

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-811/2017. 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 hajléktalan emberek élete, egészsége és testi épsége védelmében. Az elmúlt évekhez hasonlóan, immáron hagyományként folytattam e tárgyban vizsgálatot, amely ezúttal is valamennyi érintett számára hasznos tapasztalat-szerzéssel, valamint megállapítások megfogalmazásával zárult.

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 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 Központi Elektronikus Nyilvántartás a Szolgáltatást Igénybevevőkről (a továbbiakban: KENYSZI) nyilvántartási rendszerének alkalmazása kapcsán, valamint az intézményi profiltisztítás és az egyes intézménytípusokban nyújtandó ellátások köre meghatározásának szükségességét hangsúlyozta. A 2016 telén kiadott krízisidőszaki ombudsmani jelentés pedig a speciális ellátási szükségletű hajléktalan személyek megfelelő ellátására alkalmas eszközök, intézmény- és szolgáltatástípusok, valamint az ezek jogszabályi és finanszírozási hátterének hiányosságaira mutatott rá.<sup>1</sup>

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdés d) pontja értelmében az ombudsman tevékenysége során – különösen hivatalból indított vizsgálatok lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett 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, hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam a 2016-17. évi téli krízisidőszakban a hajléktalanok ellátásával és helyzetével kapcsolatban. Ennek keretében – fokozott figyelemmel a hideg időjárásra is – munkatársaim aluljárókat, pályaudvarokat és működési gyakorlatukat tekintve a legjelentősebb krízis-ellátást (is) nyújtó hajléktalan-ellátókat 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, Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei) vezetőitől, illetve munkatársaitól. Ugyancsak tájékoztatást kértem a Hajléktalanokért Közalapítvány igazgatójától, az EMMI szociális ügyekért felelős államtitkárától, Budapest Főváros Főpolgármesterétől és a Budapest Főváros Kormányhivatalának vezetőjétől is.

---

<sup>1</sup> Lásd az AJB-367/2011., az AJB-1834/2012., az AJB-646/2013., az AJB-518/2014., az AJB-285/2015. és az AJB-240/2016. számú jelentéseket.

## **Az érintett alkotmányos jogok**

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény B) cikk: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);
- az élethez és az emberi méltósághoz való jog, az állam objektív életvédelmi kötelezettsége (II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltóságához.”);
- a szociális biztonsághoz való jog (XIX. cikk: „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 (XXII. cikk: „Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy töreksszenek valamennyi hajlék nélküli 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 alapvető kérdésekre kívántam választ kapni:

- Jellemzően mely szervezetekkel állnak ellátási szerződéses kapcsolatban az egyes kerületi önkormányzatok és a főváros? Az ellátási kötelezettség teljesítésével kapcsolatosan az előző év(ek)hez képest történt-e költségcsökkentés, esetleg -növelés?
- Növekedtek-e az önkormányzatok feladatai az előző évhez képest az ellátás területén, s ha igen, ezeket miként oldották meg?
- A 2016-2017-es krízisidőszakban mekkora keretösszegeből, milyen forrásokból gazdálkodik a fővárosi hajléktalan-ellátás intézményrendszere, illetve ezen belül külön az utcai szociális szolgálatait?
- A szélsőségesen hideg időjárási körülményekre tekintettel történtek-e rendkívüli intézkedések, mik az ezekkel kapcsolatos tapasztalatok?
- Érkezett-e jelzés (lakossági panasz, ellátó intézmények, civil szervezet jelzése) a frekvenciát közlekedési csomópontok, közterületek, parkok, aluljárók területén életvitelszerűen tartózkodó emberek jelenlétével 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 irányutatók, protokollok, megállapodások?
- A megkeresettek álláspontja szerint – az érintett fedél nélkül élők és a többségi társadalom tagjainak érdekeire egyformán tekintettel – miként tompíthatóak a szolgáltatások igénybevételenek lehetőségét kitarthatóan elutasító emberek közterületi jelenlétének minden szempontból hátrányos következményei?
- Mik az érintettek tapasztalatai az NRSZH átalakulásával létrejött új hatásköri és feladatmegosztással összefüggésben az ellátás működtetését érintő kihívásokról, esetleges nehézségekről?

### **1. A helyszíni vizsgálatok, terepszemlék, konzultációk tapasztalatai**

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

Munkatársaim 2017. február 21.-én egyeztetést folytattak a Magyar Máltai Szeretetszolgálat (a továbbiakban: MMSz) Közép-Magyarországi Régióközpontjának vezetőivel a hajléktalan-ellátás aktuális kihívásairól, valamint a 2016/17 téli krízisidőszak legfrissebb tapasztalatairól.

A MMSz számos intézménytípussal – nappali melegedők, éjjeli menedékhelyek, férfi és női éjjeli krízisfőhelyek, alacsony küszöbű éjszakai szálláslehetőségek, vagyis ún. „fapad” és lábadozóként funkcionáló átmeneti szállásokkal – 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 2016/17-es krízisidőszakban a Miklós utcai telephelyükön ún. szociális alapszolgáltatásokat nyújtó integrált intézménnyel is várták 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 tavalyi krízisidőszak során 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 szolgáltatás eredményességét az ideai tapasztalatok szerint az nehezíti, hogy kevés a megfelelő lakás, amelyet bérbeadásra felajánlanak, illetve hasznosítani lehet. A lakhatási krízishelyzet és a hajléktalan-lét közti átfedést erősíti az is, hogy a legalacsonyabb albérleti árak és a legmagasabb hajléktalan-ellátásbeli térítési díjak közötti is „túlságosan nagy az olló”.

A MMSz szakemberei jelentős vívmányként számoltak be az ombudsman munkatársainak arról az ún. életútkövető programról, amely kiterjedt előkészítő munkát követően tavaly került bevezetésre a szervezet intézményeiben, így a hajléktalanellátó intézményekben is. 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, illetve hogy egy ügyfelet egy szociális munkás kísérjen végig az intézményrendszerben. Ehhez kapcsolódva megemlézték, hogy a KENYSZI-Tevadmin rendszerben az egyes szolgáltatások ütközései láthatóak ugyan, de az nem, hogy milyen konkrét szolgáltatások ütköztek éppen, így az észlelő nem kap érdemi információt arról, hogy az érintett ügyfél hol, milyen szolgáltatást vett igénybe.

Pozitívként számoltak be ugyanakkor a MMSz vezetői arról, hogy az idei krízisidőszak során is jó az együttműködés a hajléktalan-ellátással foglalkozó, terepen dolgozó szakemberek, és a rendőrség, valamint a közterület-felügyelet munkatársai között. Kitértek arra is, hogy a szélsőségesen hideg időjárás indukált némi aktivitást a helyi önkormányzatok részéről is, fokozottabb figyelmet fordítottak a kiszolgáltatott helyzetben, főként az utcán élőkre.

A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (a továbbiakban: NRSZH) megszűnésével összefüggésben nem tapasztaltak jelentős változást, véleményük szerint az némi adminisztrációs többletterhen túl nem okoz(ott) fennakadást.

A Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program (a továbbiakban: RSZTOP), mint (étkeztetési) pályázat megítélésük szerint nem jól célzott, túladminisztrált, nagyobb terhet jelent, mint amekkora haszon, tulajdonképpen pazarlás, amely hosszú távon az ügyfeleket leszoktatja a „betevőhöz jutás” önálló megoldásáról, az ellátókat pedig az erőforrásaik tudatos beosztásáról.

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 működtetésének kérdése. A MMSz által üzemeltett – de nem az MMSz tulajdonában levő ingatlanban található – intézmény (jogi) helyzete ugyanis 2016 márciusa óta bizonytalan.

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 élősködő-mentességről szóló érvényes igazolás birtokában igényelhetnek állandó férőhelyet a hajléktalanellátó intézményekben. Az intézmény működésének 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. A Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (MNV Zrt.) szándékozik hasznosítani a szóban forgó ingatlanépületet, ennek érdekében az Állami Egészségügyi Ellátó Központnál (a továbbiakban: ÁEEK) közbenjárt, hogy az MMSz számára biztosítsanak egy másik épületet, ahol a fürdető tovább működhet. A tárgyalások eredményeképpen *várhatóan 2017 szeptemberétől egy másik Gyáli úti épületben (200 m-el távolabb) fogja működtetni a MMSz Budapest Főváros egyetlen fertőtlenítő fürdetőjét.* Ennek költségeit részben fedezi egy, a Hajléktalanokért Közalapítvány (a továbbiakban: HKA) által bonyolított pályázat, részben pedig a MMSz, önerőből, saját költségvetéséből.

*Az idei krízisidőszak legpozitívabb híreként emelték ki, hogy* a Blaha Lujza téri aluljáróban az elmúlt pár évben kialakult „kezelhetetlen állapot” megoldódni látszik egy azon az útvonalon munkába járó kollégájuk eredményes közbenjárásának, egyéni esetkezelése és intézkedése hatékonyságának köszönhetően. Az említett kolléga<sup>2</sup> már 6-8, ott az aluljáróban lakó embert „bevitt az utcáról”, azaz az ellátórendszeren belül, intézményben tartósan elhelyezte őket. Ehhez kapcsolódva hangsúlyozták, hogy az állapot valódi rendeződéséhez szükség volna a közterület-felügyelet közreműködésére is (pl. a gazdátlan, értéktelen ingóságok, a tulajdonképpeni szemét eltakarításában). Hozzá tették, hogy esetleges erőteljesebb, hatékonyabb intézkedések alkalmazásához elfogadható jogalapot szolgáltatna, ha a területileg illetékes népegészségügyi szervek járványveszélyes területnek minősítenék az aluljárót.

Kapcsolódó jó példaként pedig az MMSz évek óta eredményesen működő XII. kerületi példaértékű modelljét hozták fel, amelynek koncepcionális lényege, hogy egy ügyféllel egy intézményrendszeren belül, kerülve a párhuzamosságokat, hosszú távú gondozási terv és *szükséglet alapú finanszírozás* mentén, legalább 3 éves tartamú szociális munkával foglalkoznak.

