



A hajléktalan emberek  
alkotmányos jogainak  
érvényesülését feltáró  
projekt



Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának  
2008. évi pályázatait  
a Betegjogi, Ellátottjogi és Gyermekjogi Közalapítvány,  
a Csányi Alapítvány,  
a Fővárosi Állat- és Növénykert,  
az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium,  
a Magyar Fotográfusok Háza,  
a Magyar Fotóművészek Szövetsége,  
az Országos Rendőr-főkapitányság  
és a Szociális és Munkaügyi Minisztérium  
támogatta.

#### Szerzők

DR. BORZA BEÁTA (3.; 5.; 6.; 7.; 10.; 10.2.; 11. fejezet)  
DR. HAJAS BARNABÁS (8.1. fejezet)  
DR. HALÁSZ ZSOLT (9.1. fejezet)  
DR. JUHÁSZ ZOLTÁN (9.2.; 9.3.; 9.4.; 9.5. fejezet)  
DR. KOVÁCS ORSOLYA ÁGOTA (9.8.; 9.9. fejezet)  
DR. KUSSINSZKY ANIKÓ (9.10. fejezet)  
DR. LÁPOSSY ATTILA (4.; 10.1. fejezet)  
LUX ÁGNES (8.2. fejezet)  
DR. RAJZINGER ÁGNES (9.6. fejezet)  
DR. RETKES ZITA (9.7. fejezet)  
PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ (1.; 2. fejezet)

#### Szerkesztette

DR. BORZA BEÁTA,  
az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2008. évi  
hajléktalanság projektjének vezetője.

Kézirat lezárva: 2009. február 15.

Minden jog fenntartva

ISSN 2060-7350

ISBN 978-963-88313-2-3

Kiadó: Országgyűlési Biztos Hivatala  
1051 Budapest, Nádor u. 22.

Telefon: 475-7100, Fax: 269-1615

Internet: [www.obh.hu/allam](http://www.obh.hu/allam)

Felelős kiadó: Dr. Szabó Máté

Készítette az ETO-Print Nyomdaipari Kft.

Felelős vezető: Magyar Árpádné

# Tartalom

1.	Emberi méltóság – korlátok nélkül; emberek – hajlék nélkül?	6
2.	Köszönetnyilvánítás	9
3.	A Projekt bemutatása	10
4.	Tézisek	13
4.1.	Az ombudsmani szerepfelfogás a hajléktalanok jogainak védelmében	13
4.2.	A hajléktalanok jogai – az élethez és emberi méltósághoz való jog	14
4.3.	A hajléktalanokkal kapcsolatos alkotmányos kötelezettségek, állami feladatok	15
4.4.	A preventív állami beavatkozás lehetőségei, feltételei	21
4.5.	A méltóság fokozott védelme az alapjog-korlátozás során	22
5.	Műhelymunka	23
5.1.	Mindezekért „Karfa helyett párbeszéd” címmel műhelybeszélgetést hívott össze az ombudsman 2008 áprilisában	23
5.2.	Az „Első lépcső a megelőzés legyen” mottóval folytatódott a tanácskozássorozat a hajléktalanná válásról 2008 májusában	24
5.3.	„Kiutak” címmel rendeztük meg a projekt őszi, záró konferenciáját, amelynek központi témája a hajléktalanságból kivezető utak keresése	25
6.	Összegzés – értékelés	26
7.	Kapcsolatok, publikációk, pályázatok, konferenciák	28
7.1.	Társadalmi kapcsolataink (civilszervezetek, kutatóműhelyek)	28
7.2.	Együttműködők – civilszervezetek	28
7.3.	Publikáció	29
7.4.	A projekt megjelenése a tudományosesszé-pályázaton	29
7.5.	Egyéb pályázatok, kiállítások	30
8.	Korábbi vizsgálatok, állásfoglalások	31
8.1.	A „karfás” jelentést megelőző ombudsmani gyakorlat	31
8.2.	Hajléktalanság európai szemmel	36
9.	Vizsgálatok – jelentések – esetek	41
9.1.	Pénzügyi szolgáltatásokkal összefüggő problémák a hajléktalanság felé vezető úton	41
9.2.	A bírósági végrehajtás rendszere a hajléktalanná válás megelőzése szempontjából és az ombudsmani gyakorlat tükrében	47
9.3.	A BKV által az éjszakai járatokon alkalmazott biztonsági őrökkel, azok tevékenységével összefüggő esettanulmány (OBH 5009/2007)	56

9.4.	Esettanulmány a Kőbánya-Kispest Metróállomáson intézkedő biztonsági őrökkel kapcsolatban (OBH 5009/2007)	58
9.5.	Kilakoltatás Kispesten (OBH 4976/2008)	60
9.6.	A Kispesti kiserdő hajléktalanjainak védelme (OBH 5094/2008)	62
9.7.	A hajléktalan lét nem lehet stigma (OBH 2347/2007)	64
9.8.	A nappali melegedők hétvégi zárva tartásával összefüggő esettanulmány (OBH 1916/2007)	68
9.9.	A hajléktalan személyek pénzübeli szociális ellátásának megállapítására irányuló eljárás elhúzódsáról szóló esettanulmány (OBH 2560/2007)	70
9.10.	A hajléktalanok egészségügyi szolgáltatásra jogosultságával összefüggő esettanulmány (OBH 3761/2008)	72
10.	Dilemmák, további kérdések	74
10.1.	Az állam mint szövetségés – egy alapjog-elméleti széljegyzet a hajléktalanság megelőzéséhez	75
10.2.	Végül...	81
11.	Szociális Charta	82

*„De mivel sajnós nem jutunk lakáshoz,  
A pincelyuk s a hídív számunkra pótolhatatlan,  
Pótolhatatlan.  
Viszont az utcán heverni káros.  
Mivel sérthetőek vagyunk a szabadban.  
Szabadban.”*

(BERTOLD BRECHT: A weimari alkotmány  
három paragrafusa. Ford.: EÖRSI ISTVÁN  
In *Bertold Brecht versei*.  
Európa Könyvkiadó, Budapest 1976)

# 1. Emberi méltóság – korlátok nélkül; emberek – hajlék nélkül?

*„...Lakás nélkül nincs munka.*

*Munka nélkül nincs lakás.*

*Munka és lakás nélkül nincs demokrácia”*

(ULRICH BECK: *Mi a globalizáció?*

Szeged, 2005, 164. o.)

November 14-én a szolidaritás napján Magyarországon egy nagy község vagy egy kis város népessége sorolható abba a kategóriába, amely a saját lakhellyel nem rendelkezők csoportját jelenti. Létezésük mindennapos kihívás a társadalmi igazságosságérzet és a humán szolidaritás felé, főként Budapesten, és nagyobb városainkban. 2008-ban az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként töltött első munkaév programjainak mottóját egy a hajlék nélküli léttel kapcsolatos budapesti panasz kapcsán alakítottam ki; „Emberi méltóság – korlátok nélkül”. Így a hajléktalanná válás, a hajlék nélküli létezés és a hajléktalanságból kivezető alternatívák váltak vizsgálataink egyik fő fókuszává.

A címadó mottó abból a panaszból indult ki, amelyet a fővárosi kerületek egy részében a köztéri padokra felszerelt középtámlák ellen nyújtottak be. Jelenítésünk annak a véleménynek adott hangot, mely szerint a hajlék nélküliekkel szembeni kirekesztő társadalmi elutasítás szimbóluma ez a karfa, amely megnehezíti az utcán élők amúgy is nehéz helyzetét, sérti emberi méltóságukat. A karfa itt olyan korláttá válik, amely a hajlékkal rendelkezők társadalmából kiszorítja a hajlék nélküliek csoportját. Az emberi méltóságot, mint mindenkit megillető elismerésre méltó emberi létet pedig nem szabad hatóságilag korlátozni.

GYÓRI PÉTER szociológus, a 2008. szeptember 22-én aláírt Szociális Charta egyik szerzője mondta műhelybeszélgetésünkön, hogy a hajléktalanság 1989 előtt szabadságjogi probléma volt, mert a szabad lakhatás korlátozását, a kényszerlakhelyek kijelölését jelentette a totalitárius/autoriter rendszerben, míg a rendszerváltás után robbanó szociális problémává vált, és a szociális lakhatás korlátai és a szabad ingatlanpiac vesztesei új társadalmi csoportként jelentek meg a kényszerek felszámolásával párhuzamosan. Emlékezzünk vissza a fordulat éveinek majd húsz év előtti történéseiből a budapesti Déli pályaudvar 1990. januári hosszabb lélegzetű megszállására a budapesti hajléktalanok NAGY BANDÓ ANDRÁS szóvivőjük koordinálta csoportjai által. Ugyancsak GYÓRI PÉTER vetette fel azt a magyar hajléktalanságot jellemző sajátosságot, hogy a nagyvárosok többnyire privatizált bérlakásai tulajdonossá tettek olyan csoportokat, amelyek gazdasági és kulturális tőke híján hamar kihullottak a frissen szerzett tulajdonból, ám nem volt alternatívájuk a bérlakás megszerzése.

A hazai hajlék nélküliek ugyanakkor részesei a globális neoliberális kapitalizmus rendszerének. Az Európa Parlament 2008. október 9-én elfogadott jelentése az európai szegénységről majd 2015-re ígéri az utcai hajléktalanság és az utcán élő gyerekek problémájának felszámolását tagországokban. Addig hatékonyabb „téli vészterveket” vár a tagországoktól, és gondoskodni kíván a hajléktalanok lakhatásáról. Vajon a pénzügyi és egyéb válságok lehetővé teszik-e az ilyen célok megvalósítását?

Hogyan tekintünk az állampolgári jogok szempontjából arra az állapotra, amely a hajlékkal nem rendelkező polgártársaink osztályrészéül jut? Ha az emberi jogok kiteljesedésének, emancipációjának T. H. MARSHALL által felállított szép és egyszerű modelljét kívánjuk felhasználni, akkor itt *de-emancipációról* vagy *„demancipációról”* a társadalmi csoportot sújtó ellenkező irányú folyamatról van szó. MARSHALL sémája az emberi jogok tartalmi és terjedelmi kiszélesedésének folyamatát az egyre terjedő koncentrikus körök hullámmozgásával érzékelteti. A polgárság állapota először a civiljogi, magánjogi egyenlősítésben nyilvánul meg, úr és szolga, férfi és nő stb. között. Ezt több generáció múlva követik a politikai jogok a választás és a választhatóság, a gyülekezés és szólás stb. különféle rétegei. Majd megjelennek az emberi jogok újabb és újabb generációi, a szociális jogok, az egészséges környezethez való jog, az információs szabadság, az önrendelkezés stb. Ez az össztársadalmi és globális dinamika, amely persze messze nem ért el minden országot és csoportot, és önmagán belül sem elmentmondásmentes, azonban visszafordítható folyamattá alakul a hajlék nélkül élők, illetve a már nem igazi állampolgársággal rendelkező globális földönfutók körében. Esetünkben a szociális ellátásra feljogosító hajlék nélküliség állapota az állampolgári jogok történetileg rétegződött mintázatának megzavarásához vezethet.

A demokráciát és a jogállamiságot veszélyezteti a hajléktalansággal szembeni biztonságigény következtében a magát vaskorlátok közé záró „citadella-társadalom”, amely a szabadság és a szabadságjogok korlátozásához vezethet. A hajlékkal rendelkezők számára is. Hogyan érvényesülnek a hajléktalanok jogai? Egészséges környezethez és magas szintű testi és lelki egészséghez való jog? Állampolgári minőség és az ő politikai elemei? Vagyoni és személyi önrendelkezés, autonómia? Vágyképek csupán a sokszor elemi igazolványok nélkül a hatóságoktól és az ellátástól inkább elbujdosó polgártársaink számára, akik sorra szorulnak ki az állampolgári jogok alapvető rétegeiből! A világ jóléti demokráciáinak állampolgári jogi tendenciája az *inklúzió*, a polgárok mind teljesebb jogalanyként történő bevonásának folyamata. A hajléktalanok többsége azonban az *exklúziós*, a kirekesztési folyamattal a hajlékát veszített egzisztencia egymás után szorul ki az emberi méltóságot és az azonosságtudatot biztosító állam- és jogintézmények ügyfélköréből is.

Sokat idézik ANATOLE FRANCE híres mondását, mely szerint a törvény a szegényeknek és a gazdagoknak egyaránt megtiltja a híd alatt alvást. Az állampolgári jogok egyenlő mércéje visszajára fordul a hajlék nélkül élők esetében, és

társadalmi-kulturális kirekesztődéshez, önpusztító életmódhoz vezet. USA-beli példákat idéznek arról, hogy a magántulajdon korlátlanágát ígérő amerikai demokráciában a hatóságok rendre veszélyes szemétként gyűjtik össze és semmisítik meg a hajléktalanok utolsó személyes motyóját is a közterületekről – a tulajdonhoz való utolsó ragaszkodásuk jeleit, és csak a pusztta létezésre szorítják őket. Hol vannak a politikai, társadalmi és egyéni felelősség határai, az intézmények védelmi kötelességeinek korlátai ezzel a kihívással szemben? Meddig állami, mennyiben civil vagy egyházi ez a feladat? Az egyházak az isten házáat, az állam a közös hazát, a szakellátás a szociális gondoskodás elvárható mértékét, a civilek önkéntes munkájukat és adományukat nyújtják a hajlék nélküliek felé.

De mit nyújt a társadalomnak a hajlék nélkül élők csoportja? Vajon mind-egyikük önhibáján kívül került a társadalom peremére? Lehet-e differenciálni közöttük, vagy a mindenkit megillető emberi méltóság követelménye a „*belpolitikai humanitárius segély*” szükségességét támasztja a szociális jogállammal szemben? Dilemmák sorával kerülünk szembe, a szolidaritás napján is velük szembesülünk a hajléktalanság képeiben. Vajon méltó módon viselik sorsukat, avagy jogellenes, agresszív magatartások, és a bűn világa kíséri őket? A hajlék nélküli imázsa, képe ambivalens, sokértelmű, a peremre szorultság és a kiszorítottság kényszerei között őrlődő életek sokaságát jelenti a társadalom számára.

A jóléti demokráciáknak nem csupán egyetlen alternatívája van e kihívással szemben, de egyet el kell kerülniük, azt az adminisztratív-bürokratikus kirekesztést, amelyet lehet, hogy a többség támogat, de sérti az emberi méltóságot, mint emblematikus köztes karfánk. A kirekesztés dinamikáját a jogállami intézmények a befogadás különféle stratégiáival ellensúlyozhatják. Ebben egyelőre nem ismeretes a királyi út, de a Szociális Charta olyan, az egyes ágazati politikákon túlmutató integrált cselekvési programot kínál, amelyen érdemes elgondolkodni a kormányzati és az önkormányzati szervezeteknek és a civileknek egyaránt. Van-e nagybetűs Megoldás a hajléktalanná válás megakadályozására, a hajlék nélküli lét ezer bajára, képesek vagyunk e kiszorító karfa helyett kapaszkodókat nyújtani az elesetteknek? Ha volna, már ismernénk és ismertetnénk, de az alternatívakeresés kényszerével szembesülnünk kell, nem csupán a szolidaritás éjszakáján, hanem minden hajléktalan polgártársunk megpillantásakor, mert ők kihívást jelentenek sok mindenre, többek között a szociális jogállam fejlődése szempontjából is! Ezért problémáik fontosak az ombudsman képviselte állampolgári szempontú jogállam-értelmezés gyakorlatának szempontjából – innét a mottó és a hozzá tartozó embléma, amely a korlátok nélküli emberi méltóságot a karfa nélküli padon kinyújtózó emberi alakkal szemlélteti –, ám a képen sem látszik kapaszkodó számára, pedig alkotmányos értékrendünknek és intézményeinknek ez is feladata, hiszen nem lehet korlátozni az emberi méltóságot ezek sérelme nélkül.



## 2. Köszönetnyilvánítás

A projekt ötlete a miénk volt, megvalósulása azonban több olyan, az ügy iránt elkötelezett szakembernek köszönhető, akiknek fáradhatatlan és szakadatlan munkája, derűje nélkül aligha érhetne volna el programunk a kitűzött célt: a közfigyelem, a közbeszéd, a közgondolkodás a már, vagy a még éppen nem otthontalanokra irányult, a társadalmi szolidaritás repertoárja e különösen rá-szoruló társadalmi réteg iránti toleranciával bővült.

Ezért külön köszönöm VECSEI MIKLÓSNAK a Hajléktalanokért Közalapítvány elnökének, GURÁLY ZOLTÁNNAK, a Menhely Alapítvány vezetőjének, GYŐRI PÉTERNEK, PELLE JÓZSEFNEK a Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei vezetőinek és valamennyi munkatársuknak a hajléktalanság társadalmi problémájának világosabbá tételéért folytatott kitartó munkát.

A közösen elért eredmények egyfajta jelképeként is felfogható az az „Emberség Díj”, amelyet 2008 decemberében VECSEI MIKLÓSSAL közösen kaptunk.

Köszönöm valamennyi munkatársamnak, hogy segítségükkel az országgyűlési biztos a hajlék nélkül élők emberi jogainak érvényesülése érdekében vizsgálódhatott!

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ  
*az állampolgári jogok  
országgyűlési biztosa*

### 3. A Projekt bemutatása

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2008-ban önálló, átfogó projektet indított a hajléktalanná vált, vagy a hajléktalanság küszöbén létezni kényszerülő embertársaink emberi méltósága védelme érdekében. Az általa kezdeményezett széles körű összefogás és a figyelemfelhívás, a projekthez kapcsolódó vizsgálatok azt célozzák, hogy ne fordítsuk el a fejünket, hogy közösen találjunk hosszú távon is fenntartható megoldást a hajléktalan emberek számára!

Élnek közöttünk olyan emberek, akik nem tudnak „hazamenni”, egyszerűen azért, mert nincs hova, nincs se ház, se lakás, de még egy kis szoba sem, ami az övék, vagy egyáltalán a hajlékuk lehetne: ezek az emberek az utcán, fedél nélkül élnek. Főként tavasszal és nyáron, ha figyeljük a parkokban sütkérező ráérők tekintetét, vagy a ruhájukra téved a szemünk, nyomban látnivaló, hogy ezek az emberek nem a szabadidejüket, hanem az életüket töltik éppen ott, azon a padon. Ahhoz, hogy valaki az utcákon, parkokban, pályaudvarokon tengődő emberré váljon, néha elegendőnek bizonyul egy családi tragédia, egy válás, vagy éppen a magány, esetleg rossz társaság, vagy kisebb-nagyobb bűncselekmények, melyek börtönnel fenyegetnek. Egyre gyakrabban a munkahely elvesztése is az okok közé sorolható, de sok esetben az alkohol vagy a kábítószer is végül az utcára kényszerítheti az embert. Jól tudjuk mindannyian, hogy gyakrabban veszítheti el mindenét egy magányos ember, hogy ha nincs, aki gondoskodik róla vagy segítsen neki egy válságos helyzetben.

Az emberi méltósághoz való jog mindenkit egyformán megillet, ezért „Emberi méltóság – korlátok nélkül” címmel tanácskozássorozatot, egyfajta „probléma és szakmai ötletbörzét” indítottunk 2008-ban, ahol valamennyi, a szakmában érintett szakember megbeszélheti egymással, hogyan lehet elérni a hajléktalanok jogainak hatékonyabb védelmét és az emberi méltóságon alapuló megoldási javaslatok megvalósítását. Ebben a sorozatban elsőként a *hajléktalan lét* problémáit és gondjait vettük számba, a második műhelybeszélgetésünk központi témája pedig a *hajléktalanná válás* jellemző, hétköznapi esteinek megismerése, és az utcára kerülés lehetséges megelőzése volt. A munka harmadik állomása, s egyben lezáró programja egy záró konferencia, melyen a lehetséges megoldások, a *kiutak* kerültek terítékre.

A műhelybeszélgetések során tehát a hajléktalanság kiváltó okairól, illetve az utcai lét gyötrelmeiről folytattak párbeszédet az érintett civilszervezetek, intézetek szakértői, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, a Bankszövetség, az önkormányzatok és a rendőrség képviselői. A résztvevők egyetértettek abban, hogy az államnak komolyabb energiát kell fordítania a megelőzésre. Ez a szabadságbarát megoldás hatékonyabb és olcsóbb, mint a már kialakult hajlék-

talanság kezelése. Fel kell lépni a megbélyegzés, az előítéletek ellen, szankciók helyett meg kell találni az együttműködés formáit, ahol az állam – a civilekkel karöltve – a bajba jutott polgárok szövetségeseiként lép fel.

A hajléktalanság számos kiváltó oka között vannak olyan tipikus élethelyzetek, amelyekből egyenes út vezethet a nyomor és kilátástalanság felé, de különösen veszélyeztetettek az idősek, az állami gondozásból kikerült fiatalok vagy azok a mentális betegségekben szenvedők, akiket a „leépített” kórházakból, például az OPNI bezárása során „hazaküldtek,” de sok esetben valójában az utcára kerültek. Kiemelten foglalkoztunk a hitelezés és az ún. adóssáspirál kialakulásával, ennek kapcsán a banki ügyfelek hatékonyabb jogvédelmének eszközeivel és az adósságrendezés fontosságával. Szó esett emellett a börtönök-ből szabaduló emberek esélyeiről, az országos lakáshelyzet ellentmondásairól, a bírósági végrehajtás anomáliáiról. A kényszerből utcán élők között egyre több a fiatal, az iskolázatlan, akinek esélye sincs elhelyezkedni, így szinte teljesen kilátástalan helyzetben van.

A 2007 őszén indult következő – immár harmadik – ombudsmani ciklusban számos újítást, eddig kevésbé kihasznált lehetőséget kívánunk az emberi jogok érvényesülése érdekében feléleszteni. Amint az a fenti sorokból kiderült néhány nagy horderejű, a társadalmi problémákat jól tükröző, kreatív és együttműködő megoldást igénylő kérdést egy-egy projekt keretében, pontosan kidolgozva, megfelelő programmal és szakmai háttérrel dolgozunk fel, és tárunk a szakma, a nyilvánosság és a politikusok elé. Szándékunk szerint ezzel a módszerrel több eszközt vonhatunk be vizsgálatainkba, és nem csak konkrét, hanem hosszú távú, tendenciákat is hangsúlyozó, alapjogi szempontú megoldásokat is modellezhetünk. Intenzív együttműködést kezdeményeztünk számos szakmai és civilszervezettel, szakmai konzultációkat, konferenciákat rendeztünk az érintett területek jogi és társadalmi kutatásainak eredményeit feldolgozva. Ezen túlmenően egy-egy speciális jogterületen saját kutatási programot állítottunk össze, mely ugyancsak jelentős újítás a jogvédelem általunk képviselt területén. Ennek megfelelően jelentősen bővültek nemzetközi kapcsolataink, szorosabb együttműködés körvonalazódik az európai államok ombudsmanjaival, de más, főként az emberi jogok kérdésében tevékenykedő nemzetközi intézményekkel is.

Természetesen mi magunk sem gondoljuk, hogy a társadalmi együttélés kihívásai csupán a jog eszközeivel volnának megoldhatók vagy megjeleníthetők. Ezért az ombudsmani működés során úttörő vállalkozás, hogy a megszo-kott szakmai, tudományos pályázati lehetőségeken túl művészeti szempontú gondolkodással is gyarapítsuk az emberi jogok, különösen az emberi méltóság megjelenési formáit. A 2008. januárban kiírt gyermekrajzpályázatra közel ezer-háromszáz pályamunka érkezett az ország területéről, de határainkon túlról is. A rajzokon, festményeken, batikolt anyagokon több alkalommal jelenítették meg a gyerekek és fiatalok a család képét, a hajléktalan lét iszonyatát. A meghívott szakmai zsűri döntését követően hivatalunk állította ki a műveket. Szintén

kiállítást nyitott a hivatal a hajléktalan művészek munkáiból, mely ugyancsak a nagy nyilvánosság elé tárhatta ennek a kemény létformának testi-lelki küzdelmeit.

Mindennek a programnak a folyamatát, a megvalósulás fázisait szeretnénk bemutatni ebben a Füzetben, mely egy sorozat egyik első darabja. Formája, szándékaink szerint alkalmas arra, hogy az elméleti felvetések után a konkrét munka kellőképpen körvonalazhatóvá váljék az olvasó számára. Őszintén reméljük, hogy az olykor szigorú szakmai, alapjogi érvelés a nem jogász számára is világosan követhetővé, olvashatóvá teszi az egyébként valóban nem csak a szakmai nyilvánosságnak szánt kiadványt. Ezzel együtt azonban mégis fontos leszögezni: a téma önmagában multidiszciplináris elemzésre, értelmezésre kötelez, ugyanakkor kétségtelen, hogy a konkrét mindennapos problémákkal szembesülő szakemberek, szociális munkások számára is megjelent a hajléktalanok jogvédelmével kapcsolatban egy olyan alapjogi gondolkodásmód, érvrendszer, amelyet az ombudsmani intézmény következetesen képviselni kíván.

Mindezzel nem csupán a margóra szorulóknak számunkra, hanem az értük, velük dolgozó szakemberek, segítők, de a politikusok, jogalkotók számára is méltó terepet kívánunk biztosítani.

## 4. Tézisek

### 4.1. Az ombudsmani szerepfelfogás a hajléktalanok jogainak védelmében

Az országgyűlési biztosnak a hajléktalanok jogvédelmével összefüggésben az a feladata, hogy az Alkotmányból kiindulva, a lassan két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlat felhasználásával egy logikus, következetes érvrendszert mutasson fel. A szociális szempontú megközelítés mellett a hangsúlyt egy tisztán alapjogi szempontrendszerre kell helyezni, úgy, hogy a szociális szempontokat semmi esetre sem szabad száműzni: ebben a szférában az ombudsman koordináló szerepe kerül előtérbe.

4.1.1. Az ombudsmannak tevékenysége során figyelembe kell vennie, hogy a rászoruló, az érdek- és jogérvényesítésre legkevésbé képes társadalmi csoportba tartozók számára ő tekinthető a „megbízott” jog- és érdekérvényesítőnek, illetve az igények megfogalmazójának. Nem kérdéses, a hajléktalanok, a társadalom perifériáján élők különösképp ilyen személyek. Így az sem lehet kérdéses, hogy az országgyűlési biztosra a hajléktalan emberekkel kapcsolatban többféle, de azonos irányba mutató kötelezettség hárul: tekintélyével és következetesen képviselt szakmai álláspontjával a margóra szorult emberi méltóság helyreállításának érdekében kell fellépnie.

A megélhetéshez, a szociális biztonsághoz való jog és a többi szociális alapjog védelme során számos vitát generál, nehézséget okoz, ha a szociális szempontú megközelítés mellett a következetes hangsúlyt egy tisztán alapjogi szempontrendszerre helyezjük. Az alapjogi szempontrendszerben ugyanis a célszerűségnek, a hatékonyságnak minden esetben alá kell rendelődnie az alapjogok – kiemelten az emberi méltóság, az egyéni autonómia – érvényesülésének. Fontos leszögezni: az alkotmányos alapjogok nem tekinthetőek szétszórt garanciák összességének vagy eredőjének, az alapvető jogok egy olyan egységes értékrendszer megalapozói, amelynek központjában az egyén személyiségének, autonómiájának védelme áll.

4.1.2. Fel lehet és szükséges is felvázolni egy logikus, következetes rendszert az Alkotmány és az értelmező alkotmánybírósági határozatok alapján. Az AB által kialakított elvi „biztosítókötél” kézben tartásával egy speciális – a jogalkalmazás-centrikus ombudsmani vizsgálatokhoz idomuló – aktív alapjogvédő szerepet szolgáló koherens és meggyőző erejű érvrendszer mutatható fel. A biztos feladata azonban nem feltétlenül ér véget ott, ahol a „kemény” alapjogi érvek elfogynak: az állami, önkormányzati és civil szféra együttműködését össze-

hangolva, a jogvédő erőket, eszközöket koordinálva a kiszolgáltatott személyek problémáira kell irányítania a társadalom, a nagyobb nyilvánosság figyelmét.

Az országgyűlési biztosnak természetesen lehetősége van – az alkotmánybíróági értelmezés fogalmi bázisát szem előtt tartva – egy önálló védelmi tartományt kialakítani. Lehetséges, hogy egy állami intézkedés, mulasztás visszásságot okoz, alkotmányosan aggályos ugyan, de nem minősíthető alkotmányellenesnek, például a szociális biztonsághoz való joggal – és a „mögöttes” emberi méltósághoz való joggal – kapcsolatos szikár alkotmánybíróági mérce alapján.

## 4.2. A hajléktalanok jogai – az élethez és emberi méltósághoz való jog

**A hajléktalanok esetében mindig az egyes ember, az ember méltósága jelenti a kiindulópontot: olyan emberekről van szó, akiknek nyomorúságát, kiszolgáltatottságát jelzi, hogy az utcán, emberhez méltatlan környezetben kénytelenek élni, és nem egyszer kifejezetten életveszélyes szituációba kerülnek. Az emberi méltósághoz való jog és ugyanígy a többi szabadságjog – a lelkiismeret szabadságától a vélemény szabadságig – olyan alapvető értékek, fundamentumok, amelyeket soha, semmilyen körülmények között nem lehet egy pillanatra sem feladni, más céloknak, elveknek alárendelni.**

**4.2.1.** Az Alkotmány – az egész alapjogi rendszer „alapkövének” tekintett – 8. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. A 8. § (2) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Az alapvető jogok fejezetének első rendelkezése, az 54. § (1) bekezdés elvi éllel rögzíti, hogy a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.

**4.2.2.** Fontos előkérdés, hogy *hogyan fogjuk fel a „hajléktalanok jogait”*. Úgy gondolkodunk, hogy a hajléktalanokat mint csoportot körbe lehet írni egy objektív „adottság”, a fedél nélküliség fogalmával, és így a csoportot érintő külön jogszabályokat lehet hozzájuk rendelni. Lényegében, a fogyatékkal élők jogainak analógiájára, egy speciális, halmozottan hátrányos csoportként kezeljük őket. Az alapjogi logikának azonban az az álláspont felel meg, hogy a hajléktalanok esetében nem különíthető el objektív ismérvek alapján egy homogén csoport: egyes emberekről van szó, akinek nyomorúságát, kiszolgáltatottságát jelzi, hogy az utcán, emberhez méltatlan környezetben kénytelenek élni, és nem egyszer kifejezetten életveszélyes szituációba kerülnek (főleg télen a kihűlés következtében).

