

ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-295/2019. számú ügyben

2019.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-295/2019. számú ügyben**

Előadó: dr. Borza Beáta
dr. Kiss Bernadett
dr. Stánicz Péter

Az eljárás megindulása

Az ún. téli krízisidőszak (a november 1. – március 31. közötti időszak megnevezése a hajléktalan-ellátásban) minden évben kiemelt fontosságú időszak a hajléktalan-ellátórendszer intézményei, ezek munkatársai, valamint a tevékenységüket monitorozó szervezetek számára.

A krízisidőszakra fókuszáló – 2012. óta évenként lefolytatott – vizsgálat-sorozat minden évben az ellátórendszer számára az adott időpontban aktuális problémák feltérképezésével, a jó gyakorlatok bemutatásával és a hatékonyabb rendszerszintű működést elősegítő ajánlások megfogalmazásával zárult, amelyek több alkalommal is a hajléktalan-ellátást érintő jogszabály módosítást is magukban hordoztak. A hajléktalansággal kapcsolatos problémák állandó aktualitására tekintettel 2018-19. telén is indokolt, hogy a korábbi vizsgálatok hagyománnyá vált és eredményesnek bizonyult módszertanát megtartva, ismét felmérést végezzon a biztos a fővárosban élő hajléktalanok, a hajléktalan-ellátó szervezetek és a velük kapcsolatban álló hatóságok helyzetéről, az utca képéről.

Ennek keretében - fokozott figyelemmel a hajléktalanság problémakörének részben állandósult, részben változó tendenciáira és a 2018. október 15-étől hatályos jogszabályi változásokra, amelynek értelmében az életvitelszerű közterületen tartózkodást a jogalkotó beemelte a szabálysértési tényállások körébe -, a hajléktalan-ellátás rendszerének működésében érzékelhető nehézségekre, hiányosságokra fókuszálva a tavalyi jelentés óta eltelt időszak változásait, az ellátórendszer jelenlegi állapotát tekintettem át a vizsgálatom során.

Jelen vizsgálat előzményei között érdemes kiemelni a 2011-ben kiadott – nem krízis időszaki – jelentést, amely az aluljárók rendjével¹ kapcsolatosan tárt fel problémákat. A 2012-es téli utóvizsgálat során már az ún. túlélő pontok megszüntetését, új szálláshelyek megnyitását, a férőhelyszámok növelését tapasztalta a biztos. 2013-ban a helyzet alapvető változatlansága mellett, romló és javuló tendenciákat, figyelemre méltó szempontokat emelt ki a monitoring-jelentés. A 2014-es ombudsmani krízisjelentés a nyilvántartási rendszer működésében és az egyes ellátás-típusok működtetésének jogszabályi és finanszírozási környezetében tapasztalható, korábban is jelzett bizonytalanságokra hívta fel a figyelmet. A 2015. évi vizsgálat pontosításra szoruló kérdéseket, adminisztratív hiányosságokat tárt fel a Központi Elektronikus Nyilvántartás a Szolgáltatást Igénybevevőkről (a továbbiakban: KENYSZI) nyilvántartási rendszerének alkalmazása kapcsán, valamint az intézményi profiltisztítás és az egyes intézménytípusokban nyújtandó ellátások köre meghatározásának szükségességét hangsúlyozta. A 2016 telén kiadott krízisidőszaki ombudsmani jelentés pedig a speciális ellátási szükségletű hajléktalan személyek megfelelő ellátására alkalmas eszközök, intézmény- és szolgáltatástípusok, valamint az ezek jogszabályi és finanszírozási hátterének hiányosságaira mutatott rá.²A 2017. és a 2018. évi krízisjelentés egyaránt azt hangsúlyozta, hogy továbbra is szükség van a fedél nélkül élő személyek speciális szükségleteihez igazodó, igény szerinti, többrétű ellátást nyújtó szociális és egészségügyi centrumok létesítésére, és az egyéni igényekhez szabott szociális munka fejlesztésére.

¹ AJB-6724/2010. számú jelentés

² Lásd az AJB-367/2011., az AJB-1834/2012., az AJB-646/2013., az AJB-518/2014., az AJB-285/2015. az AJB-240/2016. és az AJB-811/2017. számú jelentéseket.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdés d) pontja értelmében az ombudsman tevékenysége során – különösen hivatalból indított vizsgálatok lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok, ezen belül a hajléktalan személyek jogainak védelmére.

Mindezekre, valamint a problémakör állandó, idény-jelleggel még fokozottabb aktualitására tekintettel, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján, fent említett korábbi vizsgálatok hagyománnyá vált és eredményesnek bizonyult módszertanát részben megtartva, hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam a 2018-19. évi téli krízisidőszakban a hajléktalanok ellátásával és helyzetével kapcsolatban.

Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem az utcai gondozó szolgálatot, illetve krízisidőszaki többlétszolgáltatást nyújtó jelentősebb fővárosi hajléktalan-ellátó szervezetek (így a Menhely Alapítvány, Magyar Máltai Szeretetszolgálat, Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei) vezetőitől, illetve munkatársaitól. Ugyancsak tájékoztatást kértem a Hajléktalanokért Közalapítvány igazgatójától, az Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális ügyekért felelős államtitkárától, a Belügyminisztériumtól, a Budapesti Rendőr-főkapitányságtól, az Országos Mentőszolgálattól valamint Budapest Főváros Főpolgármesterétől és Budapest Főváros Kormányhivatalától is.

A krízisidőszaki szakmai munka az utcai gondozó szolgálat tevékenységét is intenzívebbé teszi, ezért munkatársaim személyes találkozóin ismerhették meg a Máltai Szeretetszolgálat szakembereinek ebbéli tapasztalatait, és ugyancsak felkeresték a főváros egyes jelentős csomópontjain lévő aluljárókat.

Alkalmazott jogszabályok

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

Az érintett alkotmányos jogok, és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog, az állam objektív életvédelmi kötelezettsége (Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”);
- A szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”).
- Az emberhez méltó lakhatás biztosításával kapcsolatos állami kötelezettség (Alaptörvény XXII. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Az emberhez méltó

lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azszal is segítik, hogy töreksszenek valamennyi hajlék nélküli élő személy számára szállást biztosítani.”

A megállapított tényállás

Az elmúlt évek krízisidőszaki vizsgálatai során szerzett tapasztalatokat, és az ezeket összegző jelentésekben megfogalmazott megállapításokat szem előtt tartva, az idei vizsgálatom során, írásban és szóban egyaránt a következő alapvető kérdésekre kívántam választ kapni:

- Jellemzően mely szervezetekkel állnak ellátási szerződéses kapcsolatban az egyes kerületi önkormányzatok és a Főváros? Az ellátási kötelezettség teljesítésével kapcsolatosan az előző évekhez képest történt-e költségcsökkentés, esetleg -növelés?
- Növekedtek-e az önkormányzatok feladatai az előző évhez képest az ellátás területén, s ha igen, ezeket miként oldották meg?
- A 2018-2019-es krízisidőszakban mekkora keretösszegeből, milyen forrásokból gazdálkodik a fővárosi hajléktalan-ellátás intézményrendszere, illetve ezen belül külön az utcai gondozó szolgálatok?
- Van-e a szaktárcáknak tudomása a szélsőségesen hideg időjárási körülményekre tekintettel, egyes szolgáltatók, (civil) szervezetek által alkalmazott rendkívüli intézkedésekről, ezekkel kapcsolatos tapasztalatokról?
- Érkezett-e jelzés (lakossági panasz, ellátó intézmények, egyéb szervezet jelzése) a frekvenciált közlekedési csomópontok, közterületek, parkok, aluljárók területén életvitelszerűen tartózkodó emberek jelenlétével kapcsolatosan?
- Léteznek-e az egyes ellátástípusokat nyújtó különböző szolgáltatók (szociális, egészségügyi ellátók, mentőszolgálat(ok), utcai szociális szolgálatok, egészségügyi centrumok), illetve az érintett hatóságok (rendőrség, közterület-felügyelet) tevékenységének összehangolását, szükséges együttműködésük gördülékenyebbé tételét elősegítő egységes eljárási, intézkedési iránymutatások, protokollok, megállapodások? Ha igen, milyen tartalommal és mik az alkalmazásukkal kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok?
- Miként tompíthatóak a szolgáltatások igénybevételének lehetőségét kitartóan elutasító emberek közterületi jelenlétének minden szempontból hátrányos következményei, illetve milyen eszközzel, módon lehetne növelni az ellátás/szállás-szolgáltatás igénybevételére való hajlandóságot a hajléktalan emberek körében?
- Van-e a szaktárcák és az egyes hajléktalan-ellátó szervezetek látókörében olyan, az ellátást igénybe vevő ügyfelek speciális igényei (pl. mozgáskorlátozott, szenvedélybeteg, pszichiátriai beteg, idős vagy fiatal életkora miatt kiemelt figyelmet igénylő ügyfél, női ügyfél) szerint kialakított jó gyakorlat, működő protokoll, amely segítségével hatékony és egyénre szabott segítségnyújtást biztosítanak a fedél nélküli élők számára?
- Rendelkeznek-e az ellátó szervezetek és a hajléktalanokkal kapcsolatba kerülő hatóságok megfelelő nyilvántartási rendszerrel, amely alkalmas arra, hogy a fővárosban élő hajléktalan személyek számára nyújtott szolgáltatások igénybevételével kapcsolatos ügyintézési mechanizmust egységessé és átláthatóvá tegye, megkönnyítve ezzel a hatékony ellátás-szervezést?
- Az egyes kerületekben, valamint a főváros tekintetében milyen gyakorlati változással járt a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény 2018. október 15-től életbe lépett módosítása, melyek a közterület-használattal kapcsolatos leggyakoribb problémák, és ezek kezelése során milyen együttműködési megállapodás, protokoll alapján járnak el az érintett szervezetek, hatóságok?
- Milyen együttműködési, szakmai tapasztalatokkal, információval rendelkeznek az Országos Mentőszolgálat Gondoskodó Csoportjának működésével kapcsolatosan?

- Információik szerint a fővárosban indult-e szabálysértési eljárás életvitelszerű közterületi tartózkodás elkövetése miatt? Amennyiben igen, milyen eredménnyel fejeződött be az eljárás?
- Melyek az utcai gondozó szolgálatok, valamint a diszpécser-szolgalat működésével kapcsolatos – a korábbi évektől eltérő, új – tapasztalatok, vannak-e megvalósult jó gyakorlatok, esetleges nehézségek. Milyen professzionális képzések, adatkezelési eljárások segítik ezen szakemberek munkáját?
- Miként összegzik az utcai gondozó szolgálat, valamint a diszpécser-szolgalat működésével kapcsolatos tapasztalatait, jó gyakorlatait, esetleges nehézségeiket.

1. A megkeresett intézmények, szervek válaszai

A vizsgálat során az érintett hatóságoktól és szervezetektől írásban tájékoztatást kértem a krízisidőszakban megnövelt férőhelyszámmal, illetve meghosszabbított nyitva tartással, vagy ideiglenesen üzemelő menedékhelyek, éjszakai szállások üzemeléséről, illetve az intézmények működésével kapcsolatos szakmai nehézségekről, valamint jó gyakorlatokról.

1.1. A Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért felelős államtitkár válasza

Az államtitkár válaszában kifejtette, hogy a tárca álláspontja szerint a hajléktalanság nem egyenlő a lakástalansággal, lakhatási szegénységgel, mivel ez ennél sokkal összetettebb, komplex probléma: az ügyfelek szociális, mentális, egészségi állapotát egyaránt érintő, a lakhatás elvesztésével együttesen járó összetett állapotról van szó, amelynek eredményes kezeléséhez is komplex szemléletmód szükséges. Ebből fakadóan a hajléktalan személyek többségének esetében kizárólag a lakhatás elvesztésének a megelőzése, lakhatásuk újbóli biztosítása nem vezethet eredményre a hajléktalan léthez vezető összes kiváltó ok kezelése és az önálló életvitelre való képesség fejlesztése nélkül, különös tekintettel a családi kapcsolatok újraépítésére, mentális, szociális, egészségügyi állapot javítására irányuló segítő tevékenységekre, valamint reszocializációs folyamat elindítására és végigkísérésére. A fentiek együttes kezelésére való törekvés segítheti az ellátórendszert abban, hogy a segítséget elutasító hajléktalan személyek esetében is eredményes szociális ellátás valósuljon meg.

A hajléktalan-ellátás megszervezésének és fenntartásának feladata jelenleg önkormányzati kötelező feladat, azonban az önkormányzatok mellett jelentős arányban vesznek részt az intézmények működtetésében az egyházi és a civil szervezetek is, mivel az egyes önkormányzatok döntési jogkörébe tartozik, hogy milyen módon felelnek meg kötelezettségeiknek. Az önkormányzatoknak a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 91.§-a alapján lehetőségük van ellátási szerződés keretében egyházi, vagy civil fenntartó bevonásával elvégezni a feladatot, de a kerületi önkormányzatok és a fővárosi önkormányzat által megkötött egyes ellátási szerződésekről, vagy civil, egyházi fenntartó által átvállalt feladatokról az Emberi Erőforrások Minisztériuma nem rendelkezik információval.

A Főváros tekintetében az alábbi táblázat mutatja be a hajléktalan személyek számára elérhető férőhelyeket:

Intézmény típus	Férőhelyszám	
	Állandó	Időszakos
Éjjeli menedékhely	2 162	680
Átmeneti szállás	3 149	204

Nappali melegedő	3 911	0
Hajléktalanok rehabilitációs intézménye	97	0
Hajléktalanok otthona	60	0
Összes férőhely (szállást nyújtó)	6 352	
Összes férőhely (nappali ellátást nyújtó)	3 149	

A fővárosi civil és egyházi fenntartású intézmények mindösszesen 2.837.057.218 Ft állami támogatást igényeltek hajléktalan-ellátásra a kiegészítő támogatásokkal együtt, az önkormányzati fenntartású intézmények mindösszesen 1.611.153.600 Ft-ot igényeltek 2018-ban.

A Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény változatlan összegben és jogcímen tartalmazza a hajléktalan ellátás egyes formáinak finanszírozását.

A jogcím szerinti finanszírozás összege intézmény típusonként:

- hajléktalan személyek nappali melegedője esetén 206.100 Ft/számított férőhely/év,
- hajléktalan személyek éjjeli menedékhelye esetén 468.350 Ft/férőhely/év,
- hajléktalan személyek átmeneti szállása esetén 468.350 Ft/betöltött férőhely/év, míg ugyanezen intézménytípus külső férőhelyén történő lakhatási szolgáltatás biztosítása keretében 468.350 Ft*0,5, vagyis 234.175 Ft/betöltött férőhely/év,
- hajléktalanok rehabilitációs intézménye esetén 651.510 Ft/betöltött férőhely/év (önkormányzatok esetében intézményüzemeltetési támogatás is jár),
- hajléktalanok otthona intézménye esetén 651.510 Ft/betöltött férőhely/év (önkormányzatok esetében intézményüzemeltetési támogatás is jár),
- utcai szociális munka esetében 6.500.000 Ft/szolgálat, melyet a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság pályázat keretében biztosít a fenntartók számára.

Emellett az egyházi fenntartók jogosultak az egyházi kiegészítő támogatásra is és a fentiekben részletezettek túl pályázati források is elérhetőek a hajléktalan-ellátó szervezetek számára a korábbi években már megszokott módon és formában.

A Hajléktalanokért Közalapítvány 2018. évi pályázatainak a következő témák kerültek támogatásra. A pályázó szervezetek részére a krízis időszak kezdete előtt átutalásra került a támogatás.

Közép-magyarországi régió:

Program száma és neve 2018-19-KMR	Támogatásra javasolt pályázatok száma (db)	Nyertes (Ft)	pályázat
1. Tartósan közterületen élők szolgáltatáshoz jutásának, integrálásának támogatása	6	11 173 000	
2. Hajléktalan emberek egészségügyi ellátásának támogatása	24	80 907 000	

Program száma és neve 2018-19-KMR	Támogatásra javasolt pályázatok száma (db)	Nyertes (Ft)	pályázat
3. Intézményi beruházások támogatása: Intézménykorszerűsítés, férőhelybővítés támogatása	6	21 260 000	
4. Tárgyi eszközök beszerzésének támogatása	25	12 434 000	
5. Lakhatási programok támogatása	5	16 817 000	
6. Integrációs és fejlesztő programok támogatása	15	23 609 000	
ÖSSZESEN	81	166 200 000	

Diszpécsterszolgálatok:

Pályázó szervezet neve és a megvalósítás helyszínül szolgáló település 2016-17-DISZP	Nyertes pályázat (Ft)
Menhely Alapítvány (Budapest)	17 000 000

A *Vörös Kód* okozta többletfeladatok finanszírozása céljából a diszpécsterszolgálatok támogatását a konvergencia régiókban 2 millió forinttal, a Közép-magyarországi régióban pedig 4 millió forinttal megemelték 2018 novemberében. A téli felkészülésre vonatkozó, valamint a „vörös kód” intézkedéssel összefüggő forrásokat az utcai szociális munkát nyújtó szolgálatok számára a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság biztosította pályázati formában, melynek kerete 50 millió forint volt. A fentiekén túl 2018 decemberében az utcai szociális munkát nyújtó szervezetek számára a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság pályázatot hirdetett a munkavégzéshez nélkülözhetetlen gépkocsik cseréjére, pályázónként 4 millió forintos összegben.

