülmények feltárása érdekében a helyszíni vizsgálat folyamán megkérdezett 10 fő gondozott személyt és ugyanennyi szakdolgozót is, az e célból önként jelentkező, közülük véletlenszerűen kiválasztottak köréből.

A jelen panaszban foglaltak vizsgálatát megelőzően a működést engedélyező szerv 2020 októberében ellenőrizte a szolgáltatót. A pandémiás helyzetre tekintettel az ellenőrzés akkor adatszolgáltatás, nyilatkozat és iratok bekérése alapján valósult meg. A Kormányhivatal a lefolytatott eljárás során működést veszélyeztető hiányosságokat nem tárt fel. Összességében megállapította, hogy az intézmény az idősek otthona szolgáltatás tekintetében magas színvonalú szakmai tevékenységet végez, az intézmény vezetése és a dolgozók a jogszabályok előírásait szem előtt tartva, az ellátottak érdekeinek figyelembevételével, lelkiismeretesen végzik tevékenységüket. Az otthonlakók részére koruknak, egészségi és mentális állapotuknak megfelelő fizikai és egészségügyi ellátást biztosítanak. Az ellenőrzés során feltárt kisebb hiányosságok tekintetében a Gyámügyi Osztály külön döntésben határozott a fenntartói és az intézményi kötelezettségekről, melyek teljesítéséről, valamint a jövőben tervezett intézkedésekről – a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/200. (I.7.) SzCsM rendeletben előírt feltételeknek történő megfelelés érdekében a szükséges átalakítások, korszerűsítések megvalósításának megtett és szándékozott lépéseiről – a fenntartó 2021. áprilisban levélben tájékoztatta a hatóságot. A Kormányhivatal a panaszbeadvány okán tett megkeresésemre adott válaszában kiemelte, hogy a 2020. évi ellenőrzése alkalmával az időotthon 2018. december 18. napján kelt, a Fővárosi Közgyűlés Emberi Erőforrások és Nemzetközi Kapcsolatok Bizottsága 7/2019. (I. 17.) számú határozatával jóváhagyott és 2019. 02. 01. napjától hatályos Házirendje került vizsgálatra, amely a kifogásolt 5.000 Ft-os pénztartalék képzésének szabályozását nem tartalmazta.

A szolgáltatói nyilvántartásba határozatlan idejű bejegyzéssel rendelkező, ápolást, gondozást nyújtó intézmény ellátási területe Budapest főváros közigazgatási területe. A Kormányhivatal tájékoztatása szerint a soron kívüli ellenőrzés időpontjában az engedélyezett 140 férőhelyből a betöltött férőhelyek száma 110 volt. A lakók között jelentős számban vannak demens ellátást igénylő ellátottak. A panaszbeadványban kifogásolt körülmények tekintetében a Kormányhivatal és a vizsgálatba – a hatóság által – bevont szervek (fenntartó, területileg illetékes ellátottjogi képviselő) az alábbi megállapításokat tették.

Az intézmény – 2020. augusztus 31-én kelt, az Érdekképviselési Fórum által ugyanezen dátummal elfogadásra javasolt és a fenntartó 75/2020. (10.27.) számú határozatával jóváhagyott –, 2020. novembertől hatályos házirendje tartalmazza többek között az érték- és

¹ Különösen a „főnövér” részéről érkező méltatlan beszédmódot kifogásolta a beadványozó (id: „úgy beszélnek velünk, mint a kutyákkal”).

vagyonmegőrzésre, pénzkezelésre, az ellátottak jogaira, az ellátottjogi képviselő tevékenységére, az érdekképviselői fórum működésére és választására, a korlátozó intézkedések eljárásrendjére, az intézményből való eltávozás és visszatérés rendjére, a lakók és dolgozók kapcsolatára vonatkozó szabályokat.

