



# A LAKHATÁSHOZ VALÓ IGAZSÁGOS HOZZÁFÉRÉS

A lakhatás biztonsága  
Magyarországon

Habitat for Humanity Magyarország

## LAKHATÁST MINDENKINEK!

A VÁROS MINDENKIÉ  
álláspontja a hajléktalanságról  
és a lakhatáshoz való jogról

A Város Mindenkié  
Budapest, 2011





Kiadta a Védegylet Egyesület,  
a Környezeti Igazságosság  
workshop alkalmából

*Ez a kiadvány az Európai Unió pénzügyi támogatásával készült.  
A benne foglaltak a szerzők nézetei, amik semmiképpen sem  
tekinthetők az Európai Unió hivatalos állásfoglalásának.*



**oneplanetonly**  
[www.oneplanetonly.org](http://www.oneplanetonly.org)

*A kiadvány a Nemzeti Civil Alap támogatásával jött létre.*

# A lakhatáshoz való igazságos hozzáférés

## A lakhatás biztonsága Magyarországon

Szakpolitikai kérdések és civil válasz-kísérletek – témafelvetés a Védegylet által szervezett környezeti igazságosság – workshopra

Kőszeghy Lea, Sümeghy György, Habitat for Humanity Magyarország

2011 május 6.

A Habitat for Humanity Magyarország az egyik legnagyobb globálisan működő civil fejlesztési szervezet, a lakhatási szegénység ellen küzdő Habitat for Humanity International magyarországi szervezete. A Habitat for Humanity legfontosabb küldetése annak elősegítése, hogy a megfelelő lakhatás mindenki számára elérhetővé váljon.

Kérdés ugyanakkor, hogy mit értünk „megfelelő lakhatás” alatt? Az emberek többsége ezzel kapcsolatban alapvetően a lakás komfortosságával kapcsolatos dolgokra asszociál: a megfelelő lakás az, ahol van WC, fürdőszoba, villany stb. Valójában ezek a tényezők a lakhatásnak csak néhány dimenzióját (availability, habitability, ld. később) „fogják meg”. Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága egy 1991-ben kiadott indoklásában<sup>1</sup> a következő dimenziókban értelmezte a megfelelő lakás fogalmát:

- a lakhatás jogi biztonsága (security of tenure, ld. később);
- alapszolgáltatásokhoz és infrastruktúrához való hozzáférés (availability of services, materials, facilities and infrastructure) – a megfelelő lakhatásnak bírnia kell az egészség, biztonság, komfort és táplálkozás tekintetében elengedhetetlen tulajdonságokkal, így: biztonságos ivóvízhez, főzéshez szükséges energiához való hozzáférés, fűtés és világítás, higiénias és mosási lehetőségek, ételtárolási lehetőség, lehetőség, vízelvezetés, sürgősségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés;
- megfizethetőség (affordability) – a lakhatással kapcsolatos költségeknek olyan szinten kell lennie, hogy más alapvető szükséglet kielégítését vagy megszerzését ne veszélyeztesse;
- lakhatóság (habitability) – a lakás megfelelő teret biztosít, védelmet nyújt a hideg, nedvesség, meleg, eső, szél és egyéb, egészséget veszélyeztető kockázatok ellen, továbbá fizikai biztonságot nyújt az ott élőknek;

- elérhetőség (accessibility) – a megfelelő lakhatásnak elérhetőnek kell lennie, különös figyelmet kell fordítani az elesett csoportok – idősek, gyerekek, mozgáskorlátozottak, tartósan egészségkárosodottak, természeti katasztrófák áldozatai stb. – megfelelő lakhatáshoz történő hozzáférésére, a kormányzatoknak biztosítaniuk kell a lehetőséget mindenki számára a békés és méltó élethez, ideértve a tulajdonszerzés lehetőségét;
- elhelyezkedés (location) – a megfelelő lakásnak olyan helyen kell lennie, amely lehetővé teszi a munkába járást, valamint egészségügyi szolgáltatás, iskola, és egyéb szociális szolgáltatások igénybe vételét, nem épülhet lakás szennyezett területeken illetve az odaköltözők egészségét veszélyeztető szennyezőforrások környezetében;
- kulturális megfelelés (cultural adequacy) – a lakás megépítési módjának és az építéshez használt anyagoknak alkalmasnak kell lennie a kulturális identitás és különbözőség kifejezésére.

Amint látszik, a megfelelő lakás fogalma sokdimenziós, és a dimenziók közül az egyik (az ENSZ-meghatározásban az első helyen szereplő tényező) a lakhatás jogi biztonsága. Ezt az állásfoglalás a következőképpen határozza meg: függetlenül a lakhatás jogi formájától (tulajdon, közösségi vagy magánbérlet, szövetkezeti lakás, lízing, szükséglakás, informális letelepülés) mindenki számára biztosított kell a lakhatás bizonyos mértékű jogi biztonsága, amely védelmet nyújt az erőszakos kilakoltatás, zaklatás és egyéb fenyegetések ellen. Az indoklás hozzáfűzi: az államoknak ezért azonnali intézkedéseket kell hozniuk azon egyének és háztartások jogi biztonságának növelésére, amelyek ezt jelenleg nélkülözik, az érintett egyénekkal és csoportokkal konzultálva.

