

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-240/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Csikós Tímea
dr. Kiss Bernadett

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. Sorrendben ötödik alkalommal végeztünk e tárgyban ombudsmani vizsgálatot, amelyet ezúttal is valamennyi érintett számára hasznos tapasztalatszerzéssel, valamint 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. A 2015. évi vizsgálat pontosításra szoruló kérdéseket, adminisztratív hiányosságokat tárt fel a KENYSZI (Központi Elektronikus Nyilvántartás a Szolgáltatást Igénybevevőkről) nyilvántartási rendszerének alkalmazása kapcsán, valamint a *lábadozó* funkciót is betöltő átmeneti szállók, nappali melegedők egészségügyi ellátó funkciója tisztább érvényesülésének, illetve az intézményi profiltisztítás és az egyes intézménytípusokban nyújtandó ellátások köre meghatározásának szükségességét hangsúlyozta.¹

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 társadalmi csoportok, ezen belül a hajléktalan személyek jogainak védelmére.

Mindezekre, valamint a problémakör állandó, idény-jelleggel még fokozottabb aktualitására tekintettel, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján, fent említett korábbi vizsgálatok hagyománnyá vált és eredményesnek bizonyult módszertanát részben megtartva, részben innovatív elemekkel kiegészítve, hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam a *2016. évi téli krízisidőszakban a hajléktalanok ellátásával és helyzetével kapcsolatban*.

Ennek keretében – fokozott figyelemmel a hideg időjárásra és a Hivatalunk által kiadott, proaktív személetet tükröző közleményre is –, munkatársaim aluljárókat, pályaudvarokat és a legjelentősebb – működési gyakorlatukat tekintve aggályosnak tűnő, és/vagy krízis-ellátást is nyújtó – hajléktalanszállásokat kerestek fel, ahol vizsgálták a tavalyi jelentés óta eltelt időszak változásait, a jelenlegi helyzet problémáit.

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) vezetőitől, illetve munkatársaitól.

¹ Lásd az AJB-367/2011., 1834/2012., 646/2013., 518/2014. és az AJB-285/2015. számú jelentéseket.

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.

Az elmúlt években kialakított krízisidőszaki vizsgálati módszertan elemeket követve 2016-ban is gyakorlatias megközelítésű, „tereptapasztalatokra” is alapozott vizsgálatot folytattak le munkatársaim, amely a következő négy kulcselemre fókuszált:

1. az utcai szociális szolgáltatást nyújtó ellátók gyakorlati tapasztalataira (éjszakai műszakok, esettanulmányok, erősségek és problémák megfogalmazása);
2. az 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;
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 változatlansága, 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 azszal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.*”

A megállapított tényállás

Az elmúlt évek krízisidőszaki vizsgálatai 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:

- Történt-e változás az ellátási kötelezettség teljesítésére kialakított kerületi modell szerkezetében? (Így különösen az önkormányzat és az ellátók, ill. civil szervezetek közötti ellátási szerződések tekintetében, illetve a finanszírozást érintően.)
- Növekedtek-e az önkormányzat feladatai az előző évhez képest az ellátás területén, s ha igen, ezeket miként oldotta meg?
- Érkezett-e jelzés (lakossági panasz, ellátó intézmények, civil szervezet részéről) az ételosztásra irányuló közterület-használati engedélyek, illetve ezek hiánya miatt, vagy a frekvenciált közlekedési csomópontok, közterületek, parkok, aluljárók területén életvitelszerűen tartózkodó emberek jelenlétével kapcsolatosan?
- A főváros hajléktalan-ellátásra szakosodott intézmény- és szervezetrendszer (az érintett hatóságok, valamint az ellátást nyújtó önkormányzati illetve civil, egyházi szervezetek, és ezek együttműködése) milyen megoldási alternatívákat nyújt(hat) az egyes állandó, de a téli krízisidőszakban fokozottabban felmerülő problémákra?

- Például kihűlés-veszély, személyi okmányok hiánya, lakcímnélküliség problémaköre, munkavállalás, munkavégzés nehézségei (különösen a klasszikus idénymunkák tekintetében), valamint a mélyszegénységben élő rászoruló, (még) nem fedél nélküli emberek egyre növekvő számú megjelenése a hajléktalan-ellátó intézményekben.
- Hogyan alakult a közösségi együttélési szabályok megsértésével, valamint a közterületen életvitelszerű tartózkodással, s ezzel összefüggő egyéb magatartásokkal (így különösen az életvitelszerű közterületi tartózkodás céljára használt ingóságok közterületen tárolásával, illetve a guberálással) kapcsolatos szabályszegéseket szankcionáló rendelkezések, előírások alkalmazásának gyakorlata? Mi a Fővárosi Önkormányzat tapasztalata a rendeltetészerű közterület-használat felügyeletére igénybe vehető hatósági eszközök alkalmazásával kapcsolatosan?
- Léteznek-e az egyes ellátástípusokat nyújtó különböző szolgáltatók (szociális, egészségügyi ellátók, mentőszolgálat(ok), utcai szociális szolgálatok, egészségügyi centrumok), illetve az érintett hatóságok (rendőrség, közterület-felügyelet) tevékenységének összehangolását, szükséges együttműködésük gördülékenyebbé tételét elősegítő egységes eljárási, intézkedési iránymutatások, protokollok, megállapodások? Ha igen, milyen tartalommal és mik az alkalmazásukkal kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok?
- A 2015-2016-os krízisidőszakban mekkora keretösszegeből, milyen forrásokból gazdálkodik a fővárosi hajléktalan-ellátás intézményrendszere, illetve ezen belül külön az utcai szociális szolgálata(i)?
- A bevezetését indokoltá tévő szándék szerint milyen irányú, mértékű és mikor realizálódó változásokat eredményez(het) a KENYSZI az ellátórendszer finanszírozási hátterében, és módosult-e mindez a rendszer működtetésének jogszabály-változtatás általi finomítása révén? Igazolják-e a már meglévő tapasztalatok ezeket a várakozásokat?

1. A helyszíni vizsgálatok, terepszemlék, gyakorlati tevékenységek tapasztalatai

1.1. Szakmai egyeztetés a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Közép-Magyarországi Régióközpontjában

Az ombudsman munkatársai 2016. január 20-án egyeztetést folytattak a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Közép-Magyarországi Régióközpontjának vezetőivel a hajléktalan-ellátás aktuális kihívásairól, valamint a még le nem zárult krízisidőszak legfrissebb tapasztalatairól. Az egyeztetésen résztvevő szakemberek egybehangzóan arról számoltak be, hogy a 2010-2012 közötti időszak jogalkotási és jogalkalmazási változásai után a hajléktalan-ellátással érintett hatóságok és szervezetek között jó együttműködés alakult ki, így a téli krízisidőszakban gyakorlatilag minden olyan Budapesten élő hajléktalan személynek tudnak szálláslehetőséget biztosítani, aki igénybe szeretné venni valamely intézmény szolgáltatásait.

A MMSz számos intézménytípussal – nappali melegedők, éjjeli menedékhelyek, férfi és női éjjeli krízisférőhelyek, alacsony küszöbű éjszakai szálláslehetőségek, vagyis ún. „fapad” és lábadozóként funkcionáló átmeneti szállások – segíti a fővárosi fedél nélkül élőket.

Tapasztalataik szerint a speciális, komplex ellátási igényekre tekintettel az intézmény- és ellátás-típusok túlzott fragmentációja sok esetben nem szerencsés. Ennek szellemében, a hatékonyabb szociális munka elősegítése érdekében a 2015/16-os krízisidőszakban a Miklós utcai telephelyükön ún. szociális alapszolgáltatásokat nyújtó integrált intézménnyel is várják a rászorulókat. A centrumban lehetőség van arra is, hogy hajléktalan nők is szállást igényeljenek, amely ezen társadalmi csoport speciális szükségleteire tekintettel nemcsak a téli krízisidőszakban, hanem év közben is nagy segítséget jelent a rászoruló nők számára.

A korábbi krízisidőszakhoz hasonlóan, ezen a télen is általánosan jellemző sajátosságként említették ugyanakkor, hogy a szervezet által üzemeltetett nappali melegedőket nemcsak az azok vonzáskörzetében élő hajléktalanok, hanem az alacsony jövedelmű, rossz szociális körülmények között élő, elsősorban egyedülálló idős személyek is felkeresik.

Míg a hajléktalanok számára a melegedő az ügyintézés lehetősége miatt „kedvelt” célpont, a másik csoport elsősorban a napközbeni fűtött helyen tartózkodás, valamint a mosási, tisztálkodási lehetőségek miatt fordul a melegedőkben dolgozó szociális munkásokhoz. Ezt a kettősséget felismerve, a MMSz új szerepvállalásként a III. kerületi intézményében álláskereső irodát és szociális ingatlanirodát létesített, amelynek célja, hogy a kínálkozó munkalehetőségeket és az alacsony bérleti díj ellenében kiadó lakásokat felkutassa, ezáltal az iroda egyfajta közvetítő szerepet lát el a MMSz jellemzően halmozottan hátrányos helyzetű ügyfelei és a piaci szervezetek között. A kezdeti eredmények alapján sikeresen működő szolgáltatást az idei krízisidőszakban kiegészíti az a szociális munka, amelyet a MMSz szakemberei a III. kerületi Kunguinda utcában található munkásszállón végeznek, ahova számos, korábban hajléktalanellátó intézményben élő ügyfelüket sikerült továbbgondozni, elősegítve ezzel az önálló lakhatás lehetőségét. Az alapvetően téli krízis-férőhelyek nyári folyamatos biztosításával, valamint intézményenként legalább egy-egy hétvégi nyitvatartási nap bevezetésével maximalizálják a nyitvatartási időt, ezzel is igazodva a megnövekedett igényekhez. A MMSz központi telephelyein visszatérő jelleggel (évente legalább 4-5 alkalommal) tartanak ételosztást is, azonban a segélyszervezet ezt nem tekinti elsődleges szolgáltatási feladatának, így közterületi ételosztásra nem kértek engedélyt a krízisidőszakra vonatkozóan.

