

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5371/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Némedi Erika

Az eljárás megindítása

Egy nógrádmegyeri panaszos szociális ellátásuk rendezetlensége ügyében kérte segítségemet. Levelében leírta, hogy élettársával annak nógrádmegyeri otthonában élnek, emellett édesanyját diósjenői otthonában rendszeresen látogatják, gondozzák. Panaszbeadványa szerint az élettársa már több alkalommal is nyújtott be kérelmet a Nógrádmegyer Község Önkormányzatához (a továbbiakban: Önkormányzat), azonban sem tűzifa támogatást, sem szociális étkeztetést, sem pedig élelmiszer-csomagot nem állapítottak meg számára. Jelenleg összesen a 22.800 forint ellátásból élnek, miközben mindketten orvosi kezelésre szorulnak. A panaszos alapvetően azt sérelmezi, hogy az Önkormányzat nem segíti őket.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány nyomán felmerült a jogállamiság elvével, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján az ügyben vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján Nógrádmegyer Község Polgármesterétől (a továbbiakban: polgármester) részletes tájékoztatást, továbbá az ügyben keletkezett dokumentumok rendelkezésemre bocsátását kértem.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”)
- az élethez és emberi méltósághoz való jog (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)-(2) bekezdés: „*Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.*”)

Az alkalmazott jogszabályok

- a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.);
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nyvt.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mőtv.);
- a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.);
- Nógrádmegyer Község Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális igazgatásról és a szociális ellátások helyi szabályozásáról szóló 28/2013.(XII. 31.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Ör.).

A megállapított tényállás

A beadvány szerint a panaszos élettársával abban a nógrádmegyeri házban él, amely már nem az élettársa tulajdona, de nem tudnak hová menni. A panaszos ételallergiás, csökkent munkaképességű, a gyógyszerek mellett gyógyászati segédeszközökre is szüksége lenne, ám azokat nem tudja kiváltani. Alkalmi munka ritkán van, jobbára „vándorkukázásból” élnek, a környező településeken szelektíven összegyűjtött hulladékot szállítják az adott MÉH-telepekre. A panaszos emellett rendszeresen ellátja Diósjenőn élő idős édesanyját is.

A panaszos élettársa amellet, hogy siket, szintén olyan komoly egészségügyi problémával küzd, amelyek kezeléséhez olyan gyógyszerek volnának szükségesek, amelyeket nem tud kiváltani. Szeretne bekapcsolódni a közfoglalkoztatásba, ez ügyben személyesen járt el az önkormányzatnál, ott azonban arról nem kapott teljes körű felvilágosítást, hogy miért nem hívják be dolgozni. 2014. október 29-én személyesen igényelt az Önkormányzat jegyzőjénél tűzifa támogatást. Egészségügyi ellátást mindketten Balassagyarmaton, a városi kórházban kapnak.

A panaszos időközben beadványát kiegészítette azzal, hogy az édesanyja a diósjenői önkormányzattól közgyógyellátásra való jogosultságának megállapítását igényelte, illetve tűzifát kérelmezett, de egyiket sem kapta meg.

A panaszos szerint a két önkormányzat az ügyben egymásra mutogat, ennek eredményeként családtagjai kívül rekednek egyes támogatásokon. Jelezte azt is, hogy a nógrádmegyeri lakóház állapota olyan mértékben leromlott, hogy lakhatásuk emiatt lassan ellehetetlenül, és nincs hová menniük.

Megkeresésemre adott válaszában a nógrádmegyeri polgármester arról tájékoztattott, hogy a panaszos diósjenői lakos, Nógrádmegyeren állandó lakcíme nincs és nem is volt, tartózkodási helye pedig 2012. december 3-án megszűnt. Élettársa állandó lakcíme jelenleg még Nógrádmegyer Akácos út 6. szám alatt van, azonban az ingatlanak már nem a tulajdonosa, mert tulajdon-részt árverésen értékesítették, a többi tulajdonostárs pedig eladta résztulajdonát az árverésen tulajdonjogot szerzett vevőnek. A polgármester tudomása szerint a panaszos és élettársa életvitelszerűen nem Nógrádmegyeren, hanem Diósjenőn tartózkodik.

