

KISS BERNADETT

# A TÉLI KRÍZISIDŐSZAK VIZSGÁLATA AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK GYAKORLATÁBAN

Az alapvető jogok biztosa 2011 óta minden télen átfogó vizsgálatot folytat annak érdekében, hogy feltérképezze a magyarországi hajléktalanellátó rendszer számára problémát jelentő ellátási kérdéseket, valamint a nyilvánosság számára is elérhetővé tegye a kialakult jó intézményi gyakorlatokat. A legutolsó vizsgálat során az ombudsman kiemelt figyelmet fordított a speciális szükségletű hajléktalan személyek ellátásával kapcsolatos tennivalókra, és rámutatott arra, hogy az idősödő, rossz egészségügyi állapotuk miatt fokozott ápolási szükséglettel élő hajléktalanok egyénre szabott ellátásához az elérhető szolgáltatások, gondozási struktúrák változására is szükség van.

## Előzmények

Az alapvető jogok biztosa évek óta figyelemmel kíséri a hajléktalanellátó rendszer működésével kapcsolatos változásokat, így a téli krízisidőszakban tapasztalható problémák, újszerű megoldások, jó gyakorlatok áttekintése is részét képezi a hivatali tevékenységének. A 2018–19-es év sem volt kivétel ebből a szempontból: a biztos hivatalból indított vizsgálatot kezdeményezett annak érdekében, hogy a fővárosi és regionális hajléktalanellátás aktuális helyzetképe megismerhetővé váljon a szakemberek számára.

Ez a vizsgálat nem volt előzmények nélküli: korábbi, hasonló jellegű ombudsmani tevékenység eredményeként említhetjük a 2011-ben kiadott – nem krízisidőszaki – jelentést, amely az aluljárók rendjével<sup>1</sup> kapcsolatosan tárt fel problémákat. A 2012-es téli vizsgálat (AJB-1834/2012.) során már az ún. túlélő pontok megszüntetését, új szálláshelyek megnyitását, a férőhelyszámok növelését tapasztalta a biztos, 2013-ban pedig a helyzet alapvető változatlansága mellett, romló és javuló tendenciákat, figyelemre méltó szempontokat emelt ki a monitoringjelentés (AJB-646/2013.). A 2014-es ombudsmani krízisjelentés (AJB-518/2014.) a nyilvántartási rendszer működésében és az egyes ellátástípusok működtetésének jogszabályi és finanszírozási környezetében

<sup>1</sup> AJB-6724/2010. számú jelentés.

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 (AJB-285/2015.). A 2016. telén kiadott krízisidőszaki ombudsmani jelentés (AJB-240/2016.) pedig a speciális ellátási szükségletű hajléktalan személyek megfelelő ellátására alkalmas eszközök, intézmény- és szolgáltatástípusok, valamint az ezek jogszabályi és finanszírozási hátterének hiányosságaira mutatott rá.<sup>2</sup> A 2017. és a 2018. évi krízisjelentés (AJB-811/2017. és AJB-809/2018.) egyaránt azt hangsúlyozta, hogy továbbra is szükség van a fedél nélkül élő személyek speciális szükségleteihez igazodó, igény szerinti, többretű ellátást nyújtó szociális és egészségügyi centrumok létesítésére, és az egyéni igényekhez szabott szociális munka fejlesztésére.

A biztos a vizsgálat kezdetekor tájékoztatást kért az utcai gondozó szolgálatot, illetve krízisidőszaki többletszolgáltatást nyújtó jelentősebb fővárosi hajléktalanellátó szervezetek (így a Menhely Alapítvány, Magyar Máltai Szeretetszolgálat, Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei) vezetőitől, illetve munkatársaitól. Ugyancsak tájékoztatást kért 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 megkeresésben az ombudsman információt kért az ellátási kötelezettség finanszírozási metódusáról, az egyes ellátó szervezetek által alkalmazott protokollokról, együttműködési lehetőségekről és az ezekkel kapcsolatos tapasztalatokról. Az ez évi vizsgálat során a biztos összegezni kívánta az intézményi szolgáltatásokat igénybe nem vevő, tartósan közterületen élő kliensek számára indított speciális szociális munka eredményeivel kapcsolatos gyakorlatot, valamint a speciális ellátási szükségletű ügyfelek gondozásával kapcsolatos tapasztalatokat is.