A MMSz szakemberei jelentős vívmányként számoltak be az ombudsman munkatársainak arról az ún. *életút követő programról*, amely kiterjedt előkészítő munkát követően a közeljövőben kerül bevezetésre a szervezet intézményeiben, így a hajléktalanellátó intézményekben is. Az előreláthatólag a KENYSZI adatbázisával is kompatibilis program segítségével lehetőség nyílik arra, hogy naprakészen és minden szakember számára elérhetően – de az adatvédelmi irányelvek messzemenő figyelembe vételével – rögzítsék a szervezet által gondozott ügyfelek adatait és a gondozásukkal összefüggő hivatalos dokumentációt. Az utcai gondozó szolgálatok munkáját nagymértékben megkönnyítő program segítségével többek között az eddigi – döntően papír alapú munkavégzéssel járó – szociális munkát szeretnék átláthatóbbá és követhetőbbé tenni annak érdekében, hogy az ügyfeleket a legrövidebb időn belül, a szükségleteiknek leginkább megfelelő ellátáshoz juttathassák. A MMSz az egész évben nyitva tartó éjjeli menedékhelyein túl az idei krízisidőszakban is biztosít ún. alacsony küszöbű éjszakai szálláslehetőséget azok számára, akik például érvényes tüdőszűrő igazolás nélkül, esetleg intoxikált állapotban vannak, vagy rendelkeznek ugyan – tipikusan erdőben, vagy elhagyott külterületi ingatlanon található szálláshellyel – és csupán egy-egy alkalommal, a fenyegető időjárási körülmények miatt szeretnék védett helyen tölteni az éjszakát. Ilyen, ún. fapados szálláslehetőségként funkcionál a Rimaszombati úti, használaton kívüli középiskolai kollégium aulájából kialakított ellátóhely, ahol egész éjszaka folyamatos beengedési lehetőséggel várják a szállást keresőket, és amelynek nyitvatartási idejében az utcai gondozó szolgálatok vagy az ügyeletes krízisautó is gyakorlatilag előfeltétel nélkül szállíthatja az ügyfeleket. A naponta átlagosan 60-80 főt befogadó krízisférőhely december közepétől a krízisidőszak végéig várja a hajléktalanokat.

Azokat a férfi hajléktalanokat, akik nem rendelkeznek az éjjeli menedékhelyek igénybe vételéhez szükséges szűrővizsgálatokkal, de rossz egészségi állapotuk miatt segítségre szorúlnak, a Batthyány téri ún. Első Befogadóban helyezik el a szociális munkások, ahol öt éjszakát tölthetnek.

A Batthyány téri intézményben lehetőségük van arra is, hogy a 24 órában működő orvosi centrumban szakszerű ellátást kérjenek, továbbá szükség esetén a gyógyszereik kiváltásában és a megfelelő egészségügyi intézménybe eljutásban is segítenek a szakemberek. A centrumot vezető doktornő hangsúlyozta, hogy a „hajléktalanok háziorvosi rendelését” – a nappali melegedőkhöz hasonlóan – nemcsak a valóban fedél nélkül élők, hanem az I. és II. kerületben élő elesett emberek is felkeresik. Ezzel összefüggésben a főorvos asszony kifejezte a lábadozóként működő ellátó intézmények növekvő fontosságát, amely abban is megnyilvánul, hogy tapasztalataik szerint az egészségügyi intézmények arra törekednek, hogy a fekvőbeteg-ellátó osztályaikról nemcsak a hajléktalanokat, hanem a lakhatással rendelkező állampolgárokat is a lehető legrövidebb terápiás

időszak után bocsássák az otthonukba, így az ápolási, utókezelési szükségletek kielégítő megszervezése egyre több személy számára jelent megoldhatatlan terhet.

A MMSz vezetősége egyetértett abban, hogy a fentiek érdekében szükség lenne a lábadozóként funkcionáló hajléktalan-ellátó intézmények szerepének, valamint ezen intézmények finanszírozási és jogszabályi helyzetének átgondolására, és a növekvő szükségletekkel való összehangolására.

Ugyancsak megoldásra váró problémaként merült fel a megbeszélésen a Budapest IX. kerület *Albert Flórián úti fertőtlenítő fürdető* (a „*Gyáli úti fertőtlenítő fürdető*”-ként ismert intézmény) állomás krízisidőszak utáni működtetésének kérdése. A MMSz által üzemeltetett – de nem az MMSz tulajdonában levő ingatlanban található – intézmény helyzete ugyanis 2016. március 31-ét követően a jelen vizsgálat időpontjában még nem volt ismert, mivel előreláthatólag a fenti dátumot követően az ingatlan már nem áll a MMSz rendelkezésére. A naponta százas nagyságrendű ügyfélkört kiszolgáló intézmény, ahol orvosi rendelés is működik, jelenleg hiánypótló szerepet tölt be a fővárosi hajléktalan-ellátásban, mivel várakozási idő nélkül fogadja a fertőtlenítő kezelésre jelentkező rászorulókat, akik kizárólag az élőködő-mentességről szóló érvényes igazolás birtokában igényelhetnek állandó férőhelyet a hajléktalanellátó intézményekben. Az intézmény működtetésének esetleges szüneteltetése esetén a szakemberek szerint jelentős járványügyi kockázatokkal lehet számolni a budapesti hajléktalan-populáció vonatkozásában, ezért a szakemberek szorgalmazták, hogy – akár az érintett kormányhivatalok és központi hivatalok egyeztetése során – mielőbbi megnyugtató megoldást találjanak a fertőtlenítő intézmény jövőbeni működtetésére.

Ugyancsak szakmai egyeztetést tartottak szükségesnek a MMSz képviselői a *pszichiátriai gondozást igénylő hajléktalanok kielégítő egészségügyi ellátási feltételeinek megteremtése* érdekében, mivel a fedél nélkül – sok esetben közterületen, vagy erdőben – élők között rendkívül nagy számban találhatóak pszichiátriai kórképekkel együtt élő, segítségre szoruló személyek, akik számára a speciális szociális helyzetük miatt hosszú távon nélkülözhetetlen az egyedi pszichiátriai és mentálhigiénés segítségnyújtás. Ugyancsak problémát jelent az addikciókban szenvedő hajléktalanok ellátása, mivel a számukra elérhető terápiás eljárások társadalombiztosítási finanszírozási háttérrel nem minden esetben teszik lehetővé, hogy egyidejűleg részesüljenek a hajléktalan-ellátó intézmények és az egészségügyi terápiás intézmények szolgáltatásaiban.

Posztívumként számoltak be ugyanakkor a MMSz vezetői arról, hogy az idei krízisidőszak során is rendkívül jó az együttműködés a hajléktalan-ellátással foglalkozó, terepen dolgozó szakemberek, és a rendőrség, valamint a közterület-felügyelet munkatársai között. Ennek példaként említették azt a Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatósága koordinálásában működő munkacsoportot, amelynek keretén belül az idei krízisidőszakban is havonta egyeztetnek a hajléktalan-ellátó szervezetek, a rendészeti hatóságok és az egészségügyi ellátó szervezetek képviselői, így segítve elő az ügyfelek zökkenőmentes ellátásának biztosítását.

Sok esetben az utcai szociális gondozást végző szociális munkások látnak ugyan megoldást egy-egy közterületen lévő ügyfél helyzetének orvoslására, ám annak eredményes kivitelezése mégis gyakran falakba ütközik (ügyfél ellenállása, hatósági illetve speciális segítségnyújtásra alkalmas eszközök hiánya például pszichiátriai beteggel szemben).

Megjegyezték, hogy kerületi szinten kifejezetten hatékony és eredményes az egyes érintett szervezetek együttműködése, de fővárosi szinten jól működő, egységes gyakorlatról nem beszélhetünk. Ehhez kapcsolódva kiemelték, hogy tudomásuk szerint a Budapest Főváros Kormányhivatala XI. kerületi Hivatalához tartozó, közpénzből működtetett ún. „Előállító-helyiségben” az elmúlt egy hónapban egyetlen egy darab előállításra, vagy bármilyen intézkedésre nem került sor.

A *KENYSZI módosításának hatásaira vonatkozó kérdéseinkre válaszolva elmondták, hogy* érzékelhetően javult a rendszer azáltal, hogy az ütközések jelentős részét kivették (a nappali melegedőben történő szolgáltatás igénybe vételek egymással, illetve a szenvedélybetegséggel összefüggésben igénybe vett szolgáltatások egyéb ellátásokkal nem ütköznek már).

Így ugyan most napi 6-7 ütközés fordul elő a tavalyi 60-as átlaghoz képest, viszont a lényegi célját, a felesleges igénybevételek duplikációját nem képes szűrni a rendszer.

Továbbra is az a gyakorlat, hogy ütközés esetén az NRSZH felülvizsgálja az esetet és a jogosult javára írja jóvá a szolgáltatás-nyújtáshoz kapcsolódó normatíva-összeget. Álláspontjuk szerint a KENYSZI összességében az ellátói oldalon, az eredeti céljához képest csaldást jelent, inkább többlet-teher, mint hasznos, főként, mert ami az adatbázisból valóban hasznos információ lehet, ahhoz csak az NRSZH fér hozzá. Az pedig, hogy a szociális és egészségügyi ellátások ütközését továbbra sem szűri a rendszer, a feladatfinanszírozás bevezetésének indokoltságát támasztja alá, az elérhető egyes ellátás- és szolgáltatás-típusok területi eloszlásának racionalizálásával együtt.

További jó példaként említették a MMSz és a XII. kerületi önkormányzat együttműködési szerződése alapján indult rehabilitációs programot, amely a tavalyi évhez hasonlóan 2016-ban is több, XII. kerületi hajléktalan személy számára jelenthet kiutat a rossz szociális helyzetből. A program során 16 fő – egyedülálló férfiak és nők, valamint párok – számára biztosítanak személyes gondozást végző szociális munkás mentort, aki mind a szálláslehetőségek felkutatásában, mind a munkahelyek keresésében és a mindennapi életvitelhez szükséges ügyintézési teendőkben aktív segítséget nyújt az ügyfeleknek. A program célja, hogy az egy éves egyéni gondozási folyamat végeztével – amely idő alatt személyre szabott mentálhigiénés támogatást is kapnak az ügyfelek – a korábban hajléktalanként élő személyek alkalmassá váljanak arra, hogy az egészségi állapotukhoz mérten munkát vállaljanak és lehetőség szerint a lakhatásuk is hosszú távon rendeződjön.

1.2. Személyes konzultáció a Menhely Alapítvány vezető munkatársaival

Az ombudsman munkatársai 2016. január 21-én folytattak egyeztetést a Menhely Alapítvány igazgatójával és a diszpécsterszolgálatának vezetőjével.