A dokumentum VII. fejezet 4.4. pontja előírja, hogy a „zsebpénztárban a lakó részére legalább 5.000 forint összeg kerül elkülönítésre, amely előre nem látható, halaszthatatlan költség fedezésére szolgálhat”. A lakó, illetve törvényes képviselője a felvételkor írásban nyilatkozik pénze kezelésének módjáról. Az ellátottaknak joguk van értéktárgyaikat és pénzüket maguknál tartani, azonban többségük írásbeli meghatalmazást ad az idősothton pénztáros munkakört betöltő munkatársa részére pénzének intézményi kezelésére. (Több esetben a hozzátartozó, illetve a törvényes képviselő kezeli a gondozott pénzét teljes egészében vagy részben, ez utóbbi esetben bizonyos összeg a lakónál, illetőleg a pénztárban van elhelyezve.) A megbízás keretében a pénztáros jogosult az ellátott pénzét átvenni, majd azt a „lakópénztár”-ban kezelni. Készpénz lakónként csak a Pénzkezelési szabályzatban rögzített mértékig (50.000 Ft) tartható a házipénztárban, ezt meghaladó esetben a lakó nevére szóló takarékszámlabetéten vagy folyószámlán történik az elhelyezés. Az ellátott – intézmény által kezelt – pénzből levonásra és az idősothton számlájára befizetésre kerül a személyi térítési díj, a fennmaradó rész a „lakópénztárban” marad, melynek összege minden esetben tartalmazza az Szt.-ben előírt költőpénzt, továbbá ezen felül – a hatályos Házirend szerint – 5000 Ft „biztonsági tartalék”-ként kerül folyamatosan megőrzésre, elkülönítésre. A pénztáros feladata figyelemmel kíséreni, hogy az ellátott lakópénztárban elhelyezett pénze 5.000 Ft alá ne csökkenjen, azonban ha valamilyen szükséges kiadás miatt részben vagy egészben fogy a meghatározott összeg, a befolyó jövedelemből ismételtelen elkülönítésre kerül. Előfordul, hogy a jelzett érték nem áll egyből rendelkezésre, ilyenkor az ellátott bevételeinek függvényében több hónap alatt gyűlik össze a „kötelező tartalék”. A fenntartó tájékoztatása szerint a gyakorlatban a lakó a nevéen nyilvántartott egyenlegről bármikor kivehet pénzt saját kérésére s abból szabadon vásárolhat. Az egészségi állapotuk miatt nem önállóan vásárló lakók esetében a vásárlási igényeket a szociális és mentálhigiénés csoport munkatársai gyűjtik össze és a beszerzett, név szerint összekészített áruk átvételét a lakó aláírásával igazolja, a számla pedig a „zsebpénztárba” kerül. A pénztáros a lakó, illetve a törvényes képviselő felé évente egyszer elszámol, de bármikor kérhető tőle tájékoztatás.

A fenntartó a pénztartalék képzésének indokolásként előadta, hogy a rendelkezés bevezetése a korábbi tapasztalatok alapján történt, mivel számtalanszor adódott olyan helyzet, hogy az ellátottnak nem volt fedezete egy szükséges váratlan kiadásra, ugyanakkor a teljes körű ellátáson felüli egyéni célú költségek fizetése (például eltört szemüveg javítása, elemcsere hallókészülékben, hozzátartozó temetésén való részvételhez utazási költség) pedig nem lehetséges az intézményi költségvetés részét képező pénzüsszegebről.

Az ellátottjogi képviselő a biztonsági tartalék képzésével kapcsolatban leírta, hogy az 5.000 Ft egyszeri elkülönített összeg, mellyel az intézményben egy fő ellátott kivételével mindenki rendelkezik. Tudomása szerint a 2020. novembertől hatályos Házirend vonatkozó rendelkezéséről az ellátottak szóban kaptak tájékoztatást, továbbá a módosított dokumentum kifüggesztésre került az intézmény épületrészeiben (Nagykastély, Kiskastély, Pavilon). A Kormányhivatal részére nyújtott beszámolója alapján az ellátottjogi képviselőhöz nem érkezett olyan panasz, amelyben bárki sérelmezte volna az összeg elkülönítését.

