

FORDÍTÁSI MUNKA

Jan Vranken, „A köztereken alvás angol megközelítése európai kontextusban. Összegző jelentés”

Készítette:

Fehér Boróka

2011. március 20

Készült:

Hajléktalan emberek társadalmi és munkaerő-piaci integrációjának szakmai és módszertani megalapozása
(TÁMOP-5.3.2-08/1-2008-0001) **kiemelt program**



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Jan Vranken: A köztereken alvás angol megközelítése európai kontextusban. Összegző
jelentés

Összefoglalás

Mind az első, mind a második *Közös jelentés a társadalmi befogadásról* (2001, 2003) megállapítja, hogy a hajléktalanság valószínűleg a társadalmi kirekesztés legszélsőségebb formája. Ez a megállapítás összhangban van az Egyesült Királyság kormányának közterületeken alvásra vonatkozó definíciójával, amely tartalmazza, hogy az a társadalmi kirekesztés egyik legsúlyosabb megnyilvánulási formája. Csökkentése vagy megszüntetése tehát jól méri egy kormányzatnak a társadalmi befogadás irányába tett erőfeszítéseit.

Az Utcán alvás kezelésének stratégiájának meghatározása (Rough Sleepers Strategy, RSS)

Az *Utcán alvásról szóló beszámoló* (Report on Rough Sleeping, SEU, 1998. július), melyet a Szociális Kirekesztés Csoport (Social Exclusion Unit) készített, azt eredményezte, hogy kormányzati stratégia született a közterületen alvás kezelésére. A Miniszterelnök azt a célt tűzte ki, hogy az utcán alvók számát drasztikusan, lehetőleg a nulla közelébe, de 2002. áprilisára legalább kétharmadával csökkenteni kell. A kiindulási alap az 1998. júniusi érték; bármely éjjel akkor 1850 ember aludt közterületen Angliában (ebből kb. 620-an Londonban). Ezt a számot használhatjuk a stratégia hatékonyságának vizsgálatára.

Hat központi elv, és néhány, ezek megvalósításához szükséges 'fő változtatási javaslat' került meghatározásra. A központi elvek a következők:

- az utcán alvás eredendő okainak felderítése;
- olyan megközelítésekre törekedni, amelyek segítik az embereket abban, hogy felhagyjanak a közterületen alvással, és elutasítani azokat, amelyek fenntartják az utcai életmódot;
- a leginkább kiszolgáltatottakra koncentrálni;
- sosem lemondani a legsérülékenyebbekről;
- támogatni az utcán alvókat abban, hogy a közösség aktív tagjaivá válhassanak;
- Reálisan tekinteni arra, amit fel tudunk ajánlani azoknak, akik képesek segíteni magukon.

Vajon elérték az RSS céljait?

A cél az elvártnál egy évvel korábban teljesült. 2001. novemberére az utcán alvók száma 550-re csökkent. A legutóbbi ODPM (Miniszterelnökhelyettesi Hivatal) által közreadott becslés szerint 2003. júniusában bármely éjjelen 504 ember aludt Angliában

közterületen, amely az eddigi legalacsonyabb érték. Ez azt jelenti, hogy egy pusztán mennyiségi cél kitűzésének is voltak pozitív eredményei. Ez erőteljes politikai kényszert szült. A politikusok és hivatalnokok, a helyi hatóságok és önkéntes ügynökségek, amelyek részt vettek a kezdeményezés megvalósításában, mind erőteljesen érdekeltté váltak abban, hogy sikeresnek mutatkozzanak.

Azonban ha kizárólag erre az egyetlen, kvantitatív célra fókuszálunk, az egyoldalú stratégiához vezethet, és alááshatja az RSS-ben kifejlesztett sokféle kezdeményezés értékét. Ezért változatosabb és hosszabb távú célokra, valamint megfelelő eredményesség-mutatókra van szükség, olyan tényezőkkel kapcsolatban, mint az egészség, lakhatás, munka, és magas-színvonalú szolgáltatások fenntartása. Fontos olyan eszközök kidolgozása is, amelyekkel rendszeresen ellenőrizni lehet ezt a csoportot, és biztosítani a szolgáltatások megfelelő működését. Ezért a helyi hatóságokkal és hajléktalanellátókkal közösen kell az adatgyűjtési rendszereket kifejleszteni, hogy a helyi szinteken gyűjtött adatok természete és típusa egyeztetve legyen, és így regionális, országos, sőt európai szinten is összehasonlítható mutatók és statisztikai adatok állhassanak rendelkezésre.

A 'Kapcsolat és Értékelés Csoportok' (Contact and Assessment Teams, CAT) nagyon sikeresnek bizonyultak és központi szerepük volt az utcán alvók számának csökkentésében. A munkájuk sokkal összeszedettebb és hatékonyabb volt, mint a legtöbb korábbi utcai szolgálat. A következő kulcsfontosságú elemeket azonosították: utcán töltött idő, kitartás a közterületen alvókkal való kapcsolat kialakításban, részletes cselekvési tervek, melyekben kisebb cél szerepel, és hangsúlyos a célok elérése, csapatmunka, más szolgálatokkal való szoros együttműködés, az újonnan érkezők átirányítása a szülőföldjük közelébe.

Az RSS-ben nagy hangsúlyt kapott a megelőzés, és ebből a szempontból a stratégia kétségtelenül sikeresnek bizonyult. Ahelyett, hogy pusztán a krízis helyzetekre reagált volna, megelőzte őket azáltal, hogy az utcán alvást már megjelenése előtt orvosolta. Az RSS azonban csak rövidtávú megelőzést nyújtott, és nem foglalkozott a közép-, illetve hosszútávú megelőzéssel, amely az utcán alvók utánpótlásának megszüntetését, vagy legalább lelassítását jelentené.

Az utcán alvók társadalomba való visszaintegrálása összetett megközelítést igényel. Az RSS a puszta lakhatás megoldásánál szélesebb körű cselekvéseket tartalmazott, kiegészítve a különböző szolgálatok rendszeres együttműködésével (pl. CAT csoportok, rendőrség, szállók, szociális szolgáltatók, egészségügyi szolgáltatók, lakhatási szolgáltatók, 'Bérlemények Fenntartását Segítő Csoportok' - Tenancy Sustainment Teams, TST). A különböző szolgáltatók, szakmai csoportok és önkéntesek közötti együttműködés biztosította azt a rugalmasságot, amely szükséges az utcán alvók sajátos szükségleteinek kielégítéséhez.

A nemzeti hatóság bevonása szavatol a folyamatosságért, valamint a helyi hatóságok által nyújtandó egyenlő szolgáltatásokért, így kiküszöbölhető a delokalizációs hatás, amely a helyi szinteken megjelenő egyenlőtlen ellátottságból adódna. A migráció valóban fontos jellegzetessége az utcán alvásnak és a hajléktalanságnak. Az RSS-ben nagymértékű együttműködés alakult ki az országos és helyi szintek között, mivel a 'Közterületen Élőket Támogató Csoport' (Rough Sleepers Unit, RSU) koordinálásával minden egyes helyi kezdeményezés részévé vált az országos stratégiának. Az RSU biztosította mind a pénzügyi támogatást, mind szakmai irányítást.

A 2002-es Hajléktalansági Határozat fontos lépés volt a fenntarthatóbb hajléktalansági politika kialakításában, amely 1977 óta a legátfogóbb szabályozást jelentette. A törvény tartalmazza a kormány új, hajléktalansággal kapcsolatos stratégiájának sarokköveit. Továbbá a megelőzési szempont is bekerült a törvénybe egy, a Parlament elé 2003. december 8-án beterjesztett törvényjavaslat keretében. Ez a törvényjavaslat védelmezi a leginkább kiszolgáltatottakat, valamint segíti az igazságosabb és jobb lakhatási piac kialakítását, és megerősíti a Kormány elhatározását a 2010-es megfelelő lakásokra vonatkozó céljának elérésében.

A tapasztalatok relevanciája más országokban és az Európai Unióban

Amikor a társ-ellenőr országok képviselőit megkérték, hogy mondjanak egy fontos tapasztalatot az angliai példából, a következőket említették:

- A hajléktalanpolitika kialakításának szervezése szempontjából: együttműködés az országos és helyi vezetés között, az (egészségügyért, lakhatásért és családokért felelős) minisztériumok, helyi hatóságok és civil szervezetek közötti koordinálás minden szinten, megcélózva a kormányzat politikai elköteleződését, a hatékony irányítást, kurázsit és kreativitást;
- A stratégia/politika elveinek szempontjából: világos cél és egyértelmű kiindulópont kitűzése, a stratégia hitelessé tételéhez elegendő anyagi forrás biztosítása, az emberek hozzáállásának megváltoztatása, megelőző intézkedések bevezetése, a felhasználók nézőpontjának figyelembevétele;
- A szolgáltatások szervezése szempontjából: alacsonyküszöbű, mobilis, többszolgáltatós, multiprofesszionális elvek mentén szervezett szolgáltatások; magas színvonalú szolgáltatások nyújtása olyan személyeknek, akik általában alacsony színvonalúakban részesülnek, az utcai szociálismunkás csoportok „kapcsolatorientált” munkamódszere.

A tapasztalatok más országokba való átültetése számos nehézségbe ütközik, mint pl. az intézményrendszer sokszínűsége, kulturális különbségek, stb. Ráadásul a hajléktalanság elleni küzdelem stratégiái nagyon sokfélék Európában; magukban foglalják a megelőzést, krízis-szolgáltatásokat, krízis utáni ellátásokat, a

visszatelepítési és reintegrációs szolgáltatásokat, foglalkoztatási és szakmai tréningeket, egyéni felhatalmazást és jogokkal való felruházást (empowerment) és a védett lakhatást. Végezetül, mivel a közterületen alvás vagy utcai hajléktalanság a társadalmi kirekesztés szélsőséges formája, az érintett populáció, a többi célcsoporthoz képest viszonylag kicsi és nagyon kevésbé képes az érdekérvényesítésre. Ezek a jellegzetességek óhatatlanul befolyásolják az Utcán alvás kezelésének stratégiája (RSS) más tagországokban való alkalmazhatóságát, a téma politikai jelentőségét, és az EU-nak a megfelelő stratégia kialakításában betöltött szerepét.

Mit lehet tehát tenni az EU-s politika szintén? Az, hogy a második *Közös jelentés a társadalmi befogadásról* nagyobb figyelmet szentel a hajléktalanságnak, önmagában is jó gyakorlat. Ami azonban továbbra is hiányzik, az az utcai hajléktalanságra vagy a közterületen alvásra való fókuszálás, a 'társadalmi kirekesztés ezen szélsőséges formájának' szisztematikus összekapcsolása a hajléktalansággal általában, és megfelelő pályák (útirányok) kialakítása az (utcai) hajléktalanság felől a társadalomba. A 'társadalmi kirekesztés szélsőséges formáit' kellene használni annak mérésére is, hogy a munka, lakhatás, oktatás vagy egészségügyi ellátás politikai szabályozói mennyire hatékonyak.

Szintén EU-s szinten lehetne biztosítani az 'erős és hatékony irányítást'. 'A társadalmi kirekesztés szélsőséges formái' a legmagasabb szintű hatóságok közreműködését teszik szükségessé abban, hogy a téma a politika napirendjén maradjon, hogy megoldásokat találjanak, és hogy biztosítsák az (anyagi) forrásokat azok megvalósításához.