Felvezetésként az Alapítvány vezetői elmondták, hogy a fűtetlen otthonok, vagy egyéb szociális problémák miatti lakossági kihűléses esetek megelőzése érdekében felmerült a diszpécsterszolgálat telefonvonalának és a katasztrófavédelem illetékes egységeinek összekapcsolása, erről érdemi egyeztetést szorgalmaznak az érintett szervezetek vezetői között.

Ugyancsak elmondták, hogy a Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatósága koordinálásában működő munkacsoport idén is aktív, a hajléktalan-ellátó szervezetek, a rendészeti hatóságok és az egészségügyi ellátó szervezetek képviselői, munkatársai havonta egyeztetnek, és közös „járőrözési” gyakorlatot folytatnak. E tevékenység valódi eredményességét ugyanakkor erősen megkérdőjelezi a budaörsi „előállító helyiség” eseménytelen működése, igénybevételenek teljes hiánya, illetve az egyes aluljárókban tapasztalható kisebb-nagyobb, vegyes összetételű csoportok zavartalan életvitelszerű tartózkodása.

Az „aluljárós bandázás” kifejezetten veszélyes, napjainkban legsúlyosabbnak tűnő példaként a Blaha Lujza téri aluljárót említették, ahol a fedél nélkül élő emberekhez nem hajléktalan, ám rosszhiszemű, bűnelkövető karakterű személyek csatlakoztak, azért, hogy utcai jövedelemszerző tevékenységüket kihasználva, őket terrorizálva „belőlük éljenek”. A helyzet kezelésére az aluljáró célzott kiürítése, kitisztítása, majd néhány napos állandó felügyelete jelenthetne megoldást, szükség esetén a helyi térfigyelő kamerák felvételeinek jogszerű felhasználásával együtt, ám ehhez a hatósági eszközökkel is rendelkező érintett szervek érdemi közreműködésére is szükséges.

A KENYSZI működésével összefüggésben kifejtették, hogy érezhető ugyan némi javulás a módosítás nyomán, ám az alapellátások bármelyikének igénybevétele még mindig ütközik bármely szakellátás igénybevételeivel, a rendszer önmagában az ellátás-szervezést egyáltalán nem segíti, pusztán adminisztratív többletterhet jelent az ellátók számára. A KENYSZI adatbázisa a működési engedélyek alapján bevitt alapadatokat tartalmaz, ezért gyakori, hogy (pl. a krízis-férőhelyek magasabb száma, a 150, illetve 120%-os igénybevételek miatt) téves, torz adatokat szolgáltat.

Problémaként említették a bármely szempontból speciális igényű (pl. mozgáskorlátozott, beteg) emberek elhelyezésének (szinte) megoldhatatlan nehézségeit, a lábadozó, mint deklarált intézmény-típus hiányát. Utóbbival összefüggésben kitértek az első befogadó intézmények (pl. a közalapítványi támogatásból működtetett, szerhasználók számára nyitott Előd utcai intézmény) jelentőségére, valamint az egészségügyi és szociális ellátási attitűdök „harcából” eredő konfliktusok, vagy bizonyos esetekben a módszertan, a szakmai felügyelet és számonkérés hiányának problémakörére is.

Álláspontjuk szerint aggályos, hogy miután az NRSZH felel egyrészt az ellátó-helyek működési engedélyeinek kiadásáért, módosításáért, másrészt a forráselosztást döntően befolyásoló nyilvántartási rendszert egyedüli teljes körű hozzáférésre jogosult adatkezelőként érdemi kontroll nélkül működteti, összemosódnak az ellátás-szervezés elkülönítendő fázisai. Tulajdonképpen egy szervben összpontosul az engedélyezés, az irányítás és a felügyelet, valódi garanciális kontroll nélkül. Pozitívumként említették meg a Budapest XIV. Kerület Zuglói Önkormányzatával megkezdett kiemelkedően eredményes együttműködésüket, illetve az ezt megalapozó kerületi hajléktalanügyi koncepciót. (Ennek észlelt hátránya, hogy az önkormányzat honlapján nem vagy csak nagyon nehezen elérhető, de ígéretük szerint a küldendő írásbeli válaszhoz ezt a szöveget is csatolni fogják.)

1.3. A vizsgálatához kapcsolódó további „tereptapasztalatok”

A hajléktalanellátó képviselői segítségével folytatott személyes tájékozódást a tavalyi krízisidőszakhoz hasonlóan idén is tereptapasztalatok gyűjtésével egészítették ki a biztos munkatársai. 2016. január 5-én a MMSz budai kerületekben szolgálatot teljesítő krízisautójának munkáját kísérték figyelemmel, amikor a hétköznapra érvényes munkarend szerint a krízisautó a délután négy órától másnap hajnali két óráig tartó ügyeleti időben kereste fel azokat a budai helyszíneket, ahonnan szabadban tartózkodó, feltételezhetően segítségre szoruló hajléktalanokról tettek bejelentést a fővárosiak. Az éjszaka során az I., a II., a III. és a XII. kerületből érkezett a legtöbb riasztás, és a folyamatosan úton levő autóval kilenc alkalommal indultak el a szociális munkások egy-egy hajléktalan feltételezett tartózkodási helyére.

Sajnos nem minden esetben találták az állampolgári bejelentésekben megjelölt területen a segítségre szorulókat, és a megkeresettek közül is csak ketten fogadták el a felajánlott éjszakai szálláslehetőséget, ami valószínűleg a viszonylag enyhe hőmérsékletnek volt köszönhető.

Több alkalommal riasztották a szakembereket olyan hajléktalanhoz, aki egy-egy társasház kapualjában – de a kapun kívül – próbált magának szállást találni, közülük senki nem kért egészségügyi vagy szociális segítséget, és élelemre, vagy a krízisautó állandó felszereléséhez tartozó forró teára és takaróra sem tartottak igényt. A megkeresett hajléktalan személyek – akik között egy nő volt – elsősorban azért nem fogadták el a szociális munkások által felkínált szálláslehetőségeket, mert olyan lakókörnyezetben találtak maguknak bújóhelyet, amelyet évek óta jól ismernek, és amelynek lakossága ismerősként tekint rájuk, tehát számíthatnak az általuk nyújtott élelmiszer- vagy pénzügyi segítségre.

Két esetben a XII. kerületi rendőrkapitányság szolgálatot teljesítő járőrei kérték a diszpécser-szolgálat segítségét, életveszélyes körülmények között élő hajléktalanok ellátásában. Az egyik, középkorú férfi úgy próbálta megoldani a lakhatását, hogy egy társasház zárható kukatárolójában alakított ki alvóhelyet, azonban a hideg, nyirkos és sötét helyiségben a kihűlés fenyegette. A rendőrök, akik megvárták a krízisautó megérkezését, pokróccal próbálták védeni a férfit a kihűléstől, és az elmondása szerint az enyhébb teleken a budai erdőben élő hajléktalan elfogadta a felajánlott éjszakai szálláslehetőséget, ezért a krízisautó a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Rimaszombati úti alacsony küszöbű krízisszállójára szállította az ügyfelet. A második esetben a rendőrök az Ördög-árok egyik hídja alól kimentett, enyhén zavart, hiányos öltözékű, elesett idős férfihoz kértek segítséget, akit a rossz általános egészségi állapota miatt a Batthyány téren működő ún. Első Befogadóba szállítottak, ahol 24 órás orvosi ellátásra is lehetőség nyílik.

A rendőrök egyik esetben sem kívántak rendészeti eszközökkel fellépni a hajléktalanokkal szemben és szabálysértési eljárás megindítására sem került sor. Két esetben riasztották a krízisautót olyan hajléktalanokhoz, akik súlyos mentális betegségekkel küzdenek. Az Erzsébet híd, és a Petőfi híd lábánál megbúvó férfiakkal azonban a pszichés betegségük miatt nem tudtak eredményes kommunikációt folytatni a szociális munkások, ezért – meggyőződve arról, hogy az érintetteket nem fenyegeti életveszély – további segítség nyújtása nélkül kellett távozniuk. Esetükben a szociális munkások problémaként fogalmazták meg, hogy az OPNI bezárása óta nincs olyan egészségügyi intézmény, amely a pszichiátriai kórképekkel együtt élő hajléktalan férfiak bentlakásos rendszerű ápolását, gondozását, esetleges rehabilitációját szolgálná, ugyanakkor a szociális szakma kompetenciarendszere nem terjed ki a velük való foglalkozásra, így gondozásuk megoldatlan.

Ezen az éjszakán a krízisautó által is felkeresett Rimaszombati úti ún. fapados krízisszálláson mintegy hatvanan tartózkodtak. A tavalyi évhez hasonlóan idén is jellemző volt a szálló jó kihasználtsága, nemcsak a fedél nélkül élők többségét kitevő középkorú vagy idősebb férfiak, hanem huszon- és harmincévesek, illetve párok is felkeresik az intézményt, amely egy használaton kívüli középiskolai kollégium fűtött aulájában lefektetett matracokon kínál éjszakai szálláslehetőséget azok számára, akik nem rendelkeznek érvényes tűdősűrítő lelettel, vagy nem kívánják igénybe venni az absztinens szállókat.

A biztos munkatársai a korábbi évekhez hasonlóan a krízisidőszakban fokozott figyelemmel kísérték a főváros aluljáróiban tapasztalható „hajléktalan-helyzetet” több alkalommal és különböző időpontokban végeztek „terepszemlélt” a kiemelt aluljárókban.

A terepszemlék tapasztalatait alátámasztja a HKA által rendelkezésünkre bocsátott, önbevallás útján készített nyilvántartás, amely aluljárónkénti bontásban tartalmaz részletes, hajléktalan emberek helyzetére, ellátására vonatkozó adatokat.