A „látható” végeredmény közel ugyanannak tűnik: az esélyegyenlőség nevében, sőt gyakran a közvetlen életvédelem nevében fokozott kötelezettségvállalást várunk el az államtól. Az eltérő elvi megközelítés azonban jelentős hatást gyakorol az állami szervek szemléletmódjára, problémakezelési megoldásaira: a csoportot, nem az egyént nézik, a pozitív diszkrimináció képes megbélyegezni az előnyben részesített jogalanyokat.

A hajléktalanság állapota jellemzően egy krízishelyzet: azonnali megoldása látszólag nem alapjogi, hanem létkérdés. Közkeletű így az a vélekedés, hogy megfelelő szociális helyzet, életkörülmények biztosítása nélkül az első generációs szabadságjogok – így az emberi méltóság, az önrendelkezés – keveset, vagy semmit sem érnek. Az emberi méltósághoz való jog és ugyanígy a többi szabadságjog – a lelkiismeret szabadságától a véleményszabadságig – olyan alapvető értékek, fundamentumok, amelyeket soha, semmilyen körülmények között nem lehet egy pillanatra sem feladni.

**4.2.3.** Az alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az élethez és emberi méltósághoz való jog nem is egyszerű alapjog, hanem egységben értelmezve minden más megelőző legnagyobb érték, olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele. Az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárgyá. A hajléktalanok jogaival összefüggésben az élethez és emberi méltósághoz való jogból több értelmezési irányba is el lehet indulni: az egyik az egész jogrendszerre érvényes diszkriminációtalalom, amelyet az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből vezetett le az AB. Erre azért hívnám fel a figyelmet, mert a diszkriminációs logikának jelentős szerepe van a hajléktalanok jogkorlátozásának megítélésével összefüggésben. A másik – a későbbiekben részletesebben bemutatásra kerülő – értelmezési út pedig az élethez és emberi méltósághoz való jog objektív, intézményvédelmi oldalával kapcsolatos.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy az élet és emberi méltóság védelme érdekében az állam köteles a hajléktalanság esetén – az emberi életet közvetlenül fenyegető vészhelyzet elhárításához – szállásról gondoskodni. A határozatból tehát kiolvasható, hogy lakáshoz való jog ugyan nem vezethető le az Alkotmányból, de egyfajta „vészhelyzet-szálláshoz való jog” igen.

### **4.3. A hajléktalanokkal kapcsolatos alkotmányos kötelezettségek, állami feladatok**

A hajléktalanok a társadalom permén élő, kiszolgáltatott emberek kétségtelenül rászorulnak a fokozott állami védelemre. Az államnak azonban egy kényes egyensúlyt kell megtartania: elvárható részéről a fokozott beavatkozás, de ezt a lehető legkevesebb alapjog-korlátozással, kényszerrel – így például

**alternatívaállítással, prevencióval – kell megvalósítania. Az állam objektív életvédelmi kötelezettsége közvetlenül csak arra ad lehetőséget, hogy a közvetlen életveszélybe került (súlyosan beteg vagy a megfagyástól fenyegetett) hajléktalan önrendelkezési jogát korlátozza olyan mértékben, amilyen mértékben a veszély indokolja.**

**4.3.1.** Az Alkotmány – még az általános rendelkezések között – a 17. §-ában rendelkezik arról, hogy a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik, a 70/E. § (1) bekezdése alapján pedig úgy szól, hogy a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonság-hoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. A 70/E. § (2) bekezdése a legfontosabb eszközöket is nevesíti, eszerint az állam az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.

A 70/D. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, a 70/D. § (2) bekezdése – analóg módon – az eszközrendszert rögzíti: e jogot az állam a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg. Kiemelendő még 70/A. § (1) bekezdése, amely szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. A 70/A. § (3) bekezdése nevesíti azt, hogy az állam a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.

Ezen alkotmányi rendelkezések jelentik az elsődleges kiindulópontot ahhoz, hogy a hajléktalanok életének, emberi méltóságának védelméről, a védelemmel kapcsolatos állami kötelezettségekről, feladatokról, illetve eszközrendszeréről – a konkrét ügyek kapcsán is – érdemben állást foglalhassunk. Az összetett állami „kötelezettséghalmazból”, az alkotmánybírói gyakorlat felhasználásával egy – viszonylag – koherens, hierarchikus rendszert lehet felvázolni.

**4.3.2.** Általánosságban elmondható, hogy a társadalmi szolidaritás elvére alapozva, az alaptörvény rögzíti az állam fokozottabb beavatkozási kötelezettségét rászoruló állampolgárai irányában, annak az érdekében, hogy emberhez méltó életüket védje, szociális biztonságukat garantálja.

Az Alkotmányból következő állami kötelezettségek eltérő minőségűek, közöttük a kikényszeríthetőség, valamint a mérlegelési zóna nagysága alapján egyfajta, logikus hierarchia is kialakítható, így beszélhetünk:

– alanyi jogokkal összefüggő *objektív állami intézményvédelmi kötelezettségekről*



(például az életvédelmi kötelezettségből adódóan az életveszélybe került személyek számára hajlék biztosítása),

- egyes államcélok megvalósításának érdekében szükséges állami feladatokról (például az esélyegyenlőség előmozdítására munkába állási támogatás nyújtása),
- egyéb legitim célokat szolgáló, tetszőlegesen vállalt további állami feladatokról (bármilyen más támogatás, intézménybővítés stb.)

**4.3.3.** Látszólag a „legkényelmesebb” helyzet akkor állhatna elő, ha a hajléktalanok jogvédelme kapcsán „valódi”, szabadságjogi minőségű alapjogokat tudnánk felhozni. Vagyis abban az esetben, ha az állami – tág mérlegelési zónával rendelkező – védelmi kötelezettségekből valahogy vissza tudnánk „kristályosítani” kikényszeríthető alanyi jogokat. Az alkotmánybírószági gyakorlatot vizsgálva azonban megállapítható, hogy ilyen kikristályosításra csak igen korlátozott a lehetőség, az újabb és újabb alanyi jogok levezetése egyfajta „alapjogi infláció” veszélyét hordozza magában. Az elvi tézist az Alkotmánybíróság a lakáshoz való joggal összefüggésben mondta ki 2000-ben, amikor – többek közt éppen az állampolgári jogok biztosának indítványára – részletesebben foglalkozott a hajléktalanság kérdéskörével is.

Az Alkotmánybíróság markáns álláspontja szerint, ha a testület a jogalkotót a nemzetgazdaság mindenkori teljesítőképességétől függetlenül köteleznék egyes konkrét ellátási formák biztosítására, akkor nem érvényesülhetne az állam kötelessége a szociális ellátások mértékének növelésére a nemzetgazdaság teljesítőképessége függvényében, mert csak egyes, állandó jelleggel meghatározott konkrét támogatási formák nyújtására lenne köteles.

**4.3.4.** Állami szemszögből létezik az alapjogoknak egy objektív *intézményvédelmi* oldala: az egyén szubjektív jogának biztosításával, védelmével és érvényesülésével összefüggő tágabb értelemben vett pozitív állami kötelezettségeket összefoglalóan objektív állami intézményvédelmi kötelezettségnek nevezzük. Az objektív intézményvédelmi kötelezettségek a negatív és pozitív állami kötelezettségekhez képest *komplementer jellegűek*, eleve feltételezik a szubjektív jog meglétét. Lényeges azt is leszögezni, hogy az állami intézményvédelmi kötelezettség tipikusan nem keletkeztet az egyén oldalán alanyi jogokat, és az egyén részéről nem is kényszeríthető ki.

Az intézményvédelmi kötelezettség konstrukcióját 1991-ben, az első abortuszhatározatban alkotta meg az Alkotmánybíróság. A testület álláspontja szerint az állam részéről garanciális feladatai ellátásához szükséges, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket nemcsak önmagukban, az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, hanem a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az intézményvédelem a gyakorlatban tehát többet jelent, mint az adott jog objektív oldalával összefüggő pozitív állami cselekvés, a védelemnek az alapjogokhoz kapcsolódó értékekre is ki kell terjednie.

**4.3.4.1.** A már említett első abortuszhatározatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az életvédelmi kötelezettség – bár az alaptörvény külön nem nevesíti – az Alkotmány 8. § (1) bekezdésének és az 54. § (1) bekezdésének együttes értelmezéséből következik. A határozat az általános intézményvédelmi és alapjog-korlátozási konstrukció mellett speciálisan az életvédelemre vonatkozó lényeges ismérveket határoz meg. Az állam elsőrendű és alapvető fontosságú kötelezettsége az emberi élet védelme: nemcsak egyedi szinten, hanem *általában az emberi életet és létfeltételeket kell védenie*. Az Alkotmánybíróság 1998-ban, a második abortuszhatározatában rendszerteremtő céllal, az életvédelmet szolgáló alanyi jogok, állami kötelességek, valamint államcélok rendszerének közös gyökereként az élethez való jogot jelölte meg.

Az életvédelem, az életnek, mint értéknek a védelme számos dilemmát és kényes kérdést vet fel az abortusztól az eutanáziáig, mert számos esetben olyan paternalista állami cselekvéseket legitimál alkotmányosan, amelyek sértik az érintettek érdekeit, sőt korlátozzák alapvető jogait. Jellemzően az emberi méltósághoz való jogból levezetett önrendelkezési jog áll a korlátozások célkeresztjében. Jelentős dilemma például a hajléktalanok jogaival összefüggésben, hogy lehetőség van-e az utcán lévő hajléktalant – akár kényszerítve, akarata ellenére – átmeneti szállásra, melegedőbe szállítani. Az *állam életvédelmi kötelezettsége* közvetlenül csak arra ad lehetőséget, hogy a közvetlen életveszélybe került (súlyosan beteg, vagy a megfagyástól fenyegetett) hajléktalan önrendelkezési jogát korlátozza olyan mértékben, amilyen mértékben a veszély indokolja. Az életveszélyes helyzetben ugyanakkor a gyors és hatékony segítség szükséges, az elérendő cél, hogy télen senki ne fagyjon meg az utcákon – a segítség hiánya miatt.

A hajléktalan személyek *alapvető jogait* – így önrendelkezési jogát – a „beavatkozó” köteles *minden esetben, a lehető legteljesebb mértékben védeni és tiszteletben tartani*. A közvetlen életveszélyen túli alapjog-korlátozó állami beavatkozás komoly arányossági kérdéseket vet fel, amelyekre általánosságban nem adható válasz, de a konkrét esetek valódi mérlegelést igényelnek: pusztán az érintettek „érdekére” való hivatkozás nem tekinthető elégségesnek.

**4.3.4.2.** Az Alkotmánybíróság már 1996-ban megállapította, hogy az egészséghez való jog csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. A szélső eseteken túl azonban az Alkotmány 70/D. §-ának nincs alkotmányos mércéje. Az AB szerint a lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, állami – intézményrendszert fenntartó, működtető – kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg. Az érvelésből kitűnik, hogy az *egészségvédelmi kötelezettség*, mint az életvédelmi kötelezettségből levezetett, „közvetett” intézményvédelmi kötelezettség határozottan az *államcél minőség* felé mutat, így az

alapjogi konfliktusok során önálló felhívása szükségtelen, mivel lényegi elemét az életvédelmi kötelezettség már magában foglalja.

**4.3.4.3.** Az Alkotmánybíróság több határozatában is hangsúlyozta, hogy az állam az alkotmányos feladatok és a szociális jogok megvalósításának eszközei, mértéke tekintetében viszonylag nagy szabadságot élvez. Alkotmányossági probléma abban a *határesetben* keletkezhet, ha az állam beavatkozása vagy mulasztása az alkotmányos feladat teljesítését, vagy valamely védett intézmény, jog megvalósulását nyilvánvalóan lehetetlenné teszi. E minimális követelmény felett azonban – más alapjog sérelmét kivéve – nincs alkotmányi ismérv az államcél, szociális jogot szolgáló jogszabályok alkotmányosságának minősítésére.

A szociális rendszerrel kapcsolatos átalakítások, változtatások joga azonban nem minden korlátozás nélkül illeti meg az államot: az AB a szociális biztonság-hoz való jog nevesített tartalmi elemének ismerte el a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogosultság biztosítását és garانتálását. A társadalombiztosításnak meg kell felelnie a meglevő biztosítási és szociális szempontoknak, az állam ezek arányait sem változtathatja meg önkényesen. Az Alkotmánybíróság több határozatban is félreérthetetlenül kinyilvánította: a ténylegesen élvezett szolgáltatások megvonása esetén a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy ezek folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a „megkövetelhető minimális szint” alá. Az Alkotmánybíróság egyetlen döntésében sem határozta meg azt, hogy az államnak pontosan milyen szolgáltatást kellene nyújtani, legfeljebb általános támpontokat határozott meg. A testület 1998-ban általános alkotmányi követelményként megállapította, hogy az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonság-hoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan *megélhetési minimum állami biztosítást* tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.

A *hajléktalansággal kapcsolatos konkrét állami feladatok* alkotmányos „terjedelméről” az Alkotmánybíróság – a már említett – 42/2000. (XI. 8.) AB határozatban foglalt állást. Az AB az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezése alapján ismételt utalt arra, hogy a szociális biztonság-hoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza. A megélhetési minimum garانتálásából azonban konkrétan meghatározott részjogok – így például a „lakhatáshoz való jog” – mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le, e tekintetben az állam kötelezettsége és ebből következően a felelőssége nem állapítható meg. Az AB ugyanakkor itt hívta fel a figyelmet arra, hogy az élet és emberi méltóság védelme érdekében az állam köteles a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető vészhelyzet elhárításához szállásról gondoskodni.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy – a vonatkozó jogszabályok alapján – az állam többek között a hajléktalan személyek számára nappali melegedő lehetőséget, átmeneti szállást, éjjeli menedékhelyet biztosít, valamint hajlékta-

lanok otthona, illetve rehabilitációs intézménye keretében nyújt szállásjellegű ellátást. Az egyéb – lakhatást segítő – támogatási formákkal összefüggésben az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozta, hogy az államnak a mindenkori *nemzetgazdasági lehetőségek figyelembevételével* törekednie kell a támogatások mértékének növelésére, illetőleg a társadalom teljesítőképességéhez is igazodóan a szociális ellátások bővítésére. Konkrét ellátás nyújtására vonatkozó alkotmányos alapjog ugyan az Alkotmányból nem következik, az államnak az általános ellátási kötelezettsége alapján törekednie kell a szociális biztonság lehető legteljesebb megvalósítására, ezt nemzetközi kötelezettségvállalásai is előírják számára. Összegezve azt is mondhatnánk, hogy az egészségvédelem és a szociális biztonság olyan államcél, amely mögött az állam intézményvédelmi – élet- és méltóságvédelmi – kötelezettsége áll.

**4.3.5.** A hajléktalanokkal kapcsolatos állami kötelezettségek jelentős része egy *államcél megvalósításával függ össze*, a kevés kikényszeríthető alanyi jog, alanyi joghoz kapcsolt intézményvédelmi kötelezettség mellett a szinte korlátlan mérlegelési zónát jelentő államcélfeladat jelenik meg. Az esélyegyenlőség megteremtése, előmozdítása, a kiterjedt szociális intézkedések alkalmazása, sőt lényegében a „legmagasabb szintű” testi és lelki egészség védelme is olyan állami feladathalmazt ír körül, ahol az állam bölcsességére és belátására van bízva a prioritási sorrend meghatározása, az eszközrendszer megválasztása. Elvi szinten annyi azonban megfogalmazható, hogy minden jóléti rendszerben a legkiszolgáltatottabb, leginkább rászoruló személyek, csoportok igénylik a leggyorsabb és legkomolyabb támogatást. A fedél nélkül élő emberek kirekesztettsége teljes marginalizálódással jár, ami személyiségtorzuláshoz, az egészség elvesztéséhez vezet, végső soron, a munkára való alkalmatlanságot, ezzel a végleges társadalmon kívüliséget jelenti.

**4.3.6.** Az államnak és minden intézményének, különösképpen az Országgyűlésnek, a Magyar Köztársaság mindenkori Kormányának *elkötelezettnek kell lenniük* a hajléktalanság megszüntetése iránt. Az *önkormányzatoknak* a helyi társadalmi összetartozás erősítésében, a szociális problémák megoldásában, köztük a legsúlyosabb szociális krízis, a hajléktalanság megszüntetésében kell fokozott szerepet vállalniuk. Az országos és a helyi szintű, autonóm szervek *együttműködése kulcskérdés*: nem tehetik meg, hogy a felelősséget egyszerűen egymásra háríthatják. Ki kell emelni, hogy semmilyen politikai szándék nem hozhatja az önkormányzatokat olyan helyzetbe, hogy rászoruló polgáraitól pusztán finanszírozási, esetleg ideológiai okok miatt, vagy egyszerűen megfelelő adatok hiányában ne tudjon, vagy ne legyen képes gondoskodni.

**4.3.7.** A hajléktalanokkal kapcsolatosan az állami mozgástér, mérlegelési zóna szűkülését, ezzel párhuzamosan az alkotmányosan elvárható kötelezettségek bővülését indokolja *az egyes speciális – fokozott jogvédelmet igénylő – csoportokhoz*

*tartozás*, mint a pszichiátriai betegek, a fogyatékkal élők, vagy éppen a gyermekek. Az a hajléktalan személy, aki mentális gondokkal küzd, valamilyen fogyatékkal él, vagy gyermek-, illetve fiatalok még fokozottabb veszélynek van kitéve. Ismételten felhívom a figyelmet arra, hogy a cél nem szentesíti az eszközt: az intenzívebb beavatkozást a lehető legkevesebb, szükséges és arányos alapjog-korlátozással kell az államnak végrehajtania.

#### 4.4. A preventív állami beavatkozás lehetőségei, feltételei

**A hajléktalanság területén az állam alkotmányos kötelezettségei elsődlegesen a már létrejött probléma kezelésével hozhatóak kapcsolatba, vizsgálni kell azonban a preventív beavatkozás lehetőségeit. A prevenciónak – ezzel a védelem kiterjesztésének – különös szerepe van az olyan speciális csoportokhoz tartozók esetében, mint a pszichiátriai betegek, a fogyatékkal élők, vagy éppen a gyermekek.**

4.4.1. Az állam jellemzően akkor avatkozik be, ha már „baj van”, ha az utcára kerül valaki, így élete, testi épsége, egészsége vagy éppen méltósága közvetlen veszélynek van kitéve. Dilemma, hogy van-e bármilyen lehetőség az állam részéről, hogy *megelőző intézkedéseket* alkalmazzon: a hajléktalanság „forrásaira”, kiváltó okaira tekintettel avatkozzon be. A hajléktalanná válás folyamata, okai gyakran személyenként is eltérőek, de léteznek olyan területek, ahol az állam – természetesen a civil szférával együttműködve – az alapvető jogok korlátozása nélkül, hatékonyan képes segítséget nyújtani. Méghozzá úgy, hogy *az egyéni autonómiát tiszteletben tartja*, a cselekvési szabadságot mozdítja elő.

Önszántából jellemzően senki sem lesz hajléktalan, valamilyen *kényszer* juttatja a kilátástalan helyzetbe őket. A közszolgáltatókkal szemben felhalmozott tartozások, az adósságszűcsapda kialakulása, az eladósodott emberek – különösen a családok – (gyorsított) kilakoltatása mind olyan probléma, amelyből egyesek út vezethet a hajléktalan lét irányába. Az Alkotmányból egyenesen nem következik kikényszeríthető kötelezettség, de az állam részéről határozottan megfontolandó, hogy a „csúszós lejtő” legkorábbi szakaszában avatkozzon be a rászorulókat érdekében. Minél korábban teszi ugyanis, annál kevesebb anyagi áldozatra van szükség, és – ami a legfontosabb – annál kevesebb potenciális alapjogsérelmet okoz. A problémakezelésben nyújtott jogi, anyagi segítség, az információátadás, új garanciák beépítése például hatékony ellenszerei lehetnek a hajléktalanná válásnak.

4.4.2. A prevenció – mint hatékony eszköz – indokoltsága csak fokozódik, ha gyermekek, egész családok kerülnek krízishelyzetbe, vagy éppen, ha a pszichiátriai otthonokból kikerülő beteg emberekről, a gyermekvédelmi szakellátásból kikerülő fiatalokról beszélünk.

#### 4.5. A méltóság fokozott védelme az alapjog-korlátozás során

A hajléktalanság gyors és egyszerű „felszámolása”, a hajléktalanok „eltüntetésére”, a „rendcsinálásra” vonatkozó állami törekvések jórészt a jogállami útról való letérést jelentik: nem a probléma, hanem a „problémás személyek” ellen hirdetnek harcot. A hajléktalanok olyan gyenge, jogérvényesítési képességgel szinte alig rendelkező réteget képeznek, amely bármilyen jogkorlátozással szemben rendkívüli mértékben kiszolgáltatott.

4.5.1. Az állami, különösen az önkormányzati szervek a hajléktalanokkal szembeni fellépést nem egyszer úgy indokolják, hogy a közbiztonság, a közegészség vagy a közrend érdekében elkerülhetetlenül szükséges, azzal csupán a helyben lakók „nyugalmát” óvják. Az állampolgárok biztonságának, egészségének védelme legitim és támogatandó törekvés, azonban alapjog-korlátozási célként való megjelölése súlyos alkotmányos aggályokat vet fel.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az ún. közérdek-klauzulákra való hivatkozásnak – néhány rendkívüli, kivételes esetet leszámítva – nincs helye az alapjogok korlátozása során. A közbiztonság, közrend és hasonló elvont fogalmak tartalmilag bizonytalanok, a „közre” való hivatkozás során pedig óhatatlanul felmerül, hogy ez a hivatkozás a köz képviselőinek személyes értékítéletét, ízlését fogja tükrözni.

4.5.2. Az esetek jelentős részében a hajléktalanokkal szembeni jogkorlátozásnak nincs valódi, „kézzelfogható” legitim célja, az alkalmazott eszköz (például a fekvést gátló karfák elhelyezése), a cél elérésére (például a közparkok higiéniai állapotának javítása) alkalmatlan, a korlátozás szükségtelen, és különösképp az okozott joghátrány nem áll arányban az „elért” előnnyel. Megengedhetetlenek, egyúttal pedig az emberi méltósághoz való joggal összefüggő biztonság veszélyét hordozónak tartok minden olyan megoldást, vagy arra irányuló javaslatot, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlétének „városképi kérdésre” adott válaszként próbálja megfogalmazni.

## 5. Műhelymunka

A szakmai párbeszéd sorozatban a biztos a hajléktalanná válás, a hajléktalan lét és a kiutak problémáinak alapjogi szempontú feltárására, a hajléktalansággal kapcsolatos társadalmi-szakmai vita ösztönzésére tett kísérletet. A hajléktalan emberek jogainak érvényesítése ugyanis – miközben társadalmi és jogi kérdések sokaságát veti fel – nem, vagy csak szórványosan jelenik meg a tudományos, szakmai, intézményi struktúrákban. Ugyanakkor van lehetőség és példa a megoldásra, vagy legalább a nagyobb bajok enyhítésére. Időszerű a hazai tapasztalatok, eredmények összefoglalása, de szükséges az európai modell megismerése is.

### 5.1. Mindezekért „*Karfa helyett párbeszéd*” címmel műhelybeszélgetést hívott össze az ombudsman 2008 áprilisában

A hajlék nélkül, mély nyomorban élő emberek jogainak védelme, a társadalomba való integrálása, a margóra szorult méltóság helyreállítása hosszú, nehéz és összetett feladat, amely elhivatott szakembereket, közös állami és civil, társadalmi erőfeszítést igényel. Az ombudsman kezdeményezésére most először folytattak párbeszédet erről a hajléktalanokkal foglalkozó szervezetek, intézmények szakértői. Bár a hajléktalanokat ellátó intézmények, a civilszervezetek, egyházak, a mentőszolgálat, a rendőrség szakemberei, a polgármesterek és az ombudsman más szempontok szerint közelít ugyanahhoz a problémához, összeköti őket az emberi méltóság mint alapjog tisztelete.

Az Országgyűlési Biztos Hivatalának Dísztermében rendezett tanácskozáson elhangzott, hogy a látható hajléktalanság csak „a jéghegy csúcsa”, potenciálisan százazreket fenyeget a hajléktalanná válás veszélye. A fenyegetés közé tartozik több minden, a lakásmaffiától a bankok hitelezési politikájáig, a közműdíjak drágulásától az állami gondoskodásból kikerülő sorsáig.

A hajléktalanság problémája nem egyszeri, vagy rövid távú cselekvést igényel. Egyszerre jelentkezik a megelőzés, az ellátás-gondozás és a társadalomba való visszavezetés igénye. A hajléktalan létből eredő problémák kezelése nem pusztán pénzkérdés. Nyíregyháza önkormányzata például a civil- és egyházi szervezetekkel együtt foglalkoztatást, nappali ellátást szervezett és lakbértámogatással előzi meg sok ember hajléktalanná válását. Az egyéni autonómiára, szabadságra, az együttműködésre építő hajléktalanellátás ráadásul kevesebbe is kerül, mint a sok hátrányos mellékhatással járó intézményi elhelyezés.

Kirekesztéssel a hajléktalanok ügye nem oldható meg. A hajléktalanság és a

bűnözés közé pedig nem tehető egyenlőségjel. Rendőrségi statisztikák szerint egy évben 3-400 bűncselekmény kapcsolható hajléktalanokhoz, akik sokszor kiszolgáltatott áldozatok is.

A tanácskozás egybehangzó megállapítása volt, hogy a szakembereknek figyelembe kell venniük az önkormányzatok és a társadalom szempontjait is. Ugyanakkor viszont nem fogadható el, hogy a „társadalmi érdekre” hivatkozva – jelképesen is és a gyakorlatban is – karfákat szereljenek a hajléktalanok „szállásául” szolgáló padokra, hogy elűzzék, esetleg más önkormányzatok területére száműzzék őket.

Az „Emberi méltóság – korlátok nélkül” mottóval kezdeményezett, a hajléktalanok jogainak védelmén és az emberi méltóságon alapuló megoldási javaslatok koordinálását célzó program sikeréhez teremtett fórumot a tanácskozás-sorozat.

## **5.2. Az „Első lépcső a megelőzés legyen” mottóval folytatódott a tanácskozás-sorozat a hajléktalanná válásról 2008 májusában**

Kezdeményezésünkre a hajléktalanság kiváltó okairól folytattak párbeszédet az érintett civilszervezetek, intézetek szakértői, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, a Bankszövetség, az önkormányzatok és a rendőrség képviselői. A résztvevők egyetértettek abban, hogy az államnak komolyabb energiát kell fordítania a megelőzésre. Ez a szabadságbarát megoldás hatékonyabb és olcsóbb, mint a már kialakult hajléktalanság kezelése. Fel kell lépni a megbélyegzés, az előítéletek ellen, szankciók helyett meg kell találni az együttműködés formáit, ahol az állam – a civilekkel karöltve – a bajba jutott polgárok szövetségeseként lép fel.

A hajléktalanság számos kiváltó oka között vannak olyan tipikus élethelyzetek, amelyekből egyenes út vezethet a nyomor és kilátástalanság felé: egy rosszszul, vagy rosszkor felvett hitel, gyorskölcsön vagy akár egy válás. Különösen veszélyeztetettek az idősek, az állami gondozásból kikerült fiatalok, vagy azok a mentális betegségekben szenvedők, akiket a „leépített” kórházakból – például az OPNI bezárása során – „hazaküldtek,” de sok esetben valójában megfelelő gondozás nélkül az utcára kerültek. Ez a tanácskozás kiemelten foglalkozott a hitelezés és az ún. adósságspirál kialakulásával, ennek kapcsán a banki ügyfelek hatékonyabb jogvédelmének eszközeivel, és az adósságrendezés fontosságával. Szó esett emellett a szabadságvesztés büntetésből (börtönökből) szabaduló emberek esélyeiről, az országos lakáshelyzet ellentmondásairól, a bírósági végrehajtás anomáliáiról. A kényszerből utcán élők között egyre több a fiatal, az iskolázatlan, akinek esélye sincs elhelyezkedni, így szinte teljesen kilátástalan helyzetben van.

Társadalmi és szakmai párbeszédre van tehát szükség, amelyben az egyetértés az alapjogok, az emberi méltóság védelme körül alakul ki, az állampolgári jogok biztosa pedig továbbra is koordinálja ezt a párbeszédet – utalt a projekt



vezérfonalára zárszavában az ombudsman. A hajléktalanok jogainak védelmével foglalkozó következő, s egyben a kiút lehetőségeit elemző konferenciabe-szélgetésre kora ősszel került sor.

### **5.3. „Kiutak” címmel rendeztük meg a projekt őszi, záró konferenciáját, amelynek központi témája a hajléktalanságból kivezető utak keresése**

A kiútkereséshez tartozik sok egyéb mellett a szociális bérlakások építése, az ott-honteremtési és albérteti támogatások vagy a szakképzettség megszerzésének segítése. Léteznek működő rendszerek: egyes esetekben a törvényi szabályozás tud segíteni, máshol inkább jogtudatosításra, ügyfélbarát eljárásra van szükség. A hajléktalanná válás hatékonyabb megelőzését nem csupán a tagadhatatlan forráshiány hátráltatja: súlyos problémát jelent az a társadalmi előítélet, mely szerint hajléktalanná önhibájából válik az ember.

Ezúttal a kormány álláspontját is ütköztettük a szakemberek véleményével. Abban egyetértés volt, hogy az ún. intézményi ellátó rendszer képes és alkalmas a helyzet akut kezelésére. Elegendő éjszakai menhely vagy átmeneti szálló áll rendelkezésre, van „alacsony küszöbű” befogadó hely, működik a 24 órás egészségügyi ellátás, és meleg ételhez is hozzájut, aki az utcán él. Csupán a két végpont nincs sem struktúrájában, sem koncepciójában átgondolva – állítják a civilszervezetek képviselői. Sem a megelőzés, sem az integrálás, vagy visszavezetés nem hatékony az otthontalanná válás kérdéskörében. Noha léteznek kidolgozott programok,<sup>1</sup> van határozott szándék, szükség volt egy még erősebb hívó szóra. Ezt az erőt és összefogást hangsúlyozta a „Szociális Charta – Emberi méltóság – Korlátok nélkül” elnevezésű dokumentum,<sup>2</sup> melynek első aláírójaként a biztos hívta – és következetesen továbbra is hívja – csatlakozásra a hajléktalan emberek érdekében tenni tudó állami, önkormányzati vezetőket, és a tudomány jeles képviselőit.

