



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-810/2023. számú ügyben
*az energiaválságra és a speciális igényekre figyelemmel a hajléktalan-
ellátásban alkalmazott intézkedésekkel összefüggésben*

Előadó:
dr. Borza Beáta

Érintett szervek: Belügyminisztérium
Budapest Főváros Önkormányzata

2023.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-810/2023. számú ügyben**

I. Az eljárás megindulása

Amint az elmúlt években valamennyi, a témában született ombudsmani jelentés rögzítette az ún. krízisidőszak (a november 1. – március 31. közötti időszak megnevezése a hajléktalan-ellátásban) kiemelt fontosságú a hajléktalan-ellátórendszer intézményei, ezek munkatársai, valamint a tevékenységüket monitorozó szervezetek számára. Az erre az időszakra fókuszáló – 2012 óta minden évben lefolytatott – ombudsmani vizsgálatok az ellátórendszer számára aktuális problémák feltérképezésével, a jó gyakorlatok bemutatásával és a hatékonyabb rendszerszintű működést elősegítő javaslatok megfogalmazásával zárultak.

Az ombudsmani vizsgálatok első átfogó eredménye a 2011-ben kiadott – nem krízis időszaki – jelentés, amely az aluljárók rendjével¹ kapcsolatosan tárt fel problémákat. Ezt követően minden évben eltérő tematikus fókusszal vizsgáltuk a hajléktalan emberek ellátásának körülményeit, elsősorban a fővárosban, de egy-egy intézmény keretében vidéken is. A 2012-ben az ún. *túlélő pontok megszüntetését*, új szálláshelyek megnyitását, a férőhelyszámok növelését állapította meg a jelentés, 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 és az egyes ellátás-típusok működtetésének *jogszabályi és finanszírozási* környezetében tapasztalható, korábban is jelzett bizonytalanságokra hívta fel a figyelmet. 2015-ben 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 meghatározásának szükségességét hangsúlyozta az ombudsmani jelentés. 2016 telén a *speciális ellátási szükségletű* hajléktalan emberek megfelelő ellátására alkalmas eszközök, intézmény- és szolgáltatástípusok, valamint ezek jogszabályi és finanszírozási hátterének hiányosságaira mutatott rá a jelentés. A 2017., 2018., 2019. és 2020. évi jelentés egyaránt azt hangsúlyozta, hogy továbbra is – sőt, egyre nagyobb – szükség van a fedél nélkül élő emberek speciális szükségleteihez igazodó, az igényekre rugalmasan reagáló, *komplex ellátást nyújtó szociális és egészségügyi centrumok* létesítésére, és az egyéni igényekhez szabott *szociális munka fejlesztésére*.²

A 2021-es téli vizsgálat során a COVID-19 járvány második hulláma csaknem egybeesett a hajléktalanellátás téli, kiemelt munkavégzéssel és ügyfélforgalommal járó krízisidőszakával.³ A 2022-es áttekintés ugyancsak a járvány következményeire kiterjedően monitorozta az ellátórendszer működését⁴.

A **2023. év** sok szempontból jelentett kihívást a hajléktalan ellátást biztosító állami és a működést segítő egyházi és civil szervezeteknek. A 2022. év második felétől, az idei évben pedig folyamatosan **az energiaválság, illetve a háborús helyzet miatt kialakult árváltozások** minden szervezet számára jelentős mértékű alkalmazkodást igényeltek.

¹ AJB-6724/2010. számú jelentés

² Lásd az AJB-367/2011., az AJB-1834/2012., az AJB-646/2013., az AJB-518/2014., az AJB-285/2015. az AJB-240/2016., az AJB-811/2017., az AJB-809/2018., az AJB-295/2019., az AJB-129/2020. számú jelentéseket.

³ Lásd az AJB-170/2021. számú jelentés.

⁴ Lásd az AJB-430/2022. számú jelentés.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdés d) pontja értelmében az alapvető jogok biztosja – különösen hivatalból indított vizsgálatok lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok, így a hajléktalan személyek jogainak védelmére. Mindezekre tekintettel, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján, a korábbi évekhez hasonlóan **2023-ban is hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam a 2022-23. évi téli krízisidőszakban a hajléktalan ellátás helyzetéről.**

II. Az érintett alkotmányos jogok és elvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*);
- az élethez és az emberi méltósághoz való jog, az állam objektív életvédelmi kötelezettsége (Alaptörvény II. cikk: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”*);
- a szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: *„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”*);
- a testi és lelki egészséghez való jog (Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdés: *„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”*);
- az emberhez méltó lakhatás biztosításával kapcsolatos állami kötelezettség (Alaptörvény XXII. cikk (1) és (2) bekezdés: *„Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélküli élő személy számára szállást biztosítani.”*).

III. Alkalmazott jogszabályok

- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.);
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.);
- A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi igénybevevői nyilvántartásról és az országos jelentési rendszerről szóló 415/2015. (XII. 23.) Korm. rendelet;
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (a továbbiakban: SzCsM r.)

IV. A megállapított tényállás

1. Előzmények

Az elmúlt években a hajléktalan-ellátórendszer gyorsan reagált a megváltozott intézményi feladatokra, így a Covid-járvány, az ukrajnai háború miatt szükséges struktúraváltozás okán az ellátások igénybevételéhez *valamennyi szervezet részletes eljárásrendet dolgozott ki és léptetett életbe*, amelyek elsődleges célja a koronavírus terjedésének *lassítása*, a rossz egészségi állapotuk miatt fokozott gondoskodásra szoruló ügyfelek életének *védelme*, a fertőzések *megelőzése* volt, illetve a rendelkezésre álló befogadó helyek átrendezése a menekülő családok számára.

A szociális ellátórendszer számára mindenkor, de az elmúlt időszakban a rossz egészségi állapotuk, krónikus betegségük vagy idős koruk miatt speciális elhelyezési szükségletekkel rendelkező ügyfelek ellátása nagy körültekintést igényel. Ugyancsak ellátás-szervezési kérdések elé állította és állítja a szakembereket azoknak a hajléktalan személyeknek az ellátása, akik magas ápolási szükséglettel járó, hosszú kórházi tartózkodást megkövetelő egészségügyi beavatkozás után vagy krónikus alapbetegségekkel váltak valamely hajléktalan-ellátó intézmény ügyfelévé, adott esetben speciális gyógyászati segédeszköz igény mellett (pl. kerekesszék, szonda, katéter, oxigénpalack).

Mint ismert a Budapesti Módszertani és Szociális Központ Intézményei (a továbbiakban: BMSZKI), a Menhely Alapítvány és a Főpolgármesteri Hivatal 2020. március 22-én közös összefoglaló anyagot tett közzé a koronavírus elleni védekezéssel kapcsolatos hajléktalan-ellátási feladatokról. A protokoll alapján a fővárosi hajléktalan-egészségügyi centrumok koordinációjával egy olyan együttműködés megteremtésére törekedtek, amely biztosítja, hogy minden hajléktalan személy orvosi vizsgálatához, illetve az állapotának megfelelő szakellátáshoz juthasson. A járvány teljes időszaka alatt rendszeres kapcsolat és kétoldalú kommunikáció alakult ki az érintett szervezetekkel, intézményekkel, melynek eredményeképpen a 2022. évi, a hajléktalan személyek téli ellátásának és egyéb programtámogatásának finanszírozását biztosító, a Hajléktalanokért Közalapítvány által kiírt pályázat programelemei és prioritásai figyelembe veszik a járványügyi veszélyhelyzetből fakadó nehézségek megoldására irányuló mechanizmusok megvalósítását.

A 2022. év második felében, illetve a 2023. év jelenlegi időszakában az *energiaválság, illetve a jelentős árváltozások következményeként jelentkező depriváció* minden szervezet számára ismételten jelentős mértékű alkalmazkodást igényelt. A jelen időszakra jellemző jelentős áremelkedések, a hajléktalan emberek megküzdési stratégiája – az utcán vagy a lakhatási szegénységben élő családok, és/vagy idősek, egyedül álló személyek növekvő jelenléte – miatt továbbra is fokozott szakmai elvárásoknak kell megfelelnie a hajléktalan-ellátórendszernek a speciális szükségletű ellátottak számának növekedése mellett, ezért kifejezetten ezen okok miatt indokolt a hajléktalan személyek szükségleteivel kapcsolatos *szociális intézkedéseket, és az intézmények működését feltáró* alapjogi monitor folytatása. A kialakult helyzetben folyamatosan szükség van a hazai szociális és egészségügyi rendszer gyors reagálására, az eddig soha nem tapasztalt eltérő igényű és sokaságú rászoruló ember számára alkalmas segítő mechanizmusok felállítására.

Mindezeket szem előtt tartva, valamint az energiaválság kérdésének megoldását célzó intézkedések összetettségére figyelemmel vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében ezúttal is tájékoztatást kértem a Belügyminisztérium gondoskodáspolitikáért felelős államtitkárától, valamint Budapest Főváros főpolgármesterétől is, továbbá a legjelentősebb

fővárosi hajléktalan-ellátó szervezetek, így a Magyar Máltai Szeretetszolgálat (a továbbiakban: MMSz), a Menhely Alapítvány vezetőitől. Ugyancsak tájékoztatást kértem a vidéki helyzet átlátása érdekében néhány kiemelt régióban dolgozó ellátó szervezettől, így megkerestem a Békéscsabai Családsegítő és Gyermekjóléti Központ, a pécsi Tamasz Alapítvány, a győri Hajléktalanokat Segítő Szolgálat és a Vörös Kereszt kaposvári Nyitott Kapu Gondozási Központja vezetőjét is.

A jelentésem terjedelmi korlátozottsága miatt a beérkezett válaszokat összefoglalóan rögzítettem kiemelve az esetleges eltéréseket.