Egybehangzó tapasztalataink alapján megállapítható, hogy a nagy forgalmú csomópontokban található aluljárók, így az Astoria, a Blaha Lujza tér, a Ferenciek tere vagy a Nyugati tér aluljárója továbbra is kedvelt tartózkodási helyét jelentik a fedél nélkül élőknek, ám az ott tartózkodó hajléktalanok nem számoltak be arról, hogy bármely hatóság intézkedést kezdeményezett velük szemben az ott tartózkodásuk miatt, ott tartózkodásuk gyakorlatilag zavartalan. A HKA szociális munkásai által készített regiszter az egyes aluljárók állapotának felmérésén túl ajánlásokat is megfogalmaz. A felmérés összesen 107 fő nyilvántartásba vételével készült, amely jó kiindulási alapot képezhet a rendszer gyakorlati működésének pontos megismeréséhez és továbbfejlesztéséhez. A válaszadók között van, aki 19 éve de van, aki 3 hónapja hajléktalan. A tartózkodás helyének megválasztását befolyásoló tényező, ha az adott aluljárót a többenél melegebbnek érzik (pl: Deák tér), kötődik a helyhez, ott vannak az ismerősök, de volt, aki azt válaszolta, hogy nincsenek ilyen szempontok, véletlen, hogy éppen hol van. Többségük, a felmérés készítésekor csupán néhány hónapja tartózkodott az adott aluljáróban. Együttműködésüket a szociális munkásokkal „együttműködő”, „közepes”, valamint „nem együttműködő” kategóriák szerint csoportosították. Ez alapján döntő többségük együttműködést tanúsított, agresszivitás nem volt jellemző.

A HKA 2016. január 28.-ai kuratóriumi ülésére megfigyelőként meghívást kaptak munkatársaim is, jelenlétük újabb kiegészítő információkkal szolgált e jelentés elkészítéséhez. Egyebek mellett tájékoztatást kaptunk a Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program (RSZTOP-2)² aktualitásairól, de a KENYSZI nyilvántartási rendszer anomáliáinak megoldására való folyamatos törekvésről is. Ezek közül elsőként a működési engedélyek adataira alapuló torzításokat szeretnék kijavítani. Egyértelmű a szaktárcai szándék, hogy 2017. január 1-jétől az utcai szociális munkások normatív támogatásban részesüljenek, valamint munkájukat online, egy mobiltelefonos alkalmazással végezzék. Kiemelt kérdés a Gyáli úti fürdető helyzetének sürgős megoldása.

² A program egyik kiemelt célja, hogy a szállásrendszeren kívül kapjon támogatást, aki képes önálló lakhatásra.

Az utóbbi időben, a befogadó helyek számára növekvő problémát jelent a rovarirtás. Ebben szerepet játszik az ÁNTSZ kivonulása, az utcáról történő behozatal növekvő aránya, továbbá az EU által tiltott mérgek bővülő listája. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 7. §-a kiegészült a „veszélyeztetettség” fogalmával, amely szerint minden települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak rendkívüli települési támogatást, étkeztetést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti. A kapacitások szabályozásánál el kell különíteni a kötelező és nem kötelező önkormányzati feladatokat. Folyamatban van az átmeneti ellátás átalakítása is. A végrehajtási rendelet már szerződéses jogviszonyként kezeli az ellátást, ami a térítési díjakat is érinteni fogja. További célkitűzés a kiköltözés motiválása.

2. A megkeresett intézmények, szervek válasza

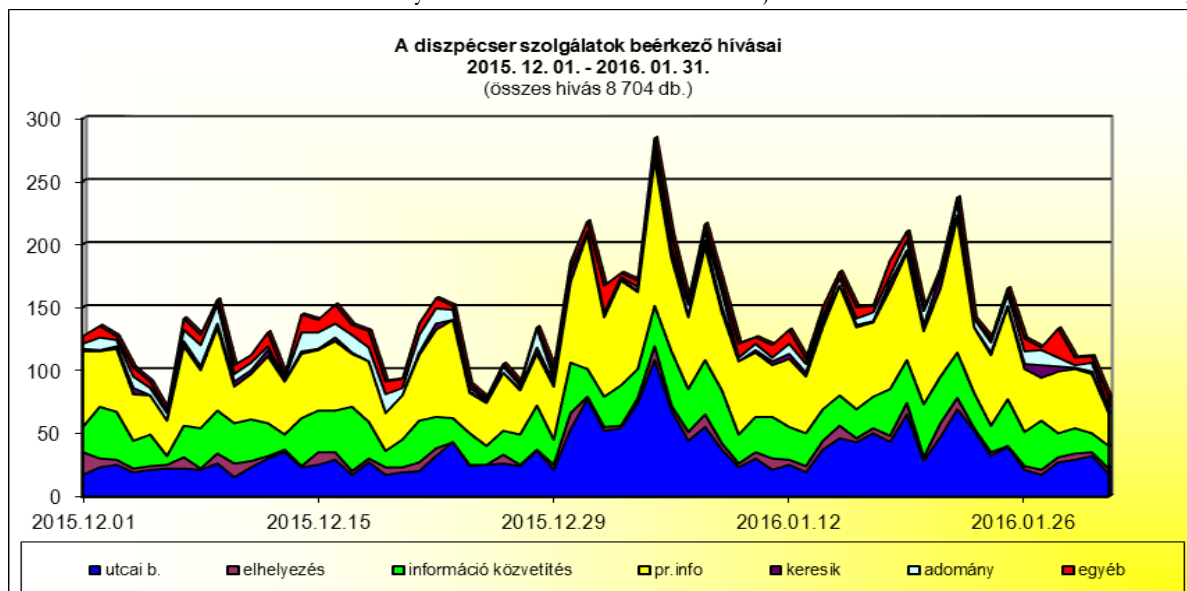
Az átfogó helyzetkép kialakítása érdekében a munkatársaim által folytatott helyszíni vizsgálatokkal és a személyes konzultációkkal párhuzamosan az érintett hatóságoktól és szervezetektől írásban is kértem tájékoztatást a krízisidőszakban megnövelt férőhelyszámmal, illetve meghosszabbított nyitva tartással, 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 Menhely Alapítvány Diszpécser Szolgálatának adatai

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

2015. december 1. és 2016. január 31. között összesen 8704 hívás futott be a Regionális Diszpécser Szolgálatokhoz. A Menhely Alapítvány Diszpécser Szolgálat és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Budai Alközpontja december, január hónapokban összesen 4931 hívást kapott. Ebben a két hónapban az előző évhez képest nagyjából azonosak a hívásszámok, tavaly összesen 8 611, a Közép-magyarországi régióban 4 960 hívás érkezett.

A közterületen kritikus helyzetbe kerülő embereket bejelentő hívások száma emelkedett,

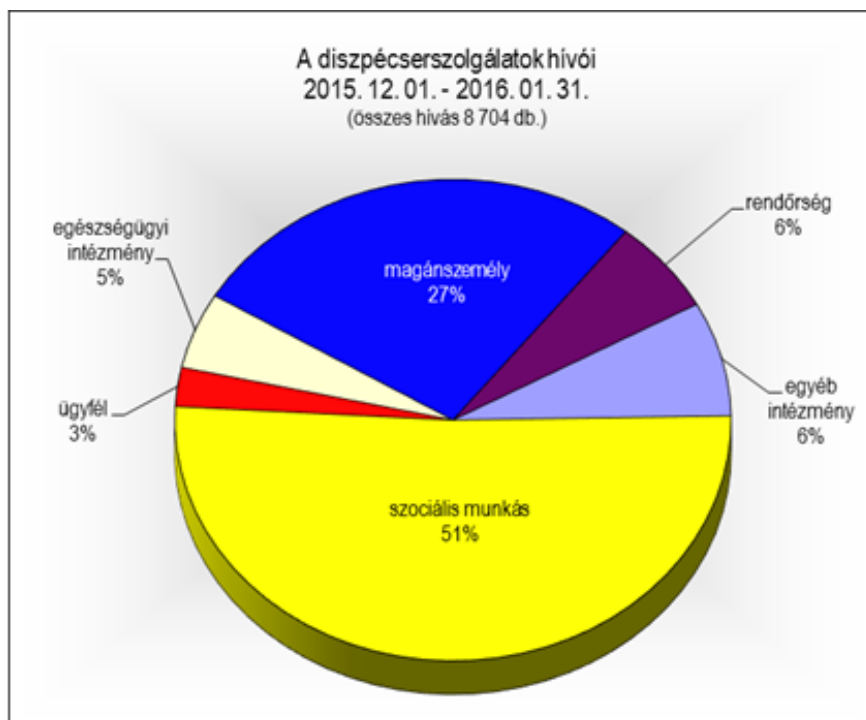


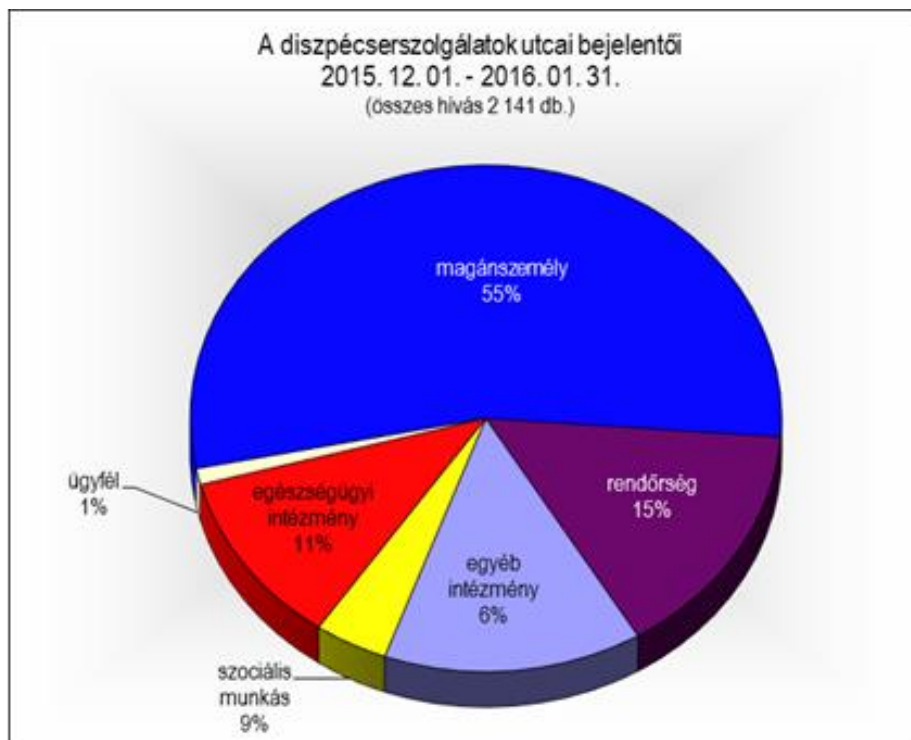
ilyen ügyben december-január hónapokban 2142 alkalommal kerestek meg a Diszpécser Szolgálatot (tavaly 1854), ebből 1621 hívás érkezett a Budapesten működő szolgálatokhoz (tavaly 1203).