Mindezen forrásokon kívül a 2018-19-es krízisidőszakban is – és azon kívül is – szükségessé vált a hajléktalanellátó rendszer további támogatása a tartósan közterületen élő, sokszor komoly egészségügyi és mentális problémákkal küzdő hajléktalan személyek speciális ellátásának biztosítása, valamint megerősítése érdekében. Az Alaptörvény, valamint a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény módosítását követően a Kormány a hajléktalan ellátásban 2018. október 15-ét követően jelentkező azonnali feladatok ellátásához szükséges források biztosításáról és a további feladatok meghatározásáról szóló 1498/2018. (X.12.) Korm. határozatával döntött egy

300 millió forintos Hajléktalan-ellátási tartalékalap létrehozásáról. A tartalékalap felosztása a következőképpen történt meg:

- 74 760 000,- Ft az önkormányzati fenntartásban lévő nappali melegedők számára a Belügyminisztériumon keresztül;
- 140 620 000,- Ft a civil és egyházi fenntartásban lévő nappali melegedők számára a Hajléktalanokért Közalapítványon keresztül;
- 3 560 000,- Ft a Hajléktalanokért Közalapítvány fenntartásában lévő 2 nappali melegedő számára;
- 50 360 000,- Ft a vis maior helyzetek, valamint a férőhely- és kapacitáshiány kezelésére a Hajléktalanokért Közalapítványon keresztül;
- 30 700 000,- Ft a Magyar Máltai Szeretetszolgálat által modellprogramként működtetett Első befogadó hely tárgyi és működési feltételeinek biztosítására a 2018-as évben.

A szaktárca a Vörös Kód eljárásrendjét meghatározó protokoll felülvizsgálata érdekében egyeztetéseket folytatott a regionális diszpécsterszolgálatokkal. Mindemellett megkereséssel és együttműködésre vonatkozó felhívással élt az Államtitkárság az összes önkormányzat, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósága és a Fővárosi Vízművek Zártkörűen Működő Részvénytársaság felé annak érdekében, hogy rendkívüli hőség idején elrendelt vörös kód riasztás esetén kiemelt figyelmet fordítsanak a hajléktalan létben élő személyek számára. Az eljárásrend felülvizsgálata 2018 júliusában megtörtént. A tavalyi évben mindösszesen két alkalommal volt szükséges a Vörös Kód riasztás elrendelése, melynek tapasztalataként megállapították, hogy az intézkedés és az ellátórendszer az extrém időjárási viszonyokra képes adekvát választ adni, ezzel kellő mértékű és fokú segítséget nyújtva a veszélyeztetett célcsoport számára.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma 2018 telén adott ki először Vörös Kód riasztást a rendkívüli hideg időjárásra tekintettel. Az elrendelt riasztás 10 napján összesen 3.181 hívás érkezett a diszpécsterszolgálatokhoz, ezzel, mintegy megháromszorozódott a fogadott bejelentések száma a korábbi, kevésbé hideg időszakhoz viszonyítva. Ezen 10 nap alatt 46 személyt kellett elhelyezni nem hajléktalanok számára fenntartott intézményekben. Az Észak-alföldi régió (Nyíregyháza és térsége) nem hajléktalan specifikus intézményei vettek részt a legnagyobb számban az elhelyezésekben (15 intézmény). A nem hajléktalanokat ellátó intézményekben történt elhelyezések többségükben időseket ellátó intézményekben, valamint művelődési házakban, kórházakban, egy-egy esetben idegenrendészeti központokban valósultak meg. Összesen 36 különböző nem hajléktalan specifikus intézmény fogadta a bajbajutottakat. Az esetek döntő többségében a hajléktalan ellátó rendszer képes volt a rendkívüli hideggel való megküzdésre, az ellátottak többségét az ellátórendszer képes volt fogadni a meglévő kapacitásai terhére. Azok esetében, akiket nem hajléktalan ellátást nyújtó intézményekben kellett elhelyezni, főként a hajléktalan-ellátó intézmény és a tartózkodási hely közötti távolság indokolta, valamint megfigyelhető volt az is, hogy a nem hajléktalan segítségre szorulókat igyekeztek a munkatársak nem hajléktalanellátó intézményben elhelyezni.

Ezt követően a rendkívüli hőség miatt 2018.07.29 – 2018.08.10 között ismét Vörös Kód riasztást rendelt el az államtitkárság. Ezekben a napokban az ország több megyéjében tartósan meghaladta a 27 °C-ot a napi középhőmérséklet, mely erősen megterheli a szervezetet. A Regionális Diszpécsterszolgálatok a tizenhárom nap alatt összesen 30 alkalommal tájékoztattak a Vörös Kódról. Klimatizált helyiségekkel, vízosztással, és párapapuk helyszíneivel kapcsolatosan összesen 2 fő kért tájékoztatást. 102 esetben riasztották a diszpécsterszolgálatokat utcán lévő hajléktalan személyhez, egyéb krízishelyzet miatt 4 alkalommal csörgött a diszpécsterszolgálat telefonja. 51 esetben volt szükséges az utcai gondozó szolgálatok, míg 15 esetben krízisautó területre való kivonulására, valamint 11 esetben volt szükséges egészségügyi ellátást kezdeményezni.

Az extrém hidegre való tekintettel 2019. január 10. 20.00 óra – 2019. január 12. 12.00 óra között is kiadta az államtitkár a Vörös Kód riasztást az Észak-magyarországi és az Észak-alföldi régiókra. Az elrendelt riasztás alatt összesen 14 hívás érkezett az Észak-magyarországi és az Észak-alföldi regionális diszpécsterszolgálatokhoz. A két napon 4 bejelentést tettek bajban lévő, többnyire hajléktalan személyek esetében, míg az utcai szociális munkát nyújtó szolgálatok, és a krízisautó szolgálat 10 személy elhelyezését hajtotta végre, melyből 7 fő volt hajléktalan. A bajbajutott személyek közül 5 főt hajléktalan személyek számára fenntartott intézményben, míg 5 főt nem hajléktalan személyek számára fenntartott intézményben helyeztek el a munkatársak (elsősorban idősek és fogyatékossgal élő személyek tartós bentlakásos intézményeiben).

A Vörös Kód riasztás mellett az EMMI eljárásrendet dolgozott ki a kihülés veszélye miatt egészségügyi ellátásba került személyek szociális szolgáltatásának megszervezéséhez, a további esetek megelőzése céljából. A betegszelő rendszer kialakításának célja, hogy azoknál a betegeknél, ahol az egészségi állapot romlásában szerepet játszott kihülés, olyan jelzési kötelezettség kerüljön kialakításra, ami garantálja, hogy az egészségügyi ellátás után az egyén a szociális ellátórendszer látókörébe kerüljön. Ezzel a jelzéssel elérhető, hogy az egészségügyi ellátás után a szociális terület szükség szerint megszervezhesse a megfelelő segítséget az érintettek számára, és elkerülhetők/megelőzhetőek legyenek a kihüléssel összefüggő élethelyzetek kialakulása.

Az idej (2018-2019) krízisidőszakban a rossz egészségi állapotuk miatt fokozott figyelmet igénylő közterületen élő személyek védelme érdekében az Országos Mentőszolgálat keretei között felállított Gondoskodó Csoport és a Közép-magyarországi Regionális Diszpécsterszolgálat, valamint a kapcsolódó intézményhálózat pontos együttműködésére a szakárca belső eljárásrendet dolgozott ki az Országos Mentőszolgálattal közösen. Az eljárásrend - néhány hét működési tapasztalata alapján - felülvizsgálatra és módosításra került, így pontos, és szabályozott keretek között zajlik e két szakterület együttműködése.

A speciális szükségletű hajléktalanok ellátása érdekében 2017-ben a mentális betegséggel érintett hajléktalan emberek ellátásának profiltisztítása kapcsán szakértői munkacsoport jött létre, tekintettel arra, hogy a hajléktalan-ellátásban régóta komoly problémát okoz a diagnosztizált pszichiátriai problémával is küzdő hajléktalan emberek – főként az utcán élők – szakellátáshoz való hozzáférése. A munkacsoport által megfogalmazottaknak megfelelően a minisztérium felmérte a hajléktalanok átmeneti szállóin élő pszichiátriai betegséggel küzdő hajléktalan emberek számát, annak érdekében, hogy azonosítsa a pszichiátriai betegek közösségi alapellátása terén jelentkező ellátási szükségleteket, esetleges kapacitáshiányokat. A felmérés alapján pedig lehetőséget biztosítottak a pszichiátriai betegek közösségi alapellátását biztosító fenntartóknak kapacitásaik bővítésére célzottan hajléktalan személyek ellátása számára. A pszichiátriai betegek részére nyújtott közösségi alapellátások körében azok a szolgáltatók nyerhettek kapacitásbővítésre befogadást, melyek együttműködési megállapodást kötöttek hajléktalan személyek átmeneti szállása szolgáltatást nyújtó fenntartóval.

A tartósan utcán élő hajléktalan embereknek van egy csoportja, akik minden olyan segítséget elutasítanak, amely az életvitelszerű közterületi tartózkodás megszüntetésére irányul. Annak érdekében, hogy 2018. október 15-étől a Fővárosban a közterületen élő hajléktalan személyek számára minden esetben, az együttműködési hajlandóságuktól és állapotuktól függetlenül azonnali elhelyezést lehessen biztosítani, szükséges volt egy új modellprogram elindítása. A Magyar Máltai Szeretetszolgálat Első Befogadó Hely modellprogramja a minisztérium álláspontja szerint megoldást jelent arra az esetre, ha a jelenleg rendelkezésre álló hajléktalan ellátórendszerben nincs lehetőség a közterületen tartózkodó hajléktalan személy azonnali elhelyezésére speciális helyzete (pl. mozgássérültség, ha az üres férőhely csak emeletes ágy formájában áll rendelkezésre), állapota (pl. erősen ittas) és/vagy a házirend korábbi súlyos és többszöri megsértése miatt a szabad férőhellyel rendelkező intézményekben.

Az Első Befogadó Hely program lényege, hogy minden körülmények között fogadni köteles az utcán tartózkodó hajléktalan személyt, ha más intézményben történő elhelyezését nem

tudták megoldani. A bekerülést követően legfeljebb 48 órát tartózkodhat a hajléktalan személy az intézményben. Ez alatt az idő alatt az intézmény nem csak szállást és étkezést biztosít az ott elhelyezett számára, hanem tisztálkodást, ruhái tisztítását, valamint szociális és egészségügyi segítséget. A 48 órát követően a hajléktalan személy végleges elhelyezése szükséges a hajléktalan ellátás valamely intézményében, amit a diszpécsterszolgálat szervez meg. A befogadó hely sikeres és hatékony működéséhez a hajléktalan személyeket szállító gépjárművek is biztosításra kerültek.

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat a XI. kerület Rimaszombat utcában 40 férőhellyel vállalta a modellprogram megvalósítását a fenti irányelvek figyelembevételével 2018. október 15-étől 2019. április végéig.

Az államtitkár arról is tájékoztatót, hogy a Magyar Máltai Szeretetszolgálat a módszertani fejlesztésként az EMMI támogatásával elindította a REGE Életútkövető és Tevékenységadminisztrációs Rendszer fejlesztését. Az Életútkövető Program a Szeretetszolgálat közös, komplex ügyfélkövető nyilvántartása és adminisztrációs rendszere, amely a tervek szerint egyrészt lehetővé teszi a hajléktalan emberek számának meghatározását, területi eloszlásuk vizsgálatát, másrészt végigköveti a hajléktalan személlyel kapcsolatos gondozási tevékenységet és szolgáltatásnyújtást. A program jelenleg EFOP pályázat keretében kerül fejlesztésre, így alkalmassá válhat hosszú távon a teljes ellátórendszer tevékenységadminisztrációs feladatainak ellátására. A program jelenlegi fejlesztése során vizsgálják az országos bevezetés lehetőségét, különös tekintettel az egyes adatvédelmi szabályokra és a GDPR-ban foglalt előírásokra.

Jelenleg 91 utcai szociális munkát nyújtó szolgálat rendelkezik finanszírozási befogadással és működési engedéllyel országosan, melyből 41 szolgálat működik Budapesten. Mindemellert a minisztérium 2018-2019-es évre újra hozzá kívánt járulni az utcai szociális munkát biztosító szervezetek feltételeinek fejlesztéséhez, melynek keretében a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósággal együttműködve 2018-ban 50 millió forint keretösszeggel pályázat útján támogatta az egyes szolgálatok téli felkészülését. Az utcai szociális munkát ellátó szakemberek vonatkozásában az államtitkár arról tájékoztatót, hogy a Közép-magyarországi Regionális Diszpécsterszolgálat egyfajta koordináló-összefogó szerepet tölt be a regionális diszpécsterszolgálatok tekintetében, így havi rendszerességgel egyeztetéseket folytat a konvergencia-régiók diszpécsterszolgálatával, segítséget nyújtva számukra a feladatellátás és szervezés tekintetében. Mindemellert részt vesz az újonnan érkező diszpécser munkatársak betanításában is, ezzel fontos szerepet vállalva a szolgáltatáshoz kapcsolódó szemlélet kialakításában.

1.2. A Belügyminiszter válasza

A Belügyminiszter az Emberi Erőforrások Minisztériumával együttműködésben elkészített összegzésében arról tájékoztatót, hogy 2018. október 15-ét követően több változás is történt a hajléktalan személyeket érintő jogszabályi környezetben és a joggyakorlatban. A fenti időponttól a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény 178/B. § szerinti, az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés esetében azon ingóságok ideiglenes tárolására, amelyeket az elkövető az előállítás során nem vesz magához, de úgy nyilatkozik, hogy azokra igényt tart, az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértéssel kapcsolatban közreműködő egyes szervek kijelöléséről és feladatairól szóló 178/2018. (X. 2.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) rendelkezései szerint kerül sor.

A Korm. rendelet 4.§ (1) bekezdése szerint az ingóságok ideiglenes tárolásának helyéről a diszpécserközpont tájékoztatótja az előkészítő eljárást folytató szervet. Ez azt jelenti, hogy az erre a célra az egyes állami szervek, szociális szolgáltatók vagy helyi önkormányzatok által rendelkezésre bocsátott tárolási és szállítási kapacitások a felajánlott tárolási hely szerint illetékes diszpécserközpontnál jelenthetők be. Ilyen hely hiányában a tárolásról és elszállításról az

előkészítő eljárást folytató szerv gondoskodik, azonban 2018. október 15-től december 31-ig a rendőrség által mindösszesen egy alkalommal történt tárolásba vétel a BMSZKI által a IX. kerület Aszódi u. 19. alatt biztosított telephelyen. Az önkormányzatokra tehát a Korm. rendelet többletfeladatot telepített a fentiek alapján, azonban ennek ellátása a tárca jelenlegi információi alapján nem tekinthető olyan volumenűnek, amely a feladatok növekedéseként definiálható.

A hajléktalan-ellátásban 2018. október 15-ét követően jelentkező azonnali feladatok ellátásához szükséges források biztosításáról szóló 1498/2018. (X. 12.) Korm. határozat 6. pontja felhívta a belügyminisztert és a pénzügyminisztert, hogy a meghosszabbított nyitvatartási idő miatt többlettámogatást igénylő önkormányzati fenntartók igényeit az önkormányzatok rendkívüli támogatása terhére biztosítsa. A pályázati kiírás szerint a pályázatok lezárási határideje 2018. november 10-e volt, határidőre az érintett 36 önkormányzat közül 29 önkormányzat nyújtott be támogatási igényt. Az önkormányzatok teljes támogatási igényként 57.656.529,- Ft-ot jelöltek meg, amelyet a belügyminiszter és a pénzügyminiszter jóváhagyott és az önkormányzatok a hajléktalanszállók meghosszabbított nyitvatartási ideje miatt felmerülő többletköltségekre használták fel. A megítélt támogatásból – a költségvetési törvényben biztosított támogatási összegben felül – a fővárosi önkormányzat 10.680.000,- Ft, a XIII. kerületi önkormányzat 1.780.000,- Ft, a XV. kerületi önkormányzat 1.780.000,- Ft támogatásban részesült. Az igényüket be nem jelentő önkormányzatok tájékoztatása szerint esetükben állandó jelleggel biztosított a hajléktalanellátás, illetve nem jelentkezett többletfeladatuk.