A hajléktalanság kezelésével kapcsolatos jó gyakorlatok egymás közötti kicserélése a 'koordinálás nyílt módszerében' (open method of co-ordination, OMC) hasznos eszköz lehet ezeknek a céloknak az eléréséhez. Ezeknek a jó gyakorlatoknak néhány kívánalomnak meg kell felelniük ahhoz, hogy hasznosíthatóak legyenek:

- Szilárd szabályozási alapokon kell nyugodniuk, hogy biztosítsák a politikai lépések hatékonyságát és lehetővé tegyék a működésük monitorozását;
- A hajléktalanokat kell megcélozniuk, hogy megfelelően tudjanak reagálni a problémáikra;
- A hajléktalanságot minden multidimenziós szempontjával együtt kell figyelembevenniük, és megoldást kínálniuk minden problémára, amilyen pl. a lakhatás, egészség, munka, mentális betegség és oktatás;
- A problémákkal már kialakulásuk előtt, illetve a kezelés alatt is foglalkozniuk kell – egyszerre kell preventívnek és esetkezelőnek lenniük;
- Egyensúlyt kell tartaniuk az egységes felhatalmazás és a leginkább rászorulóknak ellátása között;

- A hatóságok és civil szervezetek munkakapcsolatán kell alapulniuk a döntéshozás minden szintjén;
- Európai szinten összehangoltabb hajléktalanság mutatók adatain kell alapulniuk.

Bevezetés

Az 1991-es népszámlálás szerint 2703 ember aludt közterületen Angliában és Wales-ben, majdnem felük (1275-en) a nagy-londoni régióban. A közterületeken vagy utcán alvóknak ez a magas száma, és a valós és/vagy érzékelt probléma, amelyet ez jelentett arra készítette a kormányzatot, hogy megalkossa az 'Utcán alvás kezelésének kezdeményezése' (Rough Sleepers Initiative, RSI), melynek feladata a londoni utcai hajléktalanság kezelése. A kezdeményezést más városok is követték Angliában 1996-ban, Skóciában pedig 1997-ben. Noha eleinte az utcán alvók száma csökkent, később stagnálni kezdett. 1998-ban még mindig 1850-re becsülték azok számát, akik bármely éjjelen közterületen aludtak Angliában, kb. egyharmaduk (620 fő) Nagy-London területén (Randall & Brown, 2002).

Ugyanazon év áprilisában a Környezetvédelmi, Közlekedési és Területi Minisztérium (DETR) kiadta G. Randall (1988) utcán alvással kapcsolatos kutatási összefoglalóját, amelyet júliusban a Társadalmi Kirekesztés Csoport *Utcán alvással kapcsolatos jelentése* (Report on Rough Sleeping, SEU, 1998). Ez a jelentés vezetett az utcán alvást célzó kormányzati stratégia kidolgozásához. A Miniszterelnök azt a célt tűzte ki, hogy az utcán alvó emberek számát a lehető legkisebbre, de 2002. áprilisára minimum kétharmadával csökkenteni kell.

Miért fontos az 'Utcán alvás kezelésének stratégiája' (Rough Sleepers Strategy, RSS) a többi tagállam számára? Az első *Közös jelentés a társadalmi befogadásról* (2001) kimondja, hogy a hajléktalanság „talán a legszélsőségesebb formája a társadalmi kirekesztésnek”, és ez a megállapítás megismétlődik a második jelentésben (2003). „'A hajléktalanság', 'fedél nélküliség', 'a biztos lakhatás hiánya', attól függően, hogy milyen terminológiát használnak az egyes tagállamok, valószínűleg a legszélsőségesebb formáját jelentik a társadalmi kirekesztésnek és szegénységnek Európában. A problémának különösen súlyos egészségügyi és foglalkoztatási (munkát találni és megtartani) vonatkozásai vannak, és jelentősen befolyásolják a gyermekek oktatáshoz és családi élethez való hozzáférését.” Ez a kijelentés összhangban áll az Egyesült Királyság kormányának utcán alvás definíciójával, amely szerint ez egyike a társadalmi kirekesztés leg súlyosabb megjelenési formáinak.

Ennek csökkentése vagy akár megszüntetése tehát tekinthető annak mutatójaként, hogy a kormány milyen erőfeszítéseket tesz a társadalmi kirekesztés orvoslására. És valóban, használják is erre. Míg a legtöbb tagállam úgy érezte, hogy a hajléktalanság növekvő számú embert érinthet, az Egyesült Királyság úgy vélekedett, hogy az utcán alvók száma jelentősen csökkent az utóbbi években – amely elvezet minket jelen áttekintésünkhöz, az RSS-hez.

Előjáróban összefoglaljuk, hogy az RSS hogyan kapcsolódik a hajléktalansághoz és a társadalmi kirekesztéshez, és az RSS-t az (utcai) hajléktalanság szélesebb EU-s kontextusába helyezzük.

Az (utcai) hajléktalanság és a társadalmi kirekesztés

Az Egyesült Királyságban a hajléktalan ember törvényi meghatározása magában foglalja az utcán alvást. A hajléktalan populáció nagyjából három csoportra osztható; az utcán alvók mellett vannak a törvényileg hajléktalanok (olyan háztartások, amelyek hajléktalannak tekintendők, mert négy teszten átmentek és így elsődlegesen rászorulóknak minősülnek) és a nem-törvényes hajléktalanok (azok, akiknek nem tartozik segítséggel az állam, vagy mert szándékos hajléktalannak minősülnek, vagy mert nem elégitik ki az elsődlegesen rászoruló kategóriát).

Az Utcán alvás kezelésének kezdeményezése (Rough Sleepers Initiative, RSI) és, később, az Utcán alvást kezelő csoport (Rough Sleepers Unit, RSU) megalapítása azt a nézetet követi, hogy az utcán alvás a hajléktalanság *legszélsőségesebb formája*. Ez azt jelenti, hogy a hangsúly eltolódott a lakhatási helyzetről, ahogyan Franciaországban definiálják a hajléktalanságot, ahol annak különböző fokozatait kötik a lakhatási helyzet részletes klasszifikációjához (lakhatás típusa, lakók száma, a lakhatás minősége, stabilitás és bizonytalanság) egy olyan, teljesebb definíció irányába, amely más tényezőket is figyelembe vesz, amilyen pl. a szociális hálózat és a (mentális) egészség. A személy tehát akkor tekinthető hajléktalannak, ha nem rendelkezik olyan lakóhellyel, amely biztosnak mondható, állandó, és kielégíti a megfelelő lakhatás követelményeit. Ugyanakkor ez a személy nem képes hasznosítani a társadalmi kapcsolatokat és intézményeket (azoknak legtágabb értelmében, úgy mint családi kapcsolatok, valamint bármiféle magán és állami intézmények), amelynek hátterében a személlyel, vagy a társadalom működésével kapcsolatos látható vagy rejtett okok állnak.

FEANTSA – European Federation of National Organisations Working with the Homeless (A Hajléktalanokkal Dolgozó Nemzeti Szervezetek Európai Államközi Szövetsége) – és annak Európai Megfigyelőcsoportja ebben a megközelítésben dolgozta ki a definícióját. A fedél nélküli alvás (utcán alvás) így a hajléktalanság legfeltűnőbb formája; a kaotikus életstílussal vagy rendezetlen életmóddal rendelkező emberek aránytalanul szerepelhetnek a fedél nélküli populációban. A másik véglet, a lakástalan kifejezés olyan helyzetre utal, amelyben a személy ugyan hozzáfér sürgősségi menedékhez vagy hosszútávra megoldást nyújtó intézményekhez, mégis hajléktalannak tekintjük, mert hiányzik a társadalmi beilleszkedést segítő megfelelő támogatás.

A hajléktalanságnak ez a széleskörűbb definíciója hasonlóbbá teszi azt a társadalmi kirekesztéshez, annak bármely definícióját is használjuk: az angolszász hagyományt követő polgársághoz kötöttet, vagy a főleg Európában, a strukturális irányzat által használt

változatot, amely a helyzetek és csoportok közötti hézagokra utal a társadalmi élet egy vagy több területén. Mindkét megközelítés megtalálható az EU definíciói között, noha a polgársághoz kötött verzió hangsúlyosabb a társadalmi befogadás koncepciójában. Ezt olyan folyamatként határozzák meg, amely biztosítja, hogy azok, akik a szegénység vagy társadalmi kirekesztés által veszélyeztetettek, hozzájuthassanak a gazdasági, társadalmi és kulturális életben való teljes részvételhez szükséges lehetőségekhez és forrásokhoz, és az adott társadalomban normálisnak tekintett életszínvonalat és jóllétet élvezhessenek. Biztosítja, hogy nagyobb részvételük legyen az életüket érintő döntéshozatalban, és gyakorolhassák azokat az alapvető jogokat, amelyeket az Európai Unió Alapvető Jogainak Chartája tartalmaz.

EU-s irányelvek és stratégiák (a társadalmi befogadás tükrében)

A 2001-es *Közös jelentés a társadalmi befogadásról* nem említi az utcán alvást (kivéve két országos számszaki becslést); a hajléktalanokra elsősorban illusztrációs célból utalnak, más sérülékeny csoportok mellett. A hajléktalanságot erőteljesen összekötik a lakhatással; mindössze egyszer használják a multidimenzionális megközelítést. Ez utóbbi a hajléktalanságot általában és az utcán alvást különösen a 'Társadalmi befogadással kapcsolatos nemzeti cselekvési tervek' (NAPs/Incl; National Action Plans on Social Inclusion) központi témáival kötné össze – foglalkoztatás, oktatás, lakhatás és egészség – de (kvantitatív) mutatókkal együtt, preventív jellegű irányelvekkel, az állami adminisztráció és civil szervezetek együttműködésével.

Több figyelmet szenteltek vajon az utcán alvásnak és hajléktalanságnak a második, 2003-ban publikált *Közös jelentésben a társadalmi befogadásról?* Vajon a megközelítés széleskörűbbé fejlődött? Ami az utcán alvást illeti, csak az angol és skót kezdeményezésekkel kapcsolatban említik. Ami a hajléktalanságot általában illeti, annak sokkal nagyobb figyelmet szentelnek, mint a 2001-es jelentésben.

A hajléktalanságot az egyik negatív jelenséggé említik, amely számos országban egyre gyakoribbá válik, együtt az emelkedő munkanélküliséggel, az egyre több minimál-jövedelmes megoldásoktól függő, vagy mentális betegségben, addikciókkal összefüggő problémában érintett személlyel. Annak érzékelt emelkedését újra csak a lakhatással kapcsolják össze, elsősorban is a lakhatási várólisták növekedésével. A 2003-as *Közös jelentés* szerint továbbá a 2001-ben a szegénységgel és társadalmi kirekesztéssel összefüggésben azonosított kockázati tényezők megerősítést nyertek a 2003-as 'Társadalmi befogadást célzó nemzeti cselekvési terv'-ben. Itt ismét összekapcsolják a lakhatási problémákat és a hajléktalanságot és együtt említik őket a hosszútávú alacsony/nem elégséges jövedelemtől való függéssel, tartós munkanélküliséggel, alacsony színvonalú vagy hiányzó korábbi munkahelyekkel, alacsony iskolázottsággal és képzettséggel, analfabétizmussal, sérülékeny családban való nevelkedéssel, fogyatékkal, egészségügyi problémákkal és nehéz életkörülményekkel,

többszörösen hátrányos területen éléssel, bevándorlással, etnikummal, rasszizmussal és diszkriminációval.