A panasszal érintett körülmények vizsgálata során a felmerült kérdéseket érintően a hatóság interjú készített 10-10 fő ellátottal és dolgozóval. A pénzkezeléshez kapcsolódóan a lakók többsége úgy nyilatkozott – köztük, akik saját maguk kezelik pénzüket vagy hozzátartozóik – hogy a személyi térítési díjon kívül pénzüsszeg levonásáról vagy befizetéséről nincs tudomásuk. Az ellátottak pénzkezelésével kapcsolatban a dolgozók nagy része kijelentette, hogy arra nincs rálátása. Mindössze ketten bírtak tudomással a panaszbeadványban

kifogásolt 5.000 Ft-os pénzösszeg tartalékolásáról, amellyel kapcsolatban elmondták, hogy biztonsági keretként szolgál. Egyikőjük nyilatkozata szerint a lakó nevének kerül nyilvántartásba vételre, illetve elhelyezésre, a másik nyilatkozat szerint a jelzett pénzösszeg elkülönítetten kerül a pénztárban elhelyezésre és a lakó pénzeszközébe, egyenlegébe tartozik.

A bentlakásos intézmény ellátottjainak pénzkezelésére a Szakmai Program, továbbá a Pénzkezelési Szabályzat is tartalmaz előírásokat. A Kormányhivatal ugyanakkor megállapította, hogy a Házirendben, illetve egyéb dokumentumokban az 5000 Ft összegű pénz elkülönítésére, felhasználására a Házirend VII. fejezete 4.4. pontjának idézett rendelkezésén felül egyéb szabályozás nem található. A hatóság álláspontja szerint a jelzett pénzösszeg biztonsági tartalék céljára történő elhelyezéséről szóló rendelkezés nem megfelelő, illetve hiányos.

Az Házirend XV. fejezete tartalmazza az idősotthonból való eltávozás és visszatérés rendjét. Eszerint valamennyi lakó – egészségi állapota függvényében – a portaszolgálat működése idején (05:00-20:00 óra között) szabadon elhagyhatja a székhely intézmény területét. A Kormányhivatal tájékoztatása alapján, járványhelyzet idején az intézményelhagyás, továbbá a látogatás korlátozása, tiltása vagy engedélyezése tekintetében az országos tisztifőorvos rendelkezésének figyelembevételével történt a helyi szabályozás, illetve az aktuális eljárásrend kialakítása. Az intézményi előírásnak megfelelően a gondozottak (törvényes képviselőjük) ellátotti jogviszonyuk létesítésekor írásban nyilatkoznak arról, hogy személyes okmányait (közte: személyazonosító igazolvány, lakcímet igazoló hatósági igazolvány, védettségi igazolvány) milyen formában, hol szeretnék tárolni. A dokumentumok intézményben való felelős őrzése átvételi elismervény alapján, kérésre történik, zárt szekrényben és külön borítékokban elhelyezve. Azon esetekben, amikor az ellátott/törvényes képviselője nem kéri az okmányok őrzését, azok a lakónál maradnak. A hatóság soron kívüli ellenőrzése időpontjában ez utóbbi lehetőséget mindössze 23 fő választotta. Az intézmény elhagyásakor – amennyiben az ellátott igényli, írásbeli átadás-átvétel formájában – a személyi igazolvány és a védettségi igazolvány átadásra kerül a lakó részére. (Kórházi ellátás esetén biztonsági okból a szükséges igazolványok másolatát küldi el az Otthon a beteggel.) A Kormányhivatal vizsgálata során megállapította, hogy kérésre az intézmény minden esetben kiadta, illetve kiadja az őrzésében lévő okmányokat. Ezt támasztotta alá a fenntartó és az ellátottjogi képviselő tudomása, továbbá a hatóság által megkérdezett lakók egyike sem számolt be ellenkező tapasztalatról vagy hallomásról. A kormányhivatali ellenőrzés nem igazolta a beadványban kifogásolt azon körülményt sem, mely szerint a gondozottak részéről felmerülő kérdés, probléma esetén „nem lehet szólni”, mert büntetésként intézményelhagyás megtiltására, karanténba helyezésre vagy otthonon belüli átköltöztetés (épület, szoba) alkalmazására kerül sor. A fenntartó tájékoztatásában kifejtette, hogy az intézmény elhagyása, az idősotthonba való visszatérés, a karantén elrendelése minden alkalommal az érvényes szabályozásnak megfelelően történt, indokolatlan, illetve jogalap nélküli, büntető jelleggel történő intézkedésről nem szerzett tudomást. A koronavírus járvány miatt központosan elrendelt intézmény-elhagyási tilalom idején ugyanakkor előfordult, hogy a lakók megrongálták az idősotthon kerítését és azon keresztül távoztak. Ilyen esetben visszatéréskor – az aktuális eljárásrendnek megfelelően – az érintett ellátott elkülönítésre (karanténba) került, továbbá a többi lakó egészségének védelme érdekében szükségessé vált a tesztelése. A vizsgálat szerint intézményen belüli átköltöztetésére egészségügyi állapotváltozás – az ellátott számára megfelelő épületrészbe, szobába –, valamint felújítási munkálatok miatt került sor.

