

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-518/2014. számú ügyben**
(Kapcsolódó ügy: AJB-8180/2013.)

Előadók: dr. Csikós Tímea
dr. Kiss Bernadett
dr. Láposy Attila
dr. Seres Péter
dr. Zséger Barbara

A vizsgálat előzményei

A rendkívüli, zord időjárás miatt a téli krízisidőszak kihívásai minden évben fokozott figyelmet követelnek meg a hajléktalan-ellátórendszer dolgozóitól, fenntartóitól, és az erre irányuló tevékenységet monitorozó jogvédőktől egyaránt.

Az elmúlt három év során már szinte hagyománnyá vált a krízisidőszak kihívásait monitorozó ombudsmani vizsgálat-sorozat, amely mindig jelentős tapasztalat-szerzéssel, fontos megállapítások rögzítésével zárult.

2011-ben az „aluljáró-tisztogatással” kapcsolatosan tárt fel súlyos problémákat a helyzetet feltérképező ombudsmani jelentés, majd ennek 2012. évi utóvizsgálata során a túlélő pontok megszüntetését, ugyanakkor új szálláshelyek megnyitását, a férőhelyszámok növelését tapasztalta az alapjogi biztos. 2013 telén pedig a helyzet alapvető változatlanlansága mellett, romló és javuló tendenciákat, figyelemre méltó szempontokat emelt ki a biztos monitoring-jelentése.¹

Az eljárás megindulása

A problémakör visszatérő, idény-jellege miatt fokozottabb aktualitására is tekintettel, illetve a hajléktalan-ellátással összefüggésben bekövetkezett jogszabályi és finanszírozási változások, a továbbra is jelenlévő kriminalizációs szemlélet, a közterület-használat szabályozásának problémaköre, és különösen a közelmúltban tapasztalható fokozott közfigyelem miatt indokolttá vált, hogy a korábbi években folytatott vizsgálatok módszertanát megtartva, idén is felmérést végezzünk a fővárosban élő hajléktalanok aktuális helyzetéről.

Ennek keretében, fokozott figyelemmel a Budapest Főváros Közgyűlésének rendeletalkotási tevékenysége során megszületett „hajléktalan-térképek” elnevezésű dokumentumok adataira² is -, aluljárókat, pályaudvarokat és a legjelentősebb, vagy bármely szempontból kiemelkedő hajléktalanszállásokat kerestünk fel a munkatársaimmal. A látogatások során az intézményvezetőkkel folytatott személyes megbeszélések célja az volt, hogy áttekintsük a tavalyi ombudsmani jelentés óta eltelt időszak változásait valamint a jelenlegi helyzet problémáit. A helyszíni szemlék mellett megkerestünk hét fővárosi kerületi önkormányzatot, valamint tájékoztatást kértem a Magyar Máltai Szeretetszolgálattól (MMSz) és a Menhely Alapítványtól (MA) is.

Az érintett alkotmányos jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”);
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*”);

¹ Lásd az AJB-367/2011., az AJB-1834/2012. és az AJB-646/2013. ügyszámon kiadott jelentéseket

² http://index.hu/belfold/budapest/2013/10/14/terkepen_a_hajlektalanmentes_zonak/

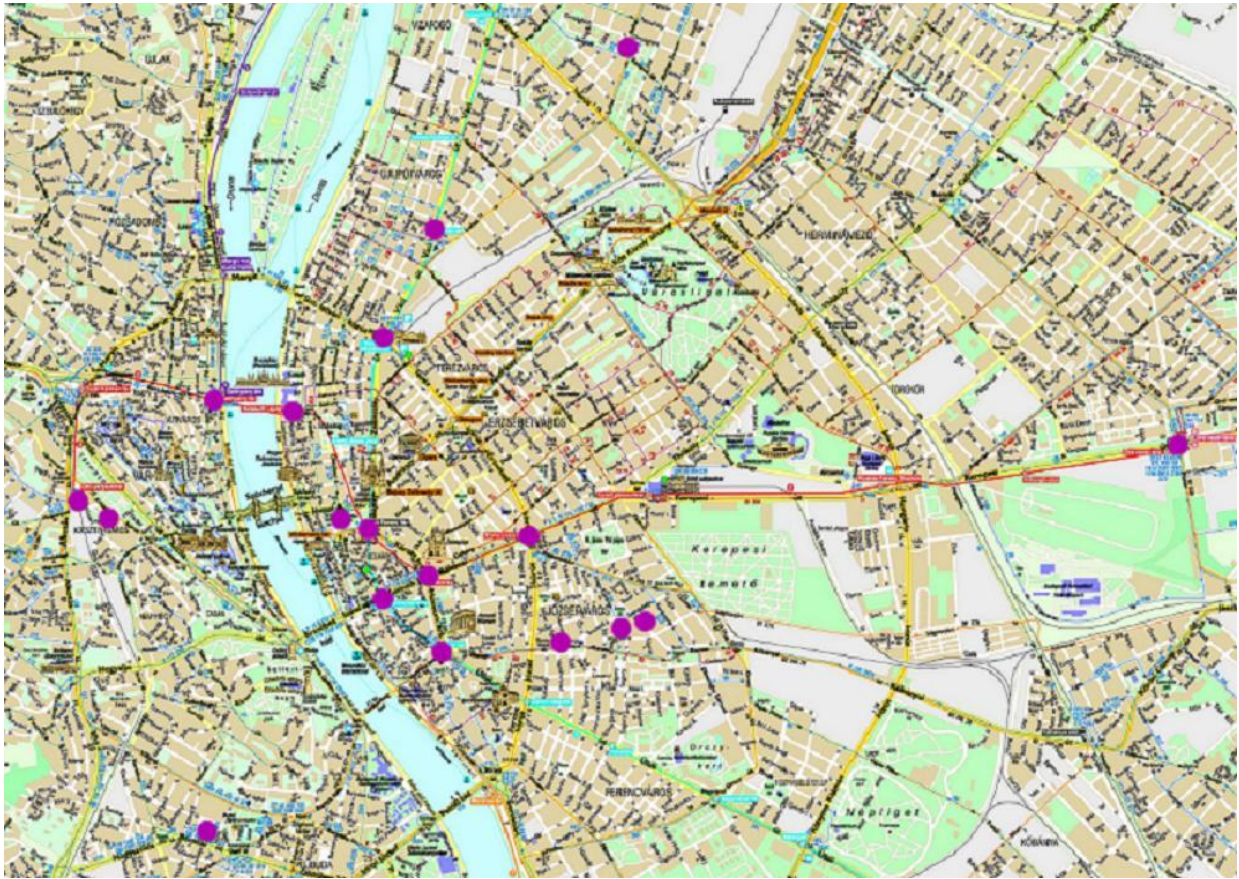
- szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bek: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”).
- méltó lakhatáshoz való jog (Alaptörvény XXII. cikk (1)-(2) bek: „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 nélkül élő személy számára szállást biztosítani.”)

A megállapított tényállás

Vizsgálatom során a korábbi, ún. gyorsjelentésekben érintett fővárosi kerületek (V., VII., XI. és XIII.), valamint három „új”, a közelmúltban történt események kapcsolódó ügyei során ebből a szempontból látókörünkbe került kerület (VI., XIV. és XVII.) hajléktalanpolitikáját térképeztem fel. Vizsgálatomat kiegészítettem a fedél nélküliek ellátásában jelentős gyakorlattal rendelkező VIII. kerületi önkormányzat megkeresésével, valamint az utcai szociális gondozást végző szervezetek tapasztalatairól is tájékozódtam. Tettem mindezt annak érdekében, hogy az elmúlt három-négy év krízisidőszakának tapasztalatait összehasonlítva, a hajléktalanokkal és hajléktalan-ellátással összefüggő aktuális helyzetet és problémákat, az intézményi háttérre vonatkozó legfontosabb adatokat és az utcai körülményekben tapasztalható változásokat áttekintve, a problémák valódi okait tárhassam fel. Az alábbi térkép jól áttekinthetően szemlélteti a vizsgálatom gyakorlati háttérét: munkatársaim a főváros számos pontját bejárva végeztek megfigyeléseket, helyszíni vizsgálatokat, gyűjtöttek tapasztalatot. Budán az újbudai Polgármesteri Hivatal mellett a Batthyány tér, és a Déli pályaudvar környékét (Vérmező, Feszty Árpád utca, M2-es metró és a pályaudvar aluljárója, folyosói) keresték fel. A pesti oldalon pedig a megkeresett önkormányzatok épületeiben tett látogatás mellett, a leginkább érintett aluljárókra, közterületekre fókuszáltak, a Ferenciek tere – Kálvin tér – Astoria – Blaha Lujza tér tengelyen át, a Dózsa György úton, az Aszódi úton, és a Szabolcs utcán keresztül egészen a Lehel tér, Nyugati pályaudvar vonaláig.

A vizsgálat során, írásban és szóban egyaránt a következő alapkérdések mentén tájékozódtak munkatársaim:

1. Léteznek-e kifejezetten a krízisidőszak idejére, ahhoz kapcsolódóan kiírt, meghirdetett pályázatok, amelyeken elsődlegesen az utcai fagyhalál-esetek megelőzését célzó programok megvalósítására, a felmerülő többletköltségek finanszírozására nyerhetnek támogatást az ellátó-intézmények? Ha ilyen nincs, milyen más, alternatív, (kiegészítő) finanszírozási forrásokat vehetnek igénybe az ellátó-intézmények?
2. A 2013-2014-es krízisidőszakban mekkora keretösszegeből gazdálkodik a fővárosi/kerületi hajléktalan-ellátás intézményrendszere, illetve ezen belül külön az utcai szociális szolgálat(ok)?
3. Érkezett-e jelzés (lakossági panasz, ellátó intézmények, civil szervezet jelzése) az ételosztási célú közterület-használati engedélyek, illetve ezek hiánya, ezzel kapcsolatos nehézségek tárgykörében?
4. Van-e érzékelhető következménye a Fővárosi Közgyűlés rendeletében kijelölt hajléktalan-mentes zónák bevezetésének? Ha igen, tapasztalataik szerint az ellátók milyen eszközöket alkalmaz(hat)nak az ezzel kapcsolatos problémák megoldására?
5. Végeterül a rendeltetészerű közterület-használat biztosítása érdekében igénybe vehető hatósági eszközök alkalmazásával és a kerületi rendeletalkotási eljárásokkal kapcsolatos, esetleges ellátói visszajelzésekből származó tapasztalatok összegzését kértem a vizsgálattal érintett szervezetektől.



1. A helyszíni vizsgálatok tapasztalatai

1.1. Buda

A főváros budai kerületeinek hajléktalan-ellátásáért felelős *Magyar Máltai Szeretetszolgálat Bem rakparti központjában* 2014. február 3-án végeztünk helyszíni vizsgálatot. A látogatás során a MMSZ régióközpontjának vezetője, valamint a fővárosi súlyponti ellátó-helyek vezetői tájékoztattak minket az idei krízisidőszak és az elmúlt tél tapasztalatairól. Hangsúlyozták, hogy az ellátási körzetük – önkéntes vállalás alapján – kibővült Budaörs területével, tekintettel arra, hogy a Budaörsi úton megnyílt az új kormányhivatali szabálysértési iroda, amely mellett egy – a vizsgálatom idején már működő éjjeli menedékhely/krízisszálló jellegű intézmény működtetését is elvállalta az MMSZ.

Az MMSZ a korábbi évekhez hasonlóan az idei télen is ideiglenes és krízis férőhelyekkel áll az érintettek rendelkezésére, az utóbbiak egy része állami, más része saját forrásból működik. A krízishelyeken szociális munkások által végzett gondozási tevékenység nem folyik, ugyanakkor a MMSZ saját költségén, időszakos jelleggel működtetett Etele téri és Szarvas Gábor utcai krízishelyeken mintegy 110 ágyat tudnak biztosítani a rászorulóknak számára. Ezek a lehetőségek azonban csak éjjeli szállásként vehetők igénybe, továbbá az Etele téri egység, ahol férfiakat és nőket, valamint párokat is fogadnak, csak a nagyon hideg időszakokban tart nyitva. A szociális munkások arról is beszámoltak, hogy az Etele téri szálláshely nemcsak a XI. kerületből érkező hajléktalanokat szolgálja ki, hanem az alacsonyküszöbű ellátóhely jellegénél fogva más kerületek hajléktalanjai is felkeresik. A hangsúlyozottan ideiglenes jellegű szállást igénybe vevőket igyekeznek a lehető legrövidebb időn belül szociális munkáshoz közvetíteni, annak érdekében, hogy minden egyes hajléktalan gondozási tervvel rendelkezzen, vagy legalábbis „esetgazda” szinten legyen olyan szociális munkás, aki tájékoztatást tud nyújtani az adott személlyel kapcsolatos információkról és intézkedésekről.

A fentiekén túl a MMSz Bem rakparti központi épületében fenntartanak 10 ágyat azok számára, akiknek egészségügyi ellátásra és folyamatos napközbeni felügyeletre, gondozásra van szükségük. Az egészségügyi szakemberek mellett természetesen itt is szociális munkások segítik a klienseket, és a 10 fős férőhelyet szükség esetén 18 férőhelyesre tudják bővíteni. Az ún. első befogadó állomásként is funkcionáló telephelyen a tüdőszűrő papírt nem a felvételkor, vagyis nem a befogadáskor, előre kérik bemutatni, mivel a MMSz szűrőállomása és szűrőbusza segítségével az ellátórendszeren belül meg tudják oldani a szükséges egészségügyi szűrővizsgálatok elvégzését. Ugyanakkor az intézmény célja nem a végleges szállás nyújtása, hanem az érintettek ellátó intézményekben történő elhelyezésének előkészítése.

A MMSz minden intézményében törekednek az irányított gondozási eljárás megvalósítására, vagyis az ellátás megszervezése során az is céljuk, hogy az érintetteket motiválják arra, hogy az alacsony küszöbű ellátóhelyekről stabilabb lakhatási körülmények közé jussanak. Ennek érdekében más szolgáltatók ellátóhelyeiről, szállóiról nem, vagy csak különösen indokolt esetben „vesznek át” hajléktalanokat, és elsősorban az idősebb ellátottak, valamint az egészségügyi ellátásra szoruló és lábadozók biztonságos, hosszú elhelyezéséről szeretnének gondoskodni. Sajnos a Feszty úti szálló lakóinak jelentős része is rossz egészségi állapotban kerül az MMSz-hez, viszonylag magas közöttük a daganatos betegségek aránya. Mindezek miatt az MMSz kapcsolatban áll a Korányi kórházzal, amelynek hospice osztálya fogadja azokat a végstádiumú betegeket, akiknek ápolása, gondozása már nem oldható meg az MMSz intézményeiben.

Az MMSz vezetősége azt is hangsúlyozta, hogy a munkavégzésük szempontjából pozitívum, hogy a főváros minden budai kerületében a szervezet végzi a hajléktalan-ellátással összefüggő feladatokat, így szinte naprakészen, személyesen ismerik az ellátottak életkörülményeit, problémáit. Nagy az igény a mozgó orvosi rendelőre és a szervezet által lebonyolított ételosztásokra is, ugyanakkor ezzel kapcsolatban nem számoltak be közterület-használati vagy más hatósági eljárásokkal összefüggő problémáról. Ennek oka a szervezet képviselői szerint az, hogy az MMSz az általa szervezett ételosztásokat szociális munkások koordinálásával, kulturált körülmények között (ideiglenes sátor, ülőhelyek, asztalok, WC stb.) végzi, az események után pedig gondot fordítanak az érintett közterületek takarítására, rendbe tételére. Figyelnek arra is, hogy ezek a rendezvények ne kampány jellegűek legyenek, hanem kapcsolatfelvételi lehetőségként szolgáljanak a rászorulóknak és a kompetens szociális szakemberek számára.

A fenti tevékenységek ellátásához folyamatosan próbálnak pályázati forrásokból fedezetet biztosítani, a közeljövőben elsősorban gépjárművekre és egészségügyi ellátásra szeretnének támogatást igényelni. A pályázati lehetőségek ellenére problémát jelent viszont, hogy az igényelhető állami normatíva mintegy 5-6 éve nem növekedett, ami még akkor is nehéz helyzet elé állítja a szervezetet, ha a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal és az önkormányzati támogatások igénybevételén túl rendszeres egyházi támogatásban részesülnek.

A MMSz vezetősége és az egyes intézmények vezetői jó napi kapcsolatot ápolnak a Budapesti Rendőr-főkapitánysággal (BRFK) és a kerületi rendőrkapitányságokkal. Tapasztalataik szerint az intézkedő rendőrök csak kivételesen indokolt esetben lépnek fel a hajléktalanokkal szemben, inkább jelzéssel élnek a szociális szolgáltatók felé.

Információik szerint az új, Budaörsi úti szabálysértési iroda a megnyitása óta a vizsgálat idejéig 13 fő esetében folytatott le hatósági eljárást, az előállítottak egyike sem budai kerületekben élő fedél nélküli személy volt. A BRFK 16 fős részlege, amely az életvitelszerű közterületi tartózkodással kapcsolatos eljárások lefolytatását végzi, szintén jó munkakapcsolatban áll a MMSz munkatársaival, rendőri intézkedésre – tudomásuk szerint – még nem érkezett panasz.

A MMSz munkatársai problémaként nevezték meg azt is, hogy a hajléktalanok között sok a mentális beteg, illetve vannak olyan, évek óta az utcán élő személyek, akiket a szociális munkások közreműködésével sem lehet rábírní arra, hogy valamely ellátó intézménnyel felvegyék a kapcsolatot. A mentális betegek ellátását a hetente egy napon rendelő pszichiáter szakorvos segítségével próbálják biztosítani, aki szükség esetén napi 10-15 páciens is el tud látni, de folyamatosan pályáznak támogatásra, hogy csoportos terápiákat, vagy a MMSz munkatársai számára esetszbeszélő műhelyeket tarthassanak. Vannak azonban olyan, a MMSz szociális munkásai által is jól ismert fedél nélkül élő személyek, akik esetében az évek óta tartó társadalmi kirekesztettség olyan állapotot idézett elő, hogy a jogkövető életmód, vagy az általános közösségi normarendszer tiszteletben tartása problémát okoz, rendszeresen konfliktust generál, és nehéz olyan motivációs tényezőt találni, amely segítségével hosszú távú gondozási tervet lehetne készíteni a számukra.