Az első *Közös jelentés a társadalmi befogadásról* említi, hogy fontossága ellenére a Társadalmi befogadást célzó nemzeti cselekvési terv'-ben Társadalmi befogadást célzó nemzeti cselekvési terv'-ben Társadalmi befogadást célzó nemzeti cselekvési terv'-ben kevés információ található a hajléktalanságról. A helyzet azóta sem változott jelentősen. A második *Közös jelentés a társadalmi befogadásról* szerint „mivel nincsenek egyértelmű, közös definíciók, és bajos az olyan populációt megszámlálni, amelynek tagjai kisiklanak a normál népszámlálás alól, ezért nehézséget okoz pontos, összehasonlítható adatokhoz jutni. A 2001 óta bizonyos tagállamok (Ausztria, Belgium, Finnország, Franciaország, Hollandia, Egyesült Királyság) által, valamint az Eurostat által tett erőfeszítések még mindig nem eredményeztek összehangolt statisztikai adatokat, és a Laeken Európai Tanács javaslata ellenére sok tagállam Társadalmi befogadást célzó nemzeti cselekvési terve nem tartalmaz a hajléktalansággal kapcsolatos 'harmadfokú mutatókat'. A becslések épezzért inkább adminisztratív (hajléktalan szolgáltatók klienseinek száma), mint teljeskörű adatokon alapulnak.”

További gond, hogy amennyiben rendelkezésre állnak mutatók, azok gyakran adminisztratív problémákkal és végtermékekkel kapcsolatosak, és nem az eredményekre koncentrálnak. A legtöbb tagállam elismeri, hogy túl keveset tudnak a probléma nagyságáról vagy természetéről, ami szintén akadályozza őket abban, hogy inkább stratégiai és preventív lépéseket tegyenek a hajléktalansággal szemben.

Ami az angol RSS (Utcán alvás kezelésének stratégiája) kvantitatív céljait illeti, a Barcelonai Európai Tanáccsal azonos eredményre jutnak, amely arra buzdítja a tagállamokat, hogy „Társadalmi befogadást célzó nemzeti cselekvési terveikben célként szerepeltessék, hogy 2010-re jelentősen csökkentik a szegénység és társadalmi kirekesztés által veszélyeztetettek számát”, amely ajánlást továbbfejlesztett az Európai Bizottság és a tagállamok által elfogadott 2003/2005-ös Társadalmi befogadást célzó nemzeti cselekvési tervek *Közös vázlata*. Ez tartalmazza, hogy kvantitatív célokat kell kitűzni a szegénység és társadalmi kirekesztés által veszélyeztetettek számának csökkentésére. A cselekvési tervek támaszkodjanak a közösen kidolgozott mutatókra, de vegyenek figyelembe más témákat is, pl. a depriváció, lakhatás, hajléktalanság, írás- és számolási készség problémaköreit. A tagállamokat arra kérték, hogy harmadfokú, nemzeti szinten kidolgozott mutatókat is használjanak, hogy egyedi jellegzetességekre is fény derülhessen, amelyeket eddig nem kellőképpen vettek figyelembe, valamint hogy ezek segítsék az első- és másodfokú mutatók értelmezését. Mivel a Társadalomvédelmi Bizottság egyelőre nem állt elő a kulcsfontosságú lakhatás közösen elfogadott mutatójával, egyetértés született abban, hogy a Társadalmi befogadást célzó nemzeti cselekvési tervekben ezt a dimenziót harmadfokú mutatókkal jellemzik, azokkal, amelyek a megfelelő lakhatással, lakhatással kapcsolatos kiadásokkal, hajléktalansággal és más bizonytalan lakhatási körülményekkel kapcsolatosak.

Noha a fogalom némileg kiszélesedett, a közeli kapcsolat a hajléktalanság és a lakhatás biztosítása között továbbra is érintetlen az irányelvekben. Az első *Közös jelentés a társadalmi befogadásról* (2001) hangsúlyozta, hogy minden tagállam számára a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem nyolc alapvető feladata közül az egyik az, hogy mindenki számára megfelelő lakhatást szavatoljanak. Megállapítja, hogy „A jó minőségű, finanszírozható lakhatás alapvető szükséglet és jog. Ennek a szükségletnek a kielégítése még mindig jelentős problémát jelent jó pár tagállamban.” Azonban „a hajléktalanság megelőzésére és kezelésére irányuló megfelelő, integrált reakciók kidolgozása szintén nagy feladatot jelent néhány ország számára”.

Mit mond a második *Közös jelentés a társadalmi befogadásról* a hajléktalanság megelőzéséről és mibenlétéről? A hajléktalanságot multidimenzionális problémának tekinti, amely integrált, holisztikus megközelítést igényel. Ez magában foglalja a lakhatás mellett az egészséget (különösen a mentális egészséget), foglalkoztatást, képzést, igazságszolgáltatást, és a társadalomvédelmet. A 2003-2005-ös Társadalmi befogadást célzó nemzeti cselekvési tervek mind egyetértenek abban, hogy a megfelelő lakhatásnak, amelyet a háztartások anyagilag megengedhetnek maguknak, amely biztonságos, fejlődő környezetben helyezkedik el, amely megfelelő társadalmi támogatást nyújt, valamint olyan környezetet, ahol a gyermekek jó körülmények között nőhetnek fel, központi szerepe van a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben. Noha a megfelelő lakhatás hiányának társadalmi és gazdasági költségét még nem becsülték fel európai szinten, ahogyan azt a társadalomvédelem hiányának költségével már megtették, mégis úgy tűnik, az jelentősen csökkenti egy-egy ország vagy terület fejlődőképességét.

Minden tagállam Társadalmi befogadást célzó nemzeti cselekvési terve tartalmaz erőfeszítéseket a hajléktalan emberek sürgősségi befogadásával és átmeneti lakhatásának megoldásával, valamint napi nehézségeik csökkentésével kapcsolatban. Némelyek a megelőzést is hangsúlyozzák (Németország), de mindössze négy állam jelentkezett olyan stratégiával, mely a hajléktalanság teljes megszüntetését tűzi ki célul (Ausztria, Finnország, Írország, Egyesült Királyság), míg hárman most dolgoznak ki ilyen irányelveket (Belgium, Franciaország, Portugália).

Ezek a stratégiák, melyek a hajléktalanság helyzetébe kerülés megelőzését vagy kezelését célozzák, két pilléren nyugszanak. Az első a szociális sürgősségi helyzetek kezelését célzó mechanizmusok javítását, több átmeneti lakhatási intézményt, multidiszciplináris, mobil utcai szolgálatok felállítását, az állami hatóságok, egészségügyi és pszichiátriai intézmények közötti együttműködés fejlesztését, sürgősségi menedékhelyek és szociális lakhatási irodák felállítását, a civil szervezetekkel való együttműködés fejlesztését, valamint az állami intézmények garantált lakhatás-biztosítását; míg a második a szakemberek és önkéntesek társadalmi integrációra és reintegrációra irányuló erőfeszítéseit tartalmazza.

Az angol RSS-ben (Utcán alvás kezelésének irányelvei), amely ennek az elemzésnek a tárgya, számos ilyen javaslatot találunk, amely jelzi az RSS jelentőségét az EU számára. Annak ellenére azonban, hogy a hajléktalanság ellen küzdő nemzeti stratégiák adatainak száma növekszik, és a jó gyakorlatok kicserélésére is vannak már jelek, még mindig hosszú út áll előttünk hogy általános és integrált Európai Unió stratégiaát kapjunk az (utcai) hajléktalansággal kapcsolatban.

Első rész: Utcán alvás kezelésének stratégiája – az angol eset

A Társadalmi Kirekesztés Csoport (SEU) által készített *Jelentés az utcán alvásról* (SEU, 1998 július) következtében kormányzati stratégia született az utcán alvás kezelésére. A Miniszterelnök azt a célt tűzte ki, hogy az utcán alvók számát drasztikusan, lehetőleg a nulla közelébe, de 2002. áprilisára legalább kétharmadával csökkenteni kell. A kiindulási szám 1998 júniusi adat: 1850 ember aludt az utcán bármely éjszaka Angliában (közülük kb. 620-an Nagy-London területén). Ezt a számot használják a stratégia hatásának felmérésére.

A 'stratégia' szó használata az utcán alvás kezelésével kapcsolatban szándékoltnak tűnik; valóban ennek a *stratégiának* kellett egy specifikus célt megvalósítani a hajléktalanság *irányelveinek* szélesebb kontextusán belül.

A stratégia fő elemeinek jellemzése

Hány ember alszik az utcán?

Az utcán alvó emberek számára vonatkozó adatok a legutóbbi utcai számlálások és becslések kombinációjából származnak. Az utcán alvó emberek megszámlálása számos problémát vet fel. Az egy évre vonatkozó 'flow' (áramlási, időszaki számlálási) adatok tízszer olyan magasak, mint a 'stock' (készlet, egy éjszakai számlálás) adatok. Az egyéjszakai számlálási adatok ugyan nem jelzik azoknak a magas számát, akiknek egy év során akad némi tapasztalata az utcán alvással kapcsolatban, mégis jól mutatják az időbeli változásokat. A flow adat, másfelől, arról ad jobb képet, hogy mekkora igény van a különböző szolgáltatásokra és szálláshelyekre. Az az ellenvetés, hogy az 'áramlás' nagy része ismétlődő alvási mintázatokból tevődik össze és nem valódi 'új' esetekből, inkább csak megerősíti ezt az érvet.

A stratégia céljai és célcsoportjai, valamint a megoldandó problémák

A stratégia arra irányul, hogy az utcán alvó emberek számát a minimumra redukálja, hogy megakadályozza újonnan jövők csatlakozását a populációhoz, és hogy garantálja a korábbi utcán alvók tartós integrációját a társadalomba. Valóban, a SEU jelentés igazolta, hogy a 2400 londoni utcán alvó ember közül 1800 csatlakozik újonnan. Ez az adat mutatja az újonnan csatlakozók magas arányát a populáción belül (legalábbis Londonban) és rámutat a folyamatos beáramlás megszüntetésének szükségességére. Továbbá új és koherens

megközelítésre volt szükség amiatt, hogy a korábbi bürokratikus és túl aprólékos volt, és a felelősség túl sok résztvevő között oszlott meg.

Hat központi elv, és néhány, ezek megvalósításához szükséges 'fő változtatási javaslat' került meghatározásra. A központi elvek a következők:

- az utcán alvás eredendő okainak felderítése;
- olyan megközelítésekre törekedni, amelyek segítik az embereket abban, hogy felhagyjanak a közterületen alvással, és elutasítani azokat, amelyek fenntartják az utcai életmódot;
- a leginkább kiszolgáltatottakra koncentrálni;
- sosem lemondani a legsérülékenyebbekről;
- támogatni az utcán alvókat abban, hogy a közösség aktív tagjaivá válhassanak;
- Reálisan tekinteni arra, amit fel tudunk ajánlani azoknak, akik képesek segíteni magukon.

Végezetül a kulcsmondat a kormány utcán alvással kapcsolatos stratégiáját illetően: *A megelőzés az egyetlen eszköz, amely biztosítja az utcán alvás problémájának tartós és fenntartható megszüntetését.*

További adatok a célcsoportokról

Az általános célok kiegészítéseképpen megelőző intézkedések is születtek olyan csoportokat célozva, amelyek nagy kockázattal válnak hajléktalanná, mert ez a legjobb módja a kiszolgáltatott, utcára kerülő emberek számának csökkentésének. Ezek a sérülékeny csoportok a következők: az állami gondozásból kikerülők (az utcán alvók 1/4-ét – 1/3-át adják), más kiszolgáltatott fiatalok, korábbi bűnözők (1/2), korábbi katonai szolgálatosok (1/5 – 1/4).

Végül a szélesebb közösség is tekinthető célcsoportnak. Mivel a közösség nem akar utcán alvó embereket, hozzájárul ahhoz, hogy az utcán alvást társadalmi problémaként kezeljük. Így tehát minden stratégia, ha közvetetten is, érinti a nappali centrumokban és menedékhelyeken dolgozó önkénteseket, az állami intézményekben dolgozó szakembereket, a civil szervezeteket, illetve a nyilvánosságot, amelynek jól meg kellene értenie az üzenetet, hogy a szolgálatok célja, hogy nem az, hogy az emberek az utcán éljenek, hanem éppen az, hogy megakadályozzák a közterületen alvást.