2. A megkeresett intézmények, illetve szervek válaszai

A hajléktalan személyek által igénybevehető szociális ellátások, valamint a vizsgálat fókuszát jelentő, a működtetést jelentősen befolyásoló költségemelkedés kompenzálását is jelentő szociális ágazati védekezési lehetőségek teljes körű feltérképezése érdekében **az alábbi kérdésekről kértem tájékoztatást az érintett szervezetektől:**

- A 2022/2023-as téli krízisidőszakban a település elegendő forrásokból tud-e gazdálkodni a hajléktalan ellátás tekintetében? Vannak-e kifejezetten az energiaválság miatt (pl. a munkarend átszervezéséből adódó többletfinanszírozási igények) a *költségvetésbe beépített új forráselemek?*
- A település szociális intézményeiben született-e döntés a jelentős árváltozásokra tekintettel alkalmazott *egyedi intézkedésekről, belső eljárásrendről*, illetve rendelkeznek-e ezekkel kapcsolatos tapasztalatokkal?
- Ezzel összefüggésben tájékoztatást kértem arról, hogy a rendkívüli energia, illetve élelmiszer áremelkedés okán milyen egyedi intézkedésekkel, belső eljárásrenddel gondoskodtak a rászoruló személyek alapvető igényeinek kielégítéséről, különösen az intézmények bemeneti protokollja tekintetében, figyelemmel arra, hogy *megjelentek a lakhatási szegénységben élő családok a nappali ellátás szolgáltatás ügyfeleiként.*
- Végül tájékoztatást kértem arról is, hogy az egészségügyi, vagy szakápolási többletfeladatokat is ellátó intézmények – különösen háziorvosi szolgálat, a lábadozó, vagy az ápolási tevékenységet ellátó intézményi részleg és hajléktalanotthon – milyen eljárásrend szerint biztosítják az általuk ellátott *személyek egyénre szabott gondozását, különös figyelemmel az aktuális rezsi/energia válságra.*

A **szakárca államtitkárától** idén is három kiemelt kérdés tekintetében vártam választ, így a *költségvetési források változásairól, a speciális szükségletű ügyfelek* (pl. mozgáskorlátozott, szenvedélybeteg, pszichiátriai beteg), és *az idős, rossz egészségi állapotú ügyfelek gondozási körülményeiről, illetve a rendkívüli energia és élelmiszer áremelkedés okán milyen intézkedésekkel gondoskodtak a rászoruló személyek alapvető igényeinek kielégítéséről, különösen az intézmények bemeneti protokollja tekintetében, figyelemmel arra, hogy megjelentek a lakhatási szegénységben élő családok a nappali ellátás szolgáltatás ügyfeleiként.*

A főváros vonatkozásában a **főpolgármestert** a fentebb írt kérdéseken túl a főváros és kerületeinek helyzete és a hajléktalan emberek számának eltérő jellege miatti speciális intézkedések vonatkozásában is kérdeztem.

A tematizált kérdések mellett a vizsgálat során általános tájékoztatást is kértem az **érintett szervezetektől** az intézmények működésével kapcsolatos szakmai nehézségekről, valamint a jó gyakorlatokról is. Figyelemmel arra, hogy a válaszokat nemcsak a konkrét kérdések, hanem az

egyéb intézkedések, folyamatban lévő projektek mentén fogalmazták meg az egyes szervezetek, így mindezeket összefoglalva tettem a jelentés részévé.

2.1. A gondoskodáspolitikáért felelős államtitkár válasza

A hajléktalan ellátásra fordított állami támogatás 2022-re érdemi növekedésen ment keresztül, mely mintegy 6,5 Mrd Ft többletet jelent. Ez több mint 85%-os finanszírozási bővülést jelent 12 év viszonylatában, vagyis az ellátórendszer finanszírozása közel megduplázódott. Magyarország Kormánya országosan **több mint 14 Mrd Ft-ot biztosított** a hajléktalan ellátórendszer működéséhez 2022-ben – mely forrás a jövőben is rendelkezésre áll – az alábbiak szerint:

| Finanszírozás 2022. évben (országos) | |
|---|---|
| Szolgáltatás megnevezése | Igényelt központi költségvetési támogatás, kiegészítő támogatásokkal együtt, 2022 (Ft) |
| Hajléktalanok nappali intézményei a meghosszabbított nyitvatartáshoz kapcsolódó kompenzációval együttesen | 4 007 904 943 Ft |
| Utcai szociális munkát nyújtó szolgálatok (NSZI pályázati finanszírozás útján) | 929 538 667 Ft |
| Hajléktalanok ápoló-gondozó otthona | 815 460 481 Ft |
| Hajléktalan személyek rehabilitációs intézménye | 258 952 701 Ft |
| Hajléktalanok átmeneti elhelyezését nyújtó intézményei (időszakos férőhelyekkel együtt) | 7 460 267 689 Ft |
| Hajléktalanokért Közalapítvány működési költségei (közalapítványi iroda, intézményüzemeltetés, RSZTOP 3.1.1. projekt működési költségei együttesen) | 140 999 884 Ft |
| Összesen: | 13 613 124 364 Ft |
| Pályázat kiírója és megnevezése/forrás megnevezése | Pályázati és egyéb úton nyújtott további támogatások (Ft) |
| Hajléktalanokért Közalapítvány - éves pályázat (téli felkészülés és egyéb programok + a 2021-ben technikai okok miatt ki nem fizetett támogatási összeg,) | 379 750 000 Ft |
| Regionális diszpécser szolgálatok bérkompenzációja | 27 124 000 Ft |
| Összesen: | 406 874 000 Ft |
| A teljes támogatás 2022-ben: | 14 019 998 364 Ft |

Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktus magyarországi következményei a szociális ellátórendszer működésére is jelentős hatással vannak. Az elszabaduló energiaárakra tekintettel, a közszolgáltatások zavartalan biztosításának szükségességét szem előtt tartva, a

Kormány több intézkedést is bevezetett a közelmúltban. A hajléktalan személyek ellátásbiztonságának fenntartását érintő intézkedések a következők voltak:

A Kormány a megemelkedett gáz- és villanyköltségek ellentételezésére a bevett egyházak közfeladataihoz kapcsolódó energiaár-növekedés kompenzálásáról szóló 1564/2022. (XI. 24.) Korm. határozat alapján egyszeri, kiegészítő támogatást biztosított a bevett egyházak szociális intézményei részére az energiaár növekedése miatti többletköltségek fedezése érdekében. A megemelt forrás 2022. december hónapban került folyósításra. A támogatás mértéke a hajléktalan és gyermekjóléti átmeneti ellátások esetében 310.530 Ft/ellátott. A támogatás a 2022. évre biztosított támogatást a megnövekedett rezsiköltségek kompenzálására.

A 2023. évre a Kormány a címrendi kiegészítésről, a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékból, a Rezsivédelmi Alap központi kiadása előirányzatból, a Járványügyi kiadások előirányzatból történő, fejezetben belüli és fejezetek közötti előirányzat-átcsoportosításról, valamint egyes kormányhatározatok módosításáról szóló 1066/2023. (III. 8.) Korm. határozat 1.7. pontja alapján 14 434,0 millió forintot különített el a 2023. évi rezsiköltségek kompenzációjára. A kompenzációt kormányrendelet fogja tartalmazni.

Azok az önkormányzatok, amelyek egyetemes szolgáltatás keretében vették igénybe az áram- és földgázellátást, az egyetemes szolgáltatás kivezetésével nyilatkozhattak, hogy a végső menedékes jogintézmény keretében részesülhessenek a piaci árnál kedvezményesebb energiaár-díjszabásban. A végső menedékes jogintézmény 2022. december 31-ével került kivezetésre. A 10.000 fő feletti önkormányzatok a megemelkedett rezsiköltségeikhez általános támogatást kaptak, amelyet a saját fenntartású intézményeik, szolgáltatásaik működtetésére használhatnak fel. A támogatásra a Kormánnyal kötött egyedi megállapodás alapján jogosultak.

Az anyagi támogatás mellett a *Kormány veszélyhelyzeti szabályozással is segítette a fenntartókat, hogy a megemelkedett kiadások mellett is tovább tudják működtetni a szociális szolgáltatásokat és a gyermekjóléti alapellátást.* A szociális ellátórendszer veszélyhelyzeti működéséről szóló 485/2022. (XI. 30.) Korm. rendelet több könnyítést is tartalmaz, lehetővé teszi például, hogy a szolgáltatásba korábban erre a célra nem szolgáló épület, épületrész is bevonható legyen, illetve, hogy több ingatlanban nyújtott szolgáltatás esetén a szolgáltatásnyújtás egy épületbe összevonható legyen.

Fentiekén túl az egyes intézmények földgázbeszerzéseivel kapcsolatos veszélyhelyzeti szabályokról szóló 12/2023. (I. 20.) Korm. rendelet értelmében a Kormány lehetőséget teremt a földgázt árindexált, nem fix hirdetményi áron vásárló, többek közt állami és önkormányzati intézmények számára arra, hogy 2023. márciustól 2023. szeptember végéig rögzített áron vásárolhassák meg a működésükhöz szükséges földgázt földgázkereskedőjüktől. Ezzel a lehetőséggel költségvetési szervek, helyi és nemzetiségi önkormányzatok és intézményeik, állami és önkormányzati gazdasági társaságok és egyházak élhetnek, így olcsóbban, kiszámíthatóbb, tervezhető módon juthatnak energiához. Az intézmények villamosenergia-beszerzéseivel kapcsolatos veszélyhelyzeti szabályokról szóló 41/2023. (II. 20.) Korm. rendelet a villamos energia beszerzésével kapcsolatosan hasonló könnyítést biztosít az érintett felhasználók számára.

A nehéz helyzetbe került nem hajléktalan személyek ellátásának megszervezésével kapcsolatban az államtitkár arra hívta fel a figyelmemet, hogy a Szocvtv. a szociális biztonság megteremtése és megőrzése érdekében meghatározza az állam által biztosított egyes szociális ellátások formáit, szervezetét, a szociális ellátásokra való jogosultság feltételeit, valamint érvényesítésének garanciáit. Az egyes szolgáltatások kialakítása, feltételrendszerének és működésének a szabályozása során *elsődleges cél, hogy a segítségre szoruló személyek az adott élethelyzetben felmerülő szükségletek kielégítését szolgáló hatékony segítséget kapjanak.* Az ehhez szükséges intézményesült háttérrel az állam a Szocvtv.-ben foglalt alap és szakosított

ellátást biztosító intézményeken keresztül, köztük a nappali ellátásokat biztosító intézményeken, azon belül pedig a hajléktalan személyek nappali melegedőjén keresztül biztosítja.