A hívók összetétele is változott az előző évekhez képest, a hívások többsége a Menhely Alapítvány koordinációs tevékenységhez kapcsolódva jelenleg is szociális munkásoktól érkezik (51%), a magánszemélyektől érkező hívások száma – valószínűleg a december végi, január eleji hideg időnek köszönhetően – minimálisan nőtt, 26%-ról 27%-ra.

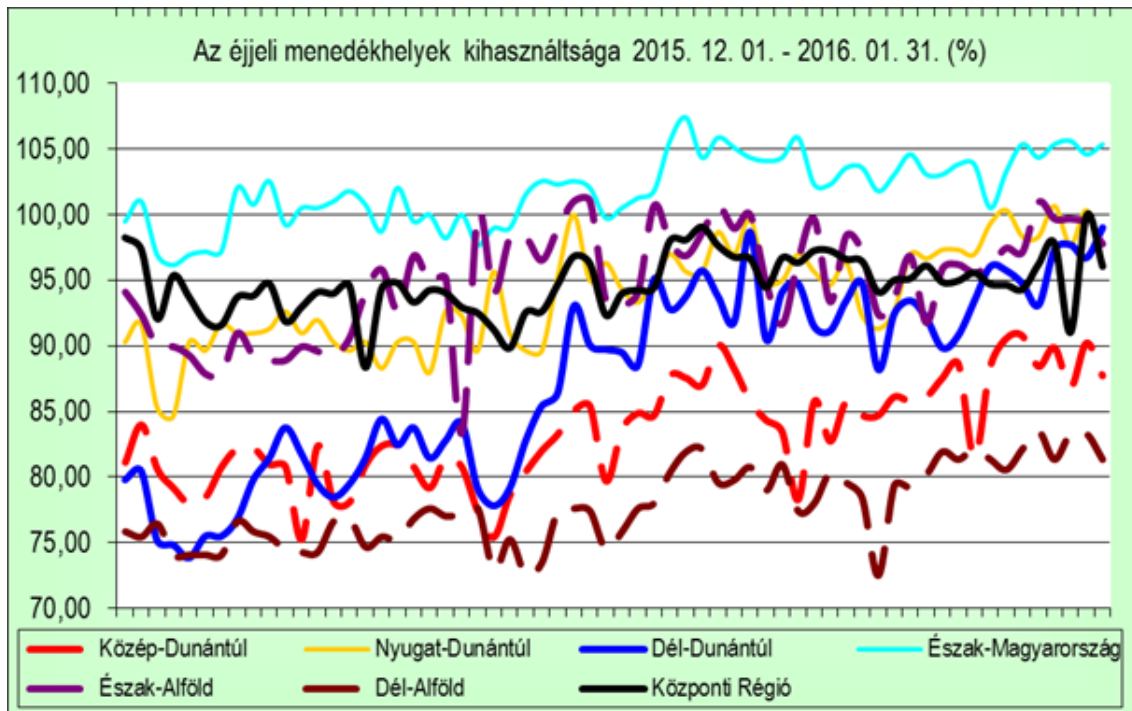
Ez a növekedés – üdvözlendő tendenciát mutatva –, sokkal jelentősebb az utcai bejelentések esetében, míg tavaly a közterületen krízishelyzetbe került emberekről tudósító hívások 48 %-a érkezett magánszemélyektől, idén már 55%-a. Ezt elsősorban valószínűleg az időjárási körülmények okozták, idén december végétől január második feléig hosszabban volt hideg, mint tavaly, és ilyenkor a lakosság szolidárisabb az otthonatlan emberekkel.





Az éjjeli menedékhelyek kihasználtsága a hidegebb idő ellenére sem nőtt, a tavalyi átlagos 90,6 %-os kihasználtság 90,54 %-ra csökkent. Nőnek viszont a területi különbségek, míg a központi régióban és a dunántúli területeken csökkent a szállások kihasználtsága, a keleti országrészekben nőtt, ezen belül az Észak-magyarországi régióban kritikussá kezd válni a helyzet.

Az éjjeli menedékhelyek átlagos kihasználtsága (%) december-január hónapokban		
régió	2014/2015	2015/2016
Dél-Alföld	77,80	83,45
Dél-Dunántúl	87,43	85,27
Észak-Alföld	94,95	95,54
Észak-Magyarország	101,92	106,60
Közép-Dunántúl	83,47	84,85
Központi Régió	94,77	87,69
Nyugat-Dunántúl	93,86	90,40
átlag	90,60	90,54



A Közép-magyarországi régióban a csökkenés több okra is visszavehető, egyrészt nagyon sok helyen működnek olyan lakhatási programok, melyekben érzékelhető létszámban sikerült elhelyezni az intézményrendszeren kívüli lakhatási formákban otthonatlan embereket, ilyen például a Fővárosi Hajléktalanügyi Konzorcium által támogatott külső férőhelyek, illetve a „bónos rendszer”.

Tehermentesíti az intézményrendszer működését az időszakos férőhelyek létrehozása is, ebben az évben a téli időszakra több vidéki településen is megnyitottak a téli időszakra korábban nem működő intézmények, intézményrészek is. Budapesten ilyen évek óta működő, kifejezetten a téli időszakra létrehozott alacsonyküszöbű „intézmény” a Józsefvárosi Önkormányzat által a Dankó utcában üzemeltetett sátor, vagy a Máltai Szeretetszolgálat téli megnyitott alacsonyküszöbű intézménye.

A Fővárosi Hajléktalanügyi Konzorcium támogatásával a Menhely Alapítvány közvetlenül működteti a „bónos rendszert”, melynek keretében 2015/2106 telén 35 pár, valamint 20 egyedülálló férfi és 10 egyedülálló nő, tehát összesen 100 fő számára biztosítunk munkásszállókon férőhelyet. Ennek a programnak a tervezett éves költsége 21 millió Ft.

A közterületen élők elhelyezése érdekében 2015-2016. évben is folytatódik a „Közterület Helyett Emberibb Körülmények” program, mely a személyre szabott, egyedi elhelyezések költségeit és a kapcsolódó szociális segítő tevékenységeket finanszírozza. Eddig 26 pályázat érkezett be a konzorciumhoz, 38 ember elhelyezésére (24 ffi, 14 nő), melyek támogatási igénye összesen 5,6 millió Ft.

Az ellátórendszer működését segítő eljárásmodokat, protokollokat alapvetően két nagy csoportra bonthatjuk, a belső, az ellátórendszer szereplői közötti megállapodásokra, és a külső, nem szakmai szervezetekkel kialakított együttműködésekre. A Menhely Alapítvány beszámolója szerint az első csoporttal egy-két ellátástípustól eltekintve különösebben nagy probléma nincs, az elmúlt évtizedekben viszonylag jól kialakultak azok a formák, amik a szolgáltatások zavartalan működtetéséhez szükségesek. Példaként említik a diszpécser szolgálat és az utcai gondozó szolgálatok együttműködési megállapodását, vagy a fővárosi ellátó szervezetek minden évben megkötött a téli programok összehangolását célzó együttműködési szándéknyilatkozatát.

Megjegyzik ugyanakkor, hogy sajnos kivételt képez az Egészségügyi Centrumokkal való együttműködés, mivel az ő alapfeladatuk, az utcai munkával való kapcsolódási pontjaik nincsenek egyértelműen tisztázva, velük nem sikerült hasonló együttműködést kialakítani.

Kiemelik, hogy jelenleg nagyon nehéz az ápolásra, gondozásra szoruló emberek elhelyezése a fővárosban, sajnos jellemzővé vált, hogy lábadozó intézmény helyett az ellátásukra nem alkalmas éjjeli menedékhelyre, majd onnan vissza az utcára kerülnek. 2016. február 29-ei adataink szerint az 4 fővárosi egészségügyi centrum mellett működő lábadozó intézményben elhelyezettek összetétele a következőképpen alakult:

EÜ centrum	elhelyezettek száma (fő)	ebből utcai gondozó szolgálat által beszállítva (fő)
Fő utca	33	5
Könyves K. krt.	34	1
Szabolcs utca	25	3
Szobi utca	56	14
összesen:	148	23

Mindezeket sajnos jelentősen felülírják a rendeltetésszerű közterület-használat ellenőrzésével kapcsolatos hatósági intézkedések. A Menhely Alapítvány álláspontja szerint bár a hivatalos indoklás szerint ezek célja a közterületi halálesetek megelőzése, sajnos teljesen általános, hogy a rendőrségtől, illetve a különféle közterület-felügyelektől 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.

A folyamat viszonylag jól követhető a krízisautó különböző kerületekben való tevékenységének változásában, *jelentősen megnőtt az érintett VI., VII., VIII. kerületek aránya:*

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
2014/2015	5	2	1	51	248	153	210	136	97	212	29	3	149	246	24	41	12	36	30	38	7	2	11	1 743

Tájékoztató levelükben a Menhely Alapítvány munkatársai egy súlyosan problémás esetet is kifejtettek. Az eseteírás szerint 2016. január 12-én nem sikerült átadni egy utcai bejelentést a gödöllői utcai gondozó szolgálatnak. Körülbelül az 5. hívásra sikerült kideríteni, hogy ez az utcai gondozó szolgálat január 1.-je óta nem működik, állításuk szerint azt, hogy a területet nem kívánják ellátni, jelezték is a finanszírozó Nemzeti Szociális és Rehabilitációs Hivatalnak. A Diszpécser Szolgálattal kötött kétoldalú megállapodásban szerepel ugyan, hogy amennyiben meg kívánják szüntetni a szolgáltatást, azt jelezniük kell, illetve mindaddig, míg a terület ellátásáról nem sikerül más módon gondoskodni, addig biztosítani kötelesek az ellátást, jelen esetben ez nem történt meg. Bár az NRSZH-nak volt információja a szolgálat megszűnéséről, ezt nem jelezte az Alapítvány Diszpécser Szolgálata felé. Ehhez kapcsolódva a Diszpécser szolgálat vezetője megjegyezte, hogy jelenleg az sem világos, hogy a fenti esetben az ellátás megszervezésére, biztosítására mely személyi/intézményi kör a kötelezett, miután a Szocvtv.-ből kikerült a helyi önkormányzatok ellátási kötelezettsége.