A panaszos élettársa 2010. szeptember 10-től a nógrádmegyeri önkormányzattól részesül ellátásban (korábban rendelkezésre állási támogatásban, majd bérpótló juttatásban, jelenleg aktív korúak ellátásán belül foglalkoztatást helyettesítő támogatásban), ennek havi összege 22.800 forint. A panaszos élettársa 2011. június 1-jétől 2011. július 31-ig vett részt közfoglalkoztatásban, azóta közmunkaprogramba azért nem vonták be, mivel életvitelszerűen nem Nógrádmegyeren él. A polgármester tájékoztatása szerint önkormányzati segély iránti kérelmet az utóbbi években nem nyújtott be, ennek ellenére minden alkalommal részesült – az Önkormányzat által 2011-2012-2013. években osztott – élelmiszersegélyben, illetve – a 2012 februárjában, valamint 2012 decemberében osztott – szociális tűzifa támogatásban.

A panaszos élettársa lakásfenntartási támogatásban részesült 2006. november 1-jétől 2007. december 31-ig, 2008. június 1-jétől 2009. május 31-ig, 2009. december 1-jétől 2010. november 30-ig, valamint 2011. december 1-jétől 2012. november 30-ig. A polgármester jelezte, hogy a közbeeső megszakításokat az okozta, hogy az ellátás megállapítását nem folyamatosan kérte.

A válasz tartalmazza, hogy jelenleg nincs lehetőség a támogatás megállapítására, mivel állandó lakcímén nincs tulajdonjoga, sem bérleti szerződése. A polgármester arról is tájékoztattott, hogy a panaszos élettársa normatív közgyógyellátásban szinten folyamatosan részesült mindaddig, ameddig a jogosultság az Önkormányzat hatáskörébe tartozott. A tájékoztatás szerint a panaszos hozzátartozója az Önkormányzathoz 2014-ben nem nyújtott be önkormányzati segély iránti kérelmet.

A vizsgálat megállapításai

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 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 ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátások biztosításával összefüggő közfeladatokat ellátó intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – kiterjed. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján az *önkormányzat hatóságnak minősül*, így a biztos vizsgálati jogköre a helyi önkormányzatok tevékenysége esetén is fennáll.

Utalnom kell ebben a körben arra is, hogy a Mötv. 13. § (1) bekezdésének 8a. és 10. pontja alapján a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó *helyi önkormányzati feladatok* a szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg, és a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető továbbá az is, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

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

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában kiemelte, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

Eszerint: „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.”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, továbbá az Alaptörvény II. cikkében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, továbbá az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, valamint az emberi méltósághoz való jog tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozatai indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

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 alkotmánybírósági gyakorlatban az az álláspont vált uralkodóvá, hogy a szociális jogokról szóló szabályok az állam részére csupán iránymutatást tartalmaztak, az Alkotmányból annak ellenére nem fakad jogosultság, hogy ilyenként tételezte a 70/E. §, ez csak a másodlagos, a törvényhozás által megteremtett alanyi jogokkal hozható kapcsolatba. Az Alaptörvény e tekintetben nem tett mást, minthogy a korábbi gyakorlathoz igazította a szabályokat.

Lényeges felhívni a figyelmet a fentiekkel összefüggésben arra, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése akként 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 tételes, alkotmányi szintű állami kötelezettségvállalásból pedig – összhangban a korábbi alkotmánybírósági 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 alkotmánybíróági 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.

Az emberi méltósághoz való jog érvényesülésével kapcsolatos ombudsmani gyakorlat során kiemelt figyelmet fordítok a veszélyeztetett csoportok jogainak érvényesítésére. Egyes társadalmi csoportokhoz tartozó személyek számos okból – például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi, mentális állapotuk miatt – minősülhetnek veszélyeztetettnek. Helyzetükben a közös az, hogy kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális. A jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából pedig nincs és nem is lehet jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi kiszolgáltatott helyzetükbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

3. Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a *szociális biztonság* megteremtésére. 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 konkrétta 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*”.¹ 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 *ön gondoskodás 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 alkotmánybírói 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 összességében 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.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Elöljáróban fontos azt is kiemelni, hogy a szélsőségesen rászoruló polgáraitól való gondoskodás, a segítő mechanizmusok kialakítása mindenkor az állam egyik alapfeladata. A jogalkotó és a jogalkalmazó szerv számára egyaránt fontos cél a garanciális alapjogi normákkal (jogállamiság elve, jogbiztonság követelménye, emberi méltósághoz, tisztességes eljáráshoz és szociális biztonsághoz való jog) összhangban az ellátási rendszer létrehozása, finanszírozása, működtetése, illetve e rendszeren belüli felelős döntéshozatal. A szociális ellátórendszer működtetésének alapvető szabályait, az egyes állami, illetve önkormányzati feladat- és hatásköröket, azok terjedelmét, valamint a jogosultak körét – az Möt. korábban már idézett rendelkezéseivel összhangban – a *Szoctv. határozza meg.* A *Szoctv.* garanciális jelleggel rögzíti azt a 89. § (1) bekezdésében, hogy a települési önkormányzatok ellátási kötelezettsége *a település lakosságára, valamint a településen életvitelszerűen tartózkodó*