Az irányelvek megvalósításának törvényi és anyagi feltételei

Az Utcán alvást kezelő csoport (Rough Sleepes Unit, RSU) 145 millió Fontos (219 millió Eurós) összköltségvetéssel dolgozott 3 éven keresztül London területén, amely „jelentős nettó emelkedést jelentett az utcán alvás kezelésének kormányzati programjaira erre az időszakra eredetileg előirányzott forrásokhoz képest”. Londonon kívül 33 másik angol kis-

és nagyváros volt érintett helyszíneként kiválasztva az évente kétszer tartott utcai számlálások alapján, és az ezeken a helyszíneken zajló projektekhez három éves időtartamra 34 millió Font (51 millió Euró) állt rendelkezésre a Hajléktalan cselekvési program (Homeless Action Programme) keretében. Előnyt élveztek azok a tervek, melyeket a helyi hatóságok is támogattak és beillesztettek az utcán alvás megelőzését és kezelését célzó helyi stratégiájukba. Eleinte legalábbis, a stratégiának kettős fókusza volt: Nagy-London területén az utcán alvás kezelése, azon kívül pedig a hajléktalan programokba való bevonás.

Intézményi elrendezés és a végrehajtás folyamatai

Az Utcán alvást kezelő csoportot (Rough Sleepers Unit, RSU) 1999 áprilisában hozták létre, a Környezetvédelmi, Közlekedési és Regionális Minisztériumon belül. Feladata az volt, hogy megvalósítsa a Társadalmi Kirekesztés Csoport (Social Exclusion Unit, SEU) ajánlásait, azaz hogy radikálisan új megközelítésben segítse a kiszolgáltatott csoportokat az utca elhagyásában, újraépítse a korábbi közterületen élők életét, megelőzze újabb emberek utcára kerülését, és hogy elérje azt a szigorú kvantitatív célkitűzést, amelyet sikerült is teljesítenie 2001 novemberében.

A politikai térfélen egy Tárcaközi Bizottság állt föl az Önkormányzati és Lakhatási Miniszter vezetésével, tagjai között a Belügyminiszterrel, az Egészségügyi Miniszterrel, az Oktatási és Foglalkoztatási Miniszterrel, a Társadalombiztosítási Miniszterrel, a Védelmi Miniszterrel, illetve a Királynő Kincstárának vezetőjével. A Bizottság feladata volt, hogy a Kormány tetteit és eredményeit, illetve a cél irányába tett előrelépéseket kövesse. A Bizottság felállítása elsősorban is jelzi, hogy a stratégia sikeréért végső soron a politika csinálói felelősek, másodsorban pedig azt, hogy a probléma többoldalú, és ezért integrált megközelítést tesz szükségessé. „Ez a Tárcaközi Bizottság kétszer ült össze, és segített az érdekelt Minisztériumok politikájának kulcsfontosságú területeit azonosítani.”

A célok eléréséhez szükséges eszközök négy címszó alatt foglalhatók össze: utcai munka, szállók, állandó lakhatás, valamint egészségügy és egyéb támogatás. Ami az utcai munkát illeti, amely kétségkívül a leginnovatívabb dimenzió, kb. 25 Kapcsolat és Értékelés Csoport (Contact and Assessment Team, CAT) alakult londoni és Londonon kívüleső kulcsfontosságú területeken. A Kapcsolat és Értékelés Csoportok multidiszciplináris teamek az önkéntes szektorban, de működésük törvényileg szabályozott, pl. mentálhigiénés szakemberek bevonásával. Olyan különálló földrajzi területekért felelősek, ahol a legmagasabb az utcán alvók száma. Éjfél-től kora reggelig működnek, mert ebben az időszakban a legnyitottabbak a segítségre az utcán alvók. A Kapcsolat és Értékelés Csoportokat a londoni utcai munka egészen új megközelítésének tekinthetjük.

Időközben, valószínűleg mivel annyira sikeres volt az utcán alvók számának csökkentésében, ezt a stratégiát az általános hajléktalanság-politika részévé tették. Az

RSU beintegrálódott a Hajléktalansági Osztályba (Homelessness Directorate, HMD), amely a Miniszterelnök-helyettesi Hivatal alatt működik, és célcsoportja az összes olyan csoport, amelyeket hajléktalannak tekintünk, tehát az utcákon alvókon kívül a szálláson, rövidtávú vagy motel-szerű lakhatásban lakók, valamint – és ez még fontosabb – azok, akiket veszélyeztet a hajléktalanná válás.

Az eddigi eredmények és értékelésük

Az Egyesült Királyságban erős hagyományai vannak a független értékelésnek, és ez alól a szabály alól az utcán alvás ellenes stratégiák sem képeznek kivételt. Még a viszonylag hivatalos publikációk is tartalmazznak olyan kritikus megjegyzéseket, hogy „a Miniszterelnök által kitűzött cél ugyan egyszerű, de a megvalósítását célzó megoldások nagyon is bonyolultak”.

A stratégia kvantitatív eredményei

A kiindulási adat 1850 ember, akik az utcán aludtak 1998-ban, és a cél, hogy ez a szám legalább 2/3-dal csökkenjen 2002-re. Ez a cél már egy évvel korábban megvalósult: 2001 novemberére számuk 550-re esett. A Miniszterelnök-helyettesi Hivatal legutóbbi országos becslése szerint 2003 júniusában 504 ember aludt bármely éjszaka az utcán Angliában, amely a valaha mért legalacsonyabb érték.

A kérdés az, hogy vajon lehetséges-e még tovább csökkenteni az utcán alvók számát. Valóban, a végső cél az volt, hogy számuk „olyan közel legyen a nullához, amennyire csak lehet”. Ahogy a szolgáltatások javulnak, és az utcán alvók száma csökken, a 'kemény mag' marad meg: nekik nehezebb segíteni, mert magasfokú támogatásra szorulnak, lehetnek mentális vagy szerhasználati zavarai, számos ok miatt elutasítják a szálláshelyeket és a segítséget, vagy az Utcán alvás elleni stratégia nem találkozik speciális igényekkel. Randall és Brown újabb tanulmánya, mely a 'Crisis' hajléktalanokkal foglalkozó jótékonyági intézményt vizsgálta, megállapítja, hogy noha a nagyon fiatal (18 éven aluliak), és az idősebb (40-en fölül) hajléktalanok ma már ritkán fordulnak elő, egy köztes csoport továbbra is az utcán él, akiknek a fő problémája a heroin és crack kokain függőség. Ez azt jelentheti, hogy intenzívebb és koncentráltabb megközelítésre lesz szükség. Nem lehet megoldás, hogy lemondunk róluk.

Tehát a szigorúan mennyiségi célkitűzésnek voltak pozitív hatásai. Erőteljes politikai nyomást gyakorolt. A politikusok, hivatalnokok, helyi hatóságok és önkéntes szervezetek, amelyek a kezdeményezés kivitelezésével voltak megbízva, mind erősen motiváltak lettek hatóerejük bizonyítására.

Ugyanakkor a kevesebb utcán alvó ember nem feltétlenül jelent kevesebb hajléktalant. Hová mennek ezek az emberek, mikor elhagyják az utcát? A közterületen alvók gyakran keringenek a menedékhelyek, börtönök és kórházak között, amely esetben még mindig

veszélyeztetettek az utcára kerülés szempontjából. Az Utcán alvás ellenes stratégia egyik központi elve az volt, hogy az utcán alvókat vissza kell küldeni szülővárosukba, de úgy tűnik, a gyakorlatban ez elég kevés emberrel történt meg. Mivel nem volt következetes követési és visszacsatolási folyamat, keveset tudhatunk arról, hogy mi is történt valójában.

Az stratégia egyéb eredményei

Az egyéb célok megléte, mint pl. a korábban utcán alvók új lakhatásának fenntartása, nincs összhangban azzal, hogy sokrétűbb, hosszabbtávú célokra is szükség van, amelyek érintik az egészséget, lakhatást, munkát és jó minőségű szolgáltatások nyújtását. Fontos továbbá olyan eszközök kialakítása is, amelyekkel rendszeresen lehet vizsgálni a populációt és biztosítani a szolgáltatások megfelelő megvalósulását. Ahhoz, hogy ez megvalósulhasson, a helyi önkormányzatok és hajléktalan szolgáltatók segítségével olyan adatgyűjtési rendszereket kell kifejleszteni, amelyek helyi szinteken összehangolt fajtájú adatokat gyűjtenek, amelynek eredményeképpen összehasonlítható adatok és statisztikák állnak majd rendelkezésre regionális, országos, és akár európai szinten.

Ami az egyéb célokat illeti, azokat még nehezebb értékelni, hiszen nem voltak eredmény-mutatók rendelve hozzájuk. Olyan ez, mintha az Utcán alvás elleni stratégia széleskörű kezdeményezéseinek egyetlenegy eredmény-mutatója lenne, az utcán alvók száma, és mintha kis jelentőséget tulajdonítottak volna a köztes céloknak. Ezekkel kapcsolatban csak a bemeneti adatok érhetők el. Ahhoz, hogy a befektetett erőforrások felhasználásának hatékonyságát és hatásosságát értékelni lehessen, lényeges lenne köztes eredmény-mutatók kidolgozása.

Az Utcán alvás elleni stratégia egyéb céljai

A következő részleteket választottuk ki megvitatásra: a Kapcsolat és Értékelés Csoportok utcai munkájának módszerei, az Utcán alvás elleni stratégia megelőző jellege, integrált jellege és a pályautak módszere, az országos és helyi szintek közötti együttműködés, és a 'fenntartható' stratégia kidolgozása.

A Kapcsolat és Értékelés Csoportok és azok utcai munkájának módszertana

A Kapcsolat és Értékelés Csoportokra úgy tekintenek, mint az Utcán alvás elleni csoport egyik nagy sikerére, és központi szerepük volt az utcán alvók számának csökkentésében. A munkájukat jóval koncentráltabbnak és hatékonyabbnak tartják, mint a legtöbb korábbi utcai szolgálatot. A következő kulcs-tényezőket azonosították: az utcán töltött idő, az utcán alvókkal való kapcsolatfelvételben való állhatatosság, részletes, kisebb célokkal dolgozó cselekvési tervek kidolgozása és összpontosítás azok megvalósítására, team munka, más szervezetekkel való szoros együttműködés, az újonnan rendszerbe kerülők visszairányítása szülőföldjükre. Azt is hasznosnak ítélték, hogy a Kapcsolat és

Értékelés Csoportokban a szer-használat, a mentális egészség és az ifjúság problémáinak szakértői is dolgoztak, noha nehéz ennek hatását értékelni. Másfelől viszont a visszairányítás működhett volna jobban – bár előkészítő munkálatok kellenek a szülőföld régiójában működő szervezetekkel ahhoz, hogy az érintettek lakhatáshoz, illetve szolgáltatásokhoz jussanak ott. A máshová terelés egy helytelenebb formában is jelentkezett, amikor az önérvényesítőbb rendőrség és városvezetés elérte, hogy a személyt egy szomszédos területre (akár lakótelepre) helyezték át. Az ilyen esetekben az is fontos, hogy alternatív megoldások álljanak rendelkezésre (helyek a hajléktalanszállón, nappali melegedők, benti ivó alkalmatosságok).