<sup>1</sup> 2008 őszén készült el a „Merre tovább? Egy nemzeti hajléktalanügyi stratégia lehetséges keretei” című szakértői javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya részére, szerzői GYÓRI PÉTER és MARÓTHY MÁRTA.

<sup>2</sup> A dokumentum kiadását VECSEI MIKLÓS a Hajléktalanokért Közalapítvány elnöke és SZABÓ MÁTÉ kezdeményezte.

## 6. Összegzés – értékelés

Valódi párbeszédet célzó, szakmai tanácskozássorozatot, és összefüggő esettanulmányokra épülő vizsgálsorozatot folytatott a biztos 2008-ban, amely a korábbi évtized tapasztalatait is hasznosítva a hajléktalan emberek jogainak hatékonyabb védelmét és az emberi méltóságon alapuló megoldási javaslatok koordinálását tűzte ki célul.

A szakmai programba bevont állami és társadalmi szervezetek, jogvédők és jogalkalmazók számára megfogalmazott, és első helyen deklarált alapjogi tézis, az emberi méltósághoz való jog, mely mindenkit egyformán megillet. Ebben a programban elsőként a *hajléktalan lét* problémáit és gondjait vette számba a biztos a tavasszal tartott szakmai fórum keretében, a második műhelybeszélgetés központi témája pedig a *hajléktalanná válás* jellemző, hétköznapi eseteinek megismerése, illetve az utcára kerülés lehetséges megelőzése volt. A munka harmadik állomása, s egyben összegző programja az a záró tanácskozás, melyen a lehetséges *megoldások, kiutak* kerültek napirendre hazai és nemzetközi tapasztalatok ismertetésével.

Mindennek eredményeként az alábbiakat rögzítik:

### *Záró Dokumentum*

„A résztvevők egyetértenek abban, hogy az államnak jelentős energiát – figyelmet és forrást – kell fordítania a megelőzésre. Ez a megoldás hatékonyabb és olcsóbb, mint a már kialakult hajléktalanság kezelése. A csatlakozók egybehangzó állásfoglalása szerint határozottan fel kell lépni a megbélyegzés, az előítéletek ellen, s szankciók helyett meg kell találni az *együttműködés* formáit, ahol az állam – a civilszervezetekkel karöltve – a bajba jutott emberek szövetségeseként lép fel.

A résztvevők ugyancsak megerősítik, hogy a megoldás összetett, melynek azonban hosszú távon is fenntarthatónak kell lenni. Léteznek jó példák, működő rendszerek: egyes esetekben a törvényi szabályozás tud segíteni, máshol inkább jogtudatosításra, ügyfélbarát eljárásra, kreatív megoldási modellekre van szükség. A hajléktalanná válás hatékony megelőzését elsősorban nem a forráshiány hátráltatja, hanem a *társadalmi előítélet, és kirekesztés problémája*. Ezért szüntelen társadalmi és szakmai *párbeszédre* van szükség, amelyben egyetértésnek kell születni az alapjogok, az emberi méltóság védelme érdekében.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a csatlakozók

- Tárgyalást folytatnak vagy kezdeményeznek a civilszervezetek és a szociális szakma, a rendőrség, a mentőszolgálat, az egészségügyi ellátók, a gyermekvédelem és a bankszövetség képviselőivel a krízishelyzetben elfogadható helyzetmegoldások összehangolása érdekében.
- Támogatják a szociális bérlakások rendszerének bővítését, az otthonteremtési és albérleti támogatások fejlesztését, a munkaerőpiacra való (re)integrációhoz szükséges szakképzettség megszerzésének programjait.
- Kijelentik, hogy semmilyen politikai szándék nem hozhatja az önkormányzatokat olyan helyzetbe, hogy rászoruló polgáraitól pusztán finanszírozási, esetleg ideológiai okok miatt, vagy egyszerűen megfelelő adatok hiányában ne tudjanak, vagy ne legyenek képesek gondoskodni.
- Megállapítják, hogy az integráció (visszavezetés) lehetősége olyan alternatív gondolkodást feltételez, melyből egy valóban toleráns, alkotmányos értékrenden nyugvó, hosszú távú megoldás modellezhető.
- Hangsúlyozzák, hogy az utcán élő ember alapvető jogai nem szűnnek meg az otthontalanná válással, a vállalt »törvényen kívüliség« nem jelent egyúttal alapjogvesztést.”

A projektet záró konferencia alkalmával szinte valamennyi meghívott csatlakozott a biztos hívására, és aláírásával erősítette meg a hajléktalan emberekért folytatott munka iránti elkötelezettségét, a célokkal való egyetértést.

## 7. Kapcsolatok, publikációk, pályázatok, konferenciák

### 7.1. Társadalmi kapcsolataink (civilszervezetek, kutatóműhelyek)

A projekt során igyekeztünk széles tudományos- és civil kapcsolatrendszer kialakítani. Ennek során a műhelybeszélgetéseink meghívottjai, valamint előadói voltak a civilszervezetek, az önkormányzatok, a rendőrség, a Kormány képviselői, köztük: VECSEI MIKLÓSSAL a Hajléktalanokért Közalapítvány elnöke, GURÁLY ZOLTÁN, a Menhely Alapítvány vezetője, az Utca Embere képviselője, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium államtitkára KORÓZS LAJOS, továbbá GYÓRI PÉTER a téma közgazdász szakértője.

Ugyancsak szoros és hatékony együttműködést alakítottunk ki a Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat helyettes vezetőjével RADOSZÁV MIKLÓSSAL, a Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei igazgatójával Pelle Józseffel, az Országos Mentőszolgálat szóvivőjével GYÓRFFY PÁLLAL, valamint a téma szempontjából egyre jelentősebb hivatás: a pártfogók egyik képviselőjével. Ugyancsak érdekes aspektusa volt a témának BOGDÁNY JÁNOS a Jövőt a Hajléktalanoknak Alapítvány vezetője által feltárt életút és munka, hisz ő közel tíz évig élt hajléktalanként, majd hajléktalanokat ellátó intézmények fenntartásába fogva vállalkozóként, immár a segítők oldalán dolgozik.

### 7.2. Együttműködők – civilszervezetek

A korábbi ombudsmani ciklusok alatt már több alkalommal dolgoztunk együtt a hajléktalanokat ellátó különböző civilszervezetekkel, ezért a projekt bejelentését követően csupán néhány korábbi, már kipróbált kapcsolatot kellett feléleszteni vagy intenzívebbé tenni. 2007 őszéig a szociális és munkaügyi miniszter hajléktalanügyi miniszteri biztosaként, de azt megelőzően, illetve lemondását követően azután is az ügy egyik legnevesebb elkötelezettje VECSEI MIKLÓS, a hajléktalanokért Közalapítvány elnöke segítette munkánkat. Ugyancsak az együttműködést erősítette az Országos Rendőr-főkapitányság alezredese, a Van Esély Alapítvány vezetője, a Bankszövetség képviselője, a debreceni Refomix Kht. munkatársai, a FEANTSA nemzetközi szervezet BAKOS PÉTER hazai képviselőjével, a nyíregyházi Polgármesteri Hivatal főmunkatársa, az Országos Mentőszolgálat szóvivője, az Utca Embere szervezet szociális munkása. Ugyancsak érdekes szempontokat vetett fel a pártfogóhálózat fiatal munkatársa, és az állami gondoskodásban nevelkedő gyermekek ellátásáról gondoskodó szervezet vezetője.

Különös kapcsolat jött létre a „*Vagyunk – Hajléktalan Emberek Alkotóművészeti Egyesülete*”-vel, amelynek művészei az OBH-ban kiállíthatták alkotásaikat, előadhatták műveiket. (2008. március 3.) Ezzel az eseménnyel kezdődött 2008 tavaszán az intenzív figyelemfelkeltés!

Végül az évről évre megrendezett „Hajléktalanok Éjszakája” program (2008. november 14.) ezúttal ugyancsak az ombudsman és munkatársai jelenlétében folytatódott, mely alkalommal „Alkonyattól pirkadatig” címmel a hajléktalan művészek antológiájának megjelenését a Hősök terén felállított sátorban méltatta az országgyűlési biztos.

### 7.3. Publikáció

Az érdeklődő szakmának szóló írásaink a KAPOCS című szociálpolitikai folyóirat tematikus számában jelentek meg.<sup>3</sup> Ebben BORZA BEÁTA a projekt céljáról, munkájáról, remélt eredményeiről számolt be; HAJAS BARNABÁS a köztéri padokon elhelyezett karfák valódi és szimbolikus jelentéséről szóló átfogó ombudsmani jelentését közölte; LÁPOSSY ATTILA alapjogelméleti jegyzetben részletezte az állam lehetséges feladatait; HALÁSZ ZSOLT az adósságszpirál következményeiről, a pénzügyi szolgáltatások, hitelek okozta visszasságokról szóló; JUHÁSZ ZOLTÁN a bírósági végrehajtás rendszerének anomáliáit tárta fel.<sup>4</sup>

A projekt céljainak eléréséhez a szociális szakmai közéletben való megjelenés mellett, szintén nagyobb súlyt fektettünk tapasztalataink, és az ombudsmani vizsgálatok eredményei mind szélesebb körű megismertetésére is. Ennek megfelelően tucatnyi sajtóközleményben, riportban és nyilatkozatban tártuk a biztos megállapításait a legszélesebb nyilvánosság elé.

Az ombudsman egy esetben fejtette ki a hajléktalanság aktuális problémáival kapcsolatos álláspontját nem szakmai lapban.<sup>5</sup>

### 7.4. A projekt megjelenése a tudományos esszé pályázaton

Az országgyűlési biztos munkája során nem csak egyes konkrét esetek vizsgálatára koncentrált, hanem fontosnak tartotta, hogy az általa az alapvető jogok érvényesülésével kapcsolatban feltárt problémák, visszasságok minél szélesebb

<sup>3</sup> *Kapocs* – A szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet folyóirata, VII. évf., 4. szám, 2008. augusztus, 2–19. o.

<sup>4</sup> BORZA BEÁTA: „Emberi méltóság – korlátok nélkül”;

HAJAS BARNABÁS: A „karfás” jelentést megelőző ombudsmani gyakorlatról;

LÁPOSSY ATTILA: Az állam mint szövetséges;

HALÁSZ ZSOLT: Pénzügyi szolgáltatásokkal összefüggő problémák a hajléktalanság felé vezető úton;

JUHÁSZ ZOLTÁN: A bírósági végrehajtás rendszere a hajléktalanná válás megelőzése szempontjából és az ombudsmani gyakorlat tükrében.

<sup>5</sup> SZABÓ MÁTÉ: Lakás nélkül... *Népszabadság*, 2008. november 14.

körben ismertté váljanak, és a társadalom minél szélesebb rétegei érezzenek felelősséget e problémák, visszasságok megoldása iránt.

Ennek érdekében a biztos a 2007–2008-as tanévben a magyarországi felsőfokú oktatásban, társadalomtudományi képzésben (osztatlan alapképzésben, MA és PhD képzésben) részt vevő, elsősorban jogász, szociológus, szociális munkás hallgatók számára tudományos pályázatot ír ki, amely során a pályázók dolgozatokban fejtethették ki – a gyülekezési jog, valamint a gyermeki jogok mellett – a hajléktalansággal kapcsolatban gondolataikat. (A díjazott pályaműveket egy általunk szerkesztett tanulmánykötetben 2009. évben jelentetjük meg.)

A pályázatra beérkezett, a hajléktalanságot elemző, feltáró munka különdíjban részesült. A tanulmányt HORVÁTH SZILÁRD a Miskolci Egyetem hallgatója nyújtotta be, „Hajléktalanság” jeligével, *„Vajon miért nem tudjuk a hajléktalanokat visszajuttatni a társadalomba?”* címmel.

A szerző maga is elismeri, hogy a címben feltett kérdésre adandó választ nem sikerült megtalálni: részben ugyan közelebb került hozzá, másfelől ugyanakkor távolodott attól. A tanulmányban bemutatta a hajléktalanság főbb típusait. Vizsgálta továbbá, hogy a „visszaillesztendő személy” élete miben tér el a „hétköznapi emberek” világától. Az eltérés mibenléte és mértéke a felzárkóztatás akadályainak megismeréséhez is elengedhetetlen. Fontos gondolata a tanulmánynak, hogy rámutat az emberi kapcsolatok, ismeretségek visszailleszkedésben (kitörésben) elfoglalt jelentőségére. (Mindezt nem konkrét adatsorokkal alátámasztva, hanem sejtésként megfogalmazva.) A dolgozat utolsó része meglehetősen súlyos kritikát fogalmaz meg: a hajléktalanokról való gondoskodás mellett, úgy tűnik, hogy senkinek nem „dolga” a hajléktalan személyek társadalmi reintegrációja. Ennek okát a szerző részben abban látja, hogy Magyarországon nem ráfizetéses a hajléktalanellátással foglalkozni. A tanulmány nem marad adós jó gyakorlat (pl. Befogadó falu) bemutatásával sem. Figyelemre méltó, hogy a hajléktalanok (politikai) érdekérvényesítő képességének és magasabb szintű szerveződésének hiányában látja az átlaghoz közelítés egyik nagy akadályát.

## 7.5. Egyéb pályázatok, kiállítások

A 2008-évben ugyancsak kiírt gyermekrajz- és fotópályázat során közel ezeröt száz pályamű érkezett a hajléktalan, otthontalan lét, a szegénység következményeinek különös láttatásával. Mindkét pályázat nyertes munkái között kiemelkedő volt a kirekesztettség, a közöny rideg valósága és a szolidaritás, a segítségnyújtás emberi szándéka.

## 8. Korábbi vizsgálatok, állásfoglalások

### 8.1. A „karfás” jelentést megelőző ombudsmani gyakorlat

Annak ellenére, hogy 2007 karácsonya, vagyis erre fókuszáló alapjogi projektjének megindítása óta szembetűnően sokat foglalkozik az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a hajléktalansággal – így különösen a hajléktalanná válás problémájával, illetve az abból kivezető utak felderítésével – kapcsolatos kérdésekkel, távolról sem előzmény nélküli e határozott fellépés.

A hajléktalan személyek, illetve a hajléktalanná válás fenyegetettségében élők helyzetével az ombudsmanok munkájuk kezdete, 1995 óta folyamatosan szembesültek, és a hajléktalanná válás megelőzésére tizenkét éven keresztül több indítványt, ajánlást tettek.

Közismert, hogy az utcán élő emberek érdekérvényesítő képessége rendkívül csekély. A szociális szakemberek azok érdekében tudnak szót emelni, akik már kapcsolatba kerültek egy szociális ellátó intézménnyel. Az országgyűlési biztosok pedig éppen emiatt fordítottak különös figyelmet a hajléktalanok problémáira, és az ilyen esetekben rendszeresen és visszatérően hivatalból indítottak vizsgálatot. A hajléktalansággal kapcsolatos problémák leggyakrabban az *élethez és emberi méltósághoz való jog*, a diszkrimináció tilalma és az esélyegyenlőség biztosításának állami célkitűzése, a szociális biztonsághoz valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmének veszélyét hordozzák. Az említett alapjogok közül kiemelt szerepet játszik az *emberi méltósághoz való jog*, melynek a szociális biztonsághoz és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal létező kapcsolatát az Alkotmánybíróság egy 1998-ban született határozatában fogalmazta meg első alkalommal, deklarálva, hogy e jogok – meghaladva a korábbi kifejezett államcél – az élethez, és az *emberi méltósághoz* való jogra tekintettel részesülnek alapjogi védelemben.

Az emberi méltóság mindenkit megillet, így a hajléktalan embert is. Ennek az elvnek a sérelme vezet az adminisztratív kirekesztés és az állampolgári agressziók vissza-visszatérő gyakorlatához, amellyel szemben az ombudsmannak fel kell lépnie az emberi méltóság védelmében.

Már az 1995–96-os évekről készült beszámoló szerint is gyakran és széles körben jelentkező gond volt a lakáshoz jutás. Ekkorra Budapesten gyakorlatilag megszűnt a szociális lakás juttatása. Az önkormányzatok ilyen lehetőségekkel már nem vagy alig rendelkeztek. A még elérhető lakáscélú szociális támogatás a legelesettebb réteg számára kevésnek bizonyult az első lakás megszerzéséhez. A szociális lakáskölcsön rendszere és intézményi háttere kidolgozatlan volt. A meglévő lakás fenntartása a közüzemi díjak, különösen a távfűtési és vízdíjak

folyamatos emelkedése miatt egyre nagyobb és nehezen teljesíthető erőfeszítést kívánt az alacsony jövedelemmel rendelkezőktől. Az ombudsmanok már ekkor felhívták a figyelmet arra, hogy ha a folyamatot nem sikerül fékezni, akkor ez a családok széthullásához, a hajléktalanok számának megnövekedéséhez vezethet. A lakásügyek egy részében egyáltalában nem tudtak segíteni a biztosok, más esetekben az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát kérték a legelesettebb rétegek érdekében (OBH 69/1995, OBH 567/1995, OBH 859/1995, OBH 2999/1996 számú ügyek).

1997-ben több mint száz olyan panaszos fordult az ombudsmanokhoz, akik 1989 előtt vettek fel olyan szociális lakáskölcsönt, amelyek törlesztési feltételeit az 1991-es költségvetési törvény alapvetően és egyoldalúan megváltoztatta. Az akkor kialakított rendszerben, akik teheték, visszafizették a kölcsönt. Akik nem fizették vissza, azok vagy nem tudták ezt megtenni, vagy a kölcsön egy részének elengedésére vonatkozó megoldást választották. Az eladósodottak többségükben már akkor is olyan társadalmi rétegekhez tartoztak, amelyeknek nem állt módjában a kedvezmények egyik formájának elfogadása sem. Kénytelenek voltak a törlesztő részlet mellett a megemelt kamat fizetésére. Ez utóbbi az eredeti összeg négyszeresét jelentette. Amennyiben – körülményeik romlása miatt – nem voltak képesek fizetni, a bank követelése – 30% feletti kamat és a 6% késedelmi kamat mellett – nem egészen három év alatt megduplázódott. Az 1991-es változtatás következtében, az akkor fizetéképtelenek mára a legrosszabb szociális helyzetű rétegbe kerültek át, többségük nyugdíjas, rokkantnyugdíjas, nagycsaládos, munkanélküli, kis fizetésű. Az említett panaszosoknak a legnagyobb sérelmet a még tulajdonukban lévő ingatlan – tartozás miatti – elárverezése jelentette. Az ombudsmanok rámutattak arra, hogy *„a végrehajtási törvény jelenlegi konstrukciója veszélyezteti a szociális szükségletet meg nem haladó méretű lakások eladósodott tulajdonosainak hajlékhoz való jogát. A vizsgálat megállapította, hogy a jelenlegi helyzet alkotmányos visszásságot okoz, sérti az Alkotmányban rögzített szociális szükségletet meg nem haladó hajlék védelmét. Ezért, ezekre a lakóingatlanokra speciális végrehajtási szabályokra lenne szükség, olyanokra, amelyek nem teszik lehetővé az ingatlan forgalmi értékénél lényegesen alacsonyabb áron történő árverési értékesítését.”* (OBH 9019/1996)

Az Alkotmánybíróság 2000. november 8-án hirdette ki határozatát az országgyűlési biztosok alkotmányértelmezési indítványa ügyében. A 42/2000. (XI. 8.) AB határozat egy három éve tartó bizonytalan állapotot szüntetett meg, amikor kimondta, hogy az Alkotmány 70/E. §-ában deklarált szociális biztonsághoz való jogból nem vezethető le az állampolgárok hajlékhoz való joga. Ezzel a határozattal egyértelművé vált az országgyűlési biztosok lehetősége az állampolgárok alapvető jogainak vizsgálatában. Az AB határozat nem zárta ki annak szükségességét, hogy az állam jogszabályokban rendezze a hajlékhoz való jog kérdését, azaz alakítson ki egy szociális védőhálót azok számára, akik önhibájukon kívül kerülnek olyan helyzetbe, hogy hajléktalanná válhatnak. Az ezt követően ugyancsak 2000-ben, a Szociális és Családügyi Minisztériumtól kapott



tájékoztatás szerint intézkedési terv készül az önhibájukon kívül eladósodott személyek és családok helyzetének rendezésére, amely a ténylegesen rászorulóknak a lakásmegtartás esélyét növelné (OBH 4314/1999, OBH 94/2000).

Az ombudsmanok többször tapasztalták, hogy az önkormányzati bérlakások radikális csökkenése miatt szinte megszűnt a lakásmobilitás, ezért fordulhatott elő például az, hogy egy – terézvárosi – család „ideiglenesen” 12 évig átmeneti lakásban lakott (OBH 859/1995, OBH 3927/2000).

Egy másik kilakoltatási ügyben – amelyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a lakásába több személy erőszakkal behatolt és gyermekeستől, bútorostól az utcára tették – a jegyző súlyos mulasztását állapította meg a biztos helyettese. A panaszos sérelmezte, hogy bár a kilakoltatást követő napon az önkormányzathoz fordult, és azt követően is többször kért birtokvédelmet, semmilyen segítséget nem kapott. Az ingatlant egyébként – OTP-tartozás miatt – a panaszos családja által lakottan árverezték el. A panaszos személyesen, majd a jegyzőkönyvi meghallgatáson kérte a jegyző segítségét az új tulajdonossal szemben, aki ingóságai nagy részét kipakolta, a bejárati ajtó zárját lecserélte, és ahhoz nem adott kulcsot. A biztos helyettese megállapította, hogy súlyos mulasztást követett el a jegyző, amikor a panaszos birtokháborítási panaszára a birtokvédelmi eljárást nem folytatta le, nem kötelezte a panaszos birtoklását megzavaró új tulajdonost az eredeti állapot helyreállítására (OBH 4897/1999).

Amint arra az országgyűlési biztosok 2001. évi tevékenységükről szóló beszámolóban is felhívták a figyelmet, *a hajléktalanság problémája nem csak a szállás kérdését veti fel*. Ezen túl is felmerülhetnek olyan kérdések, melyek az utcai életmódból, esetleg a lakcím-nélküliségből adódnak. Ilyen például az, hogy éri-e hátrány a hajléktalanokat az egészségügyi ellátás során azért, mert utcán élnek, nincs lakcímük, esetleg nincsenek irataik. Az országgyűlési biztos 2000-ben OBH 3604/2000 számon vizsgálatot folytatott a hajléktalanok egészségügyi ellátásával kapcsolatban. A vizsgálat alkotmányos joggal összefüggő visszásságot állapított meg a mentőszolgálat eljárásával, a hajléktalanok kórházi osztályra történő felvételével, a kórházi felvétel előtti fürdetés, fertőtlenítés gyakorlatával összefüggésben. Alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozónak ítélte azt a körülményt is, hogy a kizárólag hajléktalan betegeket ellátó egészségügyi szolgáltatók a felszereltségükhöz képest súlyosabb állapotú betegeket is kénytelenek felvenni, továbbá azt is, hogy az egészségügyi ellátást már nem igénylő, de önellátásra alkalmatlan hajléktalanok elhelyezése megoldatlan. Az ajánlásokat az érintettek a beszámolási időszakban fogadták el, és annak eredményeképpen több intézkedés is történt. Ezek célja az utcán élő emberek egészségügyi ellátásának javítása volt. A Szociális és Családügyi Minisztérium az Egészségügyi Minisztériummal közösen munkacsoportot állított fel, mely folyamatosan vizsgálta az egészségügyi ellátás után hosszú távon további gondozásra szoruló, utcai életre, önellátásra képtelen hajléktalanok elhelyezési problémáit, felméri a létező férőhelyeket és az igényeket. A két minisztérium egy bizottságot is létrehozott azzal a feladattal, hogy új megoldásokat dolgozzon

ki a fertőtlenítő fürdetéssel és a preventív kezelésekkel kapcsolatban; továbbá, hogy vizsgálja meg, milyen megoldási módok lehetségesek a tbc-ben szenvedő hajléktalan nők, valamint a tumoros hajléktalanok kezelésére.

2001 decemberében az általános biztos és a kisebbségi biztos közös közleményt adott ki a decemberben is folytatott kilakoltatásokról, rámutatva arra is, hogy *„a télen végrehajtott kilakoltatás az állampolgárok életét közvetlenül veszélyeztetheti, ezért az ilyen esetben végrehajtott kilakoltatás ellentétes az Alkotmánybíróság határozatában foglaltakkal. Indokoltnak tartjuk – az elmúlt években kialakult gyakorlathoz hasonlóan – a téli időszakra a kilakoltatások felfüggesztését, és egyidejűleg olyan megoldások felkutatását, melyek a tulajdonosi, bérbeadói jogok hatékony védelmével egyidejűleg biztosítják a hajléktalanság veszélyének kitett állampolgárok alapvető jogainak védelmét is.”*

Először 2002. évi beszámolójukban hangsúlyozták az országgyűlési biztosok, hogy a hajléktalan személyek ügyeinek vizsgálata alapján megállapítható, hogy a *probléma nagyobb hatékonysággal, humanusabban előzhető meg, mint a kialakult hajléktalanság utólagos „kezelése”, vagy a hajléktalanok „visszavezetése a társadalomba”*. Ezért szakmai véleményével támogatta a családok hajléktalanságának megelőzéséről szóló országgyűlési határozati javaslatot, és felajánlotta segítségét a szakminisztériumnak a hajléktalanság okainak vizsgálatához, és a hajléktalan-ná válás veszélyének leginkább kitett társadalmi rétegek támogatási módszereinek megtalálásához. A minisztérium a felajánlott segítséget elfogadta, és az együttműködés 2003-ban megkezdődött.

Ezzel együtt a biztos álláspontja szerint az állam köteles megfelelő jogszabályokkal, intézkedésekkel, és a pénzügyi feltételek biztosításával támogatni az önkormányzatokat a családok átmeneti szállása országos hálózatának megteremtésében. *Az önkormányzat szállásbiztosítási kötelezettsége azonban nem keletkeztet az állampolgárok számára alanyi jogosultságot*. Az OBH 3010/2001 sz. ügyben az országgyűlési biztos egy volt állami gondozott elhelyezési ügyét vizsgálta meg. Az egyedi eset arra is felhívta a figyelmet, hogy hatékony és ösztönző állami beavatkozás nélkül az *„átmeneti szálló”* életformává válik.

Ugyancsak 2002-ben szembesültek az ombudsmanok azzal az önkormányzatok feladatmegoldásainak hiátusait felfedő jelenséggel, hogy a szociális ellátó feladataik során jelentkező problémáikat *„exportálják”,* azaz megkísérlik azokat más önkormányzatokhoz áttéríteni, néha akár ingatlan vásárlásával, vagy annak támogatásával is (OBH 3875/2002).

Az országgyűlési biztosok gyakorlatában a hajléktalan emberek alapjogi érvényesülésének kérdésköre 2003-ban is több ízben került előtérbe. Alapjogokról tettek a beszámolóban említést, de *„a súlyosan hátrányos helyzetű, otthontalan emberek számára gyakorta nem a jog a kérdés, hanem az élet”*. Az életminőség javítása, az integráció a munka világába, az egészség helyreállítása azonban túl van az ombudsman aktív tevékenységi körén, a törvényben biztosított reparációs jog gyakorlásán. 2003-ban két új intézmény felállításával vált lehetővé a hatékonyabb együttműködés a hajléktalan emberek, az ellátók, valamint a közöttük gyakran csak közvetítő ombudsman között.

Az országgyűlési biztos a 2004. évi munkájában a hajléktalan emberek alapjogai érvényesülésének kérdésköre egy megújult szemléletű szociális program keretében került előtérbe. Míg korábban csak az alapjogok sérelmének veszélyére hívták fel a figyelmet – ideértve a súlyosan hátrányos helyzetű, otthontalan emberek számára elsődleges létkérdést is –, ezúttal az életminőség javításáról, a munka világába való integrációról is szólhattak. Már nem csupán koncepciókról és programokról számolhattak be, hanem a megvalósult kezdeti lépésekről is. Beszámolójukban leszögezték, hogy szinte valamennyi tartósan hajlék nélkül maradó embert, családot előbb vagy utóbb érint az átmeneti szállások valóságos átmenetisége, két évig tartó ideiglenes befogadóképessége. Ezért létkérdés a Menhely Alapítvány által működtetett Szociális Információs Szolgálat, ahol jogvédő fórum is működik.

A hajléktalanná válás egyik szociológiai folyamata tárult fel abban az ügyben, melyben a lakáscélú hitelét – munkanélkülivé válása miatt – törleszteni képtelen panaszos a hitelszerződés felmondását követően, a hitelintézet által vezetett végrehajtás során ingatlanát elveszítette, a befolyt árverési vételár nem fedezte az hiteltartozást, majd az ingatlan – röviddel az árverést követően – a szabadpiaci forgalomban az árverési ár többszöröséért kelt el (OBH 1891/2003).

A hatékony együttműködés az ICSSZEM miniszteri biztosával és a különböző civilszervezetekkel, a sokat bírált, de kétségtelenül megújult szemléletű szociális program nyújtotta lehetőségek megfelelő kihasználása, illetve a médiának a hajléktalanok napi gondjaival összefüggő, fokozottabb érdeklődése, ugyancsak hozzájárult ahhoz, hogy kitörést találjunk a hajléktalan emberek megértéséhez, helyzetük integrált szemléletéhez, s végül az adekvát segítség megtalálásához. Így 2005. évben csupán három konkrét panasszal kapcsolatban került az országgyűlési biztos látóterébe a hajléktalan emberek sorsa. Az életminőséget kifogásoló, az emberi méltóságot sértő körülményekről, eljárásokról szóló panaszok, illetve beszámolók közül két ügyben, a jogbiztonság sérelme mellett az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben állapított meg visszásságot a biztos.

Ugyancsak a 2005. évi beszámolóban utalt első ízben az országgyűlési biztos a városkép megőrzése érdekében alkalmazott különböző *önkormányzati „távol-tartási” technikákra.*

2006 legszembetűnőbb tapasztalata az volt, hogy a panaszok rendszerint nem a hajlék nélkül élő emberektől, hanem a „hajlékosoktól”, vagy ahogyan a panaszosok magukat nevezni szokták, a „normálisan élőkötől” érkező, a hajléktalan emberek életmódját kifogásoló, annak látható nyomai miatt neheztelő beadványok voltak. A hajléktalan emberek alapjogai érvényesülésének, konkrét panasz alapján történő vizsgálatára ezúttal is csupán néhány esetben került sor. A krízishelyzetek megoldására „kiepült” szállórendszer vagy a fűtött utca, illetve az ellátó intézmények munkatársaival való informális együttműködés nem igényel(t) klasszikus alapjogi vizsgálatot, sőt gyakran a biztos hatásköre sem

terjed ki a panaszolt helyzet orvoslására. A biztos helyszíni vizsgálatot (OBH 4930/2005) a szolnoki hajléktalanszállón folytattott.