## **1.2. Személyes konzultáció a Menhely Alapítvány vezető munkatársaival**

Az ombudsman munkatársai 2017. február 23.-án folytattak egyeztetést a Menhely Alapítvány (a továbbiakban: MA) igazgatójával és a Diszpécsterszolgálat vezetőjével. Felvezetésként a megkérdezettek elmondták, hogy az idei tél hidege a korábbi évek mulasztásaiból eredő hiányosságokat, hibákat is felnagyított, a katasztrófa-védelem kevésbé aktív maradt, ahogy a helyi önkormányzatok sem tettek érdemi intézkedéseket. Elmondták, hogy a diszpécsterszolgálat vonalára érkező hívások jelentős része nem hajléktalanokról, hanem fűtetlen lakásokról szólt, szélsőségesen rászoruló, bajba jutott emberek(nek) kértek segítséget. *2017. január 6-án rekordot döntve, 364 hívást fogadott a Diszpécsterszolgálat, ez és az ezt követő két további rendkívül hideg hétvége pedig az utcai szociális gondozás rendszerének számos égető problémájára rávilágított: Mindenekelőtt megmutatkozott, hogy Budapest Főváros és Pest megye gördülőkény ellátásának együttes kezelése (szinte) lehetetlen a jelenlegi formában és feltételekkel, esetleg megyszerte működtetett kisebb riasztási pontok segíthetnének ezen a helyzeten. Problémás az, hogy az utcai gondozási szolgáltatás jogszabály szerint heti 5 napon működik, a hétvégi működtetése csakis önkéntes alapon megoldható* (pl. január első hétvégéjének krízishelyzetére csak az ellátók többletvállalásai adtak megoldást). A Menhely Alapítvány vezető munkatársainak meglátása szerint komoly gondot jelent, hogy az utóbbi évek „hatósági vegzálásai” miatt kialakult egy *hajléktalan-réteg, akik elbújnak*, és ez által kerülnek igazán veszélybe, hiszen így nem csak a hatóságok, de a segítő szervek munkatársainak figyelmét is elkerülik.

<sup>2</sup> Szándékosan névtelenül

Nehézségként említették, hogy az ellátórendszer nem, vagy nehezen lendül működésbe a hirtelen kiugróan magas számú utcai beszállítások fogadásában, a szükségszerű rapid esetkezelésben. Kitértek arra is, hogy az 1/2000. rendelet<sup>3</sup> utcai szociális szolgáltatás nyújtásának kötelező időtartamára vonatkozó előírásainak módosítása bizonytalan helyzetet teremtett, azzal, hogy az új előírás mellett a szabály szövegében hagyta a régit is.

Említésre került *egy ORFK-utasítás*, melynek értelmében a rendőröket szélsőséges időjárási körülmények esetén valamennyi közreműködőre vonatkozó *együttműködési kötelezettség terheli*. Végezetül elmondták azt is, hogy *ebben az évben még nem érkezett meg szervezetük számára sem a normatív alapú, sem a pályázati alapú támogatások összege*.

## **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 tájékoztatást kértem 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 idej aktualitásairól is.

### ***2.1. A Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért felelős államtitkár válasza***

Az Államtitkárság tájékoztatása szerint *a helyi önkormányzatok hajléktalan személyekkel kapcsolatos feladatai* nem növekedtek az előző évhez képest. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az önkormányzatoknak továbbra is gondoskodniuk kell a településeken hajléktalanná váló emberek ellátásáról, valamint a törvényben meghatározott szociális alapszolgáltatások és szakosított ellátások biztosítása a további feladatuk. *A kormány – a korábbi évekhez hasonlóan – 2016-ban is pályázati támogatásokkal segítette a hajléktalan emberek ellátását az éves költségvetési hozzájáruláson felül*. 2016-ban a pályázati támogatásokra fordítható forrás 359.900.000 Ft volt, ebből a Közép-magyarországi Régió hajléktalan-ellátását kiegészítő feladatokra 157.950.000 forintot, valamint a regionális diszpécserszolgálat működtetésére 15.000.000 forintot különítettek el. A pályázati támogatások fő célja 2016-ban a téli hideg miatt szükséges segítségnyújtás finanszírozása és a rászorulóknak étkeztetésének biztosítása volt. 2016-ban az RSzTOP költségvetése lehetőséget biztosított arra, hogy a hétköznapi étkeztetést fedezze a hajléktalan-ellátásban, így a hétvégi és a munkaszüneti napokra a kiegészítő étkeztetési alprogram keretei között lehetett támogatást igényelni. További *kiegészítő támogatásra lehetett pályázni* 2016-ban az utcai szociális munka végzésére, valamint a kisebb településeken a téli időszakban végzett utcai segítségnyújtás támogatására és a megyei krízisautó szolgálatok működtetésére, illetve továbbra is támogatást lehetett igényelni a téli időszakban a krízisférőhelyek fenntartásához.

*A téli programok mellett a kormány pályázati forrásokkal támogatott olyan fontos éves programokat is, amelyek 2016. július 1. és 2017. június 30. között működnek és kiegészítik a meglévő ellátási formákat*. Így például a hajléktalan személyek egészségügyi ellátásának támogatása címén gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök, kórházi csomagok finanszírozása vált lehetővé, a tárgyi eszközök cseréjére lehetőséget biztosító alprogramban pedig a szállók, nappali melegedők bútorainak, egyes eszközeinek cseréjére lehetett támogatást elnyerni. Külön alprogramban lehetett pályázni lakhatási és társadalmi rehabilitációs fejlesztések támogatására, de például a szociális szakemberek szupervíziójának finanszírozását is támogatták a diszpécserszolgálatok működési költségeit támogató önálló pályázatok mellett.

*A fővárosi hajléktalan-ellátó szervezetek működése az államtitkárság szerint zökkenőmentes volt*: hasonlóan a korábbi évekhez, 2016 nyarán már aláírták az egyes szervezetek képviselői a 2016/2017. évi téli időszakra vonatkozó együttműködési szándéknyilatkozatot, amely a feladatok hatékony ellátásának alapját képezte.

<sup>3</sup> A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet

A hatékonyságot jelzi, hogy a 2016/2017-es tél rendkívül hideg időszakában a regionális diszpécserszolgálatok napi szinten szolgáltatott adatokat az államtitkárságnak a beérkező hívások számáról, az érintett, segítségre szoruló ügyfelek elhelyezéséről, az utcai szociális munkások által végzett területbejárásokról és az elhelyezéssel kapcsolatos adatokról, esetleges nehézségekről.

*A rendkívüli hidegre tekintettel az államtitkárság felhívást adott közre valamennyi bentlakást nyújtó szociális intézmény vezetője és fenntartója részére, amelyben kérték a vezetőséget, hogy a szociális intézményekben lehetőségeikhez képest biztosítsanak helyet az önellátásra képtelen hajléktalan emberek részére, amennyiben a regionális diszpécserszolgálatok munkatársai ilyen kéréssel fordulnak hozzájuk. Pozitívumként értékelte az államtitkárság azt is, hogy a rendkívüli hideg időben az éjjeli menedékhelyek többsége ideiglenesen eltekintett az igénybevétel szokásos feltételeitől, vagyis küszöb nélküli ellátás nyújtására törekedtek.*

Az életvitelszerűen közterületen tartózkodó emberek utcai jelenlétével összefüggésben lakossági jelzés, panasz az államtitkársághoz nem érkezett.

Arra a kérdésre, hogy *miként támogathatóak a szolgáltatások igénybevételének lehetőségét kitarthatóan elutasító emberek közterületi jelenlétének minden szempontból hátrányos következményei*, a szakárca kifejtette: az utcán élők számának csökkentése, az utcai életmód feladására ösztönző célok elérése érdekében szükséges olyan szolgáltatások kialakítása, melyek figyelembe veszik az utcán élő emberek markánsan elkülönülő csoportjainak eltérő élethelyzeteit és speciális szükségleteit.

Ehhez kapcsolódóan, a 2016/2017-es téli időszak tapasztalatai alapján – a szakmai szervezetekkel történő konzultáció mellett – az államtitkárság elkezdte kidolgozni azt a szakmai eljárásrendet, amely a következő téli krízisidőszak ellátását még hatékonyabbá teheti. Az államtitkárság további szolgáltatások támogatásával kívánja elérni, hogy nemcsak az év leghidegebb hónapjaiban, hanem az év további időszakában is minél többen hagyjanak fel az utcai életmóddal. Ennek érdekében a korábbi TÁMOP programok tapasztalatait felhasználva további, a hajléktalanságból kivezető utakat támogató programokat dolgoztak ki az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP) és a Versenyképest Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP) keretében. A programok támogatják az ún. „elsőként lakhatás-jellegű” kezdeményezéseket, vagyis azokat a szakmai koncepciókat, amelyek utcán élő, de komplex rehabilitációval biztonságos lakhatásba juttatható hajléktalanok segítésére irányulnak. Az államtitkárság megfogalmazása szerint „az utcán élők sikeres és eredményes társadalmi integrációjához széles körű szociális segítség, egészségügyi ellátás, képességbeli és mentális fejlesztés, aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök alkalmazása szükséges, de ezek csak akkor alkalmazhatóak sikerrel, ha a biztonságos lakhatás iránti alapvető emberi igényt ki tudjuk elégíteni. E célok eléréséhez fontos a segítő környezet megteremtése, fontos, hogy rendelkezésre álljanak speciális tudással rendelkező szakemberek, hogy jöjjenek létre és működjenek települési szintű együttműködések az önkormányzatok, szociális, egészségügyi, oktatási és képzési szervek, valamint foglalkoztatási, munkáltatói szervek, vagyis valamennyi, - az utcán élők sikeres rehabilitációjában szerepet játszó -, szervezet között. Emellett fontos megteremteni azokat a segítségnyújtási kereteket is, amelyek alapján a közterületen élők a későbbiekben is akarják és tudják igénybe venni a már meglévő szociális alapellátásokat, szolgáltatásokat”.

