



Simon Emese Réka – Szalóky Béla
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

A lakhatáshoz való jog kérdéskörének alakulása Magyarországon és nemzetközi viszonylatban¹

„Emberi méltóság – korlátok nélkül; emberek – hajlék nélkül?”²

I. Bevezetés

Dolgozatunkban a lakhatáshoz való joggal foglalkozunk. Elsősorban magyar viszonylatban járjuk körbe a témát, történeti és nemzetközi kitekintésekkel kiegészítve. Célunk, hogy egy olyan megoldási kísérlettel álljunk elő, amely a lehető legnagyobb körben biztosítaná ezen jogot, különös tekintettel a létminimum szintjén vagy az alatt élők jogainak az emberi méltóság előtérbe helyezésével történő érvényesítésére.

Vizsgálatunk során arra törekszünk, hogy minél árnyaltabb képet alakítsunk ki a lakhatáshoz való jog kérdéséről, és a lehető legtöbb szempont megvizsgálása után dolgozzunk ki de lege ferenda javaslatot, amely a szociális biztonság megteremtését teheti lehetővé azoknak a személyeknek, akik nem képesek önállóan biztosítani az emberhez méltó lakhatás körülményeit. Ezzel kapcsolatban szeretnénk a társadalmi elvárhatóságra rávilágítani, amely az Alaptv. Nemzeti Hitvallásban jelenik meg és a következőként rendelkezik:

„MI, A MAGYAR NEMZET TAGJAI, az új évezred kezdetén, felelősséggel minden magyarért, kinyilvánítjuk az alábbiakat:(...)Vállaljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság.(...) Vállaljuk az elesettek és szegények megsegítésének kötelességét. Vállaljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.”³

Véleményünk szerint nem megfelelő csak egy aspektusból vizsgálni a lakhatáshoz való jog kérdését, ugyanis a modern demokratikus társadalmak esetén már elvárható az állam szerepvállalása abban, hogy ne csak olyan mértékű ellátást biztosítson, amelynek segítségével a létminimum szintje elérhető, hanem képes legyen olyan lakhatási körülményeket lehetővé tenni, amellyel a rászoruló nem indul hátránnyal a munkaerőpiacon való helytállásban, vagyis képes lehet megfelelő tisztálkodást, pihenési és higiéniai körülményeket biztosítani magának.

¹ Kézirat lezárva: 2012. december 5.

Témavezetők: Dr. Tóth Judit tanszékvezető egyetemi docens, Dr. Sulyok Márton egyetemi tanársegéd, Dr. Jakó Nóra gyakornok

² Borza Beáta: A hajléktalan emberek alkotmányos jogainak érvényesülését feltáró projekt. Budapest, 2009. 6.o. <http://www.obh.hu/allam/2008/pdf/hajlektalanugyi.pdf> (2012. szept. 26.)

³ Magyarország Alaptörvénye

II. Eszmetörténet

II.1. Alapvetések

Leszögezhető, hogy a második generációs jogok (gazdasági, szociális és kulturális jogok) esetében egyrészt beszélhetünk az állam beavatkozási kötelezettségéről,⁴ amely következtében redisztribúció útján juttat a rászoruló rétegeknek anyagi javakat,⁵ másrészt pedig tilalmakat is tartalmaz, miszerint köteles tartózkodni attól, hogy például beavatkozzon a foglalkozás szabad megválasztásába.

Ezen jogok tekintetében elsődleges a közösség – ellentétben az első generációs jogokkal –, de ez nemcsak egy egyirányú viszony, a társadalom is köteles eleget tenni az egyes kötelezettségeinek ahhoz, hogy az állam tudja biztosítani ezen jogok érvényesülését (például ha az állampolgár nem vállal részt a közteherviselésben, akkor hiába akar az állam törekedni az újraelosztásra, nem tud maradéktalanul eleget tenni az elvárásoknak).

II.2. A szociális jogok eredete

A szociális alapjogok eszmei alapja a középkorig nyúlik vissza, amikor a filozófiai és politikai gondolkodásban megfogalmazódott a közjó eszméje, melynek fogalmát legpontosabban Aquinói Szent Tamás fejtette ki. Vélekedése szerint a közjó általános követelmény, amely az igazságosságot fejezi ki. Habár az igazságosság nem tartozik a társadalom működésének szűken vett lényegéhez, az állam akkor tud a közjó érdekében eljárni, ha gyakorolja az osztó igazságosságot (iustitia distributiva)⁶. A középkor feudális berendezkedése azonban nem engedte közjogi szerephez jutni a kialakult eszméket, melyek a polgári átalakulással kerültek igazán előtérbe.