Sok területen alakítottak ki szoros munkakapcsolatot a rendőrséggel; noha nem bizonyult hatásosnak, hogy a Kapcsolat és Értékelés Csoportok együtt járőrözzenek a rendőrséggel, a nyilvánvaló okok miatt. A rendőrség városvezetésbe és az utcán alvás elleni programokba való fokozott bevonásának voltak pozitív eredményei. Az utcán alvást vagy hajléktalanságot és a bűnözést elkezdtek fokozatosan külön kezelni; a rendőrség a koldulással, utcai ivással és droghasználattal foglalkozott. Azonban a közvéleménynek az az álláspontja, hogy azok, akik koldulnak és isznak az utcán minden esetben hajléktalanok is, befolyásolja a rendőrök intézkedési képességét; ezt – helyesen vagy helytelenül, de – úgy értékelik, mint a szegénység látható jeleinek a törvény segítségével való eltüntetését az utcákról. Az újabban létrehozott Belügyminisztériumi 'Anti-szociális Viselkedés Csoport' (2003) az egyik központi tevékenységeként jelölte meg a városközpontokban való koldulás visszaszorítását. A Csoportnak vezető szerepe van az ezzel kapcsolatos irányelvek kialakításában, annak elismerésében, hogy a koldulás nem a hajléktalanság problémájával függ össze, hanem sokkal inkább az utcai drogárusítással.

A stratégia megelőző jellegéről

A megelőzés nagy hangsúlyt kapott az Utcán alvás elleni stratégiában, és a stratégia ebből a szempontból kétségkívül sikeresnek bizonyult. Ahelyett, hogy pusztán a krízishelyzetekre reagált volna, megelőzte őket; már azelőtt eltávolította a közterületeken alvókat az utcákról, mielőtt megjelentek volna. Az Utcán alvás elleni stratégia azonban a rövidtávú megelőzésre koncentrált, és figyelmen kívül hagyta a közép- és hosszútávú megelőzést, amelyek pedig megakadályozták, vagy legalábbis lelassították volna az utcán alvás újratermelődését. A középtávú megelőzés a szállókon vagy más átmeneti, bizonytalan lakhatásban, börtönben vagy intézetben élő emberek helyzetének kezelését jelenti, azokét, akiket a kilakoltatás fenyeget, akik bizonytalan családi környezetben élnek. A hosszútávú megelőzés még mélyebbre hatol a társadalmi kirekesztés kezelésében, az Utcán alvás elleni stratégia szolgáltatásait kiegészítő módszerekkel. Megelőző intézkedések szükségesek sok területen, pl. lakhatás (kilakoltatás megelőzése), adósság (az adósság-kultúra megelőzése), oktatás (rászoruló szülőket támogató intézkedések; az iskolát elhagyók írni tudása), egészségügy (szer-használat ellenes programok, a fertőző betegségekkel kapcsolatos információk/oktatás (pl. AIDS, hepatitis,

tbc), foglalkoztatás (foglalkoztatási tanácsadás és képzés; felhatalmazást és jogokkal való felruházást célzó intézkedések a leginkább rászorulóknak számára). A korábbi utcán élők életének újraépítése („empowerment”) az oktatás, képzés és foglalkoztatás segítségével szintén azt a célt szolgálja, hogy valamilyen kontrollt tudjunk gyakorolni ezeken a „beletaszító” tényezőkön. A kutatások még azt is állítják, hogy bizonyos esetekben a hajléktalanság okai visszanyúlhatnak a korai gyermekkorba.

A megelőző jellegnek az utcán alvásból „visszahúzó” tényezőket is figyelembe kell venni. Kevésbé vonzóvá vált az utcán alvás? Ez egy csomó ezzel összefüggő intézkedést tesz szükségessé, pl. hogy azt az üzenetet kell eljuttatni, hogy a szolgálatok ne akarják az utcán tartani az embereket, hanem éppen ellenkezőleg, szeretnék az utcán alvást megakadályozni. Vagy segíteniük kellene az utcán alvást övező mitikus dimenzió lerombolását (bajtársiasság, kaland, szabadság). Úgy tűnik, hogy egyes önkéntes csoportok munkája inkább erősíti az utcai életformát (levesjáratok); „erőfeszítéseiket inkább hasznosabb ellátási formák irányába kellene terelniük”. Meg kellene célozni az embereknek azt a hajlandóságát is, hogy adakozzanak a koldusoknak.

Néhány ezek közül a megfontolások közül szerepel a 2002-es Hajléktalanság Törvényben, amely előírja a helyi hatóságoknak egy olyan, a hajléktalanság kezelésére irányuló stratégia felállítását, melynek célja a hajléktalanság megelőzése és a megfelelő lakhatás biztosítása. Azonban a helyi hatóságok hajléktalan szolgálatainak szigorú megválasztási kritériuma bevezeti a 'szándékoltan' és a 'szándék nélkül' hajléktalan és elsődlegesen rászoruló emberek megkülönböztetését. Lehet ugyan, hogy a 'szándékolt' és 'szándék nélküli' illetően megkülönböztetése hozzásegít a hajléktalanság pragmatikus megközelítéséhez, de szerencsétlen visszhangját kelti az 'érdemes' és 'érdemtelen' szegények hajdani elkülönítésének.

Integrált megközelítés a pályautak kidolgozásán keresztül?

Az utcán alvó emberek társadalomba való visszaillesztése integrált megközelítést tesz szükségessé. Az Utcán alvás elleni stratégia a lakhatás kérdésénél szélesebb körű megközelítést használt, amelyet a különböző szervezetek (Kapcsolat és Értékelés Csoportok, rendőrség, szállók, szociális szolgáltatók, egészségügyi szolgáltatók, és Lakhatás Fenntartási Csoportok) közötti rendszeres együttműködés támogatott. A különböző szervezetek, szakmai csoportok és önkéntesek közötti együttműködés biztosította a kellő rugalmasságot az utcán élők speciális igényeinek kielégítéséhez.

'Pályautak' kidolgozását az átfogó programok iránti igény tette szükségessé. Segítséget nyújtanak abban, hogy az emberek lekerüljenek az utcákról, átmeneti szállóra kerüljenek, és, egyes esetekben, hosszútávú támogatásban részesüljenek. Ezeknek a programoknak tartalmaznia kell a korábban utcán alvó emberek sorsának rendszeres követését, egészen addig, míg elfogadható mértékben nem integrálódnak. A pályautak CAT csoportokkal

kezdődnek, amelyek sikeres utcai szociális munkát végeznek, felméri az egyének problémáit, és a megfelelő szolgáltatókhoz küldi őket.

A szállók tűnnek a gyenge láncszemnek az utcán alvástól vezető összefüggő pályautak kifejlesztéséig. Mivel a megfelelő szállók jelentik a felgyógyulás felé vezető első kritikus lépést, kialakításuknál figyelembe kellene venni az utcán alvó populáció változatosságát és komplexitását. Különös figyelmet kellene szentelni speciális szállók kialakításának, amelyek csak férfiakat, csak nőket, vagy csak családokat fogadnak, és biztonságos, a gyógyulást elősegítő környezetet biztosítanak; a 'nedves nappali centrumok', melyek területén megengedett lenne az alkoholfogyasztás, a szenvedélybeteg emberek számára könnyíthetnék meg az utcán alvástól az integrációig vezető utat. Ezekon kívül a normál szállókat is fel kellene szerelni a sajátos célcsoportoknak szóló speciális szolgáltatásokkal; a következő célcsoportokkal számolva: 15 és 20 év közötti fiatalok, idős emberek, börtönből szabaduló vagy drog/alkohol rehabilitációs intézményeket elhagyó emberek, korábban börtönben élő személyek, bevándorlók, mentális problémákkal küzdő emberek. Némely utcán alvó ember nem feltétlen akar másokkal szállón vagy a néhány hálóterem egyikében együttélni, hiszen ez egyike azon okoknak, amik miatt az utcát választja. Ezek az emberek nem állnak készen az épülethez-kötött szolgáltatások igénybevételére, a tömegre, a zajra, vagy akár az épületekben és intézményekben való életre. Néhányan egészségügyi ellátásra szorulnak szenvedélybetegségük vagy mentális problémáik miatt. Néhányuknak el kell sajátítani az önálló élet fortélyait ahhoz, hogy lakást tudjanak fenntartani és kikerülni az utca és átmeneti szálló körforgásából.

Az ilyen kezdeményezéseknek csak akkor van tartós hatása, ha nem csak arra használják őket, hogy a zavaró viselkedést eltávolítsák a közterületekről, hanem körültekintő szervezéssel felméri az igénybevevők szükségleteit és segítik őket a szolgáltatások elérésében. A nappali és éjjeli centrumok és szállók széles skáláját ilyen pályautakba kellene integrálni, és így az (egy) utcán alvók reintegrációja folyamatának konkrét állomásaira fókuszálni. Személyreszabott megoldásokban kell gondolkodni.

Együttműködés az országos és a helyi szintek között

Egy országos hatóság bevonása szavatolhatja az ellátás folyamatosságát és a helyi hatóságok által nyújtott szolgáltatások egyenlő eloszlását, hogy a helyi szinten megvalósuló egyenlőtlen ellátásból adódó különbségek elkerülhetőek legyenek. Valóban, a migráció az utcán alvásnak és hajléktalanságnak fontos jellegzetessége. Az RSS-ben az országos és helyi szintek közötti ko-operáció jórészt megvalósult, hiszen minden helyi kezdeményezés része volt az országos stratégiának, melyet a Közterületen Élőket Támogató Csoport (Rough Sleepers Unit, RSU) koordinált. Az RSU biztosította mind a finanszírozást, mind pedig a stratégiai irányítást.

Azonban túl kevés figyelmet szenteltek a migrációs hatásoknak. Sok hajléktalan ember meglehetősen gyenge földrajzi kötődéssel rendelkezik. A sajátos problémával rendelkező embereknek (pl. a börtönből szabadulóknak, a kábítószer abbahagyásával küzdőknek, a családon belüli erőszak áldozatainak) pedig gyakran szintén el kell hagyniuk eredeti lakóhelyüket, hogy új életet kezdhessenek. Londonban, ahol 33 különböző hatóság és egy eléggé gyenge regionális testület (a Nagy London Hatóság – Greater London Authority, GLA) működik, a hatékony regionális megközelítés – egy egész Londont érintő hajléktalan stratégia – hiányozni látszik. A jelentős újabb kezdeményezéseknek regionális vagy kisebb régiókat felölelő, és nem helyi szintűnek kell lennie.

Az országos és helyi szintek közötti együttműködés ahhoz is szükséges, hogy megbízható, összehasonlítható adatok szülessenek az utcán alvásról. A helyi intézmények és önkéntes szervezetek vannak a legközelebbi kapcsolatban a célcsoporttal, de az ilyen erőfeszítéseket országos szinten kell összefogni.

Stratégiától a fenntartható megvalósításig

Fontos lépés volt a fenntartható hajléktalan politikáért folytatott küzdelemben a 2002-es Hajléktalan Törvény, amely 1977 óta a legátfogóbb törvényi szabályozás. A törvény tartalmazza a Kormány új, a hajléktalanság kezelését célzó stratégiájának nagyját. Anglia minden helyi szervezetének hajléktalan stratégiát kellett kidolgozni 2003 júliusára, hogy az utcán alvás csökkentésében elért eredmények fenntarthatók legyenek, hogy a gyermekkel rendelkező családok egyéjszakás elhelyezése megszűnjön, és megelőzhető, valamint megérthető legyen a hajléktalan létforma. A törvény módosította az erőszak definícióját, hogy minden olyan erőszakforma bekerüljön, amely hajléktalansághoz vezet; új feladatokat tartalmaz a helyi hatóságok számára – pl. hogy a hajléktalanság legyőzése érdekében együtt kell működniük a többi állami és önkéntes szervezettel; bevezette a törvényileg hajléktalan emberek ellátására vonatkozó kötelezettséget, egészen addig, amíg a biztos, tartós lakhatás nem biztosított; engedélyezte a helyi lakhatási hatóságoknak, hogy lakást biztosítsanak olyan hajléktalan családok számára is, amelyek nem számítanak elsődlegesen rászorulóknak.