Az NRSZH átalakulásával összefüggésben az államtitkárság úgy tájékoztattott, hogy mivel a feladatátadás folyamata már 2016. év végén megkezdődött, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság e területet érintő jogutódlása fennakadások nélkül lezajlott, ez az utcai szociális munkával kapcsolatos feladatok ellátását nem akadályozta.

## **2.2. A Hajléktalanokért Közalapítvány (HKA) tájékoztatása**

A krízisidőszaki ellátás/szolgáltatások finanszírozási hátterét, ennek keretrendszerét érintő kérdésre válaszolva a HKA a következőket hozta tudomásomra. A téli időszakban megnövekvő ellátotti igényekre 2016-17-ben is pályázati forrás állt rendelkezésre a hajléktalanellátó szervezetek számára.

Az Emberi Erőforrások Minisztériumával szerződve, a HKA tervezésében és bonyolításában, a Közép-magyarországi régióra (amely Budapestet és Pest megye) vonatkozóan 157.950.000 Ft pályázati forrás állt rendelkezésre, melynek forrása a központi költségvetés volt. A támogatási döntések nyomán ebből a forrásból 14.051.000.000 Ft pályázati támogatás jutott a 2016-17. évi téli ellátásokra Budapesten (tavaly télen 55.154.000 Ft, tavaly előtt 40.102.000 Ft volt ez az összeg). A téli ellátásokra igényelhető pályázati támogatások csökkenésének oka, hogy a korábbi években hagyományosan meghirdetett téli pályázati programok 2016-17 telén más forrásokból finanszírozhatók:

*A) Az étkeztetés esetében:*

Az idei télen az étkeztetést csak a hétfégi és munkaszüneti napokon támogatta hazai forrásokból a HKA, mivel az RSZTOP – melyet szintén a HKA bonyolít – keretében a munkanapokon történő étkeztetésre uniós forrás áll rendelkezésre, amely a hazai támogatásnál (100 Ft/fő/nap) sokkal nagyobb összegű (580 Ft/fő/nap). Sajnálatos módon az RSZTOP keretében csak 2017 januárjában kezdődött meg az étkeztetés, így 2016. november 1. - december 31. között a fővárosi hajléktalanellátó szervezeteknek saját forrásaikból kellett megoldaniuk az étkeztetést hétköznapokon.

*B) Nappali melegedők hétfégi nyitva tartása esetében:*

A nappali melegedők hétfégi nyitva tartását a központi normatív támogatás fedezi, ezért nem kellett rá pályázati támogatást fordítani.

*C) Befogadó szállások, befogadó szolgáltatások esetében:*

Tavaly a pályázati támogatások között szerepelt a kifejezetten az utcán élők befogadását célzó szolgáltatások támogatása, de idén ez a program átkerült a fővárosi hajléktalanügyi konzorcium finanszírozásába, ezért erre a programra sem kellett külön pályázati támogatás.

Kifejezetten a téli időszakra az alábbi programokat hirdette meg hazai költségvetési forrásokból a HKA:

*1. Étkeztetés támogatása a téli időszakban hétfégi és munkaszüneti napokon*

Az éjjeli menedékhelyen alvók részére hétfégi és munkaszüneti napokon biztosított napi egyszeri, minimális kiegészítő étkezésének támogatása a 2016. november 1. és 2017. március 31. közötti időszakban, maximum 100 Ft/fő/nap támogatással.

*2. Utcai gondozó szolgálatok kiegészítő támogatása a téli időszakban.*

A támogatás a közterületeken élő hajléktalan emberek ellátását segítő, a közvetlen életveszély elkerülését célzó segítő eszközökre (ruházta, cipő, takaró, hálósák, fólia, polifoam, krízis élelmiszer, tisztálkodó eszközök, vénynélküli gyógyszerek, kötszerek stb.) adható a 2016. november 1. és 2017. április 30. közötti időszakban. Az adható maximális támogatás 300.000 Ft/utcai gondozó szolgálat.

*A két téli program támogatási adatai:*

A támogatás célja	Pályázat érkezett db	Támogatott pályázat db	Igényelt támogatás Ft	Megítelt támogatás Ft	Támogatási arány %	Támogatott kapacitás
Étkeztetés támogatása a téli időszakban hétfégi és munkaszüneti napokon	13	12	7 316 000	5 661 000	77	1264 adag étel 45 hétfégi és munkaszüneti napon
Utcai gondozó szolgálatok kiegészítő támogatása a téli időszakban	21	18	10 461 000	8 390 000	80	32 utcai gondozó szolgálat kiegészítő támogatása
Összesen	34	30	17 777 000	14 051 000	79	

*A szélsőségesen hideg időjárási körülményekre tekintettel alkalmazott rendkívüli intézkedésekkel összefüggésben a HKA arról tájékoztatót, hogy 2017. január 7-31. között, a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár kérésére, a HKA naponta kért adatokat a hajléktalan-ellátás regionális diszpécser-szolgálatairól a rendkívüli hideggel kapcsolatos szolgáltatásokról és az éjjeli menedékhelyek kihasználtságáról, rendkívüli megoldásokról, extrém esetekről, javaslataikról. Az adatokat és javaslatokat továbbították az államtitkárság részére. Ezen túl a Menhely Alapítvány által szervezett, havonta tartott diszpécser-megbeszéléseken a januári alkalmat külön a rendkívüli hideggel kapcsolatos tapasztalatoknak és felvetéseknek szentelték az ellátók képviselői.*

Budapesten az éjjeli menedékhelyek és a télen működő időszakos férőhelyek kihasználtsága a januári hideg napokon is 90-95% között alakult. Ezen belül a budai oldalon lévő menedékhelyek telítettsége 9 napon át 100-102% volt, de a pesti oldalon ezeken a napokon is volt szabad férőhely (90%-os kihasználtság).

Rendkívüli intézkedések a fővárosban:

- A „Közterület helyett emberibb körülmények” program keretében (finanszírozó a fővárosi önkormányzat, működtető a Menhely Alapítvány és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat) kifejezetten utcán élők téli befogadására irányuló szolgáltatásokat lehet finanszírozni több budapesti éjjeli menedékhelyen.
- A Hajléktalanokért Közalapítvány 13 férőhellyel *ún. notórius szállót* nyitott, kifejezetten a közterületeket nehezen elhagyó emberek számára, olyan szolgáltatásokkal, amelyekkel a szállás használatát igyekszik ösztönözni (1-2 ágyas lakószobákban elhelyezés, teljes ellátás, orvos, nővér, pszichiáter, gyógyszerek, esetvezetés, napi 3 dl alkohol és cigaretta vagy zsebpénz biztosítása). A lakókat a diszpécser-szolgálat utalja-delegálja. A tapasztalatok szerint rendkívül beteg, fizikailag elesett emberek kerültek a szállásra.
- A fővárosi önkormányzat 50 férőhellyel rendkívüli elhelyezési lehetőséget nyitott a Fővárosi Rendészeti Igazgatóság épületében (V. kerület Akadémia u. 1.), melynek legnagyobb kihasználtsága 20 fő volt.
- A BMSZKI és a Baptista Szeretetszolgálat intézményvezetői utasítást adtak mindenki befogadására az éjjeli menedékhelyekre.
- A magyarországi Evangéliumi Testvérközösség 24 órában rendkívüli krízisautó szolgálatot működtetett.
- Néhány nappali melegedő, amely hétféteken nem lett volna nyitva, kinyitott, egy közülük éjszaka is nyitva tartott.

*Közterületen életvitelszerűen tartózkodó hajléktalana emberek jelenlétével kapcsolatos lakossági bejelentésekről a HKA azt írta, hogy mind a Menhely Alapítvány, mind a Magyar Máltai Szeretetszolgálat által működtetett diszpécser-szolgálathoz (pesti ill. budai oldal) rengeteg telefonos bejelentés érkezett közterületeken lévő hajléktalanokkal kapcsolatban, akiknek segítséget kértek, a hideg napokon a bejelentések száma megháromszorozódott. Többször előfordult, hogy fűtetlen lakásokban élők számára kértek segítséget.*

Arra a kérdésre, hogy *miként tompíthatóak a szolgáltatások igénybevételének lehetőségét kitarthatóan elutasító emberek közterületi jelenlétének minden szempontból hátrányos következményei*, a HKA az alábbi területek fejleszthetőségét fogalmazta meg:

- az utcai szolgálatok napi 6 órás jelenlétét növelni kell,
- az utcai szolgálatoknak hét végén is működniük kell,
- az utcai szolgálatok tevékenységének központjában az elhelyezésnek kell állnia,
- a szállásokon befogadó szolgáltatásokat kell nyújtani, amelyek kiválthatják az utcai lét „előnyeit” (pl. szabálykövetés alóli mentesség).

Az egyes ellátástípusokat nyújtó különböző szolgáltatók (szociális, egészségügyi ellátók, mentőszolgálat), illetve az érintett hatóságok (rendőrség, közterület-felügyelet) *tevékenységének összehangolását, együttműködésük gyakorlatát érintően a HKA megírta, hogy a korábbi évekhez hasonlóan,*



a Fővárossal szerződött két „gesztorszervezet”<sup>4</sup> konzorciumi formában, támogatási szerződéseket kötve valósítja meg a „Közterület helyett emberibb körülmények” elnevezésű programot. A gesztorszervezetek együttműködnek a rendőrséggel és a közterület-felügyelettel a közterületeken élő hajléktalan emberek elhelyezése kapcsán. A program adatai, így a megkötött megállapodások részletei is a két gesztor szervezetnél rendelkezésre állnak.

### **2.3. Budapest Főváros Kormányhivatala kormány megbízottjának válasza**

Válaszában a *kormány megbízott részletes tájékoztatást nyújtott az ellátási kötelezettség egyes fővárosi kerületi önkormányzati általi teljesítésének megoldásairól, modelljeiről.* Kifejtette, hogy az ellátási kötelezettség teljesítésével kapcsolatos költségek jellemzően megegyeznek a korábbi évek költségeivel, miként az egyes önkormányzatok feladatai sem növekedtek az előző év(ek)hez képest az ellátást területén.