A polgári társadalmakban kialakult a társadalmi szolidaritás gondolata, amelynek tényleges intézményesülésére azonban csak a munkásság állandósuló politikai szerepének következtében került sor. Richard Oestler az egyházi és alkotmányos hagyományok elveiből vonta le azt a következtetést, hogy a munkásság és a rászoruló az állam szociális támogatására érdemesek, mert „történelmi szociális jogaik vannak”. Véleménye szerint a szociális állam az ideális, azonban ez csak akkor érhető el, ha küzdenek érte.⁷ Oestler mozgalmából végül kialakult a chartizmus, amely komoly szociális előrelépéseket hozott (például rászorulókról való gondoskodás).

A szociális jogok történetében meghatározó szerepe volt a XIII. Leó pápa által 1891-ben kiadott Rerum Novarum kezdetű enciklikának. Ez az egyházi dokumentum a szegények gondozását állami feladatként határozza meg, valamint szociális jogként nevezi meg a család védelmét, valamint a betegség és munkaképtelenség esetére járó segélyezést.⁸ Ezt követően jelent meg a szociális állammodell, valamint a szociális jogok alapjogi minősége. Ez már jelezte, hogy ez nem az úgynevezett „alamizsna”, hanem bárkit megillető állampolgári

⁴ Kulcsár Kálmán: A jogi túlszabályozás társadalmi összefüggései Magyarországon. In: Jog és politikai gondolkodás modernizálódó társadalmunkban. Magvető Kiadó, Budapest, 1989, 82. o.

⁵ Az állam szolgáltatása megjelenhet adókedvezmények formájában is. Szamuely László: A jóléti állam ma. Magvető Kiadó, Budapest, 1985. 25. o.

⁶ Aquinói Szent Tamás: A teológia foglalata. Summa theologiae (ford., előszó, jegyz. Tudós-Takács János), Telosz Kiadó, Budapest, 1995. 2 II. 58. 1. és 2 II. 61. 1.

⁷ Eyden, Joan L. M.: The Growth and Development of the Social Services and the Welfare. In: David C. Marsh (ed.): An Introduction to the Study of Social Administration. Plymouth, Latimer Trend & Co., 1965.

⁸ Takács Albert: A szociális jogok. In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 794-795. o.

alapjog. Fontos ugyanakkor utalni arra, hogy a nemzetközi jogban nem hagyományos alapjogként tekintenek a szociális jogokra, hanem úgynevezett „*soft law*”-ként.⁹

II.3. A szociális piacgazdaság fogalma, tartalma

Az AB foglalkozott a szociális jogok és a szociális biztonság alkotmányossági kérdésével.¹⁰ Számos alkotmánytól eltérően¹¹ az Alk. nem használja a szociális jelzõt, mindössze *csak* „a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítéséről” rendelkezik.¹²

A jogállamiság és a piacgazdaság egymást támogató tényezők; a gazdasági szabadság korlátozása szinte azonnal maga után vonja a politikai jogok korlátozását, valamint a kiszámítható jogi keretek nélkül nem érvényesül a jogbiztonság feltétele sem. Semmiképpen sem szabad összetéveszteni a szociális jelzõt a szocialistával, ugyanis a modern demokratikus államok piacgazdasága egyenesen tagadja a szocializmus elveit. Meg kell említeni, hogy a szociális piacgazdaság fontos összetevője az azokról való gondoskodás, akik a versenyben vesztes pozícióba kerülnek és számukra akár törvényi, akár alapjogi szinten is védelmet nyújt. Feltehetőleg az átmenettel kapcsolatos aggodalmak, fenntartások csökkentése érdekében került deklarálásra, és csak mint államcél jelenik meg. Ebből kiindulva fogalmazható meg azon álláspont, hogy a szociális biztonság nem feltétele a formális jogállamnak.¹³