¹ Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

hajléktalanokra terjed ki. Ez alól csak akkor van kivétel, ha az intézményt társulás keretében más önkormányzattal közösen tartják fenn, vagy az intézménnyel nem rendelkező önkormányzattal kötött szerződésben a fenntartó az ellátást más önkormányzat lakosaira kiterjedően is vállalta. A Szocvtv. tehát *a személyes gondoskodás körébe tartozó ellátások megszervezését a helyi önkormányzatok feladataként határozza meg.* Annak érdekében, hogy a szakosított ellátások is hozzáférhetőek legyenek valamennyi rászoruló számára, a megyei (fővárosi) önkormányzatok kötelezettségeként határozza meg azon szakosított ellátások megszervezését, amelyre a települési önkormányzat nem köteles. Általános elvként fogalmazódik meg, hogy a települési önkormányzatok által fenntartott intézmények ellátási területe csak az adott településen élő lakosságra terjed ki.

Lényeges utalni arra is, hogy a Szocvtv. egy-egy speciális kivételt ide nem számítva (pl. falugondnoki, tanyagondnoki szolgáltatás) nem tartalmaz olyan tételes rendelkezést, amely értelmében *csak a saját települése lakosai részére biztosítható valamely szociális ellátás, és azt sem rögzíti, hogy kik tekinthetők a település (állandó) lakosainak.* A Szocvtv. 7. § (1) bekezdése alapján ráadásul *a települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak rendkívüli települési támogatást, étkeztést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti.*

A Szocvtv. 4. § (2) és (3) bekezdése alapján a bejelentett lakóhellyel nem rendelkező személy *hajléktalannak* minősül, kivéve azt, akinek bejelentett lakóhelye a hajléktalan szállás. A hajléktalan-ellátás körében pedig *hajléktalannak minősül az, aki éjszakáit közterületen vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben tölti.* A Szocvtv. 6. §-a értelmében a hajléktalan személyek ügyében szociális igazgatási eljárásra az a szociális hatáskört gyakorló szerv illetékes, amelynek illetékességi területét a hajléktalan személy az ellátás igénybevételekor nyilatkozatában tartózkodási helyeként megjelölte. A szociális rászorultságtól függő ellátások körében a Szocvtv. 32/A. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a szociális ellátás iránti kérelmet az a szociális hatáskört gyakorló szerv bírálja el, *amelynek illetékességi területén a kérelmező lakóhelye, vagy ha a kérelmező életvitelszerűen a bejelentett tartózkodási helyén lakik, a tartózkodási helye van.* A Szocvtv. 32. § (3) bekezdése és 132. § (4) bekezdése alapján az önkormányzatoknak rendeletben kell – többek között – szabályoznia a személyes gondoskodás formáit, az ellátás megszüntetésének eseteit, a térítési díjak mértékére, a díj csökkentésére, elengedésére vonatkozó szabályokat, továbbá azt is, hogy mely esetekben, mely személyi kör részére kell hatósági eljárás nélkül ellátást biztosítani.

2. Megkeresésemre Nógrádmegyer polgármestere a panaszos élettársának foglalkoztatásával összefüggésben úgy nyilatkozott, hogy a közmunkaprogramba azért nem vonták be, *mert állandó jelleggel már nem a településen lakik.* A tájékoztatás szerint hasonló volt az indoka a lakásfenntartási támogatás megszüntetésének is, amellyel összefüggésben a polgármester kiemelte, hogy az Önkormányzatnak nincs lehetősége e támogatás megállapítására, mivel a panaszos élettársának állandó lakcímén nincs sem tulajdonjoga, sem bérleti szerződése. Mindez azonban nem lett volna elégséges a kérelem megtagadásához abban az esetben, ha a panaszos és az élettársa Nógrádmegyeren élnek életvitelszerűen, akár jogcím nélkül is. A konkrét ügyben – nyomozati eszközök hiányában az ombudsmani vizsgálat körében fel nem oldható – *ellentmondás* figyelhető meg a nyilatkozatokban, a panaszos szerint ugyanis az élettársával életvitelszerűen (jelenleg jogcím nélkül) Nógrádmegyeren tartózkodnak, ezzel szemben a polgármester tájékoztatása alapján a panaszos és élettársa – tudomása szerint – Diósjenőn él életvitelszerűen. *A kifogásolt önkormányzati eljárás jogszerűsége kapcsán a rendelkezésre álló információk alapján nincs lehetőségem megalapozott állásfoglalásra.* Mindez álláspontom szerint azonban nem jelenti azt, hogy az önkormányzatok a szociális igazgatási rendszer idején átalakítása után valamennyi olyan hozzá forduló, rászoruló személyt támogatás, segítség nélkül hagyhatnak, aki állandó jelleggel nem a településen lakik.

