

Prof. Dr. Szabó Máté* – dr. Borza Beáta – dr. Seres Péter*****
Van-e, és mi lehet a megoldás a közterületen megjelenő hajléktalan emberek problémáira?

A rendszerváltáskor a Déli pályaudvar blokádjá kényszerítette ki a fővárosban és másutt a hajléktalanság kezelésére szolgáló intézményrendszer kiépítését. Győri Péter szociológus, a 2008. szeptember 22-én aláírt Szociális Charta¹ egyik kezdeményezője mondta műhelybeszélgetésünkön², hogy a hajléktalanság 1989 előtt szabadságjogi probléma volt, mert a szabad lakhatás korlátozását, a kényszerlakhelyek kijelölését jelentette a totalitárius/autoriter rendszerben, míg a rendszerváltás után robbanó szociális problémává vált, és a kényszerek felszámolásával párhuzamosan megjelentek a szociális lakhatás korlátai, és új társadalmi csoportként a szabad ingatlanpiac vesztesei. Emlékezzünk vissza a fordulat éveinek húsz év előtti történéseiből a Déli pályaudvar budapesti hajléktalanok Nagy Bandó András szövegírójuk koordinálta csoportjai általi – fent említett – hosszabb megszállására 1990 januárjában. Ugyancsak Győri Péter vetette fel azt a magyar hajléktalanságot jellemző sajátosságot, hogy a nagyvárosok bérlakásainak privatizálásával tulajdonossá váltak olyan csoportok, amelyek gazdasági és kulturális tőke híján hamar kihullottak a frissen szerzett tulajdonból, ám nem volt alternatíva számukra bérlakás szerzése.

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

A hajléktalanság kezelésének kiindulópontja Európában és problémái Magyarországon

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

A demokráciát és a jogállamiságot veszélyezteti a hajléktalansággal szembeni biztonságigény következtében magát vaskorlátok közé záró „citadella-társadalom”, amelynek kialakulása a

szabadság és a szabadságjogok korlátozásához vezethet. A hajlékkal rendelkezők számára is. Hogyan érvényesülnek a hajléktalanok jogai? Egészséges környezethez és magas szintű testi és lelki egészséghez való jog? Állampolgári minőség és az ő politikai elemei? Vagyoni és személyi önrendelkezés, autonómia? Vágyképek csupán a sokszor elemi igazolványok nélkül a hatóságoktól és az ellátástól inkább elbujdosó polgártársaink számára, akik sorra szorulnak ki az állampolgári jogok alapvető rétegeiből! A világ jóléti demokráciáinak állampolgári jogi tendenciája az *inklúzió*, a polgárok mind teljesebb jogalanyként történő bevonásának folyamata. A hajléktalanok többsége azonban az *exklúziós*, kirekesztési folyamattal lépésről lépésre kiszorul az emberi méltóságot és az azonosságtudatot biztosító állami és jogintézmények ügyfélköréből is.

Sokat idézik Anatole France híres mondását, mely szerint a törvény a szegényeknek és a gazdagoknak egyaránt megtiltja a híd alatt alvást. Az állampolgári jogok egyenlő mércéje visszájára fordul a hajlék nélkül élők esetében, ami társadalmi-kulturális kirekesztődéshez, önpusztító életmódhoz vezet. USA-beli példákat idéznek arról, hogy a magántulajdon korlátlanágát ígérő amerikai demokráciában a hatóságok rendre veszélyes szemétként gyűjtik össze a közterületekről és semmisítik meg a hajléktalanok utolsó személyes motyóját is – a tulajdonhoz való ragaszkodásuk utolsó jeleit –, a puszta létezésre szorítva a fedél nélkülieket. Hol vannak a politikai, társadalmi és egyéni felelősség határai, az intézmények védelmi kötelességeinek korlátai ezzel a kihívással szemben? Meddig állami, mennyiben civil, vagy egyházi ez a feladat? Az egyházak az isten házáat, az állam a közös hazát, a szakellátás az elvárható mértékű szociális gondoskodást, a civilek önkéntes munkájukat és adományukat nyújtják a hajlék nélküliek felé.

De mit nyújt a társadalomnak a hajlék nélkül élők csoportja? Vajon mindegyik tagja önhibáján kívül került a társadalom peremére? Lehet e differenciálni közöttük, vagy a mindenkit megillető emberi méltóság követelménye a „*belpolitikai humanitárius segély*” szükségét támasztja a szociális jogállammal szemben? Dilemmák sora vetődik fel a hajléktalanság képeinek láttán. Vajon ezek az emberek méltó módon viselik sorsukat, avagy jogellenes, agresszív magatartásokat és a bűn világát társítsuk hozzájuk? A hajlék nélküli imázsa ambivalens, sokértelmű, a peremre szorultság és a kiszorítottság kényszerei között őrlődő életek sokaságát jelenti a társadalom többi tagja számára.

A jóléti demokráciáknak nem csupán egyetlen alternatívája van e kihívással szemben, de valamit el kell kerülniük: azt az adminisztratív-bürokratikus kirekesztést, amelyet lehet, hogy a többség támogat, de sérti az emberi méltóságot, mint emblematikus köztes karfánk. A kirekesztés dinamikáját a jogállami intézmények a befogadás különféle stratégiáival ellensúlyozhatják. Ebben egyelőre nem ismeretes a királyi út, de a Szociális Charta programja³ olyan, az egyes ágazati politikákon túlmutató integrált cselekvési programot kínál, amelyen érdemes elgondolkodni a kormányzati és az önkormányzati szervezeteknek és a civileknek egyaránt.