A Szocvtv. 65/F. §-a szerint a *nappali ellátás* hajléktalan személyek és elsősorban a saját otthonukban élő, tizennyolcadik életévüket betöltött, egészségi állapotuk vagy idős koruk miatt szociális és mentális támogatásra szoruló, önmaguk ellátására részben képes személyek, a Szocvtv. 93. § (4) bekezdése szerinti kivétellel a tizennyolcadik életévüket betöltött, fekvőbeteg-gyógyintézeti kezelést nem igénylő pszichiátriai betegek, illetve szenvedélybetegek, harmadik életévüket betöltött, önkiszolgálásra részben képes vagy önellátásra nem képes, de felügyeletre szoruló fogyatékos, illetve autista személyek részére biztosít lehetőséget a napközbeni tartózkodásra, társas kapcsolatokra, valamint az alapvető higiéniai szükségleteik kielégítésére, továbbá igény szerint megszervezi az ellátottak – ide nem értve az idős személyeket – napközbeni étkeztetését.

A Szocvtv. 86. §-ában foglaltak szerint a háromezer főt meghaladó településeken *időskorúak nappali ellátását*, míg a tízezer lélekszámot meghaladó településeken az Szt.-ben meghatározott további célcsoportok számára kötelező nappali ellátást kell megszervezni. Az SzCsM r.-ben foglaltak szerint a nappali ellátást igénybe vevők részére az intézmény az egyén szociális, egészségi, mentális állapotának megfelelő napi életritmust biztosító szolgáltatást nyújt, a helyi igényeknek megfelelő közösségi programokat szervez, valamint helyet biztosít a közösségi szervezésű programoknak, csoportoknak. Egyes kijelölt nappali melegedők a hét minden napján napi 10 órás intervallumban tartanak nyitva. A nappali melegedő az azt igénybevevők számára térítésmentes. A *nappali melegedőt a feltételeknek megfelelő személyek, hajléktalan státuszuktól függetlenül, nehéz élethelyzetükre tekintettel – ahogy ez idáig is – igénybe vehetik alapvető szükségleteik kielégítése céljából.*

Az otthonnal rendelkező, de akut módon, előre nem látható okok miatt nehéz szociális helyzetbe került személyek azonnali segítése, továbbá a krízisautó szolgáltatás országos lefedettségének megteremtése érdekében az SzCsM r. – a regionális diszpécsterszolgálatokat (a továbbiakban: diszpécsterszolgálat) érintő – 104/B. §-a 2022. január 1-i hatálybalépéssel módosításra került. A módosítás a korábban pályázati finanszírozásból, megyei szinten működtetett krízisautó szolgáltatás megszervezését és irányítását a diszpécsterszolgálatok hatáskörébe rendelte azzal, hogy a krízisidőszakban a krízisautóval történő országos lefedettség biztosított legyen. Ezen túlmenően a korábbiakhoz képest többletfeladatok meghatározására is sor került, annak érdekében, hogy *a testi épséget, egészséget veszélyeztető lakhatási körülmények között élő, kritikus helyzetbe került állampolgároknak a segítségnyújtás, valamint a kríziskezelése akkor is időben biztosított legyen, amikor egyéb, ellátásra kötelezett szolgáltató az adott területen és/vagy adott időpontban nem elérhető.* A többletfeladatok ellátására vonatkozó többletforrást a szaktárca a Hajléktalanokért Közalapítványon keresztül biztosítja.

A Szaktárca a Területi Szakmatámogatási Hálózat hajléktalan országos munkacsoportjának bevonásával és a gyermekjóléti munkacsoport véleményezésével kiadta a *„Konvergencia-régiókban működő család- és gyermekjóléti központok és szolgálatok, valamint a Regionális Diszpécsterszolgálatok krízisidőszakban történő együttműködésére”* c. protokollt⁵.

Mindezeket túl 2023. február 28-án kiadták a *„Szakmai ajánlás utcai szociális szolgáltatást biztosítók és végzők számára”* c. szakmai ajánlást (a továbbiakban: Szakmai ajánlás. A Szakmai ajánlás célja többek között a szakma fejlődésével és *az ügyfélkör speciális szükségleteinek, valamint a többségi társadalom igényeinek változásával összefüggő*

⁵<https://szocialisportal.hu/wp-content/uploads/2022/11/Futetlen-ingatlanokban-elok-krizisidoszakban-torteno-ellatasanak-protokollja.pdf>

paradigmaváltás elősegítése és új szemlélet meghonosítása. Az új szemlélet értelmében az élet védelme az első, azzal, hogy az utcai szociális munka eredendő célja az életvitelszerű közterületen tartózkodás felhagyására való ösztönzés, mely az utcai szociális munka eszközrendszerén keresztül, az egyes szolgáltatásokhoz való hozzájutás feltételeinek megteremtésével, a lakhatás biztosításának lehetőségével – legyen az intézményi, vagy intézményen kívüli – érhető el. A Szakmai ajánlás egy olyan szakmai szabályzó anyag, amely a hatályos jogszabályi keretek között nyújt módszertani és technikai segítséget a területen dolgozó munkatársak és a szolgáltatást szervezők számára. A Szakmai ajánlás része az egészségügyi szolgáltatók és a hajléktalan ellátás intézményrendszerének együttműködésére vonatkozó eljárásrend is. Az eljárásrend célja, hogy szabályozza az egyes egészségügyi szolgáltatók – elsősorban kórházak – hatékony együttműködését a hajléktalanellátó rendszer intézményeivel, annak érdekében, hogy a kórházból kikerülő, gyógyult, avagy kórházi ellátást már nem igénylő krónikus állapotban lévő, esetlegesen lábadozás céljából otthonába bocsájtott lakhatással nem rendelkező személyek egészségügyi, mentális, valamint szociális állapotuknak megfelelő ellátásba kerüljenek. Mindezzel biztosítva az egyén folyamatos ellátáshoz való hozzájutását, szükség szerinti további rehabilitációját, állapotának fenntartását.

A dokumentum⁶ – az egészségügyi szakterület érintettsége miatt – a Belügyminisztérium Egészségügy Szakmai Irányításáért Felelős Helyettes Államtitkárának jóváhagyásával készült.

Válaszában az államtitkár arra is kitért, hogy az ellátórendszert igénybevevők körében egyre magasabb az idős, egészségügyi és mentális állapotából fakadóan átmeneti, vagy tartós ápolásra, gondozásra szoruló személy. A Szocvtv. számukra a jogszabályban meghatározott szakosított ellátások keretében biztosítja az állapotuknak, adott esetben diagnózisuknak – legyen az szenvedélybetegséggel, vagy pszichiátria megbetegedéssel, egyéb krónikus, adott esetben progresszív lefolyású betegséggel összefüggő diagnózis – megfelelő ellátását. Ezen túlmenően számukra optimális ellátást biztosíthat a hajléktalanok otthona és a hajléktalan személyek rehabilitációs intézménye is. A fent megjelölt táblázatból egyértelműen látszik, hogy a szolgáltatások finanszírozása az elmúlt 3 évben drasztikusan emelkedett (158%, illetve 96%), ezzel is ösztönözve a fenntartókat a célcsoport számára megfelelő férőhelyek működtetésére.

Az elmúlt években mind a szolgáltatás, mind az azt előíró szabályozás, valamint a közterületen életvitelszerűen tartózkodó hajléktalan személyekre közvetve és közvetlenül is ható jogszabályok és az ellátotti kör is oly mértékű változáson ment keresztül – ideértve egyes szolgáltatók munkavállalóinak fluktuációját és a munkakör betöltésére vonatkozó képesítési előírások jelentős enyhülését –, hogy a szakterületen tevékenységet folytatók számára 2023. január 1-től – a Szakmai ajánlással összhangban – az SzCsM r. 104/A. § (3) bekezdéssel történő kiegészítésével *kötelező képzésen való részvételt* ír elő. Az utcai szociális munka esetében előírt munkakörökben csak olyan személy foglalkoztatható, akit a foglalkoztatás kezdő időpontját követő 15 napon belül a munkáltató bejelentett az utcai szociális munka képzésre, és a foglalkoztatott azt a foglalkoztatás kezdő időpontjától számított egy éven belül elvégzi. A 2023. január 1-jén már foglalkoztatott személyek esetében a képzési kötelezettséget 2024. december 31-ig kell teljesíteni. A képzésre vonatkozó oktatási program és hallgatói tananyag, valamint kapcsolódó segédanyagok elkészültek. Az első képzés 2023 tavaszán indult.

A hajléktalan személyek bentlakásos intézményei kapcsán szintén fontos változás indult el 2023-ban. A szociális ágazati képzésekről és vizsgakövetelményekről szóló 14/2022. (IV.

⁶<https://szocialisportal.hu/wp-content/uploads/2023/03/Szakmai-ajanlas-utcai-szocialis-szolgaltatast-nyujtok-szamara.pdf>

29.) EMMI rendelet a szociális ágazati képzések között megjelöli a pszichiátriai betegek, szenvedélybetegek, hajléktalan személyek segítőtje (a továbbiakban: PSZH segítő) képzést, melynek célja, hogy az érintett munkakörökben, bentlakásos ellátás keretében dolgozó, szakképzettséggel nem rendelkező segítő, gondozó, ápoló személyek kompetenciákat szerezzenek az általuk gondozott célcsoportra vonatkozóan. A segítő munkakörben foglalkoztatott kollégák képzésen való részvételével elérhető az a cél, hogy a szakképesítéssel nem rendelkező munkatársak is megfelelő ismeretekkel rendelkezzenek – a szakképzett munkavállalók koordinálása, felügyelete mellett – a célcsoport ellátása során.

2.2. A főpolgármester válasza

A fővárosi önkormányzat az ország legnagyobb hajléktalan-ellátó intézménye, a BMSZKI fenntartójaként a 740/2022. (09. 28.) Főv. Kgy. határozatával döntött arról, hogy a Menhely Alapítvány számára a 2022. július 1. – 2023. június 30. közötti időszak támogatási összegét 200 millió forinttal megemeli annak érdekében, hogy azon intézmények működését biztosítsa, amelyek a *gázzolgáltatás díjának* emelkedése miatt szolgáltatásai korlátozására vagy szüneteltetésére kényszerültek volna.