A jelzett esetben a Diszpécser szolgálat vezetője jelezte a Pest megyei Vöröskeresztnek, hogy nem teljesítették a megállapodásukban vállaltakat, erre 2016. január 14-én kelt levélben az a tájékoztatás érkezett, hogy 2015 októberétől nem látják el a Gödöllő, Pécel, Isaszeg ellátási területet. A Diszpécser szolgálat adatai szerint ez idő alatt 24 helyszínen 50 ember maradt ellátatlanul, a kieső szolgáltatás pótlására finanszírozás és ellátó szervezet hiányában tél közepén esély sem volt.

A Diszpécsterszolgálat adatai mellett a megkeresésben feltett konkrét kérdésekre is részletes választ adott tájékoztató levelében a Menhely Alapítvány igazgatója.

Kifejtette, hogy léteznek kifejezetten a téli krízisidőszakban működtetett szolgáltatások, melyeknek célja a hideg idő következtében megnövekedett veszélyeztetettség csökkentése. Álláspontjuk szerint nem szerencsés ezeket „fagyhalált megelőző” intézkedéseknek nevezni, mert ugyan kétségtelenül szerepet játszanak abban, hogy minél kevesebb ember hűljön ki a hideg időszakban, ám a médiában felkapott „fagyhalál” kifejezés teljesen félrevezető, míg a jóval pontosabb „kihűléses halálesetek”-ről kevés szó esik.

A téli krízis ellátások biztosítása jellemzően három forrásból történhet, melyek a szolgáltatások különböző típusaihoz nyújtanak támogatást.

- Az időszakos férőhelyek finanszírozása a központi rendszerből történik, mely normatív jellegű és a mindenkori költségvetési törvény határozza meg mértékét. A szolgáltatás nyújtása működési engedélyhez kötött, jellemzően éjjeli menedékhelyek, és nappali melegedők plusz férőhelyeinek megnyitását jelentik.
- A különböző étkeztetési programokhoz, valamint a lábadozó férőhelyek működtetéséhez, és az utcai gondozó szolgálatok téli kiegészítő finanszírozásához, a krízisautók működéséhez a Hajléktalanokért Közalapítvány biztosít pályázat útján forrást. Ez alól kivételt képez a főváros, ahol a krízisautó és annak munkáját segítő, kiegészítő speciális utcai szolgálatok működtetése a Menhely Alapítványon és a Máltai Szeretetszolgálaton „keresztül” biztosított.
- Önkormányzati támogatások: a különböző önkormányzatok egyes szolgáltatásokhoz kiegészítő finanszírozást nyújthatnak, melyeket saját szociálpolitikájuk és forrásaik függvényében nyújtanak a szervezeteknek. Általában nappali melegedők, utcai gondozó szolgálatok tevékenységeihez nyújtanak segítséget. Budapesten a Fővárosi Önkormányzat jelentős szerepet vállal a hajléktalan-ellátás területén. A saját intézményhálózatának működtetésén túl, évi 270 millió Ft támogatást nyújt a hajléktalanellátó szervezeteknek a Menhely Alapítvány és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület közreműködésével.

A Menhely Alapítvány intézményrendszerének, illetve az utcai szociális szolgálatainak ideai krízisidőszaki forrásaira vonatkozó kérdésre válaszolva az igazgató megírta, hogy a Menhely Alapítvány (és jellemzően a fővárosi ellátó intézmények is) téli krízisidőszakban működtetett kiegészítő programjait háromféle forrásból fedezi:

Önkormányzati támogatások segítségével, a központi rendszer által finanszírozott szolgáltatásokkal, valamint a Hajléktalanokért Közalapítvány által lebonyolított (a szakminisztérium finanszírozásával működő) téli krízispályázatokból.

Fővárosi támogatással működő krízisautók, speciális utcai gondozó szolgálatok 2015.-2016.				
Szervezet	<i>Szolgáltatás típusa</i>	2015. XI.-XII.	2016. I.-III.	<i>Szerződött összeg</i>
Menhely Alapítvány	<i>Krízisautó</i>	4 104 000	6 084 000	10 188 000
Baptista Szeretetszolgálat Egyházi Jogi Személy	<i>Krízisautó</i>	1 980 000	2 925 000	4 905 000
Menhely Alapítvány	<i>Speciális utcai szolgálat</i>	1 053 000	1 579 500	2 632 500
Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei	<i>Speciális utcai szolgálat</i>	787 500	1 228 500	2 016 000
Magyar Vöröskereszt	<i>Speciális utcai szolgálat</i>	648 000	936 000	1 584 000
Keresztény Advent Közösség	<i>Speciális utcai szolgálat</i>	486 000	702 000	1 188 000
MA-szerződött összesen		9 058 500	13 455 000	22 513 500

Az ételosztási célú közterület-használati engedélyek hiányával kapcsolatban a Menhely Alapítványhoz nem érkezett jelzés. Ehhez kapcsolódva az igazgató megjegyezte, hogy a fővárosi ellátórendszer működésében egyértelműen érzékelhető, hogy mérhetetlen az igény ingyenes ételmiszerre, szinte bármi, és bármilyen mennyiségben kiosztható.

A nem rendeltetésszerű közterület-használat felügyeletére kialakított hatósági eszközök alkalmazásával összefüggő tapasztalatairól is részletesen beszámolt levelében az igazgató. Budapesten a Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatósága (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 2015 decemberében a Főváros frekventált aluljáróinak rendezése céljából a FÖRI, a BRFK, a BMSZKI, és a Menhely Alapítvány együttműködésében folytatódott a tavaly már kipróbált programot, melynek során szociális munkások a hatóság támogatását maguk mögött tudva közösen próbálták az aluljárókban életvitelszerűen tartózkodó hajléktalan embereket elhelyezni különböző szálláshelyeken. Az együttműködés azonban látványos eredményeket nem hozott, a résztvevők közös tapasztalata, hogy a különböző csoportok, „bandák” jelenlétének az aluljárókban, elsősorban nem a hajléktalanság az oka, hanem az az életforma, életmód, mely abban a közegben megélhetést biztosít számukra. Tapasztalataik szerint a valóban hajléktalan embereket sikerül(t) elhelyezni ezekről a területekről is. *A Menhely Alapítvány információi szerint 2015 novemberétől 2016 január végéig életvitelszerű közterület használatért szabálysértési eljárás lefolytatására nem került sor a szabálysértési irodában.*

Az EGT/Norvég Civil Támogatási Alaptól nyert támogatás segítségével 2013. október 1-én a Menhely Alapítvány külön programot indított „A Hajléktalan emberek esélyegyenlőségéért” címmel, melynek keretében az ellátórendszer különböző szereplőit, a szociális munkásokat és magukat a fedél nélkül élő embereket is igyekeznek felkészíteni a hajléktalan embereket érintő jogszabályváltozások okozta helyzetekre. Ez a program folyamatosan zajlik, a 2015-2016. téli időszakában is. A Diszpécsterszolgálat külön protokollt dolgozott ki a rendőrségtől érkező hívások kezelésére, a krízisautók személyzetét és az utcai szociális munkásokat pedig folyamatosan tájékoztatják a különböző megállapodásokról, változásokról, várható eseményekről. A jogszabályok okozta hatósági feladatok ellátásához 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. A Menhely Alapítvány információi szerint a Budaörsi úton e célból kialakított Kormányhivatalnál a közterület életvitelszerű használata miatt előállított hajléktalan személyek száma nulla. A legnagyobb problémát az okozza, hogy az utcai gondozó szolgálatok által megtalált, gondozott emberek egy részének elhelyezését nem tudja az ellátórendszer biztosítani. Őket hiába szállítják be valamelyik intézménybe, néhány 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. Arra, hogy ezt az ellátási hiányt kezelni tudják, az alapítvány vezetői jelen intézményi környezetben nem látnak esélyt. A civil szervezetek a kapacitásszabályozás miatt új intézményeket nem tudnak létrehozni, és ezek fenntartása, finanszírozása a jelenlegi rendszerben nem megvalósítható. 2016-ban modell-kísérlet jelleggel a Menhely Alapítvány és a Hajléktalanokért Közalapítvány együttműködésében – a Fővárosi Hajléktalanügyi Konzorcium keretében, és annak forrását felhasználva – egy speciális szálló működtetését kezdték meg, mely kifejezetten olyan hajléktalan emberek elhelyezését célozza, akik sem egészségügyi, sem szociális intézményben nem helyezhetők el. A szálló működéséről, az eredményekről várhatóan 2017-re lesznek tapasztalataink.

A Menhely Alapítvány és a Máltai Szeretetszolgálat közös levélben fordult az szociális ügyekért felelős államtitkárhoz, annak érdekében, hogy megindulhasson egy ágazatközi egyeztetés (a szociális és az egészségügy irányításának bevonásával), az olyan pszichiátriai beteg, tartós fogyatékossgal élő hajléktalan személyek jelenleg teljesen, égetően hiányzó elhelyezési lehetőségeiről. *A hajléktalan-ellátás jelenlegi intézményi rendszere nem képes (tartósan) befogadni sem pszichiátriai beteg, sem fogyatékossgal élő hajléktalan embereket, hiszen mind tárgyi (akadálymentes infrastruktúra), mind személyi (megfelelően képzett, megfelelő létszámú szakember), mind finanszírozási kérdésekben komoly hiányosságokkal bír e tekintetben.*

2.2. Nemzeti Szociális és Rehabilitációs Hivatal (NRSZH)

Az NRSZH főigazgatója arról tájékoztattott, hogy a hajléktalan emberek ellátását az éves működésen túl kiegészítő források is támogatják, melyek „zömmel pályázati úton” jutnak el a szolgáltatókhoz. Ezen források egyik célja, hogy az ellátók felkészüljenek a téli kihívásokra, ugyanis a kormányzat legfőbb törekvése, hogy „senki ne kerüljön életveszélybe.”

Az NRSZH adatai szerint 2015-ben 372,9 millió Ft értékben írtak ki pályázatokat a fenti célra. A Hajléktalanokért Közalapítvány (HKA) által kiírt és lebonyolított pályázatok kiemelt cél volt, hogy a szervezetek részére már a téli időszak kezdetén rendelkezésre álljanak a szükséges források és ne utólag kerüljenek kifizetésre. A júniusban nyilvánosságra hozott pályázati kiírások alapján külön lehetett támogatást igényelni a közép-magyarországi régióban, a konvergencia régiókban és a diszpécsterszolgálatok működtetésére is.