*Kiemelte továbbá, hogy a magukról gondoskodni nem tudó emberek számára védett helyet hat kerületben<sup>5</sup> biztosítottak a helyi önkormányzatok és az ellátó szervezetek együttműködésével, és hat (másik) kerületből<sup>6</sup> érkezett beszámoló a szélsőségesen hideg időjárásra tekintettel alkalmazott rendkívüli intézkedésekkel kapcsolatos tapasztalatokról.*

A közterületen életvitelszerűen tartózkodó *hajléktalan személyek miatti lakossági panaszbejelentésekről azt írta a kormány megbízott, hogy* mind a Diszpécsterszolgálathoz, mind a Fővárosi Rendészeti Igazgatóságához (a továbbiakban: FÖRI) napi rendszerességgel érkeznek ilyenek. A FÖRI adatközlése szerint 2016. évben 86 írásbeli bejelentés érkezett e tárgyban. Ezzel összefüggésben megjegyezte, hogy a Kormányhivatal Népegészségügyi Főosztályára (a továbbiakban: Főosztály) hat panasz érkezett a közterületen életvitelszerűen tartózkodó hajléktalan személyekre vonatkozóan, melyeket áttettek az illetékes kerületi hivatalokhoz. A Főosztály a rendkívüli téli időjárásra tekintettel, 2016. november 7.-én körlevélben kérte a kerületi hivatalvezetőket, hogy „hívják fel az egészségügyi alapellátás, a szociális ellátórendszer és a lakosság figyelmét arra, hogy a kihűlés és fagyás fokozott veszélyének vannak kitéve azok az emberek, akik a koruk, fizikai vagy szellemi állapotuk, csökkent belátási és érdekérvényesítő képességük miatt nem képesek reálisan felmérni a szélsőséges időjárás veszélyeztető hatását, illetve akik anyagi/szociális helyzetük miatt nem tudnak védekezni ellene”.

*A Kormányhivatal által lefolytatott ellenőrzések tapasztalatai is alátámasztják, hogy az illetékességi területen az érintett hatóságok és szervezetek több irányból és szervezeten, a lehetőségek széles körét kínálva igyekeznek tompítani a hajléktalanság legnegatívabb megjelenését. Azonban a legkülönbözőbb megoldási kínálatot is változatlanul elutasítja a hajléktalan emberek egy csoportja, erre, valamennyi közreműködő egybehangzó tapasztalata szerint az elutasítók meggyőzése, együttműködésre bírása jelenthet csak megoldást.*

*A Kormányhivatal megítélése szerint „a szolgáltatásokat elutasító emberek már egy módosult, beszűkült tudati állapotban élnek az életüket. Nem várható el tőlük, hogy a kialakult helyzetükön a meglévő tudati állapotban, saját belátásuk alapján változtatni fognak. Ezért ki kell(ene) őket mozditani ahhoz, hogy változtatni tudjanak, ehhez pedig rugalmas, szükséglethez igazodó egészségügyi és szociális centrum lenne szükséges.”* A válaszban leírták, hogy megítélésük szerint „a leépült embereket egy izolált környezetbe lehetne helyezni rövid megfigyelésre, és ez idő alatt egészségügyi és szociális szakemberek döntenének további lehetséges kezelésükről, mondjuk egy 60 napos tisztulási ciklus lehetőségét biztosítva. Az eredményes további kezeléshez *szükséges lenne egy nagy létszámú pszichiátriai egészségügyi intézmény, és egy olyan lábadozó, ahol a jövedelemmel nem rendelkező embereket befogadják.* A hajléktalan emberek egészségügyi ellátásának, és a lehetséges lábadozási helyek biztosítottságának hiányát a szociális terület közvetlen módon érzékeli. *A szociális és az egészségügyi terület együttes további gondolkodására van szükség, mind a kisebbség, mind a többség érdekében.”*

<sup>4</sup> A Menhely Alapítvány és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület

<sup>5</sup> I., II., III., XIII., XIV. és XVI. kerületben

<sup>6</sup> V., VI., X., XI., XIV. és XX. kerületből

Az egyes ellátástípusokat nyújtó különböző szolgáltatók illetve az érintett hatóságok tevékenységének összehangolását elősegítő egységes eljárási, intézkedési iránymutatásokra vonatkozóan a Kormányhivatal úgy tájékoztató, hogy az önkormányzatok jellemzően nem rendelkeznek egységes eljárási protokollal, intézkedési iránymutatásokkal, ám ennek ellenére is nagyon szoros az együttműködés a részt vevők között, melynek hatékonyságát a folyamatos egyeztetés erősíti.

Az NRSZH megszűnésével Budapest Főváros Kormányhivatala döntően a rehabilitációs hatósági feladatokhoz kapcsolódó országos hatásköröket vette át, melyek ellátására a megszűnő szervezet budapesti székhelyén, illetve korábbi vidéki szervezeti egységein keresztül, a megyei Kormányhivataloknak átadott épületekben kerül sor. Az új hatáskörök teljesen új feladatot jelentenek a Kormányhivatal számára, így azok megszervezése jelentős koordinációt igénylő, komoly kihívás. Ennek ellenére az NRSZH feladatátadásában nem voltak fennakadások, bár a szakterületen egyenetlen a megmaradt munkatársak leterheltsége és jelentős számban vannak betöltetlen állások is.

#### **2.4. Budapest Főváros Főpolgármesterének válasza**

A főpolgármester válaszában kiemelte, hogy a korábbi években a fővárosi önkormányzat ellátási kötelezettségének teljesítésére kialakított modellt, vagyis a Budapesti Hajléktalanügyi Konzorcium tagjai működtetésében, anyagi támogatásában nem történt változás az előző évekhez képest. A szolgáltatók közötti hatékony együttműködés a 2016/2017-es télen is megmaradt, a feladatellátás átláthatóbbá vált, amely a nyújtott szolgáltatások minőségét is pozitívan befolyásolta.

A fővárosi önkormányzat 2016-ban döntött arról, hogy a hajléktalan személyek ellátása érdekében többletforrást bocsát a Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei (BMSZKI) rendelkezésére, amely részben a dologi kiadások finanszírozását könnyítette meg, részben az új intézményvezető szakmai programjának megvalósítása érdekében a feladatokhoz szükséges szakdolgozói és intézményüzemeltetési létszám foglalkoztatásához szükséges forrásokat biztosította. E dologi kiadások keretében gondoskodtak az intézményi telephelyek biztonságos üzemeltetését célzó javításokról, illetve folyamatban van az intézmény rekonstrukciós programjának elkészítése. Az intézményi ellátás finanszírozásának támogatásán kívül a fővárosi önkormányzat 2016-ban a tulajdonában levő közterületeken ételosztásra is kötött megállapodást a VIII. kerületben, a III. kerületben, a IX. kerületben és a XI. kerületben. A korábbi évekhez képest 2016-ban nem érkezett panasz az ételosztással összefüggésben.

A főpolgármester hangsúlyozta, hogy nemcsak az ételosztással kapcsolatban, hanem a közterületen élőket összefüggő szociális tevékenységek koordinálása során is jó kapcsolat alakult ki a Fővárosi Rendészeti Igazgatóság és a hajléktalan-ellátó szervezetek között. Ez a 2017-es tél rendkívül hideg napjaiban azt jelentette, hogy az Igazgatósághoz beérkező, közterületen élő hajléktalan személyekhez segítséget kérő lakossági bejelentéseket minden esetben nyilvántartásba vették és a kapott információk birtokában felvették a kapcsolatot az adott területen dolgozó utcai gondozó szolgálat munkatársaival, akik gondoskodtak a fedél nélkül élők biztonságos elhelyezéséről.

A fővárosi hajléktalan-ellátásban részt vevő 29 szervezet a 2016/2017 évi téli ellátást célzó programját együttműködési szándéknyilatkozat aláírásával hangolta össze. A szándéknyilatkozatban meghatározták azokat a szolgáltatásokat – például az utcai szociális munka végzése, befogadó szálláshelyek kialakítása, a tartósan utcán élők integrálásának támogatása, speciális egészségügyi programok bevezetése, időszakos férőhelyek létrehozása stb. – amelyeket a hajléktalan-ellátás kötelezően biztosítandó szolgáltatásain túl biztosítanak a fővárosban.

A főpolgármester kiemelte, hogy a BMSZKI és konzorciumi partnerei kiemelt figyelmet fordítanak a hajléktalan személyeket foglalkoztató munkahelyek felkutatására, ehhez kapcsolódóan pedig a Menhely Alapítvány 100 fő részére munkásszálló igénybevételel lakhatási támogatást biztosított, de a BMSZKI egyes intézményeiben is férőhely-bővítés történt.

Mindezek mellett az idei télen is rendszeresen ülésezett a 2011 szeptembere óta működő Fővárosi Hajléktalan-ellátási Koordinációs Munkacsoport, amelynek ülésain a Belügyminisztérium, a BRFK, a Fővárosi Kormányhivatal, az Országos Mentőszolgálat és a Budapest területén ellátási formákat biztosító szakmai szervezetek képviselői vesznek részt.

Az aktuális operatív feladatok koordinálását is ez a testület végezte, így a folyamatos egyeztetési mechanizmus biztosította a hatóságok és a szakmai szervezetek megfelelő együttműködését a 2016/2017-es télen is.

A 2017. január 6-8. közötti, szélsőségesen hideg időszakban a Konzorcium és a Menhely Alapítvány koordinálásával felmérték a hajléktalanellátó intézmények tervezett többletszolgáltatásait, számba vették a rendes kapacitásukon felül is elhelyezést vállaló ellátó-helyeket, majd ezek listáját közzétették a szakmai fórumok internetes felületein. A Diszpécserszolgálat 2017. január 6-án rekordszámú, 363 hívást fogadott, és a következő napokban is meghaladta a 300-at a napi bejelentések száma. A megnövekedett hívásszám miatt a Diszpécserszolgálat folyamatosan két munkatárssal működött ebben az időszakban, de üzembe állítottak egy második krízisautót, amely a Menhely Alapítvány közvetlen irányítása alatt működő mentőautóval együtt további hatékony segítséget jelentett a krízishelyzetek kezelésében. Mindezek hozzájárultak ahhoz, hogy a krízisautó és az utcai szolgálatok valamennyi bejelentés helyszínre ki tudtak menni és megtették a szükséges intézkedéseket.