3. A polgármester válaszához csatolt Ör. 1. § (1) bekezdése szerint *a rendelet hatálya kiterjed a Nógrádmegyer településen állandó lakóhellyel rendelkező és a Szocvtv. 3.§-ában meghatározott személyekre.* Az Ör. által hivatkozott Szocvtv. 3. §-a értelmében a törvény hatálya a Magyarországon élő magyar állampolgárokon kívül meghatározott státuszú külföldi állampolgárokra és hontalanokra is kiterjed, így például a bevándoroltakra, letelepedettekre, a magyar hatóság által menekültként vagy oltalmazottként elismert személyekre, meghatározott feltételek mellett a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyekre.

Az Önkormányzat az Ör.-ben a szociális ellátásra jogosult személyek körét a fentiek szerint a tágabb kört meghatározó törvényi rendelkezésekhez képest leszűkítette, a rendelet hatályát a településen állandó lakóhellyel rendelkező személyekre korlátozta. Alapjogi, illetve törvényességi szempontból egyaránt kérdésként merül fel mindezek alapján az, hogy jogszerűnek lehet-e tekinteni az Ör. e megoldását a Szocvtv. szempontjából.

Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése szerint Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat önkormányzati rendeletet. Ahogyan arra már korábban utaltam, a Szocvtv. 32. § (3) bekezdése és 132. § (4) bekezdése *széles körű rendeletalkotási jogosultsággal ruházza fel az önkormányzatokat.*

E rendeleteket ugyanakkor az önkormányzatok származékos jogalkotói hatáskörben, a törvényi felhatalmazás keretei között alkothatják meg. Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése továbbá azt is kimondja, hogy *az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.*

A polgármester válasza nyomán az Ör. 1. § (1) bekezdése alapján *a településen lakóhellyel rendelkező rászorulókat vehetik igénybe a szociális szolgáltatásokat.* Abban az esetben, hogy ha a rászoruló a településen tartózkodási hellyel bír, de más településen rendelkezik lakóhellyel, akkor ellátását a lakóhelyük szerinti település önkormányzatánál lehet igényelni (a tartózkodási hely meglétének előfeltétele a lakóhellyel való rendelkezés).

Az Ör. nyomán ugyanakkor az a rászoruló, akik életvitelszerűen az Önkormányzat területén él ugyan, de sem ott (sem más településen) állandó lakóhellyel nem rendelkeznek, eleve – minden további feltétel teljesülésétől függetlenül – kívül rekedhet a szociális ellátó rendszeren, annak számára lényegében láthatatlanná válik.

Az Ör. hatálya nem terjed ki a településen állandó lakóhely nélkül élő, életvitelszerűen tartózkodó rászorulóakra, így a szociális ellátás és a személyes gondoskodás körében *a Szocvtv. 6. §-a szerinti hajléktalan személyekre, és azokra a Szocvtv. 7. §-a szerinti rászorulóakra, akinek az élete, testi épsége közvetlen veszélyben van.* Mindez azt eredményezheti, hogy a Szocvtv. értelmében a kötelező szociális ellátási körbe tartozó rászorulókhöz sem jut el támogatás, az eljáró szerv az Ör. 1. § (1) bekezdésében foglaltakra való hivatkozással a kérelmet elutasítja. Mindezt úgy, hogy nem szükséges vizsgálnia azt, hogy a feltételek fennállnak-e.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az Ör.-ben az Önkormányzat a Szocvtv. rendelkezésével ellentétesen korlátozta állandó lakosainak körére a rendelet személyi hatályát, amivel a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét is sértette, valamint az érintett személyek szociális biztonsághoz való jogával összefüggő visszasságot okozott, illetve a jogsérelem közvetlen veszélyét idézte elő.