A Magyarország 2018. és 2019. évi központi költségvetéséről szóló törvények 2. melléklete alapján az önkormányzatok hajléktalanok nappali intézményi ellátása és hajléktalanok átmeneti intézményei fenntartására igényelhetnek férőhely alapú támogatást. Nappali intézményi ellátás jogcímén 2018-ben 36 önkormányzat részesült mintegy 446 millió Ft támogatásban, 2019-ben szintén 36 önkormányzat 468.506.520,- Ft-ban részesült. Hajléktalanok átmeneti intézménye (és éjjeli menedékhelye) fenntartására 2018-ben 44 önkormányzat mintegy 2.135.000.000,- Ft, 2019-ben szintén 44 önkormányzat 2.168.789.000,- Ft támogatás vett igénybe.

A Belügyminiszter arról is tájékoztatót, hogy a 112 és a 107 segélyhívószámokra hajléktalan személyekkel kapcsolatban 2018. október 15. és 2018. december 31. között Budapesten 2135, Miskolcon és Szombathelyen összesen 4116 lakossági bejelentés érkezett. Az állampolgári bejelentések többsége a hajléktalan, egészségi állapotuk okán segítségre szoruló, közterületen tartózkodó, veszélyhelyzetben levő személyek megfelelő ellátásának biztosítása érdekében érkezett a rendőrséghez, amelynek szervei a rászoruló személyeket a téli időjárási viszonyok között fenyegető veszélyhelyzetek kezelésével összefüggő rendőri feladatok végrehajtásáról szóló 24/2016. (X. 6.) ORFK utasítás alapján nyújtottak segítséget. A vizsgált időszakban a bejelentések nyomán 326 esetben mentővel, 65 esetben krízisautóval szállították biztonságos helyre a segítségre szorulókat, illetve 27 alkalommal a közterületi szolgálatot ellátó állomány a saját szolgálati gépjárművével gondoskodott a szállításról.

A rendelkezésre álló adatok alapján életvitelszerű közterületi tartózkodás szabálysértés miatt helyszíni figyelmeztetést – rendőri észlelés és állampolgári bejelentés alapján, összesen – 296 esetben alkalmaztak, ebből 116 alkalommal Budapesten jártak el.

A hivatkozott ORFK utasításra az országos rendőr-főkapitány rendészeti helyettese is felhívta a rendőr-főkapitányságok vezetőinek figyelmét. Az utasítás értelmében a rendőr-főkapitányságok vezetőinek intézkedniük kell, hogy az illetékességi területükön működő kapitányságok vezetői az általuk kijelölt kapcsolattartó útján minden évben legkésőbb október 15-ig felvegyék a kapcsolatot az illetékes katasztrófavédelmi szervekkel, a hajléktalan személyek részére elhelyezést vagy ellátást nyújtó intézményekkel, a helyi önkormányzatokkal, a civil szervezetekkel és az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek munkáltatóival annak felmérése érdekében, hogy ezen szervezetek miként vesznek részt az együttműködésből adódó feladatok végrehajtásában október 15. és március 31. között.

Ugyancsak az utasítás értelmében minden év október 15-ig felmérik a rendőrkapitányságok azon területeket, közterületeket, amelyeket hajléktalan személyek

szálláshelyként használnak, majd a folyamatosan aktualizált közterületeken élőkkal és a ritkán lakott külterületi részekben élőkkal az illetékes körzeti megbízottak, karitatív és szociális segítségnyújtást végző szervezetek és polgárőrségek felveszik a kapcsolatot és rendszeresen tájékoztatják őket a legközelebbi elérhető szociális és rendőri szerv elérhetőségeiről és szolgáltatásairól. A fentiek során –amennyiben közterületen élő hajléktalanokkal találkoznak a rendőrség munkatársai – még az eljárásindítási kényszer beállta előtt törekednek arra, hogy az életük és testi épségük megóvása érdekében megfelelően tájékoztassák a rászorulókat az ellátórendszer igénybe vételének lehetőségeiről.

Végezetül a miniszter arra is felhívta a figyelmemet, hogy a Belügyminisztérium a rendészeti feladatellátáson túl az elmúlt években közfoglalkoztatási programok indításával kívánta segíteni a hajléktalanok társadalmi beilleszkedését. 2018-ban 32 közfoglalkoztató bevonásával 750 fő részére 1.148.689.084,- Ft támogatási keretösszeget biztosított a minisztérium, a 2019-es évre pedig 800 fő számára 1.345.660.620,- Ft összegben nyújtanak támogatást. A foglalkoztatási programok között növénytermesztést, hulladékkezelést, mosodai tevékenység végzését, kézműves termékek előállítását stb. támogatták oly módon, hogy általában 12 hónapos foglalkoztatást biztosítanak, védett típusú munkalehetőségek felkínálásával.

1.3. A Hajléktalanokért Közalapítvány (HKA) tájékoztatása

A krízisidőszaki szolgáltatások finanszírozási hátterére vonatkozó kérdésemre válaszolva a HKA arról tájékoztatott, hogy a téli időszakban megnövekvő ellátotti igényekre 2018-19-ben is több pályázati forrás állt rendelkezésre a hajléktalanellátó szervezetek számára. Az Emberi Erőforrások Minisztériumával szerződve, a Hajléktalanokért Közalapítvány (HKA) tervezésében és bonyolításában, a Közép-magyarországi régióra (amely Budapestet és Pest megye) vonatkozóan 166.200.000 Ft pályázati forrást biztosítottak a központi költségvetés terhére. A vonatkozó pályázati felhívás (Hajléktalan személyek ellátásának megszervezése a Közép-magyarországi régióban 2018-19) 2018. január 23-án jelent meg, és a pályázatokat 2018. március 30. és április 30. közötti időszakban lehetett benyújtani. A felhívás szerint eszközbeszerzésre, integrációs, fejlesztő és lakhatási programok támogatására, valamint egészségügyi ellátás finanszírozására lehetett pályázni. A pályázati felhívás kifejezetten csak a téli krízisidőszakra vonatkozó programelemet nem tartalmazott, a pályázható programelemek mindegyike egy éves időtartamra lett meghirdetve, mivel a korábbi években hagyományosan meghirdetett téli pályázati programok más forrásokból váltak finanszírozhatóvá, mintegy normatív módon.

A regionális diszpécsterszolgálatok, köztük a Közép-magyarországi diszpécsterszolgálat működésének támogatását szintén évek óta pályázat útján biztosítja a HKA. Az erre a pályázati felhívásban rendelkezésre álló támogatási keretet (65 millió forint) az Emberi Erőforrások Minisztériuma további 16 millió forinttal megnövelte, regionális diszpécsterszolgálatonként 2-2 millió forint támogatással, a Közép-magyarországi régió támogatását pedig 4 millió forinttal.

Regionális diszpécsterszolgálat	Támogatás (Ft)
Közép-magyarországi régió – Menhely Alapítvány	21 000 000
Nyugat-dunántúli régió – Magyar Vöröskereszt Zala megyei szervezete	10 000 000
Közép-dunántúli régió – Utcai Szociális Segítőik Egyesülete	10 000 000
Dél-dunántúli régió – TÁMASZ Alapítvány	10 000 000
Dél-alföldi régió – Magyar Máltai Szeretetszolgálat Kecskemét	10 000 000
Észak-alföldi régió – Periféria Egyesület	10 000 000
Észak-magyarországi régió – Magyar Máltai Szeretetszolgálat Miskolc	10 000 000
Összesen	81 000 000

A nappali melegedők esetében 2018. október 15-től életbe lépett napi 10 órás kötelező nyitva tartással kapcsolatban a megnövekedett működési költségeket a civil és egyházi fenntartók esetében a HKA külön pályázati felhívás keretében támogatta a 2018. október 15. és december 31. közötti időszakra 33.017.000,- Ft összeggel. Az önkormányzati fenntartásban lévő nappali melegedők a többletköltségek támogatását a Magyar Államkincstáron keresztül kapták meg.

A „Közterületen élők befogadásához és intézményi ellátásához szükséges fejlesztések támogatása” pályázat célja az volt, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény október 15. napját követően életbe lépő módosítása miatt a hajléktalanellátó rendszerre háruló megnövekedett feladatok ellátásához nyújtson további támogatást. A felhívásra 2018. január 15-ig lehetett beadni a pályázatokat, összesen 67 pályázati program érkezett be, a 137.104.000 forint támogatási keretre 244.153.000 forint támogatási igénnyel.

Mint a korábbi években, a Fővárossal szerződött két „gesztorszervezet” a Menhely Alapítvány és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület, melyek a fővárosi ellátókkal konzorciumi formában, támogatási szerződéseket kötve valósítják meg a „Közterület helyett emberibb körülmények” elnevezésű programot. A gesztorszervezetek együttműködnek a rendőrséggel és a közterület-felügyelettel a közterületeken élő hajléktalan emberek elhelyezése kapcsán.

A fővárosban működő hajléktalan-ellátó szervezetek, hasonlóan a korábbi évekhez, a 2018/2019. évi téli időszakra vonatkozóan 2018 nyarán már aláírták az együttműködési szándéknyilatkozatot, ami a téli időszakból következő megnövekedett feladatok hatékony ellátását biztosíthatja, legfőképpen az utcán élők ellátásának segítségét. A legtöbb szervezet a Hajléktalanokért Közalapítvány által kiírt felhíváshoz (ld. 1. pont válaszáat) kapcsolódó pályázati programját is ehhez igazítja.

A budapesti 24 órás egészségügyi centrumok mindennapi működésével kapcsolatban felmerült gyakorlati kérdések és problémák tisztázása érdekében a HKA megbeszélést tartott 2018-ban több alkalommal is, ennek aktualitását több esemény is megerősítette (napi aktuális problémák, három új aluljárós utcai szolgálat által jelzett problémák, egészségügyi centrumok számának bővítésének tervezése a szaktárca részéről). A megbeszélés elsősorban a problémák azonosítására, megbeszélésére, valamint az azokra adható válaszokra fókuszált, mint például a fertőtlenítő fürdetés, megfigyelő ágyak működési rendje, intézményekbe történő felvétel, stb. A munkacsoporton megfogalmazódott, hogy szükséges lenne az elhelyezési protokoll (újboldi) kialakítása vagy egy szakmai ajánlás kiadása, hogy mindenki (diszpécsterszolgálat, utca, krízisautó, eü. centrumok) tisztában legyen a bekerülési feltételekkel és a nyújtott szolgáltatásokkal.

Végezetül a Közalapítvány arra is felhívta a figyelmemet, hogy annak ellenére, hogy a fővárosi utcai gondozó szolgálatok részére a Menhely Alapítvány, mint regionális diszpécsterszolgálat havi rendszerességgel tart esetmegbeszélő teamet, az alábbi lehetőségek átgondolásával hatékonyabb szociális munka végzésére nyílna lehetőség:

- az utcai szolgálatok napi 6 órás közterületi jelenlétének növelése
- az utcai szolgálatok hét végi működtetése,
- az utcai szolgálatok tevékenysége legyen elhelyezés-orientált,
- a szállásokon befogadó szolgáltatásokat kell nyújtani, amelyek vonzóbbá tehetik azt az utcai léttel szemben, egyúttal kis létszámú, feltételek nélküli befogadó helyeket célszerű létesíteni, egészségügyi és szociális szolgáltatásokkal,
- az utcán élők elhelyezésével kapcsolatban az egészségügyi szükségletek rendezésének is kulcsfontosságú szerepűnek kell lennie, mivel önmagukban a szociális szolgáltatások nem mindig elégségesek,
- tovább szükséges erősíteni az utcai szociális szolgálatok és az intézmények közötti átlátható és naprakész együttműködést az utcán élők elhelyezése és testreszabott ellátásának megszervezése érdekében.

1.4. Budapest Főváros Kormányhivatala kormány megbízottjának válasza

Válaszában a kormány megbízott arról tájékoztató, hogy a Kormányhivatal nem rendelkezik teljes körű információval arról, hogy egy adott fővárosi kerületi önkormányzat mely szolgáltatóval kötött ellátási szerződést a hajléktalan személyek ellátásának biztosítása érdekében, ugyanakkor a rendelkezésükre álló adatok alapján arra is felhívta a figyelmét, hogy Budapest Főváros Önkormányzatának a Baptista Szeretetszolgálattal és a Magyar Máltai Szeretetszolgálattal van érvényes ellátási szerződése. Ezen szervezeteken kívül a kerületi önkormányzatok elsősorban utcai szociális munka ellátására és nappali melegedő működtetésére kötnek szerződést az általuk kiválasztott hajléktalanellátó szervezetekkel. Így például a VII. kerület és a IX. kerület a Menhely Alapítvánnyal, a XIV. kerület a Myrai Vallási Közhasznú Egyesülettel, a XVIII. kerület a Tiszta Forrás Alapítvánnyal, a XIX. kerület a Magyar Vöröskereszttel kötött megállapodást. A területi ellenőrzések során kapott információk szerint a feladatellátásra az önkormányzatoktól kapott támogatások összege nem csökkent, azonban az intézmények tárgyi feltételei sok esetben felújításra szorulnak, a magas ügyfélforgalom miatt pedig a döntően bérelt, korszerűtlen ingatlanok, amelyekben a szolgáltatást nyújtják, gyorsan amortizálódnak. Általános probléma tehát, hogy a normatív támogatás mellett az ellátási szerződésekből befolyó összeg nem elegendő a tárgyi feltételek javítására.

A kormány megbízott tájékoztatása szerint a 2018-19-es téli krízisidőszak kezdetén az egyes önkormányzatok számára finanszírozási jellegű problémát jelentett az a tény, hogy 2018. október 15-től a nappali melegedők nyitvatartása kötelező jelleggel módosult: a hét minden napján napi 10 órában fogadniuk kell az ügyfeleket 8.00-18.00 között. A minden intézményre, fenntartótól függetlenül, egységesen vonatkozó előírással növekedtek az önkormányzatok feladatai, mert korábban sok nappali melegedő szombaton és vasárnap zárva tartott. Mindez azt is jelentette, hogy a korábbi, 50 főre vetített létszámnormán felül 0,5 státuszban (heti plusz 20 órában) szociális munkatársat, valamint két teljes állású segítőt kell alkalmazni a továbbiakban – amelynek többletköltségét az állami költségvetés biztosítja.

A kormány megbízott pozitívként értékelte, hogy 2018.-tól új fertőtlenítő fürdető állomás működik a hajléktalanellátó szervezetek ügyfelei számára a Magyar Máltai Szeretetszolgálat IX. kerület Zombori utca 1. sz. telephelyén, amely szűrővizsgálatokat követően személykezelést is biztosít. Azt is előrelépésként értékelte, hogy a Hajléktalanokért Közalapítvány fenntartásában működő Pro Domo Szálló mozgáskorlátozottak számára is megközelíthetővé vált épületében párok elhelyezését lehetővé tevő helyiségeket alakítottak ki, valamint a XVIII. kerületben levő hajléktalanellátó intézmények száma a Diótörés Alapítvány által működtetett, 14 főt befogadó átmeneti szállóval gyarapodott.

A kormányhivatal lakossági bejelentéseket is vizsgált – döntően a belvárosi kerületekből, a X. kerületből és a XI. kerületből érkező jelzések nyomán –, általában frekvenciált közlekedési csomópontok közelében életvitelszerűen tartózkodó fedél nélkül élő személyekkel összefüggésben. A vizsgálatok során – például a XI. kerületi Móricz Zsigmond körtér, Etele tér stb. területén – a társhatóságokkal közös szemlék megtartására és helyszíni intézkedések (szemét összegyűjtése, fertőtlenítés) megtételére került sor, és a bejelentések többségét a kormányhivatal áttette az intézkedésre hivatott kerületi szervekhez (jegyző, közterület-felügyelet, rendőrség). Ezzel összefüggésben – a szabálysértés miatt eljáró hatóságok, rendőrkapitányságok munkájának elősegítése érdekében – a Kormányhivatal együttműködési megállapodást kötött a Budapesti Rendőr-főkapitánysággal az ektoparazitával fertőzött személyek vizsgálatára és szükség esetén kezelésére, amely a ruházat fertőtlenítésén túl szükség esetén a szolgálati gépjárművek és helyiségek átvizsgálására is kiterjed. Ennek keretében 2018. utolsó negyedében 39 személy kezelésére és 43 gépjármű fertőtlenítésére, 2019. évben ezidáig 7 személy kezelésére és 11 gépkocsi fertőtlenítésére került sor, oly módon, hogy a feladat zökkenőmentes ellátása érdekében folyamatosan rendelkezésre állnak a szakmai ügyosztály egészségőrei.