Az elmúlt években az intézményvezetőhöz, a fenntartóhoz és az ellátottjogi képviselőhöz nem érkezett panasz az ellátottakkal szemben tanúsított nem megfelelő bánásmódot vagy beszédmódot illetően. A kormányhivatal soron kívüli ellenőrzése során megkérdezett lakók valamennyien úgy nyilatkoztak, hogy „a dolgozók tisztelettel beszélnek velük, kedvesek, türelmesek, segítőkészek”.

Az ellátottjogi képviselő rendszeresen tart fogadóórát az intézményben, amelyre a vírushelyzet okán elrendelt látogatási tilalom idején online módon volt lehetőség. Az ellátotti jogok érvényesülését szolgáló további fórumként lakógyűlés és érdekképviselési fórum működik az intézményben, melyek üléseiről jegyzőkönyv és jelenléti ív készül. A legutóbbi alkalmakon – a megtekintett dokumentumok tanúsága szerint – a beadványban foglaltakkal összefüggésben észrevétel, panasz nem merült fel.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat Ajbt. határozza meg. A jogszabály 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – 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.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésének *a)* pontja meghatározza a közszolgáltatást végző szerv fogalmát, eszerint ennek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – minden az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésével összhangban az ombudsmani gyakorlat egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek fogalmkörébe tartozónak tekinti a bentlakásos otthonokat, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed.

2. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosja 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”*. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során 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 mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus*

jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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*. 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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is irányadó alkotmánybírósági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény 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. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. 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 veleszületett joga van az *élethez és az emberi méltósághoz*, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Az emberi 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 is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.² A méltósághoz való jog egyik funkciója tehát az emberi életek közötti egyenlőség biztosítása: a jog előtt mindenki egyenlő, egyenlő bánásmódban részesítendő, magatartását, cselekedetét elfogultság nélkül kell megítélni és értékelni. Nem lehet senkivel szemben méltóságsértő módon eljárni, nem lehet senkivel szemben jogsértő eszközöket, intézkedéseket alkalmazni.

Az Alkotmánybíróság a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban kimondta, hogy az emberi méltósághoz való jog általános személyiségi jog, amelynek egyes fontos eleme az önrendelkezés szabadsága, az *önrendelkezéshez való jog*. Ugyanebben a határozatban hívta fel a figyelmet arra az Alkotmánybíróság, hogy az önrendelkezési jog – mint az összes ún. különös személyiségi jog – az egyén autonómiáját, az egyéni döntés szabadságát védi.

3. Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozata értelmében *a tulajdonhoz*

² Vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

való jog az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénynél fogva nem őt illetik – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával. Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványai, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkor (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat kimondta, hogy az Alkotmány a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben.

A tulajdonhoz való jog kapcsán az Alkotmánybíróság önálló, alkotmányjogi tulajdonfogalmat dolgozott ki döntéseiben [elsőként a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban], mely nem azonos teljes mértékben a magánjogi tulajdonfogalommal, helyenként szűkebb, más kérdésekben azonban tágabb annál.

Az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmével kapcsolatos határozatai körében eltérő egyfelől a tulajdon elvonása, másfelől pedig annak korlátozása tekintetében kialakult gyakorlata. [16/1991. (IV. 20.) AB határozat] A tulajdon teljes elvonására csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet, az egyéb korlátozást azonban az egyszerű közérdek is indokolhatja [64/1993. (XII. 22.) AB határozat].

A tulajdonjog tárgyát képező használat joga tipikusan olyan terület, mely csak akkor élvezi a tulajdonhoz való jog (értsd az alkotmányjogi tulajdonfogalom) védelmét, ha a korlátozás nem felel meg a szükségességi-arányossági tesztnek, vagyis ha a korlátozás nem elkerülhetetlen, ha kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan. (2299/B/1991. AB határozat)

3. Az ügy érdeme tekintetében

A Kormányhivatal a felkéresemre lefolytatott vizsgálata során az intézményi működés ellenőrzése keretében kiemelt figyelmet fordított a panaszlevélben foglalt állítások és az ellátotti jogok érvényesülésének körültekintő feltárására. A hatósági vizsgálat eredménye alapján, az 5.000 Ft összegű kötelező pénztartalék képzésén, továbbá az erre irányuló nem megfelelő, illetve hiányos intézményi szabályozáson felül *a panaszbeadvány a kifogásolt többi körülmény tekintetében nem bizonyult megalapozottnak, ezek vonatkozásában jogsértést, valamint alapvető joggal összefüggő visszásságot nem észleltem.*

Az intézmény házirendjében rögzítettek alapján az időotthoni ellátás igénybevételére irányuló megállapodás megkötésekor a lakó, illetve törvényes képviselője részére ismertetésre kerülnek az érték- és vagyonmegőrzésre, illetve a pénzkezelésre vonatkozó szabályok. Az ellátottaknak joguk van értéktárgyaikat és pénzüket maguknál tartani, azonban az otthon kizárólag az intézmény pénztárában elhelyezett pénzért és a „Gondozottak ingó tulajdonának nyilvántartásába” leadott értéktárgyakért vállal felelősséget. A letétbe adott készpénz a Pénzkezelési szabályzatban rögzített mértékig (50.000 Ft) tartható a házipénztárban, az ezt meghaladó összeg a lakó nevére nyitott takarékszámlehetéten vagy folyószámlán kerül elhelyezésre. A gondozottnak, illetve törvényes képviselőjének az intézménybe történő beköltözéskor írásban nyilatkozni kell pénze kezelésének választott módjáról. A vizsgálat megállapítása szerint az ellátottak többsége meghatalmazza az idősek otthona pénztárosát pénzének intézményi kezelésére. A megbízás keretében a pénztáros jogosult az idős emberek pénzét átvenni, majd azt elkülönítetten a „lakópénztár”-ban kezelni. A pénzkezelés során az ellátott jövedelméből levonásra kerül a bentlakásos elhelyezésért fizetendő személyi térítési