Az igények növekedése sürgető a szakemberek számára, ugyanakkor a hajléktalan lét nem csupán elhivatott szakmai hozzáállást, hanem a *társadalom toleranciáját* is növekvő mértékben igényli. A hajléktalanügyi miniszteri biztos minden segítséget megérdemlő tevékenységével, a méltó segítség filozófiája szerint, sorra születtek az egyes ellátási formák, készültek az integráló programok, folytak a megoldási kísérletek. Ebben a munkában nyújthatnak alapjogi érveket az országgyűlési biztosok. Mindezzel együtt az állami kötelezettségek teljesítéséhez továbbra sem nélkülözhető a *civil szféra* segítése, az *önkormányzatok együttműködése*, az *oktatási/képzési intézmények felkészítő/nevelő szerepe*.

A korábbi ombudsmanok több olyan vizsgálatot is folytattak, amelyekben „visszaköszöntek” az egy évtizeddel korábbi élethelyzetek, amelyek az adósságspirálba kerülés reális kockázatát vetítették előre. Az helyettes biztos hivatalból folytatott vizsgálatot a magas kamatozású – jellemzően kiszolgáltatott helyzetben lévő családok által igénybe vett – gyorskölcsönök<sup>6</sup>, továbbá négy beadvány alapján a lakásvásárlási kölcsön kezelési költségének egyoldalú, a havi törlesztési kötelezettség jelentős emelkedését okozó módosításának<sup>7</sup> gyakorlata ügyében, illetve egy kelet-magyarországi kistelepülés tekintetében a lakásfenntartási támogatási kérelmek elintézését is vizsgálta.<sup>8</sup>

## 8.2. Hajléktalanság európai szemmel

### **Best-practice Hollandiából – Az országgyűlési biztos 2008. évi hajléktalanügyi záró konferenciáján bemutatott Társadalmi Segítségnyújtás Stratégiai Tervről**

A holland kormány és a négy legnagyobb holland város (Hága, Utrecht, Amsterdam, Rotterdam) célul tűzte ki 2006-ban, hogy a hajlék nélkül élők (és a hajléktalanság határán élők) életkörülményeit javítani fogja, ezért kidolgozott egy Társadalmi Segítségnyújtás Stratégiai Tervet.

A Stratégiai Terv első lépésőjében a szakemberek adatokat és információkat gyűjtöttek a hajléktalanság mértékéről és összetevőiről, valamint meghatározták a kormányzat, a városok és a társadalmi szervezetek szerepét és feladatát.

A hajléktalanságot mérni nagyon nehéz az eltérő módszerek, valamint ma guknak a hajléktalan emberek megszámlálásának nehézsége okán. Jelenleg nincs egzakt adat a Hollandiában élő hajléktalan emberek számáról, JUDITH WOLF a Nijmegeni Egyetem szociológusa 30 000 főről beszél 2000-ben készített felmérése alapján. Ugyanakkor 2002-ben egyes becslések 66 000 főről tettek említést. A hatóságok a G4-nek nevezett négy nagyvárosban (*Amsterdam, Hága, Rotter-*

<sup>6</sup> OBH 6048/2005

<sup>7</sup> OBH 2958/2006, OBH 2763/2006, OBH 2963/2006, OBH 3740/2006

<sup>8</sup> OBH 6215/2005, OBH 6222/2005

dam, Utrecht) 10 000 embert tartanak számon hajléktalanként, és 11 800 főt, akik a hajléktalanná válás veszélyével küzdenek. Többségük olyan összetett gondokkal küzd, hogy gyakran problémái komplexitása miatt nincs esélye a kiútra. A holland kormány és a négy város vezetése éppen ezért arra a megállapításra jutott, hogy nem új jogszabályokra van szükség, hanem ezeket a jellegzetességeket figyelembe véve, a már meglévő eljárási lehetőségeket és más eszközöket kell sokkal hatékonyabbá és elérhetőbbé tenni a bajban lévők számára. A jogi hátteret elsősorban a Holland mentális egészségről szóló törvény (Dutch Mental Health Act) és a Szociális támogatásról szóló törvény (Social Support Act) adja.

A helyzet megoldása nem egyszerű, mert a lecsúszás szélén álló emberek többsége mentális problémával/betegséggel, valamint komoly pszicho-szociális problémákkal és ezzel párhuzamosan az élet más területén mutatkozó egyéb nehézségekkel küzdenek. Ezért nem látnak esélyt sem a kilábalásra, sem a saját egzisztenciájuk megteremtésére, vagy a saját problémáik önálló megoldására.

A *Federatie Opvang*, hajléktalanokkal foglalkozó nonprofit társadalmi ernyőszervezet tagszervezeteitől begyűjtött adatok alapján, 2006-ban 56 000 ember jelent meg befogadó központokban, és több mint 16 000 fő nő és gyermek volt nőszállásokon. A hajléktalan emberek majdnem fele 30-50 év közötti férfi, 18 százalékuk 50 év feletti.

A hajléktalan embereket érő tipikus problémák:

- lakhatási gondok,
- szexuális erőszak,
- probléma az emberi kapcsolatokban,
- pszichés problémák,
- mentális betegségek,
- függőség (drog/alkohol)
- materiális problémák, ideértve a pénzügyi problémákat is.

A programban részt vevő négy város kidolgozta a Stratégiai Terv részabott, helyi változatát és kézikönyvét, kifejezetten a város közösségi orientációját, a hajléktalanságát mértékét és összetevőit, az ott működő lakásszövetségek, ellátó szolgálatok és intézmények működését és jellegét figyelembe véve. Ebben az autonóm felek által életre hívott és egyenrangú felekként, egyenlő felelősséggel működtetett „társadalmi szerződésben” a városok támogatják a menhelyek és ellátók hatékony működését, az ellátási támogatások megfelelő szintjének biztosítását, a kollektív egészségbiztosítás működtetését, és az adósságkezelési projektek kiterjesztését; a lakásszövetségek megfelelő lakhatásról gondoskodnak; az ellátószolgálatok felelősek az ellátás volumenét és jellemzőit tekintve a városvezetéssel való egyeztetést követően az ellátásért.

A hétéves Stratégia Terv támogatja azoknak a szervezeteknek az együttműködését, amelyek a hajléktalan emberek problémái megoldásával foglalkoznak. A többirányú/megosztott szakpolitika segíthet a hajléktalan emberek (vagy

akik a hajléktalanná válás veszélyének vannak kitéve) életkörülményeinek a javításán; csökkentheti az oly jellemző kriminalitás mértékét is.

Kiemelt fontosságú az egyéni megközelítés, amely arra helyezi a hangsúlyt, hogy az egyéni kezelések, programok tudják egyedül javítani ténylegesen és fenntarthatóan a hajléktalan személyek életkörülményeit. A program eredményessége szempontjából nagyon fontos a kormánykabinet tagjainak személyes bevonása, amely egyfelől erősebb státust ad a programnak, továbbá elősegíti a finanszírozást. A program végrehajtásának a felügyeletére mind a négy város „kapott” egy-egy kormánytagot. A kormány és a városok félévente megbeszélnek a program végrehajtásának eredményeit. A kormányzat emellett elkülönített bizonyos előirányzatokat a megnövekedett költségekre, elsősorban a mentális egészségpolitika keretében.

A Stratégiai Terv keretében több modellprogram is született:

- *Saldo Plus*: ([www.saldoplus.nl](http://www.saldoplus.nl)), amelyet nonprofit alapítványként hoztak létre, hogy a városi szegénységet csökkentsék, illetve megelőzzék; az alapítványban együtt dolgozik a lakásszövetség, a helyi jóléti ellátó- és hajléktalanintézmények. A programban az azt igénybevevőnek a fizetése minimális részével kell hozzájárulni, lakást bérelhet, napi „zsebpénzt” kap, tanácsadást az adósságrendezés és visszafizetés terén stb.
- *Stadsgeldbeheer Utrecht*: ([www.stadsgeldbeheer.nl](http://www.stadsgeldbeheer.nl)), hasonló célokkal jött létre, 1997-ben indult és több mint 550 hajléktalan embernek segít. Első lépésben hivatalos lakcímet nyújt a hajléktalan személynek, egészségügyi ellátást és biztosítást, valamint egyénenként egy-egy tréner foglalkozik a programban résztvevőkkel.
- *VIP*: a program a kilakoltatás megelőzésére jött létre, Helmondban. A lakásszövetségek jelentik a problémát a VIP szakértői csapatnak, akik ezt követően felkeresik a veszélyben lévő családot és segítenek megtalálni a megfelelő eszközöket a kilakoltatás elkerülésére. 2007-ben 157 programban részt vevő személy közül 82%-uk meg tudta tartani a lakását.
- *Szobák eséllyel (Foyers de la jeunesse – www.kamersmetkansen.nl)*: az országban több mint 20 projektet indítottak a 1825 év közötti fiatalok lakhatásának és tanulásának megsegítésére, akik a hajléktalanná válás veszélyével küzdenek.

Hollandiában jelenleg öt nagy intézmény van, amely hajléktalan-ellátással kapcsolatos szolgáltatást nyújt.

1. **Központi kormányzat** (a helyi önkormányzatok finanszírozása és a Szociális támogatás törvény (*Social Support Act*) segítségével, amelynek alapján mindenkinek joga van részesülni a szociális támogatásokból; a törvény rendelkezik a szociális segítségnyújtás előírásáról: az átmeneti szállók, menhelyek működtetéséről, a rászorulóknak nyújtandó segítség-, információnyújtásról, valamint tanácsadásról; a függőségekről való leszokás, és kezelés támogatásáról. A kormányzat továbbá 43 helyi önkormányzati ha-

tóságnak alapot hozott létre, a közösség mentálhigiénés ellátására, szociális segítségnyújtásra és a függőségek kezelésére. Az alapok összege jövőre 500 millió euró.

2. **Helyi önkormányzatok** (kulcsszereplők, ők finanszírozzák a menhelyeket, többek között felelnek az adósságrendezésért is).
3. **Hajléktalanüggyel foglalkozó civilszervezetek** (a hajléktalanszervezetek mind a 43 önkormányzati székhelyen képviseltetik magukat, minden szolgáltatásukat (átmeneti szállók, ingyenkonyha, tanácsadás stb) tekintve körülbelül 13 000 helyszínen).
4. **Lakásszövetségek** (a holland nyugdíjas lakhatási rendszer nonprofit, amelyről a központi kormányzat rendelkezett a Lakástörvényben (*Housing Act*). Jelenleg 600 lakásszövetség működik, 2,4 millió lakással a 6 millió holland lakos számára. A lakásszövetség 2006-ban 9 billió eurót fektetett új házak építésébe, és régi házak felújításába. A jogszabály ezeket a szövetségeket különös felelősséggel terheli a társadalom sérülékeny tagjai felé, ezért érdeke, e sérülékeny személyek – így a hajléktalanok és a hajléktalanság veszélyével küzdők – védelme. Egyfelől a kilakoltatás drága, 10 000 eurót is kitehet, tehát profitábilis már a problémák kezdeti stádiumában jelezni a pénzügyi nehézségeket. A hajléktalanság problémája elleni harc jó arculatot, a közjó érdekében tett lépések képét kelti a lakásszövetségek számára. Hollandiában a legmagasabb Európában a szociálistakás-építés (30%) (*Skaeve Huse*).
5. **Egészségügyi ellátást is nyújtó egészségbiztosítási cégek** (az egészségügyi ellátást mindenki számára biztosítani kell).  
A mindössze 2,5 éve működő program eredménye meglepő:
  - a rendőrség jelentése alapján kevesebb a rendbontó viselkedés az utcákon;
  - szociális szakértők felmérése szerint tulajdonképpen nincs az utcán alvó hajléktalan ember;
  - a négy nagyvárosban a hajléktalanok száma 25 százalékkal csökkent, néhány éjszakai szállást meg is lehetett szüntetni a négy nagyvárosban;
  - nőtt az ellátókat hosszabb távon igénybevevők száma;
  - egyre több ember veszi igénybe a csődkezelési tanácsadást és segítséget;
  - 2007-re több mint 3000 hajléktalan vett részt egyéni kezelésben;
  - a kilakoltatások száma csökkent.

Összegzőképpen elmondható, hogy noha a program még nem ért véget, így teljes körű értékelés sem adható, ám a megoldáskísérletek eddigi eredményességének eszközeit érdemes akár modellként figyelembe venni.

Mindenekelőtt ki kell emelni a hosszú távú tervezés elvét, amely lehetővé teszi, hogy valóban átgondolt, részleteiben kidolgozott, a célcsoport valódi igényeire illeszkedő többéves program születhessen meg, amelynek eredményességét nem veszélyezteti a kormányzati ciklusok rövidebb időtartama sem.

A holland koncepció központi eleme az intenzív kampány, amely során a hajléktalanság kérdését nem hagyták lekerülni a politikai és a közélet napirendjéről. Következetes üzenetekkel – a jelenség negatív (a hajléktalansággal élők körülményeinek nyers ábrázolása figyelemfelkeltés célzattal) és pozitív (a programnak köszönhetően munkát kapott, a társadalomba integrálódott hajléktalan emberek szerepeltetése plakátokon, a városok honlapjain („Együtt élni, együtt dolgozni”) kampány<sup>9</sup> bemutatásával igyekszik a jelenséget láthatóvá tenni az állampolgárok számára. Mindennek legfontosabb üzenete: „A hajléktalan embereknek ugyanolyan joguk van az élhető élethez!”

A programban kiemelt helyen szerepelt a döntéshozók részére készített tudományos kutatások megrendelése, és a hajléktalansághoz kapcsolódó adatok, információk folyamatos gyűjtése és feldolgozása. Ebben a munkában is elengedhetetlen a jó kapcsolat és együttműködés kialakítása a hajléktalanügyben mozgó szereplők között (kormányzat, helyi önkormányzatok, civilszervezetek, média).

A hajléktalanokról alkotott kép javítása érdekében művészeket vontak be, hogy az ő segítségükkel is változzanak az előítéletek. Továbbá nemzeti szintű tanácskozásokat, konferenciákat szerveztek a hajléktalanság problematikája köré illesztve a programot.

Végül a siker és a közös felelősségvállalás újszerű és jól működő megjelenítését célozta a befolyással bíró közéleti személyek, közjogi méltóságok nyilvános szerepvállalása a hajléktalanügy mellett.

<sup>9</sup> [www.dakloosinrotterdam.nl](http://www.dakloosinrotterdam.nl)



## 9. Vizsgálatok – jelentések – esetek

### 9.1. Pénzügyi szolgáltatásokkal összefüggő problémák a hajléktalanság felé vezető úton

Mindannyiunk előtt ismert, hogy a hajléktalanná válás egy igen összetett folyamat, és számtalan oka lehet annak, hogy miért – általában több okra is visszavezethetően – válik valaki hajléktalanná. A hajléktalanná válás okai közül egy, valószínűleg nem is a leggyakoribb és nem kizárólagos, de figyelmen kívül azért nem hagyható élethelyzet az igénybe vett pénzügyi szolgáltatásokkal is összefüggésbe hozható. A különböző pénzügyi szolgáltatásokhoz kapcsolódó adósságok teljesítésére való képtelenséggel összefüggő elszegényedést és az ezt esetlegesen követő hajléktalanná válást, illetve a hajléktalanságot könnyen eredményező adósságspirálból, valamint a hajléktalan létből való kitörés lehetőségét nagyban befolyásolja többek között az érintett személy pénzügyi helyzete, a pénzügyi intézményekkel fennálló szerződéses kapcsolatai, annak a pénzügyi szolgáltató részéről való egyoldalú módosíthatósága, nem teljesítés esetén a tartozás végrehajtásának módja, és számos egyéb probléma. E problémák a kötelmi jog alapelvei, valamint a – fogyasztóvédelmi törvényben<sup>10</sup> (a továbbiakban: Fgytv.) meghatározott – fogyasztói jogok érvényesülésével szoros összefüggésbe hozhatóak.

E területen az elmúlt években számos ombudsmani jelentés,<sup>11</sup> illetve azokban számos ajánlás, kezdeményezés született. Ezek egy részét a címzettek elfogadták, más része a feltárt problémáknak (pl. a pénzügyi szolgáltatók ügyfeleinek fogyasztóvédelme, a pénzügyi intézmények szerepe a bankszámlákra vezetett végrehajtás teljesítésében stb.), továbbra is fennáll, illetve vannak olyan területek, jogintézmények, amelyekkel kapcsolatban ombudsmani intézkedés mindaddig nem történt (pl. magánszemélyek csődvédelme).

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa ez év tavaszán vizsgálatot folytatott annak feltárása érdekében, hogy a pénzügyi szolgáltatásokat igénybe vevő állampolgárok fogyasztói jogainak érvényesülését a vonatkozó szabályozás, valamint az érintett állami szervek mennyiben tudják garantálni.<sup>12</sup> Az országgyűlési biztos fontosnak tartotta, hogy e számos állampolgárt – nem csak és kifejezetten a hajléktalanná válás esetleges veszélye miatt – érintő kérdésekben

<sup>10</sup> A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény

<sup>11</sup> OBH 6048/2005, OBH 2958/2006 OBH 6320/2005, OBH 4325/2004, OBH 3693/2004

<sup>12</sup> OBH 1600/2008

minél több érintett állami szerv, köztük a pénzügyminiszter, az igazságügyi és rendészeti miniszter, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének (PSZÁF) főigazgatója, a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (NFH) főigazgatója, valamint az „Új rend és szabadság” programért felelős kormánybiztos véleményét figyelembe vehesse, jelentésének kiadása előtt ezért számos kérdésben – a lakossági kölcsönszerződésre vonatkozó szabályok megsértésével, az egyoldalú szerződésmódosítással, a pénzügyi intézmények tájékoztatási gyakorlatával, a szerződéses feltételek áttekinthetőségével, a követelések behajtási gyakorlatával, a lakossági hitelcsőd intézményével, a békéltető testületek eljárásával, a felelős hitelnújtással, a PSZÁF és az NFH fogyasztóvédelmi tevékenységével kapcsolatban – kereste meg ezen intézményeket.

A vizsgálat alapvetően a pénzügyi szolgáltatásokkal összefüggő fogyasztói jogok érvényesülésének feltárására, az érintett állami intézmények vonatkozó gyakorlatára irányult, és tekintettel arra, hogy a biztos alapvető feladata az alapvető jogok védelme, a vizsgálat a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint az ebből fakadó tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének felülvizsgálatára terjedt ki.

A jogbiztonság, az abból fakadó tisztességes eljárás követelménye, valamint a tulajdonhoz való jog tartalma leginkább az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatából olvasható ki. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam (...) kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.<sup>13</sup> A tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban explicit módon nem nevesített, de az alkotmánybírói gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.<sup>14</sup> Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság eljárásában azonban csupán a tisztességes eljárás megkövetelte általános ismérvek megállapítására van lehetőség. Az Alkotmánybíróság a határozatban utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető

<sup>13</sup> 75/1995. (XI. 21.) AB határozat

<sup>14</sup> 315/E/2003. AB határozat

más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.<sup>15</sup> A tulajdonhoz való joggal kapcsolatban az Alkotmánybíróság elvi értelemben mutatott rá arra, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése nem csak a tulajdonjog, hanem az azzal összefüggő minden vagyoni jog biztosítására vonatkozik.<sup>16</sup>

A tulajdonhoz való jog az Alkotmány 13. § (1) bekezdése értelmében alapvető jog. Ugyanakkor a tulajdonjog részjogosítványai nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával. Az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is. A másik oldalról viszont, a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. Az alkotmányos védelem módját meghatározza a tulajdonnak a más alapjogoknál fel nem lelhető sajátossága, hogy alkotmányosan védett szerepét tekintve általában helyettesíthető. Az alkotmányos védelem tárgya elsősorban a tulajdoni tárgy, azaz a tulajdon állaga. Maga az Alkotmány teszi azonban lehetővé közérdekből a kisajátítást, jelezve ezzel, hogy a tulajdon alkotmányos garanciájának határa a tulajdon értékének biztosítása.<sup>17</sup>

Az ombudsmani vizsgálat – figyelemmel a megkeresésekre adott válaszokra, a korábbi panaszokból leszűrt következtetésekre, valamint a hatályos jogszabályi rendelkezésekre – három fő területen, az érintett hatóságok (PSZÁF, NFH) hatásköre és eljárása, a magánszemélyek csődvédelme, valamint a békéltető testületek pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos eljárása tekintetében tárt fel a rendszert érintő hiányosságokat.

A pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos fogyasztóvédelmi hatósági hatáskör, valamint a fogyasztóvédelmi eszközök alkalmazása tekintetében a megkeresett intézményektől kapott válaszok alapján egy meglehetősen furcsa jogértelmezési gyakorlat rajzolódott ki a biztos számára. A NFH álláspontja szerint a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos ügyekben az NFH azért nem járhat el, mert a PSZÁF-törvény<sup>18</sup> 4. § c) pontja értelmében a Hpt.<sup>19</sup> hatálya alá tartozó személyek, szervezetek felügyeletét a PSZÁF látja el. A NFH főigazgatója e törvényi rendelkezést akként értelmezi, hogy a pénzügyi szolgáltatók és szolgáltatások tekintetében a PSZÁF nem csak a prudenciális, hanem a fogyasztóvédelmi felügyeletet is ellátja. Ezzel szemben a PSZÁF főigazgatója válaszában

<sup>15</sup> 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

<sup>16</sup> 17/1992. (III. 30.) AB határozat

<sup>17</sup> 6/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>18</sup> A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvény

<sup>19</sup> A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi XCII. törvény

azon álláspontjáról tájékoztatott, miszerint a vonatkozó szabályozás<sup>20</sup> a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságot jelölte ki fogyasztóvédelmi hatóságnak, így a Fgytv. rendelkezései betartásának ellenőrzésére az NFH mint általános jogkörű fogyasztóvédelmi szerv rendelkezik hatáskörrel. A PSZÁF azért tartózkodik az Fgytv. rendelkezéseinek alkalmazásáról, mert arra nincsen hatásköre.

E jogértelmezés alapján bár a PSZÁF a fogyasztói panaszokat elintézi a rá vonatkozó törvényi szabályozás keretében, de ennek az eljárásnak gyakorlatilag semmi köze nincsen a fogyasztóvédelmi törvény szerinti eljáráshoz. A biztos jelentésében rámutatott e jogalkalmazási gyakorlat tarthatatlanságára, amit a következő példa is szemléltet. A PSZÁF honlapjának információi, az ott fellelhető jogértelmezési gyakorlat szerint, amelyet a biztos számára több korábbi ügyben tett megkeresésre adott válaszukban a Felügyelet vezetői is megerősítettek, a fogyasztói bejelentések vizsgálata során „a Felügyelet a szerződések megkötésével és teljesítésével kapcsolatos egyedi jogvitákba nem avatkozhat be”. A PSZÁF főigazgatója válaszában arról tájékoztatott, hogy a panaszügyekben felvetett problémákat a Felügyelet ellenőrzései során vizsgálja, azonban többnyire nem külön vizsgálatok keretében, hanem az egyébként is folytatott vizsgálatokba beépítve. A fogyasztóvédelmi hiányosságok szankcionálására is a prudenciális vizsgálatokat lezáró határozatokban kerül sor. A biztos álláspontja szerint a jogállamiság elvéből fakadó követelményekkel nem egyeztethető össze, ha a Felügyelet az egyedi ügyekben nem jár el. Fontos azonban látni, hogy az egyedi ügyekben való eljárás követelménye nem jelenti azt, hogy a Felügyeletnek át kellene, vagy szabadna vennie a felek közötti jogviták eldöntésére vonatkozó bírósági hatáskört. Az egyedi ügyekben való eljárás az ügy érdemi kivizsgálását jelenti ombudsmani álláspont szerint, amelyet szükség szerint a fogyasztóvédelmi törvényben meghatározott jogkövetkezmények követhetnek. A biztos vitatta azt az álláspontot, miszerint a PSZÁF nem alkalmazhatná a fogyasztóvédelmi törvény rendelkezéseit. E vita azonban valószínűleg meghaladottá válik a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény hatálybalépésével.

A lakossági hitelcsődök megelőzése tekintetében az országgyűlési biztosnak nem sikerült túl sok előremutató lépést feltárnia vizsgálata során. A biztos támogatja mindazon erőfeszítéseket, amelyeket az érintett minisztériumok, illetve a PSZÁF tesz az ügyfelek pénzügyi ismereteinek fejlesztése érdekében. Hasonlóképpen előremutónak tartja a devizahitelekkel, vagy az ingatlanra kikötött vételi jog biztosítékként való kikötésével kapcsolatos kockázatfeltáró nyilatkozat alkalmazásának előírását.

Az ombudsmani álláspont szerint azonban a – mind a banki, mind az egyéb tartozásból keletkező – lakossági csődök megelőzése érdekében további lépéseket kellene tenni. Az egyik – biztos által szorgalmazott – lépés, hogy az ügyfelek ne csak aláírják a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos szerződéseiket,

<sup>20</sup> 225/2007. (VIII. 31.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése

hanem ahhoz tájékozott beleegyezésüket adják. E tájékozott beleegyezés a szolgáltató részéről aktív kitanítási kötelezettséget kell, hogy jelentsen, másképpen fogalmazva a pénzügyi szolgáltatók legyenek kötelesek – akár példaszámításokkal is alátámasztva – megmagyarázni a szerződési kikötések következményeit. (A befektetési szolgáltatások esetében egy hasonló rendszert a közösségi szabályozás már bevezetni rendelt a tagállamokban).<sup>21</sup> A másik fontos lépés a fizetésképtelenné vált ügyfelek szempontjából – különösen a biztosítékként lekötött lakóingatlan végrehajtásának ( elvesztésének) veszélye miatt – a végrehajtás módjának és időzítésének meghatározása lenne. E téren különösen lényeges kérdés, hogy mennyi idő telhet el egy kölcsönszerződés felmondása és a pénzügyi intézmény követelésének érvényesítése között. Korábbi panaszokból lesűrhető tapasztalatok szerint előfordult olyan eset, hogy az ügyfél fizetési késedelmére hivatkozva a pénzügyi szolgáltató felmondta a kölcsönszerződést, ugyanakkor – mivel a kölcsönösszeget jelentősen meghaladó ingatlanfedezettel volt biztosítva – nem állt a bank érdekében követelése mielőbbi érvényesítése. E látszólag indokolatlan késlekedésnek pedig az az oka, hogy ha a hitelező követelését többszörösen túlbiztosítja, akkor az ügyleti kamatnál jóval magasabb késedelmi kamat későbbi végrehajtása számára az ügylet „normál” lefolyásával szemben – többletkockázat vállalása nélkül – jóval nagyobb megtérülést, jövedelmet eredményezhet. Bár a jelentés nem tért ki rá, hasonló problémákat vethet fel az is, ha a hitelező a felmondás után túl gyorsan akarja érvényesíteni követelését és nem hagy időt adósának ingatlana saját hatáskörben történő értékesítésére.

A végrehajtással függ össze a harmadik feltárt problémakör is, amely az ingatlan-végrehajtás során figyelembe vehető legalacsonyabb becsértéket érinti. A bírósági végrehajtásról szóló törvény<sup>22</sup> (Vht.) lehetővé teszi, hogy két sikertelen árverést követően tartott újabb árveréseken a lakóingatlan kikiáltási árát a becsérték feléig lehet leszállítani, sikertelen árverés esetén pedig a becsérték felének megfelelő összeg fejében vehető át az ingatlan. E szabály az ombudsmani álláspont szerint sem a hitelező, sem az adós érdekét nem szolgálja teljes mértékben. A hitelező ugyanis követelésének csak egy részéhez jut hozzá, az adós pedig amellet, hogy adott esetben elveszíti lakását, nem szabadul kötelezettségeinek jelentős részétől sem, amely által teljesen kilátástalan helyzetbe kerülhet.

Az országgyűlési biztos jelentésében rámutatott, hogy a jogbiztonság érvényesülése szempontjából visszas, hogy az állam (a szabályozás) az információs erőfölényben lévő pénzügyi szolgáltatók tevékenységét fogyasztóvédelmi szempontból jelenleg alig korlátozza, a velük szemben jóval gyengébb pozícióban lévő ügyfelek számára ugyanakkor fogyasztóvédelmi eszközöket csak korláto-

<sup>21</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2004/39/EK irányelve (2004. április 21.) a pénzügyi eszközök piacairól.

<sup>22</sup> A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 160. §-a

zottan biztosít. Mindez alkalmas arra, hogy a jogbiztonság elve, a tisztességes eljárás követelménye, valamint a tulajdonhoz való jog sérelmét okozza. Meggyőződése ezért, hogy a pénzügyi szolgáltatók ügyfeleinek is szükségük van legalább akkora védelemre, mint amekkora védelemben az Fgytv. értelmében a nem biztonságos termékeket forgalmazó gazdálkodó szervezetek ügyfelei részesülnek. E védelmet egyrészt azzal látja garantálhatónak, ha a pénzügyi intézmények ügyfelei kellő ismeretekkel rendelkeznek az általuk igénybe venni szándékozott szolgáltatások jellemzőiről, pénzügyi következményeiről és az igénybevétel a tájékozott beleegyezés alapján történjen. Emellett elengedhetetlennek tartja, hogy a lakóingatlanuk végrehajtás alá kerülése esetén se érhesse senkit a szerződéses kötelezettsége nem teljesítéséből fakadó következményeknél nagyobb hátrány.

A harmadik területen – békéltető testületek működése tekintetében – a vizsgálat során egyértelműen az rajzolódott ki, hogy a békéltető testületek eljárása a pénzügyi szolgáltatásokat érintő jogvitákban nem elég hatékony. Az esetek jelentős részében a szolgáltatók nem vetik magukat alá a döntésnek, sok esetben tudomást sem kívánnak venni az eljárás megindításáról, mivel e testületeket nem tekintik olyan intézményeknek, amelyek megfelelő pénzügyi szakmai felkészültséggel rendelkeznének a pénzügyi panaszok elbírálásában.

A jelentés szerint mind a szolgáltatók, mind az ügyfelek érdeke, hogy a keletkezett jogvitákat mielőbb véglegesen el tudják dönteni és az ilyen jellegű jogi problémákat véglegesen le tudják zárni. Ennek elvileg megfelelő fórumai lehetnének a békéltető testületek.