A kormány megbízott végül arra is felhívta a figyelmemet, hogy az ellátó intézmények jelzései alapján a közterületen élő személyek között egyre *növekszik a fiatalabb korosztály aránya* és ügyfeleik általánosságban is egyre rosszabb mentális és fizikai állapotban vannak, ezért egyre nagyobb számban lenne igény hozzáférhető pszichiátriai ellátásra és olyan egészségügyi ellátást nyújtó intézményekre, ahol a jövedelemmel nem rendelkező betegek is megfelelő ellátásban részesülhetnek. A több szervezet által összehangoltan működtetett mobil egészségügyi centrumok segítik ugyan az utcán élők egészségügyi ellátását, de az egyénre szabott speciális gondozási tevékenységhez szükséges intézményi háttér nélkülözhetetlen a hajléktalan személyek megfelelő ellátásához.

1.5. Budapest Főváros Főpolgármesterének válasza

A főpolgármester válaszában kiemelte, hogy az elmúlt évekhez hasonlóan hatékony együttműködési rend alapján gondoskodik a Fővárosi Önkormányzat a Budapesten élő hajléktalan személyek ellátásáról. Ez a Menhely Alapítvány és a Máltai Szeretetszolgálat által koordinált Budapesti Hajléktalanügyi Konzorcium segítségével valósul meg, amely által hatékonyabb és átláthatóbb feladatellátásra nyílik lehetőség.

A Főváros a 2018-as költségvetésében több beruházási és felújítási feladat finanszírozásával kívánt gondoskodni a hajléktalan személyek lakhatási feltételeinek javításáról, az egyes intézményi telephelyek biztonságos üzemeltetéséről, így például gépjárművek beszerzésére, kazánberendezések felújítására, tetőfelújításra, vizesblokkok felújítására került sor. Mivel a jogszabály módosítások miatt többlet-feladatok merültek fel az ország legnagyobb hajléktalan-ellátást végző – fővárosi fenntartású – intézményénél, a Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményeinél is, például a nappali melegedők heti hétnapos nyitvatartása is szükségessé tette, hogy az ellátóhelyek műszaki és infrastrukturális körülményeinek megfelelő színvonaláról folyamatosan gondoskodjon a fenntartó. A többletfeladatokhoz igényelt központi állami támogatás a Fővárosi Önkormányzat esetében 10.680.000 Ft. A BMSZKI a mindennapi ellátási feladatokon túl kiemelt figyelemmel fordul a pszichiátriai beteg, szenvedélybeteg és fiatal hajléktalan kliensek felé, akik számára speciális programokat indítanak egy-egy intézményben, és törekednek arra is, hogy a női, valamint mozgáskorlátozott ügyfelek biztonságos elhelyezését és gondozását is minél hatékonyabban végezzék.

A szállást nyújtó intézmények fenntartásán túl ételosztás céljára egy budai és egy pesti fővárosi tulajdonú közterületre kötött az Önkormányzat használati szerződést, azonban ezekkel kapcsolatban egyetlen panasz, bejelentés sem érkezett a hatóságokhoz, és a frekvenciát közlekedési csomópontok, aluljárók területén életvitelszerűen tartózkodó személyek jelenlétével kapcsolatosban is mindösszesen 9 lakossági bejelentést regisztráltak. Mindennek háttérben az áll, hogy a Fővárosi Rendészeti Igazgatóság és a közterület-felügyelet, valamint a Menhely Alapítvány Diszpécser Szolgálat és a rendőrség között 2018. október 15.-ét követően hatékony együttműködési rend alakult ki, amely lehetővé teszi, hogy a legrövidebb időn belül a megfelelő szociális segítségnyújtásban részesülhessenek a fedél nélkül élő személyek. A mintegy 30 éve összehangoltan működő, jelenleg 29 szervezettel működő fővárosi hajléktalan-ellátó rendszer célkitűzései között szerepel az információ-nyújtás, a kríziskezelés és a szállásnyújtás, amelyhez hatékonyan hozzájárul az is, hogy 2011. szeptembere óta rendszeresen ülésezik a FÖRI szervezésében a Fővárosi Hajléktalanellátási Koordinációs Munkacsoport, amelynek ülésein a szaktárcák, a rendőrség, a kormányhivatal és az egészségügyi ellátórendszer is képviselteti magát. Az együttműködésben a korábbi évekhez képest újszerű elem, hogy a FÖRI az Országos Meteorológiai Szolgálat adatszolgáltatására alapján 72 órás időjárás-előrejelzéssel is rendelkezik, így soron kívül értesíthetik a diszpécser szolgálatokat az esetleges szélsőséges időjárási körülményekről.

A főváros területén ellátást nyújtó szervezetek információi szerint 2018. október 15. után nem növekedett jelentősen azon ügyfelek száma, akik kifejezetten az életvitelszerű közterületen

tartózkodás tilalmával összefüggésbe hozható okokból vették igénybe a szolgáltatásaikat. A rászoruló személyek szociális ellátásokhoz segítése jellemzi a szociális szakemberekkel szorosan együttműködő közterület-felügyelet munkatársainak tevékenységét is, akik számára a krízisidőszak idejére egy olyan, atipikus eljárásrendet léptettek érvénybe, amely nem a közhatalom gyakorlása körében végrehajtandó, hanem az emberi élet védelme és az egészségkárosodás megelőzése érdekében célszerű cselekvéseket írja elő. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a közterület-felügyelők a belső normarend alapján elsősorban tájékoztató, jelző és segítségnyújtó (információ-közvetítő) szerepkörben lépnek fel, és munkájuk során a diszpécser-szolgáltatatok útján törekednek arra, hogy a megfelelő ellátáshoz segítsék a rászorulókat.

A Fővárosi Önkormányzat tehát összességében arra törekszik, hogy az általa fenntartott ellátórendszer és hatósági szervezetek együttműködésével biztosítsa a hajléktalan személyeknek az emberi méltósághoz és a szociális biztonsághoz, valamint a testi, lelki egészséghez való jogát az ellátás valamennyi aspektusában.

1.6. A Budapesti Rendőr-főkapitányság válasza

A főkapitány tájékoztatásában kifejtette, hogy a rendőrség a korábbi évekhez hasonlóan 2018. október 15-e óta is kiemelt figyelmet fordít az illetékességi területén, közterületen tartózkodó személyek tájékoztatására annak érdekében, hogy információt nyújtsanak számukra az igénybe vehető szociális ellátási lehetőségekről.

A hajléktalan személyekkel kapcsolatban a BRFK-hoz, valamint a kerületi rendőrkapitányságokhoz a téli krízisidőszak kezdete óta 66 állampolgári bejelentés érkezett, melyek többsége a IV., VII., VIII. és a XIV. kerületek közterületein életvitelszerűen tartózkodó személyekkel állt összefüggésben, különösen abban az esetben, ha az észlelésükkel együtt szeszital fogyasztása, vagy köztisztasági szabálysértés elkövetése, hangoskodás, esetleg önkényes beköltözés ténye is felmerült. A bejelentések többsége nem kifejezetten aluljárókban élő személyekkel állt kapcsolatban.

A BRFK mind a budai, mind a pesti oldalon folyamatos, élő kapcsolatban áll az illetékességgel rendelkező szociális ellátó rendszerek diszpécser szolgálataival, azonban a főkapitány álláspontja szerint a legtöbb esetben nem a rendőri intézkedés a célravezető eszköz arra, hogy rábírják az ellátások igénybe vételét elutasító személyeket az együttműködésre, hanem az egyénre szabott szociális munka, amelyhez szükség esetén egészségügyi, pszichiátriai szakemberekkel való konzultáció is társulhatna.

Az eredményességhez a főkapitány álláspontja szerint a *Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt. fokozottabb takarítási tevékenysége is hozzájárulhatna*, ugyanakkor az eddigi tapasztalatok alapján a szociális ellátó szervezetekkel jó munkakapcsolat alakult ki, a lehetőségekhez mérten törekedni kívánnak arra, hogy a rászoruló személyek igényeit kielégítsék, biztonságukról gondoskodjanak.

A 2018. október 15-től hatályos új szabálysértési tényállási alakzat, a „közterületen életvitelszerű tartózkodás szabályainak megsértése” intézkedési kötelezettséget ró a BRFK beosztottjaira, azonban a szabálysértést elkövetőkkel szembeni fellépést nehezítő körülmény az életvitelszerű közterületen tartózkodás bizonyítása, mivel néhány esetben az ott tartózkodók nyilatkozata ellentétes a járőr által, a helyszínen tapasztaltakkal, és az is előfordul, hogy a helyszínre kikerülő rendőrök már nem találják a bejelentők által megjelölt helyen az érintett személyeket.

A BRFK illetékességi területén egységes intézkedési terv alapján járnak el a rendőrök a fenti tárgykörben, így az intézkedési tervben meghatározottak alapján a rendőrkapitányságok felvették a kapcsolatot a hajléktalan személyek részére átmeneti elhelyezést vagy ellátást nyújtó intézmények, a helyi önkormányzatok, a járási hivatalok, a helyi polgárőr egyesületek, állatmenhelyek, valamint a karitatív szervezetek közül a Máltai Szeretetszolgálat, a Vöröskereszt és a Baptista Szeretetszolgálat helyi tagszervezeteinek vezetőivel, képviselőivel, továbbá az egyes

rendészeti feladatot ellátó személyek – pl. természetvédelmi őrszolgálatok, mezőőri szolgálatok, stb. – munkáltatóival annak érdekében, hogy a rendőrséggel együttműködve tudjanak felkészülni és eljárni, amennyiben 2018. október 15-ét követően erre igény merül fel.

Az intézményekkel folytatott egyeztetések mellett a rendőrkapitányságok közterületi szolgálatot teljesítő állománya felmérte azokat a közterületeket, amelyeket hajléktalan személyek életvitelszerű tartózkodás céljából látogatnak, annak érdekében, hogy őket a körzeti megbízottak és bűnmegelőzési előadók a szociális ellátást biztosító szervezetek munkatársaival közösen felkeressék és tájékoztassák az elérhető szolgáltatásokról.

Az esetlegesen eljárás alá vont személyek vagyontárgyai elszállítására és őrzésére a BRFK vállalkozási szerződést kötött a Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt.-vel, illetve a BMSZKI-val. Az esetlegesen felügyelet nélkül maradt állatok gondozása céljából együttműködési megállapodásokat kötöttek az ezzel foglalkozó állatmentő és állatvédő szervezetekkel a BRFK.

A főkapitány arról is tájékoztattott, hogy a BRFK illetékességi területén 6 esetben indult szabálysértési eljárás a „közterületen életvitelszerű tartózkodás szabályainak megsértése” miatt. Az eljárás egy esetben zárult figyelmeztetéssel, öt esetben még nem született ítélet a vizsgálatom időpontjában.

Végezetül a főkapitány felhívta a figyelmet arra, hogy bár a diszpécsterszolgálattal való kapcsolattartás gördülékeny, az utcai *gondozó szolgálatok tevékenysége nem terjed ki az ünnepnapokra és a teljes éjszakai időszakokra*. Ez abban az esetben is problémát jelent, amikor a rendőrség munkatársai azt tapasztalják, hogy az utcai szociális munkások számos esetben csak útnak indítják az ellátásokra igényt tartó hajléktalan személyeket a kiválasztott intézményekbe, az azonban nem biztosított, hogy az ügyfél meg is érkezik az ellátóhelyre, ezért mind a budai, mind a pesti oldalon indokolt lenne az alacsony küszöbű ellátást nyújtó intézmények kapacitásának bővítése.

1.7. Az Országos Mentőszolgálat válasza

Az Országos Mentőszolgálat Gondoskodó Csoportja a 2018-19-es téli krízisidőszakban kezdte meg a munkáját, mint a hajléktalan-ellátó szervezetek napi tevékenységét támogató, innovatív szakmai csoport. Az Országos Mentőszolgálat saját pénzügyi forrásaiból működtetett szolgáltatását az Országos Mentőszolgálat Operatív Főosztálya és a Közép-magyarországi Regionális Mentőszervezet a Menhely Alapítvánnyal és a Máltai Szeretetszolgálattal folyamatosan egyeztetve nyújtja, önálló protokoll alapján. A csoportban a Mentőszolgálat kötelékében dolgozó, utcai betegellátásban és betegelhelyezésben jártas munkatársak külön erre a célra delegált járművel végzik a feladatokat, rugalmas kapacitással segítve a szociális szakemberek munkáját.

A Gondoskodó Csoport elsősorban a hajléktalan személyek szociális ellátó helyre szállításában nyújt segítséget, amennyiben nem szükséges azonnali egészségügyi beavatkozás az adott esetben. A Csoport létrehozásától függetlenül, amennyiben az Országos Mentőszolgálat mentésirányításához érkezik be hívás a közterületen talált személyekről, a bejelentés tartalma alapján a megfelelő szintű mentőegységet (esetkocsi, rohamkocsi) riasztják, azonban abban az esetben, ha a helyszínen levő mentőegység egyértelműen megállapítja, hogy nincs szükség akut egészségügyi beavatkozásra és kórházba szállításra sem, a mentésirányítás értesíti a hajléktalan-ellátás keretei között működő diszpécsterszolgálatot és kéri, hogy gondoskodjanak az érintett személy szociális ellátó helyen történő elhelyezéséről. A diszpécsterszolgálat a továbbiakban intézkedik a szociális ellátó szakemberek (krízisautó, utcai gondozó szolgálat, stb.) helyszínré irányításáról, valamint tájékoztatja a mentésirányítót a kérés várható időpontjáról.

Abban az esetben, ha a szociális szakemberek elérhetőek ugyan, de 30 percen belül nem tudnak a helyszínre érkezni, a mentésirányító a helyszínre küldi a Gondoskodó Csoport gépjárművét, azzal, hogy várja meg a kikerkező szociális egységet. Ez idő alatt a segítséget igénylő hajléktalan személynek lehetősége van arra, hogy a Gondoskodó Csoport járművében melegedjen. Ha a szociális szakembereknek nincs kapacitásuk arra, hogy a rászoruló személyt szociális intézménybe szállítsák, a diszpécsterszolgálat a mentésirányításon keresztül felkéri a

Gondoskodó Csoportot arra, hogy a helyszínen talált hajléktalan személy állapotát felmérve – a diszpécserszolgálat által meghatározott intézménybe – szállítsa az ügyfelet, akinek érkezéséről a továbbiakban a diszpécser egyeztet a fogadó intézménnyel. A Gondoskodó Csoport tehát kizárólag a mentésirányítás utasítása alapján látja el a tevékenységét, amennyiben egészségügyi ellátás szükségessége merül fel a rászorulókkal kapcsolatban, kezdeményezik a mentőszolgálat beavatkozását.

1.8. A Budapesti Módszertani és Szociális Központ és Intézményei vezetőjének válasza

A BMSZKI igazgatója válaszában arról tájékoztatót, hogy a szervezet által fenntartott hét intézményben ún. első befogadó szállásként 108 férőhelyen 27.445 vendégéjszakát biztosítanak 2018. április 1. és 2019. március 31. között az utcán élő hajléktalan emberek számára a „Közterület helyett emberibb körülmények” szakmai program, valamint a Fővárosi Önkormányzat és a Menhely Alapítvány mint gesztor szervezet által megvalósuló konzorciumi program keretein belül. A konzorciumi támogatás keretein belül *speciális utcai szolgálatot* is működtetnek 2018. november 1. és 2019. március 31. között napi hét órában, 18.00 órától hajnali egy óráig. Ezen túl ún. időszakos férőhelyeken 221 fő számára nyújtanak rendkívüli esetben szálláslehetőséget. A BMSZKI 2018. évi költségvetési főösszege 5.028.866e Ft, az utcai szociális munkát pályázati finanszírozással valósítják meg, a szervezet feladatellátását tehát állami normatíva, önkormányzati/fenntartói támogatás, saját bevétel biztosítja a pályázatok mellett.