Az utcai szociális munkát a BMSZKI saját költségvetéséből, a Slachta Margit Nemzeti Szociálpolitikai Intézettel kötött finanszírozási szerződésből, pályázati forrásokból finanszírozta. A szervezet a krízisidőszakban Pest megye egy részében is biztosította a közterületen krízishelyzetbe került személyek felkutatását, továbbá ún. *alapápolási férőhelyek* kialakításával is törekedtek az ügyfelek komplex ellátására. Ez utóbbi értelmében 27 férőhelyet biztosítottak olyan ügyfeleknek három lábadozóban, akik orvosi felügyeletet ugyan nem igényeltek, de ápolási szükségleteik megállapíthatóak voltak. Alacsony küszöbű ellátási formaként – harmadik éve, a Józsefvárosi Önkormányzattal kötött szerződés alapján – ún. *Életmentő pontot* is működtettek.

Mindezek során a fenntartó havonta és félévente is folyamatosan felülvizsgálta az energiaválsághoz kapcsolódó többletfinanszírozási igényeket, azonban ez nem befolyásolja sem a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesülettel, sem a Menhely Alapítvánnyal kötött éves feladatellátási szerződéseket, amelyek egyrészt a budai és pesti kerületek *krízisautó és diszpécser szolgálatát* biztosítják, valamint olyan programok támogatását teszi lehetővé, amelyek a hajléktalanságból *kivezető utakat* támogatják.

A BMSZKI nappali melegedőinek munkatársai *nem tapasztalták a nem hajléktalan ügyfelek számának növekedését a segítséget kérők között*, ugyanakkor az intézménytípus kihasználtsága folyamatosan 100% felett volt a téli időszakban. A friss lakásvesztők a korábbiakban is kiemelt figyelemben részesültek a BMSZKI intézményeibe történő felvételt koordináló Felvételi Előkészítő Team belső protokollja alapján, annak érdekében, hogy mielőbbi elhelyezést kaphassanak, azonban az önálló lakhatásból érkező ügyfelek száma nem emelkedett a vizsgálatommal érintett időszakban. Az élelmiszerárak emelkedése és az RSZTOP program keretében biztosított napi egyszeri meleg étel igénybevételének megszűnő lehetősége (2023. áprilisától ideiglenesen szünetelt ez a szolgáltatás valamennyi hajléktalan-ellátó intézményben) viszont érzékelhetően befolyásolta a melegedők ügyfeleinek mindennapjait.⁷

⁷ A Főpolgármesteri Hivatal tájékoztatása szerint a BMSZKI intézményeiben a megszűnő RSZTOP finanszírozott meleg étkezést az Ételt az Életért Közhasznú Alapítvány segítségével oldották meg folytatólagosan, kimaradás nélkül, április 1-jétől.

A hatékonyabb ellátás érdekében a BMSZKI a közelmúltban kidolgozta az ún. Befogadó BMSZKI Programot, amely az *Otthon, mindenkinek* c. fővárosi stratégiával⁸ együtt az otthontalanság csökkentését szolgálja. Az új protokollok bevezetésével, *2022-től mintegy száz fővel nőtt a közvetlenül az utcáról az ellátórendszerbe elhelyezett rászoruló ügyfelek száma.* A stratégia alapján az ellátáshoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében lépéseket kívánnak tenni a speciális ellátási szükségletű ügyfelek számára elérhető intézmények fejlesztésében (pl. a VIII. kerületi Életmentő Pont működésének fejlesztése, figyelemfelhívó jelenlét a médiában és együttműködés a krízishelyzet vagy életveszély elhárításában szerepet játszó szervezetek, hatóságok között.)

Az új belső protokollok arra is lehetőséget nyújtanak, hogy az ellátotti jogok maradéktalan biztosítása érdekében felülvizsgálják az intézményi házirendeket, a panaszkezelési szabályzatokat és ügyfélelégedettségi felmérés végzését is tervezik. Mindezeket túl a munkatársak méltányos bérezése is a fenntartó célja, valamint a BMSZKI valamennyi intézményére kiterjedő műszaki rekonstrukciós tervek is készülnek 2023. első félévében. A rekonstrukció egyik célja a férőhelyek zsúfoltságának enyhítése, a páros és akadálymentes elhelyezést lehetővé tevő lakóegységek kialakítása, valamint annak felmérése, hogy a lábadozó típusú ellátást – amelyre fokozott igény van – milyen további férőhelyek bevonásával lehet biztosítani.

Az utóbbi ellátási forma iránti szükséglet folyamatosan növekszik, ugyanis *igen magas a diagnosztizált pszichiátriai beteg ügyfelek, és az idős, mozgáskorlátozott ügyfelek száma, így a meglévő akadálymentes férőhelyek számát is egyértelműen bővíteni kell.* A rászoruló ügyfelek a Budapest VIII. Kőbányai út 22. szám alatti BMSZKI telephelyen található ambulancián széles körű egészségügyi ellátást vehetnek igénybe, továbbá a hajléktalan női ügyfelek részére hiánypótló, új szolgáltatásként már ún. *traumatudatos nőgyógyászati szakrendelés* is biztosított. A 24 órás háziorvosi rendelés mellett 18-18 ágygal lábadozó férőhelyek működnek, amelyeket a téli időszakban kibővítettek, a Szabolcs utcai telephelyen pedig a krónikus belgyógyászati részleg mellett 23 fő részére ápolási osztályt is fenntartanak, ahol – többletfeladatként vállalva – szakápolást is biztosítanak, megfelelő végzettségű kollégákkal.

Egy 2022 decemberétől induló projekt alapján felmérték a *lábadozó jellegű* ellátást biztosító intézményekkel kapcsolatos teendőket is, amely eredményeként egyértelművé vált, hogy a lábadozó férőhelyek kihasználtsága folyamatosan magas, az ügyfelek többsége a hajléktalan-ellátás belső rendszeréből érkezik, ugyanakkor az intézménytípus is átalakult: a hajléktalan-ellátás belső ápolást-gondozást nyújtó férőhelyei lettek, mert a rendszer hiányosságai miatt ide lehet a legegyszerűbben elhelyezni az állapotuk miatt folyamatos segítségnyújtásra szoruló ügyfeleket. Ez viszont azzal jár együtt, hogy a lábadozókból tovább gondozás időtartama megnövekszik és gyakran csak hasonló vagy magasabb progresszivitású ellátási szintre lehet távoztatni az ügyfeleket, ami akár azt is jelentheti, hogy az utcai gondozó szolgálatok vagy a kórházi szociális munkások nem tudnak akut esetben gyors elhelyezést biztosítani egy-egy ügyfélnek. *Mindezek miatt hosszú távon fokozottan indokolt a lábadozó jellegű szolgáltatásokat nyújtó intézménytípusok és az egészségügyi ellátást nyújtó hajléktalan-*

⁸ A dokumentum nagyszabású összefoglalója az elmúlt évtizedek munkájának, így az alapvető definíciók magyarázata, helyzetértékelés, valamint a hajléktalanság csökkentéséhez szükséges stratégiai célok, javaslatok részletes bemutatását, illetve a Tapasztalati Szakértői Tanács üzenetét is tartalmazza. Összeállításában nem csak a szociális ágazati szakemberek és szervezetek, hanem a Budapesti Rendőr-főkapitányság, a Február Harmadika Munkacsoport, az Ingatlan.com, a fővárosi kerületek polgármesterhivatalai, a KSH, a Magyar Államkincstár, a BMSZKI mellett a Közép-magyarországi Regionális Diszpécser Szolgálat is közreműködött.

ellátó intézmények működésével kapcsolatos háttérszabályok áttekintése, szükség esetén az intézményrendszer újra strukturálása.

2.3. A Magyar Máltai Szeretetszolgálat Közép-Magyarországi Régiójának vezetőjének válasza

A jelentős áremelkedés a MMSz intézményrendszerét is érzékenyen érintette, mivel a szolgáltatásokat *állami normatíva, pályázati támogatás és egyházi normatíva* igénybevételel biztosítják. A gazdálkodási kihívások miatt a MMSz a szociális szolgáltatásokat nyújtó intézményeiben energiatakarékossági intézkedési tervet vezetett be, amelyekben elsősorban olyan megoldások szerepeltek, mint a szellőztetés és a belső hőmérséklet racionalizálása, az elektronikai eszközök átgondolt használata, stb. Szintén belső utasításban szabályozták újra a szociális ellátással összefüggésben használt gépjárművek működtetésének rendjét: a központilag előírt 20%-os költségmegtakarítás miatt maximalizálták a havi futási kilométert, a tankolások számát, és átlátható módon írták elő a kilométerállások rögzítését. A gépjárművek szigorú használati rendjét az utcai gondozó szolgálatok esetében is bevezették.

A szervezet által fenntartott nappali melegedők ellátottjai között ugyanakkor a várakozásokkal ellentétben nem jelentek meg szignifikáns mértékben a rezsiválság miatt nehéz helyzetbe került személyek. A rezsiválság miatt a nappali melegedők is megtakarításra törekedtek a mindennapi működés során – pl. a mosási szabályok átgondolása, az intézmények belső hőmérsékletének ellenőrzése, az étkezést biztosító intézményekben az alapanyag beszerzések módosítása –, azonban ez nem veszélyeztette az ellátás biztonságát.

Az MMSz által működtetett átmeneti szállók esetében a rezsiválságot megelőzően sem volt rendkívüli, ha a felvételre jelentkező ügyfelek nem rendelkeztek jövedelemmel, azonban ezen intézményekben nem a bentlakás ideje alatti személyi térítési díj megfizetése volt a prioritás, hanem arra törekedtek, hogy az ott eltöltött időszakot követően az ügyfelek olyan jövedelemhez vagy megtakarításhoz jussanak, amely lehetővé teszi, hogy legalább egy normál átmeneti szálló megfizetését vállalni tudják.