## Az ombudsman vizsgálata

A megkeresett hatóságok és ellátó szervezetek mindegyike részletes tájékoztatást küldött a krízisidőszak során szerzett tapasztalatokról.

A szociális ügyekért és társadalmi felzárkóztatásért felelős államtitkár tájékoztatásában 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

<sup>2</sup> 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.

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 tevékenységre, 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 tárca információi szerint a fővárosi civil és egyházi fenntartású intézmények mindösszesen 2 837 057 218 Ft állami támogatást igényeltek hajléktalanellátásra a kiegészítő támogatásokkal együtt, az önkormányzati fenntartású intézmények mindösszesen 1 611 153 600 Ft-ot igényeltek 2018-ban. A vörös kód okozta többletfeladatok finanszírozása céljából a diszpécser szolgálatok 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 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 hajléktalanellátásban 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 Hajléktalanellátási tartalékalap létrehozásáról. A tartalékalap felosztása a következőképpen történt meg:

- 74 760 000 Ft az önkormányzati fenntartásban lévő nappali melegezők számára a Belügyminisztériumon keresztül;
- 140 620 000 Ft a civil és egyházi fenntartásban lévő nappali melegezők számára a Hajléktalanokért Közalapítványon keresztül;
- 3 560 000 Ft a Hajléktalanokért Közalapítvány fenntartásában lévő 2 nappali melegező 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 befogadóhely tárgyi és működési feltételeinek biztosítására a 2018-as évben.

A szakárca 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 Emberi Erőforrások Minisztériuma 2018 telén adott ki először vörös kód riasztást a rendkívüli hideg időjárásra tekintettel. Az elrendelt riasztás 10 napján összesen 3181 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 hajléktalanellátó rendszer képes volt a rendkívüli hideggel való megküzdésre, az ellátottak többségét az ellátórendszer képes volt fogadni a meglévő kapacitásai terhére. Azok esetében, akiket nem hajléktalanellátást nyújtó intézményekben kellett elhelyezni, főként a hajléktalanellátó 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. július 29.–2018. augusztus 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 gondozószolgálatok, 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 bajba jutott 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 betegszelől rendszer kialakításának célja, hogy azoknál a betegeknel, 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 a várakozások szerint elérhetővé válik, hogy az egészségügyi ellátás után a szociális szakterületen dolgozók szükség szerint megszervezhessék a megfelelő segítséget az érintettek számára, és megelőzhető legyen a kihúléssel összefüggő krízishelyzetek kialakulása.

Az ombudsmannak megküldött tájékoztatásban a szakárca képviselője azt is hangsúlyozta, hogy 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 hajléktalanellátásban 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 azon csoportja számára, akik elutasítják az intézményi ellátás lehetőségét, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat egy modellprogram jellegű ellátási formát működtetett a XI. kerület Rimaszombat utcában. A 40 férőhellyel induló programban 2018. október 15-étől 2019. április végéig törekedtek azoknak az ügyfeleknek az ellátására, akik mind ez idáig nem vették igénybe a szálláslehetőséget nyújtó intézmények által kínált segítséget.

A biztos részére megküldött szakmai összefoglalóból az is kitűnt, hogy jelenleg összesen 91 utcai szociális munkát nyújtó szolgálat rendelkezik finanszírozási befogadással és működési engedéllyel országosan, melyből 41 szolgálat működik Budapesten. A szervezetek rendkívül nagy számára figyelemmel – az eredményes munkavégzés elősegítése érdekében – a minisztérium 2018–2019-es évre ismét 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.

A belügyminiszter az ez évi téli krízisidőszak kapcsán arról tájékoztatta az alapvető jogok biztosát, hogy 2018. október 15-ét követően a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény módosítása miatt áttekintették a hajléktalanellátással kapcsolatos feladataik rendszerét.

A hajléktalanellátásban 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 Belügyminiszter arról is tájékoztatta a biztost, 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 gépjárművel 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 rendőrfőkapitány 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 intézmé-

nyekkel, 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 felméri a rendőrkapitányságok azon területeket, közterületeket, amelyeket hajléktalan személyek szálláshelyként használnak, majd a folyamatosan aktualizált közterületeken élőkkel és a ritkán lakott külterületi részeken élőkkel 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.

