

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-285/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Csikós Tímea  
dr. Kiss Bernadett  
dr. Seres Péter  
dr. Zséger Barbara

**Az eljárás megindulása**

A jelentés kiindulópontjaként fontos rögzíteni, hogy a hideg időjárás, a téli krízisidőszak kihívásai minden évben fokozott figyelmet követelnek meg a hajléktalan-ellátórendszer dolgozóitól, fenntartóitól, és az erre irányuló tevékenységet monitorozó jogvédőktől egyaránt a hajléktalanok élete, egészsége és testi épsége védelmében. Ezúttal negyedik alkalommal folytattuk azt az ombudsmani átfogó vizsgálatot, amelyet – vélhetően – valamennyi érintett számára hasznos és jelentős tapasztalat-szerzéssel, megállapítások megfogalmazásával zártunk.

Jelen vizsgálat előzményei között érdemes kiemelni a 2011-ben kiadott – nem krízis időszaki – jelentést, amely az „aluljáró-tisztogatással” kapcsolatosan tárt fel problémákat. A 2012-es téli utóvizsgálat során már a túlélő pontok megszüntetését, ugyanakkor új szálláshelyek megnyitását, a férőhelyszámok növelését tapasztalta a biztos. 2013-ban a helyzet alapvető változatlansága mellett, romló és javuló tendenciákat, figyelemre méltó szempontokat emelt ki a monitoring-jelentés. A 2014-es ombudsmani krízisjelentés pedig a nyilvántartási rendszer működésében és az egyes ellátás-típusok működtetésének jogszabályi és finanszírozási környezetében tapasztalható, korábban is jelzett bizonytalanságokra hívta fel a figyelmet.<sup>1</sup> Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdés d) pontja értelmében az ombudsman tevékenysége során – különösen hivatalból indított vizsgálatok lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett csoportok, ezen belül a hajléktalan személyek jogainak védelmére. A fentiekre, valamint problémakör állandó, egyre fokozottabb aktualitására figyelemmel az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján – a korábbi ombudsmani vizsgálat eredményeinek utánkötése céljából is – hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam a 2015. évi téli krízisidőszakban a hajléktalanok ellátásával és helyzetével kapcsolatban. A korábbi jelentések során alkalmazott vizsgálati módszereket megtartva, ennek keretében – különös figyelemmel a Magyar Szociális Fórum által közzétett, több tucat ember életét követelő friss fagyhalálozási adatokra<sup>2</sup> is, aluljárókat, pályaudvarokat és a jelentősebb - krízis-ellátást is nyújtó hajléktalanszállásokat keresték fel munkatársaim. A jellemző terephelyszínek felkeresésére azért volt szükség, hogy a tavalyi jelentés óta eltelt időszak változásait, a jelenlegi helyzet problémáit áttekinthessem.

Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a helyszíni szemlék mellett írásos, illetve szóbeli tájékoztatást kértem a (fővárosban) utcai szociális szolgáltatást, illetve krízisidőszaki többlétszolgáltatást nyújtó jelentősebb intézmények, illetve ellátó-helyek (így a Menhely Alapítvány, Magyar Máltai Szeretetszolgálat, Oltalom Karitatív Egyesület, Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei) vezetőitől, illetve munkatársaiktól. Megkeresés formában tájékoztatást kértem továbbá a Hajléktalanokért Közalapítvány igazgatójától, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) főigazgatójától, Budapest Főváros Főpolgármesterétől és a Budapest Főváros Kormányhivatal vezetőjétől.

<sup>1</sup> Lásd az AJB-367/2011., az AJB-1834/2012., az AJB-646/2013. és az AJB-518/2014. számú jelentéseket.

<sup>2</sup> Lásd: [http://www.mszfzk.hu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=813:december-vegeig-45-en-szenvedtek-fagyhalalt&catid=2:magyar](http://www.mszfzk.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=813:december-vegeig-45-en-szenvedtek-fagyhalalt&catid=2:magyar)

Figyelmet fordítottam emellett vizsgálatom során arra is, hogy a közterületi életvitelszerű lét és az ahhoz kapcsolódó magatartások szankcionálásának jogi helyzete hogyan alakult.

2015-ben innovatív módszertani újításként a korábbi évekhez mérten még inkább gyakorlatias megközelítésű, azaz erőteljesebben „tereptapasztalatokra” alapozott vizsgálatot folytattak le munkatársaim, amely a következő négy kulcselemre fókuszált:

1. utcai szociális szolgáltatást nyújtó ellátók gyakorlati tapasztalataira (éjszakai műszakok, interjúk, esettanulmányok, erősségek és problémák megfogalmazása);
2. egyes (szociális és/vagy egészségügyi) ellátók együttműködésére, különös tekintettel a 24 órás, hajléktalanokat (is) ellátó egészségügyi centrumok és az utcai szolgáltatók kapcsolatára, s ennek következményeire, valamint az OMSZ hajléktalanokkal, utcai szociális szolgáltatásokkal kapcsolatos gyakorlatára;
3. a KENYSZI (TEVADMIN) nyilvántartási rendszer működésében tapasztalt korábbi ellentmondások, problémák aktuális helyzetére, valamint az ellátások finanszírozási következményeinek kérdéskörére;
4. a fővárosi lakosság mindennapjaiban is érzékelhető helyzetre, a hajléktalan emberek közterületi jelenlétének változatlanlansága, intenzitására, ezzel összefüggésben a budaörsi előállító-helyiség aktuális státuszára, működési gyakorlatára.

### **Az érintett alkotmányos jogok**

- 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, az állam objektív életvédelmi kötelezettsége (Alaptörvény II. cikk: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”*);
- a szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: *„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”*).
- az emberhez méltó lakhatás biztosításával kapcsolatos állami kötelezettség (Alaptörvény XXII. cikk (1) és (2) bekezdés: *„Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.”*

### **A megállapított tényállás**

Az elmúlt évek krízisidőszaki vizsgálataim során szerzett tapasztalatokat, és az ezeket összegző jelentésekben megfogalmazott megállapításokat szem előtt tartva, az idei vizsgálatom során, írásban és szóban egyaránt a következő alapkérdések nyomán dolgoztak munkatársaim:

- Léteznek-e kifejezetten a krízisidőszak idejére, ahhoz kapcsolódóan kiírt, meghirdetett pályázatok, amelyekben elsődlegesen az utcai fagyhalál-esetek megelőzését célzó programok megvalósítására, a felmerülő többletköltségek finanszírozására nyerhetnek támogatást az ellátó-intézmények? Ha ilyen nincs, milyen más, alternatív, (kiegészítő) finanszírozási forrásokat vehetnek igénybe az ellátó-intézmények?

- A 2014-2015-ös krízisidőszakban mekkora keretösszegeből gazdálkodik a (fővárosi) hajléktalan-ellátás intézményrendszere, illetve ezen belül külön az utcai szociális szolgálatok?
- Érkezett-e az idei szezonban jelzés (ügyfélpanasz, ellátó intézmények, civil szervezetek jelzése) a KENYSZI működésével kapcsolatos nehézségek tárgykörében? Ha igen, milyen intézkedéseket tettek, terveznek tenni a jelzett problémák megoldása érdekében?
- A bevezetését indokolttá tévő szándék szerint milyen irányú, mértékű és mikor realizálódó változásokat eredményezhet a KENYSZI az ellátórendszer finanszírozási hátterében? Igazolják-e a már meglévő tapasztalatok ezeket a várakozásokat?
- Léteznek-e az egyes ellátástípusokat nyújtó különböző szolgáltatók (szociális, egészségügyi ellátók, mentőszolgálatok, illetve utcai szociális szolgálatok, egészségügyi centrumok) tevékenységének összehangolását, szükséges együttműködésük gördülékenyebbé tételét elősegítő egységes eljárási, intézkedési iránymutatások, protokollok, megállapodások?

## **1. A helyszíni vizsgálatok, terepszemlék, gyakorlati tevékenységek tapasztalatai**

### ***1.1. Intézménylátogatás a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Feszty Árpád utcai átmeneti szállóján és a régióközpontban***

Munkatársaim telefonon előre egyeztetett látogatást tettek a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Gondviselés Háza Átmeneti Szállóján (Budapest Feszty Á. u. 6-8.) ahol annak vezetője nyújtott tájékoztatást az intézmény működéséről és az ezzel összefüggő tapasztalatairól, az általuk kialakított jó gyakorlatokról.

Az intézményvezető elmondta, hogy a gyakorlatilag lábadozóként funkcionáló intézmény működési gyakorlata alapvetően változatlan az elmúlt években, vagyis az átmeneti szálló státusz elnyerése óta (2011. május 10. napjától) teljes kihasználtsággal működnek. A 40 fős, részben stabil, részben fluktuálódó ügyfélkörükre jellemző, hogy egyre több a krónikus betegséggel és daganatos betegséggel élők aránya és a lakók között nő (jelenleg 6 fő) a mozgáskorlátozottak számára, több a járókerettel, kerekesszékekkel, illetve elektromos mopeddel közlekedő ellátottjuk. Budapesten, egyedülálló módon a lábadozó épülete teljes egészében akadálymentes és tömegközlekedéssel is könnyen megközelíthető, így az intézmény kielégítő elhelyezési lehetőséget tud nyújtani a segédeszközzel mozgó hajléktalan férfiak számára is. A szálló lényeges sajátosságának tekinthető, hogy szolgáltatási köreit tekintve sokkal teljesebb, holisztikusabb ellátást nyújt az ellátottak számára, mint amelyre egy átmeneti szálló rendeltetik. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy olyan ügyfelek biztonságos ellátását is meg tudják oldani, akik egészségügyi problémákkal rendelkeznek, utcára és fapados éjjeli menedékhelyre nem bocsáthatók, mivel viszonylag hosszabb rehabilitációra szorulnak.

Az intézmény több olyan, törvényi előírás szerint nem kötelező tevékenységet is folytat, amely a szakmában egyedivé teszi a lábadozót, így például a 40 lakó – akiket 3-6 ágyas szobákban helyeznek el, az előírt minimum 4 nm személyes mozgásteret mindegyikük számára biztosítva – igény szerint kérheti a szociális munkások segítségét a mosási, szárítási teendőkben. A szállón lehetőségük nyílik vendégek fogadására, a napi háromszori étkezéssel felüli, vagy azt kiegészítendő, ételmelegítésre, pihenésként mini könyvtárat és tévésobát, valamint internet hozzáféréssel rendelkező számítógépeket vehetnek igénybe. Az intézmény munkatársai törekednek arra, hogy rendszeresen kulturális programokat szervezzenek a lakók számára, így például a Medve Színpad társulata visszatérő vendége a lábadozó közönségének és meghitt, színvonalas karácsonyi műsorral is készülnek minden évben.

Az ellátotti kör speciális igényeire tekintettel a szálló minden lakója számára biztosítják a szakszerű gyógyszerelést, a szükséges iratok pótlását és a teljes körű szociális ügyintézés (iratpótlás, jövedelem ügyintézés, állampolgársági ügyekben segítség nyújtása),

valamint az egészségügyi alapellátások (gyógyszerosztás, asszisztencia, időpont egyeztetés egészségügyi intézményekkel és betegszállítást megszervezése) mellett heti rendszerességgel háziorvosi és belgyógyász szakorvosi jelenlét is biztosított. A lakók felépülését a fentiekén túl rendszeres, szakszerű gyógytorna és aktív mentálhigiénés gondozás segíti, amely keretében igény szerint van lehetőség hetente több alkalommal egyéni segítő beszélgetés kérésére.

Az intézményvezető az ellátórendszer egyes intézményei és a finanszírozók, a támogatást szétosztók közötti súlyosodó információáramlási nehézségekre utalva problémaként jelölte meg a lábadozó, mint szakosított ellátási forma jogszabályi környezetének kidolgozatlanágát, és a lábadozók számára a fentiekből fakadó működési nehézségeket, amelyek áthidalására sikeres intézkedéseket tesznek az intézményen belül. Kifejtette, hogy szociális intézményként egészségügyi ellátást is nyújtanak, azonban ehhez a rendelkezésükre álló anyagi források előrelátó kezelésére van szükség, mivel a működési költségeik 40%-át fedezi az állami normatíva, amely még az egyházi kiegészítéssel és a térítési díj-bevétellel együtt is csak 75%-ban biztosított stabilan.

Ezért 2014 óta intézményi térítési díjat szednek az ennek megfizetésére képes, jövedelemmel rendelkező ügyfeleiktől – a jövedelem nélküli lakókra értelemszerűen nem vonatkozik ez a rendelkezés.

Kiemelte, hogy holisztikus szemlélettel állnak hozzá mind a szociális ellátások általános, mind az intézmény-működtetés konkrét feladatainak teljesítéséhez, s tapasztalatai szerint „beérik” a rendszerbe fektetett áldozatos munka. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a tavalyi évben 198 esetben kértek segítséget a lakók valamely ügyintézésben, így a jövedelemmel kapcsolatos, vagy egészségügyi ellátást érintő hivatalos ügyintézés teszi ki a lábadozóban folyó adminisztratív munka egy részét.

A fenti ügyintézési típusok megoszlását az alábbi táblázat szemlélteti a 2014-es intézményi statisztikai adatok alapján:

Jövedelem/nyugdíj, járadék (hány esetben)	<b>6</b>
Jövedelem/aktív korúak jövedelempótló támogatása	<b>19</b>
Jövedelem/Átmeneti segély/önkormányzati segély	<b>31</b>
OEP jogviszonyrendezés	<b>21</b>
Állampolgársági ügyintézés	<b>3</b>
Családdal/pártfogóval való kapcsolattartás	<b>18</b>
Temetési ügyintézés	<b>4</b>
Kapcsolattartás egyéb szociális szervezetekkel	<b>13</b>
Iratpótlás	<b>25</b>
Közgyógyellátás	<b>30</b>
MÁK	<b>2</b>
FECS (Felvételt előkészítő Team)	<b>7</b>
Egyéb	<b>19</b>
	<b>198</b>

Az intézményvezető adatai szerint az elmúlt három évben 25%-al nőtt a lábadozón ellátott emberek száma. A lakók elsősorban rossz általános egészségi állapotú férfiak, egyszerre akár több krónikus betegségben is szenvednek, az ügyfelek többsége az utcai gondozó szolgálatok segítségével kerül az intézmény látókörébe, akik a beteget először a Batthyány téri 24 órás egészségügyi centrumba szállítják, majd az orvos mérlegeli az állapotuk súlyosságát és szükség esetén beutalja a lábadozóra. Az ellátottak átlagos életkora 54 év. A lábadozó, mint speciális ellátási forma fontosságát jelzi, hogy vannak az intézményben olyan, szinte a nyitástól bent lakó ügyfelek, akik továbbléptetése az állapotuk, valamint szociális és egészségügyi gondozási szükségletük miatt nem megoldható.

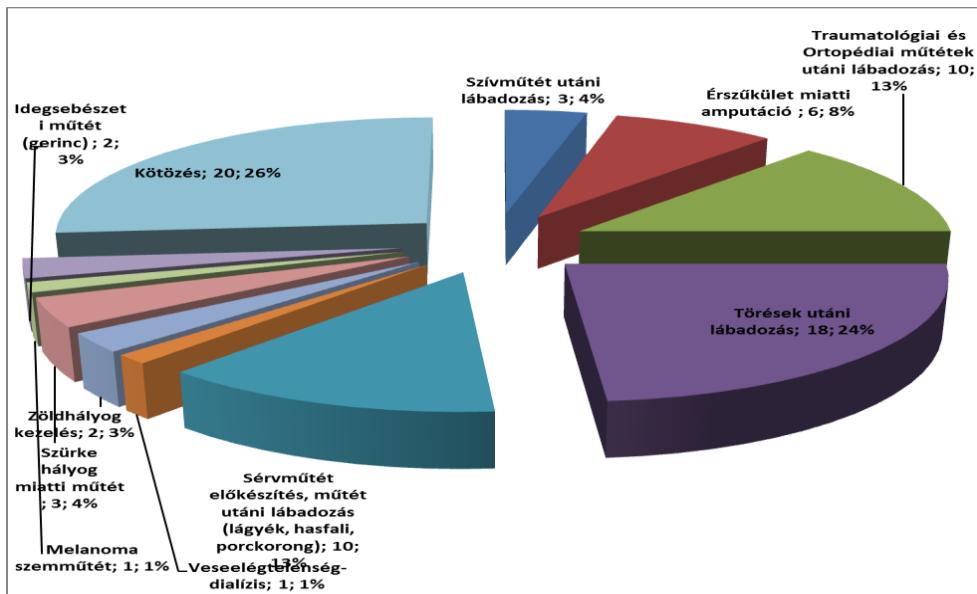
A lakók egészségi állapotát az alábbi adatok szemléltetik:

<b>Betegek száma</b>	<b>132</b>
<b>Háziorvosi rendelésen megjelentek száma</b>	<b>633</b>
<b>Belgyógyászati szakrendelésen megjelentek száma</b>	<b>86</b>
<b>Beutalók száma</b>	<b>251</b>
<b>Előjegyzés (időpont) kérések szakrendelésekre</b>	<b>285</b>
<b>Diagnózisok száma</b>	<b>356</b>
<b>Lábadozás alatti beavatkozások száma</b>	<b>76</b>
<b>Szállítások száma</b>	<b>159</b>

A speciális ellátást igénylő kórképek közül az emésztőrendszeri, neurológiai, pszichiátriai és onkológiai megbetegedések előfordulási aránya igen magas, ezen belül is kiemelkedő az alkoholfüggőséggel és az emésztőrendszeri daganatos folyamatokkal kapcsolatos megbetegedések száma.