A BMSZKI a Külső Mester, Vaspálya és Alföldi átmeneti szállókon hiánypótló szolgáltatásokat biztosít az ügyfeleinek annak érdekében, hogy az átmeneti szállások közvetlenül is kapcsolatba kerüljenek az utcán élő hajléktalan emberekkel, és szolgáltatásaikat megismerve vonzóbbá váljanak az intézmények a számukra.

Mindezen túl az igazgató álláspontja szerint a mindennapi szakmai munkában nehézséget jelent, hogy a különböző hajléktalan-ellátó szervezetek munkáját összehangoló egységes protokollok nem léteznek, így az, hogy a rendőrséggel és a közterület-felügyelettel általánosságban jó a szervezet együttműködése, inkább kollegiális kapcsolatok és működő jó gyakorlatok eredménye, mintsem a szervezetek közötti hivatalos koordináció hatása.

Az igazgató arra is felhívta a figyelmemet, hogy a tartósan közterületen élő ügyfelek számára az ellátáshoz juttatási folyamatban előrelépést jelentene a szállások – azok minőségének és szolgáltatási repertoárjának – átgondolása és fejlesztése, mivel ezen jellegzetességek nem minden esetben követik a hazai hajléktalan-ellátó rendszer létrehozását követő időszak társadalmi, szociális és gazdasági változásait. Nem véletlen tehát az sem, hogy a BMSZKI azon szállásnyújtó intézményei, ahol a lehetőségekhez képest megvalósult az infrastrukturális fejlesztés és az egyénre szabott szociális munka, gyakorlatilag folyamatosan 100%-os kihasználtsággal és hosszú várólistákkal működnek. A közterületen élők számára további visszatartó tényezőt jelenthet az, ha párjukkal vagy rokonukkal szeretnének együtt elhelyezést találni, kutyájuk van, akiről gondoskodniuk kell, alkohol-, vagy drogfüggőségük miatt nem tudják betartani a szállások alkoholtilalmat előíró házirendjét, illetve sokuk számára a közterületi lét egyes formái megélhetést is nyújtanak.

Egyre inkább észlelhető problémát jelent az a körülmény is, hogy a szakemberek szerint az utcán élők mintegy 40%-a pszichés problémákkal küzd, azonban számukra a hajléktalan-ellátás nem tud szakszerű és hatékony segítséget nyújtani – ahogy más, már szálláson élő pszichiátriai betegek számára sem, mivel a nagy létszámú hajléktalan-ellátó intézmények nem tudják biztosítani azt a szakmai háttérrel, ami egy tartós bentlakásos intézményben, egészségügyi háttértámogatással is ötvözve rendelkezésre áll. Mindezek miatt *indokolt lenne az alacsony küszöbű és az alkoholfogyasztást toleráló szállások nagyobb számban megvalósuló működtetése*, az ügyfelek számára elérhető addiktológiai támogatás és a közösségi szociális munka fejlesztése. Igény lenne továbbá a pszichiátriai betegek ellátása érdekében a hatékony együttműködésre az egészségügy és a szociális ágazat között, vagy olyan, hosszú távú gondozást nyújtó, de kis létszámú intézményeket lenne célszerű létesíteni,

amelyek a hajléktalan pszichiátriai betegek fogadására is készek. Bár a BMSZKI is működtet – részben pályázati forrásból – pszichiátriai szakrendelést, pszichológiai tanácsadást, közösségi pszichiátriai gondozást, ezek a szolgáltatások az utcán élőket nem érik el – és nem is ez az elsődleges céljuk. – és csak mérsékelni tudják azokat a nehézségeket, amelyet a pszichés problémával élők átmeneti intézményi ellátásba jutása okoz mind az ügyfeleknek, mind a velük foglalkozó szociális szakemberek számára. A BMSZKI az érintettek minél adekvátabb ellátása érdekében az Ébredések Alapítvánnyal együttműködve képzést indított a hajléktalan-ellátásban dolgozó szakemberek számára a közösségi pszichiátriai megközelítés lehetőségei tárgyában, valamint pszichiáter és pszichológus szolgáltatását is igénybe lehet venni az intézmények ügyfeleinek. A segítők továbbképzése egy, a szenvedélybeteg ügyfelekkel foglalkozó szakemberek számára indított tanfolyam keretei között is megvalósult, továbbá a BMSZKI vezetője az intézmény dolgozói számára szervezett addiktológiai esetmegbeszélő csoport működtetésén túl az ún. addiktológiai referensi rendszer újraindítását is el szeretné érni, amelynek lényege egy, a BMSZKI egész szervezeti rendszerét átfogó információs lánc, amely segítségével a kollégák ismereteit hatékonyan fejleszthetik. A szakemberek az újonnan megszerzett addiktológiai ismereteiket jól kamatoztathatják a mintegy két évtizede működő Váltó-Ház átmeneti szálló ügyfelei, valamint az Előd utcai éjjeli menedékhely ún. védett szintjét igénybe vevő droghasználó fiatalokkal folytatott munkában. 2018-ban a Könyves nappali melegedőben szakmai napot szerveztek a szenvedélybetegségről és a felépülési utakról, amelyhez kapcsolódóan szűrővizsgálatokon is részt vehettek az érdeklődők, illetve személyesen is találkozhattak szenvedélybeteg-ellátó szervezetek és rehabilitációs intézmények képviselőivel és évek óta pályázati lehetőségek felhasználásával segítik a szenvedélybetegeket további programokkal („Szár az November” kezdeményezéshez csatlakozás, szabadidős tevékenységek, stb.)

Az igazgató felhívta a figyelmemet arra is, hogy a *25 éven aluli ügyfelek és a hajléktalan nők* további kihívást jelentenek a hajléktalan-ellátás klasszikus gondozási gyakorlatában. A fiatal ügyfelek a BMSZKI intézményeiben minden esetben egyéni, intenzív esetkezelésben részesülhetnek, az átmeneti szálláson való elhelyezésben is elsőbbséget élveznek, ugyanakkor egyénre szabott mérlegelési folyamat során igyekeznek megtalálni számukra azokat a szálláslehetőségeket, amelyek az élethelyzetükben leginkább valós segítséget jelenthetnek. A női ügyfelek számára 2018-ban kiemelt programokat indított a szervezet: a speciális társadalmi érzékenyítés felvállalásán kívül adománygyűjtést indítottak és speciális szakmai munkavégzést folytattak, amely során felmérték a női ügyfelek külön szükségleteit, majd ezekre alapozva belső fejlesztéseket kezdeményeztek: a munkatársak érzékenyítésével, képzésével párhuzamosan ún. női napot vezettek be az egyik nappali melegedőben, ahol az ügyfelek védett körülmények között kérhetnek segítséget és vehetnek részt kifejezetten az ő élethelyzetükhöz illeszkedő programokon.

Az idős, beteg, magas gondozási szükséglettel rendelkező ellátottak számára az Alföldi és a Kálvária átmeneti szállók szakmai programját az ő igényeikhez igazították: krónikusan beteg hajléktalan idősök ellátását biztosítják egészségügyi személyzettel, gondozókkal megerősítve, az intézményekben egy részben akadálymentesített részleget kialakítva és több ízben is kezdeményezték ezen speciális ellátási igénnyel rendelkező társadalmi csoport ellátási lehetőségeinek felülvizsgálatát.

A BMSZKI ügyfeleit mintegy egy évtizede az ún. Menedék intézményi nyilvántartó programban tartják nyilván, amely betölti a közös szolgáltatásszervezés funkcióját, és amely programot az elmúlt évek során néhány másik szolgáltató is átvett a szervezettől. A program folyamatos fejlesztésével lépést tartanak a jogszabály-változásokkal, az adminisztrációs és dokumentációs kötelezettségeket az adatvédelmi előírásoknak maradéktalanul megfelelően végzik és a krízisidőszak kezdetén több egyeztetésen vettek részt a kerületi rendőrkapitányságokkal és a Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatóságával. Az intézmények ügyfelei között nem emelkedett számottevően azoknak a száma, akik a közterület életvitelszerű használatának tilalmával összefüggésbe hozható okokból vették igénybe a BMSZKI szolgáltatásait. Egy ellátott

esetében van információjuk arról, hogy őrizetbe vették tiltott, életvitelszerű közterületi tartózkodás miatt és a bírósági tárgyalás után figyelmeztetésben részesítették, hat ügyfelet pedig hatósági eljárás indítása nélkül figyelmeztettek a rendőri szervek. A Mentőszolgálat keretei között működő Gondoskodó Szolgálattal december hónapra alakult ki az együttműködési protokoll.

Végezetül a BMSZKI igazgatója arra hívta fel a figyelmet, hogy bár jó munkakapcsolatban állnak az utcai gondozási munkájukat nagymértékben segítő Menhely Alapítvány diszpécserszolgálatával, a közös munka hatékonysága nagymértékben növekedne, ha a teljes ellátórendszer ügyfelekre, ellátottakra, igénybe vett szolgáltatásokra vonatkozó adatai hozzáférhetővé válnának valamennyi érintett számára.

1.9. A Menhely Alapítvány válasza

A Menhely Alapítvány vezetője válaszában arról is tájékoztatott, hogy az ezévi krízisidőszakhoz a költségvetési törvény által meghatározott keretek között, nehézség nélkül igényelhetek finanszírozást az ellátó szervezetek ún. időszakos férőhelyek megnyitására, valamint a Hajléktalanokért Közalapítvány által koordinált pályázatok eredményeként étkeztetési programokat működtettek, lábadozó férőhelyeket tartottak fenn és kiegészítő finanszírozást nyerhettek az utcai gondozó szolgálatok mindennapi feladatellátásához. Ezen felül a Fővárosi Önkormányzat évi 270 millió forint támogatást nyújt a budapesti hajléktalan-ellátó szervezeteknek. Mindezekon túl az Alapítvány tevékenységéhez kiemelkedően fontos a Fővárosi Közgyűlés által nyújtott támogatás, amelyből például a diszpécser szolgálat működését is fedezi. A Fővárosban a Menhely Alapítvány Diszpécser Szolgálat szervezésében havi rendszerességgel kerül megrendezésre az Éjjeli Menedékhelyek Szakmai Fóruma, az Utcai Szolgálatok Szakmai Fóruma, valamint az utcai szolgálatok számára esetmegbeszélő csoport, mely az SZGYF döntése alapján minősített képzésnek számít. Ezen kívül a krízisidőszakban havi rendszerességgel tartanak egyeztető megbeszéléseket a Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatóságának szervezésében a Fővárosi Hajléktalanügyi Konzorcium gesztor szervezeteinek (Menhely Alapítvány, Máltai Szeretetszolgálat), valamint a BRFK, a BMSZKI, és a szakminisztérium bevonásával, illetve esetenként a Fővárosi Önkormányzat, és az OMSZ képviselőinek részvételével.

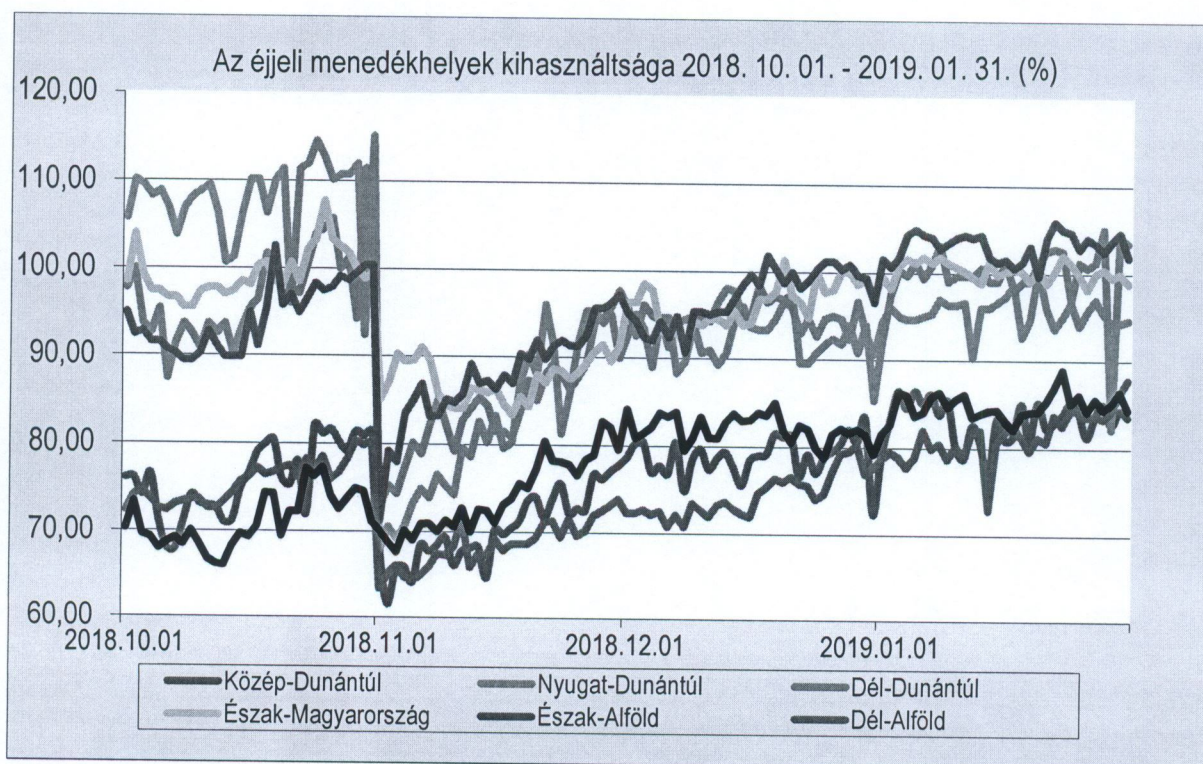
A Fővárosi Önkormányzat által a Menhely Alapítvány számára a pesti oldal ellátására biztosított forrás 2018. április 1. – 2018. december 31-ig terjedő időszakra 137,3 millió forint. A támogatásból az alapítvány krízisautót, és speciális utcai gondozó szolgálatokat, regionális diszpécser szolgálatot működtet, valamint első befogadó szálláshelyek kiegészítő finanszírozását valósítja meg, a fővárosi társintézményekkel együttműködésben. 2019. január 1. – 2019. március 31. közötti időszakra eső támogatási összeg 58,1 millió forint. A támogatás felhasználásával a Menhely Alapítvány és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület által létrehozott konzorcium a közterületen élő hajléktalan emberek számára első befogadó férőhelyeket működtet, valamint a szállásnyújtó szervezetekkel szerződést köt e férőhelyek biztosítására. E program keretében a konzorciumhoz csatlakozó fővárosi szállásnyújtó szervezetek olyan férőhelyeket biztosítanak közterületen élő hajléktalan emberek számára, melyek elősegítik, hogy a közterület helyett inkább e szállásokat részesítsék előnyben. Erre a feladatra az Alapítvány a fővárosi támogatásból, 2018. 04. 01. – 2019. 03. 31. közötti időszakra 107,9 millió forint tervezett forrást biztosít. A támogatás segítségével évente legalább 460 ember elhelyezése biztosítható olyan férőhelyeken, melyek kifejezetten az utcai életmód felszámolását célozzák.

A Menhely Alapítvány a szállásnyújtó szolgáltatáson túl négy utcai gondozó szolgálatot működtet, melyek közül három (az erzsébetvárosi, a külső-ferencvárosi, valamint a zuglói szolgálatunk) kiegészítő önkormányzati támogatást is kap. Az Erzsébetvárosi Önkormányzat 1,2 millió forinttal, a Ferencvárosi Önkormányzat 1 millió forinttal, Zugló Önkormányzata pedig 1,5 millió forinttal támogatja a helyi utcai szolgálatok működését.