1 Office of the High Commissioner for Human Rights (1991) The right to adequate housing, [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?OpenDocument)

## Szakpolitikák, szabályozások és alkalmazásuk lakhatás biztonsága szempontjából releváns pontjai

A következőkben röviden áttekintjük, hogy melyek a magyarországi, lakhatással kapcsolatos szakpolitikák, szabályozások, illetve ezek alkalmazásának azon pontjai, amelyek kérdésesek a lakhatás biztonsága szempontjából.<sup>2</sup>

### A lakhatáshoz való jog

Magyarországon a lakhatás sem a jelenleg hatályos, sem a 2012 január 1-től életbe lépő alkotmány szerint nem alkotmányos jog. Az Alkotmánybíróság egy 2000-ben született állásfoglalása szerint (42/2000 (IX.8.)) „Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok, – így a „lakhatáshoz való jog” – mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. E tekintetben az állam kötelezettsége és ebből következően a felelőssége nem állapítható meg. (...)” Az állam kötelezettségeit illetően a határozat a következőket állapítja meg: „A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető alkotmányi követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – gondoskodni.” A 2012-ben életbe lépő alkotmány azt rögzíti, hogy „Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.”<sup>3</sup> Ez nem azonos a lakhatáshoz való alkotmányos jog kimondásával. (Igaz ugyanakkor, hogy Európa országainak többségében a lakhatás szintén nem szerepel az alkotmányos jogok között.)

### Kilakoltatás szabályai és gyakorlata

Az 1993-as lakástörvény<sup>4</sup> az önkormányzati bérlakásokból történő kilakoltatásról szóló döntés jogát a bíróságokhoz delegálta. 2000-ben a szabálysértési törvény<sup>5</sup> az önkényes lakásfoglalást szabálysértésként definiálta, amely 150 ezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. Ugyanebben az évben a lakástörvény módosítása az önkényes lakásfoglalók esetében leegyszerűsítette a kilakoltatás szabályait. A 2000 májusa óta hatályos szabályozás szerint az adott lakásban 60 napnál nem régebben élő önkényes lakásfoglalók kilakoltatásához nem szükséges bírói döntés, az a helyi jegyző határozata alapján végrehajtható. Ez a korábbiakhoz képest kevesebb jogi garanciát biztosít az érintettek számára: a jegyzői határozat 8 napon belül végrehajtandó akkor is, ha az érintett a határozat megváltoztatására keresetet indított (erre a határozat kézhezvételét követő 15 napon belül van lehetőség). A gyermekvédelmi törvény<sup>6</sup> Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásaival összhangban rögzíti, hogy „A gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani.” A kilakoltatást szabályozó jogi rendelkezések nem tartalmaznak elhelyezési kötelezettséget.<sup>7</sup>

A végrehajtási törvény értelmében magánszemélyek által lakott lakóingatlanok esetében a bírósági úton elrendelt kilakoltatásokra december 1-jétől március 1-éig moratórium van érvényben (ez már 2010 február, a fizetési nehézségekkel küzdő devizahitelesek védelmében a bírósági határozatok alapján végrehajtandó kilakoltatásokra kimondott moratórium előtt is így volt). Ez nem vonatkozik azonban a jegyzői határozattal kilakoltatható, 60 napnál nem régebben az adott ingatlanban élő önkényes lakásfoglalókra. (A fővárosban és néhány vidéki nagyvárosban az önkormányzatok a téli hónapokban az utóbbiakra is kiterjedő kilakoltatási tilalmat hirdettek az elmúlt években.)

A fizetési problémákkal küzdő devizahitelesek segítségét célzó intézkedések a bírósági úton elrendelt kilakoltatásokra mondtak ki moratóriumot, eképpen azok 2011 április 15-ig (bár a törvényjavaslat eredeti célja nem ez volt) az önkormányzati lakásokban élő, bírói határozattal kilakoltatható háztartásokra is vonatkoztak. A végrehajtási törvény legutóbbi módosítása azonban már csak a lakáshitel-szerződésből eredő kötelezettségek teljesítésére képtelen háztartásokra vonatkozik, a kilakoltatási moratórium csak az ő esetükben került meghosszabbításra 2011 július 1-ig (tehát már nemcsak az önkényeseket, hanem az önkormányzati bérlakásokban élő, lakbér/lakáshasználati díj-hátralékkal rendelkező háztartások, közüzemi díjakkal elmaradt háztartásokat is eltérő, kedvezőtlenebb bánásmódban részesíti).

2 Az elemzésben a lakhatás biztonságát az ENSZ-definíciónál valamelyest tágabban értelmezzük, szó lesz olyan a szakpolitikai, szabályozási elemekről és gyakorlatokról is, amelyek a lakhatás elvesztésének veszélyét növelik (pl. a kezelhetetlen mértékű eladósodás révén), vagy jogsérelemmel járnak.

3 Magyarország Alaptörvénye, [www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk11043.pdf](http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk11043.pdf)

4 1993. évi LXXVIII. törvény

5 1999. évi LXIX. törvény

6 1997. évi XXXI. törvény

7 Kőszeghy, L (2009) Housing condition of Roma and Travellers. Thematic Study for the FRA 2009 március [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/RAXEN-Roma%20Housing-Hungary\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/RAXEN-Roma%20Housing-Hungary_en.pdf)



A kilakoltatások gyakorlata kapcsán szintén több problematikus pont felvethető, így:

- az (említett törvénymódosítás óta kevesebb jogi garanciával kilakoltatható) önkényes lakásfoglalók és a jogcím nélküli lakáshasználók összemossa (jogcím nélküli lakáshasználók önkényes lakásfoglalókkal megegyező jogi eljárásban történő kilakoltatása);
- a Lakástörvény szerint a bérbeadó részéről a felmondás egyik lehetséges jogcíméül szolgáló „az együttélés követelményeivel ellentétes, botrányos, tűrhetetlen magatartás” fogalmának nem világos értelmezése (bár kérdés, hogy ezt lehetséges-e/milyen módon lehetséges pontosan definiálni);
- a gyermeki jogok sérülésével járó kilakoltatások;
- formai hibásan végrehajtott kilakoltatások (pl. előzetes írásos értesítés elmulasztása, arra nem jogosult által végrehajtott kilakoltatás).