Összegzés

Az ügy tényállása során kiemeltem, hogy a panaszos és élettársa településről településre járva gyűjtik az újrahasznosítható hulladékot, amelyből kiegészítik csekély jövedelmüket, de az összeg ezzel együtt sem elegendő ahhoz, hogy az egészségkárosodott személyek alapvető szükségleteit fedezze. Mindez azt eredményezi, hogy otthonuktól hosszabb ideig is távol tartózkodhatnak.

A panaszos és élettársa mélyszegénységben élnek, amellyel összefüggésbe hozható, hogy az élettárs elveszítette a fedezet jelentő lakóháza tulajdonjogát, az eddigi tartózkodás jogcímét. Lakhatásuk megoldására törekednek, ez azonban külső segítség nélkül kilátástalan, a nógrádmegyeri lakóépület elhagyásával valós a hajléktalanná válásuk esélye.

Lényeges azonban, hogy amíg a településen, az ott található lakóingatlanban élnek bármilyen (akár csak ideiglenes jellegű) jogcímen, *az önkormányzat ellátási kötelezettsége kiterjed rájuk, mint a településen életvitelszerűen tartózkodó hajléktalanokra.* A kötelezettség arra a szabályra figyelemmel áll fenn, amely szerint a hajléktalan személyek ügyében az a szociális hatáskört gyakorló szerv lesz illetékes, amelynek illetékességi területét *a hajléktalan személy az ellátás igénybevételekor nyilatkozatban tartózkodási helyként megjelölt.*

A rendkívüli önkormányzati támogatások jelentősége kapcsán utalnom kell *a téli tüzelő biztosításával* foglalkozó AJB-6574/2013. számon kiadott jelentésben foglaltakra. A jelentésben kifejtettem, hogy a megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében az állam az emberi lét alapvető feltételeiről, az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításáról minden esetben köteles gondoskodni. Az állam ezekben a végső helyzetekben annak a kötelezettségének tesz eleget, hogy a minimumot biztosítsa azon személyek számára, akik *az emberi lét alapfeltételeit önerejükben nem tudják megteremteni.* E kötelezettség teljesítése során, különösen a kihüléssel megelőzése érdekében alkalmazott egyik eszköz a szociális tűzifa biztosítása a rászoruló emberek, családok számára. A megélhetési minimumot biztosító segítség elmaradása a rossz anyagi körülmények között élő, szociálisan rászoruló emberek számára hosszú távon az életben maradásuk ellehetetlenüléséhez vezethet. A jelentésben felhívtam arra a figyelmet, hogy az ellátási forma létfontosságát bizonyítják azok az esetek, amikor emberek a saját fűtetlen otthonukban hültek ki és vesztették emiatt életüket.

Szeretnék rámutatni végül arra, hogy a törvényalkotó – annak érdekében, hogy a hivatalos eljárások során az elérhetőség akkor is biztosítva legyen, ha egy személy nem tud lakó-, vagy tartózkodási helyet létesíteni – az Nyt. rendszerén belül megteremtette az *értesítési cím jogintézményét.* Az értesítési cím az Nyt. vhr. alapján lehet egy postafiók, de megadhat postai szolgáltató helyet értesítési címként, és akár – meghatározott szempontok mentén – címhelyet is megjelölhet. Jelenleg a lakcím nélküli személy számára biztosított az értesítési cím létesítésének lehetősége, így például a Szocvtv. 37/C. § (2) bekezdése alapján a hajléktalan személyek szociális ellátását az általa megjelölt értesítési címre is folyósíthatják (az illetéktelen személyekkel szemben megfelelő garanciák biztosítása mellett). *Mindezek alapján álláspontom szerint az Önkormányzatnak lehetősége van arra, hogy a településen életvitelszerűen élő hajléktalan, azaz érvényes lakcímmel nem rendelkező személyek esetében szükségszerű elemként az értesítési cím meglétét követelje meg ellátása előfeltételként.*

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszas helyzet jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* Nógrádmegyer Község Önkormányzata Képviselő-testületét, hogy a szociális igazgatásról és a szociális ellátások helyi szabályozásáról szóló 28/2013.(XII. 31.) önkormányzati rendelet 1. § (1) bekezdésének a jelentésben rögzítetteknek megfelelő tartalmú módosításával biztosítsa, hogy annak személyi hatálya – ennek nyomán pedig az Önkormányzat szociális ellátási kötelezettsége – összhangban legyen a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény valamennyi irányadó rendelkezéseivel.

Budapest, 2015. szeptember

Székely László sk.