díj³, a fennmaradó pénz a „lakópénztár”-ban marad, amelynek összege tartalmazza az Szt.-ben előírt költőpénzt – ennek mértéke nem lehet kevesebb, mint a tárgyév január 1-jén érvényes öregségi nyugdíj legkisebb összegének 20%-a (5.700 Ft), ha a térítési díjat az ellátott vagyona terhére állapították meg, akkor 30%-a (8.550 Ft) – továbbá a hatályos Házirend szerint a „biztonsági tartalékként” elkülönített 5.000 Ft-ot. Az Otthon kormányhivatalnak adott tájékoztatása szerint a pénztartalék egy egyszeri elkülönített összeg, ha elfogy, vagy lecsökken, akkor kerül sor ismét tartalékképzésre a megjelölt értékben. A bentlakásos elhelyezés keretében biztosított teljes körű ellátáson felül jelentkező egyéni igények, szükségletek kielégítése érdekében a lakók – egészségi állapotuk függvényében – részint maguk intézik vásárlásaikat, ugyanakkor többségük dolgozói közreműködéssel oldja meg a megvásárolandó termékek beszerzését. A Házirend ezzel kapcsolatban úgy rendelkezik, hogy a lakó, illetve a gondnok írásbeli meghatalmazása alapján a szükségletek kielégítését szolgáló ruhaneműk, textíliák vásárlását és egyéb beszerzéseket az arra feljogosított munkavállalók végezhetik. A megvásárolt, név szerint összekészített áruk átvételét a lakó aláírásával igazolja, a számla pedig a „zsebpénztárba” kerül. A pénztáros munkatárs a lakó, illetve a törvényes képviselő felé évente egyszer elszámol, de igény szerint bármikor kérhető tőle tájékoztatás. Azon megkérdezett lakók, akiknek az intézmény kezeli, vagy részben kezeli a jövedelmét, úgy nyilatkoztak, hogy jelzett igényeik alapján akadály nélkül vehetnek fel pénzt a meglévő egyenlegük terhére és kezdeményezésükre bármikor kapnak tájékoztatást a rendelkezésükre álló keretről. Az ellátottak többségének nincs tudomása arról, hogy – azok közül, akik saját maguk kezelik pénzüket vagy hozzátartozóik – a térítési díjon felül meghatározott célból további pénzösszeget kellene befizetni, illetve – akiknek az Otthon kezeli a pénzét – a kötelező tartalékképzést szolgáló pénzelkülönítésről. Ugyanígy a dolgozók közül is kevesen rendelkeznek ismerettel az érintett szabályozásról, annak gyakorlatáról.

A panaszbeadványban foglaltak, valamint az intézmény működési feltételeinek, továbbá az ellátotti jogok érvényesülésének vizsgálata céljából a Vas Megyei Kormányhivatal soron kívül lefolytatott ellenőrzése során feltárta, hogy a kifogásolt, „biztonsági tartalék” céljából elkülönített 5.000 Ft értékű pénzösszeg „zsebpénztárban” történő elhelyezésének szabályozása a jelenleg hatályos Házirendben foglaltak szerint *aggályos*. A dokumentum VII. fejezete 4.4. pontjában rögzített rendelkezésén felül – miszerint a „zsebpénztárban a lakó részére legalább 5.000 forint összeg kerül elkülönítésre, amely előre nem látható, halaszthatatlan költség fedezésére szolgálhat” – az *elkülönített pénzösszeg tartalékolására, kezelésére, felhasználására nincs egyéb szabályozás*. Megállapításában a Kormányhivatal szükségesnek tartja az ellátott, illetve törvényes képviselője írásbeli hozzájáruló nyilatkozatának beszerzését a meghatározott pénzösszeg „lakópénztár”-ban („zsebpénztárban”) „tartalék”-ként történő elhelyezéséhez, valamint a szabályozás következőkkel történő kiegészítését: a tartalékösszeg elkülönítésére mikor, milyen formában kerülhet sor, a felhasználás milyen formában és mire történhet, valamint felhasználás esetén az ellátott írásbeli hozzájárulásának beszerzése. Mindehhez kapcsolódóan hangsúlyozva, hogy az Szt.-ben meghatározott költőpénz összegét minden ellátott esetében biztosítani kell az intézménynek, továbbá hogy a megalkotott szabályozás ellátotti érdeket nem sérthet.