## Jól működő szociális lakás-rendszer hiánya

Magyarországon hiányzik egy jól működő szociális lakás-rendszer. Szociális lakásrendszeren ez esetben nem pusztán az önkormányzati szociális bérlakások értendők, hanem mindazon lakhatási formák, intézmények és szolgáltatások amelyek azon alacsony jövedelműek lakhatáshoz való hozzáférését célozzák, akik piaci körülmények között nem tudnak lakáshoz jutni.<sup>8</sup> Ebben egyaránt szerepet kapnak a különféle tulajdonosi ill. üzemeltetői struktúrában működtetett szociális bérlakások, a megfizethető lakástulajdoni formák, a legsérülékenyebb csoportokat célzó (hajléktalanok, fogyatékkal élők stb.) közösségi alapú lakhatási formák, működéséhez elengedhetetlen továbbá egy jól célzott, hatékony lakástámogatási rendszer, illetve az eladósodás megelőzését szolgáló hatékony intézkedések.

Az alábbiakban néhány olyan, a szociális lakás-rendszer hiányával kapcsolatos tényezőt tekintjük át, amelyek rontják a lakhatás biztonságát.

## Szociális bérlakás-szektor mennyiségi elégtelensége

Magyarországon konzervatív becslés szerint a rászoruló háztartások számát tekintve a jelenlegi 120-140 ezres szociális bérlakás-állomány megduplázására lenne szükség.<sup>9</sup> Ez egyebek mellett azt eredményezi, hogy a lakáspiacon lefelé mobil háztartások jelentős része számára nem áll rendelkezésre a szociális bérlakáshoz jutás lehetősége, ezek a háztartások azok amelyek sok esetben „eltűnnek” külterületi, volt zártkertes övezetekben, családi házas területek melléképületeiben stb.<sup>10</sup> Ez sokszor egyúttal rendezetlen jogi háttérű, így a lakhatás biztonsága szempontjából különösen veszélyeztetett lakhatási megoldást jelent.

## A szociális bérlakás-szektor minőségi elégtelensége

Az 1993-as lakástörvény<sup>11</sup> hatályba lépése után kezdődő tömeges privatizációt követően jellemzően a legrosszabb állapotú, sokszor rossz lokalitású (ideértve a rossz szociális környezetet) lakások maradtak önkormányzati tulajdonban. Ez több módon ronthatja a lakhatás megfizethetőségét, így fenyegetheti a lakhatás biztonságát: az elmaradt állagmegórással, felújítással összefüggésben magasabb, a bérlet terhelő fenntartási költségek révén, illetve a rossz lokalitású lakások esetében a jövedelemszerző tevékenységekbe való bekapcsolódás lehetőségeinek korlátozottsága révén.

## Az önkormányzati bérlakás-menedzsment problémái

A tulajdonos és üzemeltető önkormányzatok nem érdekeltek szociális bérlakásaik fenntartásában. Ezzel összefüggésben továbbra is zajlik a lakásprivatizáció. Az így megszűnő bérlakások esetében a Lakástörvény értelmében az önkormányzatok kötelesek csere-lakás vagy pénzbeli megváltás felajánlására. Utóbbi gyakran nem fedezi az érintett háztartások megfelelő és fenntartható (a lakhatás biztonságát hosszabb távon szavatoló) továbblépését a lakáspiacon.

Emellett – részben az önkormányzatok ellenérdekeltségéből, részben a szabályozási környezetből fakadóan – számos a lakhatás biztonsága szempontjából problémás gyakorlat tapasztalható a bérlakás-szektor menedzsmentjében, így:

- A lakhatás biztonsága szempontjából problémásnak tekinthető az az önkormányzati gyakorlat, amely a szociális bérlakások határozott idejű bérleti szerződését rövid időben – fél, egy év – szabja meg.

8 Ld. még: Hegedűs, J (2008) A szociális lakáspolitikai kérdései (bérlakáspolitikai, „olcsó lakásépítés” és lakhatási támogatások) [www.urb.bme.hu/segedlet/szakmernoki1/regi/szakmernoki-2008\\_03\\_04/HegedusJozsefszocialakas080226.pdf](http://www.urb.bme.hu/segedlet/szakmernoki1/regi/szakmernoki-2008_03_04/HegedusJozsefszocialakas080226.pdf)

9 Hegedűs J, Eszenyi, O, Somogyi, E, Teller, N (2009) Lakhatási szükségletek Magyarországon. Tanulmány a Habitat for Humanity Magyarország felkérésére, [www.mut.hu/?module=news&action=getfile&fid=114874](http://www.mut.hu/?module=news&action=getfile&fid=114874)

10 Hegedűs, J: Invisible income and scattered poverty [www.demhow.bham.ac.uk/reports/B5.pdf](http://www.demhow.bham.ac.uk/reports/B5.pdf)

11 1993. évi LXXVIII. törvény

- A Lakástörvény értelmében jogcím nélküli lakáshasználók esetében az önkormányzat lakáshasználati díjat állapíthat meg, amely a lakásra megállapított lakbérrel azonos összeg, de amely a jogcím nélküli használat kezdetétől számított két hónap elteltével emelhető. Eképpen az önkormányzatoknak lehetősége van a bérleti díjnak akár többszörösét elkérni lakáshasználati díjként. Könnyen belátható hogy ez a jogcím nélküli, hátrányos helyzetű háztartások esetében hogyan vezethet eladósodáshoz és lakásvesztéshez.

A szabályozással összefüggő problémának tekinthető a lakberek szabályozása: jelenleg ez önkormányzati hatáskörbe tartozik, így településenként, sőt kerületenként is eltérő lakberekkel találkozhatunk az önkormányzati szociális bérlakások esetében, eképpen az adott jövedelemből élő háztartások esélye arra hogy szociális bérlakásuk megfizethető/megfizethetetlen, a lakhatás biztonságát veszélyeztető legyen területenként változó.