Ami a COVID óta megfigyelhető, új tendenciaként jelentkezett a *lábadozó jellegű* szolgáltatást nyújtó intézményekben, az a *felvételi várólisták és a kigondozási folyamat átalakulása*. A kórházi kezelést követően elhelyezni kívánt ügyfelek száma folyamatosan magas, de a kigondozás korlátozottan teszi lehetővé az új ellátottak fogadását, mivel a MMSz által Budapesten működtetett 46 férőhelyes hajléktalanok otthona olyan magas kihasználtsággal működik, hogy a felszabaduló férőhelyeket a MMSz intézményrendszerein belülről is azonnal feltöltik.

2.4. A Menhely Alapítvány igazgatójának válasza

Az energiaválság hatásai a szervezet valamennyi intézményében érzékelhetőek voltak. A megemelkedett kiadások miatt energiatakarékosságot eredményező intézkedéseket vezettek be annak érdekében, hogy a szolgáltatásaikat továbbra is fenn tudják tartani. A fővárosban működő intézményfenntartó szervezetek továbbá – pályázat alapján – a Fővárosi Önkormányzat rendkívüli támogatását is igénybe vehették, amely az alábbiak szerint oszlott meg. A támogatási kérelmeket a Budapesti Hajléktalanügyi Konzorcium tagjai bírálták el, elszámolásuk jelenleg is folyamatban van.

| Kiegészítő támogatás 2022-2023 | | | A rendelkezésre álló forrás összege (Ft) | | 200 000 000 |
|---|---------------------------------|---------------|--|---------------------------------|----------------------------|
| Támogatást igénylő szervezet | Kérelem benyújtásának időpontja | Döntés dátuma | Azonosító szám | Igényelt támogatási összeg (Ft) | Megítelt támogatási összeg |
| Menedékház Alapítvány | 2022.10.13 | 2022.10.24 | KIEG-2022-23-001 | 131 125 493 | 72 000 000 |
| Twist Olivér Alapítvány | 2022.10.15 | 2022.11.02 | KIEG-2022-23-002 | 8 715 000 | 8 715 000 |
| S.O.S. Krízis Alapítvány | 2022.10.24 | 2022.11.11 | KIEG-2022-23-003 | 15 070 196 | 4 768 300 |
| Magyar Evangéliumi Testvérközösség - MET Fűtött Utca | 2022.11.22 | 2022.12.16 | KIEG-2022-23-004 | 13 895 458 | 13 895 000 |
| „RÉS” Szociális és Kulturális Alapítvány | 2022.12.15 | 2022.12.16 | KIEG-2022-23-005 | 21 711 000 | 21 711 000 |
| Menedékház Alapítvány | 2023.01.26 | 2023.04.25 | KIEG-2022-23-006 | 30 481 021 | 0 |
| Keresztény Advent Közösség Szociális Szolgálat Alapítvány | 2023.02.22 | 2023.03.09 | KIEG-2022-23-007 | 2 348 000 | 2 348 000 |
| Menhely Alapítvány | 2023.02.27 | 2023.03.28 | KIEG-2022-23-008 | 11 004 000 | 11 004 000 |
| ÖSSZESEN: | | | | 234 350 168 | 134 441 300 |
| Maradvány: | | | | -34 350 168 | 65 558 700 |

Az Alapítvány egyes intézményeiben a pályázati támogatások mellett törekedtek az észszerű energiagazdálkodásra, így például korlátozták az elektromos nagyfogyasztó berendezések működtetését, a lámpatesteket lehetőség szerint energiatakarékos világítási módokra cserélték. A fürdés és a fűtés során a felhasznált melegvíz előállítását pontosan szabályozták, költségcsökkentő intézkedésként távolról is vezérelhető fűtésszabályozó készülékeket szereltek be. Az áram és a gáz felhasználását ugyanakkor nagymértékben befolyásolta az is, hogy a vizsgált időszakban viszonylag enyhe tél volt.

Mindezek mellett a képzési vagy adminisztratív feladatellátásnak otthont adó ingatlanok használatát ideiglenesen korlátozták (heti több nap home office elrendelése és az egyes épületrészek lezárása), tehát az Alapítvány szolgáltatásainak színvonalát nem csökkentették. Az utcai gondozó szolgálatok gépjárművek üzemanyag költségének fedezete megoldott, azonban azokat kizárólag az alapvető feladatellátással kapcsolatban veszik igénybe a munkatársak.

A további megtakarítások érdekében minden intézményben naponta rögzítik a közüzemi óraállásokat, így folyamatosan nyomon követhető, hogy milyen jellegű korlátozásokat szükséges a későbbiekben bevezetni. A nappali melegedők ellátottai körében nincs speciális nyilvántartás arról, hogy milyen háttérrel rendelkező ügyfelek (a munkatársak tapasztalatai szerint az ellátottak mintegy 10-15%-a) kérik az energiaválság miatt a szakemberek segítségét, minden rászoruló számára törekednek személyre szabott segítséget nyújtani.

Az Alapítvány vezetőjének általános tapasztalata, hogy a hajléktalanellátó intézmények elkerülhetetlenül bevezettek olyan energiatakarékossági intézkedéseket, amelyek csökkenthetik az energiaáremelkedésekből fakadó többletkiadásaikat. Ugyanakkor abban az esetben, ha a szolgáltatások olyan ingatlanokban működnek, melyeknél sem az energiahatékonysági beruházások, sem az energiafelhasználás racionalizálása nem tudja érdemben segíteni az intézmény fennmaradását, komoly válsághelyzet alakul ki. Példaként említette a Menedékház Alapítvány esetét, amely keretében családok átmeneti otthona, valamint a hajléktalanellátó intézmény is piaci bérleményben működik. A megemelkedett rezsikiadások miatt azonban a 20 család (csaknem 80 fő) számára lakhatást biztosító családok átmeneti otthonát idén nyáron bezárni kényszerülnek, mert nem fogják tudni kifizetni a téli időszak energiaszámláit, amelyet a bérbeadó szükségképpen számláz feléjük.

Végezetül az Alapítvány igazgatója kiemelte, hogy az átmeneti elhelyezést nyújtó, lábadozó jellegű intézmények továbbra is nélkülözhetetlenek a fővárosi hajléktalanellátásban. Működésüket az egészségügyi centrumokkal szoros együttműködésben végzik és az azonos ellátási körülményeket biztosító intézmények közötti átjárhatóságnak is fontos szerepe van a rossz egészségügyi állapotú hajléktalan személyek ellátásában.

2.5. A pécsi Tamasz Alapítvány kuratóriumának elnökének válasza

A téli időszakban a Hajléktalanokért Közalapítvány által kiírt pályázatokból elérhető források és az állami normatíva jelentette a gazdálkodásuk alapját, azonban ezek a megváltozott rezsiköltségek miatt nem fedték teljesen az intézményi szükségleteket. Mindezek miatt a megyeszékhely intézményeiben a mintegy tíz éve változatlan térítési díjakon arányosan módosítottak. Az intézményben takarékos fűtési és szellőztetési szabályokkal törekedtek a költségek mérséklésére, és folyamatosan ellenőrizték a belső hőmérsékletet oly módon, hogy a kliensek számára ez nem jelentett hátrányt.

A nappali melegedőkben évek óta észlelik, hogy azokat nemcsak utcán élő személyek látogatják, hanem a *rossz lakáskörülményekkel rendelkező rászoruló is segítséget kérnek*. Ezen ügyfelek esetében arra törekednek, hogy a családsegítővel együttműködve, legalább átmeneti időszakban háztartáspótló segítségnyújtásban részesülhessenek a rászoruló (mosás, étkezés, tisztálkodás).

2.6. A kaposvári hajléktalanellátási feladatok ellátásával megbízott Magyar Vöröskereszt Somogy Megyei Szervezetének Nyitott Kapu Gondozási Központja vezetőjének válasza

Az intézmény a téli időszakban emelt kapacitással működött, az engedélyezett 71 fő férőhelyszámot meghaladva, 90 főt is elláttak alkalomszerűen. A megemelkedett energiaárak a gázszámlában tükröződtek leginkább a Központ számára, mivel mintegy háromszorosára nőtt az ezzel kapcsolatos kiadásuk. Erre figyelemmel a fenntartó megtakarításra utasította az intézmények vezetőit, ami a gyakorlatban az áramhasználat (világítás) és a szellőztetés, valamint a fűtés racionalizálásában jelentkezett. Annak ellenére, hogy egyedi belső szabályzatban nem rendelkeztek erről, a napi belső hőmérsékletet átlagosan 20-21 fokon tartották és folyamatosan mérték, illetve dokumentálták a lakóhelyiségek hőmérsékletét.

A magas energiaárak miatt a Központot is megkeresték olyan személyek, akik a szó klasszikus értelmében nem voltak hajléktalanok, mivel albérletben éltek, de a magas rezsiköltséget nem tudták fizetni, így a lakhatásuk veszélybe került vagy megszűnt. A legtöbb segítséget kérő rászoruló jelezte, hogy nem képes megoldani a fűtést, így az ingatlanuk a téli hidegek miatt nem biztonságos, életveszélyes, illetve arra is volt példa, hogy lakástűz miatt vált lakhatatlanná az épület.

A Központ a rászorulókat támogató napi háromszori étkezés biztosításával, tisztálkodási, mosási lehetőséggel segíti elő, és van lehetőség arra is, hogy szükség esetén gyógyszert váltsanak ki. Az ún. ételmentési program révén albertben élő ellátottakat is segítenek, akiknek a magas rezszi miatt a mindennapi megélhetésük veszélybe kerül, de olyan ellátotról is tudnak, aki csak a nappali melegedő szolgáltatásait veszi igénybe spórolás céljából.

A Központban háziiorvosi szolgálat végzi az orvosi alapellátást, amely a Vöröskereszt Somogy Megyei Szervezete és az OEP (helyesen 2017. jan. 1-től Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő – NEAK) között létrejött szerződés alapján valósul meg. A rendelést napi négy órában biztosítják, ennek finanszírozását nem az ellátottak TAJ kártyája után, hanem fix összegben téríti az egészségbiztosítás. A rendelőben az alap szűrővizsgálatok mellett prevenció ellátás és ambuláns kezelés érhető el, és betegszoba is tartozik hozzá, amely a rendelkezésre álló négy ágygal gyakorlatilag lábadozóként működik.