A január 6-án elrendelt és azóta kétszer megismételt „téli vörös riasztás” során az ún. első befogadó szálláshelyek minden menedéket kérőt befogadtak, a főváros éjjeli menedékhelyeinek kihasználtsága 2017. január 7-én volt a legmagasabb, 92%-os telítettséggel üzemeltek a pesti oldal menedékhelyei, míg a budai oldalon a Máltai Szeretetszolgálat szálláshelyein 105%-os volt a kihasználtság ezen a napon. A vörös riasztás időtartama alatt több ellátó szervezet vállalta, hogy plusz férőhelyeket biztosít annak érdekében, hogy minden rászoruló számára jusson szálláshely, így például a FÖRI a saját székházában éjszakai szállást és ételmezt biztosított a fedél nélküliek számára, míg a Máltai Szeretetszolgálat megnyitotta a Szarvas Gábor úti budapesti központi épületét, ahol 25 fő számára tudtak krízis férőhelyet kínálni, így az ellátórendszerben folyamatosan volt szabad férőhely-kapacitás. A rendkívüli hideg időszak tapasztalatai is azt mutatták azonban, hogy a fővárosi intézményekben volt kellő számú férőhely, szükség esetén a plusz férőhelyek kialakítása is megoldott volt és a férfi és női elhelyezési lehetőségeket is képes volt rugalmasan kezelni az ellátórendszer.

### **2.5. A Magyar Máltai Szeretetszolgálat tájékoztatása**

A krízisidőszaki ideiglenes ellátó-helyeket érintően a MMSZ szakmai vezetője arról tájékoztattott, hogy a jogszabály által biztosított krízis férőhelyek működnek, amelyek többségében valamely szállást nyújtó intézmény mellett adnak plusz férőhelyek megnyitására lehetőséget, illetve ezek mellett minden évben megnyitnak egy 10 férőhelyes úgynevezett első befogadót, ahova az utcai szolgálatok és a krízisautó vihet csak rászoruló embereket a diszpécserszolgálaton keresztül. Hangsúlyozzák, hogy az ilyen típusú *alacsonyküszöbű intézményekre nagyon nagy szükség lenne*, mivel ez a szolgáltatási forma szinte teljesen hiányzik a palettáról, ahogy egyébként az átmeneti szálló utáni védett lakhatási lehetőségek is.

A szélsőséges időjárási helyzetben megtett rendkívüli önkormányzati intézkedésekről azt írták, hogy az önkormányzatok többsége felajánlotta a segítséget, amelynek köszönhetően kaptak takarókat a XI. és a XII. kerülettől is. Emellett a kerületi szervezetek, mint a közterület felügyelet, a rendőrség, a polgárőrség is nagyobb hangsúlyt fektetett a megelőzésre, a prevencióra, többször jeleztek a Szeretetszolgálat felé, de ezen kívül egyéb intézkedést nem tettek, bár többségében nem is volt rá szükség. *Meglátásuk szerint fontos lenne ugyanakkor, ha minden kerületben lenne legalább egy melegedő és szállást nyújtó intézmény, ami megoldást jelenthetne sok problémára.* (Persze ellátási szerződéssel rendelkeznek, de ez nem megoldás.)

A MMSZ Közép-Magyarországi Régiója 2016-ban közel 560 millió forintot költött a hajléktalanellátó intézményeire, amiben még nincsenek benne a tisztán egészségügyi szolgáltatások. Ennek legnagyobb hányada a normatív alapú állami támogatás, valamint a különböző pótlékok, de a támogatások között szerepelnek az ellátási szerződés keretében nyújtott önkormányzati támogatások és a Hajléktalanokért Közalapítványtól pályázati úton elnyert támogatások is.

Az utcai szolgálatok finanszírozására 6,5 millió Ft jut szolgálatonként – a MMSz-nak 9 ilyen szolgálata van – amit kiegészít egy csaknem 1 millió forintos pótlék. A szolgáltatások működtetése 8,3-9,5 millió forint közötti összegbe kerül évente, vagyis nyilvánvalóan jóval többre kerülnek, mint amennyi forrás rendelkezésre áll.

A *közterületeken való tartózkodás bejelentése az MMSz szerint napi rendszerességgel történik elsősorban a diszpécserszolgálat felé*, amikre próbálnak reagálni, ugyanakkor a budai oldalon ez jóval kisebb problémát jelent, mint a pesti oldal főbb csomópontjain.

Az egyes ellátástípusokat nyújtó különböző szolgáltatók tevékenységének összehangolását elősegítő protokollok, iránymutatások használata a MMSz válasza szerint sajnálatos hiányosság, bár a mentőszolgálat fővárosi támogatásból idén tére szolgálatba állított egy ún. "hajléktalan mentőt", amit csak hajléktalan emberek szállítására használtak napi 8 órában. Álláspontjuk szerint az ilyen jellegű protokollok alkalmazását, működőképességét nehezíti (ellehetetleníti), hogy az érintettek érdekei ütköznek (például egy hajléktalan beteg szállítása utáni fertőtlenítési procedúra teljes idejére kiesik a szolgálatból az adott mentőautó, vagy a területi ellátási kötelezettségeket/a kompetencia-határokat átlépő, átfedő esetek megoldása az egyes ellátó szervezetek a kapacitáskorlátaikba és a finanszírozás rugalmatlanságába ütközik).

Arra a kérdésre, hogy miként tompíthatóak a szolgáltatások igénybevételének lehetőségét kitarotán elutasító emberek közterületi jelenlétének minden szempontból hátrányos következményei, az MMSz a személyre szóló szolgáltatások nyújtásának szükségességét hangsúlyozta. Véleményük szerint ezért is fontosak a küszöb nélküli, vagy alacsonyküszöbű szolgáltatások, illetve fontos kérdés, hogy a közösség érdeke mikor írhatja felül az egyén érdekét, vagyis mikor lehet azt mondani, hogy az adott ember a saját életét illetően hozott döntései nem akadályozhatják más emberek jogait. Végül válaszában a szakmai vezető utal az utcai életmód felszámolását célzó kísérleti programokra, melyeket a személyes látogatás során is említettek.<sup>7</sup>

Az *NRSZH megszűnésével összefüggésben* nem tapasztaltak jelentős változást, véleményük szerint némi adminisztrációs többletten túl nem okoz(ott) fennakadást a megszűnése.

## **2.6. A Menhely Alapítvány Diszpécserszolgálatának adatai**

A megkeresésemre küldött válaszában a Menhely Alapítvány (a továbbiakban: MA) a fentiekkel részben egybehangzó tájékoztatást nyújtott a téli krízisidőszak ellátásával kapcsolatban.

A téli krízis ellátás a korábbi évekhez hasonlóan a 2016/2017-es télen is több különböző szolgáltatáson keresztül valósult meg, melyekhez különböző források biztosítottak támogatást.

- a) *„Időszakos férőhelyek”* – Időszakos férőhelyeket a vonatkozó jogszabályban meghatározott téli krízisidőszakban (november 1-től, április 30-ig) azok a szolgáltatók (jellemzően átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények, éjjeli menedékhelyek, átmeneti szállók, illetve nappali melegedők) működtethettek, akik erre külön működési engedélyt kaptak. Finanszírozásuk az állami „központi” rendszerből történt. Ezek a plusz férőhelyek nyújtotta szolgáltatások éjjeli menedékhelyek, átmeneti szállók és nappali melegedők többlet-kapacitásának bevonását tették lehetővé a működési engedélyben szereplő férőhely-számon felül.
- b) Az étkeztetési programokhoz, lábadozó férőhelyek működtetéséhez, és az utcai gondozó szolgálatok *téli kiegészítő finanszírozásához*, valamint a krízisautók működéséhez a Hajléktalanokért Közalapítvány biztosított pályázati forrást. Ugyanakkor Budapesten a krízisautó és az annak munkáját segítő, kiegészítő speciális utcai szolgálatok működtetését a Főváros biztosította a Menhely Alapítvánnyal és a Máltai Szeretetszolgálattal együttműködve.
- c) A Fővárosban *a Fővárosi Önkormányzat igen komoly szerepet vállalt* a hajléktalan-ellátás területén, mivel a saját intézményhálózatának működtetésén túl, évi 270 millió Ft támogatást nyújt a hajléktalanellátó szervezeteknek.

Összességében a téli krízisprogramok működtetéséhez szükséges források a régiók többségében, így a fővárosban is időben eljutottak a szervezetekhez.

---

<sup>7</sup> Lásd e jelentés 3-4. oldalán

A pályázati felhívást sikerült időben közzé tenni, a pályázatokat nyár közepéig benyújtották a szervezetek, a szerződés kötések ősszel megtörténtek, az elnyert támogatásokat november, december hónapokban átutalta a lebonyolító Hajléktalanokért Közalapítvány.