Abban az esetben azonban, ha e testületeket a pénzügyi intézmények nem tartják szakmailag kellően felkészültnek az eléjük került jogviták megnyugtató elbírálására, akkor arra nem lehet az a válasz, hogy a békéltető testületek tevékenységét ignorálják, mert ezzel egy kifejezetten az egyszerűbb vitarendezés céljára létrehozott intézményrendszer célját és létét vitatják, amely a jogállamiság elve sérelmének közvetlen veszélyét hordozza magában.

A feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasságok orvoslása érdekében a biztos javasolta a Miniszterelnöknek, hogy a Kormány

- dolgozza ki a fogyasztóvédelemre és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletére vonatkozó törvényi szabályozás módosítását, amely tisztázza a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete és a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság hatáskörét és az általuk alkalmazható intézkedések körét, valamint egyértelművé teszi az egyedi eljárási kötelezettséget minden fogyasztói panaszügyben;
- egészítse ki a Hpt. rendelkezéseit a pénzügyi szolgáltatók aktív kitanítási kötelezettségével, a felmondás utáni igényérvényesítés határidejének meghatározásával, valamint azzal, hogy minden pénzügyi szolgáltató legyen köteles a szerződés megkötésekor átadni ügyfelének a fogyasztóvédelmi szervek elérhetőségét tartalmazó tájékoztatót;
- módosítsa a bírósági végrehajtásról szóló törvényt, hogy ne legyen lehető-

ség lakóingatlan esetében az ingatlan becsértéke felének megfelelő értéken történő megszerzésére.

A biztos mindemellett kezdeményezte

- a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeleténél, illetve Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságnál, hogy hozzák rendszeresen – negyedévente – nyilvánosságra, hogy milyen ügyekben jártak el, mely szolgáltatóval szemben kellett intézkedést alkalmazniuk;
- a Bankszövetségnél és tagintézményeinél az ügyfelek megfelelő tájékoztatására vonatkozó magatartási kódex megalkotását és alkalmazását, valamint hogy vegyenek részt a békéltető testületek tagjainak képzésében;
- a Pénzügyminiszternél, a Gazdasági és Közlekedési Miniszternél, a Szociális és Munkaügyi Miniszternél, és az „Új rend és szabadság” program végrehajtásáért felelős kormánybiztosnál, hogy dolgozzanak ki megfelelő stratégiát a lakossági csődök megelőzésére és a magánszemély csődjére vonatkozó eljárás bevezetésére.

## **9.2. A bírósági végrehajtás rendszere a hajléktalanná válás megelőzése szempontjából és az ombudsmani gyakorlat tükrében**

### **9.2.1. Elvi alapok**

A bírósági végrehajtás célja, hogy a jogot, az ennek megfelelő jogi szankciót a kötelezettel szemben kényszerrel is érvényre juttassa. Ez a szankció rendszerint a kötelezettség teljesítésére (a követelés kielégítésére), kivételesen a későbbi teljesítés biztosítására irányul (biztosítási intézkedés végrehajtása). Az eljárásban általában vagyoni kényszer, kivételesen személy elleni kényszer kerül alkalmazásra.<sup>23</sup>

Az Alkotmánybíróság 46/1991. (IX. 10.) AB határozatában kifejtette, hogy a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik.

Ez azonban nem jelentheti azt, hogy a bírósági végrehajtás rendszere ön-maga generáljon olyan diszfunkcionális folyamatokat, melyek elősegítik a hajléktalanná válást. A lakóingatlan árverési értékesítésének akkor is csak végső esetben van helye, ha egyébként a bírósági végrehajtás jogszerűen indult.

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 1. §-a szerint: „A bíróságok és a jogvitát eldöntő más szervek határozatait, továbbá egyes okiratokon alapuló követeléseket bírósági végrehajtás útján, e törvény szerint kell végrehajtani.”

<sup>23</sup> Lásd részletesen BALOGH OLGA – B. KOREK ILONA – CSÁSZTI FERENC – JUHÁSZ EDIT: A megújult bírósági végrehajtás Budapest: . HVG-ORAC Kiadó, 2006; NÉMETH JÁNOS – VIDA ISTVÁN: A bírósági végrehajtás magyarázata. Budapest: KJK–KERSZÖV Kiadó, 2004.

A fentebb ismertetett gondolatmenetnek megfelelően szabályoz a Vht. 5. §-a, mely szerint a bírósági végrehajtás során állami kényszerrel is el kell érni, hogy a pénzfizetésre, illetőleg az egyéb magatartásra kötelezett (az adós) teljesítse a kötelezettségét.

A bírósági végrehajtási eljárás jellegéből fakad az a tény, hogy a bírósági végrehajtás szabályozása során alapvetően a hitelező (végrehajtást kérő jogosult) érdekeit, valamint az adós méltányolható érdekeit, illetve alapvető jogainak védelmét kell szem előtt tartani. A gazdasági és társadalmi változások hatására az elmúlt években a hitelezővédelem kapott jelentős figyelmet. Ugyanakkor az adós érdekeinek gondos figyelembevételét indokolja mindenképpen az a tény, hogy a végrehajtási eljárás nem kontradiktórius eljárás, és nem jellemzik olyan garanciális jellegű intézmények, formák, melyek a pert.<sup>24</sup>

A végrehajtást közvetlenül az önálló bírósági végrehajtók (fő szabályként), és a megyei bírósági végrehajtók (igazságügyi követelések esetében) foganatosítják.<sup>25</sup> Így az ő jogalkalmazói tevékenységüknek is meg kell felelnie az alkotmányosság és jogszerűség követelményeinek.

A Vht. 7. §-a előírja a végrehajtási kényszer arányos és fokozatos alkalmazását. Ezek szerint a bírósági végrehajtás során a pénzkövetelést elsősorban a pénzügyi intézménynél kezelt, az adós rendelkezése alatt álló összegből, illetőleg az adós munkabéréből<sup>26</sup> kell behajtani. Ha előre látható, hogy a követelést a munkabérré, illetőleg a pénzügyi intézménynél kezelt összegre vezetett végrehajtással nem lehet viszonylag rövidebb időn belül behajtani, az adós bármilyen lefoglalható vagyontárgya végrehajtás alá vonható. A lefoglalt ingatlant azonban csak akkor lehet értékesíteni, ha a követelés az adós egyéb vagyontárgyaiból nincs teljesen fedezve, vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva elégíthető ki. A Vht. keretei között a végrehajtást kérő rendelkezésétől függ, hogy az adós milyen jellegű vagyontárgyából kívánja követelésének végrehajtását. A bíróság a végrehajtási kényszer arányos, illetőleg fokozatos alkalmazása céljából a végrehajtást kérő rendelkezésétől az adós érdekében eltérhet (Vht. 8. §).

Ezek a rendelkezések ugyan nem jelentenek kötelező sortartást, azonban olyan alapvető és rugalmasan kezelendő elvet fogalmaznak meg, amelyet a bírósági végrehajtóknak megfelelő mérlegeléssel kell alkalmazniuk a gyakorlat-

<sup>24</sup> KAPA MÁTYÁS: A hitelezők érdekeit védő új intézmények a bírósági végrehajtásban. In: JAKAB ANDRÁS (szerk.): Jogérvényesítés – Jogalkalmazás. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2002.

<sup>25</sup> A továbbiakban egyszerűen a „végrehajtó” vagy „végrehajtók” kifejezést használom, amennyiben mindkét bírósági végrehajtói „típusra” gondolok, illetve akkor is, ha nincs jelentősége a megkülönböztetésnek.

<sup>26</sup> Munkabér a Vht. alkalmazásában: az illetmény, munkadíj, a munkaviszonyon, munkaviszony jellegű szövetkezeti jogviszonyon, közszolgálati és közalkalmazotti jogviszonyon, szolgálati viszonyon, társadalombiztosítási jogviszonyon alapuló járandóság, valamint a munkából eredő egyéb rendszeres, időszakonként visszatérően kapott díjazás, juttatás, követelés [Vht. 7. §. (1) bekezdés].



ban. Ez az elv a bírósági végrehajtókat nagy mérlegelési szabadsággal ruházza fel. Fontos mindez alkotmányossági szempontból is, hiszen az állami kényszer alkalmazásának szükségességéről/arányosságáról van szó tulajdonképpen, ami az állam mint erőszakszervezet fellépését meghatározza, megfelelő keretek között tartja (megfelelő jogalkalmazói gyakorlat esetén).

### 9.2.2. Az ombudsman gyakorlata<sup>27</sup>

Az országgyűlési biztosok számos esetben folytattak olyan vizsgálatokat, amelyek kapcsolatban voltak a bírósági végrehajtással, illetve olyan eljárásokra is sor került, amelyek kifejezetten bírósági végrehajtók ellen benyújtott panaszok alapján indultak.

*A lakáshitelek törlesztési feltételeinek egyoldalú megváltoztatása miatt indult vizsgálat*  
Az első nagyobb jelentőségű ügyben (OBH 9019/1996) több mint száz panaszos sérelmezte, hogy az eredeti szerződés megkötése óta egyoldalúan megváltoztatott fizetési és kamatfeltételek miatt nem képes fizetni az OTP-vel, illetve a Takarékszövetkezettel kötött lakáshitelek törlesztő részleteit, emiatt sorozatos ingatlan-végrehajtások során lakásukat, házukat olyan rendkívül alacsony áron árverezik el, hogy emiatt könnyen hajléktalanná válhatnak. A jelentés megállapította, hogy „A Vht. jelenlegi rendszere »társadalmi többletköltséget« okoz azáltal, hogy a korábbi társadalompolitikai célokból támogatott finanszírozási konstrukciókkal épített, vásárolt lakásokat a végrehajtás során »kiemeli« a támogatni kívánt körből és üzleti alapon, valóságos piaci feltételek nélkül juttatja a vevőnek. Ennek során jelentős összeget veszít a korábban támogatni kívánt tulajdonos egyfelől, másfelől pedig az adófizető, mert az általa fizetett adóból nyújtott preferenciákat az a vásárló élvezi, akit sem régen, sem most nem kíván senki támogatni. Az egyedüli nyertes az árverési vevő. A hitelező bank pusztán a követeléséhez, vagy annak töredékéhez jut hozzá.” Mindez az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jogot sértette. Az akkor hatályos végrehajtási szabályok alkalmazása ugyanis az adósok tulajdonjogának védelmére nem biztosítottak megfelelő garanciákat. A biztos álláspontja szerint e lakóingatlanokra vonatkozóan speciális végrehajtási szabályokra lett volna szükség, mégpedig olyanokra, amelyek nem tették volna lehetővé az ingatlan forgalmi értékénél lényegesen alacsonyabb áron történő árverési értékesítést. Ráadásul a volt tulajdonosok árverést követő jogállása sem volt közvetlenül szabályozva, ez pedig az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvét sértette, és így alkotmányos visszásságot okozott.

A biztos felkérte a miniszterelnököt: az új kormánykoncepció alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a visszásság jövőbeni elkerülése végett a Vht. ingatlan-végrehajtásra vonatkozó részei módosításra, illetve kiegészítésre kerüljenek.

<sup>27</sup> A tanulmányban hivatkozott jelentések hozzáférhetőek a [www.obh.hu](http://www.obh.hu) weboldalon.

Egy 2003-ban végzett vizsgálata során megállapította az ombudsman, hogy az előző bekezdésekben ismertett jelentés kiadását követően a kormány elfogadta ugyan a szociálisan hátrányos helyzetben lévők adósságterhének enyhítéséről és lakhatási körülményeinek javításáról szóló 96/1998. (V. 13.) Korm. rendeletet, de az a későbbi vizsgálati tapasztalatok szerint nem oldotta meg az eladósodott családok problémáját, és továbbra is számos panasznak szolgáltak alapjául a bírósági végrehajtás könnyen kijátszható szabályai (OBH 1891/2003). A kormány elfogadta az országgyűlési biztos alkotmányos visszásságot megállapító ajánlását, és megkezdte a Vht. módosításának előkészítését is, de annak megvalósulására csak a 2000. évi CXXXVI. törvény 2001. szeptember 1-jei hatályba lépésével került sor.

Az adósok széles körén belül speciálisnak tekinthető azoknak a helyzete, akik úgy veszítették el az ingatlanukat, hogy annak az ingatlan az árverési vételára, amelyre a hitelt felvette, nem volt elegendő a hiteltartozás törléséhez, de a lakás esetleg hetekkel, hónapokkal később a szabadpiaci forgalomban az árverési vételár többszöröséért kelt el. Ezen állampolgárok jelentős része a hitel felvételekor kezes állítására is kényszerült. A bankok a követelések érvényesítése érdekében mind az adósokkal, mind a kezesekkel szemben megindították a végrehajtási eljárást, és azokban az esetekben, ahol az egyéb végrehajtási cselekmények önmagukban nem vezettek eredményre, ingatlan-végrehajtást is kezdeményeztek.

Az adósok és a kezesek a jelenlegi támogatási formák mellett – saját tulajdon hiányában – semmiféle állami vagy önkormányzati támogatást nem igényelhetnek, ezen felül, a kezeseknek esélyük sincs arra, hogy az adósságot rendezzék.

*Az ingatlanra-végrehajtásra vonatkozó hatályos szabályokra és jogalkalmazói gyakorlatra visszavezethető visszásságok*

Az ingatlan-végrehajtásra vonatkozó hatályos szabályok továbbra is problémákat vetnek fel. Egyrészt sok esetben az illetékes önkormányzat által eleve alacsony értékre kiállított adó- és értékbizonyítvány alapján a végrehajtók által megállapított becsérték<sup>28</sup> az ingatlan tényleges forgalmi értéke alatt van. Ilyenkor csak a bírósághoz lehet fordulni végrehajtási kifogással, amely végzésében dönt (szakértő szakvéleménye alapján) az ingatlan becsértékéről. Mindez azonban további költségeket generál.

Az ingatlan-végrehajtás folyamán – háromszori sikertelen árverést követően – a Vht. 160. §-a alapján továbbra is lehetőség van lakóingatlan esetében arra, hogy a becsérték felére szállítsák le a kikiáltási árat, sikertelen árverés esetén pedig ezen az értéken lehet átvenni az ingatlan. E szabályozás értelme abban a korábban már említett elvben keresendő, mely szerint egyensúlyt kell tartani a hitelező (végrehajtást kérő) és az adós érdekei, illetve jogai között. A jogalkotó

<sup>28</sup> Az ingatlan árverési értékesítésekor a kikiáltási ár a becsérték lesz, azaz innen indul az árverés, a licit, majd az árat innen kezdve lehet fokozatosan lejjebb szállítani.

felelőssége, hogy ezt milyen módon teszi, milyen arányokat tart. *A pontosabb, egyértelmű és átlátható szabályozás azonban elengedhetetlen.* Ugyanakkor az országgyűlési biztos OBH 1600/2008 számú jelentésében javasolta a Vht. módosítását abból a célból, hogy lakóingatlan esetében egyáltalán ne lehessen a becsérték feléne megfelelő mértékre leszállítani a kikiáltási árat, ilyen értéken ne legyen lehetőség a lakóingatlan megszerzésére.

A Vht. 7. §-a szerinti fokozatosság és arányosság nagyfontosságú alapelvének a Vht. szabályaiba „kódolt” csorbulását állapította meg az ombudsman egy hivatalból indult vizsgálat során (OBH 4027/2006). A Vht. szabályai azt eredményezték ugyanis, hogy a zálogjoggal biztosított követeléstől (jogosultságtól) eltérő jogalpból származó akár egészen csekély összegű tarozás végrehajtása is az adós tulajdonában álló ingatlan árverési értékesítéséhez vezethetett.

Amennyiben az adós tulajdonában álló ingatlanra az ingatlan-nyilvántartásban jelzálogot jegyeztek be (pl. bankkal kötött kölcsönszerződés miatt), s valamilyen kisebb összeg (pl. 1-2 havi közüzemi számla) miatt ellene végrehajtás indult, a Vht. alapján a zálogjogosult is bekapcsolódhat az eljárásba. A zálogjogosult végrehajtó általi értesítésére és bekapcsolódására már a végrehajtási jog bejegyzésekor (lefoglalás) sor került, tehát lényegében a végrehajtási eljárás elején.<sup>29</sup> A végrehajtási jog bejegyzésekor értesítette ugyanis a végrehajtó a zálogjogosultat a bekapcsolódási lehetőségéről. Ezt követően a zálogjogosult nyolc munkanapon belül előterjesztett kérelmére a végrehajtást foganatósító bíróság a soron kívül meghozott végzésével megállapította a zálogjogosult kielégítési jogának megnyíltát, és engedélyezte, hogy a végrehajtási eljárásba bekapcsolódjék, ha a zálogjoggal biztosított követelés jogalapja ésösszezszerűsége nem vitatott [Vht. 114/A. § (1) bek.]. Amennyiben a bíróság engedélyezte a zálogjogosult bekapcsolódását, akkor a Vht. 114/A. §-ának (10) bekezdése alapján a bekapcsolódó zálogjogosultra a végrehajtást kérőre irányadó szabályokat kell alkalmazni. A zálogjogosult ilyen esetben végrehajtást kérőként szerepel a továbbiakban a végrehajtási eljárásban, így a zálogjoggal biztosított követelés is esedékessé válik, az „új” végrehajtást kérő (zálogjogosult) jogszerűen követelheti a felé fennálló, eredetileg zálogjoggal biztosított követelést, a zálogjog bevonását, a zálogtárgy (ingatlan) értékesítését.

A zálogjogosult bekapcsolódása az ingatlan lefoglalásakor (a végrehajtási jog bejegyzésekor) felesleges, hiszen az ingatlan, mint a zálogjog tárgya nincs még „veszélyben”, a bekapcsolódás viszont költséget generál, akkor is, ha az alapvégrehajtás végül megszűnik. A zálogjog kielégítési alapja, az ingatlan csak akkor van veszélyben, ha már árverési értékesítésre kerül sor, így elég, ha ekkor kapcsolódik be a zálogjogosult, ez érdemi késedelmet, érdeksérelmet senkinek

<sup>29</sup> A Vht. szerint ugyanis az eljárás megindulásakor, ha a végrehajtó az adós tulajdonában álló ingatlan létezését deríti fel, minden esetben végrehajtási jogot jegyeztet be arra, s ezzel az ingatlant lefoglalja (Vht. 138. §), de az ingatlan értékesítésére csak akkor kerülhet sor, ha a követelés az adós egyéb vagyontárgyaiból nincs teljesen fedezve vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva elégíthető ki (Vht. 7. §).

nem okoz, ugyanakkor elkerülhető a végrehajtási eljárások felesleges szaporítása, a költségek növelése is.

A jelentés szerint az ingatlan becsértékének megállapításakor, a becsértékkel együtt kaphatná meg az értesítést a bekapcsolódás lehetőségéről a zálogjogosult, aki nyolc munkanap alatt dönthetne arról, hogy bekapcsolódás iránti kérelmet terjeszt-e elő, a kérelemről a bíróság soron kívül dönthetne, azaz a szabályozás ez utóbbiak tekintetében változatlan maradhatna. Az ombudsman ebben az ügyben kikérte a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara véleményét is, amely a felvetéssel és az ajánlással egyetértett.

Több levélváltást követően végül az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium javaslatára az Országgyűlés elfogadta a Vht. és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2008. évi XXXIX. törvényt. Ennek keretében az ombudsmani ajánlás, mely a zálogjogosult bekapcsolódására vonatkozó szabályok módosítására irányult, szintén beépítésre kerül a törvénybe. Így nem az alapeljárás kezdetén, hanem csak akkor kerülhet sor a zálogjogosult bekapcsolódására, ha az alapügyben folyó végrehajtás már eljut addig, hogy a becsérték közlésével megkezdődik az ingatlan árverési értékesítése. Ez remélhetőleg elősegíti annak megakadályozását, hogy más, kisebb összegű tartozás miatt a lakáshitel behajtására is szükségszerűen sor kerüljön.

*Az azonnali beszédési megbízás szabályozására visszavezethető alkotmányos visszásság*  
Több panaszos fordult a biztoshoz, akik sérelmezték az adóhatóság, az illetékhivatal, illetve az önkormányzati adóhatóság által alkalmazott azon gyakorlatot, hogy lakossági folyószámlájukról – ideértve a közös tulajdonú, illetve a közös rendelkezésű számlákat is – azonnali beszédési megbízással hajtják végre az állammal szemben fennálló fizetési kötelezettségüket, de arról előzetesen semmilyen értesítést nem kapnak (OBH 4325/2004). Esetenként olyan pénzösszegeket is (pl. gyermektartásdíjat) végrehajtás alá vonnak, amelyek a törvény erejénél fogva mentesek a végrehajtás alól. Az országgyűlési biztos több alkotmányos alapjog sérelmének közvetlen veszélyét állapította meg, amely az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) és a Vht. főlegesen, nem egyértelmű rendelkezésére, valamint hiányosságára vezethető vissza, és a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében a következőket javasolta a jogalkotónak:

- állapítsa meg a Vht.-ban azokat a garanciális szabályokat, melyek biztosítják, hogy a végrehajtási eljárás során az adósok közötti hátrányos megkülönböztetés nélkül valóban mentesek legyenek a végrehajtás alól azok az összegek, amelyeket ilyenként határoz meg a törvény,<sup>30</sup>

<sup>30</sup> A Vht. 74. §-a szerint a végrehajtás alól mentesülő összegek: nemzeti gondozási díj és a hadigondozottak pénzbeli ellátása, az életüktől és szabadságuktól politikai okból jótalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló törvény szerint járó életjáradék, az átmeneti segély, ideértve a meghatározott célra kapott segélyt is, a rendszeres szociális segély, az időskorúak járadéka, a munkanélküliek jövedelem pótló támogatása, az ápolási díj, az

- az Art. és Vht. módosításával, illetve kiegészítésével a pénzügyintézetnél kezelt összegre vezetett végrehajtás során is biztosítsa a jogorvoslat érdemi lehetőségét,
- a Vht. módosításával, illetve kiegészítésével biztosítsa a nem adós számlatulajdonos tulajdonhoz való jogát,
- a Vht. kiegészítésével pontosítsa az adósok bankszámlája ellen adóhatóságok által benyújtott azonnali beszedési megbízásokkal kapcsolatos szabályokat, így segítve elő a gyakorlat egységesítését.

Továbbá az országgyűlési biztos a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) elnökének azt az ajánlást tette, hogy a pénz- és elszámolásforgalom, valamint a pénzfeldolgozás szabályairól szóló 9/2001. (MK 147.) MNB rendelkezés azonnali beszedési megbízás teljesítésére vonatkozó előírásait egészítse ki a Vht. értelmében végrehajtás alól mentes összeg számítási módjának meghatározásával.

Az MNB nem zárkózott el a felvetett változtatásoktól, és kibocsátotta a 21/2006. (XI. 24.) MNB rendeletet az előző bekezdésben említett rendelkezés helyett. Ezzel ugyan az ajánlás teljesült, de a jogalkalmazás gyakorlata azt mutatja, hogy ez az MNB rendelet sem oldotta meg teljes mértékben az említett problémákat. Összességében: a biztos által szükségesnek tartott jogszabály-módosításokra – kivéve az MNB jogi aktusának módosítását, amelynek azonban felülvizsgálata szükséges – még nem került sor, így indokolt utóvizsgálatot végezni ezeknek a kérdéseknek a vonatkozásában is.

### **9.2.3. A bírósági végrehajtás rendszere az ombudsmani gyakorlat tükrében**

Az ismertetett esetek alapján és a téma szempontjából a következő dimenzióit különböztethetjük meg a vizsgált területnek:

- a) a bírósági végrehajtás szervezeti rendszere,
- b) az azonnali beszedési megbízás jogi szabályozására visszavezethető vizsszasságok, melyek az ingatlan elvesztését is megkönnyítik,
- c) kifejezetten az ingatlan-végrehajtáshoz kapcsolódó szabályozási problémák.

---

anyasági segély, a rokkantsági járadék és a vakok személyi járadéka, a megváltozott munkaképességű személyt megillető juttatás (keresetkiegészítés, átmeneti keresetkiegészítés, jövedelemkiegészítés, átmeneti jövedelemkiegészítés, átmeneti járadék, bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka), a törvényen alapuló tartásdíj, ideértve a bíróság által előlegezett gyermektartásdíjat is, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényen alapuló gyermekvédelmi pénzbeli ellátások, a nevelőszülő részére az államilag gondozott gyermek tartásáért fizetett gondozási díj, az ösztöndíj, a kiküldetéssel, külszolgálatl és munkába járással összefüggő költségterítés, a meghatározott kiadás fedezésére szolgáló összeg, a sorkatonai, illetőleg polgári szolgálatot teljesítő személy illetménye, a tartalékos katonai szolgálatot teljesítő tiszt és honvéd illetménye, a tartalékos katonai szolgálatot teljesítő személy természetbeni ellátásának pénzgegyenértéke, a fogyatékosági támogatás.

*Ad a)* A bírósági végrehajtás jelenlegi rendszere 1994-ben jött létre. A koncepció lényege az volt, hogy az önálló bírósági végrehajtók, akik a követelések túlnyomó részét hajtják be, quasi önálló „vállalkozásként” működjenek, az ügyvédekhez, ügyvédi irodákhoz hasonló formában. A jogalkotó célja egyértelműen a hatékonyság növelése volt, hiszen úgy vélte, hogy a végrehajtási jutalék, a nagy önállóság elősegíti az eredményesen befejeződő végrehajtások számának növekedését.<sup>31</sup> Az elképzelés nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, a szabályozást több alkalommal módosítani kellett.<sup>32</sup> A korábban idézett ombudsmani vizsgálatok is számos hibára mutattak rá. *A jogalkotónak újra át kell tekintenie a bírósági végrehajtás rendszerét, és megfontolnia, hogy – a szorosabb jellegű fegyelmi és szakmai felügyeletet biztosító igazságügyi szolgálati viszony miatt – nem lenne-e célszerűbb, ha az önálló bírósági végrehajtók újra a bíróság igazságügyi alkalmazottjaiként látnák el feladataikat.*

Ugyancsak érdemes fontolóra venni a *magáncsőd* intézményének magyarországi bevezetését, mely jogintézmény már több országban létezik, és megfelelő kialakítása esetén hozzájárulhat az eladósodott családok helyzetének rendezéséhez vagy legalább könnyítéséhez.

*Ad b)* Az inkasszó jelenleg is hatályos jogi szabályozása visszásságokat okoz, és jól látható, hogy megkönnyíti a bankszámlán rendelkezésre álló összeg gyors elvesztését, beleértve sok esetben a Vht. alapján egyébként a végrehajtás alól mentesülő összegeket is. *Mindez a Vht. 7. §-ában megfogalmazott fokozatosság és arányosság elvének figyelembevételével is rövid időn belül ingatlanárveréshez vezethet, azaz megkönnyíti a lakóingatlan elvesztését. Az országgyűlési biztos jelentésében javasolt jogszabály-módosítások tehát mindenképpen fontosak a hajléktalanná válás megelőzése szempontjából is.*

*Ad c)* A lakóingatlan árverés alá vonását könnyíti meg a zálogjogosult bekapcsolódására vonatkozó szabályozás, amelynek módosítása szintén indokolt. A bonyolult jogi helyzet újabb ismertetése helyett itt arra utalok, hogy a lakóingatlan hitelre történő vásárlása a magyar társadalomban jelentősen elterjedt, a gazdasági körülmények kényszere miatt a lakáshoz jutás a társadalom nagy része számára csak így lehetséges. *Emiatt számos lakóingatlant terhel jelzálogjog, ezeknek a lakóingatlanoknak a tulajdonosai potenciálisan mind érintettjei és elszenvetői lehetnek egy esetleges csekély összeg miatt indult végrehajtási eljárásnak, mely átalakul a teljes lakáshitel behajtására folyó eljárássá. Ez a lakóingatlan elvesztésének és a hajléktalanná válásnak a közeli lehetőségét idézi fel. Remélhetőleg a Vht. ombudsmani ajánlásnak megfelelő módosítása a 2008. évi XXXIX. törvénnyel kiküszöböli az ismertetett visszásságokat.*

<sup>31</sup> Lásd a Vht. indokolását.

<sup>32</sup> KORMOS ERZSÉBET: A bírósági végrehajtás rövid története 1945-től napjainkig a bírósági végrehajtók szemszögéből. *Publ. Univ. Miskolc. Sect. jur. et pol. Tomus, 19. 2001. 171–188. o.*

Legközvetlenebbül az ingatlanárverés érinti témánkat, hiszen nagyon sok esetben ez tulajdonképpen a hajléktalanná válást megelőző „utolsó pillanat”. A becsértékkal kapcsolatos problémákat már igen korán észlelte az ombudsman, erre nézve sor került jogszabály-módosításra, de jelenleg is lehetőség van arra, hogy lakóingatlan feltűnően alacsony áron kerüljön árverési értékesítésre. *Egyrészt a becsérték adó- és értékbizonyítvány alapján történő elsődleges megállapítása nem célszerű, mivel ez számos esetben nem felel meg a valós forgalmi értéknek.* Másrészt továbbra is leszállítható az árverési kikiáltási ár a becsérték felére lakóingatlan esetében is. Az országgyűlési biztos éppen ezért javasolta a Vht. olyan módosítását, amely biztosítja, hogy ne legyen lehetőség ilyen értéken (áron) a lakóingatlan megszerzésére bírósági végrehajtási eljárás keretében.

Az elárverezett ingatlanból az adósnak ki kell költöznie, csak szűk körben van lehetőség ennek a kötelezettségnek a bíróság által való elhalasztására. Emberiességi okokból a Vht. módosítást követően 2003. december 26-tól a december 1. napja és március 1. napja közötti időintervallumban nem foganatosítható lakóingatlan kiürítése. Mindezek az önmagukban helyes szabályok azonban csak késleltetni tudják a hajléktalanná válást, ezért arra kell törekedni, hogy ezt a súlyos élethelyzetet – a lakóingatlan, a lakhely elvesztését – csak a legvégső esetben kelljen elszenvednie az adósnak.

#### 9.2.4. Összegzés

A bírósági végrehajtás legitim célja nem vonható kétségbe, de mindenképpen törekednie kell arra a jogalkotónak, hogy megfelelő módon kialakított jogi szabályozást hozzon létre. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat].

Mindehhez kapcsolódik az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége, mely alapján az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. Az államnak ez a kötelezettsége nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell az alapvető jogok megsértésétől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ez a szükséges jogszabályi és szervezeti feltételek kialakítását is jelenti [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, 32/2003. (VI. 4.) AB határozat].