2.7. A győri Hajléktalanokat Segítő Szolgálat tájékoztatása

A Szolgálatot fenntartó Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata elegendő forrást biztosított a téli időszakban az intézmények működtetésére, ezért csak racionalizálásra volt szükség a feladatellátás során, a rászorulókat támogatását nem érintette a gazdasági háttér változása.

Mind a villamosenergia, mind pedig a földgáz felhasználás tekintetében valamennyi fogyasztóegységre vonatkozóan az egyszerű/rationális működés a cél, ennek érdekében a munkatársak törekedtek a takarékos villamosenergia és vízhasználatra. A szállást nyújtó intézményekben 22:00 órától lámpaoltást rendeltek el, a televíziókat is lekapcsolták, továbbá a korszerűtlen hűtőszekrényeket is leselejtezték. Az ún. kiléptető lakásokban elhelyezett ügyfelek számára a főépületben biztosítottak lakhatást, így a közüzemi költségek sem növekedtek. A nagy energiaigényű, de nem korszerű berendezések (villanyfűtés, ventilátor stb.) működtetését megszüntették, és a lakókat is folyamatosan tájékoztatták az egyszerű víz-, és energiahasználat fontosságáról. A Szolgálat egyes intézményeiben kazáncsere és gépészeti felújítás történt az előző fűtési szezonban, ami szintén kedvezően befolyásolta a kiadásokat.

A fentiekben túl, a szabályozható kazánokat használó intézményekben 20 fokban maximalizálták a fűtés hőmérsékletét, és felmérték az intézmények energiatakarékos izzókkal való felszerelésének lehetőségeit. Ugyancsak intézkedtek az egyéb fűtőberendezések (pl. hőszugárzó) használatának a megszüntetéséről.

A lakhatási szegénységben élő családok nem jelentek meg az intézmény nappali ellátórendszerében. Az egészségügyi, gondozási feladatokat az egészségügyi, ápolási szabályok és a szakmai/intézményi protokoll mentén látta el a Szolgálat.

2.8. A Békéscsabai Családsegítő és Gyermekjóléti Központ az alábbiakról tájékoztatott:

A Központ által működtetett hajléktalanok átmeneti szállásán és a nappali melegedőben az aktuális krízisidőszakban megfelelő költségvetési háttér állt rendelkezésre a szolgáltatások biztosítására. Az energiagazdálkodással összefüggő változásokról nem számoltak be, a pályázati és adomány forrásból nyújtott étkezési lehetőséget a továbbiakban is lehetővé teszik az ügyfelek számára a szervezet munkatársai. A melegedő és a szálláshely sem fogadott olyan rászoruló családokat, akik a lakhatási szegénység miatt kértek segítséget.

V. A vizsgálat megállapításai

V.1. 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 közigazgatási szerv [...] vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) 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 pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami, önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Az ombudsmani gyakorlat a *közzolgáltatást végző szervek* 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 az alapvető jogok biztosá vizsgálati jogköre az önkormányzati tevékenység esetén is fennáll.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosá 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 hajléktalan-ellátás helyzete egy nagyobb társadalmi csoport alapvető jogainak, kiemelten az élethez és emberi méltósághoz való jogainak a sérelmét idézheti elő.

V.2. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosá 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.

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 *jobbiztonság*. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI.27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

Az Alkotmánybíróság 3106/2013. (V.17.) AB határozata szerint „A jogállamiság követelményének számos összetevője van, egyben eredője is egyéb külön alkotmányos értékeknek. A jogállamiság az állam működésének egyik meghatározó elve, melynek át kell hatnia a jogrendszer egészét.”

A jogállamiság komplex fogalom, egyik tartalmi (és minimum) eleme az állami szervek jogszerű működése. *A jogszerű működést meghatározó központi kategória pedig a hatáskör,*

ami alapján az állam szervei jogszabály felhatalmazása alapján, a jogszabály keretei között jogosultak és kötelesek intézkedésre.

A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy az állam szervei a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon, a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által szabályozott hatásköri korlátok között fejtsék ki a tevékenységüket. *A jogszerűség és ezen keresztül a jogállamiság alapelvét sérti, ha valamely állami szerv a hatáskörét nem a jogszabály keretei között gyakorolja.*

A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 38/2012. (XI. 14.) AB határozat]. 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, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. (30/2012. (VI. 27.) AB határozat)

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 hatálybalépését 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 megelőzési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Így az állam ellátási kötelezettsége a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. A szállás biztosítására az állam akkor 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.

Az alapvető jogok biztosa 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, közerkölcs megsértése, garázdaság stb.) állapít meg, ezek alapján büntethető az a hajléktalan is, aki a közterületet a közrendet veszélyeztető módon használja. Az, hogy a közterületnek az életvitelszerű lakhatásra való használata magában hordozza mások jogai sérelmének, a közrend megsértésének lehetőségét, nem tekinthető a büntetendővé nyilvánítás legitim indokának.

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

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

Végül az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy az emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen önmagában azért társadalomra veszélyesnek minősíteni és büntetni azokat, akik lakhatásukat valamely okból elvesztették és ezért kényszerűségből a közterületen élnek, de ezzel mások jogait nem sértik, kárt nem okoznak, más jogellenes cselekményt nem követnek el. *A testület álláspontja szerint sérti az emberi méltóságból folyó cselekvési szabadságot az is, ha az állam a büntetés eszközeivel kényszerít a szociális szolgáltatások igénybevételére.* 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.

3. Új rendelkezésként került az Alaptörvénybe az *emberhez méltó lakhatás feltételeinek* a biztosítása és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés joga. Az Alaptörvény XXII. cikkben leszögezte, hogy az állam jogi védelemben részesíti az otthont. Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését, továbbá a közterület közcélú használatának védelmét az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani. Mindezekkel együtt az Alaptörvény értelmében tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás.

Magyarországon és más országokban is a lakáskörülményeket illetően több problémával találkozhatunk: ilyen többek között a hajléktalanság, a bedőlt lakáshitelek vagy a lakásmaffia. Ezek esetében az állam elsősorban a megfelelő jogszabályi környezet kialakításával orvosolhatja a helyzetet, illetve egyes esetekben intézményrendszer kiépítésével. A szabályozás azonban programjellegű, amelynek megvalósítása minden esetben az állam gazdasági teljesítőképességétől függ. A másik cél a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása, amelynek garanciáit szintén olyan más jogszabályok biztosíthatják, mint a Möt., amely külön garanciális rendelkezéseket tartalmaz arra az esetre, ha az adott önkormányzat nem látja el a feladatát, illetve nem biztosítja a közszolgáltatást.

A negyedik Alaptörvény-módosítás a helyi önkormányzatok számára alkotmányos kötelezettségként írta elő, hogy a hajléktalanok számára törekedjenek szállást biztosítani. A szociális igazgatás keretein belül a helyi önkormányzatoknak lakosságszámtól függően kötelező feladatként eddig is biztosítani kellett bizonyos ellátási formákat, ám a hajléktalanok átmeneti elhelyezése már a szakosított szociális szolgáltatások közé tartozik. A szabályozás alapján tehát továbbra sem minősül kötelező feladatnak a hajléktalanok ellátása, de valamennyi

helyi önkormányzat számára kötelező arra a törekedni, hogy a hajléktalanságot felszámolja és az emberhez méltó életkörülmények elérését elérhetővé tegye.

4. Az Alaptörvény szövege az Alkotmány korábbi szabályaihoz képest részben újrafogalmazta a *szociális jogokra vonatkozó rendelkezéseket*. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján *Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson*. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

Az Alkotmány szociális jogokkal kapcsolatos rendelkezései az Alkotmánybíróságon belül is vita tárgyát képezték. E vita lényege az volt, hogy jogok-e, vagy csupán államcélként nyertek megfogalmazást. Az alkotmánybírói gyakorlatban végül az utóbbi álláspont vált uralkodóvá, azaz, hogy az Alkotmány szociális jogokról szóló szabályai az állam részére csupán iránymutatást tartalmaztak, az Alkotmányból annak ellenére nem fakad jogosultság, hogy ilyenként tételezte a 70/E. §, és legfeljebb csak a másodlagos, a törvényhozás által megteremtett alanyi jogokkal hozhatók kapcsolatba. Az Alaptörvény így e tekintetben nem tett mást, minthogy a korábbi alkotmánybírói 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 azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani*. Az új, tételesen előírt, alkotmányi szintű állami kötelezettségvállalásból pedig – összhangban a korábbi alkotmánybírói gyakorlattal – egy *fokozott szerepvállalás* vezethető le a hajléktalan személyek védelmével és ellátásával kapcsolatban.

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta, hogy annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá. 1998-ban az Alkotmánybíróság a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban követelményként azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan *megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza*, amely elengedhetetlen az *emberi méltósághoz való jog megvalósulásához*. 2000-ben pedig az Alkotmánybíróság elvi érveléssel kimondta, hogy a szociális biztonsághoz való jog *a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állam általi biztosítását állapítja meg*. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. A határozat indokolásában kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkréttá vált: „*a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni*”.⁹

Az Alkotmánybíróság szerint a *szociális ellátásnak az a feladata*, hogy mindazoknak a rászorulóknak, akik nehéz anyagi, egzisztenciális helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer

⁹ Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

(így különösen a társadalombiztosítás rendszere) révén nem képesek a létfenntartásukat biztosító jövedelemre szert tenni, állami segítséget nyújtson. A szociális ellátás tehát funkcióját tekintve kiegészítő, kiegészítő jellegű. Mindaddig, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy legfeljebb indokolt esetben és kiegészítő jelleggel kap. A közösség által biztosított támogatás ott lép be, ahol az öngondoskodás 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. Másrészt az Alkotmánybíróság elismeri, hogy létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összességében ugyan meg nem határozható, de megfelelő mutatószámokkal körülhatárolható *megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni.*

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.