<b>Pszichiátriai megbetegedések</b>	
<b>Depresszió</b>	<b>15</b>
<b>Alkohol okozta dependencia</b>	<b>10</b>
<b>Chr alkoholizmus</b>	<b>18</b>
<b>Mentális és viselkedés zavar</b>	<b>10</b>
<b>Dementia</b>	<b>5</b>
	<b>58</b>
<b>Daganatos megbetegedések</b>	
<b>Tüdő tumor</b>	<b>4</b>
<b>Száj és gége tumor</b>	<b>4</b>
<b>Nyaki nyirokcsomó tumor</b>	<b>1</b>
<b>Hashártya tumor</b>	<b>1</b>
<b>Húgyhólyag tumor</b>	<b>2</b>
<b>Heretumor</b>	<b>1</b>
	<b>13</b>

A lábadozó, mint intézmény rehabilitációban betöltött szerepének fontosságát az alábbi adatok szemléltetik a Feszty Á. utcai átmeneti szálló lakói esetében.



A foglalkoztatottak létszámával kapcsolatban az intézményvezető elmondta, hogy 8 teljes státuszú álláshelyet betöltve 11 fő dolgozik az intézményben: 3 szociális munkás, 3 szociális gondozó-ápoló, 1 fő szociális asszisztens (éjszakai ügyeletes), 1 takarító, 1 intézményvezető és 2 fő közfoglalkoztatott. Emellett önkéntesek és gyakornokok is segítik az intézmény mindennapjait. Örömmel említette, hogy jelenleg is van olyan munkatársuk, aki korábban ügyfelük volt, hozzátette továbbá, hogy a napi rutinfeladatok mellett nagyon kevés a rendelkezésükre álló teljes státusz, ugyanakkor a kollégák között jól működik a csapatmunka, a lakók személyre szabott gondozást kapnak, minden lakó mellé személyes gondozást végző szociális munkást rendelnek, valamint a kollégák rendszeresen, teamen referálnak egymásnak a tapasztalataikról. Az intézményvezető a fentiekben túl azt is hangsúlyozta, hogy a közfoglalkoztatással kapcsolatos pozitív tapasztalataikat támasztja alá egyik sikertörténetük, melynek „főhőse”, egy korábbi ügyfelük, aki előbb közfoglalkoztatott, majd napjainkra albérletben lakó, határozatlan idejű szerződéssel foglalkoztatott munkatárs lett. A kiugrási lehetőséget az jelentette, hogy első lépésként védett környezetben tudták foglalkoztatni, úgy, hogy közben szakképzésre is járhatott, a lakhatási helyzetének sikeres fordulata mellé pedig szociális kapcsolatai is rendeződtek.

Végül az intézményvezető a lábadozók helyzetének bizonytalanságához kapcsolódó további problémaként jelezte a szociális és egészségügyi ellátások megkülönböztetésének szükségességét és hangsúlyozta, hogy fontos lenne meghatározni az ellátórendszeren belüli kompetencia-határokat, így például azt, hogy kinek a feladata az esetleges egészségügyi szükségshelyzetek megoldása, ahogy azt is, hogy az „otthonába bocsájtva” és az „otthonában lábadozzon” kifejezések a hajléktalan-ellátás intézményrendszerében miként értelmezendők.

Kiemelte: „nem az a baj, hogy többletfeladatok vannak, de feltételrendszer is legyen hozzá”, vagyis, legyen világos, hogy kinél milyen kompetencia van, és oda kerüljön az ehhez szükséges struktúra és finanszírozás. Ezzel kapcsolatban megoldásra váró rendszerszintű problémaként jelezte azt a 2015. elejétől életbe lépett változást a TEVADMIN nyilvántartási rendszerben, miszerint a szenvedélybetegek nappali ellátása és az átmeneti szálló – mint intézmény és ellátási forma – nem finanszírozható párhuzamosan a szenvedélybetegek nappali ellátásával. Tekintettel arra, hogy a hajléktalan személyek között jelentős az addiktológiai és pszichiátriai szakellátást igénylők aránya – amint ez a fenti adatsorokból is kitűnik – a finanszírozási szabályok módosítása következtében 2015 januárjától megnehezedik ezen ellátotti kör szakszerű egészségügyi és szociális, valamint mentálhigiénés szükségleteinek kielégítése, amely helyzet az ellátó szervezetek számára további pénzügyi és munkaszervezési többletfeladatot róhat.

**1.1.2** Az ombudsmani vizsgálat során munkatársaim nemcsak intézményeket kerestek fel, hanem személyes egyeztetéseket folytattak több ellátó szervezet vezetőivel is, így például a Magyar Máltai Szeretetszolgálat (MMSz) alelnökével, és Közép-magyarországi Régiójának vezetőjével találkoztak. A megbeszélésen a vezetők tájékoztatást adtak munkatársaimnak a Tevadmin nyilvántartási rendszer, ütközéseiből eredő következményekről, főként a finanszírozási és befogadási problémákról. Ezzel összefüggésben felmerült egyrészt a finanszírozási háttér Magyar Államkincstárral történő egyeztetése, másrészt a hétvégi nyitva tartás biztosításának a szükségessége. A régióvezető arra is felhívta a figyelmet, hogy MMSz-en belül törekednek egy az ügyfelek „útjának” követhetőségét, egyéni ellátási terveik véghezvitelét, vagyis a személyes gondozást végző szociális munkás általi nyomkövetést lehetővé tevő egységes adatbázis felállítására, amelyben az egészségügyi intézményhálózaton belüli, és a TEVADMIN-ban nyilvántartott ügyfeladatokat együtt kezelnék. Ehhez kapcsolódóan felmerült, hogy megoldást jelentene, ha a nappali melegedők ellátási palettájának lenne egy előírt, következetesen alkalmazott és betartatott minimum standard-ja.

A tavaly létrehozott budaörsi szabálysértési kormányhivatali irodát érintően az MMSz vezetői elmondták, hogy miután szervezetük nem tudta vállalni az intézmény szociális ágazatba tartozó háttérének további biztosítását, a Fővárosi Közgyűlés a BMSZKI-val állapodott meg annak üzemeltetésére. A kapott információk szerint jelenleg összesen egy fő biztonsági őr, és 1 fő ügyintéző dolgozik az intézményben.

## **1.2. A vizsgálatához kapcsolódó további „tereptapasztalatok”**

**1.2.1** A vizsgálat keretében tapasztalat- és információszerzés, az aktuális, tényleges helyzet gyakorlati megismerése céljából munkatársaim több alkalommal jártak közlekedési csomópontoknál, frekvenciált aluljárókban, közterületeken, elsődlegesen a korábbi krízisvizsgálatok során is megfigyelt helyszíneken.

A *Nyugati pályaudvari* aluljáróban a délelőtt csupán vándorló fedél nélküliek jelenléte volt jellemző, járőr-szolgálatot teljesítő rendőrök hangsúlyosan nem jelentek meg, a közterület-felügyelet nagy létszámmal képviseltette magát, azonban elsősorban a közlekedési vállalat dolgozóinak munkáját kívánták segíteni.

A Keleti pályaudvar felújított aluljárójában aktív rendőri intézkedés nem tapasztalható, egy-két hajléktalan a melegebb elválasztó falak mellett kialakított magának pihenőhelyet, de a vizsgálat időpontjában nem tartózkodtak ott. Az egykori kör alakú aluljáró és tér különböző pontjain közterület-felügyelők figyelték a helyszínt.

A *Blaža Lujza téri* aluljáróban 2 kisebb, hajléktalanokból álló csoport tartózkodott. A közelben tartózkodó közterület-felügyelők nem vették észre őket. Az egyik lejárati lépcsőn egy fedél nélküli személy igyekezett összeszedni a holmiját, őt a környezetét jellemző elhanyagoltság és az aluljáró takarítása miatt ébresztették fel a közterület-felügyelők, de a személy távozásának további „ellenőrzését” rábízták a takarítást végző női dolgozóra.

Az *Astoria aluljáróban* hajléktalanok nyomát nem láttuk, csupán egy-két guberáló személy jelent meg, de láthatóan nem a huzamosabb ott tartózkodás céljából.

A *Deák téri aluljárókban* is csak kéregetők tartózkodtak az adott időpontban, a közterület-felügyelet munkatársai itt is nagyobb számban voltak jelen, elsősorban azonban az Bkv. ellenőreinek munkáját segítették.

A *Kálvin téri aluljáró* metró-lejáróhoz közelebb eső részén több hajléktalan személyekből álló kisebb csoport rendezkedett be huzamosabb időre. A közelben tartózkodó közterület-felügyelők azonban itt sem avatkoztak be.

A *Ferenciek terén* a felújított aluljáróban az építészeti megoldás következtében kialakult oszlopok közötti „pihenő” mindegyike (összesen 4 db) hajléktalanok által elfoglalt pihenőhellyé vált.

Rajtuk kívül a telefonfülkében is aludt egy hajléktalan ember, a közterület-felügyelők azonban ezen a helyszínen is csak a közlekedési dolgozók segítségével foglalkoztak, a fedél nélküliekkel szemben nem volt tapasztalható semmiféle intézkedés.

Összefoglalva a tereptapasztalatok benyomásaként rögzíthető, hogy munkatársaim ezek idején – amely megfelelt a krízis időszakra jellemző időjárás viszonyoknak – az aluljárókban tartózkodó hajléktalan személyekkel szemben sem rendőri, sem más hatósági intézkedésre nem került sor. Az elmúlt évek vizsgálatai során időnként tapasztalt „kiszorítási” kísérletet nem észleltek, a hatóság részéről jellemzően toleráns magatartást tapasztaltak.

### ***1.2.2 Utcai szolgálat***

A krízisidőszak során – az ombudsmani vizsgálat újszerű eszközeként – előzetes jóváhagyásom mellett – munkatársaim személyesen kísérték figyelemmel az utcai gondozó szolgálatok mindennapi munkáját. Ennek eredményeként több alkalommal nyertek betekintést a hajléktalan-ellátás téli időszakban kulcsfontosságú szerepet betöltő krízisautó szolgálatának munkájába, valamint a teajáraton, illetve az éjjeli krízis férőhelyeken dolgozó szakemberek mindennapjaiba is bepillanthattak.

A krízisidőszakban a MMSz krízisautójával – önkéntes segítőként – egy teljes éjszakai műszakot vizsgáltunk (egy-egy vasárnap este). A krízisautó 18:00-kor áll szolgálatba és másnap reggel nyolcig üzemel. Az autó, 18:00-02:00 között a pesti oldal kerületeinek ellátásáért felelt, hajnali két óra után pedig Budapest egész területére hívható volt.

A műszak kezdésekor az autó vezetője telefonon bejelentkezett a Diszpécsterszolgálathoz, aki fogadja az állampolgárok bejelentéseit. A Diszpécsterszolgálat működtetése a fővárosi hajléktalan-ellátó szervezetek (MMSz, Menhely, HKA) együttműködésében valósul meg, a hívásokat a szervezetek munkatársai fogadják. A bejelentéseket krízisidőszakban a budai oldalon a MMSz alközpontja fogadja 08.00-02.00 között, a fennmaradó időben (vagyis 0-24 órában üzemelve) pedig a pesti oldali bejelentések fogadásáért is felelős Menhely Alapítvány diszpécsterszolgálata fogadja a hívásokat.

A krízisautón dolgozó szociális munkások szolgálati mobiltelefonon tartják a kapcsolatot a bejelentést továbbító diszpécsterszolgálati munkatárssal, például ha az utcán tartózkodó személyek feltalálási címét kell pontosítani, vagy az ügyfél személyes adatait kell egyeztetni és azok alapján az illetőt azonosítani. Az éjjeli műszak során szolgálatban levő munkatársak az MMSz Feszty Árpád utcai intézményében pihenhettek, ahol az utcai gondozó szolgálat részlegében mosdó és kanapé teszi kényelmesebbé az ügyeleti időt.

2015. január 11-én, vasárnap, a pesti oldal ellátásáért felelős MMSz krízisautó hat alkalommal vonult ki utcán élő ügyfélhez, a Diszpécsterszolgálathoz érkezett bejelentést követően. Az első esetben, nem sokkal 18.00 óra után, a Nefelejcs-Damjanich utca sarkán, a VII. kerületben, egy CBA hőlégbefűvő rácsainál fekvő emberhez riasztották az autót. A hatvan év körüli férfi táskával a feje alatt aludt a puszta járdán. Nevét és születési adatait megadta, de hangsúlyozta, hogy 23 éve az utca az otthona, jól ismeri a környéket, vannak itt hozzátartozói. Elmondta, hogy megjárta a Dankó utca (Oltalom) és a Dózsa György út (BMSZKI) intézményeit és oda semmiképpen nem szeretne visszamenni, inkább a zord körülményeket választja. Nem fogadta el a felajánlott beszállítási lehetőséget, viszont egy hőfóliát (vízhatlan alumínium fólia, amely -10 fokig tartja a hőt) elfogadott a krízisautó munkatársaitól, akik az ügyfél holmija alá terítették a fóliát és visszamentek a Feszty utcai központba. A második alkalommal, fél nyolc körül, a Szemere utca – Szent István körút kereszteződéséhez, egy utcán fekvő férfihoz indult az autó. A fiatal férfi egy SPAR hőbefűvő rácsánál, a rácsra rágömbölyödve feküdt, a kezében szorongatta a táskáját és egy majdnem üres borosüveget. A krízisautó munkatársai felébresztették, de ő kifejezte, hogy nem szeretne sehova sem elmenni, mert karácsonykor is az utcán volt a barátaival és a rendőrök sem bántották őt soha, ezért most sem tart semmitől.



Elmondása szerint befolyásos emberek budai házában végez kiegészítő munkát és nem tartott igényt a szociális munkások segítségére. Nagyon vékony szövetkabát és az időjárásnak nem megfelelő, de elegáns ruházat volt rajta, ennek ellenére nem fogadott el sem takarót, sem konzerv élelmiszert. A nevét és a születési adatait nem árulta el, majd – zaklatásnak érezve a szociális munkások jelenlétét – feltápáskodott és a laptoptáska alakú táskájával tovább indult a körúton. A fiatalemberhez az éjszaka során egy újabb bejelentés miatt 23.00 óra körül újra kivonult a krízisautó ugyanerre a helyszínre, de ekkor sem fogadta el a felkínált szállón való elhelyezési lehetőséget. Ezúttal a nevét már megemlítette, azonban a borosüveg már nem volt a kezében. Erősen ittas volt, folyamatosan trágár szavakat használt, és megpróbált egyezkedni a szociális munkásokkal, hogy pl. akkor megy be szállóra a krízisautóval, ha a kollégák lehúzzák az egészségügyi védőkesztyűt a kezükről. Végül nem vette igénybe a segítséget – annak ellenére, hogy láthatóan remegett a hidegtől, – hanem inkább ismét elindult a Körút járdáján. A krízisautó munkatársai arra számítottak, hogy később esetleg harmadik alkalommal is kivonulnak hozzá, és végül be kell szállítani őt egy éjszakai menhelyre, de a műszak során ez nem következett be.

A negyedik ügyfél a XIII. kerületben, a Wallenberg utca sarkán várta a krízisautót, de ő sem vette igénybe az éjszakai szállás lehetőségét. Elfogadott viszont egy melegebb takarót a meglévő holmija mellé. Ő is egy élelmiszerbolt hőbefűvójánál telepedett le, és elmondta, hogy jól ismeri a környéket, ezért nem szeretne máshová menni, ezért az autó visszatért a központba. Nevét és adatait megadta a munkatársaknak, és láthatóan tisztában volt azzal, hogy melyik szervezet kollégái keresték fel és zavarták meg az alvásában.