Így tehát a jogalkotó feladata a megfelelő jogi szabályozás kialakítása, amely az alkotmányosság követelményének is megfelel. A bírósági végrehajtással összefüggésben lefolytatott ombudsmani vizsgálatok több esetben kimutatták, hogy a hatályos jogi szabályozás alapvető jogokkal összefüggő visszásságot,

illetve annak veszélyét okozza. Ezek a szabályozási anomáliák közvetve vagy közvetlenül a hajléktalanná válást könnyítik meg.<sup>33</sup>

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az emberi méltóság sérelmének megelőzését kiemelten fontosnak tartva, áttekintette a hajléktalanná válás előidézésében közreható okokat, így a bírósági végrehajtás szabályozásának rendszerét is. Ennek eredményeképpen összességében megállapítható, hogy a sorozatosan feltárt visszasságok elősegítik a hajléktalanná válást, amely sok esetben a bírósági végrehajtási rendszer funkcióinak latens eredményeként következik be. Ennek megelőzése érdekében szükséges az ombudsman jogszabály-módosítási, jogalkotási ajánlásainak teljesítése a címzettek által, ahogy a bírósági végrehajtási rendszer felülvizsgálatát is fontolóra kell vennie a jogalkotónak, figyelembe véve az országgyűlési biztos által megfogalmazott szakmai véleményt.<sup>34</sup>

### **9.3. A BKV által az éjszakai járatokon alkalmazott biztonsági őrökkel, azok tevékenységével összefüggő esettanulmány (OBH 5009/2007)**

Egy panasztevő a BKV által az éjszakai járatokon alkalmazott biztonsági őrökkel, azok tevékenységével összefüggésben vetett fel kérdéseket. A híradások szerint az intézkedés célja az, hogy részeg, piszkos ruházatú, mosdatlan, illetve jegy vagy bérlet nélküli utasok ne szállhassanak fel a járatokra.<sup>35</sup> A panasztevő lényegi kérdésfeltevése a következő: nem a hajléktalanok ellen irányul-e az intézkedés, illetve jogszerű-e, ha ilyen intézkedéseket várnak a biztonsági őrektől? Ugyancsak felmerül az alkalmazható módszerek kérdése.

A BKV véleménye szerint a jogos bevételek beszedése és a vagyonvédelem erősítése érdekében kötött szerződést egy vagyonvédelmi céggel (a továbbiakban: Biztonsági Szolgálat), amely személy- és vagyonvédelmi, valamint jegyellenőrzési feladatokat lát el. A Biztonsági Szolgálat munkatársai a BKV által biztosított, a jegyellenőrzési munkakör ellátásához szükséges oktatásban részesülnek. Jegyellenőrzést csak jegyellenőri vizsgával rendelkező biztonsági őr végezhet, míg pótdíjazást nem végezhet.

A BKV hangsúlyozza, hogy az éjszakai járatokon a Biztonsági Szolgálat munkatársai által végzett jegyellenőrzés nem a hajléktalanok ellen irányuló intézkedés, bár a BKV mindent megtesz, hogy a járművek épségét a rongálóktól megóvja, a szolgáltatásért járó menetdíjat beszedje, és az utasok zavartalan utazását biztosítsa. A levél szerint *az a hajléktalan, aki érvényes jeggyel vagy bérlettel rendelke-*

<sup>33</sup> A folyamatos újraszabályozási kísérletek során általában a végrehajtás hatékonyságának jogpolitikai célja kerül konfliktusba az adós méltányolható érdekeivel, valamint az adósvédelem társadalompolitikai célkitűzéseivel.

<sup>34</sup> Ez a felülvizsgálat az említett 2008. évi XXXIX. törvénnyel, amely a Vht. jelentősebb módosítására irányul, csak részben történt meg.

<sup>35</sup> Lásd pl. „Februártól éjszaka is bekeményít a BKV.” <http://origo.hu/itthon/20071229-biztonsagi-oroket-vet-be-a-koszos-utasok-es-a-bliccelok.html> (2008. 01. 18.)



zik, és ruházata, illetve viselkedése az elfogadott társadalmi normáknak megfelel, továbbra is igénybe veheti a BKV szolgáltatását.

A BKV válaszában felhívja a figyelmet arra is, hogy a tömegközlekedési járműveken és az állomásokon kihelyezett utazási feltételek is tartalmazzák, hogy az az utas, aki ellenőrzéskor nem tud felmutatni érvényes jegyet, bérletet vagy utazási igazolványt, és a jegyváltást, valamint a pótdíj megfizetését megtagadja, továbbá aki a közlekedést és az utasokat zavarja, az utazásból kizárható. A jegyellenőrzést végző személyek pedig toleránsan viselkednek a hajléktalanokkal szemben, azonban ebből adódóan számos bejelentés érkezik a BKV-hoz az érvényes jeggyel és bérlettel utazók részéről, hogy az „ápolatlan külsejű, kellemetlen szagú személyekkel szemben nem intézkednek”. Végezetül azt hangsúlyozza a BKV, hogy munkatársaitól elvárják, hogy biztosítsanak kulturált utazási körülményeket.

A szabad mozgáshoz való jog [lásd 3/1998. (II. 11.) AB határozat] korlátozásának jogalapját teremti meg a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény, melynek 4. §-a szerint:

- Közúti közforgalmú személyszállítást végző járművön bárki utazhat, ha a meghirdetett utazási feltételeket megtartja.
- A közúti közforgalmú személyszállítást végző jármű üzemben tartója köteles az utazási feltételekről, menetrend alapján közlekedő jármű üzemben tartója ezenkívül a jármű közlekedésének időpontjáról, gyakoriságáról és az utazás egyéb körülményeiről az utasokat tájékoztatni.

Mindezek alapján, tekintettel a törvényi szabályozási alapra, a BKV a tömegközlekedési szolgáltatás igénybevételének, az utazásban való részvételnek a feltételeit megállapíthatja, beleértve az üzemeltetésében tartott épületekre, állomásokra vonatkozó szabályokat is. Ennek során figyelemmel lehet utasbiztonsági, vagyoni védelmi, és egyéb nyomós közérdeken, közrendi érdeken alapuló tényezőkre, de aránytalan korlátozást nem alkalmazhat, illetve az emberi élethez és méltósághoz való jogot nem sértheti. A szerződési (utazási) feltételek megalkotása és alkalmazása során tekintettel kell lenni arra, hogy az emberi méltósághoz fűződő jog ne sérüljön, ne csorbuljon. Különös figyelemmel kell lenni az egyenlő méltóságú személyként kezelés elvének érvényesülésére. Ugyanakkor a hajléktalan személyekkel szemben indokolt a tolerancia alkalmazása, ami azonban a hajléktalan személyek részéről egyfajta alapvető és a lehetőségekkel összhangban lévő együttműködést is megkíván.

*A Biztonsági Szolgálatnak lehetősége van a BKV éjszakai járatain intézkedni, mindenképpen be kell tartania azonban az alapvető alkotmányos jogok érvényesüléséhez szükséges szabályokat, így a személy- és vagyoni védelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény szabályait is, melyek az alapvető rendelkezéseket tartalmazzák tevékenységükről, eljárásukról. A BKV vezetőségének pedig folyamatosan ellenőriznie kell a jogszabályok, az alapvető alkotmányossági követelmények érvényesülését, és amennyiben szükséges, meg kell tenniük a megfelelő intézkedéseket a jogszabályok érvényre juttatása érdekében.*

Ugyanakkor az utazóközönség, köztük a hajléktalanok, együttműködése és alkalmazkodása az utazási szabályokhoz szintén fontos.

#### **9.4. Esettanulmány a Kőbánya-Kispest Metróállomáson intézkedő biztonsági őrökkel kapcsolatban (OBH 5009/2007)**

Két panasz érkezett az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, melyekben a Budapesti Közlekedési Vállalat Zrt. (a továbbiakban: BKV) hajléktalanokat is érintő intézkedéseivel, eljárásaival kapcsolatosan fogalmaztak meg kérdéseket, illetve utaltak lehetséges sérelmekre.

A hajléktalan személyek magyarországi helyzetével, jogaik érvényesülésével foglalkozó hajléktalanügyi projekthez kapcsolódóan, az emberi méltóság sérelmének megelőzését kiemelten fontosnak tartva, átfogóan vizsgálta meg az ombudsman a beadványok alapján a hajléktalanság kérdéskörével összefüggő vonatkozó kérdéseket. Az eljárás keretében a vizsgálathoz kapcsolódóan tájékoztatás kérésére került sor a BKV vezetőitől.

Ebben az esettanulmányban a Kőbánya-Kispest Metróállomáson intézkedő biztonsági őrökkel kapcsolatos, míg a következőben az éjszakai BKV-járatokon alkalmazott biztonsági őrökkel összefüggő kérdésekről lesz szó, mivel a két esetkör szorosan összefügg.

A panasztevő a Kőbánya-Kispest Metróállomáson, az ott lévő összekötő hídon a hajléktalanokkal szemben fellépő biztonsági őrök eljárását kifogásolta, azt állítva, hogy akadályozzák a hideg vagy az időjárás viszontagságai elől a fedett folyosóra behúzódó hajléktalanok ott-tartózkodását.

A BKV válaszlevelében kifejtette, hogy a Kőbánya-Kispest metróállomást és az autóbusz-, illetve MÁV vonatállomásokat összekötő felüljáró híd üzemeltetését a BKV biztosítja, a terület biztonsági védelmét – a metróállomás peronján is vagyonsvédelmi feladatokat ellátó – Metró Biztonsági Szolgálat látja el. A kibővült területen található hajléktalan állampolgárok ott-tartózkodásának humánus kezelése érdekében korábban a BKV megbeszélést kezdeményezett a BRFK Bűnmegelőzési Osztályának vezetőjével, valamint az akkori hajléktalanügyi kormánybiztossal. Megállapodás született a követendő kulturált és segítőkész eljárásokban, intézkedésekben, a végrehajtás során történő együttműködésben, a folyamatos kapcsolattartásban is. A BKV tájékoztatása szerint különös figyelemmel követik hideg időjárás esetén a Főpolgármester vonatkozó utasításait. A járőrtevékenységet végző vagyonsőrök folyamatosan figyelemmel kísérik a hídon tartózkodó hajléktalanok egészségi állapotát, szükség esetén intézkednek az azonnali egészségügyi ellátás szervezése érdekében, ugyanakkor a megfelelő, jó időjárási feltételek során intézkednek az ott-tartózkodás feltételeit – többek között az alkoholfogyasztás megtiltása, kulturált, tiszta öltözképzés stb. – illetően. A folyosó – amely egy a közforgalom számára megnyitott magánterület – funkcióját tekintve begyűjti, illetve szétosztja a közlekedő utasokat a metró-, az autóbusz-végállomás, illetve a MÁV vonatszerelvények között.

Ennélfogva, mint közlekedőfolyosó, különböző utasáteresztő paramétereknek kell megfelelnie (tűzvédelmi előírás), tehát nem torlaszolható el ülőalkalmatosságokkal a gyalogosközlekedésre kijelölt útvonal. A Metró Biztonsági Szolgálat tevékenységének hatálya nem terjed túl a MÁV oldalán annak peronjainál, az autóbusz-végállomásoknál pedig az építmény bejáratának vonalánál. Az épületen kívüli, a parkban történő járőrözéshez, intézkedéshez a Metró Biztonsági Szolgálat nem rendelkezik jogosítvánnyal. A BKV vezetése szerint a Metró Biztonsági Szolgálat tevékenységét folyamatosan ellenőrzik, szolgálati hely igazolatlan elhagyása fegyelmi felelőssége vonással jár. Az ellenőrzések során a Metró Biztonsági Szolgálat valamennyi esetben a szabályoknak megfelelő módon végezte a feladatát. Ezt igazolják a BKV szerint az utasoktól érkező, túlnyomó többségében megelégedést tükröző észrevételek is.

A BKV válaszelevelét a következő mondatokkal zárta: *„Társaságunk elsődleges érdeke az utasok biztonsága, ez azonban nem járhat együtt az emberi jogok csorbulásával, a kulturált és szakszerű intézkedés követelménye ezért minden általunk megbízott vagy önökre nézve kötelező, megszegőivel szemben azonnal eljárunk.”*

A biztos már korábbi jelentéseiben is megállapította, hogy a hajléktalan személyek méltósága is érinthetetlen, továbbá kifejtette, hogy az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszasság veszélyét hordozónak tart minden olyan adminisztratív megoldást, vagy arra irányuló javaslatot, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlétének „városképi kérdésre” adott válaszként próbálja megfogalmazni. Továbbá alkotmányosan sem indokolható semmiféle, a hajlék nélkül élő emberek életszükségleteit tovább nehezítő intézkedés (lásd pl. OBH 2641/2006 sz. jelentés).

*Általános jelleggel kimondható, hogy mivel a hajléktalan emberek a legkiszolgáltatottabb társadalmi csoportok közé tartoznak, jogaik érvényesítése nem nélkülözheti az alapjogi szempontú megerősítést.*

Konkrét sérelmek felderítésének lehetetlensége miatt a közvetlen intézkedés nem állt a biztos módjában. Továbbá, mivel a Kőbánya-Kispest Metróállomás a BKV kezelésében van és az ügyben érintett folyosó a közforgalom számára megnyitott magánterület volt, így a BKV Metró Biztonsági Szolgálat munkatársai intézkedhettek az adott területen, azonban nem sérthetnek alapvető alkotmányos jogot, be kell tartaniuk a vonatkozó jogszabályokat, a BKV általános szerződési feltételeit (utazási feltételek), és a körülményektől függően toleranciát és méltányosságot kell gyakorolniuk. A működésük jogszerűsége felett a megbízó BKV-nak folyamatosan őrködni kell. *Kiemelkedően fontos az emberi méltóság sérelmének elkerülése, az egyenlő méltóságú személyként való kezelés követelményének következetes érvényesítése, mely az emberi élethez és méltósághoz fűződő jog immanens tartalma [23/1990. (X. 31.) AB határozat].*

A hajléktalan személyekkel szemben indokolt a BKV említett levelében is hivatkozott *tolerancia* alkalmazása, ami azonban a hajléktalan személyek részéről egyfajta alapvető és a lehetőségekkel összhangban lévő *együttműködést* is megkíván.

Bár az ombudsmani lehetőségek a vonatkozó konkrét esetek kivizsgálására nézve korlátozottak voltak, mindenképpen megkívánt általános alapelv, hogy *csak és kizárólag azért, mert valaki hajléktalan, ne legyen kitéve ellene irányuló intézkedésnek, esetlegesen zaklatásnak.*

### 9.5. Kilakoltatás Kispesten (OBH 4976/2008)

Egy szociális munkás beadvánnyal fordult az Országgyűlési Biztos Hivatalához, melyben egy kilakoltatási eljárás lefolytatását sérelmezte.

Adott ügyben mindenekelőtt annak felderítése volt kiemelten fontos, hogy alkalmazható-e a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Lakástv.) 90/A. §-án alapuló sommás kilakoltatási eljárás. Ennek a kérdésnek a tisztázásán fordult meg az, hogy közigazgatási hatósági eljárás keretében, a bírósági kontradiktórius eljárás, per garanciális formái és intézményei mellőzésével, sor kerülhet-e a kilakoltatást elrendelő határozat meghozatalára. Ez az eljárási forma jóval egyszerűbb és gyorsabb, mint egy polgári peres eljárás. További közigazgatási jogorvoslati lehetőség nincs biztosítva, polgári per indítására kerülhet sor, azonban a lakás kiürítését elrendelő határozatot 8 napon belül végre kell hajtani akkor is, ha az érdekelt fél keresetet indított, nem kötelező tehát a végrehajtás felfüggesztése, a bíróság csak elrendelheti a határozat végrehajtásának felfüggesztését, ha a rendelkezésre álló adatok alapján a határozat megváltoztatása várható. Figyelemmel arra, hogy a kötelezett személyek kiszolgáltatott helyzetben lévő hajléktalanok voltak, akiknek érdekérvényesítő képessége csekély, így perindítási lehetőségük (képességük) is korlátozott, különös gondossággal kellett volna vizsgálni azt a körülményt, hogy a gyorsított, közigazgatási úton történő kilakoltatás feltételei fennállnak-e.

Azonban az eljáró XVIII. kerületi Önkormányzat határozatának indokolása nem felelt meg a törvényességi követelményeknek, mivel nem tárta fel teljes körűen a tényállást.

A határozat indokolása csak a XIX. kerületi Önkormányzat (a kilakoltatással érintett ingatlan tulajdonosa) megbízásából eljáró biztonsági szolgálat helyszíni ellenőrzését említette, amikor az önkényes beköltözés ténye megállapításra került, valamint a kiköltözésre felszólító levél kiadását.

Ezek után rögzítette a határozat indokolása, hogy *„A Bp. XIX. ker. Kispest Önkormányzat megállapította, hogy fenti személy és társai a korábban üresen álló ingatlant önkényesen elfoglalták. A lakás használatára jogcímmel nem rendelkeznek, azt a tulajdonos beleegyezése nélkül használják.”* Továbbá tartalmazta a határozat, hogy *„Az önkényes beköltözők az ingatlant a 2008. augusztus 31-én kézbesített felszólítás ellenére sem hagyták el.”*

Az indokolás a Lakástv. 90/A. §-ának ismertetését és a jogorvoslatról szóló tájékoztatást is magában foglalta. Majd kategorikus megállapítás következett: *„A tulajdonos a törvényben előírt határidőn belül kérte az önkényesen elfoglalt lakás kiüríté-*

*sét. A rendelkezésre álló iratokból megállapítottam, hogy a lakásban tartózkodó személy és társai a tulajdonos hozzájárulása nélkül, felhatalmazás hiányában önkényesen költöztek az ingatlanba. A tulajdonos igénye megalapozott velük szemben az ingatlan elhagyására kötelezés iránt.” Végül a határozat ismét utalt a Lakástv. 90/A. §-ára mint jogalapra.*

Valójában a hatóság nem tárta föl, hogy a Lakástv. idézett 90/A. §-a alkalmazásának feltételei fennállnak-e, hiszen nem tett kísérletet arra, hogy a beköltözés pontos időpontját megállapítsa, erre nézve bizonyítás lefolytatására tulajdonképpen nem került sor. A határozati indokolás ellentétben állt a tulajdonos XIX. kerületi Önkormányzat által előadottakkal is. A határozat indokolásából nem derült ki kétséget kizáró módon, hogy a sommás lakáskiürítés alkalmazásának feltételei valóban teljesültek-e? Önmagában a hatóság kijelentései, azt alátámasztó bizonyítékok nélkül, illetve az azokra való egyértelmű és pontos utalások nélkül, nem fogadhatók el, nem teljesítik a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) által megfogalmazott követelményeket.

Ugyanis a Ket. 50. § (1) bekezdése alapján a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le. A döntéshozatalhoz szükséges tényállást tehát a hatóság mindenképpen köteles tisztázni. Ez a kötelezettség a hatóságot terheli függetlenül attól, hogy az eljárás hivatalból vagy kérelemre indult meg. A törvény kategorikus fogalmazásban szögezi le mindezt.

A határozat indokolása tekinthető a hatósági határozat hivatalos magyarázatának. Az indokolás tartalmazza mindenekelőtt az ügy ismertetését és értelmezését, vagyis milyen tényeket állapított meg a hatóság, közérthető megközelítésben: mi történt az ügyben. A tények összegyűjtése pedig a bizonyítási eljárás keretében történik. A hatóság a határozat indokolásában ismerteti, hogy milyen tényállást állapított meg, ahhoz kapcsolódóan milyen bizonyítékokat használt fel.

Bár az az OBH 5094/2008 számú ombudsmani jelentésben megállapításra került, hogy megvalósult egy program a XIX. kerületi Önkormányzat (az ügyben érintett ingatlan tulajdonosa) és a Vöröskereszt együttműködésében, mely a „kirekesztett” személyek, többek között a hajléktalanok számára nyújt segítséget, és ennek keretében együttműködési megállapodás megkötésére is sor került, nem volt mellőzhető a konkrét kilakoltatási eljárás vizsgálata. A hajléktalan személyek szélsőségesen kirekesztett társadalmi pozíciója, valamint alacsony érdekérvényesítő képessége miatt különösen indokolt az állam és a társadalom részéről a magasabb toleranciaszint, a kellő figyelem, a társadalmi felelősségvállalás. Mindez azonban a fedél nélkül maradt emberek részéről is megkívánja – lehetőségeikhez képest – a szükséges együttműködést.

A konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat megállapította, hogy az előzőekben ismertetettek szerint az eljáró hatóság (XVIII. kerületi Önkormányzat) nem tár-

ta fel teljes körűen a tényállást, határozata indokolása nem felelt meg a törvény (Ket.) által előírtaknak, ezért sérült a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljárásról való jog. Mivel időközben az érintett épület lebontásra került, így a feltárt visszasság jövőbeni elkerülése érdekében kérte fel az országgyűlési biztos a XVIII. kerületi Önkormányzat jegyzőjét, hogy a jövőben fokozottan ügyeljen a Ket. rendelkezéseinek, az előírt formai és tartalmi követelményeknek megfelelő határozathozatalra, folyamatosan ellenőrizze a közigazgatási hatósági ügyek intézését, és maradéktalanul biztosítsa azok törvényességét. Kiemelt figyelmet fordítson – különösen hasonló ügyekben – a jövőben arra, hogy a tényállás felderítése teljes körben megtörténjen. Továbbá azt is kérte a biztos, hogy az ügyben eljáró ügyintézőt kifejezetten figyelmeztesse az előzőekben ismertetett követelmények betartására, és vizsgálja meg felelősségét.

#### **9.6. A Kisperdő hajléktalanjainak védelme (OBH 5094/2008)**

Egy szociális munkás fordult az ombudsmanhoz, azt sérelmezve, hogy a 2008. október 9–10-re tervezett NATO informális védelmi miniszteri találkozó zavartalanosságának, valamint a nemzetközileg védett személyek biztosítására hivatkozva a – XIX. kerületben lévő – Kúttói erdő (Kisperdő) hajléktalan lakóinak eltávolítását tervezik. Mindenképpen megkívánt alapelv a védelmi intézkedések esetén is, hogy csak és kizárólag azért, mert valaki hajléktalan, ne legyen kitéve kizárólag ellene irányuló intézkedésnek, esetleges zaklatásnak.

A hajléktalan személyek magyarországi helyzetével, jogaik érvényesülésével foglalkozó projekthez kapcsolódóan a z ügyben vizsgálatot indítottunk, mivel több alapvető joggal, úgymint a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz való joggal, az élethez és emberi méltósághoz való joggal, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatban alkotmányos visszasság gyanúja merült fel.

A XIX. kerületi Kúttói erdő elhelyezkedéséből adódóan, mivel a Ferihegyi gyorsforgalmi út mentén fekszik, elengedhetetlenül a nemzetközi delegációk védett közlekedési útvonalának fókuszába kerül. A biztonsági intézkedés tehát indokoltságában nem megkérdőjelezhető, azonban amennyiben az intézkedés kifejezett „célpontjaivá” – a közlekedési útvonal melletti ingatlanok háborítatlanul hagyásával – a hajléktalan személyek válnak, ezzel az egyenlő bánásmód elvét megsértve, közvetlen alapjogsérelmet okozva, indokoltá válik az országgyűlési biztos – jelen esetben még a tényleges intézkedések kidolgozása előtti, mintegy preventív célzatú – fellépése.

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében, rövid úton megkerestük az országos rendőrfőkapitányt, a XIX. kerületi polgármestert, valamint a Pilisi Parkerdő Zrt.-t.

Az országos rendőrfőkapitány válasza szerint felmerült a lehetősége annak, hogy a miniszteri találkozó idejére a Ferihegyi gyorsforgalmi út mentén, illetve annak környékén biztonsági sáv kialakítása válik szükségessé. A biztonsági

sáv kialakítására más intézkedések foganatosítása – úgymint a rendőri jelenlét megerősítése – miatt nem került sor. A főkapitány leszögezte, hogy a Rendőrségnek nem áll szándékában kitelepíteni az itt élő hajléktalanokat. Mindezekon túl a Rendőrség felmérte a környéken található hajléktalanszállás-lehetőségeket, és ezekről a XIX. kerületi Rendőrkapitányság szórólapok segítségével tájékoztatta az ott élőket.

Az országos rendőrfőkapitány válasza szerint azonban a NATO informális védelmi miniszteri találkozó zavartalanságának biztosítása érdekében biztonsági sáv kialakítása – más intézkedés, úgymint a rendőri jelenlét megerősítése miatt – nem vált szükségessé. A Kiserdő hajléktalan lakóinak „kitelepítésére” nem került sor.

Mindebből következően az országgyűlési biztos jelentésében megállapította, hogy a XIX. Kerületi Rendőrkapitányság rendőrei azáltal, hogy szórólapok segítségével tájékoztatták az érintett hajléktalan embereket a rendelkezésre álló ellátási és szállási lehetőségekről, az alapjogok védelmét biztosították. Összességében tehát az ombudsman a rendőri biztonsági intézkedés tekintetében alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt, ezért további intézkedés megtétele nem indokolt.

Alapjogi szempontból (is) aggasztó azonban az a tendencia, mely a Pilisi Parkerdő Zrt. vezérigazgatójának leveléből, valamint a polgármester válaszából tükröződik. A társaság válaszlevelében felvetett probléma ugyanis, miszerint nehézséget jelent számukra, hogy több helyi önkormányzat megoldásnak tekint a hajléktalanok erdőterületre költöztetését, azt jelenti, hogy ezzel az önkormányzatok a problémát „áttolják” egy olyan szervezet területére, melynek a megoldáshoz nincsen meg a kellő kompetenciája. A hajléktalanok ellátásával, elhelyezésével összefüggő társadalmi probléma megoldási kísérleteinek eredménytelensége után – mind financiaális okokra, mind kompetenciahiányra utalva – az erdőgazdálkodók lemondanak a terület vagyongazdálkodási jogáról. A problémát ezzel szintén hátrítva, a fedél nélkül maradt embereket mintegy légüres térbe helyezik. Erre enged következtetni az a kijelentés, hogy a Zrt. vagyongazdálkodási köréhez tartozó „fennmaradó területen nem élnek hajléktalanok”. Ugyancsak ezt erősítette meg az önkormányzat válasza, mely szerint a leghumánusabb módon igyekeznek eljárni, de „egyértelmű, hogy a hajléktalan kérdés megoldása nem helyi önkormányzati feladat”.

Fontos megjegyezni, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 59. §-a szerint a helyi önkormányzat feladata az alap-szolgáltatások megszervezése, melynek az önkormányzat – a Magyar Vöröskereszttel kötött megállapodás, valamint a szolgáltatást nyújtó intézményekkel való folyamatos kapcsolattartás tanúsága szerint – ténylegesen eleget is tesz.

Ez a hátrító előjárói attitűd egyúttal tükrözi a társadalom türelmetlenségét is a fedél nélkül élők irányában, azonban ezúttal is fontos hangsúlyozni, hogy az egyre súlyosbodó probléma „áttolása”, a látszatmegoldások ideiglenessége nem jelenthet sem rövid, sem hosszú távra megoldást.

A preventív, tényleges intézkedést megelőző vizsgálat alapján készült jelentés egyfajta figyelemfelhívás, melynek célja, hogy ráirányítsuk a figyelmet a hajléktalanság kérdéskörét érintő, e területen jelentkező problémákra, úgymint a hajléktalan lét stigmatizáló hatására, valamint a felelős jogalkalmazói intézkedés és működés jelentős szerepére. Mindezzel együtt nélkülözhetetlen az állam és a társadalom részéről az emberi méltóság tiszteletben tartásának primátusa, annak elfogadása, hogy az otthon elvesztése egyúttal nem jelenti, nem jelentheti az alapjogok elvesztését.

### **9.7. A hajléktalan lét nem lehet stigma (OBH 2347/2007)**

Az országgyűlési biztoshoz egy dunántúli megyeszékhely egyik lakótelepéről érkezett panasz, amelyben a város hajléktalanjainak helyzetével, a telep lakóinak napi gondjaival összefüggésben fogalmaztak meg súlyos kifogásokat. Az ott lakók számos alkalommal kértek segítséget az önkormányzat és a rendőrség munkatársaitól, mivel a hajléktalanok italoztak, hangoskodtak, szemeteltek, mindenki szeme láttára szexuális életet éltek, illemhelynek használták a környéket, gyakorta megrongálták a lépcsőházakat is.

A polgármester tájékoztatása szerint a lakókat – telefonon, személyesen, a helyszínen is, több alkalommal – informálták arról, hogy a hajléktalan személyek jogai önkényesen, pusztán a hajléktalan létre tekintettel nem korlátozhatók. Arra is felhívták a figyelmet, hogy ha bűncselekményt vagy szabálysértést észlelnek (pl. garázdaság, rongálás, lopás, koldulás, köztisztasági szabálysértés), feljelentést tehetnek a megfelelő hatóságnál (rendőrség vagy szabálysértési hatóság). Az utcai szociális munkások rendszeresen felkeresik az utcákon – így az említett lakótelepen – tartózkodó hajléktalanokat, tájékoztatják őket az igénybe vehető ellátások széles köréről. A szociális munkások azonban nem lépnek fel (minthogy nem is léphetnek fel) hatóságként – a szociális munka eszközeivel igyekeznek meggyőzni a hajléktalanokat a helyes és jogkövető magatartásról.

A városban a hajléktalanok ellátását egy önkormányzati fenntartású szerv végzi. A személyes gondoskodást nyújtó szociális alapszolgáltatások (utcai szolgálat, népkonyha, nappali melegedő), szakosított ellátási formák (éjjeli menedékhely, átmeneti szállás, kiléptető lakás, hajléktalanok otthona), illetve gyermekjóléti alapellátás (családok átmeneti otthona) nyújtásán túl egyéb, az ellátással kapcsolatos tevékenységek, szolgáltatások közé tartozik a speciális és szakmai képzések szervezése, adományok gyűjtése és kezelése, valamint háziorvosi rendelés biztosítása. Az ellátóközpont emellett figyelmet fordít az ellátásra jogosultak érdekvédelmének biztosítására, pályázatokat nyújt be és alternatív megoldásokat keres – például nyertes pályázatának köszönhetően valósulhatott meg az albérleti támogatási program –, valamint bűnmegelőzési programban közreműködik.