Van-e nagybetűs „Megoldás” a hajléktalanná válás megakadályozására, a hajlék nélküli lét ezer bajára, képesek vagyunk-e kiszorító karfa helyett kapaszkodókat nyújtani az elesetteknek? Ha volna, már ismernénk és ismertetnénk, de az alternatívakeresés kényszerével szembesülnünk kell minden hajléktalan polgártársunk megpillantásakor, mert ők kihívást jelentenek sok mindenre, többek között a szociális jogállam fejlődését tekintve is! Ezért problémáik fontosak az ombudsman képviselte állampolgári szempontú jogállam-értelmezés gyakorlatának szempontjából – innét az ismert mottó (Emberi méltóság, korlátok nélkül) és a hozzá tartozó embléma, amely a korlátok nélküli emberi méltóságot a karfa nélküli padon

kinyújtózó emberi alakkal szemlélteti, akinek a számára azonban e képen sem látszik kapaszkodó, pedig alkotmányos értékrendünknek és intézményeinknek ez is feladata, hiszen nem lehet korlátozni az emberi méltóságot ezek sérelme nélkül.

Európai alternatívák?

A 21. századi Európa nem menedzselni, hanem felszámolni kívánja ezt a sokarcú társadalmi problémát. Magyarország ebből a szempontból is az európai folyamatok részese: itt is, akár a többi európai országban, növekszik az utcán élők száma. A közvélemény is reagál, és a döntéshozók is egyre inkább megkerülhetetlennek látják, hogy megoldásokat találjanak a hajléktalanná válás megelőzésére, a már hajléktalanok bajainak enyhítésére, fedélhez juttatásukra, mindeközben tiszteletben tartva és garantálva a mindenkit megillető méltóság követelményét. A probléma tehát immár nem kizárólag nemzeti jellegű. Az Európai Unió Bizottsága és a FEANTSA (the European Federation of National Organisations Working with the Homeless), valamint az Európai Parlament együttműködésével 2010 decemberére összehívott Európai Konszenzus Konferencia a Hajléktalanságról az összehangolt európai hajléktalanpolitika kidolgozásában igyekezett előbbre lépni. Ezen a konferencián is megfogalmazták a résztvevők, hogy két lényeges körülmény is szükségessé teszi a közös és sürgető fellépést.

Európában mindenütt átalakult a hajléktalanok profilja. Míg korábban az egyedül élő, javakorabeli, alkohol- és drogproblémákkal megvert, totális intézményeket (pszichiátria, börtön stb.) elhagyó, lakás- és munkanélküli férfiak alkották a domináns csoportot, mára a válság hatására a fedél nélküliek között megjelentek az akár több gyermekes, esetleg külföldi családok, nők, gyerekek és fiatalok is. Másfelől az Európai Unió átfogó hajléktalanügyi stratégiájának kidolgozását egy újfajta migráció is indokolja. Ha egy országban, területen, városban jó helyi megoldásokat alakítanak ki például a hajléktalanság kezelésére, az szinte automatikusan kiváltja, hogy a rosszabb helyzetben lévő vidékekről a szegénységben élők, a hajléktalanok is oda vándorolnak – azaz nem történik más, csak az egyik helyről a másikra helyezik át a megoldandó problémák súlypontját (elég a bécsi városvezetés nehézségeit fokozó új keletű nemzetközi „hajléktalanturizmusra” emlékeztetni).

Az európai koordinált fellépés, az azt előkészítő brüsszeli rendezvény ezért is a prevenciót, azaz a hajléktalanná válás megelőzését, valamint a különféle típusú hajléktalanságok elleni hatékony és azonnali fellépést állítja előtérbe. A közvetlen cél alternatívákat nyújtani az utcán és köztereken való éjszakázással szemben, és csak annyi ideig tartani a rászorulókat a közösségi szállásokon, ameddig hozzá nem segítik őket a személyre szabott lakhatási és életvezetési alternatívákhoz. A még átfogóbb prevenció és a visszavezetés európai, nemzeti, regionális és kommunális, települési koordinációt kíván meg az olyan szakmai szervezetek és közigazgatási területek között, amelyeknek eddig nem, vagy alig voltak ilyen tapasztalataik (pl. településfejlesztés, szociális és munkaügy, egészségügy, gyermekvédelem és drogprevenció-pszichiátria). Nagy figyelmet kellene fordítani a korábban kényszerűen kollektív életvitelt folytatók egyéni beilleszkedésének elősegítésére, például ilyenek a szabaduló fogvatartottak, a nagykorúvá váló intézeti-javítóintézeti gyermekek új életkezdési szituációi.

Vannak működő nemzeti minták. Olyan országokban, mint Finnország, illetve területeken, mint Skócia, igyekeznek mindenkit a helyzetének megfelelő lakáshoz juttatni, felszámolni az átmeneti szállásokat és melegezőket, ugyanakkor az utcán éjszakázást is. Mindehhez

megfelelő szociális lakások, anyagi és személyi erőforrások, csoport- és személyspecifikus terápiák és terapeuták szükségesek. Ugyanakkor a brüsszeli konferencián felszólalók egy része utópikusnak vagy nagyon távoli célnak tartotta a hajléktalanság teljes felszámolását, mivel az olyan strukturális problémákra és azoknak az egyéni sorsokkal való olyan szerencsétlen találkozására vezethető vissza, ami lehetetlenné teszi teljes megelőzését és kiküszöbölését.