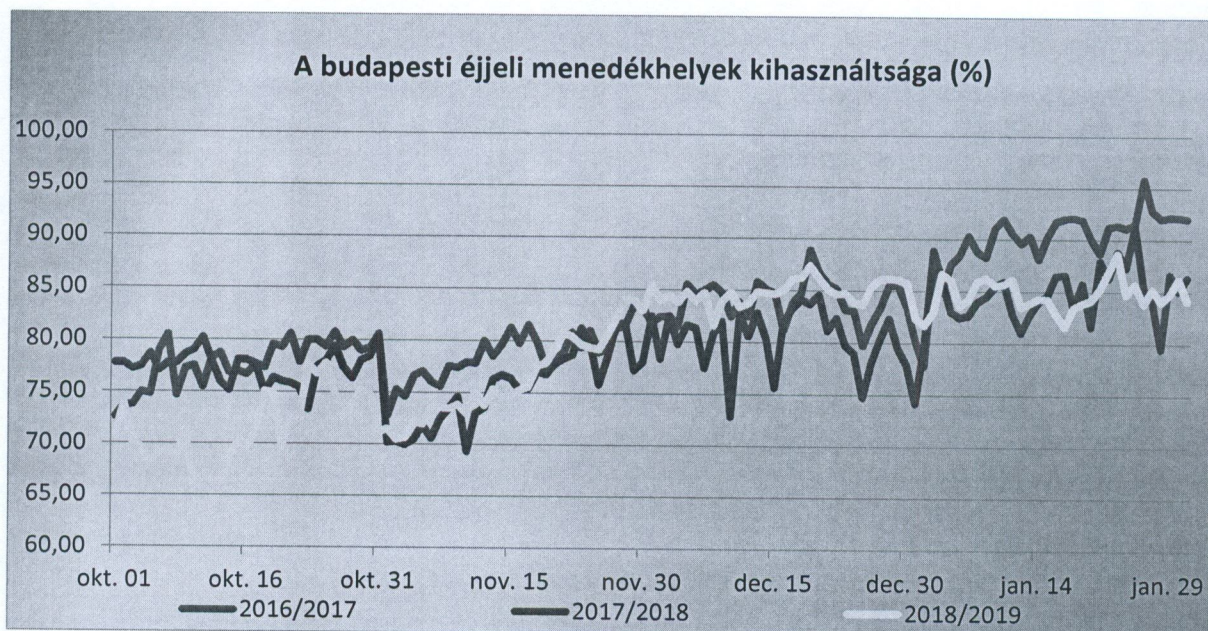
Az Alapítvány vezetője ugyanakkor megoldásra váró problémaként jelezte a rossz egészségügyi állapotú hajléktalan személyek ellátása és elhelyezése körüli hatásköri és szervezési nehézségeket. A legnagyobb problémát az okozza az Alapítvány szakemberei számára, hogy az utcai gondozó szolgálatok által megtalált, gondozott emberek egy részének elhelyezését nem tudja az ellátórendszer biztosítani. Ezen személyek az intézményi ellátásba segítségüket követően jellemzően néhány napon belül visszakerülnek az utcára, mert problémáik kezelésére a meglévő intézmények nem alkalmasak, a speciális ellátást nyújtó egységek, részlegek szinte teljesen hiányoznak az ellátásból. Jellemzően hiányoznak a súlyos állapotú pszichiátriai és szenvedélybeteg emberek ellátására alkalmas egységek, de nagyon kevés az akadálymentesített intézmény is. A meglévő intézmények közül a nagyon súlyos állapotban lévő emberek ellátására leginkább alkalmas „hajléktalanok otthona” típusú ellátásra a fővárosban összesen 60 férőhely áll rendelkezésre, ezekre közvetlenül az utcáról bekerülni szinte lehetetlen. További probléma, hogy a jelenlegi ellátó rendszer nem képes tartósan befogadni, sem pszichiátriai beteg hajléktalan embereket, hiszen mind infrastrukturális, mind szakember-hiány tapasztalható ezen a területen.

Ugyanakkor a hatékonyabb ellátás érdekében a Fővárosi Hajléktalanügyi Konzorcium szállásnyújtási kapacitásainak, valamint kihasználtságának nyomon követésére a Menhely Alapítvány létrehozott egy online nyilvántartó rendszert, melyben a szerződött partnerek rögzíthetik a szállásnyújtó intézményeiken igénybevett vendégéjszakákat. Ebben a rendszerben 2011 novembere óta közel 7000 személy szerepel, akik valamennyi időre igénybe vették a fővárosi hajléktalanellátó rendszer valamelyik szállásnyújtó intézményét.

A Menhely Alapítvány a fővárosi hajléktalan-ellátó szervezetekkel egybehangzó problémafelvetéseket tartalmazó válaszában tájékoztatást nyújtott a krízisidőszaki szálláshelyek – vizsgálatom időszakát érintő – férőhely-kihasználtsági adatairól is.

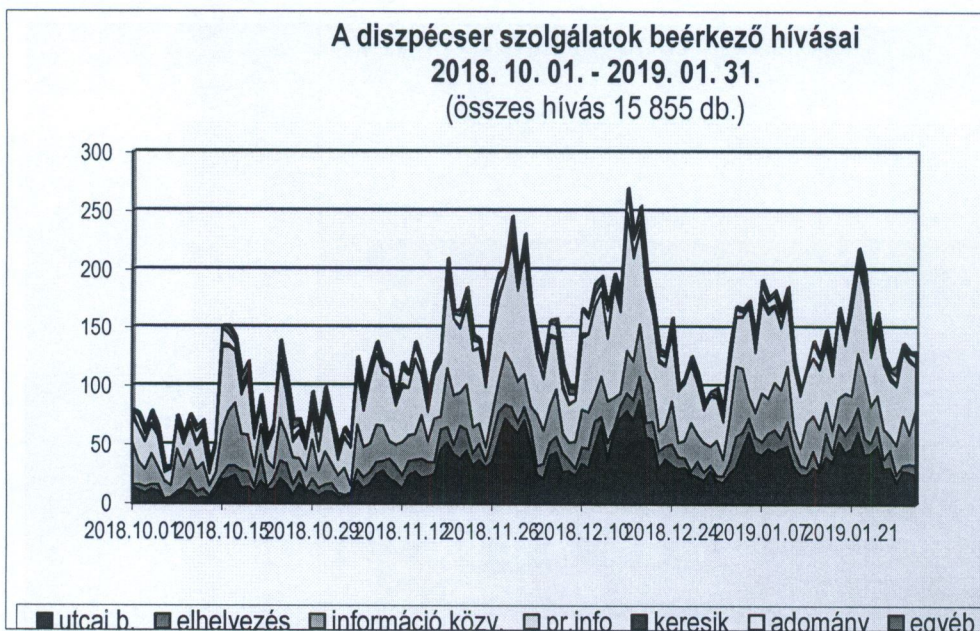


	2018.10.01	2018.10.15	2018.10.31	2018.11.01	2018.11.30	2018.12.01	2018.12.31	2019.01.01	2019.01.31
Közép-Dunántúl	76,09	74,88	81,40	68,15	77,76	78,65	72,42	79,18	83,63
Nyugat-Dunántúl	105,70	106,33	115,19	67,89	89,97	92,64	90,64	94,31	94,65
Dél-Dunántúl	97,70	93,10	101,72	73,00	97,73	95,78	85,40	92,06	103,49
Észak-Magyarország	98,50	98,52	99,63	85,16	91,38	96,35	97,49	99,54	98,86
Észak-Alföld	94,92	89,83	100,42	71,25	97,20	95,11	96,58	101,55	101,86
Dél-Alföld	72,35	75,71	80,36	63,44	73,89	72,34	77,76	78,72	87,81
Közép-Magyarország	70,34	69,72	71,16	70,09	79,55	84,14	79,26	81,61	84,42



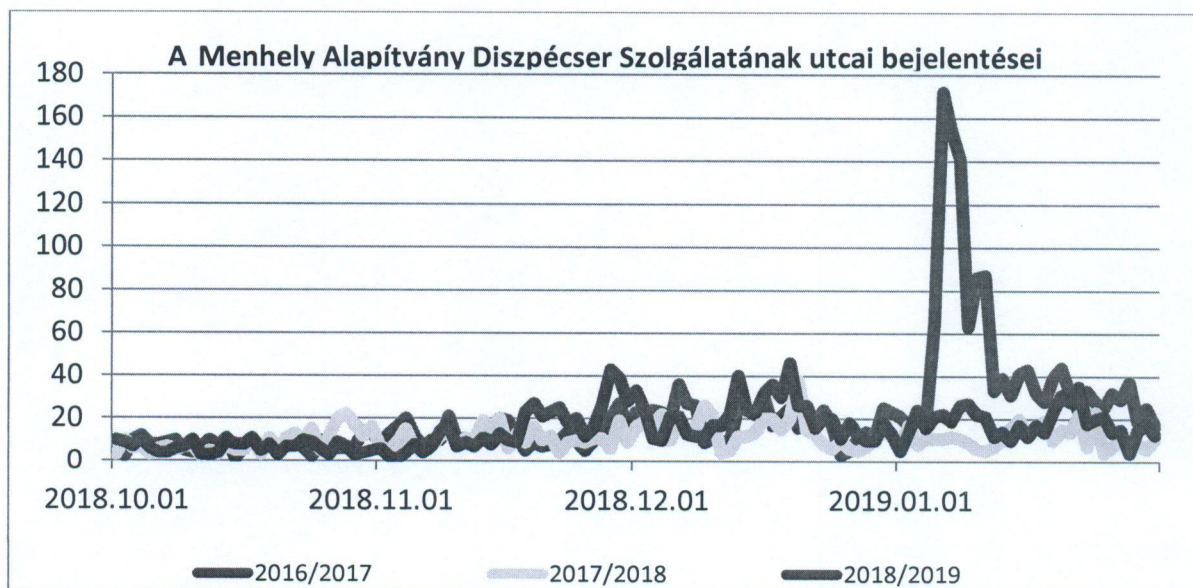
A statisztikai adatok alapján megállapítható, hogy Budapesten és a közép-magyarországi régióban is van elegendő férőhely a fedél nélkül élő személyek számára, hiszen az éjjeli menedékhelyek kihasználtsági mutatói a krízisidőszak leghidegebb napjaiban is a korábbi évek adatai alatt maradtak.

Az észak-magyarországi, észak-alföldi és dél-dunántúli régiókban azonban a vizsgálatom lezárásakor rendelkezésemre álló – időközi – kihasználtsági adatok szerint a 2018-19-es krízisidőszakban az eredetileg engedélyezett és befogadott férőhelyek számát meghaladó elhelyezési igénnyel szembesültek az ellátórendszer intézményei. Tekintettel arra, hogy az ezévi krízisidőszakban a regionálisan elrendelt Vörös Kód eljárásrend az észak-magyarországi és az észak-alföldi régiót érintette, valamennyi rászoruló személy biztonságos elhelyezéséről gondoskodtak az ellátó szervezetek, azonban a fenti adatok alapján valószínűsíthető, hogy az ellátási igények ezen változása az érintett területek ellátórendszerének az áttekintését teszi szükségessé.



A Menhely Alapítvány által koordinált diszpécser-szolgálatok hívásmegoszlásával kapcsolatos adatokat szintén a rendelkezésemre bocsátotta az Alapítvány. A havonta átlagosan 2000 hívást fogadó szociális szakemberek nem kizárólag utcán élő hajléktalan személyekkel kapcsolatos állampolgári bejelentésekre válaszoltak, hanem munkájuk jelentős részét teszi ki a más ellátószervezetek szociális munkásaival folytatott információcsere, a rendőrséggel és az egészségügyi intézményekkel folytatott adategyeztetés, ellátási célú koordináció.

Az utcai tartózkodással kapcsolatos bejelentések száma nem haladta meg jelentősen a korábbi évek adatait, jellemzően egy-egy rendkívül hideg időszak hatására emelkedett csak meg a bejelentések száma.



A 2019.-ben a regionális Vörös Kód eljárásrend bevezetésével érintett Észak-Magyarországi Régió Diszpécser-szolgálatára önálló összegzésben is tájékoztattott a hajléktalan-

ellátással kapcsolatos aktuális teendőkről, nehézségekről. Az Észak-magyarországi Régióban az utcai kihüléssel halálesetek megelőzését célzó programok a szállók, utcai gondozó szolgálatok, rendvédelmi szervek és a lakosság szoros együttműködésével valósulnak meg. A krízisidőszakra számos intézmény időszakos férőhelyekkel, plusz szolgáltatásokkal készült fel a rászorulókat fogadására. Az éjjeli menedékhelyek kihasználtsága januárban Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 91,27%-os volt, ez köszönhető annak, hogy a férőhelyek száma november 1-től 176-ról 316-ra emelkedett. Heves megyében 103,21%-os volt, a férőhelyek száma november 1-től 79-ről 107-re emelkedett. Nógrád megyében 128%-os volt, a férőhelyek száma november 1-től 0-ról 15-re emelkedett.

A Régióban Borsod-Abaúj-Zemplén megyében megyei hatáskörű krízisautó működik a nap 24 órájában. Ahol nem működik krízisautó szolgáltatás, ott a hajléktalanellátó intézmények saját erőforrásukból vagy rendőrségi segítséggel nyújtanak segítséget krízishelyzetben. A rendőrség és az önkormányzati rendészet járőrei ebben az időszakban kiemelt feladatként kezelik az utcán maradt emberek felkutatását és elhelyezését. Szükség esetén együttműködnek a diszpécserszolgálattal, utcai gondozó szolgálatokkal és hajléktalanellátó intézményekkel. A január 10. 20:00-tól január 12. 12:00-ig kiadott Vörös kód ideje alatt a Régióban nem hajléktalanok elhelyezése, hanem egy fűtetlen otthonnal rendelkező pár és egy otthonában magára hagyott és csavargásra kényszerült fiatalok elhelyezése történt.

A régió ellátószervezetei közötti jó együttműködésre példa, hogy 2018 októberében megrendezték a Krízisnyitó és Regionális Szakmai Műhelytalálkozót, ahol a hajléktalanellátás résztvevőin kívül képviseltették magukat Megyei Rendőr főkapitányságok, Önkormányzati Rendészetek, polgárőrök, mentők, kórházak, önkormányzatok és családsegítő szolgálatok. A szakmai fórumon a résztvevők általános problémaként jelölték meg, hogy sok ember nem helyezhető el sajátos szükségletei miatt a hajléktalan ellátásban, ezért számukra olyan pszichiátriai, addiktológiai, mozgásterápiás és egészségügyi lakóotthonokra lenne szükség, ami állapotuknak megfelelő. Problémát jelent a női ügyfelek férőhelyeinek alacsony száma is.

Az Észak-magyarországi régióban eddig nem került sor szabálysértési eljárás kezdeményezésére, figyelmeztetés kiadása 7 esetben történt 2018. október 17-én az Országos Fokozott Rendőri Ellenőrzés során.

Ami a régióban újszerű és megoldásra váró probléma, az az, hogy egyre gyakrabban jelentenek be egyedülálló, idős, fűtetlen lakásban tartózkodó személyeket a diszpécsernek. Ilyen esetben az utcai gondozó szolgálat munkaszüneti napokon is felkeresi a bejelentett személyeket, felajánlja nekik a hajléktalanellátás szolgáltatásait, és ha azt nem fogadták el, a helyszínen meleg ruhát, takarót, élelmiszert és tűzifát adnak a rászorulóknak. Ezt követően a Diszpécserszolgálat a Családsegítő Szolgálat részére esetjelző adatlapot küld, hogy folytassák a gondozást, tehát a szociális segítségnyújtás megszervezésében nemcsak a hajléktalan-ellátó szervezetek munkatársai vesznek részt, hanem az adott település teljes szociális ellátórendszerének együttműködésére van szükség.

1.10 A Magyar Máltai Szeretetszolgálat válasza

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat arról tájékoztatott részemre megküldött összefoglalóban, hogy a korábbi évekhez hasonlóan 2018-19. telén is három intézményben biztosít krízis férőhelyeket összesen 58 fő számára a Krisztinavárosi Hajléktalan Centrumban, a III. kerületi Miklós Utcai intézményben és a Rimaszombati utcai Szociális Központban. Tekintettel arra, hogy a Magyar Máltai Szeretetszolgálat gesztorszervezetként tagja a Budapesti Hajléktalanügyi Konzorciumnak, az ennek köszönhető támogatásból további férőhelyeket működtetnek a téli krízis időszakban. A 2017/2018. évi téli krízis időszakhoz képest változást jelentett az idei krízisidőszakban, hogy a „Befogadás Háza” Hajléktalanok Átmeneti Szállásán (Budapest, I. Fő utca) működő 10 ágyas elhelyezést biztosító ún. Első Befogadó férőhelyek átépítési munkálatok miatt átkerültek a Terézvárosi Nappali Melegedőbe. A bentlakásos szállást

nyújtó intézményi férőhelyeken túl 2018. decemberében a korábbi évekhez hasonlóan ismét működtetni kezdték az alacsonyküszöbű működő éjszakai szálláshelyet a Rimaszombati út 2.sz. alatt található kollégiumban, ahol a tavalyi évhez hasonlóan 100 fő számára biztosítanak alacsony küszöbű elhelyezést. Ezen túlmenően 2018. október 15.-től az Emberi Erőforrások Minisztériumának támogatásával újabb 40 férőhelyet létesítettek a Rimaszombati úti épületben azon ügyfelek számára, akik a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény 2018. október 15.-től életbe léptetett módosítása értelmében megkapják az első figyelmeztetésüket a szabálysértés kapcsán eljáró rendőrtől, de vállalják a szállóra történő elhelyezést, viszont elhelyezésük az aktuális szabad férőhelyek hiányában, vagy egy korábbi intézményi kitiltás következtében nehézségekbe ütközik. Az elhelyezés 48 órára szól, ez idő alatt szociális munkások gondoskodnak az ügyfelek továbbhelyezéséről, a számukra leginkább megfelelő szolgáltatást biztosító intézményekbe.