5. Az Alaptörvény XX. cikke (1) bekezdése értelmében Magyarországon *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. E jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.* Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan deklarálja a testi és lelki egészséghez való jogot. A nemzetközi dokumentumok, mint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya szintén az elérhető legmagasabb szintű testi és lelki egészséget kívánja biztosítani (12. cikk). Az egészséghez való jog biztosításával az állam kezdetben a járványokkal szemben kívánt védekezni, ahol az elsődleges szempont a közösség védelme volt. Amennyiben a megelőzés, és ezáltal a társadalom egészének a védelme a cél, akkor ez napjainkban is az állam deklarált feladatai közé tartozik.

Az Alkotmánybíróság az egészséghez való jog biztosítását olyan alkotmányos állami feladatként értelmezte, amelyet az állam a központi szervei és a helyi önkormányzati – továbbá egyéb – szervek rendszere révén valósít meg. Ennek keretében az állam egyebek között egészségügyi intézményhálózat működtetésére és az orvosi ellátás megszervezésére köteles. Az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. A kötelező társadalombiztosítás körébe tartozó ellátási jogosultság viszont már valóságos alanyi jog, amelynek alkotmányos alapja a tulajdonvédelem [54/1996. (XI. 30.) AB határozat].

VI. Az ügy érdeme tekintetében

Az ombudsmani intézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek az ombudsmanok fellépni *a hajléktalan vagy az egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott emberek alapjogainak*, egyenlő méltóságának védelmében. A mélyszegénység, az emberhez méltatlan élet- és lakáskörülmények a magyar társadalomnak jelentősebb részét érintik vagy veszélyeztetik. Az e veszéllyel közvetlenül nem érintett polgárok, illetve az állam reakciója a hajléktalanság jelenségére két irányú: egyfelől a szigorodó társadalmi együttélési szabályok betartásának számonkérése, másfelől a hajléktalan-ellátás rendszerének fejlesztése, a szakmai-civil szervezetekkel való együttműködés jelentősége, a hozzáférhetőség növelése, ezzel összhangban a hajléktalan létből való kitörés legalábbis elvi szintű lehetőségének víziója szükségképpen megjelenik az állami és a nem állami szférában.

Amint a 2020-2021. évi krízisidőszakban, úgy a 2021-22-es év téli időszakában is a hajléktalan-ellátó rendszer számára nem kizárólag a fedél nélkül élő rászorulókat veszélyeztető téli időszak jelentettek kihívást, hanem a COVID-19 koronavírus, majd az orosz-ukrán háború kitörését követő humanitárius ésenergiaválság, illetve a mindezekre tekintettel folyamatosan meghosszabbított vészhelyzet 2023-ban is folyamatosan új feladatok elé állította a szociális szakembereket.

A fokozódó szociális igények intenzív munkát igényelnek a segítő szakmáktól. Noha a központi kormányzat a szegénység és a hajléktalanság társadalompolitikai összefüggéseit, a társadalmi egyenlőtlenségek alakulását meghatározó közpolitikák egyensúlyát tartja fenn, a kép teljességéhez az önkormányzatok komplex és autonóm hozzájárulása, végül pedig a civil/önkormányzati/egyházi szervezetek munkája tartozik.

1. A megkereséseimre adott tájékoztatásokból kitűnik, hogy a feladatellátásáért elsősorban felelős állami *szociális ágazatirányítás* komoly erőfeszítéseket tesz a hajléktalan emberekről való gondoskodás valódi megvalósulásáért a stabil és kiszámítható finanszírozás biztosításával. Ezek között elősorban is a háború hatásainak kompenzálása, az energiaárak ellentételezése, illetve az önkormányzatok számára a vészhelyzeti szabályozás volt a kormányzati intervenció legfontosabb lépése. A szakpolitikai irányítás a szociális intézményrendszeren keresztül alkalmazkodott a rendkívüli időkhöz. Különösen lényeges a nappali melegedők hajléktalan státusztól független igénybevételét, vagyis a veszélyes lakhatási körülmények között élő, kritikus helyzetű emberek számára hatékony kríziskezelés háttérének biztosítása. Ugyancsak jelentős lépés a szociális munka egyik legnehezebb területét érintően a Szakmai ajánlás kiadása, ami módszertani és technikai segítséget is jelent a szakemberek számára. Mindezzel együtt az időről-időre kötelező képzés segít fenntartani a változó összetételű hajléktalan populáció korszerű szakmai támogatását.

A *főváros* célzott hajléktalanpolitikája a szociális munka finanszírozása, a pályázati források biztosítása, a szakmai együttműködés dinamikus bővülése olyan értelmezési tartományba helyezte a hajléktalan ellátás mechanizmusát, amely komplex szolgáltatásokkal, programmal (pl. Otthon mindenkinek Stratégia), érzékenyítő kommunikációval integrálhatja a társadalmi szolidaritás tengelyébe ezt a multidiszfunkcionális állapotot, ami a hajléktalan embereket olykor jellemzi. A főváros Életmentő Pont szolgáltatása pedig magasabb szintre emelte az alacsonyközbű intézmény fogalmát, ezzel funkcióját.

Mindezzel együtt a fővárosi intézmények új belső protokollja arra is lehetőséget nyújt, hogy a valódi intézményi igények a házirendek, a panaszkezelési szabályzatok módosításával kezelhetőbbek legyenek. Mindezekon túl a főváros mint fenntartó célja a munkatársak

méltányos bérezése is. A készülő műszaki rekonstrukciós tervek pedig olyan akut helyzetekre is választ keresnek, ami a férőhelyek zsúfoltságának enyhítését, a páros és akadálymentes elhelyezést lehetővé tevő lakóegységek kialakítását is lehetővé tenné. Ugyancsak folyamatban van annak felmérése, hogy a lábadozó típusú ellátást milyen további férőhelyek bevonásával lehet biztosítani. Tekintettel arra, hogy igen magas a diagnosztizált pszichiátriai beteg ügyfelek, és az idős, mozgáskorlátozott ügyfelek száma, a meglevő akadálymentes férőhelyek számát is egyértelműen bővíteni kell.

A széles körű egészségügyi ellátás mellett a hajléktalan női ügyfelek részére – amint azt az elmúlt évben is jeleztem – hiánypótló, új szolgáltatást biztosítanak az ún. *traumatudatos nőgyógyászati szakrendelésen*. A 24 órás háziorvosi rendelés mellett 18-18 ágygal lábadozó férőhelyek működnek, amelyeket a téli időszakban kibővítettek, a Szabolcs utcai telephelyen pedig a krónikus belgyógyászati részleg mellett 23 fő részére ápolási osztályt is fenntartanak, ahol – többletfeladatként vállalva – szakápolást is biztosítanak, megfelelő végzettségű kollégákkal. Figyelemmel ugyanakkor arra, hogy évek óta magas a lábadozó férőhelyek kihasználtsága, (ami azt is jelenti, hogy a lábadozókból a tovább gondozás időtartama megnövekszik és gyakran csak hasonló vagy magasabb progresszivitású ellátási szintre lehet távoztatni az ügyfeleket), az utcai gondozó szolgálatok vagy a kórházi szociális munkások nem tudnak akut esetben gyors elhelyezést biztosítani egy-egy újonnan bekerülő – és arra rászoruló – ügyfélnek. *Mindebből következően különösen indokolt a lábadozó jellegű szolgáltatásokat nyújtó intézménytípusok és az egészségügyi ellátást nyújtó hajléktalan-ellátó intézmények működésével kapcsolatos háttérszabályok áttekintése, szükség esetén az intézményrendszer újra strukturálása.*

2. A megkérdezett *szervezetek* beszámolóiból kitűnik, hogy az energiaáremelkedés és annak következtében a jelentős többletköltségek valamennyi régióban működő szolgáltató számára gyors, de tervezhető működési változtatásokat igényelt. Az egyedi intézkedések az észszerű működtetés keretei között elsősorban az energiatakarékosság szempontját érintették, az elektronikai eszközöktől a gépkocsihasználatra is kiterjedően vezettek be új szabályokat. Mindezeket a rendelkezéseket azonban a szolgáltatások csökkentése nélkül igyekeztek bevezetni, különösen az étkeztetések tekintetében, ahol a beszerzett élelmiszerek mennyiségét nem csökkentették, ugyanakkor minél olcsóbban próbálták a beszerzéseket megoldani.

A lábadozó kérdése a legnagyobb – a főváros budai térségét is lefedő – szolgáltató, az MMSz régióvezetőjének válaszában több aspektusból is figyelmet érdemel. Az intézményi bekerülés tekintetében a jövedelem nélküli ügyfelek számára az egészségkárosodásra is figyelemmel a foglalkozást helyettesítő támogatás igénylésében segítve minimális jövedelemhez (2023-ban 27 075,- forint) segítették a jogosult ügyfeleket. A lábadozó jelleggel (is) működő átmeneti szállókon azonban jellemzően nem volt nagyobb a jövedelem nélkül jelentkezők létszáma, illetve a nappali ellátásban sem növekedett szignifikánsan a rezsiválság miatt rászorulóvá vált ügyfelek száma. Végsősoron az energiatakarékossággal szükségszerűen megváltozott eszközfelhasználás sem jelenthetett a szolgáltatások minőségében csökkenést, különösen nem a speciális igényű (mozgáskorlátozott, szenvedélybeteg, pszichiátriai beteg, idős, vagy beteg) hajléktalan emberek vonatkozásában.

A fővárosi *Menhely Alapítvány* igazgatójának a beszámolója szerint a rendkívüli takarékosági intézkedések bevezetése ugyancsak komolyan érintette az ellátottakat és a munkatársaikat. Az általános intézményi korlátozások (pl. fénycsővek cseréje) mellett például a fővárosi Kürt utcai fürdő melegvíz felhasználását igyekeztek racionalizálni figyelemmel a melegvítartályok kapacitásaira. A „Vajda 3” Menhely intézményében (Hajléktalanok Otthona, Éjjeli Menedékhely, Lábadozó) energiatakarékossági intézkedések nyomán csaknem felével lett alacsonyabb a fogyasztási költség az előzetesen kalkulálthoz képest, anélkül, hogy az egyes

szolgáltatásokat szüneteltetni kellett volna. Ugyancsak korlátozták a Práter utcai Melegedő melegvízhasználatát kijelölt időszakokra. Az áramköltségek így is jelentősen növekedtek, de a várt ötszörös kiadásokhoz képest sokkal alacsonyabbak voltak. Mindezeket túl folyamatosan rögzítették az intézmények napi energiafelhasználását így mérhetővé és tervezhetővé vált a fogyasztás dinamikája.