A krízisidőszaki szolgáltatások finanszírozási hátterével kapcsolatban a Hajléktalanokért Közalapítvány arról tájékoztatta a biztost, 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 tervezésében és bonyolításában, a Közép-magyarországi régióra vonatkozóan 166 200 000 Ft pályázati forrást biztosítottak a központi költségvetés terhére.

A regionális diszpécserszolgálatok, köztük a Közép-magyarországi diszpécserszolgálat 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 diszpécserszolgálatonként 2-2 millió forint támogatással, a Közép-magyarországi régió támogatását pedig 4 millió forinttal.

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.

A biztos megkereste a fővárosi kormány megbízottat is, aki a 2018–19-es téli krízisidőszak egyik fontos pozitívumaként 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 szűrővizsgálókat 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 fővárosi kormányhivatal lakossági bejelentéseket is vizsgált – döntően a belvárosi kerületekből, a X. kerületből és a XI. kerületből érkező jelzések nyomán –, általában frekvenciát 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 negyedévében 39 személy kezelésére és 43 gépjármű fertőtlenítésére, 2019. évben ez idáig 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 biztos figyelmét, hogy információik szerint a közterületen élő személyek között egyre növekszik a fiatalabb korosztály aránya és ügyfelek 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.

A budapesti főpolgármester által küldött tájékoztatásban a korábbi évekhez képest újszerű gyakorlatként hívták fel a biztos figyelmét arra, 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 hajléktalanellátó rendszer célkitűzései között szerepel az információnyújtás, a kríziskezelés és a szállásnyújtás, amelyhez hatékonyan hozzájárul az is, hogy 2011 szeptembere óta rendszeresen ülésezik a FÖRI szervezésében a Fővárosi Hajléktalanellátási Koordiná-



ciós 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 adat-szolgáltatása alapján 72 órás időjárás-előrejelzéssel is rendelkezik, így soron kívül értesíthetik a diszpécser-szolgálatokat az esetleges szélsőséges időjárási körülményekről.

Az előzőekkel összhangban, a budapesti rendőrfőkapitány is kifejtette a válaszában, hogy a rendőrség a korábbi évekhez hasonlóan az aktuális krízisidőszakban is kiemelt figyelmet fordított az illetékességi területén, közterületen tartózkodó személyek tájékoztatására annak érdekében, hogy információt nyújtsanak számukra az igénybe vehető szociális ellátási lehetőségekről.

A BRFK a tél folyamán mind a budai, mind a pesti oldalon folyamatos, élő kapcsolatban állt az illetékességgel rendelkező szociális ellátórendszerek diszpécser szolgálataival, azonban a főkapitány arra is felhívta a figyelmet, hogy a legtöbb esetben nem a rendőri intézkedés a célravezető eszköz arra, hogy rábírák az ellátások igénybe vételét elutasító személyeket az együttműködésre, hanem az egyénre szabott szociális munka, amelyhez szükség esetén egészségügyi, pszichiátriai szakemberekkel való konzultáció is társulhatna.

Nem véletlen tehát, hogy a BRFK illetékességi területén mindössze 6 esetben indult szabálysértési eljárás a „közterületen életvitelszerű tartózkodás szabályainak megsértése” miatt. Ugyanakkor a főkapitány azt az ellátásszervezési problémát is jelezte a biztos számára, hogy bár a diszpécser-szolgálattal való kapcsolattartás gördülékeny volt, a rendőrségi állomány által összegzett tapasztalatok szerint nehézséget jelentett, hogy az utcai gondozószolgálatok tevékenysége nem terjedt ki az ünnepnapokra és a teljes éjszakai időszakra. Hasonló problémát jelentett, amikor a rendőrség munkatársai azt tapasztalták, hogy az utcai szociális munkások számos esetben csak útnak indították az ellátásokra igényt tartó hajléktalan személyeket a kiválasztott intézményekbe, az azonban nem volt biztosított, hogy az ügyfél meg is érkezik az ellátóhelyre, ezért mind a főkapitány álláspontja szerint budai, mind a pesti oldalon indokolt lenne az alacsony küszöbű ellátást nyújtó intézmények kapacitásának bővítése.