Érzékelhető problémát okoznak a – nem nagy létszámú – külföldi állampolgárok ellátásával kapcsolatos adminisztrációs anomáliák is, mivel az érintettek ellátása rendszerint nem oldható meg a hajléktalan-ellátás keretein belül és ügyeikben a hatóságok közötti kommunikáció is nehézkes.

Munkatársaim a tavalyi évhez hasonlóan felkeresték a MMSz Feszty Á. utcai intézményét is, ahol rögzítették, hogy a tavalyi helyszíni vizsgálatához képest érdemi változás nem történt, az ellátottak száma csupán kismértékű növekedést mutat. Az épületeket teljes körűen akadálymentesítették, törekednek a családi hangulatú, kis létszámú lakóegységek kialakítására.

Végezetül az MMSz vezetői pozitívként számoltak be arról, hogy a XII. kerület az elmúlt évben különös figyelmet fordított a kerületben élő hajléktalanok ellátására: a közterület-felügyelet, a kerületi rendőrkapitányság, az önkormányzat és a Pilisi Parkerdő Zrt. munkatársai napi együttműködést alakítottak ki, így szinte minden, XII. kerületi közterületen élő személyről pontos ismereteik vannak. Üdvözölték azt is, hogy a XII. kerületi önkormányzat partner volt egy 12 fő részvételével meginduló speciális gondozási, lakáshoz jutási programban is, amely során elérték, hogy a kerületi önkormányzat szociális és lakásügyi bizottságában a MMSz delegáltjai bérlőkijelölési joggal rendelkezzenek, így a kerületi bérlakások hasznosítása során több, korábban hajléktalanként élő kerületi lakost is el tudtak helyezni. Ezekkel összefüggő eredményként értékelték azt is, hogy a XII. kerületi önkormányzat nem élt azzal a jogával, hogy olyan övezeteket jelöljön ki a kerületben, ahol nem megengedett a hajléktalanság.

Munkatársaim személyesen keresték fel Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Polgármesteri Hivatalát, ahol a XI. kerületi önkormányzat a jegyzője, az aljegyző, valamint a hatósági és a humánszolgáltatási igazgatóság vezetői foglalták össze a legfrissebb, kerületi hajléktalan-ellátással kapcsolatos változásokat. Álláspontjuk szerint a „zónarendszer” bevezetése pozitív változást jelentett a kerületi lakosok számára, nőtt az állampolgárok biztonságérzete. Ez annak ellenére így történt, hogy a kerületi képviselő-testület által meghatározott zónák száma és terjedelme nem kiemelkedően magas, mivel a fővárosi közgyűlés rendelete, mint keretjogszabály szinte minden fontosabb kerületi csomópontra, területre vonatkozóan kiterjedt, így nem volt szükség részletes helyi szintű szabályozásra.

Az újbudai jegyző véleménye szerint a Budaörsi úti szabálysértési hatóság megszervezése egyértelműen pozitív intézkedés volt, mivel a létesítményben nem csupán a hivatalos eljárások lebonyolítását végzik, hanem alapszintű ellátásban is részesülnek az oda előállított hajléktalanok. A kerületi vezetés információi szerint a szabálysértési iroda működése, valamint az ellátást végző MMSz tevékenységének hatásaként csökkent a hajléktalanok által lakott XI. kerületi közterületek és zöldterületek száma és értesüléseik szerint a MMSz eredményesen szervez munkalehetőségeket is a hajléktalanok számára.

A XI. kerületi rendőrkapitányság vezetője is megerősítette a részemre megküldött tájékoztatójában, hogy a Fővárosi Közgyűlési Rendelet hatályba lépése óta érzékelhetően csökkent a hajléktalan személyek jelenléte a közterületeken. A vizsgálatom korábbi információival egybehangzó tényként arról is tájékoztattak továbbá, hogy a rendőrség birtokában levő információk szerint 2013. december 7. és 2014. január 15. napja között 13 db szabálysértési eljárást folytatott le a Budaörsi úti Kormányhivatali Iroda.

Kirívó közterület-használati problémáról – pl. koldulásról –, amelynek megoldása rendészeti, idegenrendészeti és hatósági intézkedést igényelne, nem számolt be a jegyző. Az ételosztási közterület-használati engedélyek, illetve ezek hiányával kapcsolatos nehézségek a kerületben nem merültek fel, lakossági és egyéb panasz, bejelentés sem érkezett. A kerület vezetése szerint ez annak is köszönhető, hogy a MMSz egy meghatározott területen évek óta azonos módon szervez étel- és teaosztást (ún. teajárat keretén belül), s e tevékenységüket körültekintően, az ott képződött hulladék összegyűjtésével és elszállításával, illetve az igénybe vett terület takarításával együtt végzik.

1.2. Pest

A megkeresett pesti kerületi önkormányzatokat a jelen vizsgálatban arra kértem, hogy az elmúlt években már megismert hajléktalan-politikájuk, ellátási gyakorlatuk összegzése mellett tájékoztassanak az esetlegesen felmerülő, újszerű, problémákról és tapasztalatokról.

Budapest Főváros *V. kerület Belváros-Lipótváros Önkormányzatának címzetes főjegyzője* arról tájékoztatta munkatársaimat, hogy a kerületben továbbra is az Oltalom Karitatív Egyesület végzi szerződésük alapján a hajléktalan-ellátási tevékenységet. Az Egyesület szakmai beszámolójában a szociális munkások kiemelték, hogy forgalmas közlekedési csomópontoknál, főleg a különböző ünnepek idején külföldi, gyermekkel kolduló hölgyek jelennek meg, akik mindenféle kapcsolatfelvételt elutasítanak. Pedig lenne lehetőség segíteni, ahogy a kerületi szervek, hatóságok eredményes együttműködése ezt más esetekben igazolja: egészségügyi ellátáshoz, intézményi elhelyezéshez is sikerrel segítették hozzá több esetben az erre szorulókat a kerületben dolgozó szociális munkások (pl. egy orvosi kezelésre szoruló nőt a Nyírő Gyula Kórházban sikerült elhelyezni, egy német állampolgárságú férfi pedig a rendőrségről utcára kerülve, a „Fütött utcán” töltötte éjszakáit).

Kiemelendő, hogy Belváros-Lipótváros Önkormányzata nem élt azzal a lehetőséggel, hogy a szabálysértési törvényben meghatározott világörökségi területnek minősülő területen kívül más közterületet is megjelöljön, ahol az életvitelszerű tartózkodás nem megengedett³, és az életvitelszerű közterületi tartózkodással összefüggő bármely magatartást szankcionáló rendeleti előírás sincs hatályban a kerületben.

Az alapvető jogok biztosának munkatársai személyes egyeztetés során tekintették át a *Budapest Főváros VI. kerület Terézváros* közigazgatási területén tapasztalható hajléktalan-ellátási feladatokat. *A megbeszélésen a kerületi önkormányzat városüzemeltetési és szociális irodájának vezetői voltak jelen, akik az előzetes írásbeli megkeresésünkben kért anyagokat írásban is átadták a biztos munkatársainak.*

A résztvevők elmondták, hogy a kerületnek egyetlen szervezettel, a Magyar Máltai Szeretetszolgálattal (MMSz) van érvényes ellátási szerződése, amely alapján nappali melegedőt üzemeltetnek, ahol a krízisidőszakban ételt is kínálnak a rászorulóknak. (hideg élelmiszer, szendvics, stb.) Ezt a tevékenységet az önkormányzat minden évben támogatja a saját, civil szervezetek támogatására elkülönített pénzügyi keretéből, de a mindenkori költségvetésnek részét képezi az az összeg is (kb. 3-3,5 M Ft), amelyet az önkormányzat a MMSz számára biztosít.

³ Megj.: Miután az V. kerület szinte teljes területe a világörökségi terület „puffer-zónájába” tartozik, ennek külön rögzítése nem is (volt) szükséges.

Az önkormányzatnak jó a kapcsolata a MMSz-szel, de napi szintű az együttműködés a kerületben található – női – éjjeli menedékhelyet fenntartó egyéb civil és egyházi közösségekkel is, így nagyra értékeli például a Jó Pásztor Nővérek és a Rés Alapítvány tevékenységét is. A kerület a hajléktalan-ellátás mellett családok átmeneti otthonát is fenntart a fedél nélkül maradó kisgyerekes szülők, párok, családok részére, amely 45 fő számára jelent lakhatási megoldást, és folyamatosan 100%-os kihasználtsággal működik.

A közterület-használattal és a hajléktalanság szankcionálásával kapcsolatban a Közterület-felügyelet kerületi vezetője hangsúlyozta, hogy bár a jogszabályi lehetőség adott, munkatársai egyetlen szabálysértési feljelentést sem tettek életvitelszerű közterületen élés miatt. Ennek oka, hogy nem tartják a hajléktalanság megszüntetésére alkalmas eszköznek a szabálysértési eljárás lefolytatását, ugyanakkor a kerületi közterület-felügyelők folyamatosan kapcsolatban állnak a BRFK illetékes csoportjával és a szociális ellátást végző szervezetekkel.

Az együttműködés során arra törekednek, hogy a közterület-felügyelők lehetőség szerint szólítsák fel a hajléktalanokat az érintett területek elhagyására, tájékoztassák őket az igénybe vehető szociális intézmények elérhetőségéről. A jelenlegi krízisidőszakban a BRFK munkatársai és a kerületi közterület-felügyelők csütörtökön és pénteken 10-12 óra között közös járőrözés során próbálják meg feltérképezni a hajléktalanok által látogatott kerületi helyeket, közterületeket. Az önkormányzat célja a veszélyhelyzetek lehetőség szerinti megakadályozása, a 2013/14-es téli időszakban négy fő esetében kellett életveszély miatt további intézkedést is kezdeményezni.

Az önkormányzat üdvözölte a közgyűlési rendeletben foglalt – világörökségi védelem miatt kialakított – „zóna-rendszert”, de tekintve, hogy a kerület majdnem teljes része világörökségi védelem alatt áll, nem kívánták aktívan gyakorolni azt a jogukat, hogy a kerületi önkormányzat tulajdonában álló közterületeken is megtiltsák a hajléktalanok jelenlétét.

A kerületben ezért csupán egyetlen „gócpontot” vontak rendeleti szabályozás alá: a Podmaniczky utca és a Ferdinánd-híd térségét, ahol időnként bódékat, kalyibákat húznak fel – jellemzően olyan hajléktalanok, akiket a szociális munkások és a közterület-felügyelők jól ismernek és akik évek óta nem vesznek igénybe egyetlen intézményi szálláslehetőséget sem.

Az *Erzsébetvárosi Humányszolgáltató Iroda vezetője* arról tájékoztatta munkatársaimat, hogy a VII. kerületi Önkormányzat a jelen krízisidőszakra is ugyanazokkal az ellátó szervezetekkel kötött szerződést, mint előző évben. Ezek a Magyar Máltai Szeretetszolgálat, a Myrai Szent Miklós Egyház, a Menhely Alapítvány, és a Golgota Keresztény Gyülekezet.

Az erzsébetvárosi intézményi beszámolókból kiderül, hogy a MMSz két pesti nappali melegedője (Eötvös utca és Murányi utca) integráltan működik, egy intézményvezető irányítása alatt. Nappali melegedőként 7:30-tól általában kb. 14:30-ig tartanak nyitva, fogadnak ügyfeleket. *Hetente egyszer, a csütörtöki karitatív napok keretében, rászoruló kerületi lakosokat is kiszolgálunk és tapasztalatként rögzítették azt is, hogy az elmúlt két évben emelkedett az ételért, meleg vízért, tisztálkodási és mosási lehetőségért, valamint ruháért ide bejáró VII. kerületi lakosok száma, amely jelenleg kb. 140 főre tehető. Ennek kapcsán figyelemre méltó az intézményi beszámoló vonatkozó adatai: „A nappali melegedőket látogatók nagyobb része hajléktalan ember, kisebb részük (7,74%-uk) VII. kerületi lakos (...) a KENYSZI⁴ rendszer bevezetése óta azonban változásnak tekinthető, hogy az étkezés és a nappali melegedő szolgáltatásainak (adminisztratív jellegű) ütközése miatt az ügyfelek többsége egyre inkább a népkonyhai ebédet választja a melegedőben elvégezhető mosás, tisztálkodás helyett.”* A főváros VII. kerületében tehát a *Menhely Alapítvány látja el 2014-ben is az utcai szociális munkát*, míg a többi szervezet az elmúlt évhez hasonló volumenű nappali és éjszakai szálláshelyet biztosít.

⁴ Központi Elektronikus Nyilvántartás a Szolgáltatást Igénybevevőkről = KENYSZI

A krízisidőszakra szóló kiegészítő szerződést – az előző télhez hasonlóan – a Golgota Keresztény Gyülekezettel kötötték meg, de jelenleg ez a szerződés, amely további 100 fő ellátását tenné lehetővé, az enyhe tél miatt nem lépett életbe. *Az erzsébetvárosi közterület-felügyelet képviselője a Fővárosi Közgyűlés hivatkozott rendeletével kapcsolatban kiemelte, hogy az általuk alkalmazott türelmi időszak miatt a hajléktalanok közterületi jelenléte nem jelentette a hatósági eljárások számának növekedését. A rendelet hatályba lépése óta egyetlen hajléktalan ellen sem indítottak eljárást, de ezzel egyidejűleg a közterület-felügyelet dolgozói téma-specifikus oktatáson estek át. A közterület-felügyelet csoportvezetői rendelkeznek az utcai szolgálatok és a diszpécserok telefonszámaival és szükség esetén felveszik velük a kapcsolatot. Általában lakossági bejelentések alapján járnak el, de az állampolgári panaszokat nem a hajléktalanok közterületen tartózkodása váltja ki, hanem többnyire az, ha egyéb zavaró tevékenységet (közterületi alkoholfogyasztás, hangoskodás) is folytatnak.*

Az utcai szolgálatok szerint a VII. kerületben a 2013/14-es krízisidőszakban 2-4 fő tartózkodott élethelyszerűen a közterületen, bár a szociális munkások tapasztalatai szerint a valós szám ennél jóval több lehet. A Humánszolgáltató Iroda vezetője elmondta, hogy a Fővárosi Önkormányzat hajléktalanok tartózkodását korlátozó rendelete a kerület összes védendő pontját érintette, így nincs lehetőségük – és szándékuk – további korlátozásokat bevezetni ugyanazon területekre. Az egyeztetésen jelen lévő kerületi szakemberek azt az álláspontot képviselték, hogy a rendészeti eszközök alkalmazása nem segít megoldani a problémákat, ezért ilyen eszközök alkalmazását a jövőben sem tervezik.

A kerületben ételosztási célú közterület-használattal kapcsolatos lakossági panasz elsősorban az elfoglalt közterület nagysága, illetve az ott lakókat zavaró tevékenysége okán érkezett az önkormányzathoz.

A józsefvárosi önkormányzat jegyzője, megkeresésemre adott válaszában a VIII. kerületi hajléktalan-ellátás korábról már ismert elemeinek aktualitásairól számolt be írásban. Ismertette a LÉLEK-program folytatódó sikereit, a Dankó utcai „Életmentő Pont” munkáját, a kerületi szervek együttműködésének eredményességét és hangsúlyozta, hogy nem kívánna a közgyűlési rendelet és a szabálysértési törvény által biztosított jogalkotási lehetőségekkel élni, mivel a rendészeti eszközöket nem tartják célravezetőnek a hajléktalanság felszámolása vagy megelőzése érdekében. A jegyző az ételosztási célú közterület-használati engedélyekkel kapcsolatban arról tájékoztatót, hogy ezt a tevékenységet az Étel az életért Alapítvány végzi a kerület területén és a Corvin Áruház Ingatlanhasznosító Kft-től, a Rókus Kórház vezetőségétől, illetve kerületi lakosoktól is érkezett panasz a túrhetetlen állapotok (közlekedési nehézségek, a kihelyezett mobil illemhelyek körüli elviselhetetlen bűz) miatt.

A Budapest Főváros XIII. kerület Angyalföld önkormányzatának hajléktalan-ellátással kapcsolatos intézkedéseiről 2014. február 11-én, személyes egyeztetés során tájékoztattak az ombudsman munkatársai. A megbeszélésen a jegyző, továbbá a szociális és köznevelési osztály vezetője hangsúlyozták, hogy a kerületben nem jellemző a kerületi lakosokat érintő hajléktalanság, mivel az önkormányzat a lakásgazdálkodás során törekszik a fedél nélkülivé válást előidéző élethelyzetek megakadályozására.

A kerületben nem tartják megoldásnak a fedél nélküliség szankcionálását, így azok számára, akiket a lakásvesztés vagy a kilakoltatás veszélye fenyeget, az önkormányzat többféle segítséget is felkínál. Az adósságkezelési szolgáltatás mellett ilyen esetekben támogatják az egyedi mérőórák felszerelését, ha pedig végképp nem lehet eltekinteni a kilakoltatástól, ennek végrehajtására csak akkor kerül sor, ha az érintettek érvényes befogadó nyilatkozatot mutatnak be a szociális osztályon. Ezzel próbálják elkerülni azt, hogy a családokban nevelkedő kiskorúak kiemelését kelljen elrendelni, illetve lehetőség szerint a kerületi – teljes kihasználtsággal működő – családok átmeneti otthonában is fel tudnak kínálni átmeneti szálláslehetőséget a rászorulóknak.

Az ételosztás fővárosi koordinálásával kapcsolatban a jegyző kifejtette, hogy egyeztetés alatt áll az ételosztás helyszíneinek kijelölése, mivel a kerület vezetése azt tartja célszerű megoldásnak, hogy ezt a tevékenységet a hajléktalan-ellátásban tapasztalatot szerzett, szakmailag felkészült szervezetek a saját telephelyükön végezzék, ahol nemcsak az adományok kiosztását tudják kulturált körülmények között elvégezni, hanem a hozzájuk forduló rászorulóknak további szociális segítése is megoldott. Az önkormányzat információi szerint 50-60 olyan személy van, aki életvitelszerűen tartózkodik a kerületi közterületeken. Ellátásukhoz az önkormányzat a Diótörés Alapítvánnyal kötött szerződés alapján nappali melegedőt tart fenn, azonban a KENYSZI rendszer bevezetése óta adminisztratív szempontból nehezedett a szolgáltatást igénybe vevők ellátása. Az önkormányzat – tekintettel arra, hogy a kerületben 1039 fő számára tudnak szálláslehetőséget biztosítani – élt a törvényben foglalt zóna-kijelölési lehetőségével, így a kerületben a világörökségi területeken kívül is vannak olyan közterületek, ahol tilos hajléktalanként élni.