Magyar realitások

Magyarországon is látható az a kettősség, hogy a hajléktalansághoz vezető okok feltárása, a már hajléktalan emberek nehéz sorsának enyhítése a szavak és a szándékok szintjén egyértelműbb, mint a napi gyakorlatban. Válozatlan, hogy telente az egyik központi sajtótéma az utcán fagyoskodók helyzete. Új, hogy a gazdasági-pénzügyi válság (benne a lakáshiteleiket a rohamosan dráguló svájci frankban felvevő, törleszteni nem tudó, kilakoltatástól rettező tízezrek tragédiája) megváltozó összetételű csoportokat szorít az utcára, a hidak alá – vagy legalábbis súlyosan fenyeget ezzel a lehetőséggel. A már hajléktalanokat segíteni hivatott intézmények némelyikének mai feltételei konzerválják az ellátottak kilátástalan helyzetét, nem nyújtanak hosszú távú, vagy legalábbis valódi segítséget, otthont az ott megforduló rászoruló embereknek.

Az egyik legutóbbi ombudsmani vizsgálat során például egy hajléktalanok és otthontalan családok elhelyezésére szolgáló vidéki átmeneti létesítményben, egy valamikori szovjet laktanya panelépületében elhanyagolt környezetet és műszaki állapotokat találtunk: a nyári esőzések a tetőtől a földszintig beáztatták a négyemeletes házat, a víz elérte a villamosvezetékeket is, a lakóterekben pedig penészesedést okozott. Azonban a település külterületén működő alapítványi intézmény éppen e státuszánál fogva (értsd: külterületi) nem pályázhatott fejlesztésekre, állagmegóvásra fordítható forrásokra. A hatóságok fellépése nyomán persze végül megkezdődött a felújítási munka, a lakók és a dolgozók méltó körülmények közé kerültek. A higiénés helyzet, a berendezési tárgyak állapota a kulturált életvitel folytatásához ugyancsak javításra szorult. De mint ahogy sok más probléma megoldása, ez is nagymértékben az emberi tényezőn múlik. A szakdolgozók jellemzően nagy teher vállalásával a lehető legjobbat próbálják teljesíteni. Minden nehézség ellenére.

Ugyanakkor vannak biztató, de még korántsem általánosan érvényesülő minták, amelyeket a problémák kezelésében a kormányzat, a civil szervezetek és az egyházak együttműködésével igyekeznek megvalósítani. Ezekben közös a fedél, majd a tartós lakhatás biztosítása mellett a komplex segítségnyújtás hosszabb távon, valamint a hajléktalan emberek öngondoskodó aktivitásának fejlesztése. Az átmeneti szállásnak nem az utcára való visszakerüléshez kellene vezetnie, hanem a lakhatás és az életvezetés problémáinak minél gyorsabb, egyénre szabott megoldásai irányába. A brüsszeli konferencia igyekezett európai szinten közös határidőket szabni erre, de Európa ebben a vonatkozásban is „több sebességes”.

Az emberi méltóság és az emberi jogok védelme az ombudsman munkájában is megkerülhetlenné teszi a különösen rászoruló csoportok, közöttük a hajléktalan emberek jogi helyzetének és a hatóságokkal való kapcsolatának vizsgálatát. Már ombudsmani megbízatásom kezdetén a „karfás” néven ismertté vált vizsgálati jelentésemben⁴ szót kellett emelnem az ellen, hogy egy budapesti kerületben a köztéri padokra belső karfákat szereljenek – állítólag az oda ülők kényelme érdekében, valójában azért, hogy a hajléktalanok a korlátoktól ne tudjanak végigfeküdni a padokon. Ebben az ügyben, még 2007-ben

fogalmazódott meg ombudsmani tevékenységem minden más területen is érvényes irányadó mondata: „Emberi méltóság, korlátok nélkül”, és született meg egy rajzpályázat eredményeként a nem-hivatalos „logóm”: egy utcai padon végigfekvő hajléktalan stilizált képe. 2008-ban kiemelt, önálló egész éves alapjogi projektet indítottam a hajléktalanság okainak, körülményeinek és következményeinek elemzésére. Ennek egyik indító vizsgálati jelentése kiemelte, hogy egy jogállamban nem érvényesülhet az adminisztratív kirekesztés gyakorlata, felelős döntés helyett a „városképi utcaseprés” gyakorlata.

Ugyanez a probléma a közelmúltban már egy jogalkotási aktus kapcsán is jelentkezett. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként kénytelen voltam a Magyar Köztársaság belügyminiszteréhez fordulni az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény 2010 novemberében elfogadott módosítása és jogi indokolása ügyében. A törvénymódosítás a közterületek rendeltetésszerű használatáról és az önkormányzatok hatásköréről szolt ugyan, ám felvetette annak a gyanúját, hogy a valóban indokolt eseteken túl a hajléktalanok kiszorítását, elüldözését is szolgálná ez a büntetéssel, rendészeti fellépéssel fenyegető változás. A gyanút táplálta, hogy tudomásom szerint a belügyi tárca eredeti tervezetében valóban szerepelt a hajléktalanok kitiltására mint szankcionálási lehetőségre vonatkozó példa, de – bár a törvényszöveg maga változatlan maradt – ez a példa a benyújtott törvénytervezet részletes indokolásába már nem került át.

A törvénymódosítás azért is aggályos, mert tételesen felsorakoztatja ugyan, hogy milyen magatartások folytathatóak rendeltetésszerűen a közterületen, de mindezt olyan általános tevékenységfogalmakkal teszi, mint a „kikapcsolódás” vagy a „szabadidő eltöltése”. Az ilyen általános fogalomhasználat (gumiszabály) lényegében az önkormányzatok szabad, eseti megítélésre bízva annak eldöntését, hogy szankcionálják-e például az életvitelszerű tartózkodást, vagy épp a padon alvást.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény kiszámíthatatlan, valódi jogi támpontok nélküli „biankó jellegű” jogkorlátozási felhatalmazása nem az alkotmányelméletben, hanem a napi jogalkalmazás szintjén járhat súlyos következményekkel az állampolgárok alapvető jogainak érvényesülésében, amit az ombudsmannak alkotmányos kötelezettsége előre jelezni.