Az idei krízisidőszak új motívuma volt, hogy megkezdte munkáját az Országos Mentőszolgálat Gondoskodó Csoportja – mint a hajléktalanellátó szervezetek napi tevékenységét támogató, új 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 nyújtotta, önálló protokoll alapján. A csoportban a Mentőszolgálat kötelékében dolgozó, utcai betegellátásban és betegelhelyezésben jártas munkatársak külön erre a célra delegált járművel végezték a feladatokat, rugalmas kapacitással segítve a szociális szakemberek munkáját. A Gondoskodó Csoport elsősorban a hajléktalan személyek szociális ellátóhelyre szállításában nyújtott segítséget, amennyiben nem volt szükséges azonnali egészségügyi beavatkozás az adott esetben. A csoport működését meghatározó protokoll szerint ha az Országos Mentőszolgálat mentésirányításához érkezett be hívás a közterületen talált személyekről, a bejelentés tartalma alapján a megfelelő szintű mentőegység-

get (esetkocsi, rohamkocsi) riasztották, azonban abban az esetben, ha a helyszínen levő mentőegység egyértelműen megállapította, hogy nincs szükség akut egészségügyi beavatkozásra és kórházba szállításra sem, a mentésirányítás értesítette a hajléktalan-ellátás keretei között működő diszpécserszolgálatot annak érdekében, hogy gondoskodjanak az érintett személy szociális ellátóhelyen történő elhelyezéséről.

Abban az esetben, ha a szociális szakemberek elérhetőek voltak ugyan, de 30 perccel belül nem tudtak a helyszínre érkezni, a mentésirányító a helyszínre küldte a Gondoskodó Csoport gépjárművét azzal, hogy várja meg a kikerülő szociális egységet. A Gondoskodó Csoport tehát kizárólag a mentésirányítás utasítása alapján látta el a tevékenységét.

Az ombudsman a szociálisan rászoruló ügyfelekkel segítő tevékenységet folytató szakmai szervezetektől is információt kért az idei krízisidőszak tapasztalatairól.

A BMSZKI igazgatója válaszában kifejtette, hogy a szervezet által fenntartott hét intézményben ún. első befogadó szállásként 108 férőhelyen 27 445 vendégéjszakát biztosítottak 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 működtettek 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 nyújtottak rendkívüli esetben szálláslehetőséget. A BMSZKI 2018. évi költségvetési főösszege 5 028 866 e Ft, az utcai szociális munkát pályázati finanszírozással valósítják meg, a szervezet feladatellátását tehát állami normatíva, önkormányzati/fenntartói támogatás, saját bevétel biztosítja a pályázatok mellett.

Az igazgató álláspontja szerint ugyanakkor a mindennapi szakmai munkában nehézséget jelentett, hogy a különböző hajléktalanellátó szervezetek munkáját összehangoló egységes protokollok kidolgozása hiányzik, így például az, hogy a rendőrséggel és a közterület-felügyelettel általánosságban jó egy-egy szervezet együttműködése, inkább kollegiális kapcsolatok és működő jó gyakorlatok eredménye, mintsem a szervezetek közötti hivatalos koordináció hatása.

Az igazgató arra is felhívta a biztos figyelmét, 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 hajléktalanellátó 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 hajléktalanellátás nem tud szakszerű és hatékony segítséget nyújtani – ahogy más, már szálláson élő pszichiátriai betegek számára sem, mivel a nagy létszámú hajléktalanellátó 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 hajléktalanellátásban 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 dolgozóinak számára szervezett addiktológiai eszmegbeszélő csoport működtetésén túl az ún. addiktológiai referenci 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 („Száras November” kezdeményezéshez csatlakozás, szabadidős tevékenységek stb.).

Az igazgató felhívta a figyelmet arra is, hogy a 25 éven aluli ügyfelek és a hajléktalan nők további kihívást jelentenek a hajléktalanellátás 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 melegeződében, 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.