Mindezek okán a Miniszterelnökhelyettesi Hivatal kiadott két kulcsfontosságú forrásmunkát, amelyek vázolják az új stratégiát és irányelvekkel szolgálnak a helyi hatóságok számára: *Több, mint fedél: Tanulmány a hajléktalanságról*, valamint *Hajléktalan stratégiák: A jó gyakorlat kézikönyve*. Az első dokumentum tartalmaz egy (rövid) fejezetet az utcán alvásról, és utal rá, hogy újra kell gondolni a némiképp művi szétválasztást az általában vett hajléktalanság, valamint annak legakutabb formája között. Megemlíti a kormányzati stratégia néhány gyenge pontját is. Elfogadja annak a kvantitatív célnak a megvalósítását, hogy „Angliában 2002-re csökkentsék az utcán alvást legalább kétharmadával”, de ugyanakkor felhívja arra a figyelmet, hogy „noha ez hatalmas eredmény, még mindig sok a tennivaló”. Két fontos területre is rámutat:

- Még mindig számos ember alszik az utcán, és többet kell annak érdekében tenni, hogy kiderüljön, miért vannak ott, és mi volna erre a leghatékonyabb reakció;
- Ugyanakkor ez azt is jelenti, hogy az összes stratégiának és területnek nagyobb hangsúlyt kell fektetnie az utcán alvás megelőzésére és a korábban utcán alvók életének újraépítésére.

A *Több, mint fedél* megállapítja, hogy az utcán alvók számának csökkentése folyamatos erőfeszítést tesz szükségessé. Ez azt is jelenti, hogy valamifajta integrált stratégiát kell kidolgozni és intézményesíteni. 2003 óta a helyi lakhatási hatóságoknak feladata volt egy hajléktalan stratégia kidolgozása, ezeknek kellene tartalmazniuk az utcán alvók segítésére vonatkozó irányelveket is. Az ODPM (Miniszterelnökhelyettesi Hivatal) Hajléktalansági Főosztályának továbbra is aktív szerepet kellene játszania az ilyen stratégiák ösztönzésében és ellenőrzésében. Ez a fajta intézményesítés együttjár a különböző szereplők (állami és magán, önkéntes és egyéb szervezetek), különböző területek (a különböző főosztályok és más idetartozó tevékenységek összehangolása), és a különböző szintek (országos, helyi, figyelembevéve a helyi körülmények eltéréseit) koordinálásával is.

A megelőzési szempontot tovább hangsúlyozta az a törvénytervezet, melyet 2003. december 8-án nyújtottak be a Parlamentnek. Ez a törvény a legrászorulóbbakat fogja támogatni, és segít az igazságosabb, jobb lakhatási piac kialakításában, de a kormány abbéli erőfeszítéseit is megerősíti, hogy elérje a 2010-es megfelelő otthonokra vonatkozó célját.

2. RÉSZ: A STRATÉGIA RELEVANCIÁJA ÉS ÁTÜLTETHETŐSÉGE MÁS ORSZÁGOK SZÁMÁRA

Bármely nemzeti stratégiából származó tapasztalat alkalmazása más országokban számos nehézségbe ütközik: pl. intézményi elrendezés sokfélesége, illetve kulturális különbségek. Mind az Egyesült Királyságra, mind Franciaországra jellemző, hogy a szolgáltatások nagy része, legalább részben államilag finanszírozva, civil szervezeteken keresztül jut el a fogyasztókhoz. Mégis két eltérő modellről beszélünk: az előzőben a stratégia irányzott és pragmatikus, míg az utóbbiban általános és az emberi jogokon alapul. Így Franciaországban a sürgősségi szolgáltatások, sőt néhány hosszútávú menhely is lakóhelyre vagy akár legális tartózkodási engedélyre tekintet nélkül állnak rendelkezésre. Ez eltér az RSU stratégiájától, mely azoknak az embereknek kínál szolgáltatásokat, akik eredetileg az adott területről származnak.

Mennyire lényeges az adott tagállamra jellemző centralizáció foka? Vajon a felelősség a társadalmi kirekesztésért és/vagy a hajléktalan politikáért országos, regionális vagy helyi szinten nyugszik? Érintettek a minisztériumok közötti együttműködés kérdései, a helyi hatóságok erősségei és gyengéi, és a megelőzés stratégiái. Vajon a szociálpolitikát inkább a direkt, azonnali és személy központú, vagy az indirekt, hosszútávú, irányelv-alapú

beavatkozások jellemzik? Milyen jóléti szolgáltatások és ellátásformák jellemzőek? Milyen fokú a gazdasági fejlettség? Mennyire van tisztában a problémával a közvélemény és a politika (mielőtt a politika napirendjére kerül)? Végül, de nem utolsósorban: sok hajléktalan ember van-e, és, ami az utcán alvókat illeti, koncentrálnak-e a nagyvárosokban?

Fontos annak elemzése, hogy milyen okok miatt vannak utcán alvó emberek az adott országban. Néhány ország esetében a multidimenzionális és integrált megközelítés túl fejlett lehet; ezeken a helyeken az egyszerűbb és direktebb megoldásokat kínáló stratégia helyénvalóbb lehet. Ilyen esetekben inkább a szociális lakások számának növelése lehet a megoldás, és nem kifejezetten az utcán alvás kezelésével indított lépésenkénti, multidimenzionális megközelítés. Ahhoz, hogy az RSS-hez hasonló stratégia működhessen egy másik országban, számos utcai, egészségügyi, lakhatási és reintegrációs szolgáltatásnak már eleve helyén kell lennie. Sok európai országban ez nincs így.

Ez azt jelenti, hogy nem érdemes az RSS másolására vonatkozó irányelvek kidolgozása más európai országok számára. A cél inkább az, hogy az RSS-nek azokat az elemeit vegyük számba, amelyek hozzájárultak a sikerességéhez, és ezzel segítsük a többi tagállamot, hogy profitálhassanak belőle, és úgy alkalmazhassák, ahogyan saját céljaik és igényeik diktálják. Miközben a tagállamok helyi kihívásokkal néznek szembe, jó lenne, ha máshonnan származó újításokat és tapasztalatokat is hasznosítani tudnának.

Ebben a második részben a társ-országok és érintett szervezetek véleményező tanulmányait, valamint a 2004. május 5-én és 6-án megrendezett 'Social Inclusion Peer Review' című tanácskozáson elhangzott hozzászólásaikat nézzük át. A hangsúly az RSS mint jó gyakorlat saját országaikba való átültetésével kapcsolatos véleményükön lesz, illetve az ezzel kapcsolatos aggályokon, amennyiben vannak ilyenek. A végső következtetéseket, beleértve ezeket a véleményeket is, a 3. részben fogjuk közölni.

Norvégia nemzeti szegénységellenes tervezete négyéves stratégiát tartalmaz a hajléktalanok számának csökkentésére, melyet a hét legnagyobb város helyi hatóságai hajtanak végre. Az RSS releváns számokra, a sérülékeny csoportokkal kapcsolatos megoldások kivitelezésének módszerét látják benne. Azonban a norvégiai kivitelezés során tiszteletben kellene tartani a helyi hatóságok autonómiáját, és erőteljesen a megelőzésre, illetve az utca szintű szolgáltatásokra kellene helyezni a hangsúlyt. Norvégiában jelenleg a mentálhigiénés és káros szerfogyasztás elleni szolgáltatások helyi szinteken való kiépítésén dolgoznak, és előfordulhat, hogy meg kell majd változtatni a már létező szolgáltatásokat, mivel egyetlen kapcsolattartó személy nem érhet fel tudásban a CAT csoportok felkészültségével. Nincsen a hajléktalanok számára önszervező szervezet, és vizsgálják, hogyan lehetne egyet beindítani.

Mik a fő kérdések? Csak azoknak kellene segíteni, akik menhelyen vannak? A kábítószereseknek tisztává kell válni ahhoz, hogy segítséget kapjanak? Mi a magán-szervezetek szerepe a lakhatási szolgáltatásokban? Mennyire kell egy jóléti államnak ambíciózusnak lennie? Hol van a határ a reintegráció és a szociális rehabilitáció között? A felajánlott lakhatásnak kell-e intézményes ellátáshoz kötődni? Hogyan lehet az RSU által végzett munkát a társadalmi befogadás kontextusába helyezni? Meghatározhatunk-e olyan alcélokat, amelyek közvetlenebbül kapcsolódnak az egyes célcsoportokhoz?

Dániában nem vesznek tudomást az utcán élőkről, mert rontják az ország önképét mint gazdag jóléti állam, aminek következtében nincsenek idevonatkozó kutatások vagy minőségi előírások. Szakemberek dolgoznak az utcákon, és legyenek közöttük képzett ápolók is. A különböző szervezeteknek közösen kell kidolgozniuk a világos felelősséghatárokat, és megosztaniuk az információkat, máskülönben az emberek átesnek a szociális hálón. Ha az utcai hajléktalanság Dániában is hasonló mintázatú, mint Nagy-Britanniában, csak lemaradva pár évvel, akkor a számbéli csúcs még csak most fog következni. Az Egyesült Királyság modellje alapján ki kellene dolgozni egy hajléktalan stratégiát és cselekvési tervet az utcán élőkre, melyben egy irányító hatóság vezetné a feladatok kivitelezését. Míg Angliában a detoxikáció kötelező része a hajléktalanpolitikának – a rendőrség drog-ellenőrző és -kezelő elterelő kezelésre utasíthat a börtön helyett – Dániában éppen most született meg egy törvény, mely kimondja, hogy 14 napon belüli kábítószer-ellenes kezelésre mindenkinek joga van. Az eredmény 50%-os növekedési ráta a felvételben, ami a kezelés alatt álló személyek számának 8.800-ról 12.000-re való emelkedését jelenti.

A *finnországi* hajléktalan emberek száma az 1987-es 20.000-es szintről mára 8.500-ra esett. Fontos a hajléktalan emberek jellemzőit is megvizsgálni, és mérlegelni mind alapvető, mind szubjektív jogait és kötelességeiket. Finnországban vegyesen van jelen a speciális és általános ellátás. A lakástámogatás, melyet lakhatási tanácsadók osztanak ki, nagyon költséghatékonynak bizonyult, és három év alatt önfenntartóvá vált. Új szakma van kialakulóban, amelyben egyesül a szociális munka a vagyongazdálkodással, és a vagyongazdálkodással foglalkozó cégek általi foglalkoztatással. Ami a lakhatási ellátást illeti, a finanszírozható lakhatás része a lakhatási programnak, és felesleg mutatkozik az ország északi és keleti területein. Az intézményrendszer eltér abban, hogy erős, saját adókivetési joggal rendelkező önkormányzatok működnek.

A *svéd* résztvevőt lelkesítették az angliai eredmények, amelyek azt mutatják, hogy lenyűgöző eredményeket lehet elérni még a legrosszabb állapotú csoporttal is. Azonban probléma van a definíciókkal: ilyen jellegű munkát végeznek Svédországban is, de nem hajléktalanokkal végzett tevékenységnek, hanem drog-ellenes, illetve mentálhigiénés munkának számít. Ami az átültethetőséget illeti, Svédországban jelenleg az egyik legfontosabb téma a politikában a központi és helyi igazgatás közötti egyensúlyteremtés.