Szabálysértési eljárás megindítását egyetlen esetben sem kezdeményezték, mivel arra törekednek, hogy a BRFK és a helyi közterület-felügyelet, valamint a szociális munkások együttműködésével, egyedi segítséget kínáljanak fel az utcán élőknek. A közterület-felügyelet és a szociális osztály munkatársai folyamatos szakmai tréningeken vesznek részt és igyekeznek arra is felkészülni, hogy a várakozásaik szerint nagy számban a kerületi önkormányzathoz forduló idegen ajkú állampolgárok lakhatási és szociális ügyeit is szakszerűen tudják intézni.

Budapest Főváros XIV. kerület Zuglói Önkormányzatának jegyzője megkeresésemre adott írásbeli válaszában kifejtette, hogy az utcán tartózkodó hajléktalan személyek száma az előző évekhez képest folyamatosan növekedett, és ez a tény növelte a hajléktalan-ellátó szervezetek és a zuglói polgárőrség feladatait. Az ételosztási célú közterület-használat a hatályos önkormányzati rendelet alapján Zuglóban nem engedélyköteles (csupán bejelentés-köteles), és ezzel kapcsolatos lakossági panasz az önkormányzathoz nem érkezett. A jegyző arra is felhívta a figyelmemet, hogy a zuglói polgárőrség minden alkalommal részt vesz az önkormányzat által kezdeményezett, hajléktalan személyeket érintő szakmai fórumokon, egyeztetéseken, a kerületben élő hajléktalan személyekkel kapcsolatosan az ügyeleti szolgálatra érkező lakossági bejelentéseket minden esetben kivizsgálják, és ennek során a polgárőrök (a kerületi rendőrökhöz hasonlóan) minden esetben a helyi szociális munkásokkal együttműködve járnak el.

Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzatánál 2014. január 27-én végeztek helyszíni vizsgálatot munkatársaim. A megbeszélésen a jegyzőn kívül a hivatal szociális és egészségügyi csoportjának vezetője, valamint a közrendvédelmi csoport vezetője vett részt. A közrendvédelmi osztály vezetője elmondta, hogy 2014 januárjától hatályba lépett a kerület közterület-használati rendeletének módosítása, amely egy új közterület-használati kategóriát vezetett be annak érdekében, hogy a kerületben a szociális és karitatív tevékenységek köztéri végzése az eddigieknél zökkenő-mentesebb legyen. A jogszabály-módosítás által a jogalkotó lehetővé tette, hogy az eddigi közterület-használati formák (tiltott és engedélyhez kötött tevékenységek) mellett ún. „bejelentéshez kötött” tevékenységként szervezhessenek például a Vöröskereszt munkatársai ételosztást és más jótékonyági célú fellépést. Ennek eredményeként az engedélyezési eljárás hosszadalmasságán túl a díjfizetéssel sem kell szembesülniük azoknak, akik nonprofit tevékenységet szeretnének végezni az önkormányzat tulajdonában álló közterületeken.

A közrendvédelmi osztály vezetője hangsúlyozta, hogy sem a hajléktalanság, sem a hajléktalan életmódból adódóan a mindennapi léhez szükséges ingóságok közterületi tárolása miatt nem indult szabálysértési eljárás a kerületben; ugyanakkor hozzátette, hogy a kukázás és a lomtalanítás rendeleti szabályozásának felülvizsgálata folyamatban van, amelyhez a kormányhivatal szakmai segítséget nyújt.

Az osztályvezető aggályosnak tekintette, hogy a hulladékgazdálkodási törvény értelmében gyakorlatilag lopásként kellene értékelní a guberálást és a lomtalanításkor kített javak szétválogatását, azonban a lomtalanítások során eddig nem került sor rendőri intézkedésre, nem bírságotak meg senkit sem azért, mert a kidobásra ítélt tárgyak között, vagy éppen a szemétygyűjtőkből válogatott.

A közterület rendjének fenntartása során különbséget próbálnak tenni azon kerületi lakosok között, akik a napi megélhetésük biztosítása miatt böngészik át a hulladéklerakók tartalmát, és azok között, akik esetében egyértelműen megállapítható, hogy a háztartási hulladékukat helyezik el jogellenes módon. Így például egyetlen hajléktalan személlyel szemben sem indult köztisztasági szabálysértés elkövetése miatt eljárás pusztán azért, mert „guberált.” A hajléktalanokat a közterület-felügyelők, a rendőrök és a Magyar Vöröskereszt munkatársai gyakorlatilag személyesen ismerik, tartózkodási helyükről is naprakész információjuk van. A kerület vezetése törekszik arra, hogy a nem jelentős számú (kb. 70-80 fő) fedél nélküli esetében a közterületi ételosztást, az adományok átvételét időről-időre változó helyszínen oldják meg, annak érdekében, hogy ne alakuljanak ki „gócpontok”, amelyek esetleg közegészségügyi vagy rendészeti szempontból problémát jelentenének a hajléktalan-ellátással érintett hatóságok és civilek számára.

A fővárosi közgyűlési rendelet mellékletében feltüntetett XVII. kerületi közterületek (amelyeken tilos az életvitelszerű tartózkodás) kijelölését elsősorban az Alaptörvényben is felsorolt településkép-, közegészség-és közrendvédelmi szempontok alapján végezték el, azonban mivel Budapest közigazgatási határán elhelyezkedő peremkerületről van szó, a közgyűlési rendelet hatályba lépése óta nem történt észlelhető változás a hajléktalansággal és a közterület-használattal kapcsolatos hivatali gyakorlatban.

Az osztályvezető végül jelezte, hogy településrendészeti szempontból célszerű lenne, ha a helyi önkormányzatok ismét gyakorolhatnának szabálysértési rendelet-alkotási jogkört, mivel a helyi problémákat ily módon hatékonyabban lehetne megoldani. Álláspontja szerint nem szerencsés a közösségellenes magatartások rendeletbe foglalása – amire a szabálysértési hatósági és jogalkotói jogkör megszüntetését követően nyílt lehetőségük az önkormányzatoknak -, mivel a szabálysértési eljárás átláthatóbb és eredményesebb eszközt jelentett a helyi jogalkalmazói gyakorlat számára. E felvetés támogatásához az önkormányzatok szívesen fogadnák a kormányhivatal – mint felügyeleti szerv – és az ombudsman – mint közvetítő – segítségét, javaslatait.

A szociális és egészségügyi csoport vezetője elmondta, hogy a kerület vezetői, az önkormányzat szociális és egészségügyi kérdésekkel foglalkozó munkatársai, a BRFK kerületi kirendeltsége, valamint a Magyar Vöröskereszt kerületi munkatársai január közepén végiglátogatták a kerület közterületein élő hajléktalanokat. Az érintetteket tájékoztatták az igénybe vehető szociális és egészségügyi ellátási lehetőségekről. Nehézséget jelent viszont a hivatalos ügyintézésben, hogy a hajléktalanok jelentős része nem tud eljutni a belső kerületekben található központi ellátó intézményekbe (pl. a Könyves Kálmán krt-ra), ugyanis a kerületet érintő BKV-járatokon bevezették az első ajtós felszállást, a viteldíjat pedig nem tudják kifizetni az érintettek és ebben az önkormányzat sem tud nekik segítséget nyújtani.

A kerületben nyilvántartott hajléktalanok száma folyamatosan változik, jelenleg a 2013-as adatokhoz képest növekszik, a tavalyi 64 fő helyett idén körülbelül 80 személy ellátásáról kell gondoskodni. Az ellátás a Magyar Vöröskereszttel kötött megállapodásban foglaltak szerint történik, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy a feladatok jelentős részét a Magyar Vöröskereszt munkatársai végzik.

Az önkormányzat hetente egy alkalommal, pénteken tart ételosztást, ezen kívül az önkormányzat kezdeményezésére létrehozott és támogatásával működő Adomány Ház Egyesület is rendszeresen oszt egyéni és szervezett felajánlások során összegyűjtött adományokat.

Problémát jelent, hogy van egy-egy olyan kunyhó, vagy fóliasátor, amelynek környékén közegészségügyi szempontból is aggályos állapot alakult ki (szemétkupac, rágcsálók, stb.), ennek megoldása viszont kizárólag több hatóság együttműködésével képzelhető el, és meg kívánják szervezni az érintettek emberhez méltó elhelyezését is. Ennek részleteiről (pl. zártkerti ingatlanok esetleges felajánlása, stb.) jelenleg is folyik az egyeztetés.

A csoportvezető pozitívként értékelte az önkormányzati segély jogintézményének bevezetését, mivel így az eddigieknél több hajléktalant tudnak támogatásban részesíteni. Ehhez azonban előzetesen be kell jelentkezniük a munkaügyi központban. Munkavállalási lehetőséget, vagy munkavállaláshoz jutást elősegítő képzést a források szűkössége miatt nem tudnak biztosítani a hajléktalanok számára. Folyamatosan részt vesznek szociális célú pályázatokon, TÁMOP-pal is próbálkoztak.

Jelenleg azt szeretnék megoldani, hogy kialakítsanak egy orvosi rendelőnek alkalmas helyiséget, ahol heti két napon el tudnák látni a kerületben élő – településszintű lakcímkártyával rendelkező – hajléktalanokat, és azokat is, akiknek van ugyan bejelentett kerületi lakcímük, vagy tartózkodási helyük, de valójában az utcán élnek.

1.3 További „tereptapasztalatok”

A vizsgálat keretében tapasztalat- és információszerzés, az aktuális, tényleges helyzet gyakorlati megismerése céljából munkatársaim több alkalommal jártak közlekedési csomópontoknál, frekventált aluljárókban, közterületeken, elsődlegesen a fenti (4.o.) térképen is megjelölt helyszíneken.

A *Déli pályaudvar környékén* az egykori ún. túlélőpont helyén kordont találtak a munkatársaim, illetve szemmel láthatóan hosszabb távra berendezkedett, régóta „zavartalanul” ott élő hajléktalan emberek csoportja húzódott meg az aluljáró, és a közlekedő folyosó szélvédett zugaiban.

A *Nyugati pályaudvari aluljáróban* sem hajléktalan személyeket, sem az aluljáró használatát szabályozó kordont nem lehetett észlelni. Érzékelhető volt ugyanakkor a koldusok és járőr-szolgálatot teljesítő rendőrök folyamatos jelenléte, valamint jellemző volt a környező utcákon, közterületeken a nappalokat az utcán, éjszakákat menhelyen töltő, vándorló fedél nélküliek jelenléte. A *Keleti pályaudvar környékén*, az épületének bejáratainál, illetve a Kerepesi és a Thököly útról nyíló várótermekben a MÁV Vasútbiztonsági Szolgálat (Vasútórség) munkatársai tartózkodnak. Feltűnően aktív rendőri intézkedést nem tapasztaltak munkatársaim, de megfigyelhető volt, hogy a járőrpárok folyamatosan a peronokon és az állomás nyilvánosság számára is hozzáférhető helyiségeiben tartózkodnak. A pályaudvart egyébként a hajnali órákban – üzemkedetig – bezárják, ilyenkor senki nem tartózkodhat az épületben.

A pályaudvar előtt zajló metróépítkezés miatt további biztonsági szolgálatok jelenléte tapasztalható, valamint az épület belső pénzárainál húzódó egykori, kör alakú aluljáró-teret is lezárták, azt sem belülről, sem kívülről nem lehet megközelíteni. A Rákóczi út alatt – a metróépítéssel összefüggésben – kialakított aluljáróban hajléktalanok huzamosabb jelenlétére utaló jel nem található. A pályaudvar környéki gyorsétermek bejárata közelében rendszeres a hajléktalanok jelenléte, időnként kisebb fedél nélkül élő csoportok is felkeresik a területet. Mindezekon túl a pályaudvar épületét övező utcákban több guberálót figyeltek meg munkatársaim, illetve feltűnő volt a vélhetően illegális árusok jelenléte.

2. A meglátogatott hajléktalan-ellátó intézmények

A hajléktalan-ellátórendszer aktuális helyzetének, krízisidőszaki működtetésének feltérképezése céljából munkatársaim helyszíni vizsgálatot folytattak, amely keretében ellátogattak a tavaly télen átadott, Szabolcs utcai egészségügyi ellátó-intézménybe is.

Tájékoztak a krízisidőszakban megnövelt férőhelyszámmal, illetve meghosszabbított nyitva tartással, vagy eleve csak ideiglenesen üzemelő menedékhelyek, éjszakai szállások üzemeléséről, illetve egy – finanszírozását a közelmúltban elvesztő – intézmény szolgáltatásának hiánya nyomán felmerülő problémáról is.

2.1. A Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei (BMSZKI) kezelésében, gondozásában átalakított, *felújított Szabolcs utcai épületegyüttes – elsősorban idős, és/vagy beteg, lábadozó, hajléktalan emberek átmeneti szállójaként, illetve nonstop egészségügyi centrumként funkcionál. A helyszínbejárás az intézmény igazgatója arról számolt be a munkatársaimnak, hogy az épületet a fővárosi önkormányzat határozatlan időre bérlő a Magyar Nemzeti Vagyonkezelőtől, a szerződést pedig nyolc évig nem lehet felmondani, ami stabilitást ad. A jövőben a volt kórház egy másik épületét is megkapják kezelésbe és abban egy 80 ágyas addiktológiai ellátást nyújtó osztályt terveznek alkoholbeteg hajléktalanoknak.*

A BMSZKI négy ellátási formát működtet a Szabolcs utcai épületben: 24 órás háziorvosi rendelőt, kórházat 23 ágyas ápolási és 50 ágyas krónikus osztállyal, 20 ágyas lábadozót és egy átmeneti szállót. Az egészségügyi ellátó-egységek mind a BMSZKI másik, Dózsa György úti intézményéből költöztek át ide, ezzel az eddigieknél jóval ideálisabb körülmények közé kerülve. A tárgyi feltételek ott igen hiányosak voltak, emiatt a működési engedélyük is éveig ideiglenes volt. Az átmeneti szállón idős, tartós intézményi elhelyezésre váró hajléktalanok kerültek elhelyezésre. A BMSZKI korábban ezt a feladatot a Bánya utcai szállón látta el, azonban ez az épület alapvetően alkalmatlan volt a többségében kerekesszékes, idős hajléktalanok ápolására. A Szabolcs utcába költöző egységek korábbi ingatlanjait éjjeli és krízismenedékhelyként hasznosítják a továbbiakban.

A háziorvosi rendelőben évente 20 ezer beteg-orvos találkozásra kerül sor, összesen 10 ezer hajléktalan embernek van itt orvosi kartonja.⁵ Az intézményben dolgozó orvos arról számolt be a munkatársaimnak, hogy problémaként merült fel, hogy a GYEMSZI nyilvántartási rendszer szerint csak a területi ellátási kötelezettséggel rendelkező háziorvos tekinthet bele a saját beteginek más ellátónál nyújtott orvosi ellátás adataiba. Mivel ez nem területi ellátási kötelezettséggel rendelkező háziorvosi rendelő, az itt dolgozók nem nézhetik meg a hozzájuk forduló hajléktalanok kórelőzményeit a nyilvántartásban. Ez sokszor okoz gondot, mert a hajléktalan emberek nehezebben működnek együtt, nehezebben mondják el a kórelőzményeiket, és azt, hogy máshol milyen ellátást kaptak. Fokozottan szükségük lenne az itt dolgozó orvosoknak arra, hogy a betegek érdekében ezeket az adatokat megtekinthessék.

A kórházi osztályokon (ápolási és krónikus osztály) az aktív ellátást már nem igénylő hajléktalanokat helyezik el és általában stabilan 10 fölött van azon ágyak száma, amelyen gyakorlatilag hospice ellátást nyújtanak végstádiumú onkológiai betegek számára. A szobák kétágyasak, minden folyosón van akadálymentes vizesblokk. Logopédus is dolgozik az osztályokon és gyógytornára alkalmas helyiséget is sikerült kialakítaniuk.

A lábadozóban azokat a hajléktalanokat helyezik el, akiknek átmenetileg orvosi felügyeltre, ápolásra, gyógyszerelésre van szükségük, de télen lehetőségük van arra, hogy tíz fővel kibővítsék a férőhelyek számát. A 3-5 ágyas (férfi és női) kórtermekben átlagosan egy hetet, maximum egy hónapot töltenek a betegek. Az intézményben jelenleg az elnyert pályázati forrásokból a gyógyszerek önrészét is finanszírozni tudják és hosszabb távon a BMSZKI egy másik – nem egészségügyi profilú – részlegében próbálják elhelyezni a gondozottakat. Az átmeneti szállón, 64 férőhelyen idős hajléktalanokat fogadnak, akik tartós bentlakásos intézményi elhelyezésre várnak.

⁵Budapesten 5 helyen van hajléktalan emberek részére működtetett 24 órás háziorvosi rendelő (területi ellátási kötelezettség nélküli háziorvosi rendelő): a BMSZKI két rendelője a Szabolcs utcában és a Könyves Kálmán körúton, a Málta rendelője, az Oltalom egyesület Dankó utcai rendelője és a Hajléktalanokért Közalapítvány Szobi utcai rendelője.

A szálló térítési díja havonta 8500 forint, alapvetően egy évig vehető igénybe az intézményi ellátás, de ez az idő további egy évvel meghosszabbítható. 2-7 ágyas szobákat alakítottak ki, amelyekhez zárható szekrények és a közös hűtőkben zárható rekeszek tartoznak. Négy szociális munkás dolgozik ezen a részlegen, akik ügyeletet is ellátnak és esetkezelést is végeznek. Az intézményvezető beszámolója szerint az itt lakó hajléktalanok kétharmada bentlakásos intézménybe kerül, a többiek a két év elteltével másik átmeneti szállóra költözhetnek, azonban ez utóbbit igen nehéz megoldani, mert kevés az akadálymentes férőhely. Az épületegyüttes bejárása során munkatársaim meggyőződtek az épület teljes akadálymentességéről, a berendezés összkomfortosságáról, az igénybevevők speciális igényeit maximálisan figyelembe vevő kialakításáról. Kiemelendő példa, hogy dupla kulcsos értékmegőrző mini-széfek, valamint egyedi átalakítás során zárható, rácsos, egyéni egységekre osztott, belső terű hűtőszekrények biztosítják az egyéni vagyontárgyak és az élelmiszerek tárolását, egyben a lakók közötti konfliktushelyzetek kialakulásának megelőzését.