Beszámolójuk értékelése szerint a jelenlegi ellátórendszer eredményessége elsősorban az életveszély elhárításában érzékelhető, másodsorban, kisebb



mértékben a társadalmi visszailleszkedésben való közreműködésben. A hajléktalanná váló személyek száma évről évre növekvő tendenciát mutat, mivel a többségi társadalomba való „visszaillesztés” rendszere még nem elég hatékony, és ez, valamint a változó gazdasági és társadalmi kihívások is szemléletváltást követelnek. Cél a képzések, fejlesztések rendszerének ösztönzése a gazdaságosság és hatékonyság jegyében, külső – nem elsősorban állami – finanszírozások bevonásával. Ennek keretében a jövőre vonatkozó tervek között szerepel a használtcikk-kereskedelem, vagyis az adományként érkezett és a hajléktalan személyek számára nem hasznosítható cikkek értékesítése, „takarítókommandó” létrehozása, vagyis egy olyan munkacsoport, amelynek tagjai rendszeresen takarítanak a város kijelölt területeit, pl. lakótelepeken boltok, kukák környékét, parkolókat, játszótereket, épület-karbantartás, amelynek célja a hajléktalan személyek szakképzettségének hasznosítása lenne, valamint kosárfonás és fonott bútorkészítés és értékesítése.

A hajléktalanság jelensége a hajléktalan személyek ellátásán, a reintegrálásuk érdekében tett törekvéseken túl, számos egyéb (társadalmi, jogi) problémát felvet. Elsődlegesen fontos leszögezni, hogy minden ezzel kapcsolatos kérdésben, eljárásban, megoldási javaslatban kiemelt figyelemmel kell lenni aziránt, hogy az emberi méltósághoz való jog mindenkit megillet, úgy a hajléktalan embert, mint a társadalom bármely más tagját.

Az ombudsman korábban több esetben megállapította, hogy éppen a fenti elv sérelme vezethet az adminisztratív kirekesztés és az állampolgári agressziók vissza-visszatérő gyakorlatához, amely ellen az ombudsmannak következetesen fel kell lépni. Kifejtette továbbá, hogy az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszasság veszélyét hordozónak tartunk minden arra irányuló javaslatot, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlétének „városképi kérdésre” adott válaszaként próbálja megfogalmazni.<sup>36</sup>

Az emberi méltóság fogalmát az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) határozatában a következők szerint határozza meg: *„A méltóság az emberi élettel eleve együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.”* A méltósághoz való jog egyik funkciója tehát az emberi életek közötti egyenlőség biztosítása. Ez azt is jelenti, hogy a jog előtt mindenki egyenlő, egyenlő bánásmódban részesítendő, magatartását, cselekedetét elfogultság nélkül kell megítélni és értékelni. Nem lehet senkivel szemben szigorúbban eljárni, nem lehet senkit egy területről, városrészeiről kitiltani pusztán azért, mert hajléktalan, mintegy „megelőlegezván” az egyénnek a társadalom részéről a hajléktalanok csoportjához okkal vagy ok nélkül általában kapcsolt feltételezéseket,

<sup>36</sup> OBH 2641/2006, OBH 5009/2007

sztereotípiákat. Önmagában a hajléktalan lét ténye nem alapozhat meg olyan feltevést, hogy az érintett fertőző beteg, illetve egyéb potenciális veszélyforrást jelent, és főként nem alapozhat meg egy esetlegesen erre vagy ehhez hasonló feltetelezésre épülő rendőrségi, hatósági intézkedést, jogkorlátozást. Éppen ezért, a polgármester ombudsmani megkeresésre érkezett érdemi válasza, amely szerint csak a jogsértő magatartást tanúsító személyekkel szemben és csak egyénenként járnak el az érintett hatóságok, nemhogy alapjoggal összefüggő visszásságot nem jelent, de az egyetlen követendő alkotmányos álláspont.

Ugyanakkor a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye azt is jelenti, hogy a jogsértő magatartást tanúsító személyekkel szemben az államnak hatékony védelmet kell biztosítani a jogkövető állampolgárok számára. Ahogyan a hajléktalan lét nem lehet stigma, amely alapján előzetes vagy szigorúbb hatósági fellépésre kerülhetne sor, úgy természetesen kibúvót, felmentési okot sem jelenthet. A bűncselekményt vagy szabálysértést elkövető minden polgárral szemben – így a hajléktalanokkal szemben is – a hatóságoknak következetesen fel kell lépni. A probléma azonban nem azzal oldható meg, hogy a hajléktalanokat kirekesztik utcákról, városrészekről. A hajléktalanság nem azonosítható a bűnözéssel. A rendőrség statisztikái szerint évente „csak” 300–400 bűncselekmény kapcsolható hajléktalanokhoz, ezen belül is az egymás kárára elkövetett bűncselekmények a tipikusak.

A hajléktalanság osztársadalmat érintő problémájának megoldására nem elegendő egyszeri vagy rövid távú cselekvés. *Egyszerre jelentkezik a megelőzés, az ellátás-gondozás és a társadalomba való visszavezetés igénye.* Az ellátó intézmények, civilszervezetek, egyházak, a mentőszolgálat, a rendőrség, a politikusok és a jogvédő szervek, szervezetek más-más szempontból közelítik meg a problémát, de abban mindenki egyetért, hogy a megoldás hosszú, nehéz és összetett feladat, amely összefogást, közös állami, civil és társadalmi erőfeszítést igényel. Hosszú távon megoldást a jelenleg a társadalom periferiájára szorult, hajlék nélkül élők társadalmi reintegrációja jelenthetne.

A város intézményének szakmai beszámolójában is megjelent álláspont országszerte általános szakmai véleménynek mondható; a jelenlegi ellátórendszer inkább csak a közvetlen életveszély elhárítására, a túlélés biztosítására alkalmas, a társadalmi visszailleszkedés elősegítésére és főleg a prevencióra már kevés személyi, tárgyi és finanszírozási forrás marad. Kétségtelen, hogy az állam széles körű jogosítványokkal rendelkezik abban a tekintetben, hogy a szociális ellátást hogyan valósítja meg, és ezen kötelezettségének teljesítése során mérlegelési lehetősége van, azonban ezen joga mégsem korlátlan. Az Alkotmánybírórság álláspontja szerint a szociális biztonsághoz való joggal kapcsolatosan az állam a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum biztosítására köteles, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.<sup>37</sup> A szociális ellátások konkrét meghatározása azonban

<sup>37</sup> 32/1998. (VI. 25.) AB határozat

nem alkotmányossági kérdés, így elvben sem a társadalmi visszailleszkedést elősegítő, sem a megelőzést célzó intézkedések hiánya nem kérhető számon alkotmányos mulasztásként az államon.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának – a hajléktalan személyek jogaival kapcsolatosan indított alapjogi projekt tapasztalataira és korábbi vizsgálatokra is támaszkodva – szükséges volt ismételten felhívni a figyelmet arra, hogy a hajléktalan személyek számára a jelenleg működő ellátási formák és az ellátásban dolgozó – bármily elhivatott – szakemberek nem képesek tényleges és tartós megoldást kínálni. Annál is inkább, mert az ellátási formák – eltekintve egy nagyon szűk, kivételes helyzetben, csakis közvetlen életveszély elhárítására alkalmazható körtől – igénybevétele nem kényszeríthető ki. Az állam a szociális ellátások nyújtása során is köteles tiszteletben tartani az ellátást igénybe vevő – tehát jelen esetben a hajléktalan – személyek önrendelkezési jogát. Célszerű lenne tehát azt elérni, hogy a kiszolgáltatott helyzetben, az utcán élő emberek előtt valós és elérhető perspektívák látszódnának, amelyek érdekében számukra is megéri erőfeszítéseket tenni, együttműködni.

A képzéseken való részvétel, a munkavégzés, illetve a lakhatás (és nem csak a szállás) reális lehetőségének biztosítása megteremthetné az alapot az önálló életvitel gyakorlásának elérésére, és így az utcán élő emberek feltehetően nagyobb eséllyel fogadnák el vagy kérnék önként az állami segítséget. A társadalmi visszailleszkedést elősegítő intézkedések mellett pedig egyre nagyobb szerepet kell szentelni a prevenciónak, amely hosszú távon feltétlenül költség-hatékonyabb és konfliktusmentesebb, mint a már meglévő hajléktalanság kezelése.

Összességében megállapítható, hogy ebben az ügyben konkrét hatósági eljárás során alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem volt észlelhető, így további intézkedés megtétele nem volt indokolt. Ugyanakkor fontos volt ismételten felhívni a figyelmet arra, hogy a szabályozás és jogalkalmazás során az alapvető jogokkal, különösen az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben fokozott körültekintéssel köteles mindenki eljárni. Különösen fontos hangsúlyozni ezt, ha olyan emberekkel kapcsolatban merül fel az önkényes jogkorlátozás vagy jogsértés veszélye, akiknek az érdekvényesítési képessége rendkívül alacsony.

Mindazonáltal elengedhetetlen azt is ismételten kiemelni, hogy a jogsértő magatartást tanúsítókkal szemben az állam köteles egyénenként megfelelően eljárni, és velük szemben hatékony védelmet biztosítani a társadalom többi tagja számára.

A hajléktalan személyek jogaival foglalkozó alapjogi projekt munka keretében ezen jelentést – a korábbi OBH 5009/2007 számú jelentéshez hasonlóan – az állampolgári jogok országgyűlési biztosa figyelemfelhívásnak szánta. A következő ombudsmani gyakorlat szerint a vizsgálat során és az annak megállapításait tartalmazó jelentés összeállításakor nem volt (és nem is lehetett) cél a hajléktalan emberekkel kapcsolatos, meglehetősen szerteágazó társadalmi

problémák szociológiai elemzése. Célja most is a hajléktalansággal összefüggésben felmerülő problémák minél hatékonyabb megoldása érdekében szakmai és társadalmi párbeszéd generálása volt.

### **9.8. A nappali melegedők hétvégi zárva tartásával összefüggő esettanulmány (OBH 1916/2007)**

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa sajtóértesülés alapján indított vizsgálatot 2006-ban, a hajléktalan személyeket ellátó nappali melegedők hétvégi zárva tartása miatt. Az ilyen intézmények többsége azért zár be a hétvégi napokon, mert a központi költségvetés a nyitva tartáshoz külön normatív támogatással nem járul hozzá, hiszen – hasonlóan a pszichiátriai és szenvedélybetegek nappali ellátására juttatott normatívához – az állami támogatás csak annyira jár, ahány munkanap van az adott évben. A biztos a felvetett problémával kapcsolatos álláspontjáról tájékoztatást kért a szociális ügyekért felelős minisztertől.

A 2007 szeptemberében „Margóra szorult méltóság” címmel, a hajléktalan személyek jogainak érvényesülésével fokozottan és proaktív szemlélettel foglalkozó projekt keretén belül, a hajléktalan személyek esetleges hétvégi napokon való ellátatlanságával kapcsolatos kérdések vizsgálatát napirendre tűzve, a biztos ismét a szociális tárcához fordult az ügyvel kapcsolatos, az elmúlt évek tapasztalatait összegző tájékoztatásért.

A nappali melegedők lehetőséget biztosítanak a hajléktalan személyek részére a közösségi együttlétre, a pihenésre, a személyi tisztálkodásra, a személyes ruházat tisztítására, az étel melegítésére, tálalására elfogyasztására. A miniszter válasza szerint a tapasztalatok azt mutatják, hogy a hajléktalan személyek elsősorban nem azért térnek be ezekbe az intézményekbe, hogy ott melegben töltsék a napot, hanem azokért a szolgáltatásokért – mint például a hivatalos ügyek intézésében való segítségnyújtás –, amelyeket az intézmény a gyakorlati életben a jogszabályi előírásokon túllépve nyújt a rászorulóknak. A miniszter hangsúlyozta, hogy a jogi szabályozás, amely szerint az intézmény hétvégi nyitva tartása nem kötelező, azon a tapasztalaton alapul, hogy a nappali melegedőkre hétvégén – még a hidegebb, téli időszakban is – ténylegesen kisebb az igény. Ennek oka feltehetően az, hogy a hajléktalan személyek közül sokaknak megmaradt egy olyan háttérkapcsolata, amely révén a hétvégeket megfelelő biztonságban tudják tölteni. A miniszter szerint az ellátás hatékonyságát nem növelné, ha a normatív támogatás igénybevétele során a hétvégi napokat is figyelembe vennék, azok a fenntartók azonban, akiknek a területén a téli időszakban a nappali melegedők nyitva tartása a megjelenő szükségletek miatt indokolt, pályázati keretből juthatnak kiegészítő forrásokhoz.

A kiegészítő források elnyerésével kapcsolatos pályázatokat a fővárosban és Pest megyében az Összefogás a Budapesti Lakástalanokért és Hajléktalan Emberekért Közalapítvány, illetve országosan a Hajléktalanokért Közalapítvány

bonyolítja le. Az ellátás iránt mutatkozó igényekre jellemző, hogy utóbbi a nappali melegedők hosszabbított és hétvégi nyitva tartására utoljára a 2004–2005-ös időszakban írt ki pályázatot. Erre a pályázatra három régió öt városából érkezett pályázat, három régióból igény sem volt ilyen támogatásra. A támogatott szolgáltatásokat összesen 328 ember vette igénybe. A pályázat monitorozása megmutatta, hogy a hosszabbított nyitva tartásnak mérsékelt jelentősége volt az ellátásban, a tényleges forgalom kisebb volt az előre jelzetttnél, és költségeit fedezte a hétvégi forgalom után a hétköznapok forgalmának terhére igényelhető normatív támogatás. A közép-magyarországi ellátók köréből 2005–2006-os időszakban csak nyolc pályázat érkezett, melyből a szakértőkből álló bizottság mindössze négyet tartott szükségesnek támogatásban részesíteni. A következő téli időszakban meghirdetett pályázati felhívásra pedig, ugyanebből a régióból mindössze öt pályázat érkezett. A 2007–2008. évre vonatkozó „Budapest főváros területén tartózkodó hajléktalanok téli- és krízis ellátásának feladatairól” szóló Operatív Intézkedési Terv, amely a fővárosban működő hajléktalanellátó szervezetek és a Fővárosi Önkormányzat közös megállapodása alapján határozza meg a szükséges fejlesztendő kapacitásokat, összesen hét nappali melegedő szombati, vagy teljes hétvégi nyitva tartásának igényét jelezte. A miniszter álláspontja szerint mindez azt támasztja alá, hogy még a téli időszakban sem szükséges valamennyi nappali melegedőt egész héten nyitva tartani.

Ugyanakkor bár a központi költségvetés a hétvégi nyitva tartáshoz normatív támogatást nem biztosít, a normatíva elszámolásakor – abban az esetben, ha az intézmény nem teljes férőhelyszám-kihasználtsággal működik – figyelembe vehetők azok a személyek is, akiket a hétvégén láttak el, hiszen a nappali melegedők esetében az intézmény a munkanapokra az engedélyezett férőhelyszám háromszorosának megfelelő ellátott után veheti igénybe a normatív támogatást. A miniszter álláspontja szerint a források biztosítottságát erősíti az is, hogy az állami normatíva 2007-ben 197 000-ről 220 000 forintra emelkedett.

Összegzésképpen elmondható, hogy a szociális tárca nem rendelkezik olyan adattal, amely azt mutatná, hogy a nappali melegedők hétvégi zárva tartása miatt hajléktalan emberek maradtak volna ellátatlanul. A miniszter – a szakmai szervezetekkel folytatott konzultáció alapján – hangsúlyozta, hogy a szolgáltatás hétvégi szünetelése nem okozott fennakadást az ellátásban. Az adott településen megjelenő elégtelen kapacitások által okozott problémák megoldása érdekében sem az azonnali beavatkozások esetére elkülönített forrással rendelkező Hajléktalanokért Közalapítványt, sem a minisztériumot nem kereste meg szolgáltató, és az utcai szociális munkát végző szolgáltatóktól sem érkezett olyan jelzés, hogy nem tudják hova küldeni hétvégeken napközben a hajléktalanokat.

Tekintettel arra, hogy a vizsgálat tapasztalatai meggyőzően alátámasztották azon állítást, miszerint a hajléktalan személyek hétvégi ellátása a jelenlegi jogszabályi rendelkezések keretei között is az igényeknek megfelelően megoldott, valamint az ellátás hiányával kapcsolatos panasz az Országgyűlési Biztosok Hi-

vatalához az elmúlt három év során nem érkezett, a biztos a vizsgálatot további intézkedés nélkül zárta le. Az ügyben született jelentését figyelemfelhívásnak szánta, amellyel a hajléktalanság, a hajléktalan lét kérdéskörével foglalkozó ombudsmani projekt munka keretében hangsúlyozni kívánta, hogy kiemelkedően fontosnak tartja a hajléktalan személyek emberi méltóságának és egyenlő méltóságú személyként való kezelésének következetes érvényesítését.

### **9.9. A hajléktalan személyek pénzbeli szociális ellátásának megállapítására irányuló eljárás elhúzódsáról szóló esettanulmány (OBH 2560/2007)**

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a Menhely Alapítvány egyik munkatársának beadványa alapján indított vizsgálatot egy lakóhellyel rendelkező, de ténylegesen hajléktalan életvitelt folytató ügyfél rendszeres szociális segély iránti kérelme elbírálásának elhúzódsá miatt. Annak ellenére, hogy a panaszos az ellátásra jogosult lett volna, közel egy évig e nélkül maradt, mert valamennyi önkormányzat, ahova a kérelmét eljuttatta az illetékességének hiányát állapított meg.

A bejelentett lakóhely szerinti önkormányzat arra hivatkozva, hogy a panaszos a lakóhelyén életvitelszerűen nem lakik, a kérelmet a tartózkodási hely szerinti, egyik fővárosi kerületi önkormányzathoz továbbította, ahol a panaszost hajléktalanként egy hajléktalanszállón gondozták. A tartózkodási hely szerinti önkormányzat azonban a kérelmet áttette a Fővárosi Önkormányzathoz, mint a Fővárosban a hajléktalan személyek rendszeres szociális segélyének megállapítására illetékességgel rendelkező szervhez. A Fővárosi Önkormányzat észlelve, hogy a panaszos bejelentett lakóhellyel rendelkezik, tehát jogi státusza szerint nem hajléktalan, a kérelmet visszatette a lakóhely szerinti önkormányzathoz. A kérelem több alkalommal „utazott körbe” az önkormányzatok között anélkül, hogy azok az illetékességi vita rendezését érdemben megkísérelték volna. Végül, amikor a kérelem harmadszorra ért a lakóhely szerinti önkormányzathoz, a szociális törvény módosítása alapján hatáskört kapott jegyző felkérte a felettes közigazgatási hivatalt az eljárásra köteles szerv kijelölésére. A hivatalvezető – az ügy bonyolult megítélésére hivatkozva – a kijelölésről csak a felkérést követően három hónappal később intézkedett, és az eljárásra a panaszos lakóhelye szerint illetékes önkormányzatot jelölte ki, annak ellenére, hogy a panaszos ténylegesen több száz kilométerre tartózkodott bejelentett lakóhelyétől. Így a jogszabály alapján előírt kötelezettséget, miszerint az önkormányzat által – illetékességi területén – kijelölt munkaügyi központtal, illetve családsegítővel kapcsolatot tartson, csak indokolatlan nehézségek árán tudta volna teljesíteni.

Az országgyűlési biztos vizsgálata során megállapította, hogy a pénzbeli szociális ellátásokról szóló jogszabály az eljárás elhúzódsá miatt időközben megváltozott, azonban a helyes jogértelmezéssel úgy a jogszabály-módosítás előtt, mint utána az eljáró hatóságoknak arra következtetésre kellett volna jutnia, hogy az ellátás iránti kérelem elbírálására, valamint az ellátás folyósítására

az az önkormányzat köteles, amelynek területén a kérelmező életvitelszerűen tartózkodik. Ez lehet lakóhely vagy tartózkodási hely is, a döntő kérdés az életvitelszerű helyben tartózkodás. Kézenfekvő és logikus jogalkotói megoldás ez, hogy a szociális alapellátás körébe tartozó pénzbeli ellátást a jogosult a számára legközelebbi önkormányzatnál vehesse igénybe.

A panaszos esetében az okozott problémát, hogy bár ténylegesen hajléktalan életvitelt folytat, ennek ellenére bejelentett lakóhellyel rendelkezett, így a vonatkozó jogszabály alapján nem minősült hajléktalannak. A biztos jelentésében rámutatott, hogy a jogszabályok alapvető funkciója, hogy minden egyes személyt tényleges állapotának megfelelően kezeljen. Aki hajléktalan, annak nem lehet bejelentett lakóhelye – kivéve, ha bejelentett lakóhelye egy hajléktalanszálló –, akinek pedig bejelentett lakóhelye van, nem tekinthető hajléktalannak. Ezért a probléma megoldását abban látta, hogy a hajléktalan életmódot folytató személy – amennyiben pénzbeli szociális ellátást kíván igénybe venni – jogi helyzetét tényleges élethelyzetének megfelelően rendezze. Ezzel egyértelművé válik az is, hogy kérelme elbírálására mely hatóság illetékes, hiszen hajléktalanként a tartózkodási helyére vonatkozó nyilatkozata alapján maga jelölheti meg azt az önkormányzatot, amelytől az ellátást igénybe kívánja venni. A lakcímrendezés igényét erősíti az is, hogy a pénzbeli szociális ellátás iránti kérelmet elbíráló jegyző, amikor észleli, hogy a kérelmező a bejelentett lakóhelyen nem lakik, és tartózkodási helye nem állapítható meg, tekintettel arra, hogy a lakóhelyre vonatkozó – tehát közhiteles hatósági nyilvántartás által tartalmazott – adat valótlanságát a jegyző hivatalos eljárása során észlelte, a helyes jogértelmezés szerint, intézkednie kell az adat érvénytelenné nyilvánításáról. A jegyzőnek, mint közigazgatási szervnek ugyanis hivatalból kell intézkedést kezdeményeznie abban az esetben, ha az eljárása során tudomására jut, hogy egy hatósági nyilvántartás valótlan vagy hamis adatot tartalmaz.

Az ombudsman rámutatott arra is, hogy a vizsgált ügyben szereplő közigazgatási szervek alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoztak azzal is, hogy az illetékességi vita rendezését érdemben meg sem kísérelték, valamint hogy az eljáró hatóság kijelölésére köteles szerv csak az eljárására vonatkozó határidőt jóval túllépve tett intézkedést, és határozathozatala során a vonatkozó jogszabályokat és az ügy körülményeit nem kellő körültekintéssel vette figyelembe. Az alkotmányos jogokkal összefüggő sérelmek orvoslása érdekében a biztos javaslatot tett a kérelem elbírálására kijelölt, bejelentett lakóhely szerinti jegyzőnek arra, amennyiben észleli, hogy a lakcímnyilvántartás valótlan adatot tartalmaz, azt érvénytelenítse. Felkérte az önkormányzati és területfejlesztési minisztert, gondoskodjon arról, hogy a regionális közigazgatási hivatalok és kirendeltségeik vezetői a jelentésben foglaltakat megismerjék, és megismertessék az illetékességi területükön működő, a szociális ellátások biztosítására köteles közigazgatási szervekkel is. Kérte továbbá, fontolja meg, hogy a közigazgatási hatósági eljárás szabályairól szóló törvény hatásköri és illetékességi összeütközésre vonatkozó szabályainak olyan jellegű módosítását

kezdeményezze, amely az érintett szervezeteknek a vita rendezésére irányuló eljárását pontosan meghatározza. A miniszter a jogszabály-módosításra vonatkozó kezdeményezést elutasította, a közigazgatási eljárásról szóló jogszabály a problémát azóta sem rendezi megnyugtatóan.

### **9.10. A hajléktalanok egészségügyi szolgáltatásra jogosultságával összefüggő esettanulmány (OBH 3761/2008)**

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a 2008. évben átfogó, a hajléktalanok alapvető jogaival, kiemelten az emberi méltósághoz való jogokkal foglalkozó projektet indított. Ennek keretében – szociális munkások figyelemfelhívó jelzéseire is tekintettel – hivatalból került sor a hajléktalanok okmánypótlásával és jogviszony-rendezési eljárásával kapcsolatos vizsgálatra.

Rendkívül aggályos a vizsgált területen belül a hajléktalanok esetében az egészségbiztosítási jogosultság jogszabályi környezetének rendezetlensége. Érdeemes a problémát szélesebb összefüggéseiben vizsgálni, figyelemmel annak esetleges vagy tényszerű következményeire.

„Hajléktalan jogcímen nem szerepel jogosultként egyetlen hajléktalan személy sem az egészségbiztosítás jogosulti nyilvántartásában.” – jelentette ki az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatója az országgyűlési biztos megkeresésére adott válaszában.

A jogállamiság és a jogbiztonság elve szempontjából visszás, hogy bár a társadalombiztosítási jogszabály egyértelműen definiálja a hajléktalanság fogalmát, valamint azt, hogy a hajléktalan személy egészségügyi szolgáltatásra jogosult, a jogalkalmazó nem fogadja el a hajléktalan státusz törvényi feltételeinek igazolására teljes mértékben alkalmas közokiratot (a lakcímkártyát) az egészségügyi szolgáltatásra jogosultság okirati igazolásaként. További – szintén a jogbiztonság alkotmányos követelményével összefüggésben visszás – tény az, hogy a jogszabály valóban nem határozza meg, a jogosultság adminisztrációs szabályait. Nincs kidolgozott stratégia arra nézve, hogy a többi jogosulti, illetőleg biztosított körhöz hasonlóan milyen (intézményi) keretek között, milyen eljárásrenddel kell hogy megtörténjen a hajléktalanságuk okán egészségügyi ellátásokra jogosultságot élvezők nyilvántartásba vétele az OEP által. Így a hajléktalan személy valahányszor orvoshoz fordul, vagy gyógyszerert szeretne kiváltani a patikában, jó esetben csak egy figyelmeztetést kap a jogviszonya rendezetlenségéről, rosszabb esetben nem fér hozzá magához az ellátáshoz.

Jelentésében a biztos utalt arra, hogy a jogszabályi háttér rendezetlensége nem vezethet oda, hogy akár egy orvoshoz forduló hajléktalan személyt is elküldjenek a jogviszonya rendezetlensége okán. Egy hajléktalanellátásban tevékenykedő civilszervezet munkatársa ugyanis beszámolt arról, hogy amennyiben valamilyen nem életmentő, de költségesebb orvosi beavatkozás válik szükségessé, úgy előfordul, hogy elküldik a hajléktalant, hogy előbb rendezze a jogviszonyát, és utána jöjjön vissza.



Az állampolgári jogok biztosa összegzésként a következőket fogalmazta meg:

A társadalombiztosítási jogszabály hajléktalan fogalmából, valamint abból kiindulva, hogy erre a fogalomra építve az egészségügyi ellátásra jogosultak körébe sorolja a hajléktalanokat, a lakcímkártya a hajléktalanság tényét igazoló okiratnak minősül. Az egészségügyi jogosultság bejelentésének módszere, eljárásrendje ennek megfelelően – a lakcímnnyilvántartásra épülve – volna kívánatos, hogy kidolgozásra kerüljön.

Az egészségbiztosítási szervnek tájékoztatnia kellett volna a jogszabályi környezet megnyugtató rendezéséig az ügyfeleket az egészségbiztosítási jogviszony-rendezési eljárás során felmerült problémákról, valamint a jogosultság igazolásának egyéb módjairól (pl. szociális intézmény vezetőjének igazolása, hatósági bizonyítvány az egészségügyi ellátásra jogosultságról rászorultsági alapon).

Az egészségbiztosítási szervnek a jogszabályi rendelkezésnek megfelelően, „az egészségügyi szolgáltatásra jogosító jogviszony fennállásának tisztázásáig” – jelen esetben a jogszabályi környezet megnyugtató rendezéséig – az egészségügyi szolgáltatásra jogosultként kellett volna szerepeltetnie azt az érintett személyt, aki okirattal *valószínűsíti* a jogviszony fennállását. Nem az ügyfél feladata azonban az, hogy bebizonyítsa jogosultságát, neki csupán valószínűsítene kell azt, és erre a lakcímkártyát kétségkívül alkalmasnak kell értékelni.

A jogállami működés és a jobbiztonság, valamint a szociális biztonsághoz való jog biztosítása érdekében az ombudsman felhívta a Kormányt a hajléktalan személyek egészségügyi szolgáltatásra jogosultságának, a jogosultság bejelentésére köteles szervek körének, valamint a jogosultság okirati bizonyíthatóságának megnyugtató jogszabályi rendezésére. Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár igazgatójánál kezdeményezte továbbá, hogy a végrehajtható és működőképes jogszabályi háttér megteremtéséig – a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően – egészségügyi szolgáltatásra jogosultként tüntesse fel azon hajléktalan személyeket, akik a hajléktalanságukat, tehát a jogosultságot megalapozó „jogviszonyt” lakcímkártyájukkal igazolják.

A címzett elfogadva a biztos kezdeményezését, ígéretet tett arra, hogy a jövőben az egészségügyi ellátásra jogosító körülmények tekintetében a település szintű lakcímkártyát figyelembe veszi minden alkalommal.

## 10. Dilemmák, további kérdések

A „margóra szorult méltóság” semmiképpen nem jelentheti azt, hogy aki otthontalan törvényen kívüli lenne. Az emberi méltósághoz való jog az alapvető jogok „anyajoga”, mely mindenkit megillet, és mint ilyen sérthetetlen és elidegeníthetetlen. Ennek az Alkotmányban deklarált<sup>38</sup> legfontosabb emberi jogi alapvetésnek szántunk kiemelt figyelmet, amikor a „lét” és a „jog” dilemmáit tártuk fel és fogalmaztuk meg. A konkrét esetek, vizsgálatok során érzékelhetővé vált egy olyan, több évtizede jelen lévő szociális krízis, mely a szegénység tényéből a kirekesztettségen, a periféria magányán, a beletörődés attitűdjén át a méltóság mellőzéséhez, marginalizálódásához vezetett. Méltóságát veszítette az utcán élő otthontalan, de ugyancsak mellőzte azt az a társadalom, amelyik erre „alkalmas” közeget teremtett. A projekt célja e jelenségnek a megállítása, a méltóság, az egyenlőség emberi jogi minőségének visszaállítása volt. Olyan kérdések megfogalmazása, melyekre az alapjogi válasz csupán absztrakt lehet, olyan kérdések, amelyeket eddig a szakma tett fel, de olyan kérdések, melyekre emberi jogi szempontú, de szakmai választ vár a polgár, a városvezető, a szociális munkás, a bürokrata.