A 2018-2019. évi téli krízisidőszakban a Szeretetszolgálat szállást nyújtó férőhelyei 23.741.000 Ft állami normatív támogatásból működnek. A Hajléktalanügyi Konzorcium keretein belül vállalt ideiglenes (első befogadó) szálláshelyek biztosítására mintegy 11,6 millió Ft támogatást kap a szervezet, az utcai gondozó szolgálatokat továbbra is a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósággal kötött finanszírozási szerződés útján működtetik. Ez a gyakorlatban a kilenc utcai gondozó szolgálat tekintetében mintegy 58,5 millió Ft támogatást jelent.

A támogatások ellenére folyamatosan fennálló problémát jelent a Szeretetszolgálat számára, hogy nagyon magas a hajléktalan-ellátásban dolgozó munkatársak fluktuációja, ami arra vezethető vissza, hogy nagyon nehéz munka a közterületen élő hajléktalanok eredményes gondozása, nagyon kevés a kézzel fogható siker, a pozitív visszajelzés, azonban mindez együtt – kiegészítve a nappali melegedők és éjjeli menedékhelyek egész napot lefedő nyitvatartási rendjét elrendelő ágazati normák hatályba lépéséből adódó munkaszervezési problémákkal – megnehezíti a feladatellátást.

A Szeretetszolgálat tájékoztatása szerint rendszeresen érkeznek lakossági jelzések a szervezethez a közterületen tartózkodó hajléktalan személyekkel kapcsolatban. Ezeket a jelzéseket a diszpécser-szolgálaton keresztül továbbítják az illetékes utcai gondozó szolgálatok felé. A szabálysértési törvény módosításának életbe lépésekor érezhetően megnőtt ezen jelzések száma, mely azóta azonban visszaállt a korábban megszokott számra. A szabálysértési törvény 2018. október 15.-től életbe lépett módosítása során a Szeretetszolgálat egyeztetéseket folytatott a kerületi rendőrkapitányságokkal. Mind az egyeztetések alkalmával, mind pedig az azt követő időszakban együttműködés jellemezte a szervezetek napi kapcsolatát, sőt az idő előrehaladtával a szociális szakemberek azt tapasztalták, hogy a rendőrök nem éltek a figyelmeztetés lehetőségével sem. Hivatalos értesítés a Szeretetszolgálat a főváros budai kerületeiben üzemeltetett diszpécser-szolgálat felé nem érkezett budai területen tartózkodó hajléktalan személy ellen indított szabálysértési eljárás kapcsán. A Diszpécser Szolgálathoz befutó, elsősorban lakossági bejelentések kapcsán fontos tapasztalata a szervezetnek, hogy még inkább törekedniük kell arra, hogy a kapott bejelentéseket az információtartalmuknak megfelelően kezeljék, hiszen csak így garantálható, hogy az utcai gondozó szolgálatok a megfelelően tudnak segítséget nyújtani.

Az utcai gondozási tevékenységgel összefüggésben a Szeretetszolgálat felhívta a figyelmemet arra, hogy annak ellenére, hogy a 2018/2019. évi téli krízis időszakban elinduló Gondoskodó Csoport tevékenységét az Emberi Erőforrások Minisztériuma önálló eljárásrendbe foglalta, nem volt zökkenőmentes a szervezetek közötti napi együttműködés, mivel az új szervezet szolgáltatási profilja nem volt egyértelműen definiálható a szociális tevékenységet végzők számára. A későbbiekben azonban megállapították, hogy a Gondoskodó Csoport nagy segítséget jelenthet azokban az esetekben, amikor olyan közterületen tartózkodó hajléktalan személyhez kell mentőt hívni, akinek elszállításában az utcai szolgálatok nem kompetensek az ügyfél egészségügyi problémái miatt, de mentő hívására sincs feltétlenül szükség.

A rossz egészségi állapotú ügyfelek elhelyezése továbbra is problémát jelent a Szeretetszolgálat sokrétű intézményrendszere ellenére. Különösen kritikus a nők helyzete, mivel számukra a Szeretetszolgálat csak éjjeli menedékhelyen tud szolgáltatást biztosítani, ami azonban nem jelent megoldást az egészségügyi jellegű problémáikra. Az egészségügyi ellátást igénylő ügyfelek esetében - a kórházakból érkező megkeresések során, melyekben elhelyezést keresnek hajléktalan személyek számára -, azt tapasztalják, hogy az ügyfelek állapota egyre magasabb szintű ápolást, gondozást igényel, mint amit az ún. lábadozó intézmények biztosítani tudnak, ezért nem tudnak minden hajléktalan személynek elhelyezést biztosítani. Az átláthatóbb esetkezelés érdekében a Szeretetszolgálat az idei évben bevezette az ún. *egészségügyi diszpécser szolgáltatást*, aminek célja, hogy egy munkatárs fogja össze a kórházak részéről befutó megkereséseket és az elhelyezésre vonatkozó igényt közvetíti az átmeneti ellátást nyújtó intézmények felé.

A tartós intézményi lakhatási lehetőséget elutasító ügyfelek számára a Szeretetszolgálat a Hajléktalanügyi Konzorcium keretében támogatást igényelhetett az idei évi téli krízis időszaktól annak érdekében, hogy az intézményekben dolgozó szociális munkások önállóan pályázhassanak mind ügyfelük elhelyezésének egyéni támogatására, mind pedig az ügyfél jelenlegi életkörülményeit, állapotát javító szolgáltatások, eszközök egyszeri támogatására, mely természetesen hozzájárulhat későbbi intézményi vagy önálló lakhatásba történő elhelyezéséhez. Ezek a lehetőségek olyan eszközt jelentenek a szociális munkások számára, mely a normál intézményi ellátás keretein belül nem adottak. A pszichés problémával küzdő hajléktalan ügyfelek számára közösségi ellátás elindítását is tervezik, amely szintén segítséget jelenthet az ügyfelek egy csoportja részére.

A Szeretetszolgálat válaszában végül arra is felhívta a figyelmet, hogy a szervezet Közép- Magyarországi Régiója egy egyedileg kifejlesztett programot, az ún. Rege Életútkövető Programot használ az ügyfelekkel kapcsolatos esetmunka követésére. A program elsősorban azt a célt szolgálja, hogy a Közép-magyarországi Régió hajléktalan ellátó intézményeit igénybevevő hajléktalan ügyfelek gondozásához kapcsolódó információk egy rendszerben jelenjenek meg, hozzáférhetővé váljanak az ügyfél gondozásában érintettek számára, illetve lehetőség nyíljon arra, hogy bármilyen ellátási forma vonatkozásában valóban esetfelelős szociális munkást rendelhessenek az ügyfél mellé.

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint... (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket - ide nem értve a közigazgatási pert - már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv - függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik - az állami, önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalmkörébe tartozónak tekinti a hajléktalanellátó intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága - az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében - egyértelműen kiterjed. Az Ajbt. már említett 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján pedig a helyi önkormányzat hatóságnak minősül, így a biztos vizsgálati jogköre az önkormányzati tevékenység esetén is fennáll.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek

pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a *hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak*, tekintettel arra, hogy a fővárosi hajléktalan-ellátás helyzete egy nagyobb társadalmi csoport alapvető jogainak, kiemelten az élethez és emberi méltósághoz való jogainak a sérelmét idézheti elő.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlés biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. A jelentés megállapításaival összefüggésben lényeges, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának léalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 8. § (2) bekezdésének, illetve 54. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az állam alapjogvédelmi kötelezettsége, valamint az élethez és emberi méltósághoz való jog tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná.

Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2.

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

2.

Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz*. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően továbbra is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybíróági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket. Az állam életvédelmi kötelezettségéből adódóan az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – minden esetben köteles megfelelően gondoskodni. A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. A szállás biztosítására az állam abban az esetben köteles, ha a szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti. Az állam tehát ebben a *végző helyzetben* köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükben nem tudják megteremteni.

A biztos indítványa nyomán az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában elvi érveléssel hívta fel arra a figyelmet, hogy önmagában az, hogy valaki a közterületen éli az életét mások jogát nem sérti, kárt nem okoz, a közterület rendeltetésszerű használatát, a közrendet nem veszélyezteti. Azoknak a magatartásoknak a szankcionálására, amelyek a közterület használata során mások jogait sértik, a közrendet veszélyeztetik, a szabálysértési törvény számos önálló tényállást (pl. koldulás, csendháborítás, köztisztasági szabálysértés, szeszes ital fogyasztás tilalma, tiltott szerencsejáték, veszélyeztetés kutyával, közterkölcsmegsértése, garázdaság stb.) állapít meg, ezek alapján büntethető az a hajléktalan is, aki a közterületet a közrendet veszélyeztető módon használja. Az, hogy a közterületnek az életvitelszerű lakhatásra való használata magában hordozza mások jogai sérelmének, a közrend megsértésének lehetőségét, nem tekinthető a büntetendővé nyilvánítás legitim indokának.

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

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

Végül az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy az emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen önmagában azért társadalomra veszélyesnek minősíteni és büntetni azokat, akik lakhatásukat valamely okból elvesztették és ezért kényszerűségből a közterületen élnek, de ezzel mások jogait nem sértik, kárt nem okoznak, más jogellenes cselekményt nem követnek el. A testület álláspontja szerint sérti az emberi méltóságból folyó cselekvési szabadságot az is, ha az állam a büntetés eszközeivel kényszeríti a szociális szolgáltatások igénybe vételére. Az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy a hajléktalanság, mint társadalmi probléma megoldásának a szabálysértési szankció alkalmazása alkalmatlan eszköze, mivel az érintettek azért kerültek ebbe a helyzetbe, mert jövedelem hiányában lakhatásukat nem tudják megoldani, így a bírság megfizetésére sem képesek.

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

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

A negyedik Alaptörvény-módosítás a helyi önkormányzatok számára alkotmányos kötelezettségként írta elő, hogy a hajléktalanok számára törekedjenek szállást biztosítani. A szociális igazgatás keretein belül a helyi önkormányzatoknak lakosságszámtól függően kötelező feladatként eddig is biztosítani kellett bizonyos ellátási formákat, ám a hajléktalanok átmeneti elhelyezése már a szakosított szociális szolgáltatások közé tartozik (a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. tv. 84. §). A szabályozás alapján tehát továbbra sem minősül kötelező feladatnak a hajléktalanok ellátása, de valamennyi helyi önkormányzat számára kötelező arra a törekedni, hogy a hajléktalanságot felszámolja és az emberhez méltó életkörülmények elérését elérhetővé tegye.

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

Az Alkotmány szociális jogokkal kapcsolatos rendelkezései az Alkotmánybírószágon belül is vita tárgyát képezték. E vita lényege az volt, hogy jogok-e, vagy csupán államcélként nyertek megfogalmazást. Az alkotmánybírószági gyakorlatban végül az utóbbi álláspont vált uralkodóvá, azaz, hogy az Alkotmány szociális jogokról szóló szabályai az állam részére csupán iránymutatást tartalmaztak, az Alkotmányból annak ellenére nem fakad jogosultság, hogy ilyenként tételezte a 70/E. §, és legfeljebb csak a másodlagos, a törvényhozás által megteremtett alanyi jogokkal hozhatók kapcsolatba. Az Alaptörvény így e tekintetben nem tett mást, minthogy a korábbi alkotmánybírószági gyakorlathoz igazította a szabályokat.

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

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybírószágot 1995-ben kimondta, hogy annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá. 1998-ban az Alkotmánybírószágot a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban követelményként azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. 2000-ben pedig az Alkotmánybírószágot elvi érveléssel mondta ki, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állam általi biztosítását állapítja meg. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. A határozat indokolásában kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkrétá vált: „a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni”.³ Az Alkotmánybírószágot szerint a szociális ellátásnak az a feladata, hogy mindazoknak a rászorulóknak, akik nehéz anyagi, egzisztenciális helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer (így különösen a társadalombiztosítás rendszere) révén nem képesek a létfenntartásukat biztosító jövedelemre szert tenni, állami segítséget nyújtson. A szociális ellátás tehát funkcióját tekintve kiegészítő, kiegészítő jellegű. Mindaddig, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy legfeljebb indokolt esetben és kiegészítő jelleggel kap. A közösség által biztosított támogatás ott lép be, ahol az öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn.

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

Az Alkotmánybíróság a 37/2011. (V. 10.) AB határozatban azt is megfogalmazta, hogy az államnak be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is. Az alkotmánybírói gyakorlatból az is következik, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem tekinthető alanyi jogi természetű alkotmányos alapjognak, ennek megfelelően nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása. Másrészt az Alkotmánybíróság elismeri, hogy létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összességében ugyan meg nem határozható, de megfelelő mutatószámokkal körülhatárolható *megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni.*

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

4. Az országgyűlési biztosok, 2012. óta az alapjogi biztos, az ombudsman-intézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni *a hajléktalan vagy az egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott emberek alapjogainak, egyenlő méltóságának védelmében.* A biztosok a kezdetektől fogva egyértelművé tették, hogy a jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi egzisztenciálisan kiszolgáltatott helyzetbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek. Az ombudsman a 2008-as, a hajléktalan emberek jogaival foglalkozó alapjogi projekt keretében, valamint számos jelentésben kiemelte, hogy az érintettek emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszasság veszélyét hordozza minden olyan adminisztratív megoldás, vagy arra irányuló javaslat, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlétének tiltását „városképi kérdésre” adott válaszként próbálja megfogalmazni.

Az állam számára – legyen az jogalkotó vagy jogalkalmazó szerv – nem fakultatív feladat a szélsőségesen rászoruló polgáraitól való gondoskodás, a felelős intézkedés a megfelelő ellátási rendszerek, kivezető mechanizmusok átgondolt működtetése, a helyzet jogállami megoldása kötelező. Az ombudsmani gyakorlatból az is következik, hogy a hajléktalan személyek ellátásával kapcsolatban az életvédelmi kötelezettség teljesítése szükséges, de nem elégséges feladat, az államnak a hajléktalan létből kivezető utakat, segítséget kell biztosítania. A rászoruló emberekről való „gondoskodási” kötelezettség semmi esetre sem merülhet ki a potenciális lehetőség biztosításában. A hajléktalanság nem teremt törvényen kívüliséget, a társadalmi együttélés alapvető normáit mindenkinek be kell tartania. Világosan és egyértelműen el kell ugyanakkor választani a hajléktalanok (krízis) ellátását és az esetlegesen elkövetett szabályszegések szankcionálását: az állami büntetőhatalom gyakorlása, illetve a szociális segítségnyújtás alapvetően eltérő funkciók és feladatok, amelyek egybemosódása alkotmányosan súlyos következményekkel jár.

Több jelentés rögzítette azt is, hogy az utcán, közterületen való lét valóban nem lehet életkarrier, ez a megoldás kényszerű túlélési reakció a hajlék nélkül élők részéről. A hajléktalanná válást kiváltó társadalmi, gazdasági folyamatok, a munkanélküliség, az elszegényedés, illetve az egyéni sorstragédiák miatti utcára kerülés miatt az utóbbi időszakban a krízis-ellátásra szorulóknak száma jelentősen növekedett, ráadásul – valódi kivezető utak hiányában – folyamatosan újratermelődik.

A hajléktalanságnak ugyanakkor csak a legszembetűnőbb szegmense a közterületen való lét, a „funkcionális hajléktalanság”, a mélyszegénység, az emberhez méltatlan élet- és

lakáskörülmények a magyar társadalomnak még jelentősebb részét érintik vagy veszélyeztetik. Az e veszéllyel közvetlenül nem érintett polgárok, illetve az állam reakciója a hajléktalanság jelenségére változatos: egyik irány a szigorodó társadalmi együttélési szabályok betartásának számonkérése, ezek nyomán szankciók alkalmazása: a hajléktalan személyek a közterület egészéről vagy annak egyes részeiről való eltávolítása, a „többségi társadalom” előli eltüntetése, a „tünet” kezelése. A másik irány a hajléktalan-ellátás rendszerének fejlesztése, a szakmai-civil szervezetekkel való együttműködés keresése, a hozzáférhetőség növelése, ezzel összhangban a hajléktalan létből való kitörés lehetőségének biztosítása.