2.2. Munkatársaim felkeresték a BMSZKI Aszódi úti szállóját is, ahol több ellátási forma működik: 150 férőhelyes éjjeli menedékhely férfiakra és nőkre, nappali melegedő, és „munkásszálló”, a munkahellyel rendelkező és az elhelyezésért fizetni tudó hajléktalan személyek számára. A többféle ellátási forma miatt a szálló egész nap nyitva van és párok fogadását is biztosítják. Ezen a szállón a 25 és a 65 év közöttieket tudják fogadni. Az éjjeli menedékhelyen 150 fő elhelyezése megoldott, de a krízis időszakban az engedélyezett létszámon felüli ellátásra is felkészültek, melyre azonban a vizsgálatom ideje alatt nem volt szükség. A krízisidőszakban két-három szobát mindig üresen tartanak, felkészülve arra, ha a krízisautó hajléktalant hoz a szállóra. Az elhelyezés 4 ágyas szobákban történik, ahol fertőtleníthető matracos vaságyak, zárható szekrények és a közösségi helyiségből elhozott székek, asztalok jelentik a berendezést.

A „munkásszálló” részlegen 44 férőhelyet alakítottak ki, 2-3-4 ágyas szobákkal. Itt 500 forintot kell fizetni éjszakánként, az itt élők mindegyike valamilyen rendszeres jövedelemmel rendelkezik: nyugdíjból, munkabérből, alkalmi munkából fizeti a térítési díjat.

Az épület földszintjén kapott helyet a mozgáskorlátozott hajléktalanok számára kialakított krízis-részleg, ahol kerekesszékekkel élő hajléktalanokat is képesek fogadni.

A nappali melegedőben hetente egyszer (szerda délutánonként) orvos rendel, továbbá főzési, mosási lehetőséget állandó jelleggel biztosítanak a hajléktalanok számára.

A szálló épületében – külön bejáráttal, a földszinti folyosó egyik végében – működik a Ferencvárosi Rendőrkapitányság körzeti megbízotti irodája, ahol a körzeti megbízott hetente két délután ügyfélfogadást tart. A hajléktalanszálló és a rendőrség között jó az együttműködés, amit az intézményvezető azzal támasztott alá, hogy annak ellenére, hogy a körzeti megbízott irodájához két előállító helyiség tartozik, ezeket soha nem vették használatba. Az intézményvezető információi szerint a meglévő hatósági helyiségek miatt felmerült az a lehetőség, hogy a kormányhivatali, speciális hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szabálysértési irodát itt alakítsák ki, de erre végül nem került sor.

2.3. Oltalom Karitatív Egyesület, Dankó utcai hajléktalan-ellátó komplexum (Budapest, VIII. kerület, Dankó u. 9-13.)

Munkatársaimmal ugyancsak helyszíni vizsgálatot folytattunk az Oltalom Dankó utcai központjában is, ahol kollégáim meggyőződtek arról, hogy az Oltalom Karitatív Egyesület – a hajléktalan-ellátás területén nélkülözhetetlen módon – többszintű intézményrendszert tart fenn, az alacsony küszöbű ellátási formáktól kezdve az OEP által finanszírozott betegellátásig. Az Egyesület által működtetett ún. „Fűtött utca” nevű szálláslehetőség a hajléktalan személyek által igénybe vehető legalacsonyabb ellátási szint, amely a legkevesebb feltételt támasztja a befogadásukra, de ezzel arányosan, kevesebb szolgáltatást is biztosít.

Alapvetően azoknak a fedél nélkül élő embereknek alakították ki, akik az átmeneti szállót és az éjszakai menedékhelyet nem veszik igénybe, inkább közterületen élnek. A férfiakat és nőket is elszállásoló intézményt eredetileg 100, krízisidőszakban 140 főre tervezték, de a megnyitás óta egy galéria beépítésével további 100 férőhellyel bővült a befogadó kapacitás. Egy hatalmas légtérben (gyakorlatilag egy befedett és fűtött belső udvaron), emeletes ágyakon a vizsgálat idején 250 főt tudtak elhelyezni, amely mindössze egy fekhely biztosítását jelenti. A közös légtérből leválasztottak egy kisebb helyiséget is, ahol 12 ágyat helyeztek el, mint a „Fűtött utca” lábadozó részlege, ahol beteg hajléktalanok kaphatnak éjjeli szállást. A nők részlege az emeleten, elkülönítetten került kialakításra, itt közel 40 ágy található.

A szálló egész évben nyitva van. Téli időszakban teljesen telített, az év többi időszakában 70%-os kihasználtsággal működik. A vizsgálat idején is megfigyelhető volt, hogy – ahogy az egész intézménykomplexumban – itt is minden talpalatnyi helyet kihasználnak és szükség esetén további ágyakat helyeznek el. A „Fűtött utcát” igénybe vevő hajléktalanok 70%-a rendszeresen itt éjszakázik, a többiek egy-egy éjszaka után nem térnek többet vissza. Éjszakánként 3-4 szociális munkás dolgozik itt.

Annak ellenére, hogy a „fűtött utca” alacsony küszöbű ellátási forma, egy nap türelmi idő után tüdőszűrésről és fertőtlenítésről szóló papír bemutatásához kötik a további tartózkodást. A szállás problémájaként értékelhető, hogy ezen a részlegen csak néhány zárható szekrény van, ezért az itt éjszakázó hajléktalanok a személyes tárgyaikat, csomagjaikat az ágyak alatt, vagy a fejük alatt tartják. Három vizes blokk található az épületben, amelyből egyet a nők, egyet a lábadozó betegek számára tartanak fenn, azonban ezek a helyiségek karbantartásra szorulnak.

A következő ellátási szint az *éjjeli menedékhely*, amely délután 4-től reggel 7-ig tart nyitva, és alapvetően 100, krízisidőszakban 130 főnek nyújt elhelyezést. A szolgáltatás igénybe vételéhez tüdőszűrő és fertőtlenítő igazolás szükséges. Tisztálkodási és mosási lehetőséget, ruhát, ételmelegítési lehetőséget, meleg teát és péksüteményt biztosítanak a hajléktalanoknak. Ezen kívül segítségükre vannak az ügyintézésben és mentálhigiénés szakember is a rendelkezésükre áll. Azoknak a munkahellyel rendelkező hajléktalan személyeknek, akik nyitásra nem érnek ide, s így már nem jutnának ágyhoz, a „Fűtött utca” galériáján tartanak fenn helyeket.

Az előző részlegek funkcióit egészíti ki az *intézményben igénybe vehető nappali ellátási forma*, ahol egyszerre 100, krízisidőszakban akár naponta 400 hajléktalan ellátása megoldott. A nappali melegedő délelőtt 8-11, délután 2 és 4 óra között van nyitva, mosószoja, tisztasági fürdő és *orvosi rendelő* kapcsolódik hozzá, ahol a rászorulóknak ingyenesen vehetik igénybe a különböző házi- és szakorvosi ellátásokat: a betegeket sebész, pszichiáter, pszichológus, belgyógyász, bőrgyógyász és fogorvos fogadja a betegeket, továbbá igény esetén ingyenes influenza elleni védőoltást biztosítanak.

A *népkonyhán* naponta 150 adag meleg ételt osztanak ki. A rászorulóknak reggel kell jelentkezni, hogy ezt az ellátási formát igénybe vehessék, és 12 órától helyben fogyaszthatják el az egy tál meleg ételt.

Az *átmeneti szálló* 20 munkaképes férfi számára biztosít hosszabb távú elhelyezést azzal a távlati céllal, hogy az ellátást igénybe vevőket kivezesse a hajléktalanságból. Ennek érdekében az itt élőkkel szemben elvárás az álláskeresés és a munkahely létesítése, valamint a folyamatos elő-takarékosság és a térítési díj megfizetése.

A vizsgálatom során az intézmény vezetője arról tájékoztatott, hogy a korábbi tapasztalatokhoz képest egyre több időt töltenek a hajléktalanok ebben az ellátási formában, mivel gyakran másfél év után sem tudnak önálló életet kezdeni.

Az *intézményben menekültszálló is üzemel, amely jelenleg 25 férőhelyes ellátási forma, szociális normatíva szerinti finanszírozással.*

Az épület egyik szárnyában, a tetőtérben alakították ki, 3-4 fős szobákban helyezik el a menekülteket. Gyakran családok (gyerekkel) kérnek itt szállást, de az itt lakók nem maradnak sokáig, általában néhány hetes tartózkodás után elhagyják az országot.

Az Egyesület speciális ellátást nyújtó részlege a *kórház és a speciális szükségletű hajléktalan személyek átmeneti szállása*, amely OEP finanszírozással, összesen 51 ágygal működik. Itt alapvetően krónikus ellátást nyújtanak, a működést pszichiátriai rehabilitációs finanszírozás teszi lehetővé. Az itt elhelyezett személyek folyamatos ápolást, orvosi ellátást igényelnek, bár az intézmény vezetője szerint hosszabb távon számukra az idősothoni, vagy pszichiátriai otthoni elhelyezés lenne a megfelelő, erre azonban sokszor éveket kell várni.

A helyszíni látogatás során szerzett tapasztalatok kiegészítésére, pontosítására néhány tényadatot írásban megerősített, kiemelt *Hivatalomnak küldött levelében az Oltalom Karitatív Egyesület vezetője*. Levelében kifejti, hogy tevékenységük jelentős része a hajléktalanok ellátásáról szól, melynek kialakításában az ellátórendszer elemeinek, szolgáltatásainak, funkcióinak egymásra épülését tartják fontosnak, így tevékenységük alapszolgáltatásra és szakosított ellátásra egyaránt kiterjed. Ennek megfelelően – ahogy nagyrészt láthattuk is munkatársaimmal –, utcai szociális munkát, nappali melegedőt, népkonyhát, éjszakai menhelyeket, férfi és női átmeneti szállókat is működtetnek. Hangsúlyozta, hogy a téli krízisidőszakban végzett munkájuk során fokozottan figyelnek ügyfeleikre, a hideg időjárás miatt fokozottan veszélyeztetett klienseiket gyakrabban látogatják, az egészségügyi kezelésre szoruló ügyfelekkel is rendszeres kapcsolatot igyekeznek tartani.

Rendelkezésünkre bocsátotta az idei krízisidőszakra vonatkozó kihasználtsági-igénybevételi adataikat, illetve a költségvetési forrásiak alakulásának adatait is. Kiemelte, hogy a szakminisztériumokon kívül más támogatási forrásokat (egyházi és magánadományozók, alapítványok, önkormányzatok) is folyamatosan felkutatnak és igénybe vesznek. A Fővárosi Önkormányzattal kötött közszolgáltatási szerződésük 2011. november 30-ai hatállyal történt indokolás nélküli felmondása, valamint az Egyesület „anyaszervezetének”, a Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség egyházi státuszának megvonása, s az így elvesztett állami, önkormányzati támogatások hiánya miatt kiemelten fontosabbá váltak az egyéb jellegű bevételi forrásaik, főként az adományok és a pályázati úton elnyert támogatások.

A foglalkoztatotti létszámra térve megírta az Egyesület vezetője, hogy szervezeteiknél hajléktalan-ellátásban összesen 113 fő, egészségügyi ellátásban pedig 27 fő munkatárs dolgozik.

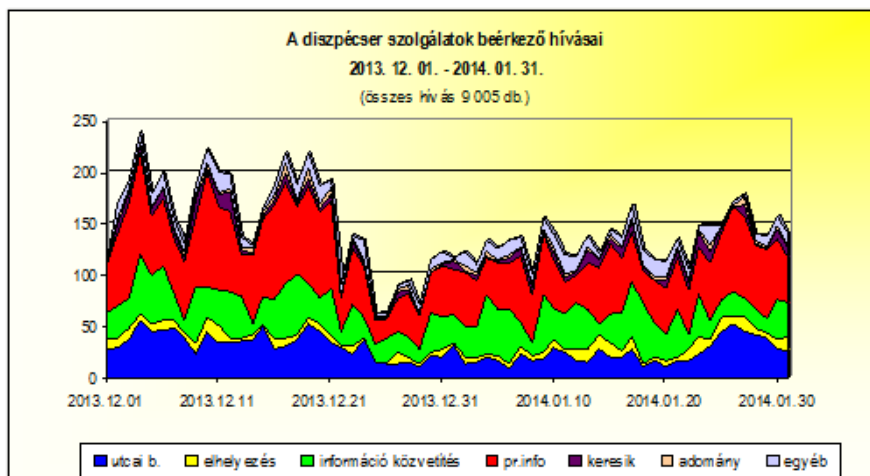
A látókörükbe kerülő menekültekkel, migránsokkal kapcsolatos kérdésre válaszolva kifejti a levélben, hogy Budapesten az Oltalom Karitatív Egyesület működteti az egyetlen Menekült és Migráns Szállót, ahová 2013-ban 28 vendég érkezett, 5 vendég pedig még korábban, előző év(ek)ben. Az itt elszállásolt egyének, illetve családok szükség szerint (naponta) egyszeri meleg ételmezt, hideg ételmezt ruhát és orvosi ellátást kapnak, ügyeik intézéséhez pedig szociális munkás segítségét vehetik igénybe.

A *KENYSZI rendszerre* vonatkozóan (is) tanulságos tapasztalatokat fogalmaz meg levelében az Egyesület vezetője. Kifejti, hogy „*a hajléktalan emberek ellátása speciális igényekkel bíró forma, ahol a „vendégek” a napi ételmezeradagjuk beszerzéséhez akár több intézmény szolgáltatását kell, hogy igénybe vegyék. (...) Azzal, hogy megpróbálja a rendszer egy-egy intézményhez kötni őket, ha nem is szándékosan, de akadályozza szabadságjogaikat.*”

Technikai probléma a rendszerrel kapcsolatban, hogy a jelentések készítésénél az első mentés időpontját veszi adottnak minden más alkalommal is, amikor későbbi rögzítésre kerül sor. Ehhez kapcsolódó másik probléma, hogy sokszor nem az utolsó mentés az utolsó (tényleges) állapot, ugyanis sokszor lefagy a rendszer, az oldalon nem lehet továbblépni, így gyakran mentés/rögzítés nélkül maradnak egyébként elvégzett munkák.

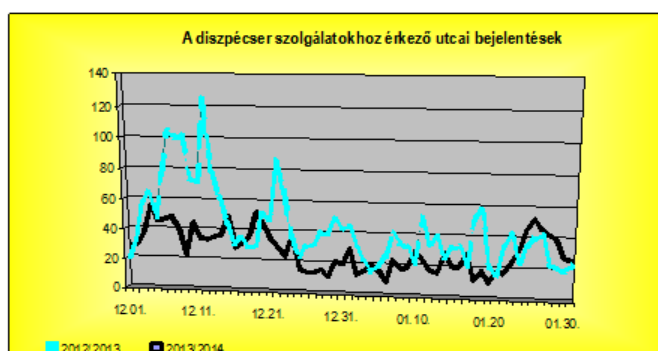
Ezeknek a technikai gondoknak a hosszadalmas és problémás adminisztrációja miatt energiát, szaktudást vonnak el az ellátók az ügyfelek gondozásától, illetve a visszafizetések, a bizonytalan elszámolási létszám miatt az ellátás(ok) jövője bizonytalan, a finanszírozottság biztosíthatósága nem kiszámítható. Sérlemzik, hogy a most működő rendszer épít arra, hogy – bár a nappali melegedőkben engedélyezett férőhelyszám fölött egy időben történő kihasználtság háromszorosának elszámolhatóságát felére csökkentették, az ellátó szervezeteknek köszönhetően hajléktalan ember nem marad ellátás nélkül, s a rendszer úgy vezették be, hogy semmilyen kihasználtságra vonatkozó felmérés, tanulmány nem készült, az ellátó-intézményeket a döntés előkészítésébe, szakmai megalapozásába nem vonták be.

3. Az utcai szociális gondozó-szolgálatok tapasztalatai



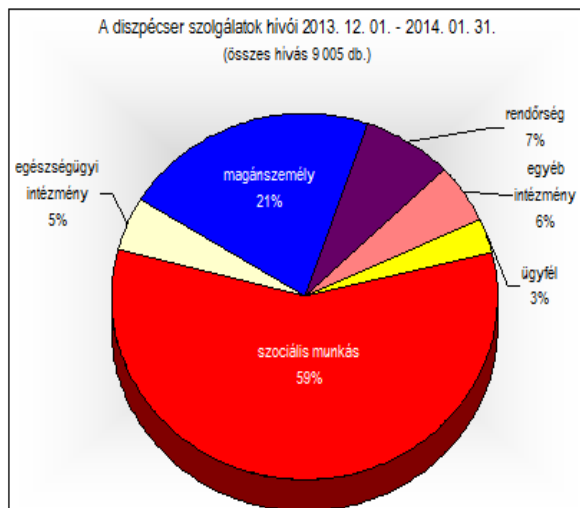
A *Menhely Alapítvány* diszpécser-szolgálatának, és az utcai szociális gondozást végző szolgálatok országos hálózatának vezetője megkeresésemre *részletesen tájékoztatott*⁶ az utcai szociális munka idei téli tapasztalatairól, az alábbiak szerint.

2013. december 1. és 2014. január 31. között összesen 9005 hívás futott be a Regionális Diszpécser Szolgálatokhoz. Ezen belül a *Menhely Alapítvány* Diszpécser Szolgálata és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Budai Alközpontja összesen 5031 hívást kapott. Ez mind a két hónapban lényegesen kevesebb, mint az előző év hasonló időszakában. Ha figyelembe vesszük, hogy tavaly az Észak-magyarországi szolgálat nem működött, vidéken 15%-os a csökkenés, míg a központi régióban 24%-os.