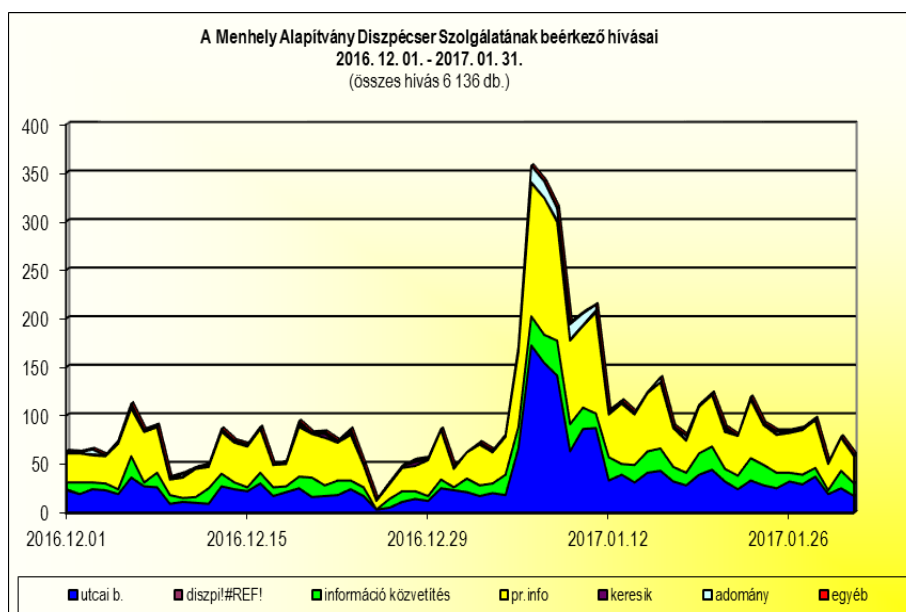
Budapesten az alapvető krízisszolgálatok működését közvetlenül a Fővárosi Önkormányzat biztosította, így a krízisautók, speciális utcai gondozó szolgálatok forrásai a korábbi évekhez hasonlóan rendelkezésre álltak, így pénzügyi akadályok az idén a téli krízisprogramok lebonyolítását nem nehezítették.

A MA Diszpécser Szolgálata a 2017. január 5-től kezdődő és 2017. január 16-ig tartó kritikusan hideg tizenegy napos időszakban összesen 2418 hívást fogadott, ezen belül 956 utcai bejelentéssel kapcsolatban intézkedtek a szociális szakemberek. A kritikus 11 napba két hétvége is esett, és ezen a négy napon komoly nehézségeket okozott, hogy a nappali melegedők egy része hétvégén nem működik, és ezekben a rendkívül hideg napokban sem reagált a rendkívüli időjárás helyzetre. Hasonló volt a helyzet az utcai gondozó szolgálatok esetében is, a 17, egyébként hétvégén nem működő szolgálatból mindössze két szervezet 3 szolgálata jelezte, hogy a hideg miatt hétvégén is felkeresi a területén élő rászorulókat.

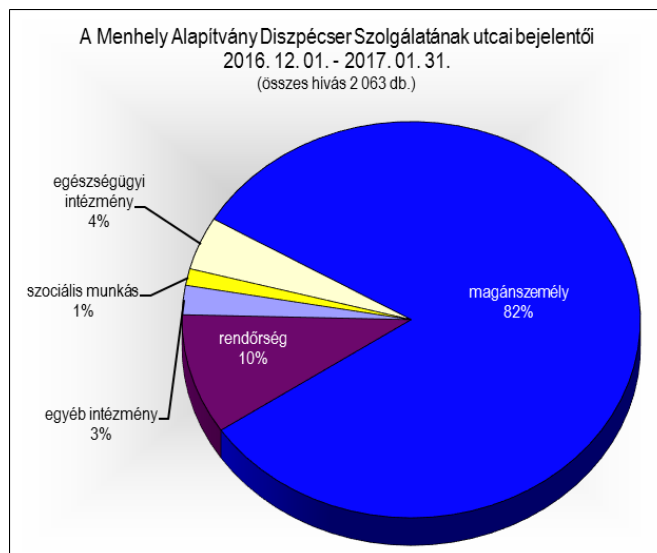
Problémát okozott, hogy a téli időszakban az 1/2000-es SzCSM rendelet<sup>8</sup> szabályozása szerint az összes utcai szolgálatnak kötelező egyszerre, 18 és 22 óra között működni, ebből következően az ezen kívüli időszakban nagyon kicsi a rendelkezésre álló utcai kapacitás, ebben az időszakban pedig sok területen indokolatlanul nagy, tehát egy rugalmatlan rendszerrel kellett – volna – egy elég komoly krízishelyzetet kezelni.

Összességében is elmondható, hogy az ellátórendszer egy része rugalmatlanul reagált a kialakult helyzetre, a 44 nappali melegedőből 2 hosszabbította meg a hideg miatt az alap (jellemzően 6 órás) nyitva tartását, egy éjjeli menedékhely nappal is nyitva maradt, és ugyancsak egy olyan melegedő volt, ami éjszakára is megnyitott.

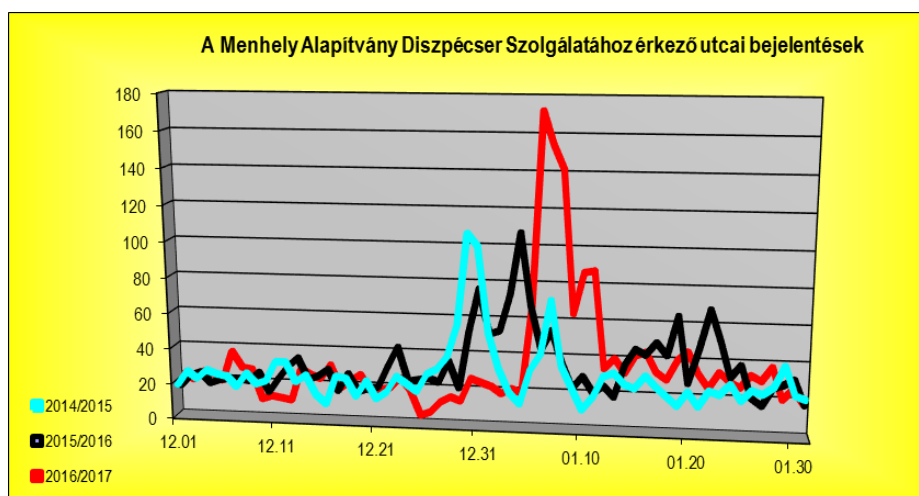
A MA ugyanakkor pozitívumként értékelte, hogy a (közösségi) média illetve a közvélemény gyorsan és nagy érzékenységgel reagált a rendkívüli hidegre. Sokan figyeltek az otthontalan emberekre, próbáltak különböző eszközökkel (tea, takaró, „kabát projekt”, fűtött helyiségekbe való beengedés, információ közvetítés, illetve a rászorulókat ellátó intézményekbe történő eljutása stb.) segíteni. A regionális diszpécser szolgálatok telefonszáma sok emberhez eljutott, így jelzés érkezhett a látható helyeken tartózkodó fedél nélküliekről.



<sup>8</sup> A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCSM rendelet



A MA Diszpécserszolgálat a kritikus téli napokban - 2017. január 6. és 2017. január 15. között minden éjszaka, illetve január 8-án nappal is - a normál üzemmódban működő krízisautóval párhuzamosan egy második autót is működtetett két szociális munkással. A legkritikusabb napokon, illetve nappali órákban, amikor az utcai gondozó szolgálatok az 1/2000-es SzCsM rendelet szabályozása miatt jellemzően nem működtek, még ez a kapacitás is kevésnek bizonyult. Így az utcai szociális munka végzéséhez nélkülözhetetlennek bizonyult a Magyar Evangéliumi Testvérközösség segítsége, akik január 9-étől beállítottak egy napi 24 órában működő kisegítő autót, ami a közép-magyarországi régió egész területére riasztható volt.



A MA a részemre megküldött tájékoztatásban rendkívül fontosnak minősítette a Fővárosi Önkormányzat és a központi költségvetés forrásaiból juttatott támogatást.

A Fővárosi Önkormányzat által a MA számára a pesti oldal ellátására biztosított forrás 2016. április 1. – 2016. december 31-ig terjedő időszakra 136,6 millió forint volt. A támogatásból működtették a krízisautót és a speciális utcai gondozó szolgálatokat, valamint a regionális diszpécser szolgálatot, és ebből a keretből valósították meg az első befogadó szálláshelyek kiegészítő finanszírozását a fővárosi társintézményekkel együttműködésben. A támogatás felhasználásával a MA és a MMSz által létrehozott konzorcium a közterületen élő hajléktalan emberek számára első befogadó férőhelyeket működtet, valamint a szállásnyújtó szervezetekkel szerződést köt e férőhelyek biztosítására. E program keretében a konzorciumhoz csatlakozó fővárosi szállásnyújtó szervezetek olyan férőhelyeket biztosítanak a közterületen élő hajléktalan emberek számára, melyek elősegítik, hogy a közterület helyett inkább e szállásokat használják.

Erre a feladatra a MA a fővárosi támogatásból, 2016. április 01. – 2017. március 31. közötti időszakra 88 millió forint tervezett forrást biztosít. A támogatás segítségével évente legalább 600 ember elhelyezése biztosítható olyan férőhelyeken, melyek kifejezetten az utcai életmód felszámolását célozzák. A Fővárosi Hajléktalanügyi Konzorcium keretében a MA (a fenti forrásból) közvetlenül működteti az ún. „Bónos rendszert”, melynek keretében 2016/2017 telén 35 pár, 20 egyedülálló férfi és 10 egyedülálló nő, összesen 100 fő számára biztosítanak munkásszállókon férőhelyet. Ennek a programnak a tervezett éves költsége 21 millió Ft.

<b>A Fővárosi Önkormányzat és a Menhely Alapítvány szerződése alapján</b>			
<b>2016. április 1. és 2017. március 31. között finanszírozott első befogadó férőhelyek</b>			
<b>Szervezet</b>	<b>Ajánlott elhelyezési létszám (fő)</b>	<b>Ajánlott vendégéjszakák száma (db)</b>	<b>Ajánlott szerződéses összeg (Ft)</b>
Magyar Vöröskereszt	140	44 235	21 914 800
Hajléktalanokért Közalapítvány	148	32 690	30 217 500
Baptista Szeretetszolgálat	37	13 245	4 554 500
Twist Olivér Alapítvány	13	4745	2 600 000
Rés Szociális és Kulturális Alapítvány	19	6 935	4 690 000
Hajlék Nélküliek Jövőjéért Alapítvány	18	6570	6 947 000
Menedékház Alapítvány	38	13 870	7 204 000
Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei	73	16 970	9 982 800
<b>Mindösszesen:</b>	<b>486</b>	<b>139 260</b>	<b>88 110 600</b>

A közterületen élők elhelyezése érdekében 2016.-2017. évben is folytatódik a „Közterület Helyett Emberibb Körülmények” program, mely a személyre szabott, egyedi elhelyezések költségeit és a kapcsolódó szociális segítő tevékenységeket finanszírozza. A korábbi évektől eltérően jóval kevesebb pályázat érkezett a Menhely Alapítványhoz, melyet részben annak tudnak be, hogy az önálló lakhatási lehetőségek egyre komolyabb anyagi ráfordításokat igényelnek, melyek megoldhatatlanok a hajléktalan emberek számára.