Az ötödik alkalommal, éjjel egy órakor, egy feltételezhetően rossz egészségi állapotú férfihoz hívták az autót a Dohány utcába. Tudni lehetett a diszpécser információi alapján, hogy az ügyfelet az Országos Mentőszolgálat nem szállította el, de mellkasi fájdalomra, rossz általános közérzetre és tüdőgyulladásra panaszkodott. Az ötvenes éveiben járó ügyfél a járdán ácsorogva fogadta a krízisautót, tudomásul vette, hogy a panaszai valóban nem alapozták meg a mentővel történő kórházba szállítást, de elfogadta azt a felkínált lehetőséget, hogy a Könyves Kálmán körúti szállóra szállítsák, ahol reggel orvosi ellátást is kaphat, és ha szükség van rá, a további egészségügyi kezelését is megkezdik. A szállóra vezető úton fokozatosan levetette a réteges ruháját, hálás volt a fűtött jármű lehetőségéért. Elmondta, hogy ötvenes éveire jutott az utcára, családtagjai segítségére nem számíthat, - annak ellenére, hogy hol náluk, hol barátoknál húzta meg magát pár napig -, mert ők is nehezen élnek, nem egészségesek és nem is szeretne a terhükre lenni. Említette, hogy napközben a nővérénél volt, ahol találkozott a többi rokonával is, de náluk sem maradhatott, mert a hölgy beteg. A viszonylag jó állapotú férfit a Könyvesen átadtuk a szálló munkatársának, azzal, hogy másnap jelentkezzen az ott rendelő háziornosnál, aki kezeli a tüdőgyulladását.

Az éjszaka utolsó kivonulása negyed négykor volt, mert a rendőrség bejelentésére a Lágymányosi útra hívták a krízisautót. A helyszínen a készenléti rendőrség munkatársainak kisbusza várta a szociális munkásokat, akik egy telefonfülkében kuporgó férfihoz kértek segítséget. A középkorú férfi láthatóan elgémberedve, szótlanul, rossz állapotban, csomagok nélkül próbálta magát meghúzni a fülkében, és a krízisautót vezető Feszty utcai átmeneti szálló vezetője felismerte benne a lábadozó egy korábbi lakóját, aki rövid idő után távozott a lábadozóról, annak ellenére, hogy most is rossz egészségi állapotban volt. Az ügyfél megismerte a szálló vezetőjét, és azonnal elfogadta a felkínált szálláslehetőséget, amelyet először a Rimaszombati úti MMSz krízisszállóján biztosítottak volna, majd a diszpécserrel folytatott egyeztetést követően a Rimaszombati úti éjjeli menedékhely fogadta be az urat. A rendőrök megvárták az ügyfél krízisautóba ültetését és rendkívül segítőkészen, gyakorlatiasan próbálták megoldani a helyzetet. Az ügyfél útközben többször is kifejezte, hogy megbánta, hogy elhagyta a lábadozót, és mondta, hogy szeretne visszatérni, ha van rá lehetőség.

Ezt követően a krízisautó fél öt körül tért vissza a központba, ahol a szolgálatban levő munkatársak pihenni próbáltak, mivel hajnalig már nem érkezett riasztás.

2015. február 8-án vasárnap a műszak során a MMSz munkatársai öt bejelentésre vonultak ki és gyakorlatilag valamennyi esetben sikerült megnyugtató módon gondoskodni az ügyfelek éjszakai elhelyezéséről. Az első riasztás alapján a kora esti órákban a Vámház körútra indult a krízisautó, ahol egy, a Burger King hőbefűvójánál fekvő férfihoz kértek segítséget. A hideg időnek és az erős szélnek köszönhetően a férfi gyorsan elfogadta a felkínált éjszakai szálláslehetőséget, ezért a diszpécserrel egyeztetve a BMSZKI Előd utcai éjjeli menedékhelyére szállították az ügyfelet.

Útban visszafelé a krízisautó munkatársait a Corvin negyed metró-aluljárójába irányította a diszpécser egy fekvő, rossz állapotú férfihoz. Az idős férfi valóban az aluljáró huzatos folyosóján feküdt, azonban sem éjjeli szálláslehetőségre, sem egyéb segítségre nem tartott igényt és a vele való kommunikáció is nehézkes volt az állapota miatt, ezért meleg takaróval és teával látták el, és felhívták a figyelmét arra, hogy a hideg időjárás és az elesett állapota miatt nem biztonságos, ha rendszeresen közterületen tölti az éjszakáit. Az aluljáróban meghúzódó több hajléktalan – párok és egyedülállók egyaránt – jelezték, hogy az idős férfi rendszeresen a közelükben alszik, azonban rossz higiénés állapota miatt ők is kerülik a vele való kontaktust.

A harmadik bejelentésre a József Attila lakótelepre indult a krízisautó, ahol egy társasház lakói kértek segítséget, mert egy rossz állapotban levő férfi a ház lépcsőházában, a második emelet lépcsőjén szeretett volna éjszakázni. Az idős, valóban nehezen mozgó férfit a bejelentők ellátták élelmiszerrel és egy táskában néhány személyes tárgya is vele volt, azonban alkoholos befolyásoltsága miatt eleinte nehezen lehetett vele kommunikálni. Lassanként elmondta, hogy nagyon fáj a bal lába, amin kötés volt és azt is ki lehetett következtetni, hogy a férfit – feltételezett alsó végtagi – trombozisz miatt egy egészségügyi intézményben kezelték (kötözték), ahonnan néhány nappal ezelőtt a saját felelősségére, zárójelentés nélkül távozott, azóta az utcán élt, az egészségügyi ellátása pedig nem volt megoldott. A fájó lába miatt nagyon nehezen mozgó, időközben a bal vállát is fájlató, ezért egyértelműen mielőbbi orvosi segítségre szoruló férfit a BMSZKI Könyves Kálmán körúti centrumába szállították, ahol a gyors orvosi gyors vizsgálat és adategyeztetés során kiderült, hogy visszatérő páciensről van szó, akinek a fekélyes lába rendszeres kötözésre szorul, és nehezített mozgása miatt nagy szüksége lenne biztonságos szállásra, ahol az egészségügyi felügyelete is megoldott lenne. A diszpécser-szolgálattal történt egyeztetést követően a férfit a Menhely Alapítvány Vajdahunyad utcai menhelyére szállították.

Éjfél után a krízisautó két bejelentés miatt indult útnak: az egyik esetben a Boráros tér és a Lágymányos híd közötti HÉV-szakasz mellett húzódó sétálóutca környékére riasztották a MMSz munkatársait, ahol a járókelők információi szerint egy férfi elesett a tér lépcsőjén, majd a sérülése ellenére útnak indult a Lágymányosi híd irányába. A helyszínen azonos ok miatt jelen levő rendőrrjárőr segítségével a szociális szakemberek megtalálták a férfit, akinek az arcán véres zúzódás volt, ezért a rendőrökkel együtt megvárták a mentő kiérkezését. Várakozás közben a férfi elmondta, hogy szeretne hazajutni a Grassalkovich úti átmeneti szállóra, ahonnan másnap reggel munkába kellene indulnia. A vérző arcsebe miatt azonban javasoltuk neki, hogy az orvosi vizsgálatot követően induljon útnak, ezért a férfi megvárta a mentőautó megérkezését. A mentősök alapos vizsgálat után úgy döntöttek, hogy az ügyfelet a biztonságos ellátás érdekében beszállítják a Merényi kórház Traumatológiájára.

Az éjszaka utolsó kivonulása során – rendőrségi bejelentésre – a XV. kerületi Zsókavár utcába ment a krízisautó, ahol egy kihülés veszély és rossz általános egészségi állapot miatt magatehetetlen férfihoz kértek segítséget. A helyszínen rendőrök várták a MMSz munkatársait, akik elmondták, hogy egy középkorú férfit találtak az utcán, aki láthatóan beteg volt, fulladt, azonban sem gyógyszer, sem megfelelő téli ruházat nem volt nála, hogy az

életveszélyes állapotát elhárítsák, ezért az egyik társasház fűtött lépcsőházába támogatták a szociális munkások megérkezéséig. A fűtött helyen kissé magához térő férfi elmondta, hogy 2015. január 19-én bocsátották el a Korányi kórházból, ahol a zárójelentése tanúsága szerint szteroid-kúrát rendeltek el a számára és további vizsgálatokat is előírtak, amelyekre a napokban kellene jelentkeznie. Időközben barátaival együtt próbált szállást és munkalehetőséget találni, viszont a gyógyszere elfogyott és nem volt módja felkeresni az orvost újabb adagért, így egyre erősödtek a rosszulletei, így segítségre szorult. A férfit a diszpécser tájékoztatása alapján a Könyves Kálmán körúti éjjeli menedékhelyre szállította a krízisautó, útközben tájékoztatták az elérhető orvosi rendelők helyéről és nyitva tartásáról is.

A fedél nélkül élők számára esetenként létfontosságú lehet a napi meleg ételhez való hozzájutás, ezért a rendszeres, adott helyszínen és időpontban igénybe vehető ételosztások és az ún. teajáratok rendkívül fontosak a hajléktalan személyek mindennapjaiban.

2015. január 21-én az esti órákban a Magyar Máltai Szeretetszolgálat teajáratát kísértük el munkájára. Aznap a budai utcai gondozó szolgálat munkatársai a XI. kerületi Vasút utcában végeztek melegétel-osztást este hét órától, amely 100 adag étel és forró tea kiosztását jelentette. A MMSz részéről az utcai gondozó szolgálat több járművel és több munkatárssal biztosította a gördülékeny szervezést, így kijelölt munkatársak végezték a rászorulókat eligazítását, az osztáshoz szükséges sorban állás megszervezését, az ételt igénylők adatainak felvételét és természetesen a keletkezett hulladék, szemét eltakarításáról és elszállításáról is gondoskodtak.

A 100 adag meleg étel aznap este reszelt májat és főtt burgonyát jelentett, amelynek elfogyasztásához a MMSz biztosított műanyag táányékokat és evőeszközt, valamint gondoskodtak a teához való poharokról is. Mintegy fél óra alatt elfogyott a kiosztható ételmennyiség, ezért második adag étel igénylésére nem volt lehetősége a jelenlevőknek, forró teát viszont többször is lehetett kérni. Az osztás rendezetten, gyorsan zajlott, a néhány később érkezett – ezért az aznapi adagból már nem részesülő – személyt a szervezők megnyugtatták, hogy a következő napokban is lesz lehetőségük hasonló ételosztáson részt venni, és hétvégén is számíthatnak a teajárat megjelenésére.

A sorban állók döntően középkorúak voltak, a férfiak aránya magasabb volt, mint a nőké, de párok és huszoneves fiatalok is megjelentek. Az egyik, hatvan körüli férfi elmondta, hogy a VIII. kerületből érkezett az ételért, de a késői időpont és az utazás ellenére fontos számára ez a segítség, mert nagyon alacsony nyugdíja van, és bár egyelőre van még fedél a feje felett, bizonytalan a lakhatása, és hó végén az étkezést és a fűtést nem tudná megoldani segítség nélkül. Majdnem minden résztvevő jelezte, hogy a következő napokban is szeretne részt venni hasonló ételosztási lehetőségen.

2015. február 4-én a XI. kerületi Vasút utcai ételosztó pontnál este hét órakor tartott ételosztáson voltunk jelen. A hideg idő miatt a januári alkalomhoz hasonló létszámú ügyfél jelent meg a helyszínen, ahol a MMSz Mozgó Orvosi Rendelője is várta a rászorulókat. Az egészségügyi szolgáltatást körülbelül az ételosztásra várók 40%-a vette igénybe, ez a vitaminok, alapvető gyógyszerek kérésétől a fizikális vizsgálatok elvégzéséig terjedő segítségkérést jelentett. Az ételosztásban ez alkalommal önkéntes munkára jelentkező fiatalok segítettek, a MMSz munkatársai az ügyfelek számára ezúttal a mindennapi létfenntartáshoz szükséges információk átadását (ügyintézési lehetőség, melegedők és éjjeli menedékhelyek nyitvatartási rendje és befogadási feltételei), a sorban állók között felmerülő kisebb konfliktusok gyors rendezését biztosították. Sorban állás közben több férfi is információt kért az aznapi szálláslehetőségekről és a további orvosi ellátás feltételeivel kapcsolatban is igény volt a tájékoztatásra, ami részben annak is köszönhető, hogy aznap este más kerületekből – például a XIII. kerületből – is sokan érkeztek a MMSz ételosztó pontjára, esetenként olyan ügyfelek is, akik eddig tüdőszűrő igazolás hiányában nem fordultak egyetlen szálláslehetőséget nyújtó ellátóhoz sem.

Az ételosztás során a Mozgó Orvosi Rendelő ügyfelei között megjelent a MMSz Feszty utcai átmeneti szállójának egy korábbi lakója is, akinek a fennálló betegségei és rossz egészségi állapota miatt a lábadozón tartózkodása alatt szigorú pépes étrendet írtak elő, azonban saját felelősségére távozott. A mankóval közlekedő férfit az őt felismerő szociális szakemberek az egészségügyi ellátását követően kiemelték az ételre várakozók sorából és lehetővé tették számára, hogy soron kívül juthasson meleg ételhez, mivel az étkezéshez segítségre volt szüksége.

A férfi elmondta, hogy az MMSz intézményéből való távozása óta nem talált magának állandó éjjeli szálláslehetőséget, ezért lépcsőházakban próbálja meghúzni magát és a speciális étkezését sem tudja megoldani. A hideg idő és a nem megfelelő ruházata miatt felhívták a figyelmét arra, hogy vegye igénybe legalább az alacsony küszöbű ellátást nyújtó szálláslehetőségeket, így például a MMSz közeli, Rimaszombati úti krízisszállóját, amit elutasított, de mivel az alapbetegsége miatt nem túl jók az életkilátásai, várhatóan hamarosan intézményi ellátásra lesz szüksége.

A rendszeres intézményi ellátást igénybe nem vevő hajléktalan személyek számára – életvédelmi okokból – minden téli krízisidőszakban biztosítják az ellátó szervezetek az alacsony küszöbű éjjeli szállást jelentő időszakos férőhelyek felkeresésének lehetőségét. A helyszíni tapasztalatszerzés érdekében 2015. január 21-én meglátogattuk a MMSz által működtetett alacsony küszöbű éjjeli krízisszállót. A korábbi évekhez képest a MMSz az idei krízisidőszakban is gondoskodik azokról a hajléktalan személyekről, akik nem kívánnak rendszeres ügyfelei lenni egyetlen nappali melegedőnek vagy éjjeli menedékhelynek sem, ugyanakkor a hideg vagy csapadékos idő beállta miatt eseti szálláslehetőséget igénybe vennének.

Az elmúlt évekhez hasonlóan a krízisidőszak alacsony küszöbű szálláshelye Budán a XI. kerületben van, azonban nem az Etele téri VOLÁN pályaudvar felső helyiségében, hanem az Etele téri ismert szálláslehetőséghez közel, a Rimaszombati út végén, egy használaton kívüli középiskolai kollégium épületében alakították ki a szállást.

A házigyári technikával épült, több mint tízemeletes épülettömb földszintjének aulájában alakították ki 80 fő befogadására alkalmas helyiséget, ahol egészségi állapotuktól (esetleges alkohol vagy más tudatmódosító szer miatti befolyásoltságától) függetlenül bárki kérhet egy éjszakára szállást.

A szállás ebben az esetben a fűtött, világított aulában lefektetett matracokat jelenti, amelyet érkezési sorrendben lehet elfoglalni. A teltházzal üzemelő, este hét órától nyitva tartó alacsony küszöbű szálláslehetőséget a krízisidőszakban párok is igénybe veszik, azonban visszatérő problémát jelent, hogy időnként kábítószer-használó, vagy egyéb szerfüggőséggel élő fiatalok csoportjai is felkeresik a menedékhelyet és esetleges agresszív viselkedésük, a szerhasználatból eredő, a szociális munka eszköztárával nehezen kezelhető konfliktusaik megfélemlítően, zavaróan hatnak a szállás eredeti ügyfélkörét jelentő hajléktalanok számára. Az ügyfelek – a szálláslehetőség „fapad” jellegére tekintettel – az egész éjjel ügyeletet ellátó szociális munkásoktól információt kérhetnek a további, igénybe vehető ellátási formákról, ügyintézési és egyéb segítségnyújtási lehetőségekről. Mindezek kapcsán előnyös, hogy az éjjeli szálláshoz közel, ugyancsak a Rimaszombati úton található a MMSz egyik centruma.

## **2. A megkeresett hajléktalan-ellátó intézmények válaszai**

A hajléktalan-ellátórendszer aktuális helyzetének, krízisidőszaki működtetésének feltérképezése céljából munkatársaim további helyszíni vizsgálatokat is folytattak. Ezek keretében a Magyar Máltai Szeretetszolgálat régióközpontjába, illetve egyik budai intézményegységébe látogattak el, valamint konzultáltak a Menhely Alapítvány és a Diszpécsterszolgálat vezető munkatársaival.