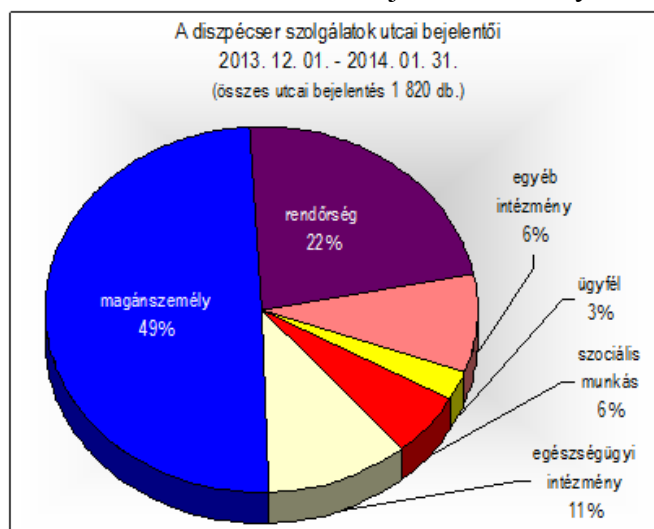
Ugyancsak lényegesen csökkent a közterületen kritikus helyzetbe kerülő emberekről beérkező hívások száma is, ilyen ügyben 1820 alkalommal keresték meg az Alapítványt (tavaly 2733), ebből 1369 hívás érkezett a Budapesten működő szolgálatokhoz (tavaly 2099).

⁶ Forrás: Egységvezető, *Menhely Alapítvány*, Diszpécser-szolgálat



Hívók összetétele is változott az előző évekhez képest. A hívások többsége koordinációs tevékenységükhöz kapcsolódva jelenleg is szociális munkásoktól érkezik (59%), a magánszemélyektől érkező hívások száma lényegesen csökkent, 28%-ról 21%-ra, a közterületeken kritikus helyzetbe kerülő otthontalan emberekkel kapcsolatos bejelentések esetében 64%-ról 49%-ra. Lényegesen nőtt viszont a rendőrségtől kapott utcai bejelentések aránya, 16%-ról 22%-ra.

A szakemberek álláspontja szerint a hívások és ezen belül az utcai bejelentések számának csökkenését elsősorban az időjárási körülmények magyarázzák, 2013/2014 telén egy rövidebb decemberi és egy nagyjából 10 napos január végi időszak kivételével kifejezetten enyhe, tavaszi volt az idő. A diszpécser-szolgálatok vezetői továbbá a magánszemélyektől érkező hívások csökkenését emellett egyéb társadalmi-gazdasági folyamatok, így – feltételezhetően – az otthontalan emberekkel kapcsolatos előítéletek növekedése, a kriminalizációs szemlélet elterjedése is befolyásolhatja.



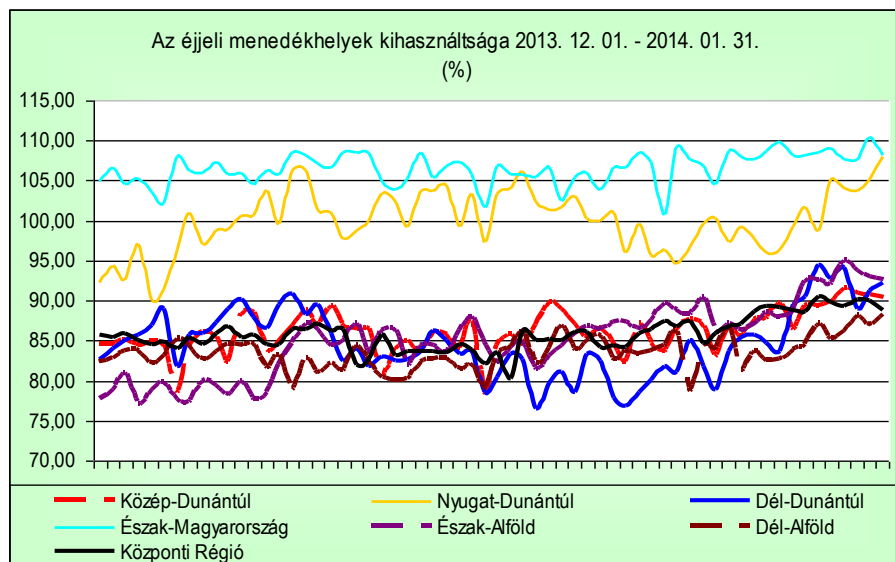
Hasonló folyamatként értékelték a részemre megküldött tájékoztatóban, melyben az éjjeli menedékhelyek kihasználtságát is láthatjuk. Mind a hét régióról elmondható, hogy a december-januári kihasználtsági adatok 5-10%-kal alacsonyabbak, mint a tavalyi év hasonló időszakában.

Míg tavaly január közepére öt régió intézményei is elérték a 100%-os kihasználtságot, idén ez csak két régióban fordul elő. Az Észak-magyarországi régió esetében mindhárom megyében (Nógrád, Heves, Borsod) a rászoruló számához képest kritikusan kevés a

férőhelyek száma, míg a Nyugat-dunántúli régió esetében a szombathelyi szálló 140% és a zalaegerszegi szálló 110% körüli kihasználtsága magyarázza a kiemelkedő adatokat.

Emellett vannak további olyan városok is, ahol súlyos a férőhelyhiány (Békéscsaba, Debrecen, Nyíregyháza), de a régió többi intézményének kisebb kihasználtsága miatt ez az összesített adatokból nem látszik.

A hajléktalan-ellátással foglalkozó szervezetek vezetői szerint a téli programok működését jelentősen nehezíti, hogy a finanszírozásukat biztosító pályázati források nem jutottak el a megfelelő időben a szervezetek egy részéhez.



Bár a pályázati felhívást 2013 augusztusában tették közzé és az eredmények október közepén már ismertek voltak a támogatások átutalása decemberben, a Magyar Államkincstárban az év végi zárás miatt elakadt, és azóta sem indult újra. Így olyan alapvető fontosságú források sem jutottak el időben a szervezetek egy részéhez, mint a lábadozó férőhelyek üzemeltetésének forrásai, vagy az utcai gondozó szolgálatok téli kiegészítő támogatása, ami azt jelenti, hogy nem változott az az évek óta felismerhető tendencia, hogy az ellátásért felelős szervezetek a támogatások ismeretében kezdhessék meg a programjaikat

Mindezek alapján jelentős problémát jelentett, hogy Budapesten kívül – ahol az alapvető krízis szolgálatok működését közvetlenül a Fővárosi Önkormányzat biztosítja, így a krízisautók, speciális utcai gondozó szolgálatok forrásai rendelkezésre álltak – a vidéki szolgálatok egy része nem jutott hozzá időben a szükséges támogatáshoz.

A fentiek összefüggésében fontos információ, hogy a fővárosi hajléktalan-ellátásban kiemelkedő szerepet ellátó Menhely Alapítvány például a téli krízisidőszakban működtetett kiegészítő programjait háromféle forrásból fedezi:

A Fővárosi Közgyűlés által nyújtott támogatásból, melynek egy része kifejezetten a téli krízisidőszak alap, illetve kiegészítő feladatait, a Krízisautót, valamint speciális utcai gondozó szolgálatokat támogatja. Ezen túlmenően, e forrásból fedezik az éjjel-nappal működő Diszpécser Szolgálat működését is, valamint a szállásnyújtó férőhelyek kiegészítő támogatását, mely kiemelten a közterületen, utcán élő hajléktalan emberek elhelyezését segíti.

2013-ban a Fővárosi Önkormányzat által a Menhely Alapítvány számára a pesti oldal ellátására biztosított forrás évi 190 millió forint.

A támogatásból, krízisautót, és speciális utcai gondozó szolgálatokat, regionális diszpécser szolgálatot működtet, valamint első befogadó szálláshelyek kiegészítő finanszírozását valósítja meg.

Fővárosi támogatással működő krízisautók, speciális utcai gondozó szolgálatok 2013-2014		
Szervezet	Szolgáltatás típusa	Szerződött összeg
Menhely Alapítvány	Krízisautó	10 107 000
Baptista Szeretetszolgálat Egyházi Jogi Személy	Krízisautó	4 815 000
Menhely Alapítvány	Speciális utcai szolgálat	2 929 500
Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei	Speciális utcai szolgálat	2 079 000
Magyar Vöröskereszt	Speciális utcai szolgálat	1 530 000
Keresztény Advent Közösség	Speciális utcai szolgálat	1 147 500
MA-szerződött összesen		22 608 000

A Menhely Alapítvány által működtetett Közép-magyarországi Regionális Diszpécser Szolgálat a fővárosi és Pest megyei szociális ellátó rendszer működéséről gyűjt és közvetít információkat, segíti a meglévő szolgáltatások és kapacitások minél optimálisabb kihasználását, mind az igénybe vevő rászorulóknak, mind a rajtuk segíteni akaróknak, mind a laikus érdeklődőknek. Működését a Fővárosi Önkormányzat támogatásából finanszírozzák, a téli krízisidőszakra eső költsége 12,5 millió forint.

A támogatás felhasználásával a Menhely Alapítvány és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület 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 konzorciumhoz csatlakozó fővárosi szállásnyújtó szervezetek olyan férőhelyeket biztosítanak a közterületen élő hajléktalan emberek számára, melyek elősegítik, hogy a közterület helyett inkább a szállásokat használják. Erre a feladatra az alapítvány a fővárosi támogatásból összesen 66 millió forint tervezett forrást biztosít.

A támogatás felhasználásával az alapítvány közvetlenül működteti a Bonos rendszert, melynek keretében 2013/2104 telén 70 pár és 20 egyedülálló férfi és 10 egyedülálló nő számára biztosított munkásszálláson férőhelyet. Ennek a programnak a tervezett éves költsége 20,5 millió Ft.

Az utcai szociális munkások számára 2013-2014. évben is folytatódik a „Közterület Helyett Emberibb Körülmények” program, mely a személyre szabott, egyedi elhelyezések költségeit és a kapcsolódó szociális segítő tevékenységeket finanszírozza. Eddig 33 pályázat érkezett be a konzorciumhoz, 49 ember elhelyezésére (24 férfi, 19 nő, 6 gyerek). A pályázatok támogatási igénye 9 millió Ft, az eddig elbírált pályázatok 8 millió Ft támogatásban részesültek.

1) Az utcai gondozó szolgálatok közvetlen állami támogatása

Amint az a rendelkezésemre bocsátott adatokból kitűnik, a Menhely Alapítvány három utcai szolgálatot működtet. Az erzsébetvárosi, a józsefvárosi és a külső-Ferencvárosi utcai gondozó szolgálatok működését a 191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelet (a támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről) alapján az NRSZH által lebonyolított pályázaton keresztül a Magyar Államkincstár finanszírozza.

A három szolgálat (szolgálatonként) 6,625 millió forint támogatást kap évente, ebből a téli időszakra nagyságrendileg szolgálatonként 3,3 millió, összesen 9,9 millió forint a tervezett költség.

2) *A Hajléktalanokért Közalapítvány (HKA) által lebonyolított, a szakminisztérium finanszírozásával működő téli krízispályázatokból.*

A Menhely Alapítvány téli krízisidőszakban működtetett kiegészítő programjainak megvalósításához összesen 7,875 millió forint támogatást nyert a Hajléktalanokért Közalapítvány 2013-14. évi pályázati kiírásán. A támogatásból lábadozó férőhelyeket működtetnek a Vajdahunyad utcai éjjeli menedékhelyen, ahol napi háromszori étkezést, és ápolónői felügyeletet biztosítanak.

Az utcai gondozó szolgálataik és a Krízisautó számára a téli időszakban különösen fontos tárgyi eszközöket, termoszt, takarókat, ruhát, cipőket, élelmiszert, kórházi elhelyezéshez szükséges pizsamát, tisztálkodó szereket tudnak beszerezni, melyeket a rászorulóknak juttatnak el.

A Kürt utcai nappali melegedő pedig gyógyszerrel, és gyógyászati segédeszközökkel segíti a hajléktalan embereket a HKA pályázatából. Több más szervezethez hasonlóan az alapítványhoz sem érkeztek meg még ezek a források a vizsgálat időpontjában.

A Menhely Alapítvány munkatársai azt is hangsúlyozták a válaszlevelükben, hogy a szabálysértési törvény október közepén elfogadott módosításának vidéken nem volt érzékelhető hatása, mivel egy-két nagyobb város kivételével az önkormányzatok nem jelöltek ki védett területeket, illetve a most kijelölt belvárosi területeken eddig sem tolerálták a fedél nélküliek életvitelszerű tartózkodását.

Ugyanakkor Budapesten a Fővárosi Önkormányzat december elején elfogadott rendelete – a Menhely Alapítvány álláspontja szerint – több szempontból is problémás helyzetet eredményezett. Az Alapítvány képviselői sérelmezték, hogy a törvénymódosítás szövegébe az utolsó pillanatban, módosító javaslatként bekerült világörökségi területek és puffer-zónájuk egész kerületekben zárta ki a fedél nélkül élő emberek életvitelszerű közterületen tartózkodását (I., V., VI. kerületek), de a közgyűlési rendeletalkotást követően ez kiegészült fővárosi aluljárók többségével, a játszótérek, oktatási gyermekvédelmi intézmények, temetők 100 méteres, a BKV megállók 50 méteres körzetével, valamint a kerületi önkormányzatok által kijelölt területekkel. Utóbbiak esetében az Alapítvány szerint még az sem állapítható meg, hogy az egyes területek kijelölése valóban a törvény rendelkezéseinek megfelelően a közrend, a közegészségügy vagy a közbiztonság szempontjait figyelembe véve történt-e meg.

Ezzel összefüggésben azt is hangsúlyozták, hogy „az, hogy a hajléktalan emberek életvitelszerű közterületen való lakásának jogszabályi tiltása nem alkalmas probléma kezelésére, és nem nyújt semmiféle megoldást, alternatívát, eddig is nyilvánvaló volt. A rendelet elfogadását követően az is egyértelművé vált, hogy sikerült alkalmazhatatlan, betarthatatlan, végrehajthatatlan jogszabályt alkotni. Az, hogy egy adott terület védett vagy nem védett, az esetek jelentős részében csak a helyszínen, vagy pontos távolságmérés hiányában még ott sem derül ki egyértelműen, és ezt sem az érintett fedél nélküli emberek, sem a velük szemben eljárók nem tudják megállapítani. Az utcai szociális munkások legfeljebb arról tudják tájékoztatni ügyfeleiket, hogy tiltott helyen tartózkodnak, de arról már nem tudnak hiteles információt adni, hogy hová mehetnének. Ráadásul pusztán az érintett terület nagysága is kizárja a rendelet kiszámítható, konzekvens végrehajtását, az ebből fakadó bizonytalanság fokozottan kiszolgáltatottá teszi az érintetteket.”

Mindezt az Alapítvány munkatársainak a végrehajtással kapcsolatos gyakorlati tapasztalatai is alátámasztják. Az Alapítvány tájékoztatása szerint annak érdekében, hogy az érintett otthonlan embereket megpróbálják megkímélni a végrehajtás káros következményeitől, igyekeztek ütemtervben, eljárásrendben, protokollokban megállapodni a rendőrséggel valamint a Fővárosi Rendészeti Igazgatósággal.

Ezeket a megállapodásokat azonban az Alapítvány véleménye szerint a hatóság részéről történt váratlan akciók, előre nem egyeztetett belső utasítások rendre felülírták.

Tapasztalataik alapján a fenti hatóságokkal való kommunikációt nagymértékben nehezíti, hogy hierarchikus rendszerükből következően nem rendelkeznek kellő fogadókészséggel az egyenrangú szervezetek önkéntes együttműködésén alapuló koordinált alapítványi működés és kommunikáció iránt. Másfelől az Alapítvány munkatársai a szervezetek közötti kapcsolattartás minőségét is kifogásolták, így például több alkalommal jelezték, hogy az utcai gondozó szolgálatok a téli időszakban az 1/2000-es SZCSM rendelet⁷ előírásainak megfelelően 16-22 óráig működnek,⁸ így olyan szociális munkásokat, akik ismerik az ügyfeleket, és hatékonyan tudnak együttműködni elhelyezésükben, ebben az időszakban tudnak a helyszínre küldeni. Ezen az időszakon kívül csak az egész Központi Régió ellátásáért felelős krízisautó áll rendelkezésükre, és attól függően, hogy az éppen kritikus állapotú ember mentését végzi-e, kiszámíthatatlan, hogy tudnak-e, illetve mennyi idő alatt tudnak a tiltott területen tartózkodó, de nem kritikus állapotú emberek elhelyezési igényeire reagálni. Ezzel szemben a délutáni, kora esti órákban csak elvétve kaptak jelzést, míg a hatósági intézkedések jelenleg a reggel 6 óras, délután 15 óras és az esti 23 óras időpontokra koncentrálnak.

Mindezekon túl az Alapítvány beszámolója szerint további nehézségeket okoz, és az ügyfelek életét, testi épségét is veszélyeztetheti az, hogy miközben jelentősen, (16%-ról 22%-ra) nőtt a rendőrségtől érkező utcai bejelentések aránya, a hívások jelentős részében nem, vagy csak nagyon nehezen sikerül meghatározni, hogy a fellelt hajléktalan egyben rossz állapotú-e, és ezért kérnek segítséget, vagy rendészeti intézkedés keretében tiltott területen talált, de nem feltétlenül kritikus állapotú ember elhelyezése miatt telefonálnak.

A Menyhely Alapítvány válaszelevelében arról is tájékoztatott, hogy az EGT/Norvég Civil Támogatási Alaptól nyert támogatás segítségével 2013. október 1-én indították el „A Hajléktalan emberek esélyegyenlőségéért” című programot, melynek keretében az ellátórendszer különböző szereplőit, a szociális munkásokat és magukat a fedél nélkül élő embereket is igyekeznek felkészíteni a hajléktalan embereket érintő jogszabályváltozások okozta helyzetekre. A diszpécser szolgálatnál külön protokollt dolgoztak ki a rendőrségtől érkező hívások kezelésére, a krízisautók személyzetét és az utcai szociális munkásokat folyamatosan tájékoztatják a különböző megállapodásokról, változásokról, várható eseményekről.

Az Alapítvány számára december közepére egyértelművé vált, hogy a meglévő eszközeikkel nem tudnak kellő hatékonysággal fellépni a fedél nélkül élő emberek védelmében, ezért létrehozta egy olyan napi 24 órában működő gyorsreagálású egységet, melynek feladata az intézkedő hatósági személyek és az otthonatlan emberek közötti mediáció, a rászorulóknak jogainak biztosítása. A rendőrséggel kötött megállapodásuk értelmében az intézkedésről közvetlenül ők értesítik munkatársaikat. Ezek a jelzések azonban rendszertelenül, érkeznek be az Alapítványhoz, viszont minden olyan esetben, amikor munkatársaik a helyszínre érkeztek, érdemi segítséget tudtak nyújtani, vagyis nem került sor szabálysértési előállításra.