Világossá kellett tenni azt a szociológiai folyamatot, mely a gyenge érdekérvényesítő képességből fakadó kiszolgáltatottságot jogkorlátozássá transzformálta. Fel kellett hívni a jogalkotók és a jogalkalmazók figyelmét, hogy az állam elsődleges alkotmányos kötelezettsége azon problémák kezelése, melylyel mintegy beavatkozik a „lecsúszás protokolljába”. Szükségessé vált az állam intézményi stratégiáját szembevetni az otthontalanok túlélési stratégiájával. Értelmezni kellett azt, hogy a „morális korlátok áthágása” nem más, mint a szükségyszerűség ösztönszerű reakciója, amit a civil társadalom kizárólag a méltóság tiszteletén alapuló esélyteremtéssel képes és tud hatékonyan kezelni.

Következésképpen az egyetlen és lehetséges válasz az állam részéről a „nagyvonalúság stratégiája”. Azaz elfogultság nélkül, egyenlő bánásmóddal az esélyteremtés, megelőzés, illetve a kivezetés eszközeinek biztosítása. Az alkotmányos elvek érvényesítése a napi praxisban óriási kihívás. Mert, a hajléktalan ember nem tekinthető ab ovo veszélyforrásnak, nem lehet megbélyegzett, azonban az ő számára sem jelenthet felmentést a létformája. Az is nyilvánvaló, hogy a hajléktalanság önmagában nem alapozhat meg hatósági intézkedést, és természetes, hogy nem lehet semmiféle jogkorlátozás indoka. Kétségtelen az is, hogy az állam alkotmányos kötelezettsége, hogy arra alkalmas eszközökkel, intézményrendszerrel mindent megtegyen polgárai védelme érdekében a

<sup>38</sup> Magyar Köztársaság Alkotmánya 54. § (1) bekezdés

jogsértőkkel szemben, akár hajléktalan az illető akár nem. Mindez pedig nem lehet gesztus, ez egy demokratikus jogállam kötelezettsége, a kihívás maga. Ezért elengedhetetlen valódi együttműködési perspektívát kínálni a margón élők számára, a megoldás tovább nem hárítható. Az állam lehetséges preventív stratégiája jelenthet hosszú távon fenntartható és hatékony megoldást. Minden más csak a tüneteken enyhíthet.

A következő tanulmány ezt a kötelezettséget finomítja a probléma megoldására szövetségesként fellépő állam kontúrájára.

### **10.1. Az állam, mint szövetséges – egy alapjog-elméleti széljegyzet a hajléktalanság megelőzéséhez**

Drámaian kevés szociális lakás, növekvő eladósodás, uzsorakamatok, elárverezett ingatlanok, kilakoltatások, újratermelődő szegénység és kiszolgáltatottság. Néhány, a hajléktalanná válással kapcsolatos hívószó, amelyek az ombudsmani gyakorlatból, az egyes jelentésekből is gyakran visszaköszönnek. Nem lehet kérdéses, hogy a kirekesztődés, a szegregáció, a lecsúszás, a szociális ellehetetlenülés, és ennek végső fokozata, utolsó stádiuma, a hajléktalanná válás olyan folyamatok, amelyekkel szemben valamennyi államnak hathatósan küzdenie kell. Mondhatni, hogy nem is a miért, hanem a hogyan a kérdéses.

Kiindulópontként két kérdés fogalmazható meg. Elsőként: lehet-e az állam megmentője helyett inkább a szövetségese a bajba került, a hajléktalanság felé sodródó polgárának? Érvényesülhet-e alkotmányosan egy, a megelőzésre és az egyéni önrendelkezési jogra építő, alapjogvédő állami attitűd? Másodikként: milyen eszközökkel képes hozzájárulni az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a hajléktalanná válás hatékonyabb megelőzéséhez? Az első kérdés eldöntéséhez elsődlegesen azt kell megvilágítani, hogy az államot a hajléktalanná válás megelőzésével kapcsolatban milyen alkotmányos kötelezettségek terhelik, felhozhatóak-e alapjogi érvek a preventív beavatkozás mellett. A második kérdés kapcsán az is vizsgálható, hogy egyfajta proaktív ombudsmani szerepfelfogás – a hagyományos eszközökön túl – milyen újabb lehetőségeket rejt magában a szociális jogok védelmének szférájában.

A hajléktalanság olyan társadalmi probléma, amely esetében a megelőzés eszközrendszerére kell nagyobb hangsúlyt helyezni. A megelőzés sikeres receptjének egyik titka a komplex megközelítés, azaz, ha a megoldások keresésekor a problémához kellő nyitottsággal közelítünk, nem fogadjuk el egyetlen szempont kizárólagosságát. Közkeletű tévedés például, hogy egyes, az egész társadalom számára negatív tendenciák, mint a hajléktalanná válás csupán a jogi eszközrendszer, pláne represszív szankciórendszer csatasorba állításával leküzdhetőek.<sup>39</sup> Az alapjogi nézőpont egy olyan szerencsés – a konkrét jogi szabályozáson

<sup>39</sup> Gyakori javaslat például, hogy a kisebb vidéki településeken kialakult uzsorahitelezéssel szemben a rendőrség, a hatóságok keményen lépjenek fel, az állam pedig szigorítsa

túlmutató, de a parttalan (jog)filozófálgatást elkerülő – elvi magaslatot jelenthet, ahonnan áttekinthető egy-egy társadalmi „problémavölgy”. A jogi beavatkozás zónáinak kiválasztásához biztosan kapóra jön az alapjogi megközelítés, amely az állam szerepéről vallott elképzelésünket is megvilágítja.

Az állam szerepéről és lehetőségeiről gyakran és sokat vitázunk, különösen akkor, ha a szociális támogatási rendszer a téma, kinek mennyi és hogyan járjon, mire van joga és mire nincs. Az alapjogi érvek – az emberi méltóság védelme – azonban sajnálatosan hiányoznak, vagy háttérbe szorulnak ezekből a vitákból, számok, közgazdasági, szociológiai és természetesen politikai szempontok között. Jelen fórumnak, műhelybeszélgetésnek az egyik célja, hogy az alapjogi érveket is bevonja, sőt kiemelve a hajléktalanná válásról folytatott diszkurzus során.

Az állam szerepe az alapjogok szférájában is változó, az első generációs szabadságjogoknál – ebbe a körbe tartozik az élethez és emberi méltósághoz való jog, a véleményszabadság, vagy éppen a lelkiismereti és vallásszabadság – be nem avatkozó attitűdöt várunk el: azt, hogy tartsa tiszteletben szabadságunkat. A jogi garanciák annak a szolgálatába kell hogy álljanak, hogy az illetéktelen beavatkozást kizárják, az államot keretek közé szorítsák, például ahogy egy ismert alkotmánybírói tézis szól, senkit ne kényszeríthessen olyan helyzetbe, amely meghasonlásba viszi önmagával.<sup>40</sup>

A második generációs gazdasági és szociális jogok (így például az egészséghez vagy a szociális biztonsághoz való jog) esetében éppen ellenkező a helyzet, az államtól beavatkozást várunk el, gondoskodjon a rászoruló polgáraitól, ennek keretében hozzon létre és működtessen szociális, egészségügyi intézményeket, ösztönözze a munkahelyteremtést, adott esetben támogatásokat, segélyeket folyósítson. Nem mondható ugyan, hogy az első generációs szabadságjogok biztosítása ingyenes volna éppenséggel, de a szociális jogoknál fokozottan jelen van az állam teherbíró képességére való hivatkozás. Az anyagi források, a rendelkezésre álló közpénzek ugyanis végesek. Az alapjogi garanciáknak itt az a rendeltetésük, hogy – különösen rosszabb időkben, gazdasági válságok esetén – egy minimum megélhetési szintet védelmezzenek, a rendszert egészében fenntartsák, ne kizárólag az állam tetszőleges mérlegelésén múljon a védelmi szint csökkentése.

A harmadik generációs jogok (köztük az egészséges környezethez való jog, a fogyatékosok jogai, a betegjogok, a fogyasztóvédelmi jogok) azért különle-

---

a büntetőjogi szankciókat. A büntetőjogi eszközrendszer erőteljes bevetése, a szigorítás ebben az esetben – bár nem tekinthető indokolatlannak – csak a legszembetűnőbb tünetet kezeli, a valós, mögöttes társadalmi okokat (mi vezetett az uzsorahitelek elszaporodásához) már kevésbé.

<sup>40</sup> „Az államnak nemcsak az a kötelessége, hogy ilyen kényszertől tartózkodjék, hanem az is, hogy lehetővé tegye – ésszerű keretek között – az alternatív magatartást. Nem alkotmányellenes, ha ez utóbbi érdekében az, aki lelkiismerete szerint kíván cselekedni, olyan áldozatokra kényszerül, amelyek nem aránytalanok.” [64/1991. (XII. 17.) AB határozat]

sek, mert ugyan fokozottan megjelenik bennük az esélyegyenlőséget előmozdító állami beavatkozás, de az állam itt egyfajta szövetségi szerepbe kerül. Azokban az élethelyzetekben, amikor az egyén kiszolgáltatott helyzetben van, például egy egészségügyi intézményben, vagy egy nagy multinacionális céggel szemben mint fogyasztó, akkor ezt az aszimmetriát próbálja orvosolni, a jogi garanciákkal ellensúlyozni. Biztosítja az információhoz jutását, jogi megoldásokkal könnyíti meg a jogérvényesítés lehetőségét, külön jogvédő intézményeket állít fel, a civil szféra, civil jogvédők tevékenységére is épít.

Az állam jellemzően akkor avatkozik be, ha már „baj van”, ha az utcára kerül valaki, így élete, testi épsége, egészsége vagy éppen méltósága közvetlen veszélynek van kitéve. A hajléktalanság területén az állam alkotmányos kötelezettségei elsődlegesen a már létrejött probléma kezelésével hozhatóak kapcsolatba, vizsgálni kell azonban a preventív beavatkozás lehetőségeit. Dilemma, hogy van-e bármilyen lehetőség az állam részéről, hogy megelőző intézkedéseket alkalmazzon: a hajléktalanság „forrásaira”, kiváltó okaira tekintettel avatkozzon be.

Egy közkeletű hasonlattal élve, a pohár lehet félig üres, illetve lehet félig tele. Félig üres – mondhatnánk némileg pesszimistán, mivel a rászorulókról való kiterjedt szociális gondoskodás pusztán egy elvont államcél, a szociális biztonság az Alkotmánybíróság olvasatában csak egy, nem „forintosítható” megélhetési minimum biztosítását foglalja magában, az esélyegyenlőség biztosítása – szemben a jogegyenlőség biztosításával – nem kötelezettség, hanem lehetőség, program, szabad mérlegeléssel. Az államot tehát igen nehéz rászorítani a preventív cselekvésre, ugyanis kevés tényleges ütőkártya van a kezünkben.

Juthatunk azonban arra a következtetésre, hogy félig teli az a pohár: a megélhetési minimum biztosítása bizonyos szint után kikényszeríthető, a szociális rendszer átalakításánál az állam mozgásteret nem korlátlan, érvényesülnie kell a jogbiztonság követelményének (pl. átmeneti idő), a szerzett jogok védelmének, vagy éppen a diszkriminációtilalomnak, és fokozottan figyelembe kell venni a rászorultság elvét. A pohárra vonatkozó nézeteinket nagyban befolyásolja, hogy kikényszeríthető alanyi jogi jellegű jogosultságokat várunk-e el az államtól. Az „alanyi jogiasítás”, így a szociális biztonsághoz való jogból az újabb és újabb alanyi jogok levezetése azonban – bár dogmatikailag kétségtelenül a legkényelmesebb megoldás – az ún. „alapjogi infláció” veszélyét hordozza magában. Ez a kérdés állt 2000-ben, az Alkotmánybíróság lakhatáshoz való joggal kapcsolatos határozatának középpontjában.<sup>41</sup>

Az elméleti vitát itt nem lezárva, realista szemszögből nézve az Alkotmány-

<sup>41</sup> Az Alkotmánybíróság markáns álláspontja szerint, ha a testület a jogalkotót a nemzetgazdaság mindenkori teljesítőképességétől függetlenül kötelezné egyes konkrét ellátási formák biztosítására, akkor nem érvényesülhetne az állam kötelessége a szociális ellátások mértékének növelésére a nemzetgazdaság teljesítőképessége függvényében, mert csak egyes, állandó jelleggel meghatározott konkrét támogatási formák nyújtására lenne köteles [lásd 42/2000. (XI. 8.) AB határozat].

ból egyenesen nem következik kikényszeríthető kötelezettség, de az állam részéről határozottan megfontolandó, hogy a „csúszós lejtő” legkorábbi szakaszában avatkozzon be a rászorulóknak érdekében. Minél korábban teszi ugyanis, annál kevesebb anyagi áldozatra van szükség, és – ami a legfontosabb – annál kevesebb potenciális alapjogsérelmet okoz. A prevenció indokoltsága csak fokozódik, ha gyermekek, egész családok kerülnek krízishelyzetbe, vagy éppen, ha a pszichiátriai otthonokból kikerülő beteg emberekről, a gyermekvédelmi szakellátásból kikerülő fiatalokról beszélünk. Ilyen esetekben az állam alkotmányos felelőssége is egyértelműen megnő, könnyebb a kikényszerítés, például az állam objektív gyermekvédelmi kötelezettségére hivatkozva.

A hajléktalanság megelőzésének alapjogi receptjében a beavatkozó és a szövetségesi szerepnek egyaránt érvényesülnie kell, de – szemben a hajléktalan lét, hajléktalanság kezelésével – egyértelműen utóbbi a hangsúlyos. Joggal mondható ugyanakkor, hogy a betegek, a fogyatékosok, vagy éppen a fogyasztók – ha nem is könnyen – behatárolható csoportot képeznek, míg a hajléktalanság határára kerülők azonban nem. A hajléktalanná válás folyamata, okai gyakran személyenként eltérőek, de léteznek olyan területek, tipikus élethelyzetek, ahol az állam – természetesen a civil szférával együttműködve – az alapvető jogok korlátozása nélkül, hatékonyan képes segítséget nyújtani. Még hozzá olyan módon, hogy az egyéni autonómia tiszteletben tartása mellett a cselekvési szabadságot mozdítja elő.

Az országgyűlési biztos egy társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alkotmányban kapott mandátumának. A proaktív szemléletet követő biztos feladata azonban nem feltétlenül ér véget ott, ahol a „kemény” alapjogi érvek elfogynak: az állami, önkormányzati és civil szféra együttműködését összehangolva, a jogvédő erőket, eszközöket koordinálva a kiszolgáltatott személyek problémáira kell irányítania a társadalom, a nagyobb nyilvánosság figyelmét. Az országgyűlési biztosnak tevékenysége során figyelembe kell vennie, hogy a rászorulóknak, az érdek- és jogérvényesítésre, panaszkodásra kevésbé képes társadalmi csoportba tartozók számára ő tekinthető a megbízott jog- és érdekérvényesítőnek, illetve az igények megfogalmazójának.

A biztosok az intézmény működésének első napjaitól kezdve szembesültek olyan panaszokkal, amelyekkel kétségbeesett, a létminimum szélére sodródott emberek fordultak hozzájuk. Az országgyűlési biztosok több jelentésükben is utaltak a hajléktalanná válást megelőző (jog)intézmények jelentőségére, ugyanis ezek az esetek döntő többségében nem csak emberségesebb, de egyúttal lényegesen olcsóbb megoldásokat eredményezhetnének.<sup>42</sup> A 2007 decemberében

<sup>42</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese hivatalból folytatott vizsgálatot a magas kamatozású – jellemzően kiszolgáltatott helyzetben lévő családok által igénybe vett – gyorskölcsönök (OBH 6048/2005), a lakásvásárlási kölcsön kezelési

kiadott, ún. karfás jelentésben<sup>43</sup> az ombudsman külön felhívta a figyelmet arra, hogy a hajléktalanság problémáját egy komplex, többpillérű (megelőzés – krízishelyzetek enyhítése – reintegráció – utókövetés), a lakhatást, egészségügyi ellátást, foglalkoztatást és a képzést is szem előtt tartó rendszer lenne képes leginkább kezelni. A hajléktalanság megelőzésében kulcsszerepe van a munkanélküliség elleni küzdelemnek és a hatékony, a valós integrációt szolgáló segélyezési rendszernek, szociális támogatásoknak.

Az ombudsmani gyakorlat alapján négy konkrét területet, négy markáns frontot is meg lehet határozni, ahol a jogi eszközrendszert formába öntő alapjogi érveknek komoly szerepük van, és ahol a határozott ombudsmani szerepvállalás is lényeges lehet.

a) A szociális védelmi szint, az ellátórendszer olyan – az emberi méltósághoz való jog figyelmen kívül hagyásával járó – csökkentése, amely az emberek sokaságát juttatja a létminimum határára, vagy a különösen kiszolgáltatott emberekre mér súlyos csapást. A szociális biztonság szintje, a környezetvédelemhez hasonlóan (sőt még fokozottabban), nem képes elviselni a gyakori vagy komolyabb kilengéseket.<sup>44</sup> Az elért szociális védelmi szint csökkentésének szigorú feltételekhez, a korlátozás szükségességének és arányosságának vizsgálatához kötése – az egészséges környezethez való jog analógiájára – az egész rendszerre nézve, általánosságban meglehetősen túlzó, de speciális, konkrét esetekben segítséget jelenthet.<sup>45</sup>

---

költségének egyoldalú, a havi törlesztési kötelezettség jelentős emelkedését okozó módosításának gyakorlata ügyében (OBH 2958/2006, OBH 2763/2006, OBH 2963/2006, OBH 3740/2006), egy kelet-magyarországi kistelepülés tekintetében pedig a lakásfenntartási támogatási kérelmek elintézését is vizsgálta (OBH 6215/2005, OBH 6222/2005).

<sup>43</sup> Az OBH 2641/2006 sz. jelentés, amelyben a biztos megállapította, hogy az emberi méltósághoz való joggal, illetve a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott több budapesti kerület önkormányzatának azon intézkedése, amellyel köztéri padokra közbülső karfákat szereltek fel. Az intézkedés ugyan alapjogi szempontból látszólag teljes mértékben semlegesnek tűnt, de valós célja az volt, hogy a – társadalmi periféria szélére sodródott – hajléktalan emberek azokat alvásra, fekvésre ne használhassák.

<sup>44</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet bezárásával kapcsolatban megállapította, hogy az egészségügyben zajló struktúraváltozás, a fekvőbeteg-ellátók ágykapacitásának átrendezése, a megszűnésre ítélt intézmények átmeneti helyzetének problémája túlmutat egy-egy intézmény bezárásán, felveti az államot terhelő intézményes ellátási kötelezettség alapjogi szempontú vizsgálatát. Az intézet bezárása aggályos helyzetet teremtett mind a mentálisan sérült vagy neurológiai betegségben szenvedő betegek, mind az egészségügyi dolgozók, végső soron pedig az egész társadalom számára – állapította meg az állampolgári jogok biztosa, aki az egészségügyi miniszterhez és az Országgyűlés egészségügyi bizottságához fordult (OBH 2464/2007).

<sup>45</sup> Ebbe az irányba mutat az Alkotmánybíróság 2006-ban hozott döntése, amelyben elvi élel állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog megvalósítása megköveteli, hogy a szociális ellátás formáinak működtetésében jelentkező különbözőségek ne akadályozzák a szociális ellátási rendszer egésze révén az emberi élet és méltóság védelméhez

b) A szövetséges attitűd legkézenfekvőbb megnyilvánulása a problémakezelésben nyújtott jogi, anyagi segítség, információátadás, új garanciák beépítése, például hatékony ellenszerei lehetnek a hajléktalanná válásnak. A közszolgáltatókkal szemben felhalmozott hátralék, az adósságcsapda kialakulása, az eladósodott emberek – különösen a családok, és vele együtt a gyermekek – (gyorsított) kilakoltatása mind olyan probléma, amelyből egyenes út vezet a hajléktalan lét irányába.<sup>46</sup>

c) A szociális segélyezés területén a munkához jutás elősegítése, a közmunkáltatás szakmai és anyagi feltételrendszerének megteremtése, az oktatás, a szakképzés és átképzés szerepének növelése képes preventív hatást gyakorolni a hajléktalanság kialakulására. A sokoldalú, személyre szabott, akár életvezetési tanácsokra is kiterjedő együttműködési programok keretében hatékonyabban meg lehet teremteni a segélyezett állapotból való kitörést, a munka világába való visszatérést.<sup>47</sup> A statisztikai adatok is azt mutatják, hogy a hajléktalanok között egyre több a fiatal és iskolázatlan, akiknek esélyük sincs a munkaerőpiacra való elhelyezkedésre.

d) Fokozott figyelmet kell fordítani a különösen veszélyeztetett helyzetben lévőkre, így például az állami gondoskodásból kikerülő fiatalokra, a büntetés-végrehajtásból kikerülő korábbi fogvatartottak társadalmi integrációjára.

---

szükséges megélhetési minimum állami biztosítását. Az állam a szociális ellátási rendszerek egésze útján köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni [59/2006. (X. 20.) AB határozat].

<sup>46</sup> A gyorskölcsönökkel kapcsolatos ombudsmani vizsgálat egyik központi eleme az volt, hogy a különböző pénzügyi adósságok teljesítésére való képtelenséggel összefüggő hajléktalanná válás, illetve a hajléktalanságot könnyen eredményező adósságspirálból, valamint a hajléktalan létből való kitörés lehetőségét nagyban befolyásolja az érintett személy pénzügyi helyzete, a pénzügyi intézményekkel fennálló szerződéses kapcsolata, annak a pénzügyi szolgáltató részéről való egyoldalú módosíthatósága, nem teljesítés esetén a tartozás végrehajtásának módja, és számos egyéb olyan probléma, amely a kötelmi jog alapelvei, valamint a fogyasztói jogok érvényesülésével szoros összefüggésbe hozható (OBH 1600/2008).

<sup>47</sup> Az ún. monoki példa ügyében az állampolgári jogok biztosának hivatalból indított vizsgálata megállapította, hogy a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszasságot okoz az a mód, az a jogi megoldás, ahogyan az önkormányzatok feltételekhez kötötték a segélyek kifizetését. A jelentésben megállapítottak szerint tartalmilag önmagában nem visszás, ha a rendszeres szociális segély folyósítását teljesíthető feltételekhez kötik, és az sem, hogy bizonyos esetekben sor kerülhet a segély csökkentésére, megvonására is. Sőt, az sem, hogyha a segély folyósítása során a segélyezettnek meghatározott szervekkel együtt kell működnie, részt kell vennie egy komplex beilleszkedési programban. A szociális biztonsághoz való jog alapján az állampolgár alanyi joga nem a rendszeres szociális segélyre terjed ki, hanem arra, hogy valamiképpen biztosítva legyen a megélhetési minimuma. A törvény garanciális, arányosító rendelkezéseinek áttörése, tehát a segély folyósításának közvetlen közmunkavégzéshez kötése a foglalkozáspolitikai kötelezettség teljesítése szempontjából szükségtelen korlátozás (OBH 2972/2008).



Összegezve, az államnak igenis van alkotmányos lehetősége arra, hogy – nem annyira alkotmányjogi, hanem inkább egyfajta szemléletmódbeli paradigma-váltást végrehajtva – az állampolgár passzív segítője helyett aktív szövetségésévé váljon. Az állampolgár jogok országgyűlési biztosának szerepe pedig akként határozható meg, hogy egyfajta szakmai ösztönzőként és következetes kritikusként – mandátumának korlátai mellett, lehetőségei figyelembevételével – felmutassa a szerepvállalás mellett szóló érveket, és koordinálja a folyamatot.

## 10.2. Végül...

A Hajléktalanokért Közalapítvány Módszertani Központjában a sajtó munkatársainak jelenlétében ünnepélyes keretek között írta alá szeptember 22-én az Alapítvány Kuratóriumának elnöke Vecsei Miklós és Prof. Dr. Szabó Máté azt az elvi nyilatkozatot, mely a hajléktalanság kérdésével foglalkozó szakembereket, de politikusokat is további csatlakozásra szólít, remélve, hogy összehangolt, egységes fellépéssel gyorsabb és sikeresebb lehet az otthontalanok sorsának rendezése. Alább olvasható a Charta teljes szövege, melyet a projekt záró eseményének lebonyolításakor a konferencia valamennyi meghívott vendége elé tártunk.

Aláírásával erősítette meg együttműködését a Fővárosi Önkormányzat, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, az Országos Mentőszolgálat és a Bankszövetség képviselője is, továbbá számos civilszervezet és egyház képviselője.

Őszintén reméljük, hogy a közös gondolkodás hosszú távú és valóban fenn tartható megoldást eredményez.

# 11. Szociális Charta

## „Emberi méltóság – Korlátok nélkül”

*„...a méltóság az emberi léttel eleve együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. [...] Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.”*

[Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB számú határozata]

Figyelemmel arra, hogy tűrhetetlenné vált a hajlék nélkül élők kirekesztettsége, a társadalom türelmetlensége, elismerve a „pozitív zéró tolerancia”, a segítségnyújtás kötelezettségét a társadalom valamennyi tagjára, látva, hogy a közéletben felmerülő és az alkotmányos gondolkodást provokáló kérdések az állampolgári jogok országgyűlési biztosa fellépése lehetőségeinek határát feszegetik, hangsúlyozva, hogy a biztos olyan alapjogvédő fórum, mely szükségképpen képes a közgondolkodás paradigmáit a demokratikus jogállami elvárások szerint befolyásolni, ugyanakkor belátva, hogy az egységes szakmai álláspont a garanciája a stabil és hiteles ombudsmani fellépésnek, szükségessé vált egy folyamatosan alkalmazható, azonban aktuálisan egy-egy konkrét helyzet megoldását segítő elvi nyilatkozat deklarálása.

Ebben a dokumentumban az aláírók rögzítik azokat az alapelveket, amelyek meghatározzák a konkrét cselekedetek kereteit. Kizárólag a szakembereken és a politikusokon múlik, hogy mennyire tudják az elfogadott alapelveket és a gyakorlatot egymással összhangba hozni. Ez a feladat valamennyi – a döntéshozókészítésben és a végrehajtásban dolgozó – szakember számára is.

### Alapelvek

- A helyi politikusok, köztük a szociálpolitikával foglalkozók feladata, hogy a polgárok otthonuknak érezhessék a települést, ahol élnek.
- A polgárok önszerveződése, szolidaritása, érdeképviselete minél szélesebb keretek között szerepet kapjon a társadalmi kohézió erősítésében.

- A közszereplők felelőssége, hogy megakadályozzák a település társadalmának szétszakadását, csoportok, vagy egyének katasztrofális állapotát, erősítsék a település társadalmának integrációját.
- A helyi szociálpolitika gyakorlati alapelveként fogalmazható meg, hogy az ellátás középpontjában a szociális segítségre szoruló polgár áll.
  - A szociális segítségre szoruló polgár elidegeníthetetlen joga emberi méltóságának, állampolgári jogainak tiszteletben tartása.
  - Minden szociális ellátásért folyamodó és abban részesülő ügyfélnek joga van személyes önállóságára, erkölcsi méltóságának megtartására.
  - A szociális ellátások célja e képességek elismerése és támogatása. A szociális ellátások révén arra kell törekedni, hogy az ügyfelek életfeltételei jobbá váljanak, hogy teljesebb jogú tagjai legyenek a társadalomnak, hogy jogaik és érdekeik érvényesítésére képes polgárai legyenek az országnak.
  - Az ellátások meghatározásában és nyújtásában az ellátottak aktív részvételére kell törekedni. Ez a panaszra és tiltakozásra való jogra ugyanúgy vonatkozik, mint az egyéni és csoportos érdekérvényesítési eszközök alkalmazására.
  - A szociális ellátásokhoz való hozzáférésre mindenkinek joga van, függetlenül vallási, felekezeti, etnikai, nemi, fizikai és mentális helyzetétől. Az egyenlő esélyű igénylés és az egyenlő elvű elbírálás feltételeit diszkriminációtól mentesen kell biztosítani.
  - A szociális ellátások fontos funkciója az egyén autonómiájának, képességeinek megerősítése, egyedüllétének oldása. Biztosítani kell a gyermekek és felnőttek családban éléshez való jogát.
- A helyi szociálpolitikának a szociális segítségre szoruló polgárok jogai mellett tiszteletben kell tartania a település polgárainak egyéb jogait és érdekeit is. Ezek közé tartozik a döntések nyilvánossága, a források ésszerű felhasználása és kalkulálhatósága, az igazgatási eljárások egyszerűsítése, az ellenőrizhetőség biztosítása, a civil szerveződésekkel és egyéb ellátó szervezetekkel való együttműködés fejlesztése, és az ehhez kapcsolódó eljárások új formáinak kialakítása.
- A helyi szociálpolitika fontos feladata a kirívó esélyegyenlőtlenségek mérséklése, valamint az ebből adódó társadalmi feszültségek (a marginalizálódás, a kirekesztettség) csökkentése, a szegénységben élők esélyeinek, önálló boldogulási lehetőségeinek javítása. Ezen problémák kezelése a rendelkezésre álló források célzott felhasználását kívánja. A helyi szociálpolitikának közre kell működnie abban, hogy megelőzze a polgárok kisodródását a társadalom periferiájára.

\*

Alapelveket és jogokat említünk, de a súlyosan hátrányos helyzetű, otthontalan emberek számára gyakran nem a jog a kérdés, hanem az élet. Az életminőség javítása, az integráció a munka világába, az egészség helyreállítása azonban túl van az ombudsman aktív tevékenységi körén, a törvényben biztosított reparációs jog gyakorlásán. Egy-egy krízishelyzet azonnali megoldása valamennyi döntéshozó, és/vagy civil segítő naprakész tudását és cselekvési bázisát megmozgatja. Az alapelvek kijelölése a szociális ellátások fejlesztésében érdekelt politikusok és szolgáltató szakemberek közös érdeke. Szabályozott keretek között csak így lehetséges az együttműködés.

\*

Semmilyen politikai szándék nem hozhatja az önkormányzatokat olyan helyzetbe, hogy rászoruló polgáraitól pusztán finanszírozási, esetleg ideológiai okok miatt, vagy egyszerűen megfelelő adatok hiányában ne tudjon, vagy ne legyen képes gondoskodni.

\*

A kirekesztés a többségi társadalom pánikreakciója, torzítja a mérlegelési opciót. Az integráció (visszavezetés) lehetősége feltételez egy olyan alternatív gondolkodást, melyből nem a „rendcsinálás” pszeudoszociális össztársadalmi igénye, hanem egy valóban toleráns, alkotmányos értékrenden nyugvó, hosszú távú megoldás modellezhető. Az utcán „létező”, ennél fogva de facto életveszélyben lévő ember alapvető jogai nem szűnnek meg az otthontalanná válással. A „törvényen kívüliség” nem jelent egyúttal alapjogvesztést.

Budapest, 2008. szeptember 22-én