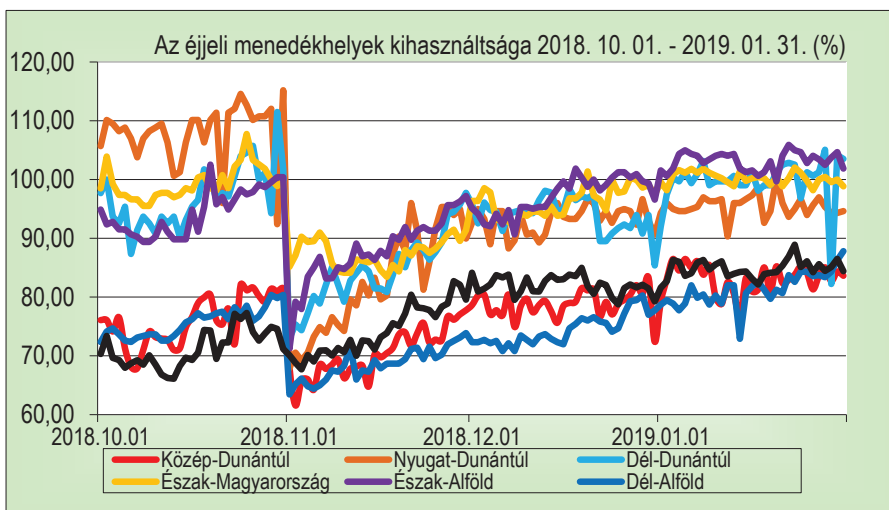
A BMSZKI ügyfeleit mintegy egy évtizede az ún. Menedék intézményi nyilvántartó programban tartják nyilván, amely betölti a közös szolgáltatósszervezés funkcióját, és amely programot az elmúlt évek során néhány másik szolgáltató is átvett a szervezettől. A program folyamatos fejlesztésével lépést tartanak a jogszabályváltozásokkal, 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.

A BMSZKI igazgatója által megfogalmazott tapasztalatokat erősítette meg a Menhely Alapítvány vezetője is, aki szintén kiemelt fontosságú, megoldásra váró problémaként jelezte a rossz egészségügyi állapotú hajléktalan személyek ellátása és elhelyezése körüli hatásköri és szervezési nehézségeket. A legnagyobb problémát a krízisidőszakban az okozta az Alapítvány szakemberei számára, hogy az utcai gondozó szolgálatok által megtalált, gondozott emberek egy részének elhelyezését nem tudta az ellátórendszer biztosítani. Ezek a speciális szükségletű ügyfelek az intézményi ellátásba segítségüket követően jellemzően néhány napon belül visszakerültek az utcára, mert problémáik kezelésére a meglévő intézmények nem voltak alkalmasak. Így például hiányoznak a súlyos állapotú pszichiátriai és szenvedélybeteg kliensek ellátására alkalmas egységek, de az érintett ügyfelek számához képest kevés az akadálymentesített intézmény is. A meglévő intézmények közül a nagyon rossz egészségi állapotban lévő ügyfelek ellátására leginkább alkalmas „hajléktalanok otthona” típusú ellátásra a fővárosban összesen 60 férőhely áll rendelkezésre, ezekre közvetlenül az utcáról bekerülni szinte lehetetlen.

A vizsgálat során szintén megkeresett Magyar Máltai Szeretetszolgálat a többi ellátó szervezettel egybehangzóan fogalmazta meg a női, vagy egészségügyi állapotuk miatt speciális ellátásra szoruló ügyfelek elhelyezésének nehézségével kapcsolatos észrevételeit. A szervezet intézményeiben a krízisidőszak során különösen kritikus volt a

nők helyzete, mivel számukra a szeretetszolgálat csak éjjeli menedékhelyen tudott szállásnyújtó szolgáltatást biztosítani, ami azonban nem jelentett megoldást az egészségügyi jellegű problémáikra. Az egészségügyi ellátást igénylő ügyfelek esetében – a kórházakból érkező megkeresések során, melyekben elhelyezést keresnek hajléktalan személyek számára –, azt tapasztalták, hogy az ügyfelek állapota magasabb szintű ápolást, gondozást igényel, mint amit az ún. lábadozó jellegű feladatot ellátó intézmények biztosítani tudnak, ezért nem tudnak valamennyi hajléktalan ügyfélnek 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 teljesebb helyzetkép elkészítése érdekében a Menhely Alapítvány a biztos kérésére tájékoztatást nyújtott a krízisidőszaki szálláshelyek – az ombudsmani vizsgálat időszakát érintő – férőhely-kihasználtsági adatairól is.