Gyorsjelentés Budapest 2011. januári helyzetéről

Sajtóhíradásokból értesülhettünk arról, hogy 2010. év végén a hideg időjárás miatt ismét több ember halt meg kihűlés miatt. Szintén a média számolt be arról, hogy Budapest Főváros főpolgármestere több budapesti aluljárót nyilvánított hajléktalanoktól „védett” közterületnek, és e cél elérését illetően 2010. december közepéig adott türelmi időt. Tekintettel arra, hogy a problémakör alapján felmerült a jogbiztonság elve, továbbá az emberi méltósághoz, valamint a szociális biztonsághoz való jogok sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, a további tragédiák megelőzése érdekében hivatalból vizsgáltuk az esetet.

Ezúttal gyors felmérést végeztünk a fővárosban élő hajléktalanok pillanatnyi helyzetéről. Néhány, a hajléktalansággal jelentősen érintett fővárosi kerület „hajléktalanpolitikáját” térképeztük fel annak érdekében, hogy feltárjuk, mint már számos esetben, a hajléktalanokkal és a hajléktalanellátással összefüggő aktuális – 2011 januárban tapasztalható – utcai körülményeket, valamint az intézményi háttérre vonatkozó terveket. Munkatársaim aluljárókat és pályaudvarokat kerestek fel, ahol ellenőrizték a főpolgármester 2010. év végére

ígért „mentesítési” intézkedéseinek gyakorlati megvalósulását, illetve a hajléktalanok általános helyzetét, különös tekintettel a téli körülményekre. Ezen felül felkerestünk négy önkormányzatot, a Magyar Máltai Szeretetszolgálatot, tájékoztatást kértünk a Budapesti Rendőr–főkapitányságtól, illetve több civil szervezettől. (Ebben az eljárásban nem vizsgáltuk részletesen azokat a jogszabályi változásokat, amelyek lehetővé teszik az önkormányzatok részére a hajléktalan emberekkel szembeni közterületi intézkedés[eke]t.)

Aluljárók, tolerancia pontok

A tájékozódást a Lehel tér, Nyugati tér, Ferenciek tere, Nagyvárad tér, illetve Déli pályaudvar, Batthyány tér, Blaha Lujza tér és Nyugati pályaudvar területén, illetve az ott található aluljárókban bejárással kezdtük meg. Általános tapasztalat, hogy az aluljárókban nem találtunk életvitelszerűen tartózkodó hajléktalan személyeket. Több aluljáróban posztoltak rendőrök és közterület-felügyelők, azonban a hatóságok eljárása, intézkedése a reggeli, délelőtti órákban nem volt tapasztalható. A Nyugati pályaudvar területén és a Déli pályaudvarnál kialakított ún. *túlélési* pontokon, vagy más néven *tolerancia* pontokon eltérőek voltak a tapasztalataink. Ezeket a „létesítményeket” – ismereteink szerint – a Magyar Máltai Szeretetszolgálat kezdeményezésére alakították ki.

A Déli pályaudvari túlélési ponton éjszakánként 15-25 fő alszik, többen napközben is ezen a területen maradnak. Egymás holmijának védelmét saját maguk oldják meg, így rövid időre el tudják hagyni ezt a bázist, az igényesebbek 300 forint ellenében egy néhány tíz méterrel távolabb lévő helyiségben lezuhanyozhatnak. Elmondásuk szerint félnek alkoholistá, erőszakoskodó sorstársaiktól, akik igyekeznek napközben inkább a fűtött pályaudvari épület valamelyik részén tartózkodni. Ezeket a személyeket meg is találtuk, életvitelszerű ott-tartózkodásukra utaló, látható bizonyíték nem volt, lépcsőkön vagy egyéb alkalmatosságokon ültek szatyrukkal. Ugyanakkor jól érzékelhető volt alkoholos állapotuk. A túlélési ponton tartózkodó személyek elmondták még, hogy néha hat rendőr is jön egyszerre, azonban olyan időpontokban jelennek meg, amikor nem jellemző az erőszakos személyek fellépése. Biztonsági őr is tartózkodik este 10-től reggel 6-ig a helyszínen, de tapasztalatuk szerint a biztonsági őrök a kis teljesítményű fűtőegységekre vigyáznak, és nem a – társaiktól – veszélyeztetett hajléktalanokra. A megkérdezettek szerint a közterület-felügyelők rendszeresen bánnak velük, a civil szervezetek munkatársaival is rendszeresen találkoznak. Az érintettek arról számoltak be, hogy az eddig általuk ismert szállásokat a tolvajoktól és az erőszakoskodó alkoholistá sorstársaktól való félelmükben nem veszik igénybe, az újonnan kialakított szálláslehetőségekről, szociális albérletekről állításuk szerint nem kaptak tájékoztatást senkitől, pedig lehet, hogy ezeket igénybe vennék.

A Nyugati pályaudvarnál más a helyzet. Itt az állomás épületén belül nevezték ki az egyik termet melegedő, vagy túlélési pontnak. Ez egy – az épület oldalában átjárást biztosító – helyiség, amelyet azonban este 10 és reggel 6 óra között lezárnak. A teremben két fűtőtest található, amely csak részben fűti fel a nagy belmagasságú helyiséget. A terem mellett két darab mobil vécét helyeztek el. Reggel 6 óra után a hajléktalanokat kitessekélik a helyiségből, a termet fertőtlenítik. Ekkor a hajléktalan személyek a közeli utcákban található nappali melegedőkbe mennek, illetve valószínűleg az aluljárókban is megjelennek, azonban jelenlétük nyilván nem olyan jellegzetes, mint az ilyen helyeken életvitelszerűen tartózkodóké. Az itt alvó személyeknek annyival talán könnyebb a helyzetük, hogy az egyik segélyszervezet a túlélőponttól néhány méterre kapott ingyenes elhelyezést a MÁV-tól. A szervezet tagjai

mindennap osztanak meleg levest és teát, valamint figyelnek arra, hogy a fűtetlen helyeken elaludt embereket felébresszék, és a melegedőbe kísérik.

A felkeresett kerületi önkormányzatok (V., VII., XI., XIII. kerület)

Az V. kerület a hajléktalan személyek intézményi ellátásával kapcsolatban jól áll. Az önkormányzattal kötött ellátási szerződés alapján az *Oltalom Karitatív Egyesület Magyarországi Evangélikus Testvérközösség* látja el az önkormányzat hajléktalanellátással kapcsolatos feladatait. Az V. kerületben tartózkodó, vagy ott tartózkodási hellyel, lakcímmel rendelkező hajléktalan személyek utcai gondozását, nappali és éjszakai ellátását biztosítják. Az egyesület népkonyhát, nappali melegedőket, éjjeli menedékhelyeket működtet, illetve az utcai szociális munka egyik legfontosabb háttérét adja az Oltalom Egészségügyi Centrum és a *Fűtött Utca* nevű – a VIII. kerületi Dankó utcában található – hajléktalanellátó intézményük és az annak a területén működő lábadozó. Az egyesület 2009. évre vonatkozó éves szakmai beszámolójából kiderül, hogy az egyesület saját gépjárművel, hat utcai szociális munkással és a Fűtött Utca ügyeletesével végzi a munkáját. A 2009-es év során 300 fővel tartottak fenn rendszeres kapcsolatot. Szolgáltatásaik közé tartozik a tisztasági vizsgálat és fertőtlenítő kezelés, az év során folyamatosan szállítottak be elhanyagolt és leromlott egészségi állapotú embereket az intézmény egészségügyi centrumába orvosi vizsgálatra és fertőtlenítő fürdetésre. Az V. kerületi családsegítő szolgálattal folyamatos kapcsolatot tartanak fenn, a felmerülő esetekről, problémákról minden hónapban beszámolót készítenek, illetve személyesen is konzultálnak a munkatársaikkal.

A jegyző kitért arra is, hogy a kerületben *nem tervezik olyan rendelet elfogadását, amely lehetővé tenné a közterületeken lévő hajléktalanok szankcionálását.* Nem folytatnak olyan gyakorlatot, amely a hajléktalanokat kiüldözné a közterületekről. Az ismert, hajléktalanok által leginkább látogatott helyek a Kossuth tér környéke, illetve onnan a körútig tartó terület, a Ferenciek tere, a Kálvin tér. Véleménye szerint azonban a kerületben kezelni tudják a problémát, illetve megfelelő az intézményi háttér is, az önkormányzat a kötelező feladaton túl az éjjeli menedékhely működtetésével plusz feladatot is vállal.

A VII. kerületben ugyancsak a civil szervezetekkel kötött szerződések alapján működik a hajléktalanellátás. Így a *Magyar Máltai Szeretetszolgálat* nappali ellátást nyújt, mosási, fürdési, ételmelegítési lehetőséget biztosít, teaosztást, programszervezést végez (filmklub). A *Golgota Keresztény Gyülekezet* 120 férőhelyen nappali ellátást működtet felújított pinchehelyiségében, mozgáskorlátozott-zuhanyzóval, vécével; filmklubot szervez, ruhát oszt, meleg ebédet, reggelit, uzsonnát, mosási lehetőséget biztosít. A *Myrai Szent Miklós Keresztény Egyház* átmeneti ellátást, míg a *Magyar Vöröskereszt* és a *Menhely Alapítvány* utcai ellátást nyújt, előbbi a Keleti-aluljáróban, utóbbi a VII. kerület egyéb részein, s a Blaha Lujza tér VII. és VIII. kerületet érintő részén.

Az irodavezető *nem észlelt a képviselőtestület részéről olyan szándékot, hogy a hajléktalanok közterületi jelenlétével kapcsolatban élni kívánának a jogszabály adta – pönalizációs – lehetőséggel.* Összességében elmondta, hogy napi szinten nem jelentkezik problémaként a hajléktalanság kérdése, évente 1-2 bejelentés érkezik hozzájuk ilyen tárgyban. A kerületben nem jellemző a hajléktalanok jelenléte, ezt az ellátó szervezetekkel való, évek óta jól működő, sikeres együttműködésnek tulajdonítják. Megfogalmazása szerint az aluljárókban életvitelszerűen tartózkodó hajléktalan személyeket az említett szervezetek kitartó munkájának segítségével „kigondozták”, például a Keleti pályaudvar aluljárójának területéről.

A XI. kerületben a zöldterületi övezet méretei a hajléktalanok számában, a témával kapcsolatos problémák, feladatok nagyságában is megmutatkozik, de intenzív az együttműködés a hajléktalanellátást végzők között a kerületben. Az önkormányzat a lakosság, a választópolgárok érdekeit talán hangsúlyosabban tartja szem előtt, de ezzel együtt is hosszú távra, szakmai szempontok alapján terveznek, megoldási alternatívákat keresnek, tekintettel a komplex kérdéskör minden érintettjének (hajléktalanok, szociális munkások, lakosság) jogaira.

A hajléktalanügy elsődleges, tűzoltási megoldása volt a kerület belterületéről külterületre „szorítani” a hajléktalanokat, de ez nyilvánvalóan csupán külterületi problémává tette a kérdést. Álláspontjuk szerint nem lehet, nem kell intézményi útra terelni a hajléktalanok ellátását, azonban a széleskörű szakmai összefogást igénylő megoldáskeresés közben is hangsúlyozandó, hogy a hajléktalan embereknek is vannak kötelezettségei.

A rendeletalkotási felhatalmazással kapcsolatban a jegyző kitért arra is, hogy Újbuda Önkormányzatának nincs ilyen jellegű rendeletervezete. Olyan tartalmú *egyéni képviselői indítvány* kerül a napokban a képviselőtestület elé, amely újabb nappali melegedő létesítéséhez kér anyagi támogatást. Az önkormányzat a törvényi kötelezettségét ellátási szerződések keretében, a *Máltai Szeretetszolgálat* és a *Fiatalok Önsegítő Egyesülete* által maradéktalanul teljesíti, sőt, ennél tovább is terjeszkedik, illetve a kerületben vannak a főváros által fenntartott hajléktalanszállók is. Sajátos helyzetként említették meg, hogy az ellátási infrastruktúra fejlesztése néha csak növeli a problémát, mivel a kerületbe „csábítja” a más kerületekben tartózkodó hajléktalanokat.

A szabálysértéssé minősítést lehetővé tevő jogszabályi változásokkal nem értenek egyet.

A XIII. kerületben a hajléktalanok – saját állításuk szerint – azért nem mennek be a szálláshelyekre, mert odabent meglopják őket, párjukkal együtt nem mehetnek, oda kutyájukat sem vihetik be. Következésképpen a jelenleginél több, jobban felszerelt, biztonságosabb szálláshelyre lenne szükség, ehhez pedig több forrásra, azonban az új fővárosi költségvetés a források jelentős csökkentését irányozza elő. A jegyző arról is tájékoztatott, hogy a törvényben előírt kötelező minimumnál jóval sokrétűbb, szélesebb körű tevékenységet végeznek. Ellátási szerződés keretében működnek együtt a *Magyar Vöröskereszttel* (nappali melegedő, népkonyha, éjszakai szálláshelyek), a *Habilitas Kft.-vel* (foglalkoztatás) és a *Diótörő Alapítvánnyal* (egészségügyi szűrések végzése hajléktalanok között), valamint külön szerződés nélkül, de nagy hatékonysággal *egyéb civil szervezetekkel*. Külön munkacsoportot működtetnek, amelynek tagjai a részt vevő civil szervezetek, szociális munkások, illetve egy-egy rendőri vezető és közterület-felügyelő. Az önkormányzat szociális osztályán külön jogi referens foglalkozik a hajléktalanügyekkel, valamint a jelzőrendszer működtetésével. A legtöbb jelzést *állampolgári bejelentésekből* kapják, de folyamatos megfigyeléseket, szociális „járőrözést” is tartanak, melynek során hasznos tanácsokkal, információkkal próbálják ellátni a hajléktalanokat, ugyanakkor az aluljárói életvitelhez ragaszkodókat nehéz meggyőzni a szállásra költözésről.

Kérdésre válaszolva elmondták, hogy a kerületben jelenleg 50 fő hajléktalanról tudnak, ez a szám nyári időszakban 100 fő körül mozog. Még *így is lenne elég hely* a kerület által fenntartott szálláshelyeken, de a körülmények miatt a hajléktalanok inkább kint maradnak (utalt arra is, hogy a 150 férőhelyes önkormányzati nappali melegedő, ami krízisidőszakban hosszabbított nyitva tartással várja őket, szinte soha nincs tele). A jegyző tájékoztatása szerint a főpolgármester által 2010 decemberében meghirdetett „aluljáró-tisztogatás” kiterjesztett hatósugara által érintetté vált a XIII. kerületben a Lehel téri és a Dózsa György úti aluljáró is,

a kerületi aluljárókban a *zéró tolerancia elv* ellenőrzése elvben január eleje óta zajlik, erre az önkormányzat munkatársai és a szociális munkások előre figyelmeztették az érintetteket (eredetileg a főpolgármesteri iránymutatás a kerületben csak a Nyugati pályaudvari aluljárót érintette volna).

A jegyző külön is hangsúlyozta, hogy *nem a szankcionálásban látják a megoldást*. A XIII. kerületi önkormányzat képviselő-testülete a rendeltetésszerű közterület-használat szankcionálására adott törvényi felhatalmazással összefüggésben *rendeletalkotásra nem készül*. Bármely jogalkotási lépés előfeltételének a fővárosi önkormányzattal való együttműködés megteremtését tekintik, a hajléktalanügy ugyanis alapvetően nem kerületi, hanem fővárosi probléma, ennek ellenére a felelősség egyre inkább a kerületekre hárul. A kerületi jegyző szerint a vonatkozó jogszabályhely igen képlékeny, nem egyértelmű, a hajléktalanügynek szerinte központi szinten jelenleg nincs felelőse. A kerületben ez azért nem akut probléma, mert náluk hatékony együttműködésben sikerül rendben működtetni a hajléktalanellátás rendszerét. Arra hívták fel a figyelmet, hogy a vonatkozó jogszabályi háttér és a rendszer hibái mielőbbi kiküszöbölésre szorulnak: *a jelenlegi formájában ugyanis hiába fordít az állam és az önkormányzat az ellátórendszerre jelentős forrásokat, ha a hiányos háttérű, ellentmondásokkal terhelt rendszer hatékonysága nem javul*.

A BRFK helyzetértékelése a rendőrség közterületen élő hajléktalanokkal szembeni eljárásáról pozitív, az aluljárókban életvitelszerűen tartózkodó hajléktalanokra különös szabályt a parancsnoki utasítás nem tartalmaz. A BRFK-ról kapott tájékoztatás szerint ezen a télen is a korábbi gyakorlatnak megfelelően, a Magyar Máltai Szeretetszolgálattal együttműködve dolgoznak. Ennek megfelelően, amennyiben bárhol krízishelyzetben lévő hajléktalannal találkoznak, értesítik a MMSZ diszpécserszolgálatát, és a helyszínen várják meg a szociális munkást. Az „aluljárók megtisztításával” kapcsolatos feladatot nem kaptak, ilyen jellegű tevékenységet a BRFK nem lát el.

A vizsgálat megállapításai

Az Alkotmánybíróság már a jogállami keretek alkotmányos megalapozásakor kifejtette, hogy *„a méltóság az emberi léttel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. [...] Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.”*⁵ Mindez pedig azt is jelenti, hogy amint a fogyatékossgal élő személy, a megátalkodott bűnöző, a kiskorú, a pszichiátriai beteg, a drogfogyasztó méltósága – annak egyenlősége miatt – egyaránt érinthetetlen, ugyanígy érinthetetlen a hajléktalan személyek méltósága is.

A XX. század történelme túlon túl bőségesen nyújtott elrettentő példát olyan esetekben, amikor a meghatározó akarat az ember veleszületett, érinthetetlen és egyenlő méltóságát sutba dobta. Vajon miként reagálnának egyes polgármesterek, ha választópolgáiraik más – a többségi társadalomtól életmódjuk, öltözkük, vagy éppen bőrszínük, vallásuk eltérései hangsúlyozásával – hasonlóan látványosan elkülönülő csoportok tagjainak „irritáló jelenléte” miatt sürgetnének hatékony fellépést? Csak remélni lehet, hogy ellen tudnának állni minden olyan kezdeményezésnek, amelyek más, a környékbelieket zavaró, hasonlóan gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező társadalmi csoport például a közterekről történő kirekesztésére irányulnának⁶.

A gyors helyzetfelmérés nyomán megállapítottam, hogy minden nehézség ellenére a hajléktalanok helyzete az ellátási szerződések keretében és e kereteken kívül dolgozó civil szervezetek munkájának köszönhetően általánosan elfogadható. Ugyanakkor a hajléktalanná válást kiváltó társadalmi folyamatok nem szűntek meg, így az ellátásra szorulóknak száma a jövőben sem fog csökkenni, sőt egyes becslések szerint növekedés várható. A főváros által kötött ellátási szerződések alapján a szervezetek hozzájárulnak a hajléktalan emberek ügyfélszolgálati irodáinak működéséhez, munkaerő-piaci reintegrációt elősegítő irodák, közhasznú programok, egészségügyi szolgáltatások, krízisautó működtetéséhez, a közterületeken élő hajléktalanok felkutatásához és ellátáshoz juttatásához. A rendelkezésre álló pénzüsszegek és az ellátórendszer mellé a szigor, a törvényi fenyegetés, a „szociális zaklatás” kerül(t) be. A főváros a tervek szerint számos szervezettel felmondja az ellátási szerződéseit 2011. szeptember 30-ai hatállyal. A következő télen – a fővárosi költségvetés tervezet szerint - 2 db olyan szervezetnek kellene megoldania a fővárosi feladatokat, amelyek egyébként a kerületi feladatok ellátásában is részt vesznek. Egyes számítások szerint a költségvetési „megszorítások” következtében jelentősen (akár 1000-el) kevesebb átmeneti férőhely szolgálhatja jövő télen a hajléktalanügyet⁷.

Mindeközben a hajléktalanná válás – a már említett korábbi ombudsmani jelentésben is megfogalmazott – háttere nem változott: *„A meglévő lakás fenntartása a közüzemi díjak, különösen a távfűtési és vízdíjak folyamatos emelkedése miatt egyre nagyobb és nehezen teljesíthető erőfeszítést kívánt az alacsony jövedelemmel rendelkezőktől. Már ekkor felhívta az országgyűlési biztos a figyelmet arra, hogy ha a folyamatot nem sikerül fékezni, akkor ez a családok széthullásához, a hajléktalanok számának megnövekedéséhez vezethet.”*

A jelentés azt is rögzítette, hogy *„megengedhetetlenek, egyúttal pedig az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság veszélyét hordozónak tartok minden olyan adminisztratív megoldást, vagy arra irányuló javaslatot, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlétének »városképi kérdésre« adott válaszként próbálja megfogalmazni. Továbbá alkotmányosan sem indokolható semmiféle, a hajlék nélkül élő emberek életszükségleteit tovább nehezítő intézkedés.”* Ezt az ombudsmani álláspontot továbbra is fenntartom. A hajléktalanság újratermelődését, a probléma folyamatos újjáéledését jelenleg is számos ismert, negatív jelenség biztosítja.

Az önkormányzatok jelenleg még nem élnek a közterületek használatával összefüggő szabálysértéssé nyilvánítási jogukkal, ugyanakkor a szabályozás megváltozása magában hordoz olyan alkotmányos alapjogi dilemmákat, amelyekkel kapcsolatban külön vizsgálatot rendeltem el. A jelentésemben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása, jövőbeni megszüntetése és megelőzése érdekében felkértem Budapest Főváros főpolgármesterét, hogy vizsgálja felül a Társadalmi Megbékélési Program keretében tett, a hajléktalanok emberi méltóságát sértő „városképvédelmi” célú intézkedéseit, továbbá kezdeményeztem, hogy a hajléktalanná válás megelőzése, valamint a hajléktalanok társadalmi visszailleszkedésének komplex kezelése érdekében a problémakörrel kapcsolatos költségvetési források elosztásakor különös hangsúlyt fektessen arra, hogy a hajléktalanellátás színvonala ne csökkenjen az eddig elért szint alá.

A közös munka során a Magyar Máltai Szeretetszolgálat alelnöke a helyzetértékelő megbeszélésen összefoglalta a hajléktalanság legnyomasztóbb problémáit, a valódi gondokat. A közterületen fekvő ember képe pedig csakugyan nem lehet „elnézhető”, de nem közrendvédelmi, hanem emberieségi okokból, az emberi méltóság alapelve miatt, a rászoruló ember iránti kötelezettség alapján. Mert a hajléktalanok számára a jövőkép nélkül való lét a

legrosszabb. Minden esetben egyéni diagnózist kellene felállítani az adott hajléktalan személy helyzetéről, ebből kiindulva pedig szükség lenne egy pontos célmeghatározásra, egyéni kivezető út megtervezésére, majd annak elérését kell segíteni-ellenőrizni. Az adatvédelmi szabályok betartása mellett szükség lenne egy nyilvántartó rendszerre, amelyből az adott szervezet diszpécserre követni tudja a hajléktalan személlyel kapcsolatos addig keletkezett egészségügyi adatokat, a már megtett szociális intézkedéseket. Mindaddig nem lehet szankcionáló rendelkezéseket hozni a hajléktalanokkal szemben, amíg az ellátásukkal kapcsolatosan nincsen valódi választásuk. A „szociális zaklatás” fogalmába tartozik, hogy a rendőrség ugyan nem állítja elő, nem kényszeríti helyváltoztatásra a hajléktalan, életvitelszerűen a közterületen (aluljáróban) tartózkodó személyt, azonban miután éjszakánként többször is igazoltatják, jobbnak látja, ha kevésbé frekventált helyszínen tölti az éjszaka vagy a nap hátralevő részét. Tudni kell azt is, hogy az utcán hétszer több atrocitás éri a hajléktalanokat, mint a számukra létrehozott szállásokon. Ezek a helyeken *zárható szekrények* vannak, éppen ezért nem ért egyet azzal, ha valaki a lopásokra hivatkozva nem akarja igénybe venni ezeket a szállásokat. Inkább arról lehet szó, hogy a hajléktalan emberek ragaszkodnak a megszokott területhez, helyszínhez, az ott tartózkodó sorstársaikhoz, relatív szabadságérzetükhöz – de még így is 100 főből 80 együttműködik és elfogadja az ellátást.

Az utóbbi években jelentősen javult a hajléktalan emberek többségének és az ellátó szervezeteknek az együttműködése. Ha azonban az eddig rendelkezésre álló pénzüsszegek csökkennek, és helyükre a szigor, a törvényi fenyegetés, néhol a „szociális zaklatás” kerül, mindez sérti a hajlék nélküliek emberi méltóságát, az ellátórendszerben dolgozók munkáját pedig nehezíti, és hosszú távon sem jelent megoldást. Az ilyen intézkedések nem szolgálják a hajléktalan emberek társadalmi visszailleszkedését, sem a hajléktalanság megelőzését, legkevésbé annak – az Európai Unió által célul kitűzött – felszámolását.

Belátható, hogy az utcán, közterületen való lét valóban nem lehet életkarrier, ez a megoldás kényszerű túlélési reakció a hajlék nélkül élőkől. Alapelv az is, hogy a hajléktalan lét nem teremt törvényen kívüliséget. Figyelemmel azonban arra, hogy az állam számára nem fakultatív a polgáraitól – itt a szélsőségesen rászorulókról – való gondoskodás, a felelős intézkedés a megfelelő ellátási (vö. reintegráló) rendszerek, kivezető mechanizmusok átgondolt működtetése, azaz a helyzet jogállami megoldása kötelező. Ez az, ami Európát is óriási kihívások elé állítja.

** A szerző az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, az európai hajléktalanságpolitikák koordinációját előkészítő hétfős uniós bizottság tagja.*

*** A szerző főosztályvezető, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkatársa.*

**** Jogi szakreferens, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkatársa.*

Jegyzetek

¹ Az „Emberi méltóság – korlátok nélkül” elnevezésű projekt kapcsán az erőt és összefogást hangsúlyozta a „Szociális Charta – Emberi méltóság, korlátok nélkül” című dokumentum, melyet szeptember 22-én valamennyi meghívott civil és önkormányzati szervezet vezetője, valamint a kormány szociális ügyekért felelős államtitkára a műhelybeszélgetés aktusaként ünnepélyes keretek között írt alá. A dokumentum kiadását Vecsei Miklós, a Hajléktalanokért Közalapítvány elnöke és Szabó Máté kezdeményezte.

² Az első műhelybeszélgetés 2008. április 15-én „Karfá helyett párbeszéd” címmel zajlott az OBH Dísztermében.

³ Olvasható: www.obh.hu oldalon.

⁴ Lásd. az OBH 2641/2006. számú jelentést (In www.obh.hu).

⁵ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

⁶ Lásd az OBH 2641/2006. számú jelentést.

⁷ Az írás születésekor még tartottak a „tárgyalások”, a főpolgármester a megszorításokon finomításokat ígért.