Az angliai kezdeményezés első pillantásra a központi kormányzaté, de valójában a helyi hatóságoknak is új szerepeket tartogat.

Ha Angliát *Franciaországgal* hasonlítjuk össze, úgy tűnik, hogy Angliában jól működik az utcai kezdeményezések koordinálása (Párizsban legalább 30 utcai szociális munkás szervezet van), és azoknak más szolgáltatásokkal való összehangolása, illetve Angliában magas színvonalú a felajánlott lakhatás. Franciaországban biztosítani kell elérhető árú szociális lakásokat, beleértve a *pension de famille*-t (saját lakás egy felügyelővel ellátott házban) is.

Franciaországban vita folyik az utcai szolgálatok különbségeiről. Egy felmérés világossá tette, hogy fontos a kapcsolat, de a mögöttes elméletek nagyban eltérnek egymástól. Némely utcai szolgáltatók tiszteletben tartják a kliens döntését, míg mások szerint ez arra buzdítja őket, hogy az utcán maradjanak, és/vagy amiatt aggódnak, hogy meghalhatnak, ha kint maradnak. Vajon bölcs dolog erőltetni a közterületeken élőket a detoxikációra – pl. a börtön alternatívájaként? Egyesült Államokbeli eredmények azt igazolják, hogy amennyiben nyomást gyakorolnak ezirányban, és a kliens később visszaesik, ez a további kísérletek pszichológiai korlátjává válik. Lényeges, hogy reálisan gondolkodjunk a reintegráció mértékéről. Ha többet tudnánk az utcát elhagyó emberek pályautjáról, akkor könnyebben találhatnánk megoldásokat.

Noha az utcán alvók számszerűen kevesen vannak *Luxemburgban*, számuk növekszik, és különösen a fiatalok körében. Nem kutatták ennek okait, de a magas bérleti díjak közöttük lehetnek. A CAT csoportok jó ötletnek tűnnek, ahogyan az újonnan érkezők ellenőrzése is. Néhány kétség azonban felmerül azzal kapcsolatban, hogy vajon ezek a módszerek átültethetők egy olyan kis ország gyakorlatába, amilyen Luxemburg, annak „örülök neki, ha nem a közelemben van” ('not in my back yard', NIMBY) attitűdjével és kevés rendelkezésre álló adatával. A vita érinti az elsővonalbeli munkérőpiacból a másodvonalbelibe való átsegítést szociális foglalkoztatással, illetve a stigmatizációt, amelyhez a célorientált segítségnyújtás vezethet. További vizsgálatokra van szükség.

Mivel *Romániában* nincsen összefüggő megközelítés, részben mivel a rendszer most van átalakítás alatt, a 'Peer review' nagyon hasznos. Ami az angol tapasztalatok relevanciáját illeti, két veszélyforrás van: átültetés a befogadó ország szükségleteinek ismerete nélkül, és átültetés a körülmények figyelembevétele nélkül. A kormány legitimizálhat, vagy hibáztathat.

Nincs hivatalos álláspont az utcán alvással kapcsolatban. Az adatok megkérdőjelezhetőek, és nehéz megmondani, hogy az egyes országok hogyan jutnak az érintettek létszámához, de az adat, ahogyan Franciaországban is, valószínűleg tartalmazza a 'nem megfelelő helyen' alvókat is. Ami az okokat illeti, az elmúlt tíz évben a lakáshiány növekedett. A lakások nagy részét privatizálták, ami a lakóknak a bérleti díjjal,

illetve az elérhető szolgáltatásokkal kapcsolatos problémákat okoz. Azokat, akik nem tudnak fizetni, fenyegeti a lakóbizottságok általi kilakoltatás, mivel a rezsit a társasházak összes lakója közösen fizeti.

Az oktatáson kívül kevés az általánosan elérhető szolgáltatás. Minden biztosítás alapú, és minden juttatás egyazon költségvetésből származik, így nincsen támogatás semmire. A fő problémát a hajléktalansággal kapcsolatban az utcagyerekek jelentik, noha sok gyermek állami gondozásban van. Az 1992-es nemzeti terv – ami inkább politikai állásfoglalás, mint stratégia – kijelenti, hogy a hajléktalanság a szegénység egyik aspektusa, és célul tűzte ki a 2012-re történő megszüntetését. De nem ír elő egyértelmű célokat.

Ami az átültethetőséget illeti: hasznos szempont a központi kormányzattal, a helyi hatóságokkal és az önkéntes szervezetekkel való kapcsolat, a megelőzést támogató hozzáállás, a csapatmunka (a multidiszciplináris utcai munka), és az állandó lakhatásban élők utánpótlása.

A 'Peer review' résztvevői közül ketten álltak föl, akik nem tagállamot képviseltek: az EPSP (European Public Social Forum, Európai Nyilvános Szociális Fórum) és a FEANTSA.

Az EPSP szerint az ilyen kérdésekben sokféle cél kitűzése szükséges, mivel a hajléktalanság különböző (szociális, érzelmi és pénzügyi) tényezők összjátékaként jön létre, nem egy okra visszavezethető terület. Ezeket a háttérokotokat tehát a lakhatás problémájával egyidejűleg szintén kezelni kell, ha nem akarjuk, hogy emberek az utcán éljenek. A stratégia többszemponutú megközelítése szerepet játszott annak sikerében. Különösen hasznos, hogy a probléma gyökerét veszi figyelembe. A megelőzési szempont is nagyon lényeges, mert már eleve megakadályozza az emberek utcára kerülését, és jóval tovább tart kikerülni az utcai kultúrából és újra beilleszkedni a társadalom főáramába.

A hajléktalan stratégiát a helyi önkormányzatnak és az annak kivitelezésében résztvevő többi szervezetnek együttműködve kell kialakítani, és az utcán élés problémáját is bele kell foglalni. A központi kormányzatnak szintén támogatni kell a finanszírozását. A hajléktalanság nem egyszerűen lakhatási kérdés, és az alapvető oka általában nem is a lakhatás. Fontos, hogy bármely utcán élés ellenes stratégia a lakhatással együtt a szociális ellátást is magában foglalja.

Ami a tagállamok közötti átültethetőséget illeti, a tapasztalatokat nem lehet jelentős módosítások nélkül alkalmazni más tagállamokban. Például az Egyesült Királyságban a helyi hatóságoknak törvényileg előírt feladatai vannak a hajléktalanellátásban, és ők a hajléktalanoknak nyújtott tanácsadás és támogatás fő központjai is. Azonban egyre nagyobb mértékben támaszkodnak az önkéntes szektorra és a lakásszövetkezetekre céljaik elérésében. Ezenkívül a szociális lakások ('council housing') még mindig kb. 10%-át teszik ki a teljes lakásállománynak. Ezek a fenntartások nem minden tagállamot

érintenek, és figyelembe kell venni a különbségeket, amikor egy összeurópai utcán alvás elleni stratégiáról vitatkozunk.

FEANTSA végzett egy árnyék 'Peer review'-t a tagszervezeti között. A legjelentősebb eredmény az, hogy az RSS erősségei ugyanazok, mint amik a jó hajléktalan politikának általában: törvényi alap, civil szervezetekkel való együttműködés, helyi hatóságok szerepe, és megfelelő finanszírozás. Azonban a stratégia néhány eleme megakadályozhatja az angol tapasztalatok átültetését más európai országokba. Az utcán élés nem mindenhol jelent problémát. Egyes országokban azt nem különböztetik meg az általában vett hajléktalanságtól, mivel a probléma csak néhány embert érint, és nagyon költséges a kezelése. Sok országban nemcsak a politikai akarat hiányzik, hanem még fontosabb, hogy nincsen törvényi alap az RSS kialakításához. Az árnyék 'Peer review'-t lásd a FEANTSA honlapján: www.feantsa.org.

Az állam intézményi berendezkedése szintén fontos kérdés. Angliában a stratégiát országos szinten dolgozták ki, és kevésbé van bevonva a regionális szint, ami sok országban nem lenne lehetséges, mert a régióknak nagy hatalma van. A helyi hatóságoknak sokszor nincs elég feljogosítottsága, és, amennyiben van is, sokszor nem lehet őket cselekvésre kényszeríteni. Amennyiben hajlandóak, és az állam átadja a felelősséget, ez nem történhet anélkül, hogy a bevezetéshez szükséges pénz is biztosítva legyen. Az angol gyakorlat bizonyítja, hogy a civil szervezetek nélkülözhetetlen partnerek az RSS kidolgozásában és kivitelezésében, de néhány országban azok jószerivel nem is léteznek.

És végül, de nem utolsó sorban, a hatékony hajléktalan stratégiákat általában erőteljes kutatási megközelítés jellemzi, és tisztába kell tennünk a definíciókat, mielőtt a jó gyakorlatot reklámoznánk; máskülönben a jó gyakorlatot nagyon eltérő körülményekre fogjuk alkalmazni, ami kudarchoz vezethet. A célok kitűzése, a politikai elkötelezettség, valamint a kurázi és a kreativitás kombinációja olyan jó gyakorlatot hozhat létre, amely alapja lehet az utcán alvás, illetve általában a hajléktalanság kezelésének Európai Unió stratégijának.

Ezeken a specifikus fenntartásokon kívül a különböző országok résztvevői és az érintettek számos közös témáról folytattak megbeszéléseket, pl. megelőzés, a szállók szerepe, a szociális lakhatás jelentősége, és a különbség a célzott és általános szolgáltatások között. Az ebben a vitában elhangzó érveket bemutattuk e tanulmány fő részében (1. rész), és néhányat a 3. részben fogunk prezentálni.

3. RÉSZ: TAPASZTALATOK

Úgy tűnik, az USA a hajléktalanellátás legjobb és legrosszabb fajtáit vegyíti. Hatalmas tömegek kapnak alapszintű ellátást, ami raktárszerű szállókat jelent, amelyekben alig vannak szolgáltatások. A másik véglet, a felújított Times Square Hotel, melyben a szobák fele hajléktalanok, fele dolgozók részére van fenntartva – és szinte nincs is különbség közöttük. Az utcai szolgálatok csapnivalóak – az egyetlen lehetőség, amit felajánlanak, egy olyan alacsony színvonalú szálló, amit az emberek visszautasítanak.

A helyzet az EU-ban valamivel differenciáltabb, mint az az előző oldalakból is látszik. Ebben a zárófejezetben három olyan témáról ejtünk szót, amelyeket a konferencia résztvevői érintettek, utána pedig levonjuk az EU hajléktalan-politikája számára releváns következtetéseket.

1. A 'Rough Sleepers Strategy' (Utcán alvás elleni stratégia, RSS) tapasztalatai az EU szemszögéből. Annak innovatív vonásai és a jó gyakorlatok átültethetősége

Amikor az értékelő országokat felkérték, hogy egy fontos tanulságot mondjanak az angol példából, a következőket említették:

- A politika kialakításának szervezésével kapcsolatban: együttműködés az országos és helyi vezetés között, minden szinten koordináció a minisztériumok (egészség, lakhatás,

család), a helyi önkormányzatok és a civil szervezetek között; a kormányzat részéről célorientáció, politikai elkötelezettség, hatékony irányítás, kurázi és kreativitás;

- A stratégia/hajléktalanpolitika alapelveivel kapcsolatban: világos cél és egyértelmű kiindulási pont kijelölése, elég pénz előteremtése ahhoz, hogy a stratégia hiteles lehessen, az emberek hozzáállásának megváltoztatása, megelőző intézkedések kidolgozása, a felhasználó nézőpontjának figyelembevétele;
- A szolgáltatások szervezésével kapcsolatban: alacsony küszöbű, mobilis, több szervezetet bevonó, multiprofessionális elvek a szolgáltatások szervezésében; magas szintű szolgáltatások nyújtása olyan embereknek, akik általában rossz minőséget kapnak, az utcai szolgálatok kapcsolatkereső magatartása.