<b>Fővárosi támogatással működő krízisautók, speciális utcai gondozó szolgálatok 2016-2017.</b>		
<b>Szervezet</b>	<b>Szolgáltatás típusa</b>	<b>Szerződött összeg (Ft)</b>
Menhely Alapítvány	Krízisautó	12 537 000
Baptista Szeretetszolgálat Egyházi Jogi Személy	Krízisautó	4 905 000
Menhely Alapítvány	Speciális utcai szolgálat	2 902 500
Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei	Speciális utcai szolgálat	2 016 000
Magyar Vöröskereszt	Speciális utcai szolgálat	1 566 000
Keresztény Advent Közösség	Speciális utcai szolgálat	1 174 000
<b>Összesen</b>		<b>25 101 100</b>

A MA téli krízisidőszakban működtetett kiegészítő programjainak megvalósításához összesen 6,1 millió Forinttámogatást nyert a HKA 2016-17 évi pályázati kiírásán. A támogatásból lábadozó férőhelyeket működtettek a Vajdahunyad utcai éjjeli menedékhelyen, ahol napi háromszori étkezést, és ápolónői felügyeletet biztosítanak.

Az utcai gondozó szolgálat és a Krízisautó számára a téli időszakban különösen fontos tárgyi eszközöket, termoszt, takarókat, ruhát, cipőket, élelmiszert, kórházi elhelyezéshez szükséges pizsamát, tisztálkodó szereket is a fenti keretösszegeből szerezték be, továbbá a HKA által bonyolított RSZTOP étkeztetési program keretében a Vajda 3 Éjjeli Menedékhelyen<sup>9</sup> naponta 52 embernek tudnak meleg ételt biztosítani.

A MA végezetül a téli krízisidőszak szakmai tapasztalatait is összegezte. Álláspontjuk szerint az ellátórendszer működését segítő eljárásmodokat, protokollokat alapvetően két nagy csoportra bonthatjuk: egyrészt a belső, az ellátórendszer szereplői közötti megállapodásokra, másrészt a külső, nem szakmai szervezetekkel kialakított együttműködésekre.

Az első csoport esetében az elmúlt évtizedekben jól kialakultak azok a működési mechanizmusok, kommunikációs csatornák, amik a szolgáltatások zavartalan működtetéséhez szükségesek. Példaként említhetjük 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.

Ebben a csoportban azonban *kivételt képez az Egészségügyi Centrumokkal való együttműködés, mivel az egészségügyi háttérszolgáltatást nyújtó centrumok alapfeladatai, az utcai munkával való kapcsolódási pontjaik nincsenek egyértelműen tisztázva, velük nem sikerült együttműködést kialakítani. Ez azért tekinthető mielőbbi megoldásra váró problémának, mert nagyon nehéz az ápolásra, gondozásra szoruló fedél nélküli emberek elhelyezése a fővárosban, és jellemzővé vált, hogy valamely lábadozó intézmény helyett az ellátásukra nem alkalmas éjjeli menedékhelyre, majd onnan ismét az utcára kerülnek.*

Arra a kérdésre, hogy *miként tompíthatóak a szolgáltatások igénybevételének lehetőségét kitartóan elutasító emberek közterületi jelenlétének minden szempontból hátrányos következményei*, az államtitkársággal megegyező álláspontot fogalmazott meg a MA. *A helyzet megoldásának kulcsa a széles körű társadalmi összefogás és a fenntartható rendszerű működés, amely a kialakult gócpontokon megszüntetheti az életvitelszerű jelenlétet. A társadalmi összefogás a különböző társadalmi szereplők érdemi együttműködését jelenti, az önkormányzatoktól, a rendészeti szerveken keresztül, a szociális és egészségügyi ellátórendszer szereplőin át, az érintett hajléktalan emberekig.*

A legnagyobb problémát álláspontjuk szerint 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, 1-2 napon belül visszakérülnek 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.*

A fenti probléma enyhítése céljából *2016-ban modell-kísérlet* jelleggel a MA és a HKA együttműködésében – a Fővárosi Hajléktalanügyi Konzorcium keretében, és annak forrását felhasználva – egy speciális szálló működtetését kezdték meg, mely kifejezetten azon hajléktalan emberek elhelyezését célozza, akik sem egészségügyi, sem szociális intézményben nem helyezhetők el<sup>10</sup>. *A szálló működéséről, és az eredményekről várhatóan 2017 áprilisában lesznek tapasztalatai az üzemeltetőknek.*

Hasonló célból 2016. december 15-e valamint 2017. február 28-a között a Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei (BMSZKI), és az Országos Mentőszolgálat (OMSZ) megállapodást kötött arról, hogy egy, csak a hajléktalan emberek számára működtetett mentőautót állítanak üzembe, melyet a Menhely Alapítvány Diszpécser Szolgálat koordinál. Az együttműködés tapasztalatairól a további együttműködési lehetőségekről a negyedév végén fognak tárgyalni a felek.

<sup>9</sup> A Menhely Alapítvány által üzemeltetett ellátó-hely (1082 Budapest, Vajdahunyad utca 3.)

<sup>10</sup> Lásd e jelentés 8. oldalán



Végezetül a Menhely Alapítvány arról tájékoztatott, hogy a Máltai Szeretetszolgálattal közösen levélben fordult a 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 elhelyezési lehetőségeiről, akik elhelyezésére jelenleg nincs lehetőség. A jelenlegi ellátó rendszer ugyanis nem képes tartósan befogadni, sem pszichiátriai beteg, sem fogyatékossgal élő hajléktalan embereket, hiszen mind infrastrukturális szempontból, mind szakemberek tekintetében komoly hiányosságokkal küzd.

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

### **II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlés biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket. 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 alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói 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 alkotmánybírói gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná.

Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói 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.

**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 alkotmánybírói 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 alkotmánybírói 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 méltóságához 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 érveléssel 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, közérkölcsmegsértés, 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 legitím, 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 eszköze, mivel az érintettek azért kerültek ebbe a helyzetbe, mert jövedelem hiányában lakhatásukat nem tudják megoldani, így a bírság megfizetésére sem képesek.*

Nem hagyható ugyanakkor figyelmen kívül, hogy az Alaptörvény – a Negyedik Módosítás által beiktatott – XXII. cikk (3) bekezdése, mint kivételt megállapító rendelkezés értelmében törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.

Mindez a módosítást megelőző alkotmánybíróági gyakorlathoz – így különösen az idézett alkotmánybíróági határozat megállapításaihoz – képest álláspontom szerint annyi változást jelent az alkotmányos rendszerben, hogy önmagában, fogalmilag 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<sup>11</sup> 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. A tiltott zónák kijelölése azonban kizárólag a törvényben meghatározott *alkotmányos értékekhez, célokhoz kötötten*, azaz a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében történhet: nem jelölhető ki tiltott zóna olyan helyeken, ahol azt a fenti alkotmányos értékek nem indokolják. Az önkormányzatnak minden egyes közterület esetében *kötelezően vizsgálnia kell*, hogy a tiltott zónává minősítés az adott értékek védelmében szükséges-e, ellenkező esetben nem tudja megállapítani, hogy a rendeletalkotás feltételei fennállnak-e. Az Alaptörvény által adott felhatalmazás tehát ebben a szűk körben, az alapvető jogok érvényesülésére tekintettel értelmezhető.

3. 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 Alkotmánybíróaságon belül is vita tárgyát képezték. E vita lényege az volt, hogy jogok-e, vagy csupán államcélként nyertek megfogalmazást. Az alkotmánybíróági gyakorlatban végül az utóbbi álláspont vált uralkodóvá, azaz, hogy az Alkotmány szociális jogokról szóló szabályai az állam részére csupán iránymutatást tartalmaztak, az Alkotmányból annak ellenére nem fakad jogosultság, hogy ilyenként 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 alkotmánybíróági gyakorlathoz igazította a szabályokat.

Lényeges felhívni a figyelmet a fentiekkel összefüggésben arra, 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 azszal is segítik, hogy töreksszenek valamennyi hajlék nélküli élő személy számára szállást biztosítani*. Az új, tételesen előírt, alkotmányi szintű állami kötelezettségvállalásból pedig – összhangban a korábbi alkotmánybíróági gyakorlattal – egy *fokozott* szerepvállalás vezethető le a hajléktalan személyek védelmével és ellátásával kapcsolatban.

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróaság 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 Alkotmánybíróaság 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 Alkotmánybíróaság elvi érrel mondta ki, hogy a szociális biztonsághoz való jog *a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állam általi biztosítását állapítja meg*.

<sup>11</sup> A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény

A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. A határozat indokolásában kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkrétta vált: „a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni”.<sup>12</sup> Az Alkotmánybíróság szerint a szociális ellátásnak az a feladata, hogy mindazoknak a rászorulóknak, akik nehéz anyagi, egzisztenciális helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer (így különösen a társadalombiztosítás rendszere) révén nem képesek a *létfenntartásukat biztosító jövedelemre* szert tenni, állami segítséget nyújtson. A szociális ellátás tehát funkcióját tekintve *kisegítő, kiegészítő jellegű*. Mindaddig, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy legfeljebb indokolt esetben és kiegészítő jelleggel kap. A közösség által biztosított támogatás ott lép be, ahol az *ön gondoskodás lehetősége már nem áll fenn*.

