

## Hajas Barnabás

### A „karfás” jelentést megelőző ombudsmani gyakorlat

Egy szociális munkás fordult még 2006-ban az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyetteséhez azt sérelmezve, hogy egyes fővárosi kerületi önkormányzatok a köztéri padokra közbülső karfákat szereltek fel annak érdekében, hogy onnan a hajléktalanokat távol tartsák. Amint az a hajléktalan-ellátásban résztvevők körében ismert, 2007 decemberében dr. Szabó Máté ombudsman az OBH 2641/2006. számú ügyben készült jelentésében megállapította, hogy a közbülső karfával felszerelt köztéri padok (pl. ún. „budavári ülőpad”) elhelyezése az alkotmányos jogok szempontjából önmagában nem kifogásolható. Azonban a vizsgálat során beszerzett polgármesteri válaszokból, vagy képviselői nyilatkozatokból megismerhető információk szerint az említett padok elhelyezésének nem esztétikai indokai voltak, hanem kifejezetten arra irányultak, hogy azokon hajléktalanok ne feküdhessenek. A biztos rámutatott, hogy „[e]zzel a »karfa« az emberi méltóságra sérelmes adminisztratív és társadalmi kirekesztés szimbólumává, emblémájává vált Budapesten.” Ezt a „technikai megoldást” egy olyan alkotmányosan indokolhatatlan, mentalitásában pedig embertelen megoldásnak tartotta az ombudsman, amely az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.<sup>1</sup>

Elvi élel mutatott rá a biztos arra is, hogy megengedhetetlenek, egyúttal pedig az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság veszélyét hordozónak tart minden olyan adminisztratív megoldást, vagy arra irányuló javaslatot, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlétének „városképi kérdésre” adott válaszként próbálja megfogalmazni. Továbbá alkotmányosan sem indokolható semmiféle, a hajlék nélkül élő emberek életszükségleteit tovább nehezítő intézkedés.

Annak ellenére, hogy **2007 karácsonya**, vagyis erre fókuszáló alapjogi projektjének megindítása **öt** szembetűnően sokat foglalkozik az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a hajléktalansággal – így különösen a hajléktalanná válás problémájától az abból kivezető utak felderítéséig – kapcsolatos kérdésekkel, távolról sem előzménynélküli e határozott fellépés.

A hajléktalan személyek, illetve a hajléktalanná válás fenyegetettségében élők helyzetével az ombudsmanok munkájuk kezdete, 1995 óta folyamatosan szembesültek, és a hajléktalanná

válás megelőzésére tizenkét éven keresztül több indítványt, ajánlást tettek.

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

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

Már az 1995-96 évekről készült beszámoló szerint is gyakran és széles körben jelentkező gond volt a lakáshoz jutás. Ekkorra Budapesten gyakorlatilag megszűnt a szociális lakás juttatása. Az önkormányzatok ilyen lehetőségekkel már nem vagy alig rendelkeztek. A még elérhető lakáscélú szociális támogatás a legelesettebb réteg számára kevésnek bizonyult az első lakás megszerzéséhez. A szociális lakáskölcsön rendszere és intézményi háttere kidolgozatlan volt. A meglévő lakás fenntartása a közüzemi díjak, különösen a távfűtési és vízdíjak folyamatos emelkedése miatt egyre nagyobb és nehezen teljesíthető erőfeszítést kívánt az alacsony jövedelemmel rendelkezőktől. Az ombudsmanok már ekkor felhívták a figyelmet arra, hogy ha a folyamatot nem sikerül fékezni, akkor ez a családok széthullásához, a hajléktalanok számának megnövekedéséhez vezethet. A lakásügyek egy részében egyáltalában nem tudtak segíteni a biztosok, más esetekben az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát kérték a legelesettebb rétegek érdekében (OBH 69/1995, OBH 567/1995, OBH 859/1995, 2999/1996. számú ügyek).

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

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

ténylegesen rászorulóknak a lakásmegtartás esélyét növelné (OBH 4314/1999., OBH 94/2000.).

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

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

Amint arra az országgyűlési biztosok 2001. évi tevékenységükről szóló beszámolóban is felhívták a figyelmet, *a hajléktalanság problémája nem csak a szállás kérdését veti fel*. Ezen túl is felmerülhetnek olyan kérdések, melyek az utcai életmódból, esetleg a lakcím-nélküliségből adódnak. Ilyen például az, hogy éri-e hátrány a hajléktalanokat *az egészségügyi ellátás* során azért, mert utcán élnek, nincs lakcímük, esetleg nincsenek irataik. Az országgyűlési biztos 2000-ben OBH 3604/2000. számon vizsgálatot folytatott a hajléktalanok egészségügyi ellátásával kapcsolatban. A vizsgálat alkotmányos joggal összefüggő visszásságot állapított meg a mentőszolgálat eljárásával, a hajléktalanok kórházi osztályra történő felvételével, a kórházi felvétel előtti fürdetés, fertőtlenítés gyakorlatával összefüggésben. Alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozónak ítélte azt a körülményt is, hogy a kizárólag hajléktalan betegeket ellátó egészségügyi szolgáltatók a felszereltségükhöz képest súlyosabb állapotú betegeket is kénytelenek felvenni, továbbá azt is, hogy az egészségügyi ellátást már nem igénylő, de önellátásra alkalmatlan hajléktalanok

elhelyezése megoldatlan. Az ajánlásokat az érintettek a beszámolási időszakban fogadták el, és annak eredményeképpen több intézkedés is történt. Ezek célja az utcán élő emberek egészségügyi ellátásának javítása volt. A Szociális és Családügyi Minisztérium az Egészségügyi Minisztériummal közösen munkacsoportot állított fel, mely folyamatosan vizsgálta az egészségügyi ellátás után hosszú távon további gondozásra szoruló, utcai életre, önellátásra képtelen hajléktalanok elhelyezési problémáit, felméri a létező férőhelyeket és az igényeket. A két minisztérium egy bizottságot is létrehozott azzal a feladattal, hogy új megoldásokat dolgozzon ki a fertőtlenítő fürdetéssel és a preventív kezelésekkal kapcsolatban; továbbá, hogy vizsgálja meg, milyen megoldási módok lehetségesek a hajléktalan tbc-ben szenvedő nők, valamint a tumoros hajléktalanok kezelésére.

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

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

Ezzel együtt a biztos álláspontja szerint az állam köteles megfelelő jogszabályokkal, intézkedésekkel, és a pénzügyi feltételek biztosításával támogatni az önkormányzatokat a családok átmeneti szállása országos hálózatának megteremtésében. *Az önkormányzat szállásbiztosítási kötelezettsége azonban nem keletkeztet az állampolgárok számára anyai*

*jogosultságot.* Az OBH 3010/2001. sz. ügyben az országgyűlési biztos egy volt állami gondozott elhelyezési ügyét vizsgálta meg. Az egyedi eset arra is felhívta a figyelmet, hogy hatékony és ösztönző állami beavatkozás nélkül az „átmeneti szálló” életformává válik.

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

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

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

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

el (OBH 1891/2003.).

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

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

2006. legszembetűnőbb tapasztalata az volt, hogy a panaszok rendszerint nem a hajlék nélkül élő emberektől, hanem a „hajlékosoktól”, vagy ahogyan a panaszosok magukat nevezni szokták, a „normálisan élőkötől” érkező, a hajléktalan emberek életmódját kifogásoló, annak látható nyomai miatt neheztelő beadványok voltak. A hajléktalan emberek alapjogai érvényesülésének, konkrét panasz alapján történő vizsgálatára ezúttal is csupán néhány esetben került sor. A krízis helyzetek megoldására „kiépült” szállórendszer vagy a fűtött utca, illetve az ellátó intézmények munkatársaival való informális együttműködés nem igényel(t) klasszikus alapjogi vizsgálatot, sőt gyakran a biztos hatásköre sem terjed ki a panaszolt helyzet orvoslására. A biztos helyszíni vizsgálatot (OBH 4930/2005.) a szolnoki hajléktalanszállón folytatott.

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

*önkormányzatok együttműködése, az oktatási/képzési intézmények felkészítő/nevelő szerepe.*

A korábbi ombudsmanok több olyan vizsgálatot is folytattak, amelyekben „visszaköszöntek” az egy évtizeddel korábbi élethelyzetek, amelyek az adósságspirálba kerülés reális kockázatát vetítették előre. **Az helyettes** biztos hivatalból folytatott vizsgálatot a magas kamatozású – jellemzően kiszolgáltatott helyzetben lévő családok által igénybe vett – gyorskölcsönök,<sup>2</sup> továbbá négy beadvány alapján a lakásvásárlási kölcsön kezelési költségének egyoldalú, a havi törlesztési kötelezettség jelentős emelkedését okozó módosításának<sup>3</sup> gyakorlata ügyében, illetve egy kelet-magyarországi kistelepülés tekintetében a lakásfenntartási támogatási kérelmek elintézését is vizsgálta.<sup>4</sup>

**<sup>1</sup>Jegyzetek**

Az ombudsmani jelentés a projekt első kézzelfogható eredménye.

<sup>2</sup> OBH 6048/2005.

<sup>3</sup> OBH 2958/2006., OBH 2763/2006., OBH 2963/2006., OBH 3740/2006.

<sup>4</sup> OBH 6215/2005., OBH 6222/2005.