Az alábbiakban ezeket a pontokat illusztráljuk az angol RSS példáin keresztül:

A politikacsinálás kontextusa

Az Utcán alvás elleni csoport ('Rough Sleepers Unit', RSU) felállítása és a hajléktalanság szélsőséges formáinak megértésére szóló országos felelősséggel való felruházása garantálta a stratégia hatékony bevezetéséhez szükséges finanszírozást és politikai támogatást. Egy ilyen csoport felállítása más országokban is lehetséges lenne, de ez szükségszerűen kapcsolódik a politikának a kérdéshez való viszonyához, és az ebből fakadó hajléktalanság definícióhoz. Néhány országban már léteznek az angoltól nem sokban eltérő nemzeti kezdeményezések. Sok tagállamban azonban nincsen külön országos szintű testület, amely magához vehetné az irányítást a hajléktalanellátással kapcsolatos politika alakításában.

Az RSU további előnye, hogy saját munkájának támogatására specifikus kormányrendeleteket dolgozott ki és vezetett be. Ahhoz, hogy egy integrált hajléktalan stratégia működőképes legyen, széleskörű törvényi keretrendszerre van szükség. Vannak országok, ahol a hajléktalan populáció egy tágabb keretben kerül megemlítésre. A széleskörű, kizárólag a hajléktalanság témakörének szentelt törvényi keretrendszer azonban az egyetlen mód arra, hogy a hajléktalanság kezelésében hatékony stratégiák szülessenek.

A stratégia elvei

Angliában a hajléktalanság definíciója elég széles ahhoz, hogy magában foglalja a különböző alcsoportokat, pl. az utcán élőket, szállólakókat, fapadon vagy motelben élőket, valamint a hajléktalanná válás által veszélyeztetett személyeket. Az alcsoportok mindegyikére megfelelő irányelveket dolgoznak ki. A hajléktalanságnak ez a fajta megközelítése lehetővé tette egy olyan integrált keretrendszer felállítását, amelyben mindezen alcsoportok célba vehetőek egyetlen átfogó stratégiával. Azonban ez a lépésről-lépésre haladó, multidimenzionális megközelítés nem biztos, hogy olyan országokban is működőképes, ahol a hajléktalanság definíciója szűkebb, vagy nem létezik, illetve ahol a politikai nézetek ezzel kapcsolatban nagyon eltérőek. Olyan országokban, ahol az utcán élés marginális problémának számít, nem biztos, hogy megfelelő megoldásokat kínál az RSS-hez hasonló

stratégia, amelyben széleskörű tevékenységek szerepelnek, és kizárólag az utcán élőkre vonatkozóan. Ilyen esetben a megoldás az lehet, ha a szociális lakások számát növelik. Az RSS változtatás nélküli átültetése ezekben az országokban ahhoz vezethet, hogy az utcán élők koncentrációja miatt kevésbé foglalkoznak a hajléktalanság egyéb formáival.

Más országokban, ahol az utcán élők létszámát magasra becsülik, az RSS integrált megközelítése hatékonyabb lehet. Mindenesetre a hajléktalanság elleni küzdelemben az utcán alvást mindig egy szélesebb keretrendszeren belüli kategóriaként kell kezelni.

A szolgáltatások szervezése

Még azokban az országokban sem egyenlő szintű az ellátás, ahol a helyi hatóságok kötelezve vannak arra, hogy szolgáltatásokat nyújtsanak a hajléktalanknak, mivel sokszor hiányoznak a források, és a törvényt be nem tartó szervezetekre kivetett szankciók. A szolgáltatások földrajzi hely szerint változóak, és az ellátás hatékonyabb nagyobb városokban, ahol az utcán élők nagyobb számban vannak jelen, és ahol az önkéntes szektor jelentősebb. Ahhoz, hogy egy RSS-hez hasonló stratégia egy másik országban működni tudjon, először az utcai, egészségügyi, lakhatási és reintegrációs szolgáltatások széles körét kell beindítani. A hajléktalanellátó szolgáltatások minősége a terület civil szférájának erejétől is függ, valamint attól, hogy hogyan viszonyul a nyilvánosság és a politika a társadalomnak ehhez a rétegéhez. A hajléktalanság kezelésével kapcsolatos kezdeményezések sikere sokszor az önkormányzatok és más állami és civil szervezetek jóindulatán múlik.

A hajléktalanság csökkentése nagyfokú együttműködést tesz szükségessé a hatóságok és civil szervezetek között. Valóban, az RSS beindítása nem lett volna lehetséges az önkéntes szektorral való szoros együttműködés nélkül. Sőt, az önkéntes szektor szerepe még hangsúlyosabbá vált a 2002-es Hajléktalansági Törvény ('Homelessness Act 2002') hatására, mely olyan keretrendszert vezetett be, amely elszámoltathatóvá tette a helyi hatóságokat. A civil szervezetek sok országban részt kapnak a hajléktalan stratégiák előkészítésében és bevezetésében is.

A probléma azonban az, hogy amennyiben a helyi hatóságok magas színvonalú szolgáltatásokat nyújtanak, vonzóvá válnak a hajléktalan emberek számára. Nélkülözhetetlen, hogy világosan szét legyenek osztva a kompetenciák a politika minden szintjén, és így elkerülhető legyen a hajléktalanellátással kapcsolatos szolgáltatások (lakhatás, szociális segítségnyújtás, egészség) kidolgozásával és beindításával kapcsolatos bármely felelősség elhárítása.

2. EU stratégiák szempontjából releváns következtetések

A közterületen alvás vagy utcai hajléktalanság kétségkívül a társadalmi kirekesztés szélsőséges formája, de ez egyben azt is jelenti, hogy az érintett populáció viszonylag csekély létszámú más célcsoportokhoz képest. Közismert tény, hogy a számok fontos tényezők a

politikai napirenden való elsőbbség meghatározásában. Továbbá az európai utcai hajléktalanság elleni stratégiák nagyon sokrétűek és a szolgáltatások széles körét tartalmazzák – krízis szolgáltatásokat, sürgősséget követő szolgáltatásokat, újratelepítési és reintegrációs szolgáltatásokat, foglalkoztatási és szakmai tréning szolgáltatásokat, felhatalmazást és feljogosítást ('empowerment'), és védett lakhatást –, valamint azonnali és hosszútávú megelőzést. Mindkét jellegzetesség elkerülhetetlenül érinti az Utcán alvás elleni stratégia (RSS) más tagországokba való átültethetőségét, és az EU-nak a megfelelő stratégia kialakításában játszott szerepét is, tekintettel arra, hogy a hajléktalanság nem egyszerűen lakhatási kérdés, és legtöbb esetben az alapvető ok nem is a lakhatás. Egy ilyen stratégia kialakítása sürgős lenne, hiszen a FEANTSA szerint az európai stratégia eddig nem megfelelően kezelte ezt a kérdést.

Mit lehet tehát tenni az EU-s politika szintjén? A második *Közös jelentés a társadalmi befogadásról* című dokumentum által a hajléktalanság iránt tanúsított fokozott figyelem önmagában is jó gyakorlatot valósít meg. Ami azonban továbbra is hiányzik a 'Társadalmi befogadással kapcsolatos nemzeti cselekvési tervből' (NAPs/Incl; National Action Plans on Social Inclusion) az az utcai hajléktalanságra vagy közterületen élésre való fokozott figyelem, a 'társadalmi kirekesztés e szélsőséges formájának' szisztematikus összekapcsolása az általában vett hajléktalansággal, és az utcai hajléktalanságból a társadalomig vezető megfelelő pályautak kidolgozása. A 'társadalmi kirekesztés szélsőséges formáit' végső tesztként is lehetne alkalmazni a munkát, lakhatást, oktatást és egészségügyi ellátást illető politika hatékonyságával kapcsolatban.

Szintén EU-s szinten lehetne megvalósítani az 'erős és hatékony irányítást'. A 'társadalmi kirekesztés szélsőséges formái' szükségessé teszik, hogy a témát a legmagasabb szintű hatóságok tartsák a politikai napirenden, találjanak megoldásokat, és biztosítsák a (pénzügyi) forrásokat a kivitelezésükhöz.

A hajléktalansággal kapcsolatos jó gyakorlatok kicserélése az OMC-n ('open method of coordination', a koordináció nyílt módszere) belül hatékony eszköz lehet ezeknek a céloknak az elérésében. Ahhoz, hogy relevánsak legyenek, ezeknek a jó gyakorlatoknak meg kell felelniük néhány elvárásnak:

- Szilárd szabályozási alapokon kell nyugodniuk a politikai lépések hatékonyságának biztosítása, valamint ellenőrzésük érdekében;
- A hajléktalanokra kell irányulniuk, hogy megfelelően lehessen reagálni a problémáikra, és utánkövetésük is megoldható legyen;
- A hajléktalanságot összes multidimenzionális szempontjával együtt kell tekintetbe venniük, és megoldást kínálni az összes problémára, amilyen pl. a lakhatás, egészség, munka, mentális betegség és oktatás;
- A problémával mind kialakulása előtt, mind pedig az ellátás közben foglalkozniuk kell – preventívnek és gyógyító hatásúnak kell egyszerre lenniük;

- Egyensúlyt kell tartaniuk az általános felhatalmazottság és a leginkább rászorulókra való fókuszálás (célorientáltság) között;
- A döntéshozatal minden szintjén munkakapcsolatot kell feltételezniük az állami hatóságok és a civil szervezetek között;
- Európai szinten összehangoltabb hajléktalanság indikátorokon, valamint országos és regionális adatokon kell alapulniuk.

Referenciák

Clanché, F. (2000). Le classement des situations de logement. Les sans-domicile dans les nomenclatures générales. *La rue et le foyer. Une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 90*. M. e. a. Marpsat. Paris, INED.

Department for Work and Pensions (2003). UK National Action Plan on Social Inclusion 2003-2005, Department for Work and Pensions: 94.

DETR (1999). Annual Report on Rough Sleeping. London, DETR: 27.

Edgar, B., J. Doherty, et al. (2002). *Access to Housing. Homelessness and vulnerability in Europe*. Bristol, The Policy Press.

European Commission (2002), Joint Report on Social Inclusion 2001. Brussels, DG for Employment and Social Affairs.

European Commission & Council (2004), Joint Report on Social Inclusion 2003. Brussels,

Firdion, J.-M. and M. Marpsat (s.d.). Homeless research in France: definition of

homelessness, research, and legislation and its last developments: 12.

Marsat, M. (s.d.). Homelessness research: definitional issues and first mapping of methodologies. *INED*: 7.

Office of the Deputy Prime Minister (2003). More than a roof. A report into tackling homelessness. London, Office of the Deputy Prime Minister: 36.

Office of the Deputy Prime Minister (2003). Prevention of homelessness policy briefing, Office of the Deputy Prime Minister: 13.

Randall, G. (1998). Rough Sleeping. A Review of the Research. *Housing Research*. (London), DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions): 42.

Randall, G. and S. Brown (2002). Helping rough sleepers off the streets. A report to the Homelessness Directorate. London, Office of the Deputy Prime Minister: 56.

RSU (2000). Coming in from the Cold. Progress Report on the Government's Strategy on Rough Sleeping: Summer 2000. London, Rough Sleepers Unit (DETR): 15.

RSU (2001). Coming in from the Cold. Progress Report on the Government's Strategy on Rough Sleeping. London, Rough Sleepers Unit (DTLR): 31.

Smith, J. M. (2003). Defining homelessness: the impact of legislation on the definition of homelessness and on research into homelessness in the UK. London: 28.