Az Alkotmánybíróság a 37/2011. (V. 10.) AB határozatban 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. Másrésztől 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*.

A Testület szerint a „megélhetési minimumhoz való jog” az élethez és emberi méltósághoz való jogból következik, azonban az állam által korlátozható, így a rászorultságon túlmutató feltételek teljesüléséhez köthető. Az államnak ugyanakkor tartózkodnia kell olyan intézkedések törvénybe foglalásától, amelyek alkalmazása súlyosan veszélyezteti a magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését.

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

<sup>12</sup> Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

A szélsőségesen rászoruló emberekről való „gondoskodási” kötelezettség 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 alapvetően eltérő 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 élők részéről.* A hajléktalanná válást kiváltó társadalmi, gazdasági folyamatok, a munkanélküliség, az elszegényedés, illetve az egyéni sorstragédiák miatti utcára kerülés miatt az utóbbi időszakban a krízis-ellátásra szorulóak száma jelentősen növekedett, ráadásul – valódi kivezető utak hiányában – folyamatosan újratermelődik.

A hajléktalanságnak ugyanakkor csak a legszembetűnőbb szegmense a közterületen való lét, a „funkcionális hajléktalanság”, a mélyszegénység, az emberhez méltatlan élet- és lakáskörülmények a magyar társadalomnak még jelentősebb részét érintik vagy veszélyeztetik. Az e veszéllyel közvetlenül nem érintett polgárok, illetve az állam reakciója a hajléktalanság jelenségére változatos: egyik irány a szigorodó társadalmi együttélési szabályok betartásának számonkérése, ezek nyomán szankciók alkalmazása: a hajléktalan személyek a közterület egészéről vagy annak egyes részeiről való eltávolítása, a „többségi társadalom” előli eltüntetése, a „tünet” kezelése. A másik irány a hajléktalan-ellátás rendszerének fejlesztése, a szakmai-civil szervezetekkel való együttműködés keresése, a hozzáférhetőség növelése, ezzel összhangban a hajléktalan létből való kitörés lehetőségének biztosítása. Magyarországon – eltérő intenzitással – mindkét irány megfigyelhető (volt).

### III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A tavalyi és tavalyelőtti téli időszak fővárosi hajléktalan-ellátását érintő *vizsgálatok egybehangzó 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 veszélyeztetik.

*Továbbra is fontos kiemelni, hogy az utcai hajléktalanság léthelyzetébe kényszerülő rászorultsága és kiszolgáltatottsága minden egyéb körülménytől függetlenül olyan magas fokú, hogy az életük konkrét veszélyeztetettségének megelőzésére való törekvés, az ebből adódó (állami) kötelezettségvállalás mértéke nem csökkenthető.*

*Vizsgálatom során örömmel tapasztaltam, hogy mindezek a tények kormányzati és fővárosi önkormányzati szinten is megfogalmazódnak, elkötelezett hangvételű programban és konstruktív együttműködésekben körvonalazódnak.*

2. 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, másrészt a *pszichiátriai, addiktológiai gondozásra, tartósan egészségügyi kezelésre szoruló, illetve fogyatékossgal élő hajléktalanok kielégítő (egészségügyi) ellátási feltételeinek megteremtése.* Ehhez kapcsolódó komoly probléma a bármely szempontból speciális igényű (pl. mozgáskorlátozott, beteg) emberek elhelyezésének (szinte) megoldatlansága, a lábadozó, mint deklarált intézmény-típus hiánya, az egészségügyi és szociális ellátási kompetenciák, felelősségi körök rendezetlensége, vagy bizonyos esetekben a módszertan, a szakmai felügyelet és következetes (fenntartói) számonkérés hiányának problémaköre is.

3. Egy *harmadik*, különböző szempontból, de valamennyi megkérdézt, illetve érintett szerv által említett *nehézség az ellátórendszer működtetési modelljének rugalmatlansága*. Az összegyűjtött tapasztalatok alapján ez *megjelenik egyfelől a hirtelen felmerülő, gyors intézkedést igénylő szükséghelyzetekre* (pl. szélsőségesen hideg időjárás akár néhány óra/nap alatt) történő *reakálás lassúságában, másfelől e szükséghelyzetek gyors és eredményes megoldását, veszélyhelyzetek elhárítását, csökkentését elősegítő rendkívüli intézkedésekre való hajlandóság, a többlet-vállalások, illetve teljesítések aránytalanságában* (az összes utcai szolgálatok egy kis töredéke végezte, végzi el az akut utcai szociális munka jelentős hányadát). Vizsgálatom tapasztalatai alapján nehézséget okoz például, hogy *az utcai gondozási szolgáltatás jogszabály szerint heti 5 napon működik, a hétfői működtetése csakis önkéntes alapon megoldható* (pl. január első hétvégéjének krízishelyzetére csak az ellátók többlet-vállalásai adtak megoldást). Ezzel összefüggésben említendő egy másik jogszabályi ellentmondás is: az 1/2000. rendelet<sup>13</sup> utcai szociális szolgáltatás nyújtásának kötelező időtartamára vonatkozó előírásainak módosítása ugyanis bizonytalan, ön-ellentmondó helyzetet teremtett, azzal, hogy az új előírás mellett a szabály szövegében hagyta a régit is. Meglátásom szerint *az ellátó-rendszer működésének rugalmatlanság* alapvetően az egyes ellátási kötelezettségekre vonatkozó *jogszabályi és finanszírozási háttér hiányosságaiból következő bizonytalanságra* (a meghatározhatatlan, összemosódó kompetencia-határookra, a rendszer rögzített kategóriáiba nem beilleszthető problémákra és szükségletekre) *vezethető vissza*.

Feloldásához pedig *továbbra is elengedhetetlen* – sőt, az ideai vizsgálatom tapasztalatai szerint -, *mindenképpen pontosításra, és tudatos(abb) koordinálásra szorul* az egyes, eltérő szolgáltatásokat, ellátástípusokat nyújtó, különböző okból és formában érintett szervezetek együttműködésének összehangolása, kommunikációjuk gördülékenyebbé és eredményesebbé tétele, valamint a krízis-időszaki hajléktalan-ellátás során felmerülő egyes (többlet)feladatok meghatározása, keretezése és garanciális elemeinek (felügyeleti, illetve finanszírozási háttérének) biztosítása.

Mindezekre tekintettel továbbra is szükségesnek tartom – a szakmapolitikai irányelvek és az ellátók, valamint az ellátottak valós igényeinek figyelembe vételével – annak felülvizsgálatát, hogy milyen változtatások, intézkedések szükségesek ahhoz, hogy az utcai szociális gondozás és az intézményi elhelyezés hatékonyan, arányos ellátói teherviselés mentén, és csak egyirányúan épüljön egymásra. *Mindebből következően megállapítom, hogy a jelentésben feltárt helyzet, a rendkívüli intézkedések láncolatának eredményes működtetéséhez szükséges ellentmondás-mentes előírások és 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.*

Ahhoz, hogy a jelenleg teljes körű költségvetési és jogszabályi háttér nélkül felvállalt rugalmas, *holisztikus szemléletű tevékenységüket* az intézmények továbbra is elláthassák, 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. 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 határozza meg az alkalmazhatóság szempontjából kifejezetten merev helyzetet teremtve. Mindezek alapján álláspontom szerint pontosabban kidolgozott, illetve részletezőbb kompetencia-meghatározásokkal kell megteremtteni az összhangot a komplex problémákkal (kumulálódó betegségekkel, halmozott hátrányokkal) jelentkező ügyfélkör speciális igényei és az elfogadható szakmai színvonalú ellátás biztosításának szükségessége között.

<sup>13</sup> A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet

Ehhez kapcsolódva megjegyzendő, hogy az ideai vizsgálat, adatgyűjtés során ugyan kisebb hangsúlyt kapott, álláspontom szerint *továbbra sem lehet eltekinteni a KENYSZI TEVADMIN rendszer jogszabályi környezetének áttekintésétől, folyamatos felülvizsgálatától* és a szükségesnek mutató, ám megfontolt, körültekintő módosításaitól.<sup>14</sup>

*Mindezekből következően megállapítom, hogy az egyes ellátás-típusok működtetésének jogszabályi és finanszírozási környezetében tapasztalható hiányosságok, bizonytalanságok (pl. a pszichiátriai, addiktológiai ellátás tekintetében) továbbra is az emberi méltósághoz való joggal, a szociális biztonsághoz való joggal és a jogbiztonság követelményével összefüggő alapjogi visszásságot idéznek elő és tartanak fenn.*

Ezzel összefüggésben pedig rá kell mutatnom, 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 vezethet, ami a figyelemre méltóan eredményes krízisidőszaki megoldások ellenére is súlyos problémákat, egyre nehezebben megoldható helyzetet eredményez.

### **Intézkedéseim**

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

A vizsgálatom által feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy a jelentésben tett megállapítások alapján*

- a) fontolja meg és szükség esetén újabb módosítás kezdeményezésével az ésszerű alkalmazhatóság érdekében orvosolja az utcai szociális szolgáltatás nyújtásának kötelező időtartamára vonatkozó előírások legutóbbi módosítása<sup>15</sup> eredményeként kialakult jogbizonytalanságot;*
- b) fontolja meg a hajléktalan-ellátás intézményrendszerének egyes feladattípusaira, az egyes szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó kompetenciák kereteire és feltételek biztosítására vonatkozó előírások felülvizsgálatának, a speciális igényekhez jobban alkalmazkodó esetleges módosításának szükségességét;*
- 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, különös figyelemmel az életkoruk és rossz egészségi állapotuk miatt fokozott gondozási szükséglettel együtt élő hajléktalan személyek növekvő számára.*

Budapest, 2017. május

Székely László sk.

<sup>14</sup> Lásd erről bővebben az AJB-240/2016. ügyszámon kiadott jelentést

<sup>15</sup> Lásd a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet 104. § (5) és (7) bekezdések ellentmondásossága