Forrás: Menhely Alapítvány, Diszpécser szolgálat adatbázisa (Budapest, 2019. 01. 31-i adatszolgáltatás)

A statisztikai adatok alapján megállapítható tehát, hogy Budapesten és a Középmagyarországi régióban is volt 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 vizsgálat lezárásakor megismerhető 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 ez évi 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 szükségletek változása az érintett területeken működő ellátórendszer áttekintését teszi szükségessé.

A 2019-ben a regionális vörös kód eljárásrend bevezetésével érintett Észak-magyarországi Régió Diszpécserszolgálatát önálló összegzésben is tájékoztatta a biztost a hajléktalanellátással kapcsolatos tapasztalatokról. Az összefoglaló alapján megállapítható, hogy az Észak-magyarországi régióban az utcai kihűléses halálesetek megelőzését célzó programok a szállók, utcai gondozószolgálatok, rendvédelmi szervek és a lakosság szoros együttműködésével valósultak meg, a krízisidőszakra számos intézmény időszakos férőhelyekkel, plusz szolgáltatásokkal készült fel a rászorulóknak fogadására. Az éjjeli menedékhelyek kihasználtsága januárban Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 91,27%-os volt, ez köszönhető annak, hogy a férőhelyek száma november 1-jétől 176-ról 316-ra emelkedett. Heves megyében 103,21%-os volt az arány, a férőhelyek száma november 1-jétől 79-ről 107-re emelkedett. Nógrád megyében 128%-os volt a kihasználtság, a férőhelyek száma november 1-jétől 0-ról 15-re emelkedett. A női ügyfelek, valamint a speciális ellátási szükséglettel rendelkező kliensek elhelyezése azonban a férőhelyek számának növekedése ellenére folyamatos nehézséget jelentett.

A régióban Borsod-Abaúj-Zemplén megyében megyei hatáskörű krízisautó működött a nap 24 órájában, a többi térségben pedig a hajléktalanellátó intézmények saját erőforrásukból vagy rendőrségi segítséggel nyújtottak segítséget krízishelyzetben. A rendőrség és az önkormányzati rendszert járőrei ebben az időszakban kiemelt feladatként kezelték az utcán maradt emberek felkutatását és elhelyezését. Szükség esetén együttműködtek a diszpécserszolgálattal, utcai gondozószolgálatokkal és hajléktalanellátó intézményekkel. A január 10. 20.00 órától január 12. 12.00 óráig kiadott vörös kód ideje alatt a régióban nem hajléktalanok elhelyezése, hanem egy fűtetlen otthonnal rendelkező pár és egy otthonában magára hagyott fiatalos elhelyezése történt.

Amit a régióban újszerű és megoldásra váró problémaként jeleztek a biztos számára, az az, hogy az idei télen egyre gyakrabban jelentettek be egyedülálló, idős, fűtetlen lakásban tartózkodó személyeket a diszpécsernek. Ilyen esetben az utcai gondozószolgálat munkaszüneti napokon is felkereste a bejelentett személyeket, felajánlották nekik a hajléktalanellátás szolgáltatásait, és ha azt nem fogadták el, a helyszínen meleg ruhát, takarót, élelmiszert és tűzifát adtak a rászorulóknak. Ezt követően a diszpécserszolgálat a családsegítő szolgálat részére esetjelző adatlapot küldött, hogy folytassák a gondozást, tehát a szociális segítségnyújtás megszervezésében nemcsak a hajléktalanellátó szervezetek munkatársai vettek részt, hanem az adott település teljes szociális ellátórendszerének együttműködésére volt szükség.

## Az ombudsman megállapításai

Az alapvető jogok biztosa a hivatali működése során fokozott figyelemmel kíséri a rossz érdekvédelemre képesítő, vagy más személyes sajátosság miatt kiemelt védelemre szoruló társadalmi csoportokkal kapcsolatos jogalkotói és jogalkalmazói törekvéseket.

Bár az Alaptörvény szövege az Alkotmány korábbi szabályaihoz képest részben újrafogalmazta<sup>3</sup> a szociális jogokra vonatkozó rendelkezéseket, az ombudsman számára változatlan feladatot jelent ezen jogterület monitorozása.

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 törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani*. Az új, tételesen előírt, alkotmányi szintű állami kötelezettségvállalásból pedig – összhangban a korábbi alkotmánybírói gyakorlattal – egy *fokozott szerepvállalás* vezethető le a hajléktalan személyek védelmével és ellátásával kapcsolatban.

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta, hogy annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá. 1998-ban az Alkotmánybíróság a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban követelményként azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan *megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza*, amely elengedhetetlen az *emberi méltósághoz való jog megvalósulásához*. 2000-ben pedig az Alkotmánybíróság elvi érveléssel 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. Az Alkotmánybíróság szerint a *szociális ellátásnak az a feladata*, hogy mindazoknak a rászorulóknak, akik nehéz anyagi, egzisztenciális helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer (így különösen a társadalombiztosítás rendszere) révén nem képesek a létfenntartásukat biztosító jövedelemre szert tenni, állami segítséget nyújtson. A szociális ellátás tehát

<sup>3</sup> Az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján *Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson*. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, 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.

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 közöség által biztosított támogatás ott lép be, ahol az öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn.

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 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 ugyanakkor nem teremt törvényen kívüliséget, a társadalmi együttélés alapvető normáit mindenkinek be kell tartania. Világosan és egyértelműen el kell tehát választani a hajléktalanok (krízis) ellátását és az esetlegesen elkövetett szabályszegések szankcionálását: az állami büntetőhatalom gyakorlása, illetve a szociális segítségnyújtás alapvetően eltérő funkciók és feladatok. Ezzel összefüggésben több ombudsmani 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 krízisellátásra szorulóak száma jelentősen növekedett, ráadásul – valódi kivezető utak hiányában – folyamatosan újratermelődik.

A hajléktalanságnak ugyanakkor csak a legszembetűnőbb szegmense a közterületen való lét, a „funkcionális hajléktalanság”, az emberhez méltatlan élet- és lakáskörülmények a magyar társadalomnak egy pontosan meg nem határozható részét is 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 eltüntetés, a „tünet” kezelése. A másik irány a hajléktalanellátás rendszerének fejlesztése, a szakmai-civil szervezetekkel való együttműködés keresése, a hozzáférhetőség növelése, ezzel összhangban a hajléktalan létből való kitörés lehetőségének biztosítása.



Amint arra a 2018–19-es téli krízisidőszakban az egyes hajléktalanellátó 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 ombudsmani vizsgálat 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 hajléktalanellátó intézmények és munkatársaik számára, hogy 2018. október 15-től az Alaptörvény és a szabálysértési törvény módosítása értelmében már valamennyi közterület tekintetében büntendő magatartássá minősítették az életvitszerű tartózkodást.

Ugyanakkor az ombudsmani vizsgálat során tájékoztatást nyújtó szociális szervezetek, valamint hatóságok nem számoltak be arról, hogy elterjedt és alkalmazott gyakorlattá vált volna a fenti szankcionálási lehetőség hatósági alkalmazása, és egybehangzóan kifejezték azt is, hogy a jogszabálmódosítás hatásaként a szállást nyújtó intézményekbe érkező ügyfelek száma sem növekedett meg jelentősen, valamint a már ismert ügyfelek tekintetében sem tapasztaltak a szabálysértés miatt hatósági eljárás alá vont személyektől érkező panaszt, segítségnyújtási igényvel megfogalmazott észrevételt.

Mivel a jogszabálmódosítás a téli krízisidőszak kezdete előtti időszakban lépett hatályba, az egyes ellátószervezetek 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 információcsere és együttműködés, annak érdekében, hogy a rászoruló személyeket mielőbb biztonságos szálláslehetőséghez juttassák.

Az ombudsmani vizsgálatban megkeresett szervezetek által adott tájékoztatások, valamint a fővárosi hajléktalanellátás legfontosabb szervezeteinek egybehangzó álláspontja szerint a fővárosi hajléktalanellátó szervezetek többsége *megfelelően gondoskodott* 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 főrőhellyel annak érdekében, hogy az életveszélyes helyzetben levő személyek számára biztonságos elhelyezést nyújthassanak, ugyanakkor a diszpécser-szolgálatok és az ügyfelekkel közvetlenül kapcsolatban álló utcai gondozószolgálatok közötti együttműködést és a társszervezetekkel folytatott közös esetmunkát – a korábbi évekhez hasonlóan – továbbra sem határozták meg olyan egységes protokollok, amelyek teljeskörűen lefedik az ellátószervezetek működését.

Amint azt a korábbi jelentéseiben is hangsúlyozta a biztos, mindez azért jelent problémát, mert a vörös kód elrendelésére nemcsak az extrém hideg miatt, hanem

szükségesen meleg időjárás esetén is lehetőség van, ezért feltétlenül szükséges gondoskodni arról, hogy a diszpécsterszolgálatok 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 ellátórendszer számára észlelhető, az egyes régiókban élő rászoruló személyek elhelyezési igényének megváltozását tükrözi ugyanakkor az a tény, hogy a férőhelykihasználtsági 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 követte a rászoruló szálláskereső személyek számának növekedését. Mindez azzal is jár, hogy ezen a területeken hosszú távon az ügyfelek igényeihez igazodó ellátórendszerre, így amennyiben ez indokolt, kapacitásbővítésre és új férőhelyek befogadására lehet szükség.

A biztosnak megküldött összefoglalók alapján megállapítható, hogy a 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 hajléktalanellátó 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 tölthetnék az éjszakákat, másrészt a megfelelően képzett szociális munkások segítségével esetükben is megvalósulhat a szükségletfelmérés és az egyénre szabott esetkezelés alapjainak megteremtése. Ehhez azonban a diszpécsterszolgálatok és az ellátószervezetek 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 kompetenciarendszerének pontos rögzítésére van szükség.

Ahogy azt az ombudsman a korábbi vizsgálatai során megállapította, 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 hajléktalanellátó rendszer 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 szükségletfelmérését követően többféle, egyénre szabott szolgáltatást nyújthatnának a hozzájuk fordulókhoz, elkülönítetten gondozva a csak szociális segítségnyújtást és a szociális és egészségügyi segítséget is igénylő ügyfeleket. Így a kliensekkel kapcsolatos ügyintézés is gyorsabb, átláthatóbb és költséghatékonyabb feladatot jelentene a szociális szakemberek számára. Mindezekon túl a hatékonyabb ügyfélkezelési rendszer kidolgozása az akut *létszámbiánnal küzdő ellátószervezetek* mindennapi tevékenységét is megkönnyíthetné.

A biztos a rendelkezésére bocsátott információkat összegezve megállapította, hogy a jelentésben feltárt helyzet, vagyis az ellátórendszer hatékony működtetéséhez szükséges egységes intézményi gyakorlatok és protokollok, valamint a szociális ellátórendszerben nem teljes körűen elterjedt, visszacsatolást is lehetővé tevő ügyfélkövetési és ügyintézési működési mechanizmusok hiánya, továbbá a kompetenciahatárok bizonytalansága a hajléktalanellátásban a szolgáltatásfinanszírozás eredményessége ellen hat. Bár az ellátórendszer képes biztosítani az ügyfelek szakszerű segítségét, a feltárt problémák hosszú távon az ellátórendszer egészét tekintve működési anomáliákhoz vezethetnek, ezért az ombudsman felhívta a emberi erőforrások miniszterét a hajléktalan-ellátó rendszer hatékonyabb, a kliensek változó igényeihez igazodó működését elősegítő intézkedések előkészítésére.

## Felhasznált források jegyzéke

Az alapvető jogok biztosának felhasznált jelentései:

AJB-6724/2010. számú jelentés

AJB-367/2011. számú jelentés

AJB-1834/2012. számú jelentés

AJB-646/2013. számú jelentés

AJB-518/2014. számú jelentés

AJB-285/2015. számú jelentés

AJB-240/2016. számú jelentés

AJB-811/2017. számú jelentés

AJB-809/2018. számú jelentés

A jelentések elérhetősége: <https://www.ajbh.hu/jelentesek-inditvanyok-allasfoglalasok> (utolsó elérés: 2020. 01. 20.)

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény

A hajléktalanellátásban 2018. október 15-ét követően jelentkező azonnali feladatok ellátásához szükséges források biztosításáról és a további feladatok meghatározásáról szóló 1498/2018. (X. 12.) Korm. határozat

Magyarország Alaptörvénye