A diszpécser szolgálat adatai szerint december közepétől január végéig 13 szabálysértési eljárás lefolytatására került sor, amelyet két, egyenként néhány napos akció keretében fogantatosítottak. A szabálysértési irodában minden esetben *figyelmeztetés* büntetést szabtak ki.

⁷ Pontosan: 1/2000 (I. 7.) SzCsM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működési feltételeiről

⁸ Ez a több mint 10 éves szabályozás az Alapítvány álláspontja szerint jelentősen nehezíti a közterületen élő emberek hatékony ellátását, mert nem teszi lehetővé, hogy az egyes ellátási területek speciális igényeihez rugalmasan alkalmazkodjunk. Ezt a szakminisztériumnak már több alkalommal jelezték, kérve a jogszabályi háttér módosítását.

Több olyan elkövető is volt, akit többször előállítottak, és legalább egy olyan, akit háromszor, az intézkedésekkel összefüggésben pedig a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Budaörsi úton kialakított szállásán 4 fő töltött el (önkéntesen) 1-1 éjszakát.

Az intézkedéssorozat egyik legjobban érzékelhető közvetett hatása az Alapítvány álláspontja szerint az volt, hogy a belvárosi területeken megnehezült az otthontalan emberek felkutatása. Sokan közülük arról számolnak be, hogy nincs stabil helyük, mindig ott töltik az éjszakát, ahol rájuk esteledik. A krízisautó működésében általánossá vált, hogy egy-egy rossz állapotú embert akár 3-4 olyan helyen is próbálnak megkeresni, ahol korábban találkoztak vele, többnyire kevés sikerrel.

A diszpécsterszolgálat munkatársainak tapasztalatai szerint az otthontalan emberek egy másik csoportja elhagyja a közterületeket és romos, üresen álló épületekbe, pincékbe, padlásokra, üres telkekre húzódik be. Ezekben a helyszíneken közvetlen környezetük is veszélyt jelent életükre, testi épségükre, miközben felkutatásuk, fizikai és mentális állapotuk figyelemmel kísérése és veszélyes, olykor szinte lehetetlen a szakemberek számára.

A Menhely Alapítvány munkatársainak tapasztalatait a részemre megküldött statisztikai adatokkal is alátámasztották. Krízisautójuk 2010-ben 100 közterület felkeresésekor 79 emberrel találkozott, 2012/2013 telén 75-tel, míg 2014 januárjában 63 embert talált kint. Ezek az adatok az utcai bejelentésekkel kapcsolatos kiszállásokat és a külterületeken, fix helyen lakó emberek felkeresését is tartalmazzák, a belvárosban ennél sokkal rosszabb a helyzet, teljesen általános, hogy 8-10 helyszínen minden erőfeszítésük ellenére is csak 2-3 embert sikerül megtalálniuk.

Hasonló adatok láthatóak a Budapesten működő utcai szolgálatok által – a február 3-ai adatfelvétel során – összegyűjtött kérdőívek számánál is, 2010-ben 1252 db-ot, 2013-ban 1057-et sikerült felvenni közterületen élő emberekkel, míg 2014-ben az előzetes adatok alapján a kitöltött kérdőívek száma várhatóan 900 alatt marad. (A 2014. évi „Február Harmadika” adatfelvétel eredményei jelenleg feldolgozás alatt állnak, a beérkezett kérdőívek összeszámlálása folyamatban van.)

Az éjjeli menedékhelyek kihasználtsági adataival összefüggésben a Menhely Alapítvány munkatársai azt tapasztalták, hogy a belvárosi kerületek területéről kijebb húzódó otthontalan emberek jellemzően nem veszik igénybe az ellátórendszer szolgáltatásait, ugyanakkor a külső kerületekben dogozó utcai szociális munkások sem számoltak be arról, hogy valamely külső kerületben megnövekedett volna a fedél nélküli személyek száma.

Az intézkedések hatására tehát – a Menhely Alapítvány álláspontja szerint – a tiltott területeken nem lett kevesebb fedél nélküli ember, csak kevésbé nyilvánvaló a jelenlétük, nehezebbé vált a felkutatásuk, ami azzal jár, hogy az Alapítvány munkatársai kevésbé tudnak segítséget nyújtani a számukra.

Az Alapítvány szerint az is problémát jelent, hogy az utcai gondozó szolgálatok által gondozott – nehezen felkutatott – emberek egy részének elhelyezését nem tudja az ellátórendszer biztosítani. Őket hiába szállítják be valamelyik intézménybe, 1-2 napon belül visszakerülnek az utcára, mert problémáik kezelésére a meglévő intézmények nem alkalmasak, a speciális ellátást nyújtó egységek, részlegek szinte teljesen hiányoznak az ellátásból. Jellemzően hiányoznak a súlyos állapotú pszichiátriai és szenvedélybeteg emberek ellátására alkalmas egységek, de nagyon kevés az akadálymentesített intézmény is.

A meglévő intézmények közül a nagyon súlyos állapotban lévő emberek ellátására leginkább alkalmas hajléktalanok otthonában a fővárosban összesen 60 férőhely áll rendelkezésre, ezekre közvetlenül az utcáról bekerülni szinte lehetetlen. Arra, hogy ezt az ellátási hiányt kezelni tudják, az Alapítvány munkatársai nem látnak reális lehetőséget, mivel a civil szervezetek a kapacitásszabályozás miatt új intézményeket nem tudnak létrehozni, és ezek fenntartása, finanszírozása a jelenlegi rendszerben nem megvalósítható.

A Menhely Alapítvány a részemre megküldött tájékoztatásban kiemelten felhívta a figyelmemet a KENYSZI-TEVADMIN adminisztrációs rendszer anomáliáira:

„A nappali melegedők esetében a KENYSZI rendszer változatlanul ütközéseket regisztrál abban az esetben, ha a nappali melegedő szolgáltatásait egy igénybevevő több engedélyesnél, szolgáltatónál veszi igénybe. A nyilvántartási rendszer alapján az ütközések csökkentik a napi elszámolható igénybevételek számát, melyet – a Magyar Államkincstár (MÁK) tájékoztatása szerint – a normatíva elszámolásnál figyelembe fognak venni. Amennyiben az ütközésekkel csökkentett forgalmat tekintik az elszámolás alapjának – aminek jogszabályi alapja nincs – akkor az ellátók álláspontja szerint egyrészt jogilag aggályosan járnak el, másrészt veszélyeztetik az ellátást, hiszen az ütközések egy-egy szolgáltatónál 10-70%-os finanszírozás-csökkenést is jelenthetnek.”

A KENYSZI rendszer anomáliáira a korábbi jelentéseim mellett a szakmai szervezetek és az ellátottak érdekeit képviselő szervezetek is többször felhívták már a figyelmet, ennek ellenére változás nem történt, sőt a jogszabályokkal ellentétes értelmezés több ponton is megerősítést kapott. Az éves normatíva elszámolásával kapcsolatos, a Magyar Államkincstár által 2013-ban lefolytatott ellenőrzések során a nappali melegedők esetében több szervezetenél is a KENYSZI rendszerben szereplő adatokat tekintették az elszámolás alapjának. Ez az ellátók álláspontja szerint visszás gyakorlat, hiszen a normatíva elszámolásával kapcsolatos előírásokat a mindenkori költségvetési törvény határozza meg. Az elmúlt években a költségvetési törvények a külön jogszabályban előírt nyilvántartásokat jelölik meg az elszámolás alapjának, ami azonban nem azonos a KENYSZI rendszer által rögzített adatokkal. A MÁK jelenlegi álláspontja ellen az érintett szervezetek fellebbezést nyújtottak be.

A Menhely Alapítvány további gyakorlati problémaként fogalmazta meg azt is, hogy a 2013. évi normatíva elszámolásához a MÁK által készített nyomtatványokra rávezették, *„A fenti adatok az ellátottakról szóló nyilvántartásokban foglalt adatokon alapulnak, megegyeznek a KENYSZI nyilvántartásban szereplő adatokkal, és a valóságnak megfelelnek.”* nyilatkozatot, amely az ellátásért felelős szervek véleménye szerint nélkülöz minden jogszabályi alapot. Ráadásul, teljesülése az ellátó szervezetek szerint önmagában is megvalósíthatatlan, hiszen ha az ellátottakról szóló nyilvántartások a valóságon alapulnak – vagyis a tényleges igénybevételek adatait tartalmazzák – lehetetlen, hogy egyezzenek a KENYSZI rendszer adataival, amelyek kezelése az ellátó szervezetek számára nem kiismerhető.

Az Alapítvány arra is felhívta a figyelmemet, hogy amennyiben a normatíva elszámolásakor nappali melegedők esetében a továbbiakban is a KENYSZI rendszer adatait veszik figyelembe, várhatóan a közeljövőben több intézménynek lesznek működési problémái, hiszen a KENYSZI rendszerben rögzített, elszámolhatónak tartott forgalmi adatok akár 50%-os különbséget is mutathatnak a valós adatokhoz képest.

Mindezek alapján, az Alapítvány álláspontja szerint – figyelembe véve azt a tényt, hogy a normatíva igénylése előre, annak elszámolása pedig utólag, a megvalósult forgalmi adatok alapján történik – fennáll a veszélye annak, hogy tervezhetlenné válik a nappali melegedők működtetése.

4. További megkeresésekre beérkezett válaszok

4.1. NRSZH – és Budapest Főváros Kormányhivatala

A Nemzeti Szociális és Rehabilitációs Hivatal (NRSZH) számára küldött megkeresésemre beérkezett tájékoztató levelében az NRSZH főigazgatója azt írta, hogy kifejezetten a krízisidőszak idejére meghirdetett pályázatokra, valamint a fővárosi hajléktalan-ellátás intézményrendszerének gazdálkodására vonatkozó adatokkal nem rendelkeznek, így erről, a kért konkrét számadatokról, tájékoztatást adni nem áll módjában.

A főigazgató válaszában arra is kitért, hogy az ún. igénybevevői nyilvántartást – amelynek a finanszírozásra kiható jogkövetkezményei is vannak – a Hivatal 2012. július 1-jétől működteti, és a nyilvántartás vezetésének kezdetétől jelenleg is folyamatosan vezetik az egyedi adatszolgáltatásra irányuló igénybevevői megkeresések statisztikáját.

A rendelkezésemre bocsátott adatok alapján megállapítható, hogy 2012. második félévében 127 esetben kértek adatszolgáltatást az NRSZH-tól, míg 2013-ban ez a szám 258 volt. Az egyedi tájékoztatás-kérés minden esetben hajléktalan személyek nappali ellátása szolgáltatásra vonatkozott. Az NRSZH ezeket az adatkéréseket minden esetben haladéktalanul teljesítette, ezzel összefüggésben panasz nem érkezett a Hivatalhoz. A főigazgató válaszában azt is kiemelte, hogy együttműködésre törekednek a hajléktalanok érdekvédelmét segítő szervezetekkel, valamint az ellátó intézményekkel.

A megkeresésemmel szintén érintett *Budapest Főváros Kormányhivatalának (Kormányhivatal) kormány megbízottja által megküldött tájékoztató levél* valamennyi feltett kérdéssel kapcsolatban a kerületi önkormányzatok által ismertett információkkal egybehangzó tényeket, adatokat, álláspontot tartalmaz. A Kormányhivatal válasza megerősíti az általa felügyelt kerületi önkormányzatoktól kapott válaszokat, az ellátási szerződések, ételosztási célú közterület használatra vonatkozó panaszok, intézmények közötti együttműködés és a szabálysértési szankcionálás gyakorlatát, a lefolytatott eljárások számát érintő tapasztalatok tekintetében egyaránt.

A kormány megbízott tájékoztatása szerint a hajléktalanok ellátására vonatkozó kötelező önkormányzati feladatok az elmúlt évhez képest nem növekedtek, ezek finanszírozási háttere sem változott számottevően. Kiemeli, hogy *„a kerületi önkormányzatok hatályos rendeletei nem szankcionálják az életvitelszerű közterületi tartózkodást és az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságok közterületen történő tárolását.”*

A Kormányhivatal a hajléktalan zónák bevezetésének következményét a szociális engedélyezés és ellenőrzés során nem észlelte. Nem került benyújtásra magasabb számban krízis férőhely iránti kérelem, ahogy panasz és közérdekű bejelentés sem érkezett férőhelyhiány tárgyában.

A Kormányhivatal által érzékelhető negatív, intézkedésre okot adó következménye a Fővárosi Közgyűlés rendeletében kijelölt hajléktalan-mentes zónák bevezetésének közegészségügyi-járványügyi szempontból nincs. Ugyanakkor néhány pozitív következményt hangsúlyoz levelében a kormány megbízott: a hajléktalan-mentes zónák bevezetésének következtében az utasok, járókelők az aluljárókat rendeltetésszerűen tudják használni; az életvitelszerű használattal járó hulladék-felhalmozódás, s ennek következtében rovarok, rágcsálók búvóhelyének kialakulása megszűnik, az akadálytalanra váló rendszeres közterületi takarításnak köszönhetően az érintett területek higiénés helyzete (tovább) javul.

A kormány megbízotton keresztül *a jegyzőktől kapott tájékoztatásokból kitűnik, hogy a kerületi közterület-felügyelőket* oktatásban részesítették a hajléktalanokkal kapcsolatos bánásmódról. Az eljárás során a megelőzésen, a figyelmeztetésen, a szociális ellátórendszerben való elhelyezésen van a hangsúly, illetve a közterület-felügyelőknél ismerniük kell a Budapest Főváros Honlapján hozzáférhető *„Fővárosi Szociális Kalauz 2014.”* című kiadvány hajléktalanokra vonatkozó információit is. A Fővárosi Közgyűlési Rendelet hatályba lépése után a Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatósága kiadott egy *„Eljárási protokollt”*, melyet követendő példaként megküldtek az önkormányzatoknak is, a kormány megbízott pedig válaszelevele mellékleteként számomra is megküldte.

A kerületi önkormányzatok rendeletalkotási gyakorlatával összefüggésben a kormány megbízott kiemeli levelében, hogy a Kormányhivatal figyelemmel kíséri Budapest Főváros Önkormányzatának és a fővárosi kerületi önkormányzatoknak a tárgyi kérdéskörrel kapcsolatos rendeleteit, különös tekintettel a közösségi együttélés szabályairól és a közterület-használatról szóló rendeletekre.

Törvényességi felhívás kibocsátására ez idáig e tárgyban nem került sor, szakmai segítségnyújtás keretében hívta fel egyes különösen fontos szempontokra a fővárosi kerületi önkormányzat képviselő-testületeinek figyelmét a Kormányhivatal.

4.2. Hajléktalanokért Közalapítvány (HKA)

Az Alapítványi Iroda a pályázati programokról küldött tájékoztatásában kifejtette, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériumával szerződve, a Hajléktalanokért Közalapítvány tervezésében és bonyolításában, a Közép-magyarországi régióra (amely Budapestet és Pest megyét öleli fel) vonatkozóan 186.450.000 pályázati forrás áll rendelkezésre, melynek forrása a központi költségvetés.

A pályázati döntések nyomán ebből a forrásból 40.818.000 Ft támogatás jut a 2013-14. évi téli ellátásokra Budapesten. A hideg időszak miatti problémákra az alábbi három programot hirdette meg a Hajléktalanokért Közalapítvány:

1. program: Étkeztetés támogatása éjjeli menedékhelyen és lábadozóban a téli időszakban. A támogatás az éjjeli menedékhelyeken alvók vagy lábadozók (betegszobák) szolgáltatását igénybe vevők napi egyszeri, minimális kiegészítő étkezésének biztosítására szolgál a 2013. november 1. és 2014. március 31. közötti időszakban. A programban kizárólag ételkészítési költségek támogathatók, maximum 100 Ft/fő/nap összeggel.

2. program: Nappali melegedők munkanapokon túli nyitva tartásának támogatása a téli időszakban. A támogatás a nappali melegedők szombat-vasárnapi és egyéb munkaszüneti napi nyitva tartására szolgál a 2013. november 1. és 2014. április 30. közötti időszakban.

3. program: Utcai gondozó szolgálatok kiegészítő támogatása a téli időszakban. A támogatás a közterületeken élő hajléktalan emberek ellátását segítő, a közvetlen életveszély elkerülését célzó programokra adható a 2013. november 1. és 2014. április 30. közötti időszakban. Az adható maximális támogatás 280 ezer Ft/utcai gondozó szolgálat.

A Fővárosi Közgyűlés forrást biztosít a hajléktalan emberek ellátására, kiemelten az utcán élők fedélhez juttatására, ennek megvalósítására közszolgáltatási szerződést kötött a Menhely Alapítvány és Magyar Máltai Szeretetszolgálat által alakított Konzorciummal.

2012-ben, 2013-ban (és várhatóan 2014-ben) a biztosított forrás évi 270 millió Ft. Ebből a téli krízisidőszak kiegészítő programjaira 72 millió Ft, az egész évben történő szállásnyújtásra 198 millió Ft a Főváros támogatása. A konzorcium által támogatott programok:

Diszpécser-szolgáltatás: A Menhely Alapítvány által működtetett Közép-magyarországi Diszpécser Szolgálat a fővárosi és Pest megyei szociális ellátó rendszer működéséről gyűjt és közvetít információkat, segíti a meglévő szolgáltatások és kapacitások minél optimálisabb kihasználását, mind az igénybe vevő rászorulóknak, mind a rajtuk segíteni akaróknak, mind a laikus érdeklődőknek. Munkájukat 2011 novemberétől a segíti a Magyar Máltai Szeretetszolgálat alközpontja, az ő feladatuk a budai kerületekből érkező utcai bejelentések fogadása.

Krízisautó szolgáltatás: A Krízisautó elsősorban a téli hideg időszakban, 24 órában működő szolgálat. Közterületen tartózkodó hajléktalan emberek ellátáshoz jutását, krízishelyzetek megoldását segíti elő. A téli krízisidőszakban tevékenységeit speciális utcai szolgálatok egészítik ki, melyek az ellátási területükön kívül is mozgósíthatók. A feladatot a két gesztor szervezet 2013/14 telén négy másik szervezet – a Baptista Szeretetszolgálat, a BMSZKI, a Keresztény Advent Közösség, valamint a Vöröskereszt – bevonásával látja el.

Első Befogadó Szálláshelyek működtetése: A két gesztor szervezet a közterületen élő hajléktalan emberek számára első befogadó férőhelyeket működtet, valamint a szállásnyújtó szervezetekkel szerződést köt e férőhelyek biztosítására.