A Közép-magyarországi régióban összesen 210 pályázat érkezett, amelyek közül 120-at támogatott a HKA, összesen 186.450.000 Ft értékben. Étkeztetésre (éjjeli menedékhelyeken a téli időszakban).

A 2015/2016-ös krízisidőszakban összesen 48.078.000 Ft összegű támogatást ítétek oda, amelyből 1043 főnek jutott gyógyszer, kötszer, vitamin, átlagosan 9,5 hónapon keresztül, továbbá ápolási eszközök, gyógyászati segédeszközök stb. beszerzése közel 4 millió Ft összegben, oltások 2,8 millió Ft értékben, 587 db kórházi csomag és 200 db szemüveg elkészíttetése vált lehetővé. A konvergencia régiókból összesen 221 db pályázatot javasolt támogatásra az Értékelő Bizottság, összesen 141.450.000 Ft értékben, a Regionális Diszpécsterszolgálatok működését pedig 45.000.000 Ft értékben támogatták.

Egyes kérdések tekintetében az NRSZH az EMMI Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért felelős Államtitkárságtól származó információkra hivatkozott. Így például az utcai szociális munkával kapcsolatban a főigazgató kiemelte, hogy a támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről szóló 191/2008. (VII.30.) Korm. rendelet alapján, fővárosi ellátási területtel 2016 januárjában 36 befogadott szolgáltató működött, amelyek a 2016. évre összesen 234.000.000 Ft támogatással kerültek befogadásra; szolgáltatásonként egységesen 6.500.000 Ft/év összegben.

A Főigazgató tájékoztatása szerint, a napi igénybe vételi adatok vonatkozásában 49 esetben került sor egyedi igénybevevői megkeresésre, amelyek minden esetben 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. Az Államtitkárság tájékoztatása alapján a KENYSZI-vel kapcsolatos panasz a minisztériumhoz nem érkezett.

Arra a kérdésre, mely szerint a bevezetést indokoltá tevő KENYSZI milyen változásokat eredményez(het) az ellátórendszerben, illetve igazolják-e a már meglévő tapasztalatok ezeket a várakozásokat, az NRSZH főigazgatója ismét idézi az Államtitkárságot:

„Az országos szintű, egységes elektronikus rendszer lehetőséget teremtett arra is, hogy nyomon követhető legyen az egyes szolgáltatások igénybevétele és finanszírozása, ennél fogva támogatni tudja a hatékony, valós szükségletekre épülő tereztést és döntéshozatalt, másfelől alkalmas a szolgáltatások párhuzamos finanszírozásának kiszűrésére.

Ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy a szállást nyújtó intézmények folyamatosan telt házzal működnek. A KENYSZI rendszerben lévő adatok azt jelzik, hogy a hajléktalan-ellátás szolgáltatásait valóban azok használják, akik a jogszabály értelmében ténylegesen az adott szolgáltatás célcsoportjának tekintendők. Nem állapítható meg olyan diszfunkció, amely a jelenlegi rendszer, vagy annak egyes elemeinek működése helyességét megkérdőjelezné.”

Végezetül az NRSZH főigazgatója arra is felhívta a figyelmet, hogy az egyes ellátástípusokat nyújtó szolgáltatók tevékenységének összehangolására központi kormányzati szinten nem került sor.

2.3. Hajléktalanokért Közalapítvány (HKA)

Kifejezetten a krízisidőszak idejére a HKA Budapesten összesen 6 intézményben 128 befogadó férőhelyet támogat a közterületen élő és sok problémával küzdő, éjjeli menedékhelyeket nem elérő vagy használni nem tudó, nem akaró hajléktalan emberek részére (pl: kutyával utcán élő, kerekesszékekkel közlekedők, pszichiátriai betegek, drogbetegek stb.).

A 6 intézményből 4 kezdte meg a program működtetését 2015 novemberében, így jelenleg összesen 88 befogadó férőhely működik, melyet jelen időszakban naponta átlagosan 70-75 fő vesz igénybe. Ezek a szálláshelyek alacsony belépési küszöbvel működnek, elsősorban azoknak a hajléktalan személyeknek nyújtanak szolgáltatást, akik más intézményi ellátásba nehezen vonhatók be. A 2015-2016-os krízisidőszak finanszírozási formáival kapcsolatban a HKA válasza rögzíti, hogy a téli időszakban megnövekvő ellátotti igényekre 2015-16-ban is 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. és 2014-15. évi forrás nagyságával. A pályázati döntések nyomán ebből a forrásból 55.154.000 Ft támogatás jut a 2015-16. évi téli ellátásokra Budapesten (tavaly 40.102.000 Ft volt ez az összeg). A hideg időszak miatti problémákra az alábbi programokat hirdette meg a HKA: étkeztetés támogatása éjjeli menedékhelyen a téli időszak során, befogadó szálláshelyek működtetése, valamint utcai gondozó szolgálatok kiegészítő támogatása a téli időszakban. Ételosztásra irányuló közterület-használati engedélyek, illetve ezek hiánya miatt, vagy életvitelszerűen tartózkodó emberek jelenlétével kapcsolatos jelzés a Közalapítványhoz nem érkezett.

Az egyes ellátástípusokat nyújtó szolgáltatók, illetve az érintett hatóságok tevékenységének összehangolásával, gyakorlati együttműködésekkel összefüggésben létező protokollra, megállapodásokra vonatkozó kérdésre a HKA arról tájékoztattott, hogy a Fővárossal a Menhely Alapítvány és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület konzorciumi formában, támogatási szerződéseket kötve valósítják meg a „Közterület helyett emberibb körülmények” elnevezésű programot, ezzel kapcsolatos részletesebb információik a két hivatkozott szervezetnél állnak rendelkezésre.

2.4. Budapest Főváros Főpolgármestere

Az ombudsmani megkeresésében foglalt kérdések megválaszolásához a Főpolgármesteri Hivatal a Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei (a továbbiakban: BMSZKI) szakmai igazgató-helyettesének véleményét is kikérte, az általa írtakat mellékletként csatolta válaszleveléhez a főpolgármester. A nyilvántartási rendszerrel kapcsolatban kifejtette, hogy az ellátórendszer működésében továbbra is komoly anomáliákat okoz a KENYSZI TEVADMIN rendszer üzemeltetése. A nyilvántartási rendszer alapján az ütközések csökkentik a napi elszámolható igénybevételek számát. A „TEVADMIN-rendszerben” ütközés miatt törölt szolgáltatások biztosítását a szolgáltató – a szolgáltatást kérőtől – jogszabályi indokkal megtagadni nem tudja. Meglátásuk szerint továbbra sem tisztázott, hogy egy ellátott ugyanazon a napon több azonos ellátást nyújtó intézménynél figyelembe vehető-e.

A szolgáltató ugyanis eleget tesz a napi jelentési kötelezettségének, azonban a TEVADMIN rendszere törli a párhuzamosan igénybe vett szolgáltatások egyikét. Továbbá azok a szolgáltatók, amelyek nem közvetlenül a TEVADMIN rendszerbe rögzítenek, hanem interfészen keresztül szolgáltatnak adatokat az igénybevételt követő napon, hátrányban vannak a 2016. évi központi költségvetésről szóló 2015. évi C. törvény III. Kiegészítő szabályainak 8. pontja alapján.

Az átmeneti elhelyezések esetén a rendszer szintén észleli és törli az ütközéseket. A szolgáltatónak nincs lehetősége a törlés jogosságának ellenőrzésére. Az ellátottak így, ún. „nyitott jogviszonnyal” kerülnek be, amelyben bármikor rögzíthető igénybevétel, továbbá a szolgáltató ütközés esetén hivatkozhat arra, hogy az ügyfél „papíron még máshol lakik”. Hajléktalan személyek esetén, átmeneti szállás szolgáltatás igénybevétele esetén az ügyfél például nem veheti igénybe a szenvedélybetegek és a pszichiátriai betegek nappali ellátását sem. Ilyen esetben az ügyfél ellátását törli a rendszer az ütközés napján az átmeneti elhelyezésből. Ez a jelenség a szakmai igazgató-helyettes tájékoztatása szerint, a 66 férőhelyes átmeneti szállón az ügyfelek 10%-át érintette a 2015-ös évben, 1644 gondozási napot törölve. Szintén ütközésként észleli és törli az igénybevételt a rendszer, amikor az átmeneti szállásról kettős finanszírozású (OEP és normatív) egészségügyi intézménybe kerül a beteg.

A rendszerben tárolt adatok szabadon módosíthatók, leszámítva az ellenőrzött adatokat. A szakmai igazgató-helyettes kifogásolja, hogy az önellenőrzéssel kontrolált adatok javítására többé már nincs mód, valamint abban az esetben, ha mégsem egyeznek a nyilvántartott és a személyi azonosító okmányon szereplő adatok, akkor a szolgáltatót terheli a helyes adatok szolgáltatásának kötelezettsége.

Az ütközések során felmerülő további probléma, hogy amennyiben olyan intézményből/ellátásból jött az ügyfél, amely ellátás nem vehető igénybe párhuzamosan, a fogadó intézmény rendszere ütközést fog jelezni, amíg a távoztató intézmény nem veszi ki és zárja le az ottani jogosultságát.

Kapcsolódó problémaként jelzik, hogy a rendszer nem képes kezelni a lakcím nélküliek rögzítését, a BMSZKI-s igénybevételi adatoknál ugyanis kötelező lakóhely vagy tartózkodási hely megadása. Ilyen esetben általában 1000-es irányítószám kerül rögzítésre.

A Főpolgármester levelében arról is tájékoztatott, hogy a Fővárosi Önkormányzat ellátási kötelezettségének teljesítésére kialakított Budapesti Hajléktalanügyi Konzorcium (Menhely Alapítvány, Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület, egyéb szervezetek) szerkezetében, működtetésében, anyagi támogatásában az előző évhez képest változás nem történt; az ellátási szerződéseket újra kötötték. A Főpolgármester kiemelte a szerződések rugalmasságát és hatékonyságát, amely együttműködés eredményeképpen „érzékelhetően csökkent a közterületen élő hajléktalan személyek száma.”