Az átfogó helyzetkép kialakítása érdekében ezzel párhuzamosan további hajléktalan-ellátó intézményektől írásban kértem tájékoztatást a krízisidőszakban megnövelt férőhelyszámmal, illetve meghosszabbított nyitva tartással, vagy ideiglenesen üzemelő menedékhelyek, éjszakai szállások üzemeléséről, illetve az intézményi struktúrában, valamint a finanszírozási háttérben jelentkező hiátusok nyomán felmerülő problémákról, a tárgykör idejének aktualitásairól is.

### **2.1. A Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei (BMSZKI)**

Megkeresésemre adott válaszában a BMSZKI szakmai igazgatója arról tájékoztatott, hogy átmeneti szálláson 1470 fő, éjjeli menedékhelyen 891 fő számára tudnak férőhelyet biztosítani, amely a téli krízisidőszakban az átmeneti szállók esetében 48 férőhellyel, az éjjeli menedékhelyek esetében 263 férőhellyel bővíthető. Ez a kapacitás az éjjeli szállások esetében a tapasztalataik szerint lefedi az igényeket, ugyanakkor az átmeneti szállók, a szobabérlők háza és a lábadozók férőhelyei esetében további kapacitás-bővítésre volna igény, mivel ezek csak hosszabb várakozási idő után vehetők igénybe.

További jelentős igény mutatkozik az idős, beteg, traumás és kerekesszékes hajléktalan személyek jelenleginél megfelelőbb intézményi ellátásának kidolgozására, amely az esetek legnagyobb részében a lábadozók kapacitásának bővítését, valamint – ezzel párhuzamosan – az intézménytípus jogszabályi és finanszírozási háttérének átgondolását igényelné. Különös tekintettel arra, hogy a BMSZKI intézményeiben ellátott személyek gondozása során is felmerült mindazon, a KENYSZI TEVADMIN rendszerben tapasztalható párhuzamos finanszírozási problémakör, amelyet más, jelen vizsgálatomban megkeresett ellátó szervezetek is jeleztek.

A BMSZKI szakmai igazgatója arra is kitért válaszában, hogy sem a rendőrség által fogantatott intézkedésekkel, sem az ételosztási célú közterület-használati és engedélyezési hatósági eljárásokkal kapcsolatban nem érkezett panasz. Okként azt jelölte meg, hogy az érintett szervezetek között 2014 végére jó szakmai együttműködés alakult ki, kidolgozott protokoll szerint végzett, összehangolt munka folyik a szociális segítők, a közterület-felügyelők, a mentőszolgálat és a rendőrség munkatársai között, amely révén több mint száz közterületen élő, fedél nélküli személy megnyugtató elhelyezését sikerült megszervezni.

### **2.2. Oltalom Karitatív Egyesület (Budapest VIII. kerület, Dankó u. 9-13.)**

Korábbi vizsgálataink során tapasztaltuk, valamint több alkalommal a helyszínen is meggyőződhattünk arról, hogy a Dankó utcai telephelyén az Oltalom Karitatív Egyesület - a hajléktalan-ellátás területén nélkülözhetetlen módon – többszintű intézményrendszert tart fenn, az alacsony küszöbű ellátási formáktól kezdve az OEP által finanszírozott betegellátásig.

Az Egyesület által működtetett ún. „Fűtött utca” nevű szálláslehetőség a hajléktalan személyek által igénybe vehető legalacsonyabb ellátási szint, amely a legkevesebb feltételt támasztja a befogadáskor, de ezzel arányosan, kevesebb szolgáltatást is biztosít. Alapvetően azoknak a fedél nélkül élő embereknek alakították ki, akik az átmeneti szállót és az éjszakai menedékhelyet nem veszik igénybe, inkább közterületen élnek. A férfiakat és nőket is elszállásoló intézményt eredetileg 100, krízisidőszakban 140 főre tervezték, de a megnyitás óta egy galéria beépítésével további 100 férőhellyel bővült a befogadó kapacitás. Egy hatalmas légtérben (gyakorlatilag egy befedett és fűtött belső udvaron), emeletes ágyakon, a szükség esetén 250 főt tudnak elhelyezni, amely mindössze egy fekhely biztosítását jelenti. A közös légtérből leválasztottak egy kisebb helyiséget is, ahol 12 ágyat helyeztek el, mint a „Fűtött utca” lábadozó részlege, ahol beteg hajléktalanok kaphatnak éjjeli szállást. A nők részlege az emeleten, elkülönítetten került kialakításra, itt közel 40 ágy található.

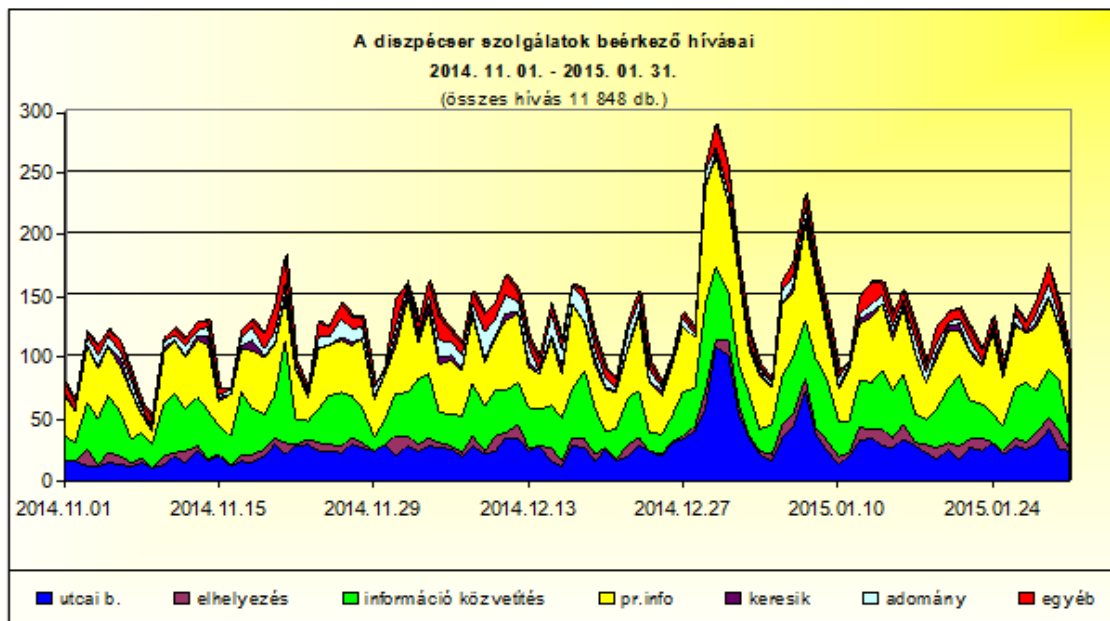
A szálló egész évben nyitva van. Téli időszakban teljesen telített, az év többi időszakában 70%-os kihasználtsággal működik. Mivel az idei tél viszonylag enyhe volt, nem volt olyan zsúfoltság, mint tavaly. A „Fűtött utcát” igénybe vevő hajléktalanok 70%-a rendszeresen itt éjszakázik, a többiek egy-egy éjszaka után nem térnek többet vissza. Éjszakánként 3-4 szociális munkás dolgozik itt. Annak ellenére, hogy a „fűtött utca” alacsony küszöbű ellátási forma, egy nap türelmi idő után tüdőszűrésről és fertőtlenítésről szóló papír bemutatásához kötik a további tartózkodást. A szállás problémájaként értékelhető, hogy ezen a részlegen csak néhány zárható szekrény van, ezért az itt éjszakázó hajléktalanok a személyes tárgyaikat, csomagjaikat az ágyak alatt, vagy a fejük alatt tartják. Három vizes blokk található az épületben, amelyből egyet a nők, egyet a lábadozó betegek számára tartanak fenn, ezeknek a helyiségeknek a karbantartásra folyamatosan történik.

Mióta a gyáli úti fertőtlenítő fürdető bezárása következtében a Dankó utcában (is) fertőtlenítik a tetves, rühös betegeket, észrevehető, hogy ha zsúfoltabb a Fűtött utca, utána megemelkedik az ellátottak száma. A kényszerű összezártság ugyanis kedvez az élősködők terjedésének. Mivel még mindig nem endeződött az Oltalom egyházi státusza, az 1%-os adófelajánlások kiesése továbbra is jelentős költségvetési hiányt okoz, s megnehezíti a Dankó utcai komplexumban hosszabb-rövidebb ideig tartózkodó hajléktalanok étkeztetésének, teáztatásának finanszírozását, de takarékossgal, pénzügyi átszervezéssel és egyéb adományok révén átmenetileg eddig sikeresen megoldották ezt a problémát.

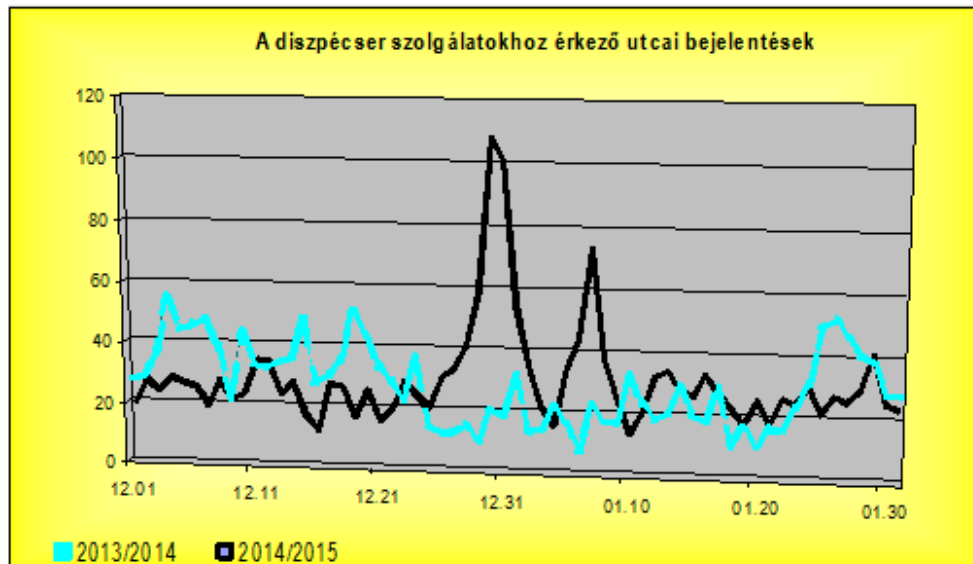
### 2.3. A Menhely Alapítvány Diszpécser Szolgáltatásának adatai

A Menhely Alapítvány Diszpécser Szolgáltatásának és az utcai szociális gondozást végző szolgáltatók országos hálózatának vezetője megkeresésemre részletesen tájékoztatott a (fővárosi) utcai szociális munka idei téli tapasztalatairól, az alábbiak szerint.

2014. november 1. és 2015. január 31. között összesen 11 848 hívás (november, december hónapokban 8 611) futott be a Regionális Diszpécser Szolgálatokhoz. A Menhely Alapítvány Diszpécser Szolgálat és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Budai Alközpontja december, január hónapokban összesen 4 960 hívást kapott. Ebben a két hónapban az előző évhez képest kis mértékben csökkentek a hívásszámok, tavaly összesen 9 005, a Középmagyarországi Régióban 5 031 hívás érkezett.

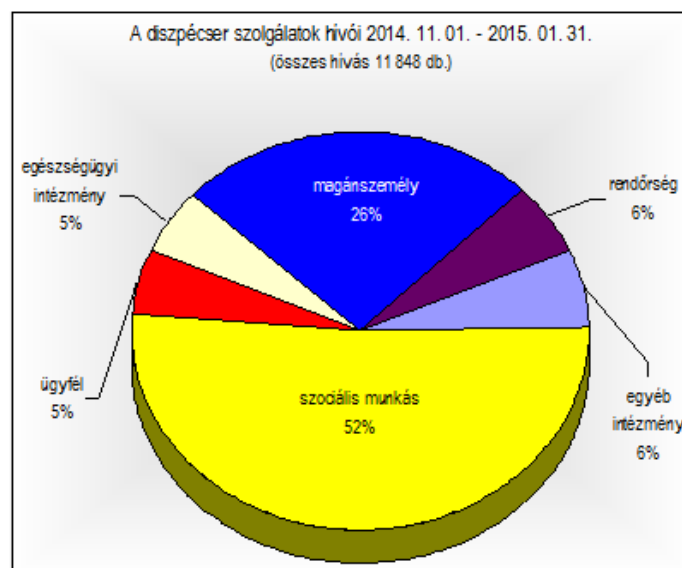


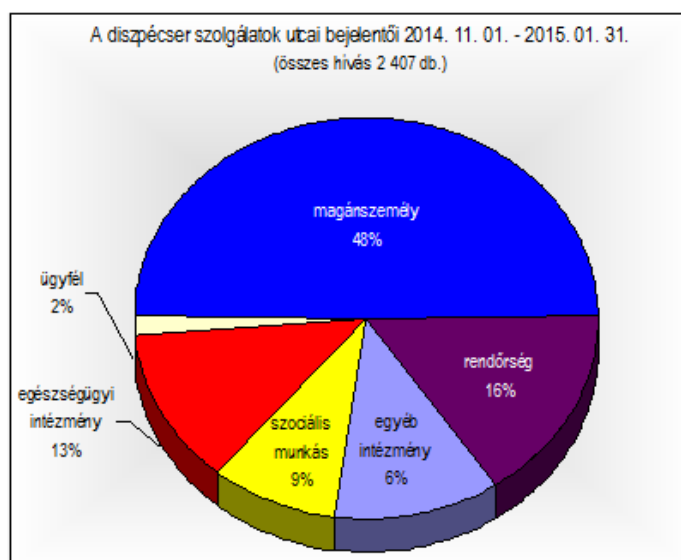
A közterületen kritikus helyzetbe kerülő emberekről értesítő hívások száma viszont kis mértékben emelkedett, ilyen ügyben, november-december hónapokban 1 854 alkalommal keresték a diszpécser szolgálatot (tavaly 1 820), ebből 1 203 hívás érkezett a Budapesten működő szolgálatokhoz (tavaly 1 369). Kiugróan magas a szilveszter környéki hívásszám, vélhetően az akkoriban tapasztalt, az egész szezon tekintetében kiemelkedően hideg időjárás miatt.



A Diszpécser szolgálatot hívók összetétele is változott az előző évekhez képest, a hívások többsége a központ koordinációs tevékenységéhez kapcsolódva jelenleg is szociális munkásoktól érkezik (52%), a magánszemélyektől érkező hívások száma – valószínűleg a december végi, január eleji hideg időnek köszönhetően – egy kicsit nőtt, 21%-ról 26%-ra.

A tavalyi évhez képest egy kicsit csökkent a rendőrségtől érkező utcai bejelentések aránya (22%-ról 16%-ra), viszont folyamatosan nő az egészségügyi intézményektől (jellemzően a mentőszolgálattól) kapott riasztások aránya, az elmúlt egy évben 11-ről 13%-ra. Az utcai bejelentések számának növekedését egyértelműen időjárási körülmények okozták, míg tavaly lényegében egész télen az átlagnál melegebb volt az időjárás, idén szilveszter előtt és után 1-2 napig, illetve január 6-a környékén az átlagnál hidegebb idő volt.