E program keretében a fővárosi szállásnyújtó szervezetek olyan férőhelyeket biztosítanak a közterületen élő hajléktalan emberek számára, melyek elősegítik, hogy a közterület helyett inkább e szállásokat használják. A konzorcium tagjai 2013-ban 460 fő elhelyezését vállalták 365 napon keresztül, mely összesen 142 600 vendégéjszakát jelent.

A *2013-2014-es krízisidőszak finanszírozási keretösszegére vonatkozó* kérdéssel kapcsolatban a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH), megkeresését javasolta az Alapítvány, mivel az általuk működtetett KENYSZI rendszer adataiból a téli időszakra is finanszírozási információk nyerhetők. Az utcai szolgálatok éves finanszírozásáról szintén az NRSZH rendelkezik információkkal mivel a szolgálatok pályázati finanszírozását is a hivatal működteti.

Ételosztási célú közterület-használattal kapcsolatos jelzés pedig az Alapítványhoz nem érkezett.

A Közalapítvány a tájékoztatásában azt is kifejtette, hogy érdeklődve várja a támogatott lakhatás szociális ellátásának gyakorlati megnyitását a hajléktalan emberek, köztük a közterületeken élők előtt is, mivel jelenleg a támogatott lakhatás bevezetésének kezdeti lépései zajlanak a Közalapítványnál – más célcsoportok számára.

Végezetül a Közalapítvány a szabálysértési eljárásokkal összefüggésben két visszajelzésről számolt be: mindkettőt annak kapcsán kapták, hogy a szabálysértési eljárások intézésére hajléktalan szállót kívántak a hatóságok igénybe venni. Helyhiány illetve az infrastruktúra állapota miatt végül szándékuktól elálltak, és Budapesten önálló kirendeltséget hoztak létre a hajléktalanokkal szembeni szabálysértési eljárások intézésére. A hatóságok által a hivatalba szállított emberek szociális segítségét a helyszínen a Magyar Máltai Szeretetszolgálat végzi.

4.3. Az aktuális jogalkotói álláspont

Az *AJB-8180/2013.* ügyszámon folyamatban lévő, e vizsgálathoz szorosan kapcsolódó ügyben folytatott levélváltás során megismertem a belügyminiszter és a közigazgatási és igazságügyi miniszter álláspontját a nem rendeltetés-szerű közterület-használat szankcionálásával, és az életvitelszerű közterületen tartózkodással kapcsolatban, amelyek az alábbiakban összegezhetőek.

4.3.1. A közigazgatási és igazságügyi miniszter tájékoztatásában hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény XXI. cikkének a közterületek használatával összefüggő szabályait az Alaptörvény IV. módosítása vezette be. A jogalkotó szándéka szerint ez a rendelkezés nem a hajléktalanság és a hajléktalan személyek elleni szankcióként, kriminalizálási törekvésként született meg, hanem arra kívántak lehetőséget nyújtani, hogy az állam és az önkormányzatok – egyes közterületeken, pontosan meghatározott szempontrendszer alapján – megtilthassák az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.

A jogalkotó a módosítás elfogadásakor tekintettel volt a tárgyban nemzetközi gyakorlatra is: kiemelt figyelmet fordított az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt jogokra, ugyanakkor a miniszter a válaszában azt is kiemelte, hogy ugyanez az egyezmény teszi lehetővé az egyes államoknak azt, hogy a közrend, közbiztonság és a közegészség biztosítása érdekében megtegyék a szükséges intézkedéseket.

A miniszter kifejtette, hogy a hivatkozott nemzetközi norma alapján járt el például az olasz kormány, amikor a mozgás szabadságának a határait az egészségre és a biztonságra való korlátozásnál húzza meg, vagy a horvát és a lengyel alkotmány, amelyek minden alapjog és szabadságjog határát mások jogának érvényesülése, a közrend, a közérkölc és a közegészségügy biztosításával határozzák meg. Hasonló elhatárolást alkalmaz a mozgás szabadságának jogával kapcsolatban a szlovén vagy a litván alkotmány is, a román alkotmány pedig az állampolgárok közegészséghez való jogát együtt nevesíti a közbiztonsággal és a nemzetbiztonsággal összefüggő korlátozó intézkedések bevezetésének a lehetőségével.

A miniszter szerint a fenti jogalkotási szellemiségbe illeszkedik a magyar jogalkotó szándéka is, amikor a hivatkozott nemzetközi példákban is szereplő, egyértelműen kijelölt alkotmányos értékek (közrend, közbiztonság, közegészség, kulturális értékek) védelme érdekében ad lehetőséget az állami fellépésre. A magyar megoldás a restrikcio irányát azzal teszi egyértelművé, hogy szabályozási lehetőséget biztosít az államnak és a helyi önkormányzatoknak arra, hogy azok az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást jogellenessé minősíthessék.

A részemre megküldött válaszban azt is kifejtette a miniszter, hogy az Alaptörvény IV. módosítása garanciális elemeket is tartalmaz, mivel a feltétel nélküli felhatalmazás helyett a tilalom kizárólag a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében valósulhat meg, vagyis a jogalkotó csak célhoz kötötten vezetheti be a tilalmat. A szabályozás garanciális elemét jelenti továbbá az is, hogy a tilalom csak a közterület meghatározott részére alkalmazható, tehát amennyiben egy önkormányzat a teljes területére nézve állapítaná meg, alaptörvény-ellenesnek minősülne a rendelete.

A miniszter álláspontja szerint az is a jogellenes szankcionálás ellen ható tényező, hogy a Kúria vagy az Alkotmánybíróság minden esetben felülvizsgálhatja majd azokat a jogszabályokat, amelyek esetében fennáll az alapjogsértő jelleg, így lehetőség nyílik a fenti követelményeket megsértő szabályok megsemmisítésére. Ezzel összefüggésben a miniszter azt is kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság korábbi – az alapvető jogok biztosa által előterjesztett indítványnak helyt adó – döntése szerint a tárgyban önkormányzati rendeletek megalkotására adott korlátlan, biankó felhatalmazás tette alkotmányellenessé a korábbi szabályozást, a módosítás pedig ily módon a testület által meghatározott kritériumoknak eleget téve szabályoz, nem kriminalizálja a hajlék nélkül élő személyeket és a hajléktalansággal kapcsolatos általános jellegű tiltó rendelkezéseket sem tartalmaz.

A miniszter tájékoztatása szerint az előzőekben kifejtett alapelvek figyelembe vételével fogadta el a kormány a szabálysértési törvény 2013. október 15-étől hatályos módosítását, amelyben új szabálysértési tényállásként nevesítették az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megszegését. A tényállás a közterület életvitelszerű tartózkodási helyként használatát szankcionálja, amelynek jogellenessége csak két konjunktív feltétel teljesülésével állapítható meg: a magatartással érintett terület a világörökségről szóló törvény szerinti világörökségi területnek minősülő közterület vagy a helyi önkormányzat rendeletében a bemutatott alkotmányos követelmények figyelembe vételével meghatározott (körülhatárolt) közterületrész és a szabálysértést elkövető a fenti területet a szabálysértési hatóság képviselői felkérése ellenére – önként – nem hagyja el.

A miniszter a jogbiztonság elősegítéseként hivatkozott a szabálysértési törvény új fordulataira tekintetben, hogy ez a norma definiálja az életvitelszerű tartózkodás fogalmát.

Eszerint életvitelszerű a közterületen tartózkodás, ha megállapítható, hogy arra a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül, a kijelölt (védendő) területen való huzamos tartózkodás érdekében valósul meg, és a körülményekből vagy az érintett személy magatartásából arra lehet következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyül szolgáló kijelölt területen végzett tevékenységet – pl. különösen alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állatok tartása – az elkövető a kijelölt területen rövid időnként visszatérően és rendszeresen végzi.

A miniszter hangsúlyozta, hogy a fogalom részeként meghatározott tevékenységek csupán példázó felsorolást adnak, az életvitelszerűség szempontjából leginkább jellemző cselekvéseket kívánta bemutatni a jogalkotó. Az életvitelszerűség megállapításához ezeket a fogalmi elemeket alapul véve szükséges az adott eset összes körülményét figyelembe venni, vizsgálni. A miniszter válaszában arra is kitért, hogy a jogszabályok szigorú korlátokat szabnak a szabálysértéssel kapcsolatba hozható közterületek kijelölésének.

Ez azt jelenti, hogy a világörökségi terület fogalmát a világörökségről szóló 2011. évi LXXVII. törvény tartalmazza, amelynek 2.§ 5. pontja értelmében a világörökségi terület magában foglalja a világörökségi helyszínt és annak védőövezetét. A törvény I. melléklete felsorolja Magyarország világörökségi területnek minősülő területeit, amelyeket az Országgyűlés jelöl(t) ki a kulturális örökség védelme érdekében, azaz a szabálysértési tényálláshoz már nem szükséges az, hogy ezen területeket az önkormányzatok rendeleteikben ismét meghatározzák. A területeket tehát az Alaptörvény által megengedett szabályozási cél – vagyis a kulturális örökség védelme érdekében – jelölték ki.

A települési önkormányzatok kizárólag a saját, világörökségi minősítést nem kapott közterületeiket illetően jelölhetnek ki ún. tiltott területrészeket, de természetesen annak sincs akadálya, ha valamely önkormányzat eltekint az erre vonatkozó rendeletalkotási lehetőségtől. A helyi jogalkotást ebben az esetben tovább korlátozza az a körülmény, hogy a tiltásra csak az Alaptörvény megszabta keretek között, egyes meghatározott területeken, a közrend, a közbiztonság, a közegészségügy és a kulturális értékek védelme érdekében kerülhet sor. Ez alapján a minisztériumi álláspont szerint nem lehet alkotmányos az olyan önkormányzati szabályozás, amely a település egészén, teljes közigazgatási területén büntetni rendelné a hajléktalanságot, valamint a területrészek kijelölésével az önkormányzatoknak implicit bizonyítási kötelezettségük is keletkezik arra, hogy a kijelölés Alaptörvénnyel való összhangját – akár egy alkotmányossági felülvizsgálat esetén is – igazolni tudják.

A miniszter azt is kifejtette, hogy a szabálysértési törvény olyan szankciókat és végrehajtási módokat társít a jogellenes közterület-használathoz, amelyek a fokozatosság elvét hivatottak érvényesíteni. Erre a megoldásra kizárólag az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megszegése esetén van lehetőség: e tényállásnál ugyanis nem lehet bármilyen büntetést, bármilyen sorrendben kiszabni, hanem először a releváns intézkedések, illetve a közérdekű munka alkalmazásával lehet szankcionálni a magatartást, valamint a szabályozás arra sem ad lehetőséget, hogy a szabálysértést helyszíni bírsággal sújtsák.

A fokozatosság elve abban nyilvánul meg, hogy a hatályos jogszabályok értelmében a szabálysértési szankcionálást az életvitelszerű tartózkodást megvalósítóval szemben egy intézkedés előzi meg: az eljáró hatósági személyek felkérlik az elkövetőt arra, hogy távozzon a kijelölt területről. A rendelkezés tehát abban tér el a szabálysértési törvény általános eljárási rendjének szabályaitól, hogy első ízben nem azonnali szankcionálás, illetve szabálysértési feljelentés történik, hanem felkérlik az elkövetőt a terület elhagyására. A feljelentés megtételére csak abban az esetben kerülhet sor, ha ennek a felkérésnek nem tesz eleget az érintett személy.

A közérdekű munka kiszabásával kapcsolatban további korlátozó feltételeket állapít meg a szabálysértési törvény: például a várandósság negyedik hónapját elérő nő, fogyatékos személy nem kötelezhető közérdekű munkára, és az sem, aki nem vállalja a munkavégzést. A jogalkotó biztosítani kívánta ugyanakkor azt, hogy az elkövető ne vonhassa ki magát a szankcionálás alól, ezért ha nem vállalja a közérdekű munkát, akkor lehetőség van a pénzbírság kiszabására. Elzárásra főszabály szerint nem kerülhet sor, a törvény logikáját követve viszont azokat, akik a közérdekű munkát vagy a pénzbírság befizetését nem teljesítik vagy azokat, akik visszaesőnek minősülnek (ha az eljárás alá vont személyt hat hónapon belül már kétszer, jogerősen felelősségre vonták az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megszegése miatt), más szabálysértések elkövetőihez hasonlóan, a bíróság döntése alapján elzárással lehet szankcionálni.

A miniszter azt is kiemelte, hogy az Alaptörvény módosítása – az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítását előíró, a XXII. cikkben foglalt államcél kiegészítve – a hajlék nélkül élő személyek iránti szolidaritás és társadalmi felelősségvállalás erősítéseként egyértelművé teszi, hogy ezen államcél úgy valósítandó meg, hogy az állam és a helyi önkormányzatok törekednek valamennyi hajléktalan személy számára szállást biztosítani.

Az államcél teljesítését elősegítendő, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény értelmében a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok közé tartozik a települések területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének a biztosítása. A miniszter információi szerint ez az államcél azáltal is megvalósul, hogy a szociális juttatások rendszere viszonylag széles körű segítséget jelent a hajléktalan személyek számára. A törvény alapján nyújtható pénzbeli és természetbeni ellátások közül a fedél nélkül élők jellemzően jövedelempótló ellátásokban, közgyógyellátásban, egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság biztosításában, illetve átmeneti segélyben részesülnek.

Rendelkezésükre állnak nappali melegedők, éjjeli menedékhelyek, átmeneti szállások és – a téli időszakban – időszakos férőhelyek. Lehetőség van tartós ápolást, gondozást illetve rehabilitációs programot kínáló intézmények, népkonyhai szolgáltatás igénybe vételére, és jelentős a civil szervezetek, a nem önkormányzati fenntartású intézmények feladatvállalása is.

A minisztérium álláspontja szerint az állam a fentiek alapján nem csupán a közegészség és a közrend védelme érdekében jár el hatékonyan, hanem mintegy életvédelmi kötelességének is eleget kíván tenni.

Végezetül a miniszter a válaszában kitért arra is, hogy annak ellenére, hogy az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés megvalósulása esetén a szabálysértési eljárás menete az általános eljárási szabályokat követi, a belügyminisztériummal együttműködve szükségesnek tartották, hogy a tényállás speciális jellegére tekintettel az eljáró szervek kedvezőbb szabályokat alkalmazzanak. Az általános szabálysértési hatóság speciális illetékességi szabályairól szóló 31/2013 (XII. 2.) KIM rendelet és az ezzel összefüggésben ellátandó rendőri feladatok teljesítésének rendjét szabályozó 49/2013. (XII. 5.) ORFK utasítás előírásait ezen szempontok alapján adta ki a jogalkotó. A két norma a szakszerű és egységes végrehajtást szolgálja a minisztérium álláspontja szerint, mivel a KIM rendelet célja, hogy a szabálysértési eljárás lefolytatásához szükséges speciális szaktudást biztosítsa, valamint hogy megteremtse ezen szabálysértések koncentrált és hatékony elbírálásának szakmai és infrastrukturális körülményeit. A minisztérium értelmezése alapján az eljárás alá vont személyek védelmét szolgálja, hogy a szabálysértési eljárás lefolytatására hajléktalanszállón kerül sor, így szükség esetén az állam közvetlen szociális segítséget is biztosít az érintetteknek. Az általános szabálysértési hatóság KIM rendeletben meghatározott szervei a hajléktalanszálló területén található, az eljáráshoz szükséges infrastruktúrával felszerelt helyiségben látják el a feladatukat, amelyhez a jogalkotó az ügyintézői létszám növelését is lehetővé tette. Az ehhez szükséges forrásokat a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékból történő előirányzat-átcsoportosításról szóló 1930/2013. (XII. 11.) Korm. határozat biztosította.

4.3.2. A *belügyminiszter* a megkeresésemre válaszul megküldött tájékoztatásában kiemelte, hogy a vizsgálatomat megalapozó szabálysértési alakzat elkövetőivel szemben lefolytatott szabálysértési eljárás során az eljárás alá vont személyek emberi méltóságához és tisztességes eljáráshoz való joga az intézkedések megkezdésétől az egész eljárás alatt biztosítottak.

Annak ellenére, hogy az eljárás keretjogszabálya a szabálysértési törvény, a belügyminisztérium szükségesnek tartotta az intézkedési jogkörrel felruházott rendőri állomány jogszerű és szakszerű eljárásnak részletszabályait is megalkotni, ezért bocsátották ki a már hivatkozott ORFK utasítást. A minisztérium információi szerint a kijelölt rendőrségi állományt felkészítették az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértési tényállásának megvalósítására utaló körülmények észlelése esetén felmerülő rendőri intézkedések végrehajtására. A feladat végrehajtására kiképzett, szolgálatot teljesítő állomány minden szolgálatba lépéskor részletes eligazítást kap az aktuális feladatokról.

Mivel a szabálysértés többnyire a fővárosban valósul meg, a szaktárca a főváros közigazgatási területén szolgálatot teljesítő állomány felkészítését két napos képzési programmal biztosította. Ennek keretében a hajléktalan személyekkel kapcsolatos rendészeti tárgyú és a szakterületüket érintő ismeretek (pl. konfliktuskezelési ismeretek, intézkedéslélektan, intézkedéstaktika, higiénés biztonsági követelmények) oktatására is sor került.

A fővárosban napszakonként 2-4 fő lát el folyamatosan szolgálatot oly módon, hogy a munkavégzés során az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályait megszegőkkel szemben saját észlelés, illetve a BRFK Tevékenység-irányítási Központ jelzése alapján kezdeményeznek rendőri intézkedést.

Az ORFK utasításon túl továbbra is érvényben van a közterületen élő hajléktalan személyeket a téli időjárás következtében fenyegető veszélyhelyzetek megelőzésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról szóló 45/2008. (OT 26) ORFK utasítás, így a speciális, új feladatkör ellátásához szükséges igényekre figyelemmel a végrehajtói állomány részére többféle eszközt és felszerelést rendszeresítettek. Ez azt jelenti, hogy a speciális feladat ellátásával megbízott állomány tagjai rendelkezésére áll két darab krízistáska (egyszeri étkezésre elegendő hideg étel, formanyomtatványok, amelyek az intézkedéshez kapcsolódnak), 10 db takaró, 1000 db gumikesztyű (10x100 db-os kiszerezésben), 150 db szájmaszk, utántölthető kézfertőtlenítő, 50 db nejlonszák, 1 db digitális fényképezőgép, szolgálati mobiltelefon autós telefontöltővel, 2 db szolgálati gépjármű.