Nehezen kezelhető, problémás kérdés továbbá az önkormányzati szociális bérlakásokba beköltöző szíveségi lakáshasználók helyzete. Őket, amennyiben (a bérlő kezdeményezésére) az önkormányzat nem ismeri el őket bérlőtársként a fenti szabályok nem/sem védik.

#### ***A lakhatás megfizethetőségének javítását, az eladósodás megelőzését célzó intézkedések, ezek problémái***

Jelen írásban nem lehet cél a lakhatás megfizethetőségének javítását célzó, az eladósodást megelőző intézkedések részletes áttekintése. Röviden azonban fontos megjegyezni, hogy a lakhatás megfizethetőségének javítását célzó intézkedések esetében fragmentált és rosszul célzott rendszerről van szó, amely eképpen a rendelkezésre álló források keretei között nem szolgálja elég hatékonyan a célját.<sup>12</sup> Jelenleg egymással párhuzamosan többféle támogatás, intézkedés is célozza a lakhatás megfizethetőségének javítását: ebbe a körbe tartozik a normatív lakásfenntartási támogatás, a helyi lakásfenntartási támogatások, a különféle ártámogatások (gáz, távhő) stb. A normatív lakásfenntartási támogatás rendszere például sokat fejlődött az elmúlt években, de problémát jelent pl. hogy a támogatás elismert havi költsége nem veszi figyelembe a lakásköltségek ténylegesen meglevő fajlagos különbségeit, így számos háztartás esetében nem jelent érdemi hozzájárulást a lakhatási költségek fedezéséhez. Ami az ártámogatásokat illeti, ezek problémája egyebek mellett, hogy egyrészt kizárják a nem a támogatott energiahordozókat használó (tehát pl. fával fűtő) háztartásokat. Fentiek mellett az eladósodás megelőzését célzó intézkedésként került bevezetésre az előrefizetős mérőórák felszerelésének lehetősége az áram- és gázszolgáltatók esetében.

Egy 2005-től indult, kártyás árammérő-órákra vonatkozó minisztériumi pilot-projektet követően, 2008. január 1-től a villamos energiaszolgáltatók, 2009. január 1-től a gázszolgáltatók esetében a védendő fogyasztók (a szociálisan rászorultak mellett a fogyatékkal élők) számára a hatályos törvényi szabályozás alapján térítésmentesen van lehetőség ilyen órák felszerelésére,<sup>13</sup> ennek ellenére alig kerültek felszerelésre előrefizetős mérőórák (részben azzal összefüggésben hogy maguk a szolgáltatók is vonakodnak ezeket szélesebb körben elterjeszteni).

#### ***Adósságkezelési szolgáltatás***

Az adósságkezelési szolgáltatás rendszere szintén sokat alakult a rendszerváltást közvetlenül követő évekhez képest. 2003-tól működik az a rendszer amelynek fő elemei az adósságcsökkentő szolgáltatás, adósságkezelési tanácsadás és az érintettek számára nyújtott lakásfenntartási támogatás. Az ezt megelőző időszakhoz képest a jogosultsági kritériumok bizonyos fokú egységesítése, a központi költségvetési támogatás, és 2006-ot követően a rendszer bevezetésének kötelezővé tétele 40 ezer főnél nagyobb településeken pozitív változás, ugyanakkor a rendszernek ugyanakkor még mindig számos olyan eleme található, amely problémás. Ezek közé tartozik, hogy a rendszer bevezetése csak a 40 ezer főnél nagyobb településeken kötelező, a kisebb létszámú településeken ezért elvétve található meg a szolgáltatás, az itt élő, eladósodott háztartásoknak tehát esélyük sincs a lakhatásuk biztonságát fenyegető adósságaik ilyen módon történő rendezésére. Emellett a szolgáltatás szociális törvényben<sup>14</sup> meghatározott feltételrendszerének bizonyos elemei szisztematikusan kizárnak rászoruló háztartásokat, illetve rontják a program hatékonyságát. Ilyen például, hogy a háztartásnak ahhoz, hogy egyáltalán bekerüljön a programba, már bizonyos (az érintett háztartások anyagi helyzetéhez viszonyítva alacsonynak nem mondható) mértékben el kell adósodnia (legalább 50 ezer forint adósság, és legalább hathavi tartozás az adósságok valamelyikénél, vagy már kikapcsolt szolgáltatás). Emellett a szabályozás a legalacsonyabb jövedelműeket kizárja a szolgáltatásból (az önkormányzat rendelete az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150%-ánál, egyedül élő esetén annak 200%-ánál alacsonyabb jövedelmet jogosultsági feltételként nem írhat elő). Szintén nem jogosultak a szolgáltatás igénybevételére a településen elismert minimális lakásnagyságot és minőséget meg nem haladó lakásban lakókat kizárja a szolgáltatásból (ez egyúttal azt is jelenti, hogy a feltételek településenként változnak). Emellett a támogatás mértéke korlátozott, ugyanakkor a lakáshitel-törlesztőrészlet elmaradását a plafon 300 ezer forintos emelésével „jutalmazza” a törvény.

<sup>12</sup> Ld. Hegedűs J., Somogyi, E., Teller, N.: Javaslatok egy korszerű szociális lakáspolitikai kialakítására  
www.mri.hu/downloads/publications/tan\_rovid\_2008.pdf

<sup>13</sup> 2007. évi LXXXVI. törvény, 273/2007. (X. 19.) Korm. rendelet

<sup>14</sup> 1993. évi III. törvény

Mivel a támogatás az önkormányzatoktól forrásokat igényel, a támogatás hozzáférhetősége az egyes önkormányzatok anyagi helyzetének függvényében is változik, csakúgy, mint a jogosultsági kritériumok egyes részletei. 2007-ben a KSH adatai szerint 8,649 háztartás részesült adósságkezelési szolgáltatásban, a tömeges mértékű hátralékosság kezelésére a rendszer tehát jelenlegi formájában nem látszik alkalmasnak.<sup>15</sup>

## Informális magánbérbeadások

A közösségi bérlakások alacsony arányával is összefüggésben a lakástulajdonhoz jutni képtelen háztartások egy része a magánbérlet piacon próbálja lakhatását megoldani. Ezzel összefüggésben fontos, a lakhatás biztonságát veszélyeztető tényező, hogy a lakásbérbeadást a lakástulajdonhoz képest diszpreferáló szabályozási rendszer (így a lakásbérbeadásból származó jövedelem magas adóterhe) miatt a magánbérlet piacon jelentős az informális bérbeadások aránya, amely egyrészt a tulajdonos, másrészt – és jelen téma szempontjából ez a relevánsabb probléma – a bérlő számára is bizonytalan, visszaélésekre lehetőséget adó helyzetet teremt.

A fentiekben csak a lakhatás biztonságát veszélyeztető néhány legfontosabb, a szakpolitikai, szabályozási környezettel összefüggő tényezőt illetve gyakorlati problémát igyekeztünk bemutatni. Nem gondoljuk azt, hogy a lista teljes lenne, vannak olyan további tényezők, amelyek feltehetően szintén problémásak a lakhatás biztonsága szempontjából, ill. amelyeknek a lakhatás biztonságával való összefüggése további vizsgálatokat és gondolkodást igényelne, ilyen például a marginalizálódó, rendezetlen lakhatási jogviszonyok közé kerülő háztartások problémái, a szakmai követelményeknek megfelelő közösségi alapú lakhatási megoldások hiánya, a közüzemi szolgáltatók követeléskezelési szabályainak változásai, az önkormányzatok lakcím-regisztrációs eljárásai, az önkormányzatok lakhatással kapcsolatos feladatainak (elégtelen) ellátása.



15 KSH (2008) Társadalmi jellemzők és ellátórendszerek  
<http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/tarsjell/tarsjell07.pdf>

## Civil válasz-kísérletek

A lakhatás biztonságának problémája mindenképpen országos és helyi szintű szakpolitikai válaszokat igényel, a civil szervezetek szerepe ennek elősegítésében kétféle lehet: egyrészt a problémák szisztematikus feltárása és tudatosítása a szélesebb nyilvánosságban, szakmai közvéleményben és szakpolitika-alakítóknál, másrészt a problémákra jó, és a későbbiekben széles körben alkalmazható modellprogramok kidolgozása, tesztelése, amelyek később beépülhetnek az országos és helyi szintű szakpolitikákba. A Habitat for Humanity Magyarország mindkét területen aktív, a fenti elemzés az első irányt követi, a következőkben pedig röviden bemutatunk néhány olyan civil válasz-kísérletet, modellprogramot, amelyet az elmúlt években a Habitat for Humanity Magyarország és partnerei dolgoztak ki, valósítottak meg illetve terveznek.

### Nagykanizsa – szociális bérlakások felújítása az ott élők lakbér-hátralékainak egyidejű csökkentésével

A Habitat for Humanity Magyarország és a Társadalomelméleti Kollégium (TEK) 2010-ben két alkalommal szervezett „szociális építőtábor” Nagykanizsán. A program célcsoportja mélyszegénységben élő, többségében roma származású, leromlott városi területen élő, rossz energiafelhasználású szociális bérlakásban lakó lakbérhátralékos családok. Építőtábor keretében végeztük el szociális bérlakások felújítását úgy, hogy az érintett, hátralékkal rendelkező lakókat és önkénteseket, főleg fiatalokat, egyetemistákat vonjuk be a munkába és a szervezésbe. Az önkormányzati tulajdon értéknövekedését, az ott élő, rossz szociális helyzetű emberek munkáját, lakbérhátralékuk kiegyenlítéseként írta jóvá a tulajdonos önkormányzat, eképpen a zömmel munkanélküli, lakbér-hátralékuk csökkentését más módon elérni nem képes háztartások számára lehetőség nyílt lakbér-hátralékaik csökkentésére. Összesen 13 önkormányzati bérlakás felújítására került sor, mintegy 40 háztartás részvételével. A jövőben a programot komplexebb, mindenekelőtt a foglalkoztathatóság javítását célzó intézkedéseket is tartalmazó beavatkozások keretében tervezi tovább folytatni a szervezet, különös hangsúlyt fektetve annak monitoringjára, és a működő megoldások szélesebb körben történő megismertetésére.

## Szociális lakásügynökség-pilot

A nagykanizsai program az önkormányzati szociális bérlakás-szektor bizonyos, a lakhatás biztonságát is veszélyeztető problémáira próbált meg választ adni (így: a lakások állapotának javítása amely a lakhatóság mellett annak megfizethetőségét is javítja, az eladósodottság mértékének csökkentése), a szociális bérlakás-szektor a jelenlegi keretei között. A fenti elemzés is rámutat azonban arra, hogy a szociális bérlakás-szektor ma Magyarországon rendszer-szintű problémákkal küzd. Ide tartoznak a szektor menedzsment-jének problémái, de az a strukturális probléma is, hogy a szociális bérlakás-szektor nagysága jelentősen alatta marad a rászoruló háztartások számának. Ezért a Habitat for Humanity Magyarország a Városkutatás Kft.-vel együttműködésben egy olyan pilot-programot tervez, amely a szociális bérlakás-szektor bővítését gazdálkodási (pénzügyi-, vagyongazdálkodás) és szervezeti szempontból is hatékony módon tervezi elősegíteni: a meglevő lakásállományban a szociális bérlakások körébe történő bevonásával, ún. szociális lakásügynökségek működtetésében. Ez a program jelenleg tervezési fázisban van, a forrásszerzési lehetőségektől függően elindítása és monitoringja a következő két évben remélhetőleg megvalósulhat.





# LAKHATÁST MINDENKINEK!

## A VÁROS MINDENKIÉ álláspontja a hajléktalanságról és a lakhatáshoz való jogról

Budapest, 2011

### A Város Mindenkié csoport rövid bemutatása

A Város Mindenkié 2009-ben alakult meg az Egyesült Államokból származó minta alapján. A csoport célja a hajléktalan emberek érdekvédelme és nyomásgyakorlás szociális és lakhatási kérdésekben, valamint a hajléktalan emberek ösztönzése arra, hogy kiálljanak saját jogaikért. A Város Mindenkié csoport munkájában ma már meghatározó szerepet töltenek be a hajléktalanságot megtapasztalt emberek.

A Város Mindenkié nem hagyományos civil szervezet. Nem alakultunk szervezetté, tudatosan maradtunk meg csoportnak, elkerülve az intézményesülést. Csoportunk működésére a bázisdemokrácia a jellemző: a döntéseket azok részvételével hozzuk, akik részt vesznek a rendszeres nagycsoportos találkozókban. Ezeken a találkozókban bárki részt vehet, aki A Város Mindenkié tagja.

Ma a Város Mindenkiének több munkacsoportja és alcsoporthoz tartozó csoportja működik. Csoportunk működteti az Utcajogászt is, amelynek keretében minden pénteken 15 és 17 óra között a Blaha Lujza téren ingyenes jogi tanácsot adunk a hozzánk fordulóknak. Már két alkalommal adtuk ki a Köztéri jogi kisokost, amely az utcán élő emberek jogi lexikona: a jogszabályok emberközelí leírásán kívül sok olyan cím, telefonszám és információ szerepel benne, ami valódi segítséget jelent a közterületen élő embereknek.

A Város Mindenkié Köztér munkacsoportja a közterületen élő hajléktalan emberek problémáival foglalkozik, a Lakhatás munkacsoport a lakhatási jogokkal, míg az Ellátórendszer munkacsoport célja az érdekvédelem kiépítése a hajléktalanellátó-rendszerben. Emellett a Rádió alcsoporthoz tartozó csoportunk saját műsorunkat a zuglói Muzsikás Rádióban, amely minden kedden 16 és 17 óra között hallható, az archív anyagok pedig megtalálhatóak a rádió honlapján és blogunkon is.

A Város Mindenkié rendszeresen szervez nagyszabású eseményeket a hajléktalan emberek jogainak védelmében, továbbá érdekeik érvényesítése végett. Célunk, hogy megváltoztassuk a hajléktalan emberek társadalmi megítélését. Rendszeresen részt veszünk más alulról szerveződő és önszerveződő csoportok eseményein, és folyamatosan megjelenünk a médiában is. Fontosnak tartjuk, hogy más kirekesztett csoportokkal is összefogjunk, és küzdjünk a megfélemlítés ellen.

A Város Mindenkié munkacsoportjai közül a Lakhatás munkacsoportot tevékenysége kapcsolódik a legszorosabban e rendezvény témájához. A Lakhatás munkacsoport célja a lakhatáshoz való jog törvénybe foglalása, és annak érvényesítése. A munkacsoport küzd a kilakoltatások ellen, és célja, hogy felhívja a figyelmet az üresen álló lakásokra. Ilyen figyelemfelhívó akció volt 2010-ben az Üres Lakások Menete. Álláspontunk szerint az üresen álló lakások kihasználásával állandó otthont lehetne teremteni a most hajlék nélküli, közterületeken, szívdességi lakáshasználóként, vagy hajléktalanszálláson élő emberek számára. Ehhez szükség van a megfelelő jogi háttér megteremtésére, és némi társadalmi munkára is. A Város Mindenkié szívesen részt vállal ennek kialakításában, és a társadalmi munka megszervezésében.

## A Város Mindenkié álláspontjának alapvetései

Meggyőződésünk szerint a lakhatás alapvető emberi jog. Sokakkal egyetértve, a közterületen élő hajléktalan emberek látványa csoportunk szerint sem tartozik a városképhez, viszont mi a probléma megoldását a mindenki számára biztosított egészséges, biztonságos és emberhez méltó lakhatásban látjuk, nem pedig az egyre szigorodó rendészeti jellegű intézkedések alkalmazásában. A hajléktalanság és lakhatás szorosan összefüggenek. A hajléktalanság valódi megoldását az jelenti, ha mindenkinek van emberhez méltó otthona. Noha jelen írásban csak a lakhatással kapcsolatos programokat fejtjük ki részletesebben, tevékenységünk során a hajléktalanellátó-rendszer anomáliáival, a közterületen élő emberek problémáival és a lakcím körüli szabályozás és gyakorlat hátrányaival is foglalkozunk.

Becslések szerint ma Budapest utcáin minimum 3000 ember él, és kb. ugyanennyien élnek közterületen a vidéki városokban összesen. Ők a fedél nélküliek. Az ún. effektív hajléktalanok (akik fedél nélküliek, vagy pl. a hajléktalanszállókon, kórházakban és munkásszállókon lakók) száma országosan minimum 30 ezer fő. A lakástalanok száma (akik vagy effektív hajléktalanok, vagy nincs önálló rendelkezésű, biztonságosnak mondható lakhatásuk), minimum 1,6 millió fő, míg az otthonatlanok száma (akik lakástalanok, vagy rendelkeznek ugyan önálló lakással, de az fizikai színvonala, laksűrűsége miatt nem alkalmas az elemi szükségletek kielégítésére) legalább 3 millió fő.<sup>1</sup> Balog Zoltán államtitkár szerint ma Magyarországon másfél millió ember él méltatlan körülmények között, szegénységben.<sup>2</sup> A Habitat for Humanity becslése szerint hazánkban egymillió ember él lakásszegénységben.<sup>3</sup> Szociológiai becslések szerint minimum 750 ezer embernek okoz gondot a lakhatás megfizethetősége.<sup>4</sup> Bármilyen adatot is nézünk tehát, egyértelmű: azok a hajléktalan emberek, akiket az utcán, aluljárókban és tereken látunk, csupán a lakásszegénységben élő emberek töredékét, ezen belül a jéghegy látható csúcsát képviselik. Az utcai hajléktalanság csak a lakásszegénység szélsőséges formája, mely csoport társadalmi utánpótlását jelentik a lakásszegények fent említett csoportjai. Ezért a hajléktalanság megszüntetése érdekében a hajléktalan emberek támogatásán túl a megelőzésre is hangsúlyt kell fektetni.

## A Város Mindenkié álláspontja a lakhatással kapcsolatban

A hajléktalan emberek közel felének **munkából származó jövedelme** van. Vagyis annak ellenére, hogy a rendszeres munkavégzés nagy nehézséggel jár, ha tehetik, akkor a hajléktalan emberek is dolgoznak. Az utcán élő emberek jelentős része hivatalosan „**lakcím nélküli**” vagy üres lakcímkártyával rendelkezik, amely sok esetben lehetetlenné teszi hivatalos munkaszerződés megkötését. A lakcím-nélküliség megbélyegzi a hajléktalan embereket, akiket így gyakran még az elérhető munkalehetőségektől is elutasítanak.

Ma Magyarországon önerőből nagyon nehéz, sok esetben szinte lehetetlen kijutni a hajléktalanságból. Noha a hajléktalanellátó-rendszer célja elvileg az átmeneti lakhatás biztosítása, nagyon sok ember hosszú évekig a rendszerben ragad, mert nem talál megfizethető és elfogadható alternatívát.

A megfelelő lakhatási támogatások és szociális háló hiányában sok hajléktalan ember saját erejéből teremti meg lakhatását. Az erdőben vagy elhagyott telkeken kunyhókat építő vagy sátrakat emelő hajléktalan emberek hatalmas erőfeszítéseket tesznek, hogy emberhez méltó lakhatást teremtsenek maguknak a leghetetlenebb körülmények között is. Ezek a közösségek gyakran kerülnek összetűzésbe a környékbeli lakosokkal és a hatóságok képviselői is zaklatják őket: az emberek kilakoltatására és elűzésére, a holmik elégetésére és a kunyhók eldőzerolására, elbontására is sok példa akad. A zaklatás és kriminalizáció helyett ezeket a közösségeket támogatni kell abban, hogy emberhez méltó körülmények között lakhassanak és békében élhessenek szomszédaikkal. Ahhoz, hogy helyzetük stabilizálódjon, elengedhetetlen a **közösségek jogi szabályozása és a saját építésű lakhatás legalizálása** bizonyos feltételek mellett. Sokat segítene a közművesítés (pl. szemétszállítás, víz biztosítása stb.), mely szolgáltatásokért a lakók minimális díjat is fizetnének. Ha a közvetlen közművesítés nem megoldható, bizonyos ellátó intézményeknek kellene lehetővé tenni, hogy az erdőben, lakókocsiban élő emberek hozzáférjenek a közművekhez, hogy ne illegális módon kelljen például az élethez alapvető vízhez hozzájutni. Ezzel együtt, az erdei kunyhók sem jelentenek tartós és biztonságos lakhatást, ezért hosszú távon az ilyen körülmények között élő emberek megfelelő elhelyezésére kell törekedni.

Ma Magyarországon szinte semmilyen szinten nem létezik **átfogó és át-gondolt lakásprogram**. Létfontosságú tehát, hogy mind a kormányzat, mind pedig az önkormányzatok rendelkezzenek kidolgozott lakáspolitikával, amely maximálisan figyelembe veszi a szociálisan hátrányos helyzetű emberek, beleértve az emberhez méltó hajlékkal nem rendelkezők és a hajléktalan emberek érdekeit is. A kormánynak ki kell alakítania egy megfelelő **lakhatási támogatási rendszert**, mely biztosítja a hajléktalan emberek lakhatáshoz jutását, és megakadályozza, hogy a veszélyeztetettek hajléktalanná váljanak. Szükségét látjuk a **lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésük egyes szabályairól szóló 1993. évi LXXVIII. Törvény egyes rendelkezéseinek a felülvizsgálatát** is, mert a törvény a jelenlegi formájában nem nyújt megfelelő védelmet egyik félnek sem.

1 Győri Péter – Maróthy Márta. Merre tovább? Egy nemzeti hajléktalanügyi stratégia lehetséges keretei Szakértői javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya részére. Budapest, 2008.

2 Forrás: [http://hvg.hu/itthon/20101112\\_szegenyseg\\_balog\\_romatelepek\\_](http://hvg.hu/itthon/20101112_szegenyseg_balog_romatelepek_)

3 A Habitat for Humanity Magyarország állásfoglalása az Új Széchenyi Terv Otthonteremtési Programjáról (2011. március 9.)

4 Hegedűs József, Eszenyi Orsolya, Somogyi Eszter, Teller Nóra (2009): Lakhatási szük- ségletek Magyarországon. Városkutatás Kft.

Ezen kívül a hajléktalanná válás megelőzése érdekében a jelenleg rendkívül alacsony **lakásfenntartási támogatás** mértékének radikális emelésére és a különböző **önkormányzati és állami lakhatási támogatások harmonizációjára és célzottabb kialakítására** is szükség van.