Ezzel kapcsolatban azt is leszögezték ugyanakkor, hogy a preambulumból nem vezethető le közvetlenül semmilyen alkotmányos jog, így ez nem jelenti a szociális jogállam elvének kimondását. Következésképpen, a szociális biztonsághoz való jog nem jelent biztos jövedelmet, valamint azt sem, hogy az állampolgár már megszerzett jövedelme nem csökkenhet a jövőben, viszont az állam köteles társadalombiztosítási rendszert fenntartani. A társadalombiztosítási jog csak bizonyos mértékig működik a vásárolt jog elve alapján, jelen van az állam kötelezettsége akkor is, ha a vásárolt jog elve nem, vagy csak részben érvényesül.¹⁴ Meg kell említenünk még, hogy a rászorulókról való gondoskodás ugyan témánkba illeszkedik, de a terjedelmi korlátokra tekintettel jelen dolgozatban nem térnénk ki rá.¹⁵

III. Nemzetközi kitekintés

Az alapjogi vizsgálódás során nem maradhat el a nemzetközi tendenciák, illetve egyezmények elemzése, hiszen Magyarország az Európai Unió, illetve számos nemzetközi szervezet tagjaként olyan nemzetközi kötelezettségeket vállalt, melyek teljesítése befolyásolja a magyar törvényi szabályozást és joggyakorlatot.

⁹ Sári János – Somody Bernadette: Alapjogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 254-255. o.

¹⁰ A kérdéskörrel a 772/B/1990/5. AB hat-ban foglalkozott.

¹¹ Összevetésül lásd Franciaország Preambulumát, amely esetében „szociális köztársaság” kontextusban alkalmazza azt, míg a lengyel alkotmány mindössze csak „szociális igazgatás”-ról beszél. (Trócsányi László – Badó Attila: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2005. 381. és 524. o.)

¹² Az Alaptörvény már semmilyen kontextusban nem használja a szociális jelzõt sem a Nemzeti Hitvallás, sem az Alapvetés elnevezésű részekben.

¹³ Sulyok Márton – Trócsányi László: Preambulum. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 95-96. o.

¹⁴ 43/1995. (VI. 30.) AB hat., ABH 1995, 188, 194-195.

¹⁵ Id.: Sári János – Somody Bernadette: Alapjogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 268-269., valamint a 42/2000. (XI. 8.) AB hat-ot.

III.1. Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata¹⁶

Az EJENY 25. cikk (1) bekezdése a következőképp rendelkezik: „Mindenkinek joga van a saját maga és családja egészségének és jólétének biztosítására alkalmas életszínvonalhoz, ideértve az élelmet, a ruházatot, a lakást, az orvosi ellátást és a szükséges szociális szolgáltatásokat, továbbá a szociális biztonsághoz munkanélküliség, betegség, rokkantság, özvegyesség, öregség esetén, vagy mikor tőle független egyéb körülmények miatt nincsenek megélhetési eszközei.” Az egyezmény egyértelműen fogalmaz az államokkal kapcsolatban, miszerint az ebben a dokumentumban foglalt jogoknak maradéktalanul eleget kell tenniük, és hogy ezen jogokat nem lehet az ENSZ céljaival és elveivel ellentétesen gyakorolni.

III.2. Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

Az 1976. évi 9. tvr-rel kihirdetett GSZKJNE 9. cikke előírja: „Az Egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy mindenkinek joga van a szociális biztonságra, beleértve a társadalombiztosítást is.” A 11. cikk 1. pontja úgy rendelkezik, hogy „Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a (...) lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását.”¹⁷ Fontos, hogy megjelenik egy fokozatos megvalósításra vonatkozó kitétel, ami nem kényszeríti az államokat azonnali cselekvésre, bár e kitétel a fejlődő országok okán került be a dokumentumba. Ezzel kapcsolatban a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága 1990 decemberében elkészítette a 3. számú Általános Magyarázatot¹⁸, amelyben rögzítette, hogy a részes államok a jogok érvényesítését, gazdasági teljesítőképességükhöz mérten, de a lehető legrövidebb időn belül kötelesek megvalósítani.¹⁹ A vállalt kötelezettségek nem teljesítése esetére sem tartalmaz szankciókat a dokumentum.²⁰ A 4. számú Általános Magyarázatban²¹ megfogalmazták, hogy a lakhatás joga mindenkit megillet, azaz nem értelmezhető úgy, miszerint az csak az ember feje feletti tetőt jelentené, hanem jelenti egyben a békesség, a biztonság és a méltóság érvényesülését is általa, így megállapítható, hogy kapcsolatban van az emberi méltósággal, aminek következtében sokkal inkább érzékelhető annak fontossága.²²

A lakhatáshoz való jog alapjoként a megfelelő életszínvonalhoz való jogból eredeztethető, amely központi jelentőséggel bír a gazdasági, szociális és kulturális jogok érvényesülése szempontjából. Az ENSZ szervezetén belül az Emberi Jogok Bizottsága, valamint a Diszkrimináció Megelőzésével és a Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság fordít kiemelt figyelmet erre a jogra.