A szankcionálásra lehetőséget adó jogszabályi háttér tekintetében a belügyminiszter a válaszában leszögezte, hogy az eddigi tapasztalatok alapján a hajléktalan személyekkel szembeni intézkedések elsősorban humanitárius jellegűek voltak és a továbbiakban is erre kívánnak törekedni. A rendőrség és a rendészeti tevékenységet ellátó szervek célja, hogy a fedél nélküli embereket a lehetőségekhez képest visszavezessék a szociális ellátórendszerbe.

Ennek érdekében folyamatosan egyeztetnek a Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatóságával, a Fővárosi Kormányhivatallal és a szociális ellátórendszer jelentős képviselőivel (BMSZKI, MMSz, Menhely Alapítvány), így például a hajléktalan személyekkel szemben alkalmazandó intézkedési protokoll kidolgozására is ezen szervezetekkel együttműködve került sor.

A jelenlegi eljárási rend szerint tehát amennyiben a szolgálatot teljesítő rendőr észleli, hogy valaki életvitelszerűen él egy adott közterületen, értesíti az utcai szociális munkásokat koordináló szervezet (diszpécser-központ), amelynek a helyszínre érkező munkatársai megpróbálják meggyőzni a fedél nélkül élő személyt, hogy vegye igénybe a szociális ellátó rendszer által kínált szálláslehetőségek valamelyikét. Rendőri intézkedésre kizárólag a rendőri fellépést teljes mértékben megalapozó feltételek fennállása esetén kerül sor. Amennyiben a Tevékenység-irányítási Központ ügyelete bejelentést kap egy közterületen élő személyről, a bejelentésben szereplő információkat továbbítják a Menhely Alapítványnak. Ha az utcai gondozó szolgálat nem tudja rábírní a hajléktalan személyt a közterület elhagyására vagy a szociális ellátások egyetlen formáját sem kívánja igénybe venni, a saját diszpécserén keresztül jelzi ezt a Tevékenység-irányítási Központnak, amely a kapott visszajelzés alapján a helyszínre irányítja a szolgálatban levő és a hajléktalan személyekkel kapcsolatos intézkedésre kijelölt járőrt.

A járőr az intézkedés alá vont személyt a rendőrségről szóló 1994. évi XXXI. törvény 29.§ (1) bekezdése, valamint a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 25.§ (1) bekezdése alapján igazoltatja és a körözési nyilvántartásban ellenőrzi, majd amennyiben az érintett a „tiltott övezetben” tartózkodik, felhívja, hogy önként távozzon a területről. Ha ennek nem tesz eleget, az intézkedő rendőr a szolgálati telefonon keresztül felveszi a kapcsolatot a KIM rendelet szerint illetékes XI. kerületi Kormányhivatallal (XI. kerület, Budaörsi út 73-75.), annak megállapítása érdekében, hogy a van-e lehetőség a szabálysértési eljárás azonnali lefolytatására.

Amennyiben a kormányhivatalban megoldható az azonnali ügyintézés, a járőr előállítja az intézkedés alá vont személyt az említett kormányhivatali egység címére, ahol az előállítás a szabálysértési eljárás befejezéséig, de legfeljebb 8 + 4 (azaz 12) órán át tarthat. A nyolc órát meghaladó személyi szabadságkorlátozás esetén a szükséges hosszabbítást a Tevékenység-irányítási Központ ügyeletvezetője írásban rendeli el. A szabálysértési eljárás befejezését követően a XI. kerület kormányhivatal székhelyén a Magyar Máltai Szeretetszolgálat munkatársai felveszik a kapcsolatot az eljárás alá vont hajléktalan személlyel, akinek lehetősége van igénybe venni a szociális ellátó szervezet nyújtotta (szállás)lehetőséget. Mindezek alapján a miniszter ismételten kiemelte, hogy a fenti intézkedési és eljárási rend követése során a rendőrség folyamatosan együttműködik a társszervekkel és az érintett civil szervezetekkel.

Összegzésként a belügyminisztérium megállapította, hogy a hajléktalansággal összefüggésben indított szabálysértési eljárásokkal kapcsolatos helyszíni intézkedések során, valamint az ezek nyomán indult eljárásokban az eljárás alá vont személyek tisztességes eljáráshoz való jogát maradéktalanul tiszteletben tartják, a fentiek miatt nem érkezett állampolgári panasz egyetlen eljáró szervhez vagy hatósághoz sem.

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt.⁹ határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése *a*) pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy 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 országgyűlési biztos vizsgálati jogköre az önkormányzati tevékenység esetén is fennáll.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy a fővárosi hajléktalan-ellátás helyzete, annak esetleges működési problémái vagy hiányosságai – különösen a téli krízisidőszakban – egy előre meg nem határozható, nagyobb csoport alapvető jogainak, kiemelten az élethez és emberi méltósághoz való jogainak a sérelmét idézheti elő.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának.

⁹ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

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

Lényeges felhívni a figyelmet a fentiekkel összefüggésben, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy Magyarország törekszik arra, hogy *az emberhez méltó lakhatás feltételeit* és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Ezen túlmenően pedig az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése azt is előírja, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy *törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani*. Az új tételesen előírt, alkotmányi szintű állami kötelezettségvállalásból pedig – összhangban a korábbi alkotmánybírósági gyakorlattal – egy fokozottabb szerepvállalás vezethető le a hajléktalan személyek védelmével és ellátásával kapcsolatban.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*.

Ahogy 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 klauzult, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az *élethez és az emberi méltósághoz*. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően továbbra is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybíróági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket.

Az állam életvédelmi kötelezettségéből adódóan az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – minden esetben köteles megfelelően gondoskodni. A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. 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 önmagukból nem tudják megteremteni.

Az alapvető jogok biztosának indítványa nyomán az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában elvi élel hívta fel arra a figyelmet, hogy *„önmagában az, hogy valaki a közterületen éli az életét mások jogát nem sérti, kárt nem okoz, a közterület rendeltetészerű 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”*.

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

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

Végül az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy *„az Alaptörvény II. cikkében szabályozott 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. Sérti az egyén emberi méltóságából folyó cselekvési szabadságát az is, ha az állam a büntetés eszközeivel kényszeríti 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.”*

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. 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 méltóságához való jogával összefüggő visszasság veszélyét hordozza minden olyan adminisztratív megoldás, vagy arra irányuló javaslat, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlétének *„városképi kérdésre”* adott válaszként próbálja megfogalmazni.

Az állam számára – legyen az jogalkotó vagy jogalkalmazó szerv – nem fakultatív feladat a szélsőségesen rászoruló polgáraitól való gondoskodás, a felelős intézkedés a megfelelő ellátási rendszerek, kivezető mechanizmusok átgondolt működtetése, a helyzet jogállami megoldása kötelező. Az ombudsmani gyakorlatból az is következik, hogy a hajléktalan személyek ellátásával kapcsolatban az életvédelmi kötelezettség teljesítése szükséges, de nem elégséges feladat, az államnak a hajléktalan létből kivezető utakat, segítséget kell biztosítania. A szélsőségesen rászoruló emberekről való *„gondoskodási”* kötelezettség semmi esetre sem merülhet ki a potenciális lehetőség biztosításában.

A hajléktalanság nem teremt törvényen kívüliséget, a társadalmi együttélés alapvető normáit mindenkinek be kell tartania. Világosan és egyértelműen el kell ugyanakkor választani a hajléktalanok (krízis) ellátását és az esetlegesen elkövetett szabályszegések szankcionálását: az állami büntetőhatalom gyakorlása, illetve a szociális segítségnyújtás különböző funkciók és feladatok, amelyek egybemosódása alkotmányosan súlyos következményekkel jár.

Több jelentés rögzítette azt is, hogy *az utcán, közterületen való lét valóban nem lehet életkarrier, ez a megoldás kényszerű túlélési reakció a hajlék nélkül élőkől*. 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 szorulóknak száma jelentősen növekedett, ráadásul – valódi kivezető utak hiányában – folyamatosan újratermelődik.

A hajléktalanságnak ugyanakkor csak az egyik, igaz talán 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 lehet: egyik irány a szigorodó társadalmi együttélési szabályok betartásának számonkérése, illetve 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, illetve ezzel összhangban a hajléktalan létből való kitörés lehetőségének biztosítása (pl. munkavállalás, lakhatás segítése). *Magyarországon – eltérő intenzitással ugyan, de – mindkét irány megfigyelhető volt.*

2. Az ombudsman a hajléktalanság teljes, komplex problémakörét, illetve annak egyes elemeit a *2008-as tematikus alapjogi projektje keretében*, majd azt követően több átfogó jelentésében is vizsgálta. Utóbbi körbe sorolható a fővárosi hajléktalan-ellátórendszernek a téli rendkívüli krízisidőszak kihívásaira adott válaszainak harmadik éve folytatott, rendszeres monitoringja.

A korábbi, rendszeres vizsgálatok eredményeként több esetben javasolt konkrét megoldási alternatívákat, illetve világos követelményrendszert felvázolva ajánlásokkal fordult a jogalkotókhoz, jogalkalmazókhoz egyaránt. Az alapvető jogok biztosának hatásköri korlátai ezen a területen az állam és a társadalom felé küldött *figyelemfelhívásnál, és fenntartásnál, az intenzív javaslatételnél* többet nem tesznek lehetővé.

Bár jelen vizsgálat nem a közterületi léttel összefüggő szankcionálás új szabályainak alkalmazását vizsgálta, de az ellátórendszer működése szempontjából is lényeges kérdés, hogy az állam, illetve a jogrendszer miként viszonyul az életvitelszerű közterületi léthez (az „utcán éléshez”). Ha az országos vagy a helyi közhatalom döntése nyomán bírsággal, előállítással vagy akár elzárással kell a hajléktalan embereknek szembesülniük bizonyos területeken, illetve esetekben, akkor ez a helyzet – függetlenül a szankcionálás alkotmányos megítéléstől – mindenképp komoly felelősséget, súlyos feladatokat ró a teljes ellátórendszerre, kiemelten a főváros területén.

Az Alaptörvény Negyedik Módosítása által beiktatott XXII. cikk (3) bekezdése az „utcán, közterületen élés” kapcsán ad lehetőséget közvetlenül, kivételesen az önkormányzati rendeletalkotásra. Az Alaptörvény kivételt megállapító rendelkezése szerint 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.

A szabálysértési törvény 2013. október 15-étől előírja azt, hogy *életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése* szabálysértés, és emiatt közérdekű munkával büntethető az a személy, aki a világörökségről szóló törvény szerinti világörökségi területnek minősülő közterületen vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott közterületen életvitelszerűen tartózkodik, és a kijelölt területet a rendőrség, a járási hivatal arra felhatalmazott ügyintézője, a mezőőr, és a közterület-felügyelő felkérése ellenére nem hagyja el.

A helyi önkormányzat, a főváros tekintetében pedig a fővárosi önkormányzat rendeletében kijelölheti a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében a közterület meghatározott azon részeit, ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül. A kerületi önkormányzat tulajdonában álló közterület tekintetében a fővárosi önkormányzat rendeletében a kerületi önkormányzat javaslatára kijelöli, valamint véleményének kikérésével kijelölheti a kerületi önkormányzat tulajdonában álló közterület azon részeit ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül. *Életvitelszerű tartózkodásnak tekinthető* minden olyan magatartás, amely alapján megállapítható, hogy a kijelölt területen való életvitelszerű tartózkodás a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül, a kijelölt területen való huzamos tartózkodás érdekében valósul meg. Azaz ha a kijelölt területen való tartózkodás körülményeiből, vagy a magatartásból arra lehet következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyül szolgáló kijelölt területen végzett tevékenységet – így különösen alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állattartás – az elkövető a kijelölt területen rövid időként visszatérően és rendszeresen végzi. A szabálysértés miatt közérdekű munka szabható ki, ha az elkövető a közérdekű munka elvégzését nem vállalja, pénzbírság szabható ki. Ha az eljárás alá vont személyt e szabálysértés elkövetésének időpontját megelőző hat hónapon belül már két ízben jogerősen felelősségre vonták e szabálysértés elkövetése miatt, az ismételt elkövetett szabálysértés miatt büntetésként elzárás szabható ki.

A Fővárosi Önkormányzat 2013 decemberében alkotta meg a 77/2013. számú rendeletét, amelyben – a kerületek javaslatait is bekérve, illetve azoknak eleget téve – kijelölte azokat a fővárosi, illetve kerületek közigazgatási területen belüli részeket, ahol jelenleg az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül. *A szabálysértési törvénnyel és a fővárosi önkormányzati rendelettel kapcsolatos alkotmányossági aggályokat jelző panaszbeadványok nyomán az ombudsmani vizsgálat jelenleg is folyamatban van, így ezekkel a kérdésekkel jelenlegi jelentésemben nem foglalkoztam.*

3. A 2013-2014-es téli időszak hajléktalan-ellátását érintő vizsgálatom kiemelendő tapasztalata volt, hogy az életvitelszerű közterületi tartózkodás, mint szabálysértési tényállás bevezetése és szankcionálása egyelőre *nem jelentett kiemelkedő mértékű többletfeladatot a hatáskörrel és illetékességgel felruházott hatóságok számára.* A rendelkezésemre álló adatok azt mutatják, hogy a főváros területén foganatosított előállítások és bírságkiszabással zárult szabálysértési eljárások száma (összesen 13 eset) a főváros közigazgatási területének nagyságához és az hajléktalanok ismert számához képest nem minősül kirívóan magasnak. A jogalkotó számára ennek nyomán szükséges volna átgondolnia, hogy költséghatékonysági szempontból valóban indokolt-e a kormányhivatal kihelyezett egységének 24 órás munkarendben történő üzemeltetése. Mindezt különös tekintettel arra is, hogy az ezt lehetővé tevő jogszabály elfogadására a megfelelő hatásvizsgálati eljárást követően került-e sor.

Vizsgálatom arra is fényt derített, hogy *az ellátásban résztvevő egyes hatóságok, szervek és intézmények közötti szakmai együttműködés szűk körben, a kerületek szintjén zökkenőmentes, legtöbb esetben kifejezetten eredményes volt.* A jogalkalmazás szintjén felmerülő nehézségek, problémák jelzése is megtörténik, ugyanakkor a központi, jogalkotói aktivitást is igénylő megoldások, válaszok elmaradtak.

A vizsgálat feltárta, hogy az éjjeli *menedékhelyek, illetve krízis-szállók kihasználtsága a 2013/14-es krízisidőszakban nem éri el a 100%-ot*. Ezzel együtt így is érzékelhető továbbra is – a tavalyi évben folytatott vizsgálatomhoz hasonlóan – a szállók és nappali melegedők igénybevételének lehetőségével kapcsolatos adminisztrációt érintő bizonytalanság, amelyet a vizsgálatom során felkeresett intézmények vezetői is megerősítettek. A nappali melegedők igénybe vétele tekintetében sajátos helyzethez vezetett a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) által működtetett *KENYSZI* (Központi Elektronikus Nyilvántartás Szociális Szolgáltatások Igénybevételéről) *speciális nyilvántartási módja*, amely szerint egy napon csak egy nappali melegedő igénybevétele rögzíthető. Az erről szóló téves információk miatt – miszerint nem vehető igénybe két nappali ellátás egy napon – sok hajléktalan személy eleve nem látogatja a korábban gyakran felkeresett nappali melegedőket, illetve csak gondos mérlegelés alapján azt az egyet, amely számára a legszükségesebb szolgáltatást nyújtja és végeredményben több időt kénytelen közterületen tölteni. *Megállapítom, hogy az ennek nyomán kialakult helyzet, a világos és hiteles tájékoztatás elmaradása az állam életvédelmi és méltóságvédelmi kötelezettségének teljesítése szempontjából aggályosnak tekinthető, és ezzel visszásságot idéz elő*. Összességében, a jelentés tényállásában foglalt válaszok és adatok nyomán megállapítható, hogy *az egyes ellátás-típusok működtetésének jogszabályi és finanszírozási környezetében tapasztalható – már korábban is jelzett, de megoldás nélkül maradt – hiányosságok, bizonytalanságok továbbra is a jogbiztonság követelményével összefüggő alapjogi visszásságot idéznek elő és tartanak fenn*.

Rá kell mutatnom ezzel összefüggésben, hogy e bizonytalanságok következtében a szociális segítő szakma eszközei számos esetben hatástalanokká váltak: a fedél nélküliek utcai, közterületi jelenlétének problémaköre a rendészeti megoldásokkal és a társadalmi szolidaritás csökkenésével párhuzamosan a hajléktalan emberek, valamint az utcai lét jelenségével együtt élő „többség” közötti konfliktushelyzetekhez vezethetnek, ami súlyos problémákat, egyre nehezebben megoldható helyzetet eredményezhet.

Jelentésemet ezért elsődlegesen *ismételt figyelemfelhívásnak szánom*, különösen annak fényében, hogy a hajléktalanság jelenségét, a rászorulókról való gondoskodást érintő közbeszéd során – a rendkívül káros előítéletességgel szemben – teret nyerhessen az objektív helyzetértékelés, és ezzel összefüggésben az irányadó alapjogi szempontok hangsúlyozása is.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem Budapest Főváros Kormányhivatalának vezetőjét*, kezdeményezze, és konkrét intézkedésekkel segítse elő, hogy az ellátásra kötelezett fővárosi önkormányzat, illetve az egyes kerületi önkormányzatok a jövőben, a téli krízisidőszakot megelőzően készítsenek ellátási tervet arra vonatkozóan, hogy krízishelyzet esetén milyen módon tudják megoldani a hajléktalan emberek ellátását;
2. az Ajbt. 37. § alapján *kezdeményezem*, hogy az *emberi erőforrások minisztere* ismételten vizsgálja felül a KENYSZI rendszerét és jogszabályi környezetét, illetve megfelelő, széles körű tájékoztatással orvosolja a nyilvántartási rendszer jellegéből fakadó problémákat, továbbá a megfelelő költségvetési forrás biztosításával, pályázati keretek között, gondoskodjék a hajléktalan emberek téli, krízis ellátásáról, és az ellátás szakszerűbbé tétele érdekében törekedjék arra, hogy a szükségletek felmerüléséhez illeszkedő időben – jellemzően a téli hónapokban – váljanak elérhetővé a releváns pályázati források.

Budapest, 2014. március

Székely László sk.