Az előző évekhez képest az ellátás területén az önkormányzat ágazatot érintő feladatai nem változtak, ugyanakkor a BMSZKI jelentős segítséget nyújtott, többletfeladatot vállalt a 2015 nyarán Budapestre érkező, átmenetileg itt tartózkodó menekültek részére.

Válaszlevelében a főpolgármester hangsúlyozta, 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. Ehhez kapcsolódva megjegyzi, hogy az állami finanszírozás vonatkozásában változás nem történt, a minőségileg jobb ellátás érdekében egyéb (pályázati) források bevonására is szükség van.

Közterület-használati engedélyek kiadásával kapcsolatos panasz nem érkezett. A VIII. kerület Blaha Lujza téren szervezett karácsonyi ételosztásra kért engedély tekintetében a korábbi 50 m² helyett, 500 m² került elfogadásra. Az életvitelszerű közterületi tartózkodással kapcsolatban a FÖRI-hoz 2015-ben 92 írásbeli panasz érkezett, melyekben a szükséges intézkedés megtörtént. A 2015/2016. téli krízisidőszakban egy esetben kezdeményezett intézkedést az Utcai Szociális Munka gondozószolgálatot ellátó szervezet és a FÖRI, amely konfliktus helyzet a visszajelzések alapján feloldásra került.

A hajléktalan ellátásban résztvevő szervezetek együttműködésével összefüggésben a főpolgármester megírta, hogy minden esztendőben a téli krízisidőszak kezdetéig a Budapest területén szolgáltatást nyújtó szervezetek megvalósítják szükséges fejlesztéseiket, megteremtik a működéshez szükséges személyi, tárgyi feltételeket, területi elven és szolgáltatásonként összehangolják az ellátási formákat. Tevékenységük koordinálására, közös, szakmai javaslatok kidolgozására továbbra is működik a városvezetés döntése alapján 2011 óta rendszeresen ülésező Fővárosi Hajléktalanellátási Koordinációs Munkacsoport.

A fővárosban hajléktalan ellátással foglalkozó 29 szervezet Együttműködési Szándéknyilatkozatot írt alá 2015/2016. évi téli ellátást célzó programjaik összehangolására, közterületen élő fedél nélküli emberek felkutatására, egyéni szükségleteik hatékony ellátására. Ehhez kapcsolódva részletes felsorolásban ismertette a biztosított szolgáltatásokat különösen utcai szociális munka, étkeztetés, elhelyezés, egészségügyi és egyéb programok (pl: támogatott lakhatás, 24 órás diszpécser szolgálat stb.) keretében.

A szervezetek elsődleges feladatként az utcán élő hajléktalanok szállást nyújtó intézményi szolgáltatások felé történő irányítását tüzték ki célul.

A főpolgármester tájékoztatása szerint folyamatosan törekednek a hajléktalan személyeket foglalkoztató munkahelyek feltárására, képzési, munkahely teremtési, lakhatási támogatáshoz való juttatások bővítésére. Az intézmények nem utasítják el a személyi okmányok hiánya miatt az ellátást igénylőket, további segítséget nyújtanak az iratok pótlásához. A főpolgármester megjegyzi, hogy a mélyszegénységben élő, hajléktalanság küszöbén álló személyek egyre gyakrabban láthatók az utcai ételosztásokon és egyre többen veszik igénybe a Nappali Melegedők (mosás, tisztálkodás) szolgáltatásait.

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 *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe 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 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. 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 biztosa 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 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, 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 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 határozataiban, azok indoklásában 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 alkotmánybírósági 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 tettezte 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 alkotmánybírósági 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 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 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 élel 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 kényszerít a szociális szolgáltatások igénybe vételére. Az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy a hajléktalanság, mint társadalmi probléma megoldásának a szabálysértési szankció alkalmazása alkalmatlan eszköz, 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 alkotmánybíróági gyakorlathoz – így különösen az idézett alkotmánybíróági 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 között 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 biztosítását tartalmazza*, amely elengedhetetlen az *emberi méltósághoz való jog megvalósulásához*. 2000-ben pedig az Alkotmánybíróság elvi érveléssel 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”*.³ 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 *kiegészítő, 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 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.

Másrésről azt 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*.

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

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 egzsiztenciálisan 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 egzsiztenciálisan kiszolgáltatott helyzetbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek. 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 visszásság 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 élőktől*. 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 érdemében

1. A 2015-2016-os téli időszak fővárosi hajléktalan-ellátását érintő *vizsgálat tapasztalata volt*, hogy a fedél nélkül élő, közterületeken életvitelszerűen tartózkodni kényszerülő emberek helyzete Budapesten negatívan stagnál, vagyis alapvető változatlansága a korábban felvázolt problémák fennállásával együtt állapítható meg.

Szükség esetén, az időjárási viszonyok alakulására is figyelemmel az intézmény-rendszer alternatív krízisellátási megoldások alkalmazására, működtetésére képes és kész, ugyanakkor a jogszabályi, finanszírozási és adminisztratív háttér előforduló hiányosságai, esetleges bizonytalanságai az ellátás-szervezés kiszámíthatóságát veszélyeztethetik, olykor el is lehetetlenítik.

Továbbra is fontos kiemelni, hogy attól, hogy az utcai hajléktalanság kevésbé látható, az idei tél pedig nem volt szélsőségesen hideg, a hajléktalanság léhelyzetébe kényszerülők száma, rászorultságuk és kiszolgáltatottságuk magas foka, az egyéni helyzetük, sorsuk komplexitása alapján a mindezekből eredő hátrányaik csökkentésére való törekvés, az ebből adódó kötelezettségvállalás mértéke nem csökkenthet.

Vizsgálatom örömteli tapasztalata, hogy a hajléktalan-ellátás intézményrendszerének működtetésében résztvevő, közreműködő szervezetek közötti együttműködés – egy-egy kivételes helyzettől eltekintve –, alapvetően gördülékeny és hatékony; a legnagyobb szervezetek a működési feltétel- és keretrendszer által lehetővé tett legteljesebb mértékig rugalmasan, a felmerülő igényekhez igazodva látják el feladataikat. Ilyen példaértékű jó gyakorlatként emelhető ki a fapados szállásbelyek, alacsony küszöbű ellátások időszakosan megnövelt férőhelyszámú szolgáltatása; a MMSZ integrált intézménye, vagy az ún. életútkeövető programja; ahogy ide sorolható a Menhely Alapítvány kiemelt programja és a FÖRI által koordinált munkacsoport is.

2. A vizsgálatom során beszerzett információk alapján a KENYSZI módosításával, működésével kapcsolatban megállapítható, hogy érzékelhetően javult ugyan a rendszer azáltal, hogy az ütközések jelentős részét megszüntették (a nappali melegedőben történő szolgáltatás igénybe vételek egymással, illetve a szenvedélybetegséggel összefüggésben igénybe vett szolgáltatások egyéb ellátásokkal nem ütköznek már); ám az alapellátások bármelyikének igénybevétele még mindig ütközik bármely szakellátás igénybe vételével.

Összességében a KENYSZI rendszer az ellátói oldalon, az eredeti céljához képest csalódást jelent, az ellátás-szervezést nem segíti, pusztán adminisztratív többletterhet jelent az ellátók számára.

A KENYSZI rendszerével összefüggésben megemlítendő az az ellátói álláspont, amely szerint nem kedvező az ellátó-rendszer átlátható működtetése szempontjából az, hogy a kormányhivatalok felelnek az ellátó-helyek működési engedélyeinek kiadásáért, módosításáért, miközben a forráselosztást döntően befolyásoló nyilvántartási rendszert az NRSZH egyedüli teljes körű hozzáférésre jogosult adatkezelőként érdemi kontroll nélkül működteti.

3. A vizsgálat során megkeresett szervek egybehangzó megítélése szerint a megoldásra váró két legjelentősebb probléma egyrészt a Budapest IX. kerület Albert Flórián úti fertőtlenítő fürdető (a „Gyáli úti fertőtlenítő fürdető”-ként ismert intézmény) állomás krízisidőszak utáni működtetésének kérdése, a másik probléma a hajléktalan ellátásban csekély mértékben megjelenő pszichiátriai, addiktológiai gondozás, tartósan egészségügyi kezelésre szoruló hajléktalanok kielégítő (egészségügyi) ellátási feltételeinek megteremtése.

Mindezek alapján 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, pénzügyi eszközök révén válhatnának 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. Változatlanul hangsúlyozandó a működés kiszámíthatóságának igénye is, amely a hajléktalan-ellátás 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 hátterének, 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.

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 visszás, 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. *Szükségesnek mutatkozik továbbá az adatkezelésre, adatszűrésre és adatfelhasználásra vonatkozó részletszabályok, illetve az NRSZH mindebben betöltött szerepkörének, felelősségi garanciáinak pontosítása. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) 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. Mindezekből következően 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 intézkedéseimmal együtt, elsődlegesen *ismét figyelemfelhívásnak is szánom.* A vizsgálatom által feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében

- az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét,* hogy – a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium illetékes háttérintézményével, a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-vel együttműködve –, *tegyen sürgős intézkedéseket annak érdekében, hogy a főváros egyetlen fertőtlenítő fürdetési lehetőséget (is) nyújtó ingatlanának tulajdonviszonyai a szolgáltatás folytonosságának biztosítottásával rendeződjenek, megelőzve ezáltal a fertőtlenítő fürdetés lehetőségének hiányában fellépő közegészségügyi kockázatok miatti veszélyhelyzetet;*

- az Ajb. 37. §-a alapján *javaslom az emberi erőforrások miniszterének, hogy*
 - a) az eddigi eredmények fenntartása mellett *kezdeményezze* a KENYSZI TEVADMIN rendszerének és jogszabályi környezetének *további fejlesztését*, különösen az e jelentésben feltárt részletkérdések tekintetében történő pontosítását;
 - b) széles körű tájékoztatással *orvosolja* a nyilvántartási rendszer jellegéből, valamint a nyilvántartási kötelezettség eltérő teljesítéséből fakadó problémákat; továbbá ennek keretében
 - c) *tekintse át* a speciális egészségügyi és szociális ellátási szükségletű hajléktalan személyek által párhuzamosan igénybe vehető intézményi ellátásokat érintő finanszírozási lehetőségeket, a finanszírozást megalapozó adatszolgáltatásokat;
 - d) *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, 2016. április

Székely László sk.