III. Az ügy érdeme tekintetében

Amint arra 2018-19-es téli krízisidőszakban az egyes hajléktalan-ellátó szervezetek többsége rámutatott: a fedél nélküli lét olyan speciális státusz, ami az általános egészségi állapot változásaival párhuzamosan egyre speciálisabb ellátási kereteket igényel, és válik ezzel az otthontalan ember komplex egészségügyi és szociális segítséget igénylő klienssé. Bár a közfigyelmet általánosságban a közterületi hajléktalanság megjelenése érinti, és ingerli, a szociális szakemberek erőfeszítései a hajléktalanság teljes spektrumát érintik. A 2018-19-es vizsgálatom tehát – hasonlóan az elmúlt évek monitorjához – szükségképpen érintette a „klasszikus” közterületi hajléktalanságot meghaladó, a társadalom abszolút spektrumában értelmezhető lakhatási nehézségekkel küzdő emberek helyzetét.

A krízisidőszak kezdetén újszerű helyzetet jelentett a hajléktalan-ellátó intézmények és munkatársaik számára, hogy 2018. október 15-től az Alaptörvény és a szabálysértési törvény módosítása értelmében már valamennyi közterület tekintetében büntetendő magatartássá minősítették az életvitelszerű tartózkodást.

A jogszabály előírásai szerint életvitelszerű tartózkodásnak tekinthető minden olyan magatartás, amely alapján megállapítható, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül, a közterületen való huzamos tartózkodás érdekében valósul meg, és a közterületen való tartózkodás körülményeiből, vagy a magatartásból arra lehet következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyül szolgáló közterületen végzett tevékenységet – így különösen alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állattartás – az elkövető a közterületen rövid időnként visszatérően és rendszeresen végzi.

Az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés tényállás módosítását az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése 2018. október 15. napon hatályba lépő módosítása indokolja. Az Alaptörvény módosítása értelmében 2018. október 15-től tilos az életvitelszerű közterületi tartózkodás. Az Alaptörvénnyel való koherencia megteremtése érdekében került sor a szabálysértési törvény tényállásának módosítására, mivel az Alaptörvény feltétel nélkül mondja ki az életvitelszerűen közterületen tartózkodás tilalmát. A szabálysértést az a személy valósítja meg, aki életvitelszerűen közterületen tartózkodik.

Bár a tényállás megvalósul, a szabálysértési eljárás – azon személyek kivételével, akik 90 napon belül korábban már 3 alkalommal felszólításra kerültek az elkövetés helyének elhagyására – nem indul meg azzal szemben, aki a helyszínen eljáró rendőr felszólítására az elkövetés helyét elhagyja, vagy a jelenlévő hatóság vagy más szerv vagy szervezet felajánlott segítségét elfogadva igénybe veszi a hajléktalan-ellátó rendszer szolgáltatásait. Figyelemmel arra, hogy aki az életvitelszerűen közterületen tartózkodás szabálysértését megvalósítja közérdekű munkával, illetve ha ezt nem vállalja vagy visszaeső, elzárással sújtandó, mely szankcióról a bíróság dönt. Ezért – amennyiben a szabálysértési eljárás megindításának feltételei fennállnak –, az elkövető igazoltatását követően a rendőrségre elő kell állítani, ahol meghallgatására kerül sor.

Az előállításkor a helyszínen eljáró rendőrnek gondoskodnia kell az elkövető tulajdonában lévő, de vele a rendőrségre nem szállítható olyan ingóságairól, esetlegesen vele élő állatról, amelyekre az elkövető igényt tart. A módosítás értelmében azokat az ingóságokat, amelyekre az

elkövető igényt tart, a Kormány által rendeletben kijelölt szerv őrzi meg 6 hónapig. A megőrzési idő leteltét követően a kijelölt szerv intézkedik az ingóságok megsemmisítése iránt.

A Szabs. tv. 178/B. §-a eltérést enged az általános szabályok alól, amikor kimondja, hogy ezen tényállás elkövetőjét kötelező őrizetbe venni, mely őrizet a bíróság jogerős döntéséig tart de legfeljebb a nem jogerősen kiszabott szabálysértési elzárás tartamáig tart. Az elsőfokú bíróság által nem jogerősen kiszabott közérdekű munka büntetés esetén a szabálysértési őrizet a Szabs. tv. 14. § (2a) bekezdésében meghatározott beszámítás szerinti tartamig tart. Ha az elsőfokú bíróság figyelmeztetés intézkedést alkalmaz, az elkövetőt haladéktalanul szabadítani kell. A bíróság az életvitelszerűen közterületen tartózkodás szabálysértés elkövetőjét figyelmeztetésben részesítheti, részére közérdekű munkát vagy elzárást szabhat ki azzal, hogy ha az elkövető visszaeső, vagyis hat hónapon belül már két ízben jogerősen felelősségre vonták ugyanezen szabálysértés elkövetése miatt, már csak elzárással sújtható.

A jogszabály-módosítást követően az Alkotmánybírósághoz több bírói normakontroll-indítvány érkezett, amelyeket a testület egyesített, és ezek elbírálása jelenleg – a jelentésem kiadása idején – is folyamatban van. A testület a teljeskörű tájékozódás érdekében állásfoglalás-kéréssel fordult az ügyben érintett szaktárcákhoz és a legnagyobb hajléktalan-ellátó szervezetekhez. Az egyes ellátók az előterjesztett összegzéseikben felhívták az Alkotmánybíróság figyelmét arra a jelen vizsgálatom során is vizsgált tényre, hogy számos településen az ismert közterületen élő hajléktalan személyek száma meghaladja az adott településen működő éjjeli menedékhelyek férőhelyszámát, és az ellátórendszer számára folyamatosan problémát jelent a súlyos egészségügyi állapotban lévő hajléktalan emberek befogadása, ugyanakkor „éppen a legsúlyosabb állapotban lévő (hajléktalan és terhes nő, fogyatékkal élő, pszichiátriai beteg) embereket [...] veszélyezteti leginkább, hogy más megoldás hiányában a szabálysértési eljárás alanyaivá válnak.”

Ugyanakkor a jelen vizsgálatom során tájékoztatást nyújtó szociális szervezetek, valamint hatóságok nem számoltak be arról, hogy nagy számú, országosan vagy lokálisan elterjedt és alkalmazott gyakorlattá vált volna a fenti szankcionálási lehetőség hatósági alkalmazása, és egybehangzóan kifejezték azt is, hogy a jogszabály-módosítás hatásaként a szállást nyújtó intézményekbe érkező ügyfelek száma sem növekedett meg jelentősen, valamint a már ismert ügyfelek tekintetében sem tapasztaltak a fenti szabálysértés miatt hatósági eljárás alá vont személyektől érkező panaszt, segítségnyújtási igénnyel megfogalmazott észrevételt.

Mivel a jogszabály-módosítás a téli krízisidőszak kezdete előtti időszakban lépett hatályba, az egyes ellátó-szervezetek és a velük kapcsolatban álló rendészeti hatóságok jó munkakapcsolatát jelzi az a tény, hogy valamennyi szervezet – gyakran több alkalommal is – egyeztetést folytatott az ellátási területükön hatáskörrel és illetékességgel rendelkező rendőrkapitánysággal és a krízisidőszak során is jellemző volt a folyamatos és gördülékeny információ-csere és együttműködés, annak érdekében, hogy a rászoruló személyeket mielőbb biztonságos szálláslehetőséghez juttassák.

A megkereséseimre adott tájékoztatások, valamint a fővárosi hajléktalan-ellátás legfontosabb szervezeteinek egybehangzó álláspontja szerint a fővárosi hajléktalan-ellátó szervezetek többsége *kielégítően gondoskodik* a szociális szükségletekkel rendelkező hajléktalan személyek ellátásáról az általuk üzemeltetett nappali melegedőkben és éjjeli menedékhelyeken, valamint átmeneti szálláshelyeken. A Vörös Kód elrendelésének időtartama alatt az ellátórendszer rendelkezett megfelelő férőhellyel annak érdekében, hogy az életveszélyes helyzetben lévő személyek számára biztonságos elhelyezést nyújthassanak, ugyanakkor a diszpécser-szolgálatok és az ügyfelekkel közvetlenül kapcsolatban álló utcai gondozó szolgálatok közötti együttműködést és a társszervezetekkel folytatott közös esetmunkát – a korábbi évekhez hasonlóan – továbbra sem határozzák meg olyan egységes protokollok, amelyek teljeskörűen lefedik az ellátó szervezetek működését. Amint azt a korábbi jelentéseimben is hangsúlyoztam, mindez azért jelent problémát, mert a Vörös Kód elrendelésére nemcsak az extrém hideg miatt, hanem szélsőségesen meleg

időjárás esetén is lehetőség van, ezért az esetleges nyári veszélyhelyzetek miatt a téli krízisidőszakban tapasztalható figyelemmel szükséges gondoskodni arról, hogy a diszpécser-szolgálatok és az utcai szolgálatok az év valamennyi szakaszában megfelelő kapacitással és megfelelő eljárásrend szerint működjenek, valamint az ott dolgozó munkavállalók egységes és szakmailag magas szintű képzésben részesüljenek.

Az ellátó-rendszer számára észlelhető, az egyes régiókban élő rászoruló személyek elhelyezési igényének megváltozását tükrözi ugyanakkor az a tény, hogy a férőhely-kihasználtsági adatok szerint az ország északi területén (észak-magyarországi régió és észak-alföldi régió), valamint a dél-dunántúli régióban a krízisidőszak kezdetétől rendelkezésre álló, engedélyezett szálláshelyek száma nem minden esetben követi a rászoruló szálláskereső személyek számának növekedését. Ugyan nem rendelkeztem arra vonatkozó információval, hogy ezen régiókban a finanszírozási problémák vagy ellátás-szervezési nehézségek miatt nem biztosították volna valamennyi rászoruló számára az elhelyezés lehetőségét, hosszú távon az ügyfelek igényeihez igazodó ellátó-rendszerre, így amennyiben ez indokolt, kapacitás-bővítésre és új férőhelyek befogadására lehet szükség.

A forgalmas közterületeken tartózkodó speciális szükségletű – és a felkínált szálláslehetőségeket igénybe nem vevő – hajléktalan csoportok ellátási szükségleteinek megismerése és a szükségleteikhez szabott ellátási formába irányítása a szociális szakemberek további fokozott együttműködését igényli. Ezen ügyfelek az általánosan jellemző szenvedélybetegségeik és mentális problémák miatt a legtöbb hajléktalan ellátó-hely működési rendjébe nem integrálhatóak, ezért az elhelyezésük hosszú ideje rendkívül nehéz feladatot jelent.

Az *alacsony küszöbű* szálláshelyek ugyanakkor számukra is a szociális ellátórendszerbe vezető út első lépcsőfokát jelenthetik, ahol egyrészt biztonságos körülmények között tölthetnek az éjszakákat, másrészt szociális munkások segítségével esetükben is megvalósulhat a szükséglet-felmérés és az egyénre szabott esetkezelés alapjainak megteremtése. Ehhez azonban a diszpécser-szolgálatok és az ellátó szervezetek közötti fokozott együttműködésre, átlátható működési mechanizmusokra, jól működő ügyfélkövetési protokollokra, az ellátási mechanizmusba épített visszacsatolási lehetőségekre és esetenként a szociális szakembereken kívül *egészségügyi stb. szakemberekkel való együttműködésre, az egyes segítő szakmák képviselőinek hatáskör-és kompetencia-rendszerének pontos rögzítésére van szükség.*

Ahogy azt a korábbi vizsgálataim során megállapítottam, a jövedelemmel nem rendelkező idős, beteg, illetve pszichiátriai vagy addiktológiai gondozási szükséglettel rendelkező – esetleg korlátozottan cselekvőképes – hajléktalan személyek hosszú távú intézményi gondozása nagy terhet jelent a hajléktalan-ellátórendszer jelenlegi struktúrája számára. Az átmeneti szállók határozott idejű intézményi jogviszonya a nehézkes kigondozási lehetőségek – például a támogatott lakhatási lehetőségek alacsony száma – miatt a tartósan munkaképtelen, vagy támogatott életvitelt igénylő személyek számára nem jelent megnyugtató megoldást a lakhatási problémáikra, a speciális szükségletű hajléktalanok gondozása pedig esetenként meghaladja a szociális ellátórendszer kompetenciáját. Mindez a kliensek esetében idővel elkerülhetetlenül hospitalizációt idézhet elő, amely egy jövedelemmel nem rendelkező, rossz egészségi állapotú ellátott esetében akár élethosszig tartó intézmények közötti „vándorlással” járhat.

Az *alacsony küszöbű ellátóhelyek férőhely-kapacitásának bővítésén túl* tehát továbbra is ellátási alternatívát jelenthetnének olyan, *centrum intézmények*, amelyek az ügyfelek komplex szükséglet-felmérését követően többféle, egyénre szabott szolgáltatást nyújthatnának a hozzájuk fordulókhöz, elkülönítetten gondozva a csak szociális segítségnyújtást és a szociális és egészségügyi segítséget is igénylő ügyfeleket. Így a kliensekkel kapcsolatos ügyintézés is gyorsabb, átláthatóbb és költség-hatékonyabb feladatot jelentene a szociális szakemberek számára. Mindezekon túl a hatékonyabb ügyfél-kezelési rendszer kidolgozása az akut *létszámbiánnnyal küzdő ellátó szervezetek* mindennapi tevékenységét is megkönnyíthetné.

A jelen vizsgálatom során rendelkezésemre bocsátott információkat összegezve megállapítom, hogy a jelentésben feltárt helyzet, az ellátórendszer hatékony működtetéséhez szükséges egységes intézményi gyakorlatok és protokollok, valamint a szociális ellátórendszerben nem teljeskörűen elterjedt, visszacsatolást is lehetővé tevő ügyfélkövetési és ügyintézési működési mechanizmusok hiánya, valamint a kompetencia-határok bizonytalansága a hajléktalan-ellátásban a szolgáltatás-finanszírozás eredményessége ellen hat. A feltárt rendszerszintű problémák hosszú távon az ellátórendszer egészét tekintve működési anomáliákhoz vezethetnek.

Intézkedéseim

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

A vizsgálatom által feltárt alapvető jogokkal összefüggő helyzet javítása érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján *javasolom az emberi erőforrások miniszterének, hogy*

- a) az egységes és átlátható szolgáltatás-nyújtás biztosításának szükségességére is tekintettel *fontolja meg* a diszpécserszolgálat(ok) működtetésére vonatkozó egységes protokoll(ok) kidolgozását (önálló képzés és eljárásrend, esetleg 0-24 órás professzionális szolgáltatás tekintetében);
- b)
 - ba) az intézmények profiltisztítása során a komplex ellátást nyújtó egészségügyi centrumok kialakításának támogatásán túl *tegyen intézkedéseket* a tartós ápolási-gondozási szükséglettel rendelkező, rendszeres egészségügyi felügyeletre szoruló, de aktív kórházi ellátást nem igénylő hajléktalan személyek számára elérhető intézményi ellátások és férőhelyek bővítésére, a működtetési feltételeinek kidolgozására; továbbá
 - bb) *tegyen intézkedéseket* a speciális szükségletű hajléktalanok számára ellátási lehetőséget nyújtó szolgáltatások megteremtése és befogadása érdekében, így különösen a pszichiátriai gondozás, addiktológiai ellátás biztosítása és hozzáférhetővé tételének növelése, időskorú személyeknek nyújtott szolgáltatások bővítése, női ügyfelek számára speciális szolgáltatások biztosítása, rehabilitációs munkahelyek és közösségi ellátóhelyek befogadása érdekében;
- c) az ügyfél-követés és a forrás-felhasználás átláthatóságának növelése érdekében *fontolja meg* szociális ellátó-centrumok kialakításának, és a személyre szabott, egységes szociális dokumentáció létrehozatalának lehetőségét;
- d) az Észak-Alföldi Régióban, az Észak-Magyarországi Régióban és a Dél-Dunántúli Régióban jelentkező, megnövekedett ellátotti igényekhez igazodó szolgáltatás-szervezés biztonsága érdekében *tegyen intézkedéseket* a szükségletekhez kapcsolódó szállásnyújtó intézmények férőhely-kapacitásának bővítése érdekében.

Budapest, 2019. március 20.

Székely László