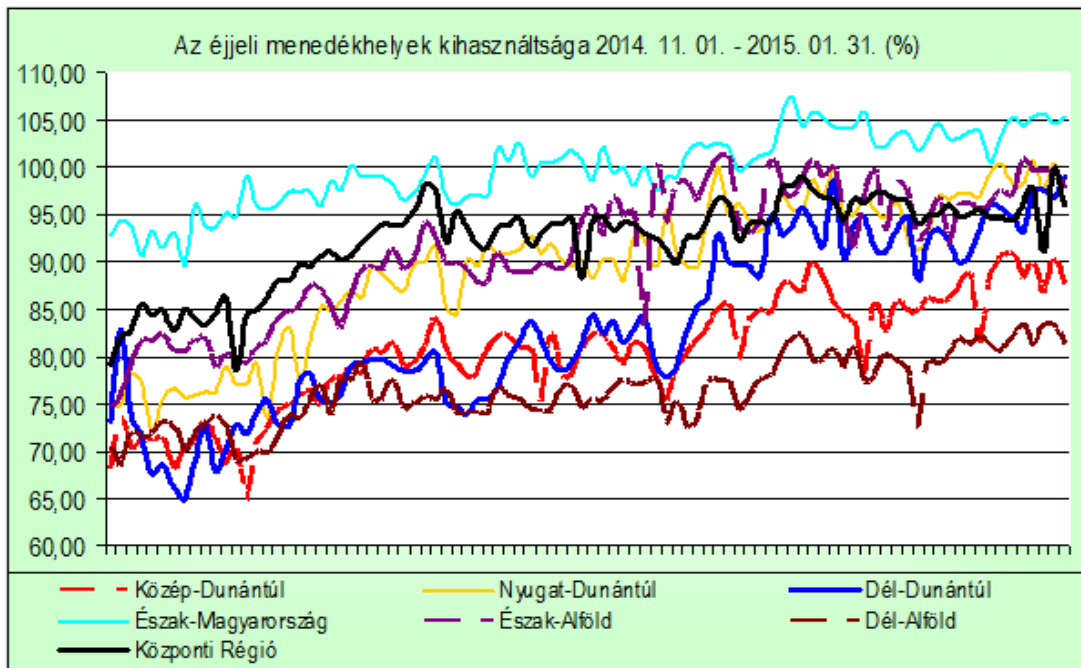


A Diszpécser szolgálat statisztikailag is ábrázolható adatai szerint az éjjeli menedékhelyek kihasználtsága sokat változott az előző évhez képest. Egyrészt a rendszer kihasználtsága összességében is csökkent (tavaly november, december hónapokban 96% volt, az idén csak 92%) és csökkennek a régiók közötti különbségek is. Másrészt a régiók sorrendje is változik: évek óta megfigyelhető, hogy a Központi Régió ellátórendszerének kihasználtsága a többihez képest nő. A csökkenés több oka is visszavezethető, egyrészt nagyon sok helyen működnek olyan lakhatási programok, melyekben érzékelhető létszámban sikerült elhelyezni az intézményrendszeren kívüli lakhatási formákban otthontalan embereket, vidéken ilyenek a TÁMOP programok, a fővárosban a Fővárosi Hajléktalanügyi Konzorcium által támogatott külső férőhelyek, vagy a „Bónos-rendszer”.

Tehermentesíti az intézményrendszer működését az időszakos férőhelyek létrehozása is, ebben az évben a téli időszakra több vidéki településen is megnyitott új, korábban nem működő intézmények, intézményrészek is. Budapesten ilyen például az évek óta működő, kifejezetten a téli időszakra létrehozott alacsonyküszöbű „intézmény” a Józsefvárosi Önkormányzat által a Dankó utcában üzemeltetett sátor. Ennek igénybe vételét azonban ezen a télen nagyban nehezítette, hogy megnyitása, december közepe óta mind magasabb elvárások jelennek meg a bekerülni szándékozókkal szemben, amellet, hogy alkoholos, vagy kábítószeres befolyásoltság alatt álló embereket egyáltalán nem fogadnak, általában nehézségekbe ütközik a kerekesszékes emberek bejutása is.

<i>Az éjjeli menedékhelyek átlagos kihasználtsága november, december hónapokban</i>		
<b>régió</b>	<b>2013/2014</b>	<b>2014/2015</b>
<b>Észak-Magyarország</b>	110,29%	103,59%
<b>Észak-Alföld</b>	100,72%	96,51%
<b>Központi Régió</b>	98,06%	96,32%
<b>Nyugat-Dunántúl</b>	98,16%	95,39%
<b>Dél-Dunántúl</b>	94,50%	88,86%
<b>Közép-Dunántúl</b>	90,99%	84,84%
<b>Dél-Alföld</b>	82,90%	79,07%
<b>átlag</b>	96,52%	92,08%





Az idei év kiemelkedően pozitív újdonsága (volt), hogy sok év óta először a téli krízisprogramok működtetéséhez szükséges források idén időben eljutottak a szervezetekhez. A pályázati felhívást sikerült már májusban közzé tenni, a pályázatokat nyár közepéig benyújthatták a szervezetek, a szerződéskötések kora ősszel megtörténtek, az elnyert támogatásokat november, december hónapokban átutalta a lebonyolító Hajléktalanokért Közalapítvány. Budapesten az alapvető krízisszolgálatok működését közvetlenül a Fővárosi Önkormányzat biztosítja, így a krízisautók, speciális utcai gondozó szolgálatok forrásai a korábbi évekhez hasonlóan rendelkezésre álltak. Így pénzügyi akadályok az idén a téli krízisprogramok lebonyolítását nem nehezítették.

Az utcai szociális szolgáltatások finanszírozási hátterére vonatkozó kérdésünkre a Menhely Alapítvány munkatársai elmondták, hogy a téli krízisidőszakban működtetett kiegészítő programjait háromféle forrásból fedezik. Egyrészt önkormányzati támogatások segítségével; a Fővárosi Közgyűlés által nyújtott támogatásból, melynek egy része kifejezetten a téli krízisidőszak alap, illetve kiegészítő feladatait, a Krízisautót, valamint speciális utcai gondozó szolgálatokat támogatja. Ezen túlmenően, e forrásból fedezik az éjjelnappal működő Diszpécser Szolgálat működését, is, valamint a szállásnyújtó férőhelyek kiegészítő támogatását, mely kiemelten a közterületen, utcán élő hajléktalan emberek elhelyezését segíti. Valamint két (VII. és IX. kerületi) utcai szolgálatuk esetében a kerületi önkormányzatok is nyújtanak kiegészítő támogatást. Másrészt az utcai gondozó szolgálatok közvetlen állami támogatásával, melyet az NRSZH által működtetett pályázati rendszer alapján a MÁK nyújt, harmadrészen pedig a Hajléktalanokért Közalapítvány által lebonyolított, a szakminisztérium finanszírozásával működő téli krízispályázatokról.

2014-ben az Önkormányzat által a Menhely Alapítvány számára a pesti oldal ellátására biztosított forrás évi 190 millió forint. A támogatásból az Alapítvány krízisautót, és speciális utcai gondozó szolgálatokat, regionális diszpécser szolgálatot működtet, és az első befogadó szálláshelyek kiegészítő finanszírozását valósítja meg. A Menhely Alapítvány által működtetett Közép-magyarországi Regionális Diszpécser Szolgálat a fővárosi és Pest megyei szociális ellátó rendszer működéséről gyűjt és közvetít információkat, segíti a meglévő szolgáltatások és kapacitások optimális kihasználását, mind az igénybe vevő rászorulóknak, mind a rajtuk segíteni akaróknak, mind az érdeklődőknek. Működését az Önkormányzat támogatásából finanszírozzák, a téli krízisidőszakra eső költség 12,5 millió forint.

A támogatás felhasználásával a Menhely Alapítvány és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület által létrehozott konzorcium a közterületen élő hajléktalan emberek számára első befogadó férőhelyeket működtet, valamint a szállásnyújtó szervezetekkel szerződést köt a férőhelyek biztosítására. E program keretében konzorciumhoz csatlakozó fővárosi szállásnyújtó szervezetek olyan férőhelyeket biztosítanak a közterületen élő hajléktalan emberek számára, melyek elősegítik, hogy a közterület helyett inkább a szállásokat használják. Erre a feladatra alapítványunk a fővárosi támogatásból összesen 68 millió forint tervezett forrást biztosít.

<b>Fővárosi támogatással működő krízisautók, speciális utcai gondozó szolgálatok 2014-2015</b>		
<b>Szervezet</b>	<b>Szolgáltatás típusa</b>	<b>Szerződött összeg</b>
Menhely Alapítvány és MMSz	<i>Krízisautó</i>	12 591 000
Baptista Szeretetszolgálat Egyházi Jogi Személy	<i>Krízisautó</i>	4 815 000
Menhely Alapítvány	<i>Speciális utcai szolgálat</i>	2 916 000
Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei	<i>Speciális utcai szolgálat</i>	1 984 500
Magyar Vöröskereszt	<i>Speciális utcai szolgálat</i>	1 548 000
Keresztény Advent Közösség	<i>Speciális utcai szolgálat</i>	1 161 000
<b>MA-szerződött összesen</b>		<b>25 015 500</b>

Az egyes szolgáltatók közötti gyakorlati együttműködést, az ellátórendszer közös működtetését érintő kérdésre válaszolva kifejtették, hogy a belső, az ellátórendszer szereplői közötti valamint külső, nem szakmai szervezetekkel kialakított együttműködésekre bonthatók ezek a megállapodások. Álláspontjuk szerint az első csoporttal egy-két ellátástípustól eltekintve különösebb probléma nincs, az elmúlt évtizedekben viszonylag jól kialakultak azok a formák, amik a szolgáltatások zavartalan működtetéséhez szükségesek.

Kivételt képez azonban az Egészségügyi Centrumokkal való együttműködés, mivel, az utcai munkával való kapcsolódási pontjaik nincsenek egyértelműen tisztázva, velük nem sikerült hasonló együttműködést kialakítani. 2015 januárjában a MMSz szervezett egy találkozót az Egészségügyi Centrumok és az utcai gondozó szolgálatok részvételével. A megbeszélésen felvetődött, hogy az Egészségügyi Centrumok minden nap (este) tartsanak fent 3 férőhelyet a közterületekről beszállított emberek számára. Az öt Budapesten működő intézmény közül ezt a feladatot csak kettő vállalta. (A létrehozásukkor kötött megállapodás szerint egyébként minden este 5 férőhelyet kellene biztosítaniuk.) Ebből következően jelenleg nagyon nehéz az ápolásra, gondozásra szoruló emberek elhelyezése a fővárosban, sajnos jellemzővé vált, hogy lábadozó intézmény helyett az ellátásukra nem alkalmas éjjeli menedékhelyre kerülnek. Jellemző adat, hogy míg 2010-2011 telén a Menhely Alapítvány krízisautója által szállított emberek 25%-át Egészségügyi Centrumban működő lábadozó férőhelyen helyezték el, idén a november 1. január 31. közötti időszakban ez az arány 7% volt, miközben ma eggyel több Egészségügyi Centrum működik.

A nem szociális intézményekkel kialakított kapcsolatrendszer érintően is arra törekszenek, hogy legalább az együttműködés alapjait tisztázzák, lehetőség szerint írásban is rögzítsék. Az Alapítvány egyik első ilyen megállapodása volt a Fővárosi Közterület Felügyelettel 2011 nyarán aláírt dokumentum, vagy egy hasonló megállapodás az Országos Mentőszolgálattal, amely végül csak tervezet maradt, de a gyakorlatban jelenleg is ez képezi az együttműködésük alapját.

Természetesen ezek a megállapodások nem minden esetben és részletükben tarthatóak be valamennyi esetben egységesen, viszont megkönnyítik a napi együttműködést, a vitás esetek eldöntését, a konfliktusok tisztázását. Mindezeket sajnos jelentősen felülírják a rendeltetészerű közterület-használat ellenőrzésével kapcsolatos hatósági intézkedések.

A hivatalos indoklás szerint ugyanis ezek célja a közterületi halálesetek megelőzése, ugyanakkor a rendőrségtől, illetve a különféle közterület-felügyeletektől érkező jelzésekben az érintett emberek állapotáról nem, vagy csak nagyon nehezen és/vagy nagyon pontatlan információkat lehet kapni, hiszen az ezzel kapcsolatban eljáró hatóságok központi problémája az, hogy az ember tiltott helyen van-e, vagy sem. Ehhez képest a fedél nélküliek állapota nem kerül a figyelem középpontjába, illetve egyre kevesebb jelzés érkezik hivatalok, hatóságok részéről a nem tiltott helyen lévő, ellenben kritikus állapotú otthontalanokkal kapcsolatban. Mindez veszélyezteti az érintettek életét, testi épségét. Ez a folyamat viszonylag jól követhető a krízisautó különböző kerületekben való tevékenységének változásában is, az alábbi számokból is kitűnik, hogy jelentősen megnőtt az érintett VI., VII., IX., XIII. kerületekben a Krízisautó látogatásainak száma:

A Krízisautó látogatásai a fővárosi kerületekben																								
Kerület	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	össz.
2009/2010	8	26	29	11	286	42	21	71	76	172	25	19	30	452	33	84	20	4	17	12	6	2	40	1 486
2013/2014	0	3	0	56	173	161	158	96	167	168	3	3	113	205	48	55	5	52	8	66	6	1	7	1 554

A közterület-használat felügyeletével összefüggésben az Alapítványtól kapott tájékoztatás megjegyzi, hogy Budapesten a Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatósága (a továbbiakban: FÖRI) igyekszik konszolidálni a közterület használatával kapcsolatban korábban meghozott jogszabályok miatt rájuk, illetve a BRFK-ra hárult feladatok ellátása során felmerülő, néha kifejezetten abszurd helyzeteket.

A FÖRI koordinálásával 2014. november 10. – 2014. december 23. között a Főváros frekventált aluljáróinak „rendezése” céljából egy kísérleti programot valósítottak meg, melyben a FÖRI, a BRFK, és a BMSZKI által szervezett szociális munkások közösen próbálták az aluljárókban életvitelszerűen tartózkodó hajléktalan embereket elhelyezni különböző szálláshelyeken. Az Alapítvány rendelkezésére álló információk szerint a FÖRI-BRFK-BMSZKI együttműködésében megvalósult program sikeres volt. Annak első szakaszában december elejéig 108 különböző embert szállítottak, akik közül 42 fő 2 vagy több éjszakát töltött éjjeli menedékhelyen, és 1 fő éjjeli menedékhelyről már átmeneti szállóra költözött. 2014. december 24. – 2014. december 30. között egy másik kísérleti programmal szintén a frekventált aluljárók tehermentesítését célzó program zajlott a FÖRI, a BMSZKI, és a Menhely Alapítvány együttműködésében. A „Hopp On – Hopp Of iránytaxi” névre keresztelt tevékenység egy hetes működése során összesen 39 embert 51 alkalommal szállítottak valamelyik befogadó szálláshelyre.

Az Alapítvány munkatársai megírták azt is, hogy a jogszabályokban előírt hatósági feladatok eredményes ellátásának megkönnyítéséhez a FÖRI rendszeresen szervez megbeszéléseket a BRFK, az OMSZ, a Fővárosi Hajléktalanügyi Konzorcium, és a Kormányhivatal részvételével. A kialakult gyakorlat szerint a rendőrség, és a közterület-felügyelet csak akkor kezdeményez eljárást a közterület életvitelszerű használata miatt, ha az intézkedést közvetlenül szociális segítség felajánlása előzi meg. Ehhez következetesen tartják is magukat a hatóságok. Vélhetően ennek (is) az eredménye, hogy a Budaörsi úton e célból kialakított Kormányhivatalnál a közterület életvitelszerű használata miatt előállított hajléktalan személyek száma elenyésző. E humánus hozzáállás mellett tapasztalataik szerint továbbra is érzékelhető, hogy a belvárosi területeken nehezebbé vált az otthontalan emberek felkutatása. Sokan közülük arról számolnak be, hogy nincs stabil helyük, mindig ott töltik az éjszakát, ahol éppen rájuk esteledik.

A krízisautók működésében egészen általánossá vált, hogy egy-egy rossz állapotú embert akár 3-4 olyan helyen is próbálnak megkeresni, ahol korábban találkoztak vele, sajnos elég kevés sikerrel. Az otthonatlan emberek egy másik csoportja a közterületeket igyekszik elhagyni, romos, üresen álló épületekbe, pincékbe, padlásokra, üres telkekre húzódik be. Ezeken a helyszíneken közvetlen környezetük is veszélyt jelent életükre, testi épségükre, miközben felkutatásuk, fizikai és mentális állapotuk figyelemmel kísérése szinte lehetetlen.

E tapasztalatokat a statisztikai adatok is alátámasztják, a Menhely Alapítvány Krízisautója 100 közterület felkeresésekor 2010-ben 79 emberrel találkozott, 2012/2013 telén 75-tel, míg 2013/2014 telén 64-gyel. Ezek az adatok az utcai bejelentésekkel kapcsolatos kiszállásokat és a külterületeken, fix helyen lakó emberek felkeresését is tartalmazzák, a belvárosban ennél sokkal rosszabb a helyzet, itt teljesen általános, hogy 8-10 helyszínen minden erőfeszítés ellenére is csak 2-3 embert sikerül megtalálni.

Az éjjeli menedékhelyek kihasználtságra vonatkozó adatait figyelembe véve egyértelműnek tűnik, hogy a belvárosból kiszorítottak jellemzően nem veszik igénybe az ellátórendszer szolgáltatásait és a külső kerületekben dolgozó utcai szociális munkások sem számolnak be jelentősebb kiköltözésről. Összegezve elmondható, hogy az közterület-használattal kapcsolatos intézkedések hatására a tiltott területeken nem lett kevesebb fedél nélküli ember, csak a segítségnyújtók kevésbé találják meg őket, így a konkrét életveszélyes helyzeteknek való kitettségük nagyobb.

A jelenleg kialakuló helyzetet tovább nehezíti, hogy a megtalált, az utcai gondozó szolgálatok által gondozott emberek egy részének elhelyezését nem tudja az ellátórendszer biztosítani. Őket hiába szállítjuk be valamelyik intézménybe, 1-2 napon belül visszakerülnek az utcára, mert problémáik kezelésére a meglévő intézmények nem alkalmasak, a speciális ellátást nyújtó egységek, részlegek szinte teljesen hiányoznak az ellátásból. Jellemzően hiányoznak a súlyos állapotú pszichiátriai és szenvedélybeteg emberek ellátására alkalmas egységek, de nagyon kevés az akadálymentesített intézmény is. A meglévő intézmények közül a nagyon súlyos állapotban lévő emberek ellátására leginkább alkalmas „hajléktalanok otthona” típusú ellátásra a fővárosban összesen 60 férőhely áll rendelkezésre, ezekre közvetlenül az utcáról bekerülni szinte lehetetlen.

Megkeresésemre adott válaszában az Alapítvány vezetője a KENYSZI TEVADMIN rendszerrel kapcsolatos álláspontját, észrevételeit is kifejtette. Megírta, hogy a nappali melegedőt üzemeltető fenntartók által korábban többször jelzett KENYSZI TEVADMIN rendszer okozta finanszírozási problémák a 2013. évi állami normatíva felhasználásának ellenőrzése során egyre komolyabban veszélyeztetik a szolgáltatások jövőbeni működését. Az éves normatíva elszámolásával kapcsolatos, a Magyar Államkincstár által 2013-ban lefolytatott ellenőrzések során a nappali melegedők esetében több szervezetnél is a KENYSZI rendszerben szereplő adatokat tekintették az elszámolás alapjának. Ez az Alapítvány álláspontja szerint jogellenes gyakorlat, hiszen a normatíva elszámolásával kapcsolatos előírásokat a mindenkori költségvetési törvény határozza meg. Az elmúlt években a költségvetési törvények a külön jogszabályban előírt nyilvántartásokat jelölik meg az elszámolás alapjának, ez azonban nem azonos a KENYSZI rendszer által rögzített adatokkal.

A 2013. évi normatíva felhasználásának ellenőrzése során hozott MÁK határozatok kapcsán két fenntartó már perben áll az Államkincstárral, a jogosulatlan visszafizetési kötelezettségek miatt. Az Alapítvány fenntartásában működtetett nappali melegedők 2013. évi normatívájának felét érintő, több mint 50 millió forint visszafizetési kötelezettséget állapítottak meg, melynek oka véleményük szerint, a KENYSZI TEVADMIN rendszer. Ugyanis az ebben nyilvántartott, és a MÁK felé továbbított adatok jogszabályellenesen törölt adatokat tartalmaznak, melyeket a tényleges, és a jogszabályi előírásoknak megfelelő fenntartói nyilvántartásokból az adatszolgáltatók által ismeretlen módon állít elő a rendszer.

A nappali melegedők esetében a KENYSZI rendszer 2014. december 31-ig változatlanul ütközéseket regisztrált abban az esetben, ha a nappali melegedő szolgáltatásait egy igénybevevő több engedélyesnél, szolgáltatónál vette igénybe. A nyilvántartási rendszer alapján az ütközések csökkentik a napi elszámolható igénybevételek számát, melyet a MÁK a normatíva elszámolásnál figyelembe vesz. Mivel a törölt ütközésekkel csökkentett forgalmat tekintik az elszámolás alapjának – aminek jogi alapja nincs –, mind a rendszert működtető NRSZH, mind a MÁK jogsértően járnak el és komolyan veszélyeztetik az ellátást, hiszen az ütközések egy-egy szolgáltatónál akár 50%-os finanszírozás-csökkenést is jelenthetnek.

Az Alapítvány álláspontja szerint, ha normatíva elszámolásakor nappali melegedők esetében a továbbiakban is a KENYSZI rendszer adatait veszik figyelembe, várhatóan a közeljövőben több intézménynek is be kell zárnia, hiszen a KENYSZI rendszerben rögzített elszámolhatónak tartott forgalmi adatok akár 50%-os különbséget is mutathatnak a valós adatokhoz képest. Figyelembe véve továbbá azt a tényt, hogy a normatíva igénylése előre, annak elszámolása pedig utólag, a megvalósult forgalmi adatok alapján történik, gyakorlatilag tervezhetetlenné válik a nappali melegedők működtetése.

### **3. További megkeresésekre beérkezett válaszok**

#### **3.1. Nemzeti Szociális és Rehabilitációs Hivatal (NRSZH)**

Az NRSZH főigazgatója arról tájékoztattott, hogy kifejezetten a krízisidőszak idejére meghirdetett pályázatokra, valamint a fővárosi hajléktalan-ellátás intézményrendszerének gazdálkodására vonatkozó adatokkal nem rendelkeznek, így a kért konkrét számadatokról, tájékoztatást nem tud adni. A főigazgató válaszában arra is kitért, hogy a kormányzat legfőbb törekvése, hogy a hajléktalanságból fakadó közvetlen életveszély lehetőségével járó helyzeteket megelőzze, ezért pályázati úton igénybe vehető kiegészítő forrásokat biztosítanak a hajléktalanellátó szervezetek számára. Az NRSZH adatai szerint 2014-ben 372 millió Ft értékben írtak ki pályázatokat a fenti célra, és a májusban nyilvánosságra hozott pályázati kiírások alapján külön lehetett támogatást igényelni a közép-magyarországi régióban, a konvergencia régiókban és a diszpečszerszolgálatok működtetésére is.

A pályázatokon részt vevő szervezetek 2014 októberében jutottak hozzá a részükre megállapított kiegészítő támogatásokhoz, így az ellátók már a téli krízisidőszak előtt felkészülhettek a megnövekedett feladatok ellátására, vagyis a civil szervezetek esetében is elkerülhetővé vált az az utóbbi években előforduló problémás gyakorlat, miszerint utólag térítették meg az általuk végzett ellátások költségeit. 2014-15-ben a közép-magyarországi régióban étkeztetésre (éjjeli menedékhelyeken és lábadozóknak, 151 napon át, 1534 adagban) 22.895.000 Ft összegben volt lehetőség finanszírozást igényelni. További 9.792.000 Ft keretösszeg állt rendelkezésre annak érdekében, hogy a nappali melegedők munkanapokon túli nyitva tartását biztosítsák a téli időszakban, amely összeg öt nappali melegedő 855 ügyfele számára tette lehetővé, hogy hétvégén is intézményi ellátáshoz jussanak.

Az összesen 34 utcai gondozó szolgálat mindösszesen 7.997.000 Ft értékben pályázhatott támogatásra, és 59.761.000 Ft keretösszegben lehetett forrást igényelni a hajléktalan személyek egészségügyi ellátásának támogatására, amely többnyire vakcinák beszerzését (1144 fő), fogászati ellátást (1520 fő), kórházi egészségügyi csomagok összeállítását és a mindennapi ügyintézéshez a hajléktalan személyek számára egyre inkább nélkülözhetetlenné váló szemüvegek elkészíttetését (320 fő) tette lehetővé. A megküldött adatok alapján a fővárosi hajléktalan-ellátás intézményrendszere és az utcai szociális szolgálatok számára is megfelelő keretösszeg állt rendelkezésre az alábbiak szerint:

„Az ellátórendszer finanszírozása a 2015-ben is hasonlóan alakul, mint 2014-ben:

<b> Szolgáltatás megnevezése</b>	<b> Igényelt központi költségvetési támogatás, kiegészítő támogatásokkal együtt 2014 (Ft)</b>
Hajléktalanok nappali intézménye	2 160 384 681
Utcai szociális munka	540 000 000 (Pályázati finanszírozásra rendelkezésre álló keretösszeg)
Hajléktalanok ápoló-gondozó otthona	385 539 478
Hajléktalanok rehabilitációs intézménye	165 828 450
Hajléktalanok átmeneti szállása	2 627 009 808
<b>Hajléktalanok átmeneti szállása időszakos férőhely</b>	<b>48 319 157</b>
Hajléktalanok éjjeli menedékhelye	2 003 173 229
<b>Hajléktalanok éjjeli menedékhelye időszakos férőhely</b>	<b>327 428 925</b>
<b>Összesen</b>	<b>8 257 683 728</b>

Végezetül az NRSZH főigazgatója arra is felhívta a figyelmet, hogy az NRSZH feladata a központi szociális információs rendszerek fejlesztésével és működtetésével kapcsolatos adminisztratív és informatikai szolgáltatási háttér biztosítása. Ennek keretében az NRSZH működteti 2012. július 1-jétől az igénybevevői nyilvántartást (TEVADMIN), amelyben a szolgáltatók napi rendszerességgel rögzítik az igénybe vételi adatokat. Ezzel a tevékenységgel összefüggésben az NRSZH-hoz 2014-ben 213 esetben érkezett egyedi igénybevevői megkeresés, amely minden esetben a hajléktalan személyek nappali ellátása szolgáltatás nyújtását érintette, és amelyet az NRSZH minden esetben azonnal, jegyzőkönyvben is dokumentálva, teljesített. Ezen felül, a napi jelentési kötelezettséggel és a nyilvántartási program működésével kapcsolatban az igénybevevők nem tettek panaszt a hivatalnál.

### **3.2. Hajléktalanokért Közalapítvány (HKA)**

A krízis-időszaki speciális, illetve ideiglenes ellátások finanszírozási formáival kapcsolatban a HKA válasza rögzíti, hogy a téli időszakban megnövekvő ellátotti igényekre 2014-15-ben pályázati forrás áll rendelkezésre. Az Emberi Erőforrások Minisztériumával szerződve, a Hajléktalanokért Közalapítvány tervezésében és bonyolításában, a Közép-magyarországi régióra (amely Budapestet és Pest megyét öleli fel) vonatkozóan 186.450.000 Ft pályázati forrás áll rendelkezésre, melynek forrása a központi költségvetés, és amely összeg megegyezik a 2013-14 évi forrás nagyságával. A pályázati döntések nyomán ebből a forrásból 40.102.000 Ft támogatás jut a 2014-15. évi téli ellátásokra Budapesten (tavaly 40.818.000 Ft volt ez az összeg). A hideg időszak miatti problémákra az alábbi programokat hirdette meg a HKA: étkeztetés támogatása éjjeli menedékhelyen és lábadozóban a téli időszak során, nappali melegedők munkanapokon túli nyitva tartásának támogatása a téli időszakban, utcai gondozó szolgálatok kiegészítő támogatása a téli időszakban.

Egyéb elérhető forrás a Fővárosi Közgyűlés által biztosított támogatás a hajléktalan emberek ellátására, kiemelten az utcán élők fedélhez juttatására, melynek keretében a fővárossal szerződött két szervezet a Menhely Alapítvány és a MMSz Egyesület, konzorciumi formában, támogatási szerződéseket kötve valósítják meg a „Közterület helyett emberibb körülmények” elnevezésű programot.

A gyakorlati együttműködésekkel összefüggésben annyit áll a HKA válaszlevelében, hogy protokollok, iránymutatások nem léteznek, megállapodások igen, de sajnos kevés tudomásuk van róla, mivel a BM őket nem vonja be az ilyen egyeztetésekbe. A HKA tudomása szerint a BM és a BMSZKI között létezik egy operatív csoport működéséről szóló megállapodás, melynek lényege, hogy ha a rendőrség utcán élő személlyel találkozik, először a BMSZKI utcai szociális szolgálatát hívja segítségnyújtásra, és ha ők nem boldogulnak, csak akkor indítanak a szabálysértési eljárást.

Tájékoztatásuk szerint a HKA nem tapasztalta hatósági eszközök alkalmazását közterület-használati szabálysértés tárgykörével összefüggésben. A HKA utcai gondozó szolgálata az V. kerület egyik felében működik (a kerület másik felét az Oltalom Karitatív Egyesület látja el), mely terület teljes egészében a közterület-használati tilalom alá tartozik. Munkatársainak tapasztalatai szerint a hatósági fellépés miatt éjszakára elhagyják a területet a korábban itt éjszakázó hajléktalan emberek, és az általa fenntartott időszakos éjjeli menedékhelyen éjszakáznak, illetve az Oltalom Egyesület Fűtött Utca menedékhelyén, így éjszakára az V. kerületben jellemzően nem marad hajléktalan ember az utcán.

### **3.3. Budapest Főváros Főpolgármestere**

Válaszlevelében a Főpolgármester hangsúlyozza, hogy Budapest Főváros Önkormányzata költségvetésének elfogadását követően, a főváros nehéz anyagi helyzete ellenére továbbra is biztosítani kívánja a hajléktalan-ellátás személyi-tárgyi feltételeihez szükséges pénzügyi forrásokat, a 2014. évi szinten. Ehhez kapcsolódva megjegyzi, hogy az állami finanszírozás vonatkozásában változás történt: a hajléktalan személyek ellátásánál az igénybe vehető és elszámolható állami támogatás csökkent (nappali melegedők működési engedélyében szereplő férőhelyszámok 150%-a helyett 120% számolható el).

A Főpolgármester tájékoztatása szerint az előző évekhez képest az ellátás területén az önkormányzat ágazatot érintő feladatai nem növekedtek, ételosztásra benyújtott közterület-használati kérelmek engedélyezésével, ételosztások feltételeinek biztosításával kapcsolatban panasz, jelzés a Főpolgármesteri Hivatalhoz nem érkezett.

Az érintett szervek együttműködésével összefüggésben megírta, hogy minden esztendőben a téli krízisidőszak kezdetéig a Budapest területén szolgáltatást nyújtó szervezetek megvalósítják szükséges fejlesztéseiket, területi elven és szolgáltatásonként összehangolják az ellátási formákat. Ehhez kapcsolódva részletesen beszámolt a 2011 szeptembere óta rendszeresen ülésező Fővárosi Hajléktalan-ellátási Koordinációs Munkacsoport tevékenységéről, melynek része többek között az aktuális és operatív feladatok koordinálása, az eredményes együttműködés biztosítása, eredmények és felmerülő feladatok elemzése és értékelés.

A közterület-használati szabálysértés tárgykörével összefüggésben alkalmazott hatósági eszközöket érintően a Főpolgármester úgy tájékoztatott, hogy „az intézkedések számszerű meghatározása teljes pontossággal nem lehetséges, mert az esetek túlnyomó többségében az intézkedéssel érintett személy haladéktalanul eleget tett a közterület-felügyelő felszólításának, és a jogellenes állapotot megszüntette (értsd: távozott a helyszínről), így szabálysértési eljárás kezdeményezésére nem került sor.

Az életvitelszerű közterületi tartózkodás jogellenes cselekménye vonatkozásában a Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság közterület-felügyelői 2014. évben 2521 esetben intézkedtek, s ezeket valamennyi esetben a szociális szakma képviselőinek és a Budapesti Rendőr-főkapitányság hivatásos állományú rendőreinek jelenlétében hajtották végre.”

Válaszlevelében a Főpolgármester megköszönte a budapesti lakosok és a fővárosban fedél nélkül élők segítése terén kifejtett ombudsmani tevékenységet.

## Megállapításaim

### 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. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami, önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Az ombudsmani gyakorlat a *közzolgáltatást végző szervek* fogalmkörébe tartozónak tekinti a hajléktalanellátó intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed. Az Ajbt. már említett 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján pedig a helyi önkormányzat hatóságnak minősül, így a biztos vizsgálati jogköre az önkormányzati tevékenység esetén is fennáll.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a *hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak*, tekintettel arra, hogy a fővárosi hajléktalan-ellátás helyzete, annak esetleges működési problémái vagy hiányosságai – különösen a téli krízisidőszakban – egy előre meg nem határozható, nagyobb csoport alapvető jogainak, kiemelten az élethez és emberi méltósághoz való jogainak a sérelmét idézheti elő.

### II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztos a 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 országgyűlés 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 egyes alapjogi tesztek. A jelentés megállapításaival összefüggésben lényeges, 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 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 alkotmánybíróági 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 I. cikk (3) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 8. § (2) bekezdésének, illetve 54. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az állam alapjogvédelmi kötelezettsége, valamint az élethez és emberi méltósághoz való jog tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás érvényesülésével összefüggésben változás, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*, az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

Az Alaptörvény szövege az Alkotmány korábbi szabályaihoz képest részben újrafogalmazta a szociális jogokra vonatkozó rendelkezéseket. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. Az Alkotmány szociális jogokkal kapcsolatos rendelkezései az Alkotmánybíróságon belül is vita tárgyát képezték. E vita lényege az volt, hogy jogok-e, vagy csupán államcélként nyertek megfogalmazást. Az alkotmánybíróági gyakorlatban végül az utóbbi álláspont vált uralkodóvá, azaz, hogy az Alkotmány szociális jogokról szóló szabályai az állam részére csupán iránymutatást tartalmaztak, az Alkotmányból annak ellenére nem fakad jogosultság, hogy ilyenként tételezte a 70/E. §, és legfeljebb csak a másodlagos, a törvényhozás által megteremtett alanyi jogokkal hozhatók kapcsolatba. Az Alaptörvény így e tekintetben nem tett mást, minthogy a korábbi alkotmánybíróági gyakorlathoz igazította a szabályokat.

Lényeges felhívni a figyelmet a fentiekkel összefüggésben, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy Magyarország törekszik arra, hogy *az emberhez méltó lakhatás feltételeit* és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Ezen túlmenően pedig az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése azt is előírja, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek *valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani*. Az új tételesen előírt, alkotmányi szintű állami kötelezettségvállalásból pedig – összhangban a korábbi alkotmánybíróági gyakorlattal – egy *fokozott* szerepvállalás vezethető le a hajléktalan személyek védelmével és ellátásával kapcsolatban.

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 alkotmánybírósági 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. Az állam életvédelmi kötelezettségéből adódóan az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – minden esetben köteles megfelelően gondoskodni. 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 a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. A szállás biztosítására az állam abban az esetben köteles, ha a szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti. Az állam tehát ebben a *végző helyzetben* köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükől nem tudják megteremteni.

A biztos indítványa nyomán az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában elvi éllel hívta fel arra a figyelmet, hogy önmagában az, hogy valaki a közterületen éli az életét mások jogát nem sérti, kárt nem okoz, a közterület rendeltetésszerű használatát, a közrendet nem veszélyezteti. Azoknak a magatartásoknak a szankcionálására, amelyek a közterület használata során mások jogait sértik, a közrendet veszélyeztetik, a szabálysértési törvény számos önálló tényállást (pl. koldulás, csendháborítás, köztisztasági szabálysértés, szeszes ital fogyasztás tilalma, tiltott szerencsejáték, veszélyeztetés kutyával, közerkölcs megsértése, garázdaság stb.) állapít meg, ezek alapján büntethető az a hajléktalan is, aki a közterületet a közrendet veszélyeztető módon használja. Az, hogy a közterületnek az életvitelszerű lakhatásra való használata magában hordozza mások jogai sérelmének, a közrend megsértésének lehetőségét, nem tekinthető a büntetendővé nyilvánítás legitim indokának.

A 176/2011. (XII. 29.) AB határozat pedig rámutatott arra, hogy önmagukban a közrendre és köznyugalomra vonatkozó elvont alkotmányos értékek nem indokolhatják ilyen preventív jellegű szabálysértési tényállás megalkotását, mivel ellenkező esetben a közterületen zajló tevékenységek túlnyomó többsége szankcionálhatóvá válna, hiszen azok sok esetben zavaróan hatnak a városképre, a lakók közérzetére és többnyire zajjal járnak.

Az Alkotmánybíróság e határozatában kiemelte, hogy a települések belterületeinek közterületein élés büntetendővé nyilvánítása azt jelenti, hogy a törvény a büntetés, a személyes szabadság korlátozásával is járó állami kényszer kilátásba helyezésével további kényszerhelyzetet teremt az amúgy is krízis helyzetben levő hajléktalanok számára, választhatnak, vagy a település külterületén keresnek maguknak lakhatási lehetőséget, vagy igénybe veszik az önkormányzatok által nyújtott hajléktalan ellátást”. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „sem a hajléktalanoknak a közterületekről való eltávolítása, sem a szociális ellátások igénybevételére való ösztönzése nem tekinthető olyan legitim, alkotmányos indoknak, amely a hajléktalanok közterületen élésének szabálysértéssé nyilvánítását megalapozná. A hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem büntetéssel kell kezelnie.

Végül az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy az emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen önmagában azért társadalomra veszélyesnek minősíteni és büntetni azokat, akik lakhatásukat valamely okból elvesztették és ezért kényszerűségből a közterületen élnek, de ezzel mások jogait nem sértik, kárt nem okoznak, más jogellenes cselekményt nem követnek el. A testület álláspontja szerint sérti az emberi méltóságból folyó cselekvési szabadságot az is, ha az állam a büntetés eszközeivel kényszeríti a szociális szolgáltatások igénybe vételére. Az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy a hajléktalanság, mint társadalmi probléma megoldásának a szabálysértési szankció alkalmazása alkalmatlan eszköze, mivel az érintettek azért kerültek ebbe a helyzetbe, mert jövedelem hiányában lakhatásukat nem tudják megoldani, így a bírság megfizetésére sem képesek.

Nem hagyható ugyanakkor figyelmen kívül, hogy az Alaptörvény – a Negyedik Módosítás által beiktatott – XXII. cikk (3) bekezdése, mint kivételt megállapító rendelkezés értelmében törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. Mindez a módosítást megelőző alkotmánybírósági gyakorlathoz – így különösen az idézett alkotmánybírósági határozat megállapításaihoz – képest álláspontom szerint annyi változás detektálható az alkotmányos rendszerben, hogy önmagában nem alkotmányosan aggályos az életvitelszerű közterületi tartózkodás meghatározott területeken és okokból történő tilalma. Az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése és ennek alapján a szabálysértési törvény annak a lehetőségét teremti meg, hogy az egyes helyi önkormányzatok meghatározott alkotmányos értékek (közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek) védelme érdekében, vagyis célhoz kötött módon jelölhessenek ki olyan közterületeket, ahol az életvitelszerű jellegű közterületi tartózkodás jogellenesnek, szabálysértésnek minősül.

**3.** Az Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta, hogy annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá.

1998-ban az Alkotmánybíróság a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban követelményként azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan *megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza*, amely elengedhetetlen az *emberi méltósághoz való jog megvalósulásához*. 2000-ben pedig az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki, hogy a szociális biztonsághoz való jog *a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állam általi biztosítását állapítja meg*. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. A határozat indokolásában kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkréttá vált: *„a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni”*.<sup>3</sup> Az Alkotmánybíróság szerint a *szociális ellátásnak az a feladata*, hogy mindazoknak a rászorulóknak, akik nehéz anyagi, egzisztenciális helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer (így különösen a társadalombiztosítás rendszere) révén nem képesek a *létfenntartásukat biztosító jövedelemre* szert tenni, állami segítséget nyújtson. A szociális ellátás tehát funkcióját tekintve *kisegítő, kiegészítő jellegű*. Mindaddig, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy legfeljebb indokolt esetben és kiegészítő jelleggel kap. A közösség által biztosított támogatás ott lép be, ahol az *öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn*.

Az Alkotmánybíróság a 37/2011. (V. 10.) AB határozat azt is megfogalmazta, hogy az államnak be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is. Az alkotmánybírósági gyakorlatból az is következik, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem tekinthető alanyi jogi természetű alkotmányos alapjognak, ennek megfelelően nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása. Másrészt az Alkotmánybíróság elismeri, hogy létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összecszerően ugyan meg nem határozható, de megfelelő mutatószámokkal körülhatárolható *megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni*. Az Alkotmánybíróság szerint a „megélhetési minimumhoz való jog” az élethez és emberi méltósághoz való jogból következik, azonban az állam által korlátozható, így a rászorultságon túlmutató feltételek teljesüléséhez köthető. Az államnak ugyanakkor tartózkodnia kell olyan intézkedések törvénybe foglalásától, amelyek alkalmazása súlyosan veszélyezteti a magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését.

**4.** Az országgyűlési biztosok az ombudsman-intézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni *a hajléktalan vagy az egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott emberek alapjogainak, egyenlő méltóságának védelmében*. A biztosok a kezdetektől fogva egyértelművé tették, hogy a jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi egzisztenciálisan kiszolgáltatott helyzetbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

<sup>3</sup> Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

Az ombudsman a 2008-as, a hajléktalan emberek jogaival foglalkozó alapjogi projekt keretében, valamint számos korábbi jelentésben kiemelte, hogy az érintettek emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszasság veszélyét hordozza minden olyan adminisztratív megoldás, vagy arra irányuló javaslat, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlétének „városképi kérdésre” adott válaszként próbálja megfogalmazni.

Az állam számára – legyen az jogalkotó vagy jogalkalmazó szerv – nem fakultatív feladat a szélsőségesen rászoruló polgáraitól való gondoskodás, a felelős intézkedés a megfelelő ellátási rendszerek, kivezető mechanizmusok átgondolt működtetése, a helyzet jogállami megoldása kötelező. Az ombudsmani gyakorlatból az is következik, hogy a hajléktalan személyek ellátásával kapcsolatban az életvédelmi kötelezettség teljesítése szükséges, de nem elégséges feladat, az államnak a hajléktalan létből kivezető utakat, segítséget kell biztosítania.

A szélsőségesen rászoruló emberekről való „gondoskodási” kötelezettség semmi esetre sem merülhet ki a potenciális lehetőség biztosításában. A hajléktalanság nem teremt törvényen kívüliséget, a társadalmi együttélés alapvető normáit mindenkinek be kell tartania. Világosan és egyértelműen el kell ugyanakkor választani a hajléktalanok (krízis) ellátását és az esetlegesen elkövetett szabályszegések szankcionálását: az állami büntetőhatalom gyakorlása, illetve a szociális segítségnyújtás különböző funkciók és feladatok, amelyek egybemosódása alkotmányosan súlyos következményekkel jár.

Több jelentés rögzítette azt is, hogy *az utcán, közterületen való lét valóban nem lehet életkarrier, ez a megoldás kényszerű túlélési reakció a hajlék nélkül élőkől*. A hajléktalanná válást kiváltó társadalmi, gazdasági folyamatok, a munkanélküliség, az elszegényedés, illetve az egyéni sorstragédiák miatti utcára kerülés miatt az utóbbi időszakban a krízis-ellátásra szorulóak száma jelentősen növekedett, ráadásul – valódi kivezető utak hiányában – folyamatosan újratermelődik.

A hajléktalanságnak ugyanakkor csak a legszembetűnőbb szegmense a közterületen való lét, a „funkcionális hajléktalanság”, a mélyszegénység, az emberhez méltatlan élet- és lakáskörülmények a magyar társadalomnak még jelentősebb részét érintik vagy veszélyeztetik. Az e veszéllyel közvetlenül nem érintett polgárok, illetve az állam reakciója a hajléktalanság jelenségére változatos: egyik irány a szigorodó társadalmi együttélési szabályok betartásának számonkérése, ezek nyomán szankciók alkalmazása: a hajléktalan személyek a közterület egészéről vagy annak egyes részeiről való eltávolítása, a „többségi társadalom” előli eltüntetése, a „tünet” kezelése.

A másik irány a hajléktalan-ellátás rendszerének fejlesztése, a szakmai-civil szervezetekkel való együttműködés keresése, a hozzáférhetőség növelése, ezzel összhangban a hajléktalan létből való kitörés lehetőségének biztosítása Magyarországon – eltérő intenzitással – mindkét irány megfigyelhető volt.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

**1.** Jelen ombudsmani vizsgálat során ugyan *nem a közterületi léttel összefüggő szankcionálás új szabályainak alkalmazása állt a fókuszban*, azonban az ellátórendszer működése szempontjából is lényeges kérdés, hogy az állam, illetve a hatályos jogrendszer miként viszonyul az életvitelszerű közterületi léthez. Ha ugyanis az országos vagy a helyi közhatalom döntése nyomán bírsággal, előállítással vagy akár elzárással kell a hajléktalan embereknek szembesülniük meghatározott területeken, illetve esetekben, akkor ez a helyzet – az adott szabályozás alkotmányosságának kérdésén túlmenően is – mindenképp komoly felelősséget, illetve súlyos feladatokat ró a teljes ellátórendszerre, kiemelten a főváros területén.

Az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése alapján a szabálysértési törvény 2013. október 15-étől előírja, hogy *életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése* szabálysértés, és emiatt közérdekű munkával büntethető az a személy, aki a világörökségről szóló törvény szerinti világörökségi területnek minősülő közterületen vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott közterületen életvitelszerűen tartózkodik és a kijelölt területet a rendőrség, a járási hivatal arra felhatalmazott ügyintézője, a mezőőr, és a közterület-felügyelő felkérése ellenére nem hagyja el.

A helyi önkormányzat, a főváros tekintetében pedig a fővárosi önkormányzat rendeletében kijelölheti a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében a közterület meghatározott azon részeit, ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül. A kerületi önkormányzat tulajdonában álló közterület tekintetében a fővárosi önkormányzat rendeletében a kerületi önkormányzat javaslatára kijelöli, valamint véleményének kikérésével kijelölheti a kerületi önkormányzat tulajdonában álló közterület azon részeit ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül. *Életvitelszerű tartózkodásnak tekinthető* minden olyan magatartás, amely alapján megállapítható, hogy a kijelölt területen való életvitelszerű tartózkodás a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül, a kijelölt területen való huzamos tartózkodás érdekében valósul meg. Azaz ha a kijelölt területen való tartózkodás körülményeiből, vagy a magatartásból arra lehet következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyül szolgáló kijelölt területen végzett tevékenységet – így különösen alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állattartás – az elkövető a kijelölt területen rövid időként visszatérően és rendszeresen végzi. A szabálysértés miatt közérdekű munka szabható ki, ha az elkövető a közérdekű munka elvégzését nem vállalja, pénzbírság szabható ki. Ha az eljárás alá vont személyt e szabálysértés elkövetésének időpontját megelőző hat hónapon belül már két ízben jogerősen felelősségre vonták e szabálysértés elkövetése miatt, az ismételt elkövetett szabálysértés miatt büntetésként elzárás szabható ki.

A 2015. évi téli krízisidőszak vizsgálatával összefüggésben ki kell emelni, hogy még 2014 elején azt állapítottam meg, hogy sérti az emberi méltóság jogát a kaposvári önkormányzat rendeleti előírása, amely az önkormányzat teljes területén bírság kiszabásával szankcionálja az *életvitelszerű lakhatásra használt ingóságok közterületi tárolását és elhelyezését*.

A megállapítás előzménye egy korábbi, *AJB-687/2013.* számú jelentésem volt, amelyben kértem az alkotmányosan aggályos rendeleti szabályozás módosítását, ennek a kaposvári önkormányzat azonban nem tett eleget, az illetékes megyei kormányhivatal vizsgálata pedig – a biztos érveivel szemben – nem tárt fel jogsértést a szabályozás nyomán. Mivel továbbra is úgy ítélt meg, hogy a jogállamiság elvével és az emberi méltósághoz való joggal ellentétes helyzet áll fenn Kaposváron és a rendelet eredményeként az önkormányzat a teljes területén – legitim alkotmányos cél és indok nélkül – közigazgatási bírsággal sújthatja a közterületen élést, így az Alkotmánybíróság normakontroll eljárását kezdeményeztem.

Indítványom azzal érvelt, hogy a közterületen életvitelszerűen tartózkodó hajléktalan emberek számára nem vagy csak kivételesen áll rendelkezésre a holmijuk tárolására alkalmas hely, így azokat szükségszerűen maguknál, azaz közterületen tartják.

Álláspontom szerint az életvitelszerű közterületi lét velejáró eleme az életvitelszerű lakhatásra szolgáló ingóságok (pl. hálózsák, párna, takaró, sátor, ruhanemű, stb.) közterületi tárolása, sőt enélkül a közterületi lét maga sem képzelhető el. Így a kaposvári rendelet – az esetleges szubjektív jogalkotói céltól függetlenül – hatásában és lényegét tekintve az életvitelszerű közterületi tartózkodást bünteti a közösségi együttélési szabályok megsértése címén, mindezt ráadásul általánosságban és az önkormányzat teljes közigazgatási területén.

Jeleztem az indítványban azt is, hogy az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése rögzíti azt, hogy törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. A vizsgált esetben azonban a kaposvári önkormányzati rendelete az alkotmányos jogalapon túllépve, a jogállamiság elvét és az emberi méltósághoz való jogot sértve fenyeget szankcióval, így indokoltnak láttam az indítványozást.

A Fővárosi Közgyűlés 2013 decemberében alkotta meg azon rendeletét, amelyben – a kerületek javaslatait is bekérve, illetve azoknak eleget téve – kijelölte azokat a fővárosi, illetve kerületek közigazgatási területen belüli részeket, ahol jelenleg az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül. A hozzám érkező jelzések és beadványok alapján, a szabályozást vizsgálata után úgy ítélte meg, hogy a megalkotott fővárosi önkormányzati rendelet több ponton is ellentétes a szabálysértési törvény felhatalmazásával, túllép azon, így a Kúria vizsgálatát kezdeményeztem. Az indítvány indokolásában arra hivatkoztam, hogy a törvényi felhatalmazás nyomán az önkormányzat kizárólag alkotmányos értékekhez, célokhoz kötött, azaz a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében jelölhet ki olyan közterület-részeket, ahol az életvitelszerű közterületi tartózkodás jogellenes. A rendelet a fővárosi közterületek közül tiltottnak minősített többek mellett valamennyi tömegközlekedési megállót, állomást, játszóteret, köztemetőt, gyermekjóléti, gyermekvédelmi, köznevelési, felsőoktatási intézményt, hidat, felüljárót, illetve összesen 34 aluljárót és azok közvetlen környezetét. A 23 fővárosi kerület közül pedig összesen 14 döntött – változatos méretű – tiltott zóna kijelöléséről. Egyes kerületek konkrét helyrajzi szám alapján, míg mások általában valamennyi hasonló rendeltetésű közterületen és környékén jelöltek ki zónát.

Álláspontom szerint azok a szabályok vetették fel a legkomolyabb aggályokat, amelyek közvetlenül vagy közvetve jelentős nagyságú, egybefüggő közterületen – azok rendeltetésétől és funkciójától függetlenül – tiltják az életvitelszerű közterületi tartózkodást. Törvényi kritérium ugyanis, hogy az önkormányzati jogalkotó nem az egész közterületen, hanem a közterület meghatározott részén tilalmazhatja csupán az életvitelszerű tartózkodást. Az ilyen kijelölő szabályok megfordítják a felhatalmazás logikáját, a tilalmat kivétel helyett főszabállyá, sőt egy-egy kerületben kizárólagossá teszik.

Beadványomban rámutattam a védőzónák alkalmazásának következetlenségére, bizonytalanságára és indokolatlanságára. Probléma volt az ún. "puffer zónák", tehát a közterületeket övező, szintén tilalom alá eső területek megállapításának kérdése, a rendelet ugyanis ezeket magyarázat nélkül, ötletszerűen eltérő mértékben állapítja meg 50, 100, vagy akár 200 méterben. Jeleztem, hogy ha érdemi indok nélkül teljes kerületrészek válnak tiltottá, akkor ez a járulékos problémákat csak áttolja a tilalmakat eddig mellőző kerületekre, ami alapjogilag aggályos "ördögi kört" indíthat el.

Hangsúlyoztam, hogy a törvényességi kifogásai mögött alapjogvédelmi megfontolások állnak: a tiltott területek kijelölése alapvetően a kiszolgáltatott helyzetben lévő hajléktalan emberek jogait érinti. A beadvány rámutatott, hogy az önkormányzati rendelet ugyan közvetlenül nem magát a hajléktalanságot, az "utcán élést" szankcionálja, azonban a tilalmi terület indokolatlanul tág kiterjesztése a hajléktalanok kiszorításához és kriminalizálásához vezethet.

A Kúria határozatában részben helyt adott a beadványomnak. Elvi jelleggel megállapította, hogy a szabálysértési törvény felhatalmazó rendelkezéseit megszorítóan kell értelmezni. A megszorító értelmezés pedig azt jelenti, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás csak ott lehet tilalmazott, ahol a védendő értékek kifejezetten, tényszerűen, igazolhatóan érvényesülést kívánnak.

A hajléktalan személy nem rekeszhető ki a települések, egyes önkormányzatok illetékességi területének egészéből, sőt egyes összefüggő településrészekből sem. Másrészt a megalkotott önkormányzati rendelet rendelkezéseinek a normavilágosság követelményének megfelelően, kellően pontosnak kell lenniük.

A Kúria jogszerűnek ítélte a Fővárosi Közgyűlés szabályozását a gyalogos aluljárók esetében, viszont törvénysértőnek minősítette a tilalmazást azokon a közterületeken, amelyeket a Fővárosi Közgyűlés automatikusan a parkolás szempontjából védett közterületekhez kötött.

A Kúria hangsúlyozta, hogy a lakhatási szegénység – és az azzal szoros összefüggésben álló guberálás – létállapot, amely a közösség számára is szociális kötelezettségeket teremt. A hajléktalan életvitel társadalomra veszélyesség hiányában nem büntethető, a hajléktalanság általában nem teremt legitim okot arra, hogy valakit a szociális ellátás, a külterületi tartózkodás, avagy a büntetés, szankció vállalásának választási kényszere elé állítson a közhatalom.

A jog eszközei önmagukban nem alkalmazhatóak hatékonyan arra, hogy a közösséget „védjék” a lakhatási szegénység és az azzal járó körülmények látványától.

A Kúria második határozatban foglalt állást az indítvány azon elemeiről, amelyeket a korábbi határozatában nem érintett. A törvényességi vizsgálatát kiterjesztette az indítványban kifejezetten és tételesen nem támadott rendelkezésekre is, amelyekben a Közgyűlés rendelet a kerületek javaslata alapján végezte el – különböző logikai rendben és szempontok alapján – a tiltott zónák kijelölését. A Kúria határozatában hangsúlyozta, hogy a szabályozásból minden kizárt közterület esetén egyértelműen ki kell tűnnie a védett közérdek mibenlétének, ezért a szabálysértési törvény felhatalmazásának kereteit meghaladja az a szabályozás, amely az önkormányzat illetékességi területének egészéről, avagy annak jelentős, összefüggő területeiről kizárja a hajléktalan embert, az életvitelszerű tartózkodás lehetőségét. A kizárttá tett közterület lehatárolásának mindig egyértelműnek kell lennie, úgy a szabályozással megcélzott személyi kör, mint a szabálysértési hatóság számára.

A védőzónákkal összefüggésben a Kúria kifejtette, hogy azok méretének törvényessége mindig a konkrét közterülethez és a védeni szándékozott érték mibenlétéhez igazodóan ítéltető meg. Megállapította továbbá, hogy számos közterület esetében nem kereshető vissza, nem állapítható meg, hogy azok mely védett érték mentén kerültek kijelölése olyanként, mint amelyeken az életvitelszerű tartózkodás összeegyeztethetetlen a közterületi jelleggel.

A közterület egyértelmű lehatárolása, mint kritérium nem érvényesült akkor, amikor a kerületi önkormányzatok kivett területként szabályozták a tulajdonukat képező minden közparkot, minden lépcsőt, aluljárót, és azokhoz – helyi sajátosságra utalás nélkül – eltérő védőtávolságot jelöltek meg. Kirívó törvénysértést eredményezett az a megfogalmazás, amely a névvel, helyrajzi számmal azonosított közterületek mellett kizárttá minősített minden egyéb, fel nem sorolt kerületi tulajdonú közterületet. Hangsúlyozta, hogy a közterület helyrajzi számmal történő megjelölése a közterületen életvitelszerűen tartózkodó emberek számára – szemben a normakövető magatartás kikényszerítésére feljogosított szabálysértési hatósággal – nem hordoz releváns információt.

A kifejtett indokok alapján a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy rendelet melléklete pontjainak jelentős részében felfedezhetőek olyan elemek, amelyekkel az adott kerületi önkormányzat javaslata – törvénysértést előidézve – túllépett a szabálysértési törvény által adott felhatalmazáson, így azokat 2015. május 31. napjával megsemmisítette.

**2.** A 2014-2015-ös téli időszak fővárosi hajléktalan-ellátását érintő vizsgálat tapasztalata volt, hogy a *hajléktalan-ellátás intézményhálózata Budapesten teljes egészében kiépült.*



A rendszer megfelelő férőhely-kapacitással, szolgáltatási struktúrával rendelkezik, kisebb-nagyobb hiányosságokkal és pontatlanságokkal ugyan, de folyamatos működésre és szolgáltatás-nyújtásra képes. A hajléktalan-ellátással összefüggésben valamennyi érintett hatóság és szervezet együttműködése nélkülözhetetlen elem.

Ennek az eredményes együttműködésnek köszönhető az, hogy a ténylegesen utcán élő, közterületet valóban nem „rendeltetésszerűen” használó személyek, a velük kapcsolatos konfliktushelyzetek száma érzékelhetően csökken.

Fel kell hívnom ugyanakkor a figyelmet arra, hogy attól, hogy az utcai hajléktalanság kevésbé látható, az idei tél pedig az átlagoshoz képest jóval enyhébbnek számított, a hajléktalanság léhelyzetébe kényszerülők száma, rászorultságuk és kiszolgáltatottságuk magas foka, az egyéni helyzetük, sorsuk komplexitása, s a mindezekből eredő hátrányaik csökkentésére való törekvés, az ebből adódó kötelezettségvállalás mértéke nem csökkenthet.

Vizsgálatom során örömteli tapasztalat volt, hogy a tavalyi jelentésben megfogalmazott ajánlásaim közül több is megvalósult. A releváns pályázati források az ellátás szakszerűbbé tétele érdekében a szükségletek felmerüléséhez illeszkedő módon és megfelelő időben váltak elérhetővé, a teljes pályázat optimális időbeosztásban zajlott a kiírástól a támogatások szolgáltatóknak történő kiutalásáig.

Pozitívumként emelhető ki, hogy a nappali ellátások közötti „ütközéshez” vezető finanszírozási szabályokat felülvizsgálták és gondoskodtak a feloldásukról, így a 2014-2015-ös téli krízisidőszakban már nem jelentett komoly adminisztrációs és költségvetési problémát, ha egy hajléktalan személy egy nap több nappali melegedő szolgáltatásait is igénybe kívánta venni.

Mindazonáltal továbbra is szükségesnek tartom – a szakmapolitikai irányelvek és az ellátók, valamint az ellátottak valós igényeinek figyelembe vételével – annak felülvizsgálatát, hogy a lábadozó funkciót betöltő átmeneti szállók a speciális profiljukra tekintettel milyen kodifikációs, finansziális eszközök révén válhatnak *tisztább profilú intézményekké*. Indokolt lenne annak az alapos áttekintése is, hogy milyen intézkedések szükségesek ahhoz, hogy a jelenleg teljes körű költségvetési és jogszabályi háttér nélkül felvállalt rugalmas, *holisztikus szemléletű tevékenységüket* az intézmények valóban rugalmasan elláthassák. Ezzel összefüggésben kiemelten fontos a *nagy terápiás igényű pszichiátriai és addiktológiai megbetegedéssel együtt élő hajléktalan személyeket* érintő finanszírozási szabályozás felülvizsgálata. E körben ugyanis nemcsak a megfelelő szálláslehetőség biztosítása a cél, hanem a pszicho-szociális gondozásuk megszervezése is egyre növekvő feladatot jelent az érintett szervezetek számára.

Kiemelendő vizsgálati tapasztalat a működés *kiszámíthatóságának igénye*, amely ha más-más okokból, de a hajléktalan-ellátási valamennyi érintettje számára kulcskérdés. Az előreláthatóság az ellátás megszervezésének és biztosítottóságának szempontjából, a dolgozók bérezésének, az ellátottak által igénybe vett szolgáltatások stabilitásának szempontjából egyaránt rendkívül fontos.

Ennek keretében megkövetelhető a kalkulálhatósága a szervezetek, intézmények finanszírozási háttérének, a normatíváknak és pályázati forrásoknak egyaránt. Más nézőpontból, de szintén a kiszámíthatóság a legrelevánsabb elem az egyes ellátás-típusok szolgáltatói, a különböző szervezetek együttműködésében, a mentőszolgálat, a krízisautók és a krízis-szállások tevékenységének összehangolásában. A fentiekben javasolt intézményi profiltisztítás, valamint ahhoz kapcsolódóan a nappali melegedők ellátási palettájának előírt, következetesen alkalmazott, betartatott minimum standard is ehhez szükséges elemnek tűnik.

Az idei vizsgálat feltárta, hogy a nappali ellátások ütközésének feloldását követően is maradtak pontosításra szoruló kérdések, megoldásra váró bizonytalanságok, hiányosságok a *KENYSZI TEVADMIN informatikai rendszere, programja és a nyilvántartás alkalmazása* tekintetében.

A látszólag vagy külön-külön talán nem jelentős, adminisztratív problémák, így különösen jelentési kötelezettség teljesítésének egységességére vonatkozó elvárások, előírások hiánya, az adatlekérdezések átláthatatlan, ellenőrizhetetlen jogalkalmazói gyakorlata azonban alkalmas arra, hogy magát az ellátás-szervezés működését tegye bizonytalanná.

Az ellátó szervezetek munkatársai számára napi feladatot képező adatkezelési és jelentési kötelezettséggel összefüggő bizonytalanság és információhiány ebben az esetben, a rossz érdekérvényesítő képességgel rendelkező hajléktalan személyek egyéni szükségletekre szabott ellátását is közvetve megnehezíti.

Például szinte megoldhatatlanná válik egy lábadozón vagy egy átmeneti szállón elhelyezett, pszichiátriai szakrendelésre járó, de további terápiára és nappali kórházi ellátásra szoruló hajléktalan személy szakszerű ellátáshoz juttatása.

Ennek hiánya viszont az alapbetegsége romlását, a terápiás költségeinek komoly növekedését is előidézheti. Az érintettek így hosszabb időt töltenek az ellátórendszerben, annak ellenére, hogy a szociális státuszuk miatt a kigondozásuk lenne valamennyi érdekelt célja.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a jelentésben feltárt helyzet, a nyilvántartási rendszer világos, következetes és hiteles működtetéséhez szükséges garanciális elemek hiánya a hajléktalan-ellátásban a szolgáltatás-finanszírozás biztosítottóságát veszélyezteti. Mindez pedig együttesen, hatásában az állam élet- és méltóságvédelmi kötelezettségének teljesítése és a jogbiztonság követelménye szempontjából visszas, a jogsérelem közvetlen veszélyét hordozza magában.*

Mindez azt is jelenti, hogy nem lehet eltekinteni a KENYSZI TEVADMIN rendszere jogszabályi környezetének, ezek között is elsősorban a támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről szóló 191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelet, valamint a szociális és gyermekvédelmi ellátások országos nyilvántartásáról szóló 392/2013. (XI. 12.) Korm. rendelet vonatkozó szabályainak áttekintésétől és folyamatos felülvizsgálatától.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény szociális szolgáltatásokat nevesítő katalógusa a hajléktalanok által igénybe vehető alapszolgáltatások között étkeztetést, utcai szociális munkát és nappali ellátást nevez meg, szakosított ellátási formaként pedig a rehabilitációs intézmények, éjjeli menedékhelyek és átmeneti szállások állnak a rendelkezésükre.

Az intézménytípusokat a jogszabályok egzakt módon, de rendkívül szűkszavúan határozzák meg az alkalmazhatóság szempontjából kifejezetten merev helyzetet teremtve. Mindezek alapján álláspontom szerint pontosabban kidolgozott, illetve részletesebb kompetencia-meghatározásokkal kell megteremteni az összhangot a komplex problémákkal (kumulálódó betegségekkel, halmozott hátrányokkal) jelentkező ügyfélkör speciális igényei és az elfogadható szakmai színvonalú ellátás biztosításának szükségessége között.

*Erre is figyelemmel a jelentés tényállásában foglalt válaszok és adatok nyomán megállapítom, hogy az egyes ellátás-típusok működtetésének jogszabályi és finanszírozási környezetében tapasztalható hiányosságok, bizonytalanságok (pl. a pszichiátriai, addiktológiai ellátás tekintetében) továbbra is a jogbiztonság követelményével összefüggő alapjogi visszásságot idéznek elő és tartanak fenn.*

Rá kell mutatnom ezzel összefüggésben, hogy e bizonytalanságok következtében a szociális segítő szakma eszközei számos esetben hatástalanokká váltak: a fedél nélküliek utcai, közterületi jelenlétének problémaköre a rendészeti megoldásokkal és a társadalmi szolidaritás csökkenésével párhuzamosan a hajléktalan emberek, valamint az utcai lét jelenségével együtt élő „többség” közötti konfliktushelyzetekhez vezethetnek, ami súlyos problémákat, egyre nehezebben megoldható helyzetet eredményezhet.

## **Intézkedéseim**

Jelentésemet az alábbiakban megfogalmazott intézkedéseimmel együtt, elsődlegesen *ismét figyelemfelhívásnak is szánom.*

A vizsgálatom által feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *javaslom az emberi erőforrások miniszterének, hogy*

- a) ismételten kezdeményezze a KENYSZI TEVADMIN rendszerének és jogszabályi környezetének felülvizsgálatát, illetve széles körű tájékoztatással orvosolja a nyilvántartási rendszer jellegéből, valamint a nyilvántartási kötelezettség eltérő teljesítéséből fakadó problémákat; továbbá ennek keretében*
- b) tekintse át a speciális egészségügyi és szociális ellátási szükségletű hajléktalan személyek által párhuzamosan igénybe vehető intézményi ellátásokat érintő finanszírozási lehetőségeket, a finanszírozást megalapozó adatszolgáltatásokat;*
- c) fontolja meg és kezdeményezze a lábadozók jogszabályi és finanszírozási hátterének pontosító módosítását figyelemmel az életkoruk és rossz egészségi állapotuk miatt fokozott gondozási szükséglettel együtt élő hajléktalan személyek növekvő számára.*

Budapest, 2015. április

Székely László sk.