Ami a speciális szükségletű ügyfelek ellátását illeti, csaknem minden fővárosi szolgáltató együttműködik, hiszen a férőhelyek számát szinte lehetetlen akként növelni, ahogyan a rászoruló ügyfelek száma növekszik. E tekintetben a BMSZKI által biztosított előzetes orvosi vizsgálat és megfigyelés szükségképpen lényeges epizód a lábadozók kapacitásokon túli működéséhez.

A pécsi Tamasz Alapítvány vezetője az elmúlt évek tapasztalata alapján megerősítette, hogy a nappali melegedőket nemcsak életvitelszerűen utcán élő személyek, hanem nem megfelelő közmuéllátottsággal, vagy adósságból fakadó hiányosságokkal rendelkező lakáskörülményekből érkezők is igénybe veszik, noha arra is figyelnek, hogy az intézmény fenntartását ne veszélyeztesse az esetlegesen indokolatlan igénybevétel. Noha a 2022-23-as krízisidőszakban megfigyelhető volt némi növekedés az új ellátottak tekintetében, de ez a 10%-os növekedést nem haladta meg az előző év ugyanilyen időszakához képest. Ezzel együtt számos esetben fordul elő, hogy a családsegítő munkatársai kérnek segítséget olyan kliensek számára, akik valamilyen oknál fogva lakhatási krízisbe kerültek, és legalább átmeneti időszakra a háztartáspótló segítségnyújtásokból részesülhessenek (pl. mosás, fürdés, étkezés).

Az egészségügyi, vagy szakápolási többletfeladatokat is ellátó intézmények tekintetében is a lehető legtakarékosabb módon történik az üzemeltetés. Az intézmények belső hőmérsékletét távolról tudják ellenőrizni egy informatikarendszer segítségével. A meghatározott energiafelhasználásra vonatkozó intézkedéseket úgy vezették be, hogy ez a szolgáltatásokat ne érintse. Szükség szerint azonban, ha a hőmérséklet nem volt megfelelő, egyénileg takaróval, meleg ruhával igyekeztek a hőérzetből adódó kellemetlenségeket kezelni.

A Vöröskereszt, mint karitatív szervezet Kaposvár és környékére vonatkozó szolgáltatásait Kaposvár Megyei Jogú Város, és a Kaposvári Járáshoz tartozó települések hajléktalan személyei vehetik igénybe. A magas energiaárak miatt ugyancsak fordultak hozzájuk olyan rászoruló személyek, akik albérletben éltek, de a magas rezsiköltséget nem tudták fizetni tovább, lakhatásuk megszűnt. A legtöbb esetben olyan rászoruló személyekről van szó, akik a fűtésüket nem tudják megoldani, az ingatlan a téli hidegek miatt életveszélyes, nem biztonságos. Ablak, ajtó nincs az ingatlanon, a tető megrongálódott. Előfordult olyan megkeresés is, hogy az ingatlan leégett, és ezáltal vált hajléktalanná valaki. A szokásos szolgáltatásokat (pl. mosás) a Magyar Élelmiszerbank Egyesület, valamint az Országos Vöröskereszt élelmiszermentési programja egészíti ki. Így támogatni tudják azokat az ellátottakat is, akik albérletben élnek, de a jövedelmük nagy része elmegy a rezsire, albérleti díjra. Többben pedig csak a nappali melegedő szolgáltatásit veszik igénybe, ezzel is spórolva a háztartási kiadásokat.

Az egészségügyi vagy szakápolási többletfeladatokat a Hajléktalan Gondozási Központban működő házi orvosi szolgálat látja el. Az ellátást tapasztalt házi orvosi képesítéssel is rendelkező, a hajléktalan emberek iránt mély empátiával érző orvos és nagy tapasztalátú, szakvizsgázott ápolónő végzi, napi négy órában. A rendelő finanszírozását nem TAJ-kártya alapon, hanem fix összegben téríti a NEAK. A rendelőben gyógyító-megelőző, a szűrések és az általános vizsgálatot követő ambuláns ellátás történik, szakvizsgálat és szükség esetén terápiás lehetőségeket is biztosítanak. Az intézményben az ápoláshoz szükséges körülményeket biztosítva (fürdés, mosás, fodrászat, hajápolás, tisztaruha) betegszoba is működik, amely lábadozóként jelenleg 4 ágygal biztosítja a kórházból visszakérült ellátottak felépülését.

A *békéscsabai* Családsegítő és Gyermekjóléti Központba integrált hajléktalan szolgáltatásokról szóló ugyancsak rövid adatközlés nem tartalmazott sem az ellátások tekintetében, sem pedig az ügyfelek körében jelentősebb változást vagy nagyobb erőfeszítést jelentő plusz feladatokat a jelenlegi krízisidőszak vonatkozásában.

Összegzés

Ezúttal is fontosnak tartom kiemelni, hogy az ombudsmani jelentés keretei lehetővé teszik az aktuális hazai helyzetkép alkotmányos kontextusba helyezésével általános megállapítások, következtetések összegzését. Az állam, az önkormányzatokkal és a társadalmi szervezetekkel együtt képes a meghatározott és vállalt alkotmányos kötelezettségeit, céljait teljesíteni az otthon nélkül élő emberek vonatkozásában. Mivel a kiszolgáltatottság a szociális – és egyre gyakrabban az egészségügyi – ellátó rendszer különböző fokain jelenik meg, továbbá a lakhatási ellehetetlenülés, az életkori kihívások is súlyos tényezővé váltak, a hajlék nélkül élő emberek hosszú évekre az ellátó rendszerben „ragadva” a szociális intézményrendszert folyamatosan terhelik.

A 2022-23-as téli, majd a tavaszi időszak vonatkozásában az intézményi ellátás körülményeit jelentős mértékben befolyásolta az ország geopolitikai helyzetével összefüggő energia kiettség, illetve az árváltozások szinte azonnali következményeként jelentkező igénytöbblet. A depriváció, a mélyszegénység, vagy az átmeneti élethelyzeti krízis együttesen jelenik meg a szociális rendszerben. Ugyanakkor éppen a hazai hajléktalan ellátó rendszer működtetői számára a rugalmas működés, az alkalmazkodás egy adott szélsőséges helyzethez nem jelent és nem jelenthet megoldhatatlan helyzetet. A szociális ágazat felelősei, illetve a Budapesti Hajléktalan Konzorcium tagjai és szinte valamennyi civil szervezet a működésének határán nyújt vagy nyújtott szolgáltatásokat a rászorulóknak számára. Mindezzel együtt azonban azt is látjuk, hogy az ellátó rendszer folyamatos terhelése, a hajléktalan populáció és a társadalmi érzékenység szintjének változása valóságos, napi szintű intervenciót igényel. A hajléktalan embereket ellátó átmeneti vagy nappali intézmények, az alacsony vagy sztenderd küszöbű szolgáltatók, az általános vagy speciális igények szerint működő szervezetek számára egy sajátos társadalmi csoport teljes spektrumú ellátása, gondozása, ápolása, esetleg a munka világába való visszavezetése a feladata, vagyis a kompetenciák helyreállítását vagy azok megszerzésének feltételeit kell biztosítani. Az energiaválság rezsicsökkentési technikái szinte minden válaszó tekintetében azonosak, ami – az ágazat költségvetési lehetőségeire is figyelemmel – a fenntarthatóságot biztosította, azonban a továbbsegítés, a kilépés lehetősége egyre kevésbé progameleme az ellátó mechanizmusnak.

Tekintettel arra, hogy a vidéki régiók ellátási mechanizmusai lényegében ugyanazokkal a problémákkal küzdenek, mint a jelentősen nagyobb létszámú hajléktalan csoportot ellátó főváros, a közterületi hajléktalanság eltérő megjelenése, az éjjeli menedékhelyek, nappali ellátások, átmeneti szállások iránti szükség egyre inkább a hajléktalanná válás megelőzésre tereli a hangsúlyt, noha az idősödő és egyre betegebb hajléktalan emberek mellett a fiatal – jellemzően állami gondoskodásból kikerülő – szerhasználó, utcán élő populáció megjelenése árnyalja leginkább az ellátó rendszert a megküzdési stratégiák sokféleségének tüneteivel.

Mindezekre is figyelemmel – amint azt az elmúlt évben külön is kiemeltem a hajléktalanság helyzetét elemző jelentésemben¹⁰ – „az Állam alkotmányos intézményvédelmi feladatainak ellátásához *nélkülözhetetlen* a területen dolgozó szakemberek munkáját, *komplex tudását kiemelten kezelni*, figyelemmel arra, hogy a sérülékeny társadalmi csoportok egyik leginkább marginalizált közössége mindenkor alanya maradjon a modern demokratikus

¹⁰ AJB-430/2022. sz. jelentés

jogállam szociális transzfereinek, és a mindenkit egyenlő mértékben megillető *emberi méltósághoz való jognak.*”

Alapvető joggal összefüggő visszásságot, az ellátások összessége vonatkozásában nem állapítok meg. Jelentésemet, ahogy minden évben elsődlegesen – az alapjogi érvrendszer kiemelésével – összegzésnek, és figyelemfelhívásnak szánom, azonban ezúttal konkrét intézkedések megfontolását is javaslom.

A kiemelt ombudsmani kötelezettségre tekintettel az aktuális helyzetet feltérképező vizsgálatom összegzéseként javaslom a belügyminiszter számára, hogy a lábadozó jellegű szolgáltatásokat nyújtó intézménytípusok férőhelyszáma bővítésének, illetve az egészségügyi ellátás különböző szintjeinek jogszabályi és ebből következően költségvetési felülvizsgálata mellett tekintse át a lakásvesztést megelőző szociális transzferek összhangba hozatalának lehetőségét, figyelemmel az energiaválság okozta szociális kihívásokra, különösen a kistélepülések és ezek helyi önkormányzatai vonatkozásában.

Budapest, 2023. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos