

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7205/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Sárközy István
dr. Haraszti Katalin

Az eljárás megindulása

Sajtóhírekből értesültem arról, hogy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: BÁH) Észak-magyarországi Regionális Igazgatóság Balassagyarmati Kirendeltség és Közösségi Szállásán (a továbbiakban: közösségi szállás) elhelyezett egyes külföldinek 2013. október végén el kellett hagynia a közösségi szállás területét, azonban további elhelyezésük kérdéses volt. Egyrészt a hajléktalan ellátásba sem kerülhetnek, másrészt munkát sem vállalhatnak a szükséges dokumentumok hiányában.

Tekintettel arra, hogy az érintett személyek vonatkozásában felmerült az élethez és az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszasság lehetősége, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Az élethez és emberi méltósághoz való jog követelménye: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” [Alaptörvény II. cikk]
- A tisztességes eljáráshoz való jog követelménye: „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.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)
- a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.)
- a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet (Harmvhr.)

A megállapított tényállás

A tényállás tisztázása érdekében tájékoztatást kértem a Belügyminisztériumtól, a BÁH főigazgatójától, valamint munkatársaim helyszíni bejárást tartottak a közösségi szálláson. A rendelkezéseimre bocsátott iratok alapján az alábbi tényállást az alábbiak szerint állapítottam meg.

I. Helyszíni bejárást

Munkatársaim 2013. október 24-én helyszíni bejárást tartottak a közösségi szálláson az ott elhelyezett külföldiek tartózkodási helyének kijelölésével kapcsolatban.

A közösségi szálláson a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület (a továbbiakban: Egyesület) pszicho-szociális segítségnyújtást végzett az Európai Visszatérési Alapból finanszírozott projekt keretében. A szálláson főállásban dolgozott egy pszichológus, egy egyéni esetkezeléssel foglalkozó szociális munkatárs és egy közösségi szociális munkás. A külföldiekkel angolul és németül beszéltek, szükség esetén tolmácsot vettek igénybe. A helyszíni bejáráskor az Egyesület utóbbi munkatársával nyílt lehetőség hosszabb beszélgetésre.

Elmondta, hogy a programban a szálláson lévő, idegenrendészeti eljárás alatt álló személyek vesznek részt, azonban ettől függetlenül tájékoztatást adnak és amennyiben tudnak, egyéb segítséget is nyújtanak a hozzájuk forduló, intézményen kívüli személyeknek is.

A szállás lakóinak kéthavonta szerveztek reintegrációs tanfolyamokat, melynek keretében – egyebek között – angol nyelvi vagy számítógép kezelői alapismereteket is elsajátíthatnak a résztvevők. A külföldiek álláskeresését oly módon segítette az Egyesület, amennyiben konkrét álláskeresővel kapcsolatosan keresték meg a munkatársait, az Egyesület budapesti központi irodájába irányították az érdeklődőket. Jogi segítségnyújtással kapcsolatos kérdés esetén a Helsinki Bizottság munkatársaihoz irányították a bentlakókat, illetve a Helsinki Bizottság egy munkatársa időszakosan a helyszínen is ellátta ezt a tevékenységet.

A korábbi 18 hónapos tartózkodási idő két hónapra csökkentése az Egyesület munkatársa szerint drasztikus. Sem az eddig jól működő közösségteremtésre és kapcsolatok kiépítésére nem ad lehetőséget, sem az esetleges traumák feldolgozását nem teszi lehetővé a lecsökkentett időtartam. Számos esetben előfordult, hogy a közösségi szálláson lakók csak hosszú hónapok után nyíltak meg a szakember előtt és mondták el pszichés eredetű problémáikat. A folyamatos kapcsolattartás és támogató tevékenység ilyen időtávlatban szinte lehetetlen. Az Egyesület munkatársa kifejtette, hogy a külföldiek utánkövetése eddig is rendkívül problematikus volt: a legtöbb esetben semmilyen visszajelzés nem érkezett az intézményt végleg elhagyó személyek sorsáról. Sajnálatos módon az Egyesület a fent leírt tevékenységét 2013. december 31-én befejezi, mivel a projekt ekkor lezárul, és új projekt támogatásra nem nyújtottak be kérelmet. Ennek oka valószínűleg az, hogy a helyszíni vizsgálat időpontjában csak 24 fő állt idegenrendészeti eljárás alatt. Arra vonatkozóan, hogy a feladatokat miként folytatják, sem az Egyesület munkatársának, sem a közösségi szállás vezetőjének nem volt konkrét információja, bár az közösségi szállás vezetősége szerint várhatóan a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal veszi majd át ezeket a szociális jellegű feladatokat.

A közösségi szállás vezetője az alábbiakról tájékoztatta a biztos munkatársait. 2013. október 24-én 83 fő tartózkodott a közösségi szálláson. Olyan „kiköltöztetés” egyelőre nem történt, hogy valakinek a jogszabály módosítás miatt kellett volna két hónap elteltével elhagynia a szálláshelyet. Az addigi kiköltöztetések azon külföldieket érintették, akik – a korábbi jogszabály alapján – 18 hónapig tartózkodhattak a közösségi szálláson.

A közösségi szállás a BÁH különböző regionális igazgatóságainak idegenrendészeti osztályai által hozott döntéseket kézbesíti, helyben nem hoznak határozatot. *A külföldiek további elhelyezéséről nem volt tudomása a közösségi szállás vezetőjének. Elmondta, hogy a jogszabály megalkotásakor kifejtették aggályaikat, a külföldiek sorsáról azonban nem ők döntenek, hanem az egyes elhelyező hatóságok, melyek felé jelzéssel élnek, amennyiben különleges bánásmódot igénylő személyről, vagy beteg elhelyezetről van szó. Aggályosnak tartotta, hogy nincs lehetőség arra, hogy méltánylást érdemlő esetben meghosszabbítsák a külföldi tartózkodási lehetőségét a közösségi szálláson. A közösségi szállás vezetőjének nem volt tudomása arról, hogyan született az a szabályozás, mely szerint amennyiben a külföldi két hónap elteltével nem tud magánszállást megjelölni, akkor akár a megye közigazgatási területe is kijelölhető számára tartózkodási helyként. A közösségi szállás vezetője kifejtette, hogy nem volt információja arról, hogy a BÁH bármilyen kormányzati szintű egyeztetést kezdeményezett volna az elhelyezettek sorsának rendezése érdekében. A Menedék Egyesület tájékoztatta a külföldieket a különböző szociális intézmények igénybevételének lehetőségéről, melyre azonban TAJ szám hiányában gyakorlatilag nem volt lehetőségük az innen kikerülőknél. A helyszínen kapott információk szerint sem a BÁH, sem az Egyesület munkatársai nem vették fel a kapcsolatot közvetlenül ezekkel a segítő szervezetekkel, szociális intézményekkel.*

A szállás vezetőjének nem volt információja arról, hogy rendelkezésre állnának olyan uniós pályázati források, melyek lehetővé tennék az itt elhelyezett külföldiek sorsának méltányos rendezését.

A szállás vezetőjének tájékoztatása szerint *24 főt érintett az október végi kiköltöztetés*, ezek között *különleges bánásmódot igénylő személyek* is vannak. A helyszíni bejárás időpontjában egy mali állampolgár koponyasérült menedékkérőt érintett az elhelyezés megszűnése, akinek a további elhelyezése kérdéses volt. Egy magát Sierra Leone-inek valló látássérült és egy állapotos szomáliai nő tartózkodási ideje október végén járt le. Bizonytalan volt egy kisgyermekes koszovói család sorsa is. Felvetődött a kérdés, hogy a krónikus betegségben szenvedők, esetleg gyógyszeres kezelésre szorulókat ellátása a kiköltöztetést követően hogyan biztosítható. Ezzel kapcsolatban a vezető nem tudott tájékoztatást adni. A közelmúltból két cukorbetegről számolt be, az egyik ismeretlen helyre távozott, a másik menekült státuszt kapott. A vizsgálat idején egy inaktív TBC-s beteg állt gyógyszeres kezelés alatt.

Két koszovói családnak december 14-én kell elhagynia a közösségi szállást. Iskoláskorú gyermek nem tartózkodott a közösségi szálláson a helyszíni bejáráskor. Az iskoláztatással kapcsolatban állásfoglalást kért a közösségi szállás vezetője az intézményfenntartótól, hogy miként lenne megoldható a külföldi gyermekek iskoláztatása. Válasz ezzel kapcsolatban nem érkezett.

A biztos munkatársai mintegy 11 külföldit hallgattak meg. Többeknek tudomásuk volt a jogszabályok módosításáról, mely értelmében két hónap után el kell hagyniuk a közösségi szállást, azonban a későbbi lakhatásukkal kapcsolatban nem volt elképzelésük, mivel szállást adó családjuk, barátaik nem voltak. A külföldiek idegenrendészeti eljárás alatt álltak. Családjukkal, ismerőseikkel nem, vagy csak ritkán tudtak kapcsolatba lépni. Többen elmondták, hogy zaklatottak, kimerültek, alvási nehézségeik voltak.

A tartózkodási hely kijelölését megszüntető végzést a közösségi szállás kézbesíti az érintettnek. Amennyiben nem hagyja el a közösségi szállás területét, felszólítják a távozásra, és a kiköltöztetéshez rendőrségi közreműködést is igénybe vehetnek.

A közösségi szállás vezetőjének nem volt tudomása arról, hogy a közösségi szállást elhagyni kényszerülő külföldiek milyen elhelyezésre tarthatnak igényt. Az ideiglenes tartózkodási engedéllyel rendelkezők nem vállalhatnak munkát, ellentétben a befogadottakkal.

II. A Belügyminisztérium válasza

A Belügyminisztérium a 2013. november 11-én kelt BM/14392-3-/2013. iktatószámú válaszában tájékoztatott, hogy a BÁH Balassagyarmati Községi Szállásán elhelyezett külföldiek további tartózkodási helyének kijelölésével kapcsolatos vizsgálatot lefolytatta.

A Belügyminiszter álláspontja szerint *az idegenrendészeti jogszabályok módosítását az indokolta*, hogy az illegális beutazás vagy jogellenes tartózkodás miatt idegenrendészeti eljárás alá vont külföldiek esetében kötelező tartózkodási hely kijelölése esetén a törvény nem állapított meg határidőt az intézményben történő tartózkodás és az ehhez kapcsolódó ellátások biztosításának tekintetében. Ennek eredményeképp évekig tartózkodtak Magyarország területén a külföldiek, ezalatt állami gondoskodást kellett nyújtani számukra, ezen túlmenően a korábbi jogszabályi rendelkezések nem ösztönözték a külföldieket a hatósággal való együttműködésre. Az esetek jelentős részében joggal való visszaélést állapítottak meg.

A belügyminiszter kifejtette, hogy a korábbi szabályozás ezen személyi kör számára kedvezőbb helyzetet teremtett, mint a menedékjogi szabályok alapján nemzetközi védelemre szoruló menekültek esetében. A jogalkotó a módosítással ezt a helyzetet szüntette meg. Azon külföldiek esetében, akik vonatkozásában a jogellenes beutazás és tartózkodás ellenére a visszaküldés tilalma fennáll, az önálló életvitel feltételeinek megteremtése érdekében a jogszabály kérelemre pénzbeli támogatást tett lehetővé, emellett a külföldiek foglalkoztatására vonatkozó általános szabályok szerint megnyitotta számukra a munkavállalás lehetőségét is.

A belügyminiszter hangsúlyozta, hogy mind európai uniós forrásokból, mind a költségvetésből már eddig is jelentős összegeket fordítottak arra, hogy a tartózkodási joggal nem rendelkező külföldiek önkéntes hazatérését támogassák. E támogatás igénybevételének lehetősége a kiköltözési kötelezettséggel érintett külföldiek esetében a jövőben is fennáll.

A belügyminiszter kiemelte, hogy az érintettek számára biztosított a jogorvoslat lehetősége, nem csak a kötelező tartózkodási hely kijelölésének megszüntetésével szemben, hanem a jogerős határozat végrehajtása során is, a Ket. szabályainak megfelelően.

A kijelölhető kötelező tartózkodási hellyel kapcsolatban a belügyminiszter kifejtette, hogy nem csak Nógrád megye területe jelölhető ki, tekintettel arra, hogy a BÁH bármely hatáskörrel rendelkező regionális szerve hozhat ilyen döntést. A belügyminiszter hozzátette, hogy a Harmtv. rendelkezései szerint a hatóság számára a tartózkodási hely kijelölése nem kötelezettség, hanem mérlegelésen alapuló lehetőség.

Az érintett önkormányzatoknak nincs ellátási kötelezettségük a területén tartózkodó külföldieket illetően, azonban saját költségvetésük terhére biztosíthatnak a területén élők számára szociális segílyt. Jogszabály nem rendelkezik arról, hogy a területen maradás jogával nem rendelkező külföldieket bármely hatóságnak vagy állami szervnek el kellene látnia. Az érintettek elsősorban karitatív szervezetek támogatását vagy államilag is finanszírozott hazatérési programokat vehetnek igénybe.

Egy külföldi magyarországi munkavállalásának alapvető feltétele, hogy a külföldi az ország területén jogszerűen tartózkodjon és rendelkezzen olyan okmánnyal, amely ezt igazolja. A területen maradás jogával nem rendelkező külföldiek ebből következően a foglalkoztatási szabályok értelmében Magyarországon nem jogosultak munkavégzésre.

A fent kifejtettekre tekintettel a belügyminiszter álláspontja szerint a BÁH a Harmtv. rendelkezéseinek megfelelően, jogszerűen járt el azon külföldiek ügyében a közösségi szálláson kijelölt kötelező tartózkodás megszüntetéséről, akik esetében a törvényben megállapított határidő lelet. Mindezek alapján a belügyminiszter a hatályos jogszabályok szerint folyó eljárások felfüggesztését nem tartotta indokoltnak.

III. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal válasza

A BÁH főigazgatója 2013. október 31-én kelt 106-Ji-29283/2/2013. számú levelében kifejtette, hogy a Harmtv. 63. §-a értelmében a közösségi szálláson tartózkodás időtartama a kötelező tartózkodás elrendelésétől számított legfeljebb két hónap lehet, amely nem hosszabbítható meg. *A közösségi szálláson való tartózkodás elrendelésének alapvető célja nem az, hogy a BÁH ez időtartam alatt megfelelő megoldást találjon az érintett külföldiek későbbi elhelyezésének és ellátásának biztosítására. A jogintézmény célja az, hogy a külföldi számára jogállásától függően váljék lehetővé az önálló életvitel feltételeinek megteremtése (befogadottak esetében) vagy az ország önkéntesen, rendezett körülmények között történő elhagyása, a származási országba való visszatérés (illegális migránsok esetében).*

A főigazgató hozzátette, hogy az Európai Unió tagállamaiban a magyar közösségi szálláshoz hasonló jogintézmény nem létezik, hiszen erre vonatkozó nemzetközi jogi vagy európai uniós kötelezettség nem áll fenn. A hasonló feladatokat ellátó intézményeket jellemzően karitatív szervezetek, egyházak működtetik.

A BÁH által fenntartott közösségi szálláson fő szabály szerint:

- az illegálisan Magyarországon tartózkodó, kiutasított és kiutaztatásukra váró külföldiek,
- az ismételt menedékjogi kérelmet előterjesztő és a hatályos menedékjogi szabályok értelmében területen maradási joggal nem rendelkező, valamint
- az ország területére illegálisan érkezett vagy illegálisan itt tartózkodó és emiatt lefolytatott idegenrendészeti eljárás keretében megállapított visszaküldés tilalma alapján befogadotként elismert, humanitárius tartózkodási engedéllyel ellátott személyek tartózkodnak.

A 2013-ban bekövetkezett rendkívüli menekültügyi helyzet miatt a menekültügyi hatóság – tekintettel a befogadó állomások zsúfoltságára – olyan menedékkérőket is elhelyezett a menekültügyi eljárás lefolytatásának idejére közösségi szálláson, akik első alkalommal kérelmeztek Magyarországon nemzetközi védelmet. E külföldieket azonban a közösségi szálláson való tartózkodás időtartamának törvényi korlátozása nem érinti, mivel számukra ez az intézmény nem kötelező tartózkodási hely, hanem szálláshely.

A területen maradási jog nem illeti meg azokat a külföldieket, akik illegálisan érkeztek Magyarországra és nem kérték az állam védelmét, vagy menedéket kértek, de a menekültügyi hatóság, illetve a felülvizsgálatot végző bíróság nem látta indokoltnak számukra a nemzetközi védelem biztosítását. Ez utóbbi személyi kör esetében a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 54. §-a alapján – az ismételt menedékjogi kérelem benyújtása ellenére – a hatóságnak nincs elhelyezési és ellátási kötelezettsége.

A BÁH támogatásával a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) önkéntes hazatérési programot működtet, amely segítségével és finanszírozásával évente több száz illegális migráns tér vissza hazájába. A program a külföldi hazautazása mellett a származási országban történő reintegrációját is támogatja.

A BÁH főigazgatója tájékoztatót, hogy 2013. szeptember 1-ig a közösségi szállás elhagyására kötelezett befogadott jogállású személyek alapvető létfenntartási feltételeinek megteremtéséhez a Harmtv. végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet (Harmvhr.) 73. §-a alapján a BÁH ellátásokkal és támogatásokkal járult hozzá. A Harmvhr. szeptember 1-től módosított rendelkezései (73-76. §) értelmében a befogadott a BÁH-tól az alapvető létfenntartás feltételeinek megteremtése érdekében támogatást kérhet, amelyet a tartózkodási engedély első alkalommal történő kiállítását követő 12 hónapon keresztül a BÁH havonta folyósít. A támogatás mértéke a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege. A befogadottat megilleti az egészségügyi ellátás is, továbbá az idegenrendészeti hatóság hozzájárulásával a magyarországi munkavállalásra vonatkozó szabályok szerint jogosult keresőtevékenység folytatására is.

A BÁH erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy az egészségügyi állapotuk miatt a származási országukba visszatérni nem tudó külföldiek elhelyezése is megoldott legyen. Karitatív szervezetekkel együttműködve a BÁH törekszik arra, hogy mindenkinek a személyes körülményeinek megfelelő ellátást találjon.

A BÁH főigazgatója kifejtette, hogy tárgyalások folytak arról, hogy a folyamatos egészségügyi felügyeletet igénylő külföldiek esetében a gondoskodás a BÁH finanszírozása mellett mely egészségügyi intézményben valósítható meg. A főigazgató hozzátette, hogy az önálló életvitelre egészségügyi okból alkalmatlan személyek nem kerülhetnek az utcára, elhelyezésükre a tárgyalások eredményeként kijelölt intézményben kerül majd sor.

A főigazgató tájékoztatót, hogy a sajtóhírekkel ellentétben 2013. október 31-ét követően a közösségi szállás teljes lakóközösségének nem kell elhagynia az intézményt, erre csak a két hónapot meghaladóan ott tartózkodó, idegenrendészeti eljárás alatt álló külföldiek kötelesek. Tévesek azok a sajtóból származó információk is, amelyek arra utalnak, hogy a szóban forgó intézkedések menekülteket érintenének. A nemzetközi védelmet élvező külföldieket (menekülteket, oltalmazottakat) ugyanis a BÁH fő szabály szerint befogadó állomáson helyezi el, ahol nem csak a megfelelő ellátásról gondoskodik, hanem elősegíti önálló életvitelüket és társadalmi beilleszkedésüket.

A kötelező tartózkodási hely elrendelésével kapcsolatos módosított szabályok hatályba lépését követően a BÁH tájékoztatót adott a megváltozott rendelkezésekről felhívva a külföldiek figyelmét a rendelkezésükre álló további lehetőségek igénybevételenek módjára is.

A közösségi szálláson tartózkodó külföldiek közül 21 főt érintett a kiköltözés. A további kijelölt tartózkodási helyükről a BÁH idegenrendészeti eljárás lefolytatásában illetékes regionális igazgatósága dönt, figyelembe véve az érintett személyes körülményeit, amely alapján a külföldi által megadott szálláshelyet is kijelölhet.

Az 2013. október 31-ig kiköltözéssel érintett személyek között nem volt kiskorú. A közösségi szálláson szüleivel egy gyermek tartózkodott; a család kiutaztatásának előkészítése folyamatban volt.

A BÁH főigazgatója tájékoztatott, hogy a 2013. szeptember 1-jei jogszabályváltozással érintett külföldiek esetében az idegenrendészeti hatóság a kiköltöztetés érdekében végrehajtási eljárást a levél megírásának időpontjáig nem indított. Az érintettek számára a jogszabály kifogás formájában jogorvoslati lehetőséget biztosít.

A megkeresésben említett eritreai és szomáliai állampolgárokkal kapcsolatban a főigazgató kifejtette, hogy korábban már többször terjesztettek elő menedékjog iránti kérelmet, azokat azonban írásban visszavonták. Erre tekintettel a menekültügyi hatóság megszüntette az eljárásokat, ezért a vonatkozó menedékjogi szabályozás értelmében elvesztették a területen maradási jogukat, ugyanakkor idegenrendészeti eljárás eredményeként befogadott jogállást szereztek, amellyel jogosulttá váltak a már említett ellátásokra és támogatásokra. A tájékoztatás megírásakor ismételt kérelem alapján folyamatban volt az újabb menekültügyi eljárás, ezért a befogadó állomáson helyezték el őket.

A BÁH főigazgatója második megkeresésemre adott, 2013. november 20-án kelt 106-Ji-29283/5/2013. számú levelében kifejtette, hogy nem tekinthet el a hatályos jogszabályok alkalmazásától. Emiatt nem lát lehetőséget arra, hogy a vizsgálat lezárásáig elrendelje a BÁH Balassagyarmati Községi Szállásán elhelyezett, de ott további tartózkodási jogosultsággal nem rendelkező külföldiekre vonatkozóan az új tartózkodási hely kijelölési eljárás felfüggesztését.

A BÁH főigazgatója tájékoztatott, hogy az Országgyűlés a tájékoztatás megírásának időpontjában tárgyalta a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, valamint a szabálysértési eljárásokkal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/13057. számú előterjesztést. A törvénymódosítás indoka, hogy az ország területén tartózkodó és idegenrendészeti, menekültügyi eljárást követően az őrzött szálláshelyről, közösségi szállásról vagy befogadó állomásról elbocsátott külföldiek rászorultságuk esetén térítésmentesen igénybe vehessék az éjjeli menedékhelyek és hajléktalanszállók alapszolgáltatásait.

A főigazgató kifejtette, hogy az érintett külföldiek számára a BÁH továbbra is lehetőséget biztosít az önkéntes hazatérésre, és a továbbiakban is minden segítséget meg fog adni számukra annak érdekében, hogy az önkéntes hazatérést elősegítő támogatásokat igénybe vehessék.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv [...] tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, 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. § (4) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa 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. Tekintettel arra, hogy jelen esetben külföldiek nagyobb csoportját érintette a vizsgálat, hatáskörömet az Ajbt. fenti rendelkezései alapozták meg.

II. A vizsgált alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI.17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllal mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”* A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam 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 [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.] Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.¹ Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.²

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat.

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

II.1. Az emberi méltósághoz való jog

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 is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybíróági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.

A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.

Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

II.2. A tisztességes eljáráshoz való jog

A *tisztességes eljáráshoz való jog* – noha az Alaptörvény szövegezése némileg eltérő, tartalmilag azonban változatlan az Alkotmányhoz képest – az alkotmánybíróági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésben foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdésből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog. [315/E/2003. AB hat., ABK 2003. október, 741, 743.] A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. Az Alkotmánybíróóság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye [14/2004. (V. 7.) AB hat.].

Az Alkotmánybíróóság több határozatában is foglalkozott a *jogbiztonság* kérdésével, így a 21/1993. (IV. 2.) AB határozatban is. A hivatkozott AB határozatban elvi jelentőségű megállapításként hangsúlyozta, „hogy az Alkotmánybíróóság felfogásában a jogbiztonság szorosan a jogállamiság alkotmányjogi elvéhez kapcsolódik. A jogbiztonság pedig – az Alkotmánybíróóság értelmezésében – az államtól, a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetőek és követhetőek legyenek. A jogbiztonság e szempontjainak súlyos megsértése egyben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság sérelmét jelenti.” [ABH 1993, 172, 180.]

A *tisztességes eljáráshoz való jog* – noha az Alaptörvény szövegezése némileg eltérő, tartalmilag azonban változatlan az Alkotmányhoz képest – az alkotmánybíróági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésben foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdésből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog. [315/E/2003. AB hat., ABK 2003. október, 741, 743.] A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. Az Alkotmánybíróóság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye [14/2004. (V. 7.) AB hat.].

II.3. A szociális biztonsághoz és a lakhatáshoz való jog

Az Alkotmánybíróság 42/2000. (XI. 8.) AB határozatában az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának közösen előterjesztett indítványai tárgyában a szociális biztonsághoz való jog és a lakhatáshoz való jog kapcsolatát elemezte. Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok – így a „lakhatáshoz való jog” – mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. E tekintetben az állam kötelezettsége és ebből következően a felelőssége nem állapítható meg.

Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése alapján az állam a polgárok megélhetéshez szükséges ellátásra való jogának realizálása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető alkotmányi követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – gondoskodni. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az „Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához”. [ABH 1998, 251, 254.] Azáltal, hogy az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való joggal összekapcsolta a szociális ellátások rendszerét, az alkotmányossági mérce a minőség tekintetében is 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.

A szociális jogok esetében a megélhetési minimumot az ellátórendszer részjogosítványainak összessége kell, hogy biztosítsa. Ennek összességében kell megfelelnie az általános mércének: az emberi méltósághoz való jognak, mely az Alkotmánybíróság értelmezésében az emberi élethez való joggal „egységet alkotó olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele”. [23/1990. (X. 31.) AB hat., ABH 1990, 88, 93.] Az emberi élethez való joggal összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság megállapította az állam objektív, intézményes életvédelmi köteletségét amely értelmében „az élethez való jogból az államnak nem csupán az a kötelessége keletkezik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védenie kell”. [48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333, 342.]

Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosításának kötelezettségét tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. Az állam ugyanakkor nagyfokú szabadságot élvez a szociális biztonság megvalósításához szükséges eszközök meghatározása során. Amennyiben az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-ából eredő általános ellátási kötelezettségén belül egyes részjogosítványokat (pl. lakhatáshoz való jog, megfelelő élelmezéshez, tisztálkodáshoz való jog) állapítana meg és kényszerítene ki az alkotmányos alapjogok szigorúságával, akkor ez a szociális ellátás újabb és újabb elemeinek alkotmányos alapjogként való elismeréséhez vezetne. Ez a típusú értelmezés nem lenne tekintettel az alkotmányozó hatalomnak az alkotmányos alapjogok meghatározásával kapcsolatos jogára. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a „lakhatáshoz való jog” biztosítása tekintetében nem állapítható meg az állam kötelezettsége és emiatt a felelőssége sem.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az emberi életet és méltóságot biztosító, valamint a nemzetgazdaság teljesítőképességének megfelelő általános ellátási kötelezettség kimondásán túlmenően tartózkodik egyes konkrét részjogok alkotmányos alapjogként történő elismerésétől. Mindebből következően a „lakhatáshoz való jog” biztosítása tekintetében az állam kötelezettsége és ebből következően a felelőssége nem állapítható meg.

Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében meghatározott megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként definiált emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az állam ellátási kötelezettsége a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. Az AB határozatból kiderül, hogy a szállás biztosítására irányuló állami kötelezettség nem azonos a „lakhatáshoz való jog” megteremtésével. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a szállás biztosítására az állam abban az esetben köteles, ha a szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti. *Az állam tehát ebben a végső helyzetben köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükből nem tudják megteremteni.* A tél és a fagyok közeledtével egyre gyakoribbá válnak az emberi életet közvetlenül fenyegető helyzetek, különös tekintettel azon külföldiekre, akik kénytelenek elhagyni az addigi kijelölt tartózkodási helyet, azonban nem áll rendelkezésükre a további lakhatás megteremtésének lehetősége.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a „lakhatáshoz való jog” biztosítása nem következik az Alkotmány 70/E. §-ából, mivel nincs ilyen konkrét jog szabályozására vonatkozó jogalkotói kötelezettség. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény az állam ellátási kötelezettségével kapcsolatban részletes rendelkezéseket tartalmaz, amelyek vonatkoznak a rászorultak elhelyezésének biztosítására is.

A hajléktalan személyek számára az állam – többek között – nappali melegedő lehetőséget, átmeneti szállást, éjjeli menedékhelyet biztosít, továbbá hajléktalanok otthona, valamint a rehabilitációs intézmények keretében nyújt szállásjellegű ellátást. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy *az államnak a mindenkori nemzetgazdasági lehetőségek figyelembevételével törekednie kell a támogatások mértékének növelésére és a szociális ellátások bővítésére.*

Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy konkrét ellátás nyújtására vonatkozó alkotmányos alapjog az Alkotmány 70/E. §-ából nem következik, ugyanakkor az államnak az általános ellátási kötelezettsége alapján törekednie kell a szociális biztonság lehető legteljesebb megvalósítására. Ezt a *nemzetközi kötelezettségvállalásai* is előírják az állam számára. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „az emberi élet és méltóság egységéből fakadó alapjogokat az alkotmányos jogállam a vonatkozó nemzetközi egyezmények és az alapvető jogelvek figyelembevételével, az Alkotmányban meghatározott közösségi és egyéni érdekek szolgálatában hivatott szabályozni”. [23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88, 93.]

Az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, melynek 9. Cikke előírja: „Az Egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy *mindenkinek joga van a szociális biztonságra*, beleértve a társadalombiztosítást is.” Ennél részletesebb rendelkezést tartalmaz a fenti Egyezségokmány 11. Cikk 1. pontja, mely külön hangsúlyt helyez az életkörülmények javítása érdekében az egyes létfeltételek megteremtésére irányuló folyamatos tevőleges állami cselekvésre:

„Az Egyezségokmányban részes államok *elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházkozást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását.* A részes államok megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében, továbbá elismerik, hogy evégből alapvető fontosságú a szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés.”

Ehhez hasonló intézkedési kötelezettséget fogalmaz meg a részes államok számára az Európai Szociális Karta kihirdetéséről szóló 1999. évi C. törvény 16. Cikke, amely a család szociális, jogi és gazdasági védelmének széles körű megvalósítását írja elő: „A család mint a társadalom alapvető egysége, teljes körű fejlődéshez szükséges feltételek biztosítása érdekében a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy olyan intézkedésekkel támogatják a családi élet gazdasági, jogi és szociális védelmét mint például a szociális és családi juttatások, pénzügyi intézkedések, a családok lakhatásának biztosítása, a fiatal házasoknak nyújtott kedvezmények és egyéb megfelelő eszközök.”

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 34. cikke tárgyalja a szociális biztonság és a szociális segítségnyújtás kérdéskörét. Ennek értelmében az Unió, az uniós jog, valamint a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által megállapított szabályokkal összhangban, elismeri és tiszteletben tartja a szociális biztonsági ellátásokra és szociális szolgáltatásokra való jogosultságot, amelyek védelmet nyújtanak anyaság, betegség, munkahelyi baleset, gondoskodásra utaltság vagy idős kor, továbbá a munkahely elvesztése esetén.

A társadalmi kirekesztés és a szegénység leküzdése érdekében az Unió – az uniós jog, valamint a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által lefektetett szabályokkal összhangban – elismeri és tiszteletben tartja a jogot a tisztességes megélhetést célzó szociális támogatásra és lakástámogatásra mindazok esetében, akik nem rendelkeznek az ehhez elégséges pénzeszközökkel.

Dr. Holló András alkotmánybíró az Alkotmánybíróság 42/2000. (XI. 8.) AB határozatához kapcsolódó *különvéleményében* kifejtette, hogy a *szociális biztonsághoz való jog* – az Alkotmánybíróság addigi értelmezése szerint – olyan ellátó rendszer kiépítésére, működtetésére irányuló *állami kötelezettséget* jelent, amely *biztosítja az ellátáshoz való jognak azt az alkotmányos minimumát, amely az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához elengedhetetlen.* Az emberi méltósághoz való jogot az Alkotmánybíróság az emberi státusz meghatározójaként fogalmazta meg a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában: „Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg és miért annyit. Egyetlen ember élethez való jogáról sem beszélhetünk úgy, hogy ne értenénk bele az élethez és a méltósághoz való alanyi jogát.”

Dr. Holló András kifejtette, hogy az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jognak mint a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jognak alkotmányos minimuma – az emberi méltósághoz való jog megvalósulásának alkotmányos követelménye által meghatározottan – jelenti az emberi státusz, az emberi létfeltételek mindazon összetevőit (segélyezési, ellátási formákat), amelyeket az állam törvényalkotás útján – alanyi jogként vagy rászorultság szerint – biztosítani köteles.

Mindezekre tekintettel fontosnak tartom kiemelni, hogy az állam életvédelmi kötelezettsége alapvetően az emberi méltósághoz való jogból vezethető le, amely minden embert megillet, állampolgárságra, nemzetiségre való tekintet nélkül. A „fedél nélkül” maradó külföldieket – noha a magyarországi tartózkodásuk adott esetben nem jogszerű – is emberszámba kell venni, a tél közeledtével számukra is biztosítani kell egy minimális szintű ellátást, amelyet az emberi méltósághoz való jog deklarálna. Az Alaptörvény II. cikke értelmében az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.

Amint arra az Alkotmánybíróság 42/2000. (XI. 8.) AB határozatában rámutatott, a szociális biztonsághoz való jogból a „lakhatáshoz való jog” mint alkotmányos alapjog nem, viszont az élethez való jog levezethető, és ezt az állam életvédelemmel összefüggő kötelezettségei is megkívánják.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) meghatározza a szociális ellátások formáit, szervezetét, valamint a szociális ellátásokra való jogosultság feltételeit. A helyi önkormányzatok saját költségvetésük terhére egyéb ellátásokat is megállapíthatnak. [Szoctv. 1. § (2)] A törvény hatálya (3. §) kiterjed a Magyarországon élő a magyar állampolgárokra, bevándoroltakra és letelepedettekre, hontalanokra és a magyar hatóság által menekültként elismert személyekre.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt érintő módosítások 2013. december 3-án léptek hatályba, amelyek az alábbiak szerint érintették a Szoctv.-t. A törvényjavaslat szerint a Szoctv. 3. §-a a (4a) bekezdéssel egészült ki, amely értelmében *„a Szoctv. 84. §-ban meghatározott ellátások tekintetében a törvény hatálya kiterjed arra a személyre, akinek*

a) idegenrendészeti, kitoloncolási, menekültügyi őrizete megszűnt,

b) az idegenrendészeti hatóság vagy a menekültügyi hatóság által fenntartott intézményben, az idegenrendészeti eljárásban elrendelt kijelölt helyen, vagy a menekültügyi eljárásban elrendelt kötelező tartózkodási helyen, vagy szálláshelyen való tartózkodása megszűnt, vagy

c) idegenrendészeti vagy menekültügyi eljárásban az idegenrendészeti vagy menekültügyi hatóság által fenntartott intézmény kijelölt helyen való tartózkodási helyként vagy szálláshelyként nem jelölhető ki

és a 4. § (3) bekezdése alapján hajléktalannak minősül.”

Az ellátások – jelen esetben az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények: az éjjeli menedékhely és a hajléktalan személyek átmeneti szállása – igénybevételével kapcsolatban a Szoctv. 3. §-a az alábbi (4b) bekezdéssel egészült ki:

„(4b) A 84. §-ban meghatározott ellátásokat a (4a) bekezdésben felsorolt külföldiek az idegenrendészeti vagy a menekültügyi hatóság által kiállított ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolás, vagy humanitárius tartózkodási engedély és a (4a) bekezdésben foglalt feltételek fennállását tanúsító hatósági igazolás birtokában vehetik igénybe.”

A 3. § nem egészült ki a törvénymódosítási javaslatban leírt (4c) bekezdéssel: *„A 32/B. § (1) bekezdésében meghatározott időskorúak járadéka tekintetében a törvény hatálya kiterjed az összevont engedéllyel rendelkező, Magyarország területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárra.”*

A korábbi szabály hiányosságai között szerepelt, hogy a külföldi, aki nem rendelkezett társadalombiztosítási azonosító jellel (TAJ-szám), nem vehette igénybe az Szoctv.-ben meghatározott ellátásokat. Ezt a jogalkotó a Szoctv. 20. § (7) bekezdésének kiegészítésével orvosolta:

„(7) Nappali melegedő, éjjeli menedékhely, családsegítés és a 3. § (4a) bekezdésének hatálya alá tartozó személyek átmeneti szállása esetén, amennyiben az ellátásban részesülő személy Társadalombiztosítási Azonosító Jellel nem rendelkezik, ennek tényét kell a nyilvántartásban rögzíteni.”

A Szoctv. 84. §-a a következő (3) bekezdéssel egészült ki: *„(3) A 3. § (4a) bekezdésében meghatározott hajléktalan személyek esetében az ellátás keretében kizárólag szállás és tisztálkodási lehetőség biztosítható.”*

Ezzel tehát a külföldiek számára lényegében az alapellátások minimális fokát kívánja biztosítani a jogalkotó.

A Szoctv. 115/A. § (1) bekezdése a következő h) ponttal egészült ki: (Térítésmentesen kell biztosítani) *„h) a 84. § (3) bekezdésében meghatározott ellátást.”*

Álláspontom szerint a Szoctv. fenti módosításával az érintett külföldiek helyzete – akik számára a közösségi szálláson tartózkodás ideje lejárt és a további elhelyezésük kérdéses volt – a korábbiakhoz képest javult. Fontosnak tartom kiemelni, hogy a Szoctv. 2013. december 3-án hatályba lépett rendelkezéseinek érvényesülését a jövőben figyelemmel kell követni.

Amint azt az Alkotmánybíróság is kifejtette a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatában, a megélhetési minimum biztosítása az emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében az állam feladata. Tekintettel arra, hogy az élethez és az emberi méltósághoz való jog minden embert megillet, az állam életvédelmi funkcióját azon külföldiekkel kapcsolatban is érvényesíteni kell, akik a közösségi szállásról való távozás után nem rendelkeznek szálláshellyel.

Álláspontom szerint az emberi élethez és az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot idéztek elő a Harmtv., valamint a Szocvtv. rendelkezései, mivel az állami ellátásból kikerülő külföldiek számára a jogszabályok nem biztosítanak hozzáférést a hajléktalanokat megillető alapellátáshoz.

A fent vázolt problémákon túl a külföldiek élelmezésének kérdése is megoldásra vár, ugyanis az éjszakai menedékhelyen biztosított szállás és tisztálkodási lehetőség az alapellátás minimális szintjét foglalja magában, amelytől elválaszthatatlan az alapszintű élelmezés biztosítása.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a hajléktalan külföldieket vizsgáló AJB-1692/2010. számú jelentésében kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint³ az élethez való jogból az államnak nem csupán az a kötelessége keletkezik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, hanem általában az emberi életet és annak létfeltételeit is védenie kell.

A hideg és a fagyok beköszöntével a fedél nélkül maradó emberek fokozott veszélynek vannak kitéve. A Harmtv. és a Szocvtv. korábbi rendelkezései egyáltalán nem tették lehetővé, hogy azok a külföldiek, akik kénytelenek voltak elhagyni a közösségi szállást és nem rendelkeztek szálláshellyel, hozzáférjenek a szociális ellátórendszerhez – akár annak minimális szintjéhez is.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa AJB-1692/2010. számú jelentésében javasolta a Szocvtv. módosítását annak érdekében, hogy hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szükséges szálláshoz valamennyi, Magyarország területén tartózkodó ember – így a személyazonosító igazolvánnyal nem rendelkező, valamint az országban jogcím nélkül tartózkodó külföldi is – hozzáférjen.

Az élethez, valamint az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő a Szocvtv. azon hiányossága is, mely szerint azok a külföldiek, akik a közösségi szállást két hónap után elhagyni kényszerültek, nem vehették igénybe a hajléktalan ellátás minimális formáját sem.

A Szocvtv. 2013. december 3-án hatályba lépett módosításainak köszönhetően az éjjeli menedékhely, valamint a hajléktalan személyek átmeneti szállása a Szocvtv. 3. § (4a) bekezdésében meghatározott külföldiek számára⁴ is elérhetővé vált.

A Szocvtv. módosításának eredményeként az alapvető joggal összefüggő visszásság rendeződött, hiszen az állami ellátásból kikerülő külföldi – a közösségi szálláson vagy befogadó állomáson történő kötelező tartózkodás elrendelésétől számított két hónap elteltével – az élete védelmét célzó minimális ellátásra akkor is jogosult, ha a lakhatásának feltételeit önerőből nem képes biztosítani.

³ Ld. 48/1998. (XI. 23.) AB határozat.

⁴ A Szocvtv. hatálya kiterjed arra a személyre, akinek

a) idegenrendészeti, kitoloncolási, menekültügyi őrizete megszűnt,
b) az idegenrendészeti hatóság vagy a menekültügyi hatóság által fenntartott intézményben, az idegenrendészeti eljárásban elrendelt kijelölt helyen, vagy a menekültügyi eljárásban elrendelt kötelező tartózkodási helyen, vagy szálláshelyen való tartózkodása megszűnt, vagy
c) idegenrendészeti vagy menekültügyi eljárásban az idegenrendészeti vagy menekültügyi hatóság által fenntartott intézmény kijelölt helyen való tartózkodási helyként vagy szálláshelyként nem jelölhető ki és a 4. § (3) bekezdése alapján hajléktalannak minősül.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. és 32. §-a alapján *felkérem a belügyminisztert és a BÁH főigazgatóját, hogy a jövőben kísérik fokozott figyelemmel a Szocvtv. 2013. december 3-án hatályba lépett változásait azon külföldiek esetében, akik a törvényben meghatározott két hónap után elhagyják a közösségi szállást. Kérem továbbá, hogy a belügyminiszter és a BÁH főigazgatója számoljon be a Szocvtv. fent említett rendelkezéseinek hatálybalépését követő fél év tapasztalatairól.*

Budapest, 2014. január

Székely László sk.