Az Szt. 94/E. § (4) bekezdése rögzíti, hogy 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. Az ellátott tulajdonjogának korlátozásával kapcsolatban ugyanezen § (6) bekezdése alapján *az intézmény nem korlátozhatja az ellátottat a személyes tulajdonát képező tárgyai, illetve mindennapi használati tárgyai használatában (...)*.

³ Az Szt. 117. § (2) b) pontja alapján a személyi térítési díj meghatározása során meg kell állapítani az ellátást igénylőre vonatkozó jövedelemhányadot, ami nem haladhatja meg az ellátott havi jövedelmének a 80 %-át.

Az SzCsM rendelet 61. §-ának rendelkezése alapján a bentlakásos intézményben az ellátott személy készpénzének kezelése saját vagy törvényes képviselőjének írásbeli nyilatkozata szerint személyes nyilvántartású letét formájában is történhet. A letétben elhelyezett készpénz elsősorban a személyes szükségletek kielégítését szolgálja. A személyes szükséglet körébe tartozik különösen az intézményi ellátást meghaladó mennyiségű vagy minőségű ételmezés, ruházat, valamint textília. A felsoroltakon kívül személyes szükségletek kielégítését szolgálja még a személyes használati tárgy (pl. televízió, magnetofon, rádió, hűtőszekrény) és szolgáltatás (pl. fodrász, kirándulás, kulturális program) is. A készpénz kezeléséről, a kezelésre jogosult személyekről, valamint a pénz felhasználásának és elszámolásának módjáról a pénzkezelési szabályzatban kell rendelkezni.

Az előzőekben hivatkozott jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően, az ellátott, vagy a törvényes képviselője kérése alapján a tulajdonát képező, intézményi letétben elhelyezett pénzeszközt ki kell részére adni. Az intézmény egyoldalú döntéssel nem rendelkezhet a gondozott tulajdonát képező, szükségleteinek kielégítését szolgáló pénz kötelező tartalékolásáról. Az ellátottak pénzkezelésére vonatkozó, jogi előírásoknak megfelelő intézményi szabályozás megléte és alkalmazása garanciális elem az egyébként is kiszolgáltatott helyzetben lévő, idős koruk vagy fizikai-mentális állapotuknál fogva gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező gondozottak ellátotti jogainak érvényesülése szempontjából. A fentiekben részletezett tulajdoni javakkal, egyéni szükségletek kielégítését szolgáló költőpénzzel történő ellátotti (ön)rendelkezés, továbbá az ellátotti pénzkezelésre vonatkozó előírások betartásának pedig elengedhetetlen feltétele a folyamatos és pontos tájékoztatás.

A fentiekből következően megállapítom, hogy a Fővárosi Önkormányzat Szombathelyi Idősek Otthona Házirendjének a legalább 5.000 Ft értékű pénzüsszeg kötelező tartalékolására vonatkozó rendelkezése a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az ellátottak tulajdonhoz való jogával összefüggésben visszásságot okoz.

Intézkedéseim

A feltárt alapjogi visszásság orvoslása, valamint jövőbeli megelőzése érdekében

- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem Budapest Főváros Önkormányzatát, mint az Otthon fenntartóját, hogy vizsgálja felül az intézmény Házirendjének, valamint az érték- és vagyonmegőrzésre, a pénzkezelésre irányuló további szabályozás (Pénzkezelési szabályzat, Szakmai program) ellátotti pénzkezelésre vonatkozó rendelkezéseit és tegyen lépéseket a szükséges módosítások tekintetében;
- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az Otthon intézményvezetőjét, hogy a jelentésben foglaltak figyelembevételével vizsgálja felül és a felülvizsgálat eredménye alapján módosítsa, illetve egészítse ki az ellátottak pénzkezelésére vonatkozó intézményi dokumentumok rendelkezéseit;
- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a Vas Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját, hogy a jövőben is kísérelje figyelemmel és segítse az intézmény jogszabályoknak megfelelő működését, ennek érdekében tegye meg az esetlegesen szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos