



SLACHTA MARGIT NEMZETI SZOCIÁPOLITIKAI INTÉZET
EFOP-1.9.4-VEKOP-16-2016-00001
„A SZOCIÁLIS ÁGAZAT MÓDSZERTANI ÉS INFORMÁCIÓS RENDSZEREINEK
MEGÚJÍTÁSA” C. KIEMELT PROJEKT



„ELSŐKÉNT LAKHATÁS” MAGYARORSZÁGON

II. fejezet – Alapelvek és európai kitekintés

Alagi Szilárd

2023. július

EFOP-1.9.4-VEKOP-16-2016-0001 kiemelt projekt
Slachta Margit Nemzeti Szociálpolitikai Intézet
Székhely: 1138 Budapest, Váci út 191.
Telephely: 1135 Budapest, Szegedi út 54. I.



SZÉCHENYI 2020

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFECTETÉS A JÖVŐBE

Bevezető

A Hajléktalanság kérdése, a hajléktalan lét felszámolására vonatkozó törekvés az európai közösség számára a szociális kapcsolódási pontok erősödésével és a tagállamok közötti szorosabb együttműködéssel az elmúlt 20 évben egyre inkább fókuszba került. Az európai intézmények, az uniós tagállamok kormányai és a civil társadalom 2021-ben első ízben fogtak össze a hajléktalanság Unión belüli felszámolása érdekében. A Lisszabonban megrendezett magas szintű tanácskozás keretében létrehozták a hajléktalanság elleni küzdelem európai platformját, amely arra hivatott, hogy párbeszédre ösztönözzön, elősegítse az egymástól való tanulást, javítsa az adatok és a nyomon követés minőségét, és megerősítse az együttműködést a hajléktalanság leküzdésén fáradozó szereplők között. A tanácskozással a hajléktalanság leküzdése a szociális Európa kiemelt céljává vált.

A lisszaboni magas szintű konferenciát az EU Tanácsának portugál elnöksége, az Európai Bizottság és a Hajléktalanokkal Foglalkozó Nemzeti Szervezetek Európai Szövetsége (FEANTSA) közösen szervezte. A rendezvényen a tagállami miniszterek, valamint az uniós intézmények, a civil társadalmi szervezetek, a szociális partnerek és a városok képviselői aláírták a hajléktalanság elleni küzdelem európai platformjáról szóló lisszaboni nyilatkozatot, és ezzel a platform megkezdte működését. Az aláírók vállalták, hogy a platform égisze alatt együttműködnek egymással, és – saját hatáskörükön belül – intézkedéseket hoznak. A platform életre hívása annak a folyamatnak a kezdete, amelynek célja, hogy közös megközelítést és kötelezettségvállalást határozzon meg, és biztosítsa, hogy konkrét eredmények szülessenek a tagállamokban a hajléktalanság elleni küzdelem terén. Lehetőséget kínál a helyi szereplők – többek között a települések és a szolgáltatók – bevonására és a velük való együttműködésre. Ez valamennyi szereplő számára lehetővé teszi az ismereteik és jó gyakorlatok cseréjét, valamint azt, hogy hatékony és innovatív megközelítéseket találjanak a hajléktalanság felszámolásának előmozdítására.

A felek az aláírt nyilatkozatban célul tűzték ki, hogy

- senkinek ne kelljen az utcán aludnia amiatt, hogy nem áll rendelkezésre biztonságos és megfelelő szükségszállás;
- senki ne éljen szükségszálláson vagy átmeneti szálláson a sikeres továbblépéshez szükségesnél hosszabb ideig;
- senkit se bocsássanak el valamely intézményből (börtönből, kórházból, ápolást vagy gondozást biztosító létesítményből) anélkül, hogy megfelelő lakhatási lehetőséget kínálnának fel számára;
- a kilakoltatásokat lehetőség szerint meg kell előzni, és senkit ne lakoltassanak ki anélkül, hogy - szükség esetén – segítséget nyújtanának számára abban, hogy megfelelő lakhatási megoldást találjon;
- senkit se érjen hátrányos megkülönböztetés a hajléktalansága miatt.

A Nyilatkozat utalást tett arra, hogy az aláírók 2030-ra felszámolják a hajléktalanságot. A hajléktalanság elleni küzdelem európai platformjáról szóló lisszaboni nyilatkozat aláírásának időpontja: 2021. június 21. Az aláírók között Magyarország is szerepel.¹

Az Európai Unió az elsőként lakhatás típusú programokat kiemelt figyelemmel kíséri és támogatja, mint a hajléktalanság felszámolásának egyik leoptimalisabb és legnagyobb sikerrel járó módszertani megközelítését, figyelemmel arra, hogy az egyén szabadságának, autonómiájának maximális tiszteletben tartása mellett képes lakhatásának, mentális, szociális és általános fizikai

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_21_3044

állapotának egyidőben történő javítására, ezzel elősegítve és felgyorsítva az intézményes ellátáson kívüli társadalmi re-integrációs folyamatokat.

Az Elsőként Lakhatása alapelvei

Az Elsőként Lakhatás modellt azok számára dolgozták ki, akik jelentős mértékű segítséget igényelnek a hajléktalanságból való kilépéshez. A programban a szolgáltatások célcsoportját súlyos mentális betegségben szenvedő, drog- és alkoholproblémákkal küzdő, valamint leromlott fizikai állapotban lévő, fogyatékossgal és korlátozó betegséggel élő hajléktalan emberek alkotják. Az Elsőként Lakhatás szolgáltatások eredményesnek bizonyultak a régóta hajléktalan vagy az ismételten hajléktalanná vált emberek esetében is, akik az egyéb támogatási szükségleteken felül gyakran a társadalmi margó peremére szorulva, a társas támogatásban és a barátoktól, családtól jövő segítségben egyaránt hiányt szenvednek, nem vesznek részt a közösségek életében. Az Egyesült Államokban és Kanadában az Elsőként Lakhatás programokat hajléktalan családok és fiatalok körében is alkalmazzák. A modell a lakhatást kiindulási pontnak, nem pedig végcélnek tekinti. Mielőtt bármi mást tenne, az Elsőként Lakhatás szolgáltatás a lakhatást oldja meg oly módon, hogy a szolgáltatást igénybe vevő hajléktalan emberek egészségi állapotának, jóllétének és a társas támogatást nyújtó hálózatainak javítására is fókuszál. A szolgáltatás az elejétől arra összpontosít, hogy az egyén a közösség tagjaként sikeresen élhessen a saját otthonában. Ez nagyban különbözik azoktól a hajléktalan-ellátó szolgáltatásoktól, amelyek a lakásba költözés előtt megpróbálják a fokozott gondozást igénylő hajléktalan embereket „kiköltöztethető” állapotba segíteni. Néhány hajléktalan-ellátási modell megköveteli az egyéntől a józan életvitelt és a terápián való részvételt, illetve az önálló életvitel elsajátítását, mielőtt lakhatást nyújtanak számára. Ezekben a szolgáltatási típusokban a lakhatásra „utolsóként” kerül sor. Az Elsőként Lakhatás modell célja, hogy minél nagyobb választási és beleszólási lehetőséget biztosítson az egyéni szolgáltatás kialakításába a hajléktalan emberek számára. Igénybe vevőit aktívan ösztönzik a drog- és alkoholártalmak minimalizálására, kezelésekre igénybevételére, de nem követelik meg tőlük ezeket. Európában az Elsőként Lakhatás nyolc alapelvvel írható le az alábbiak szerint:

A nyolc alapelv



A lakhatás emberi jog



Választási és beleszólási lehetőség a szolgáltatást igénybe vevők számára



A lakhatás és a gondozás szétválasztása



A felépülés ösztönzése



Ártalomcsökkentés



Kényszermentes, aktív együttműködés



Személyközpontú együttműködés



Rugalmas segítségnyújtás, ameddig csak szükséges

2

A fenti alapelvek szerint működő **Elsőként Lakhatás modell számos szolgáltatási célt von maga után**, köztük a **segítségnyújtást a megfelelő otthon fenntartásában, az egészségi állapot és jó közérzet javításában, illetve a társadalmi integrációban**. Az Elsőként Lakhatás szolgáltatás célja, hogy felajánlja a kezelés és támogatás lehetőségét a közösségi integráció érdekében. Annak is megvan a lehetősége, hogy az ügyfél segítséget kapjon a társas támogatás megerősítésében és hasznos tevékenységek folytatásában, úgy, mint pl. művészeti jellegű tevékenységek, képzések és fizetett munka.³

„Elsőként Lakhatás”, a kezdetek - európai kitekintés

Az Elsőként Lakhatás európai alkalmazását az észak-amerikai kutatási eredmények ösztönözték. Kezdetben az inspirációt a New Yorkban kidolgozott eredeti program, majd a többi amerikai Elsőként Lakhatás szolgáltatás jelentette. Azóta a kanadai At Home/ChezSoi Elsőként Lakhatás program néhány nagyon sikeres eredménye befolyásolta az európai vitákat, többek között egy olyan randomizált kontrollcsoportos vizsgálat, amelyben 2.200 hajléktalan ember vett részt, és amely az Elsőként Lakhatás programokat a meglévő hajléktalan-ellátásokkal hasonlította össze.⁴

2014-ben Hollandiában 17 Elsőként Lakhatás program működött, köztük Amszterdamban sikeresen működik a Discus Elsőként Lakhatás projektje 2006 óta. Portugáliában a lisszaboni CasasPrimeiro úttörőként próbálta ki az Elsőként Lakhatás modellt. Spanyolországban a HÁBITAT Elsőként Lakhatás szolgáltatása 2014 májusában indult Madridban, Barcelonában és Malagában. A HÁBITAT projektet teljeskörűen értékelték, és az Elsőként Lakhatás mára a szélesebb értelemben vett spanyol hajléktalanügyi stratégia részévé vált.

Az Elsőként Lakhatás norvégiai alkalmazása 2014 decemberében 12 Elsőként Lakhatás szolgáltatással és 135 ügyféllel kezdődött, majd gyorsan elterjedt, 2015. júliusra elérve a 16

²Bakos – Fehér – Teller, *Elsőként Lakhatás Útmutató Európa*

³Bakos – Fehér – Teller, *Elsőként Lakhatás Útmutató Európa*

⁴Bakos – Fehér – Teller, *Elsőként Lakhatás Útmutató Európa*

Elsőként Lakhatás szolgáltatást, amelyben összesen 237 ügyfélnek kínáltak lakhatást. Norvégiában az Elsőként Lakhatás egyike azon szolgáltatásoknak, amelyeket az integrált hajléktalanügyi stratégia keretében alkalmaznak.

Lengyelországban, 2016 februárjában gyakorlati szakemberek részvételével Varsóban tartottak konferenciát az Elsőként Lakhatás modellről. Az Elsőként Lakhatás népszerűsítését egy kutatási eredményeken alapuló, a döntéshozókat megcélzó projekttel folytatták.

2009-ben Svédországban a Lundi Egyetem országos konferenciát tartott az Elsőként Lakhatás modellről. Két városi önkormányzat, Stockholm és Helsingborg röviddel utána elindította az Elsőként Lakhatás szolgáltatást közvetlenül a konferencia hatására. Azóta - 2016-ig - 11 másik önkormányzat indított Elsőként Lakhatás szolgáltatásokat. Úgy tűnik, hogy a modell még szélesebb körben terjed Svédországban, mivel 94 önkormányzat nyilatkozott úgy, hogy Elsőként Lakhatás szolgáltatásokat nyújt lakóinak (az Országos Egészségügyi és Jóléti Tanács felmérése szerint). Ezeket inkább helyi szinten, semmint országos intézkedések eredményeképpen alakították ki.

Az Egyesült Királyságban az első sikeres Elsőként Lakhatás kísérletet a skóciai TurningPoint folytatta 2010-ben. Egy 2014-2015 folyamán végzett megfigyelésen alapuló értékelés is rámutatott, hogy az Elsőként Lakhatás korai kísérletei Angliában is sikeresnek bizonyultak, habár amint Svédországban, a modell kialakítása itt is gyakran helyi szinten történt. Angliában egészen 2016 elejéig nem volt országos Elsőként Lakhatás politika, de az angol hajléktalan-ellátó szervezetek szövetsége (Homeless Link) elindította a HousingFirst England kezdeményezést, hogy előmozdítsa a modell alkalmazását az országban.

Néhány közép- és kelet európai országban 2015/16-ban az Elsőként Lakhatás modell még a kidolgozás fázisában volt. Kísérletek zajlottak az Elsőként Lakhatás modellel kapcsolatban, Csehországban és Magyarországon is.

Bécsben sikeres Elsőként Lakhatás modellkísérleti projektet valósítottak meg. 2015-ben Belgiumban kilenc Elsőként Lakhatás projektet teszteltek 150 fokozott gondozást igénylő hajléktalan ember részvételével. A dán Hajléktalanügyi Stratégia 2009-től 2013-ig tartó első szakasza, amely során több mint 1,000 embert költöztettek lakásba, egyike volt az első nagy ívű Elsőként Lakhatás programoknak Európában. Finnország széleskörűen alkalmazta - és jelenleg is alkalmazza - az Elsőként Lakhatás modellt a nemzeti stratégiájában a hajléktalanság visszaszorítása és megelőzése érdekében. Az Elsőként Lakhatás szolgáltatási modellek vegyes alkalmazásával (amelyek magukban foglaltak egyrészt lakóotthonos, valamint a településen szétszórtan lakhatást nyújtó modellt is) elérték a tartós hajléktalanság előfordulásának abszolút és relatív értelemben vett csökkenését. Meggyőzőek a franciaországi Un ChezSoid'abord Elsőként Lakhatás kísérleti projekt kezdeti eredményei is, amelyet 2017-ben tovább folytattak, majd 2018-tól kezdődően kiterjesztették az Elsőként Lakhatás modell alkalmazását.

2015-ben Olaszországban a hajléktalan-ellátó szervezetek és egyetemi szakemberek együttműködésével létrehozták a HousingFirstItalia Hálózatot, olyan szervezetek szövetségét, amelyek Elsőként Lakhatás szolgáltatást nyújtanak vagy a modell iránt érdeklődnek. A HousingFirstItalia 2015-ben 10 olaszországi régióban 51 tagot számlált, amelyek közül 35 valósított meg ilyen jellegű projektet.⁵

⁵ Bakos – Fehér – Teller, *Elsőként Lakhatás Útmutató Európa*

2016-tól az Elsőként Lakhatás egyre jelentősebbé kezdett válni Európában. Egyes országokban az Elsőként Lakhatás eddigre már szervesen hozzátartozott az átfogó hajléktalanügyi stratégiához, máshol még kísérleti szakaszban tartott. Az Elsőként Lakhatás modellt 2016-ig már kipróbált országok között vannak az alábbiak:

1. sz. térkép: az Elsőként Lakhatás Európában megvalósuló projektjeiről (2016)

Ausztria

Belgium

Dánia

Finnország

Franciaország

Írország

Olaszország

Hollandia

Norvégia

Lengyelország

Portugália

Spanyolország

Svédország

Egyesült Királyság



Úgy tűnik, hogy az Elsőként Lakhatás szolgáltatások erőteljesen jelen vannak a lépcsőzetes szolgáltatási modellen belüli ellátás esetén is. A legtöbb országban a különböző típusú támogatások célja a hajléktalan emberek megsegítése az ideiglenes lakhatási támogatás különböző formáin keresztül, egészen addig a pontig, ameddig az ügyfél készen áll arra, hogy önállóan éljen a saját otthonában. Számos országban azonban elmozdulás figyelhető meg az általános modellben, melynek eredményeképpen intenzívebb szolgáltatásokat nyújtanak az állandó szállás biztosítása mellett (pl. AT, BE, DE, ES, FR, IE, IT, LU, SI). Másokban a lépcsőzetes modell továbbra is domináns, de bizonyos esetekben előre lépés is megfigyelhető a kisebb léptékű Elsőként Lakhatás programok megvalósítása tekintetében az általános szolgáltatásnyújtáson belül (pl.: HU, PT, RO, SE, SK)

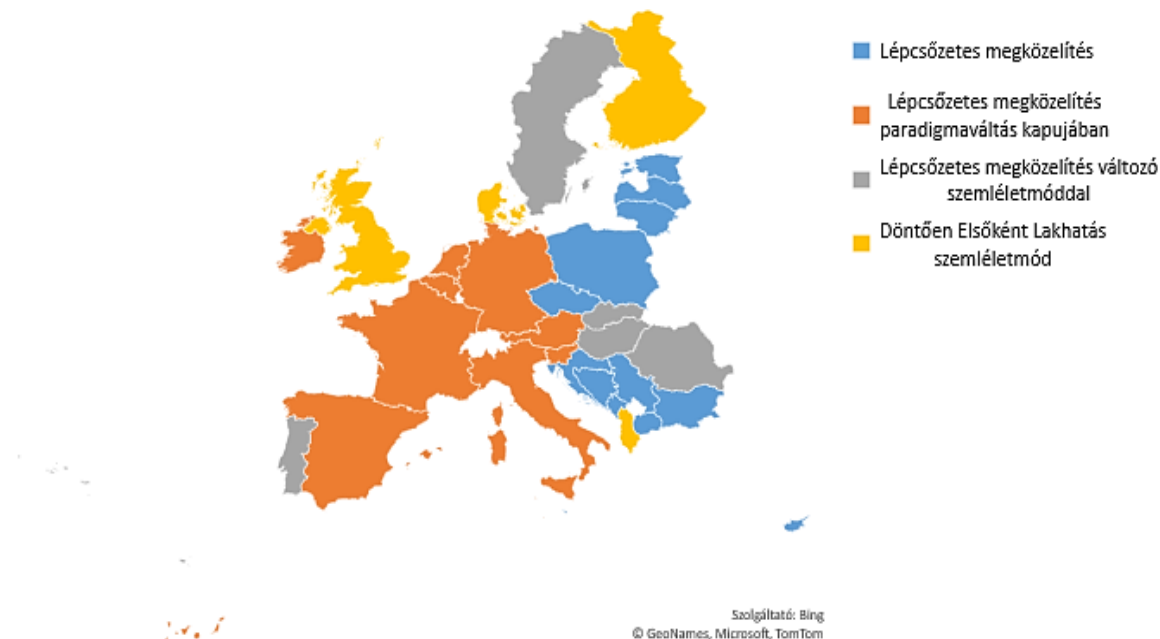
Jelenleg az Elsőként Lakhatás szolgáltatások az EU legtöbb tagállamában rendelkezésre állnak, azonban azok szemlélete, elterjedtsége és megvalósítása nagymértékben eltér egymástól. Néhány országban az Elsőként Lakhatás szolgáltatásokat az ESPN⁶ szakértői már a hajléktalansággal összefüggő szociálpolitika szerves részeként fogalmazzák meg (pl.: BE, DK, FI, FR, LU, NL) vagy a hajléktalanság kezelésének hagyományos megközelítésében végbemenő paradigmaváltás folyamata zajlik éppen. (pl. AT, ES, IE, IT, SE, UK). Számos más országban (pl. CZ, DE, HR, HU, PT, SI, SK) az Elsőként Lakhatás programok végrehajtása többnyire korlátozottan, néhány helyi program megvalósításában mutatkozik meg. Megfigyelhető, hogy az Elsőként Lakhatás szolgáltatások földrajzi eloszlása nagyobb lefedettséget mutat Nyugat-Európában, Észak- és Dél-

⁶ European Social Policy Network

Európa egyes részein. A kelet európai országokban e folyamat még nem ment végbe, a paradigmaváltás még számos esetben várat magára. Az EU-n kívüli hét ESPN-szakértő egyike sem számolt be Elsőként Lakhatás szolgáltatások jelenlétéről országaikban. Azon országok esetében, ahol az Elsőként Lakhatást érintő szemléletváltás még nem ment végbe, vagy éppen folyamatban van, még a hagyományos szolgáltatásnyújtás a jellemző.⁷

2. sz. térkép: a hajléktalan személyek ellátáshoz kapcsolódó szemléletmód bemutatásáról

Hajléktalan személyek ellátásához kapcsolódó szemléletmód Európában (2019 - ESPN)



8

Megfigyelhető az is, hogy az Európai Unió tagállamaiban megvalósuló Elsőként Lakhatás projektek sikeressége, elfogadottsága, nemzeti szociálpolitikai eszközrendszerébe való beágyazottsága érdemi és szignifikáns összefüggést mutat az adott ország Human Development – Emberi fejlettségi - Indexével- (HDI index)⁹. A nagyon magas (Very High Human Development)

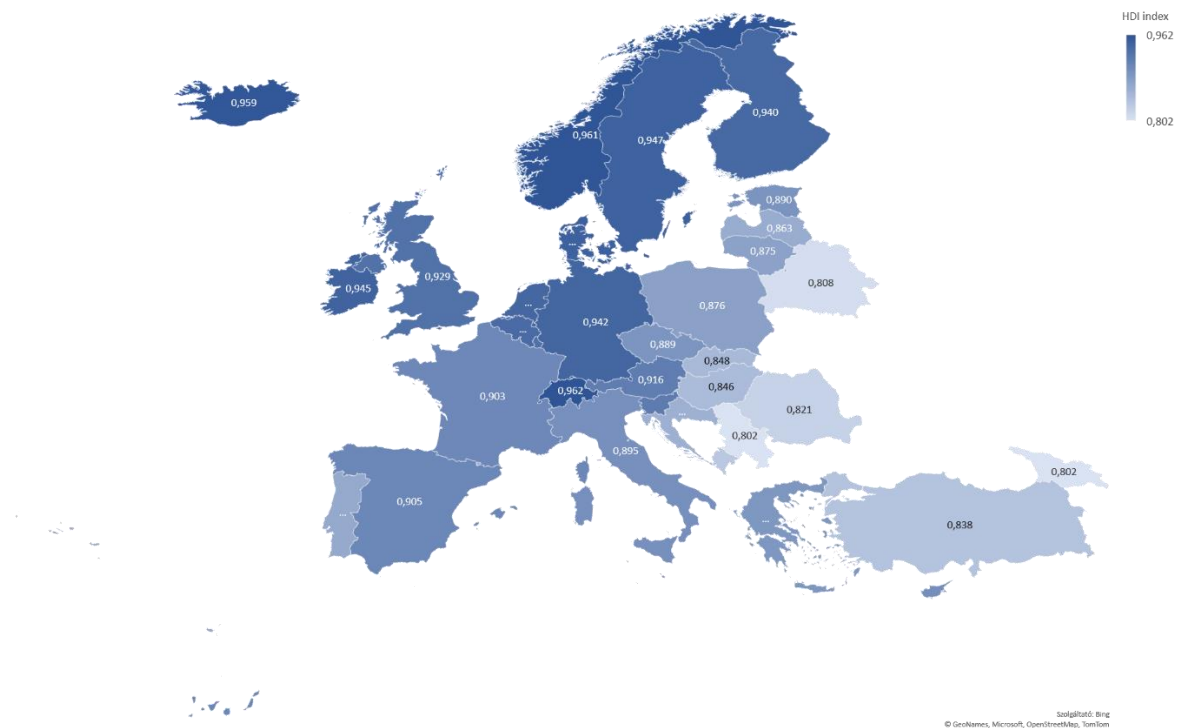
⁷Fightinghomelessness and housingexclusion in Europe A study of nationalpoliciesIsabel Baptista and Eric Marlier – 16. oldal ((PDF) Fightinghomelessness and housingexclusion in Europe: A study of nationalpolicies (researchgate.net))

⁸Fightinghomelessness and housingexclusion in Europe A study of nationalpoliciesIsabel Baptista and Eric Marlier – 77. oldal ((PDF) Fightinghomelessness and housingexclusion in Europe: A study of nationalpolicies (researchgate.net))

⁹ Az ENSZ Fejlesztési Programja (United NationsDevelopmentProgramme – UNDP) több olyan indexet is számít, amelyek célja az emberi jólét mértékének – a hagyományos statisztikai mutatóknál – komplexebb, pontosabb számszerűsítése. Ezek a humán-mutatószámok ún. kompozit indexek, amelyek közös ismérve, hogy több alpmutató átlagolásával állnak elő. A mutatók közül az egyik legrégebbi múlttal az 1990 óta számított humán fejlettségi mutató (Human Development Index, a továbbiakban: HDI) rendelkezik, amelyet gyakran a bruttó hazai termék egyik alternatívájaként is számon tartanak, tekintetbe véve, hogy az emberi jólét fogalmát a GDP-nél szélesebb körben értelmezi. Az értékét tekintve 0 és 1 között mozgó index három mutató egyszerű átlagolásával áll elő: a „hosszú és egészséges élet” célkitűzés a születéskor várható élettartamban kerül számszerűsítésre, az „iskolázottság” olyan arányok képviselik, mint az írástudó felnőtt lakosság, valamint a különböző szintű iskolatípusokba történő beiskolázottak részesedése a népességből, végül az „életszínvonalat” a vásárlóerő-paritáson számított egy főre jutó bruttó hazai termék reprezentálja. A kedvező, illetve kedvezőtlen értéket felvevő részmutatók egymással történő helyettesíthetőségének határt szabnak a mutatókra elfogadott minimum- és maximumértékek. Ennek megfelelően például bármekkora, 40 ezer USD-t meghaladó egy főre jutó vásárlóerő-paritáson számított GDP-érték ugyanúgy a mutató maximumát, azaz egyet eredményez, mint ahogy a „hosszú és egészséges élet” mutató esetében bármekkora, 25 év alatti várható élettartam a minimumot, azaz nullát.

humán fejlettséggel rendelkező országoknak a 0,8 és 1 közötti indexszel rendelkező országokat értjük, amely feltételnek 2021-ben 66 ország felelt meg. Ezen országok között Magyarország a 46.-ik a rangsorban, tehát a középmezőny második felében van. A két térképdiagram összevetéséből jól látszik, hogy a magasan fejlett országok közül az élmezőnybe tartozó, gyakorlatilag az első tíz legfejlettebb európai ország vezette be rendszerszinten az Elsőként Lakhatás modellt. Azon országokban - köztük Magyarországon - kevésbé elfogadott még az Elsőként Lakhatás modell, melyek gazdasági teljesítménye és HDI indexe is elmarad, vagy csupán megközelíti az Európai unió átlagát (V4-ek, Románia, Horvátország, Bulgária és ide értendő még Portugália is stb.), amely később tudott csatlakozni az Európai közösséghez, illetve különböző történelmi okok miatt gazdasága, társadalmi szervezettsége eltér az EU vezető államaitól.

3. sz. térkép: Emberi Fejlettségi Index (HDI) – Európa¹⁰



¹⁰ <https://hdr.undp.org/data-center/documentation-and-downloads>