Az önkormányzatoknak is mindent meg kell tenni, hogy megakadályozzák a körzetükben élők hajléktalanná válását. A lakásprogramok részét kell, hogy képezze a már ma is létező, de meglehetősen korlátozott, kifejezetten a hajléktalan embereknek szóló **ún. beilleszkedési (albérlet) támogatás összegének növelése és időtartamának kiterjesztése**. A sok hajléktalanszállón előírt **előtakarékoság mértékét a lakó és a szálló közösen kellene, hogy meghatározza** egyedi elbírálás és ne egy előre meghatározott séma alapján. Fontos továbbá, hogy ez az előtakarékoság a lehetőségekhez képest **rugalmas legyen** és vegye figyelembe a hajléktalan ember életében, körülményeiben beálló változásokat, ugyanakkor legyen olyan elem is a rendszerben, amely az ügyfelet lakhatási problémájának megoldására ösztönzi. Ez azért is fontos, mert ma sok intézmény gyakorlatában a beilleszkedési támogatás feltétele az előtakarékoság, amit a hajléktalan emberek nem mindig tudnak teljesíteni. Ki kell alakítani külön eljárást a **kaució támogatására** is, mert sok esetben ez az akadálya annak, hogy egy hajléktalan ember biztos lakhatáshoz jusson.

A hajléktalanság utánpótlásának egyik fő forrását a kilakoltatások gyakorlata jelenti. Álláspontunk szerint a jogalkotónak olyan szabályozást kell alkotnia, amely úgy védelmezi a sérelmet szenvedő fél (a kilakoltatást foganatosító, végrehajtást kérő) érdekeit és a jogbiztonságot, hogy közben ne sodorjon családokat a teljes ellehetetlenülésbe, lakhatásuk elvesztésébe. A kilakoltatások jelenlegi gyakorlata amellet, hogy beláthatatlan emberi károkat okoz, anyagi szempontból sem kifizetődő a közösség számára. Például, ha egy kétgyermekes család a lakásvesztését követően ún. családok átmeneti otthonába kerül, akkor az általuk fizetett térítési díj (mely akár a háztartás jövedelmének felét is elérheti!), az állami normatív hozzájárulás valamint az önkormányzati támogatás éves szinten az egymillió forintot is elérheti. A hatalmas költség ellenére mindez mégsem jelent tartós megoldást helyzetükre. Ezzel szemben lakhatásuk megtartását vagy másik lakhatási lehetőség kialakítását az esetek túlnyomó többségében az összeg töredékéből meg lehetne oldani. Legfőbb követelésünk, hogy **az állam biztosítsa a kilakoltatott egyének és családok emberhez méltó, egészséges körülmények közé történő elhelyezését**, hogy senki se szoruljon az utcára.

Jelenleg Budapesten és az egész országban is nagyon sok az üresen, kihasználatlanul álló ingatlan. A 2001-es népszámlálás szerint Budapesten több, mint 70 ezer üres lakás és nyaraló volt, ami a lakásállomány kb. 10%-a. Ha ebből levonjuk a vállalkozások által irodaként használt lakásokat, még mindig több tízezres lakásállományt regisztrálhatunk, melynek jelentős része hosszú ideig kihasználatlanul áll. A magántulajdonú ingatlanok mellett több ezer önkormányzati bérlakás is üresen áll. A Város Mindenkié felmérése szerint 2010-ben legalább 2000 önkormányzati ingatlan állt üresen a fővárosban. Mindebből egyértelműen kiderül, hogy **Budapesten nincsen lakáshiány, vagyis elegendő ingatlan van arra, hogy mindenkinek legyen megfelelő otthona**. Ennek ellenére több tízezer ember él hajléktalanként az utcán vagy hajléktalanszállón, és kb. egymillió ember méltatlan lakáskörülmények között. Az **üres ingatlanok hasznosítása** közügy és mind a kormánzatnak, mind a **helyi önkormányzatoknak ki kell dolgozniuk stratégiát hasznosításukra**.

Ennek első lépése az **üresen álló lakások regisztrációja**, melyet az önkormányzatoknak kellene végrehajtaniuk területükön, függetlenül a lakások tulajdonviszonyától. Nemzetközi tapasztalatok szerint már ez csökkenti az üresen álló lakások számát. Különböző eszközökkel ösztönözni kell a magántulajdonban lévő üresen álló lakások hasznosítását. Ez lehet az Egyesült Királyságban használt **önkormányzati bérlőkijelölési jog** hosszú távon üresen álló lakóingatlanok esetében, vagy a Franciaországban alkalmazott **üres lakások után fizetendő illeték**. Szükség van **non-profit lakástársaságok létrehozására** is, amelyek állami támogatással leküzdhetik a bizalmi hiányt bérbeadó és bérlő között. Lehetővé kellene tenni, hogy a rossz állapotú és/vagy alacsony komfortfokozatú önkormányzati tulajdonban lévő lakások **felújítását a rászoruló közhasznú munkában elvégezhesék**, vagy a munkálatok munkadíját és anyagköltségét beszámítsák a lakbérbe. A helyi önkormányzatoknak olyan **pályázatot kell kiírni az üres önkormányzati ingatlanok elosztása céljából**, ahol a lakásfelújításba beszámít az élőlátás, és ami lehetővé teszi, hogy közhasznú munkában is fel lehessen újítani épületeket.

Ma Magyarországon európai összehasonlításban is kirívóan gyengék a lakhatási jogok. Noha sok európai ország alkotmánya nem tartalmazza a lakhatáshoz való jogot, számos országban törvény biztosítja a szociálisan rászorulóknak a megfizethető lakhatást és a különböző lakhatási támogatásokat. A **lakhatáshoz való jog törvénybe foglalása** önmagában nem cél, hanem eszköz ahhoz, hogy a magyar állam felelősséget vállaljon állampolgárai szociális biztonságának biztosítása iránt. A magyar államnak is el kell köteleződnie a lakhatás biztosítása iránt alkotmányos vagy törvényi szinten is, ezért követeljük, hogy Magyarország is írja alá a Módosított Szociális Karta 31. cikkét, amely egyértelműen kimondja a lakhatáshoz való jogot. Nem elég azonban a lakhatáshoz való jog kimondása – szükséges, hogy ez **kikényszeríthető legyen**, hasonlóan a franciaországi és az Egyesült Királyságbeli szabályozáshoz.