Habár az egyezségokmány meghatározza a megfelelő életszínvonal követelményét, a világ különböző pontjain találhatunk olyan államokat, ahol ez egyáltalán nem, vagy minőségi

¹⁶ <http://www.amnesty.hu/ejeny.pdf> (2012. szept. 26.)

¹⁷ 42/2000. (XI. 8.) AB hat. V. fejezet utolsó bekezdés; ABH 2000, 329, 334.

¹⁸ General Comment No. 3. (1990) on the nature of statesparties' obligations (Article 2 (1) of the Covenant), adopted by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (UN doc. E/1991/23)

¹⁹ Szigeti Andrea: A szociális jogok jellege az alkotmány tükrében. In: Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): Látélet közjogunk elmúlt évtizedéről. PPKE JÁK, 2010. 153-154. o.; lásd még Kardos Gábor: Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései. Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003. 149-150. o.

²⁰ Vö: Bukta Annamária: A lakhatáshoz való jog emberi jogi megközelítésben. In: Háló: a Szociális Szakmai Szövetség hírlevele. 13-14. o. 2005. április, XI. évfolyam 4. szám.

²¹ General Comment No. 4. (1991) on the right to adequate housing (Article 11 (1) of the Covenant), adopted by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (UN doc. E/1992/23)

²² Kardos Gábor: A lakhatáshoz való jog: A nemzetközi jog felfogása és a magyar alkotmánybírósg határozata. 99. o. In: Fundamentum, 2001/1. szám.

hiányosságokkal valósul meg. A probléma különösen a fejlődő országokban számít akutnak, hiszen a megfelelő anyagi források hiányában nem biztosítható a megfelelő életszínvonal. A fejlett országokban is találkozhatunk a hajléktalanság, illetve a nem megfelelő lakókörülmények problémájával. Az ENSZ becslései szerint világszerte a hajléktalanok száma több mint százmillióra, míg a nem megfelelő körülmények között élő emberek száma ca. egymilliárdra tehető. A legnagyobb probléma, hogy ezek a számok nem mutatnak csökkenő tendenciát. Ez is mutatja, hogy a világ összes államának foglalkoznia kell ennek megoldásával ahhoz, hogy megfelelő szintre emelkedjenek az általános lakhatási feltételek.

Az ENSZ jelentése szerint a lakhatás állami támogatottságának hiányából vezethető le a jelenlegi állapot. A lakhatáshoz való jog nem csak önmagában a lakhatást, hanem a megfelelő színvonalú lakhatást is magában foglalja. „A megfelelő hajlék... megfelelő magánélet, tér, biztonság, fény, szellőzés, alapvető infrastruktúra és megközelíthetőség (tekintettel a munkahelyre és a szolgáltatásokra) - mindez megfizethető áron.”²³

A Bizottság szerint ez a következőkre terjed ki: a birtok jogi védelme; a szolgáltatások, az infrastruktúra és az ellátások elérhetősége; megfizethetőség; lakhatóság (kényelem, fizikai védelem); hozzáférhetőség; megfelelő elhelyezkedés; kulturális alkalmasság. Mint ahogy azt korábban már említettük, a lakhatáshoz való jog nem szeparálható el más emberi jogoktól, kiemelve a szociális biztonsághoz és az emberi máltósághoz való jogot, valamint a diszkrimináció tilalmát. Ez a jog nem eshet önkényes vagy jogellenes korlátozás alá, tekintettel az egyén magánéletére, családjára, otthonára.

Azonnali állami intézkedésekre van szükség nemcsak a fejlődő, hanem a fejlett államokban is annak érdekében, hogy az érintett rétegek megfelelő segítségben részesüljenek. A kormányok felelőssége, hogy különleges elbírálásban részesítse a hátrányos helyzetben lévőket, elősegítve a társadalmi beilleszkedésüket és az általános életszínvonal emelkedését. Emellett a minisztériumok és a helyi hatóságok koordinált működésére kellene hangsúlyt helyezni az érintett területek összehangolása érdekében. Az alkotmányjogi szabályozás is fontos eszköze lehet a helyzet javításának, főként azokban az államokban, ahol alkotmányosan van körülsáncolva a lakhatáshoz való jog érvényesülésének lehetősége. Ebben a körben kiemelhetők az erőszakos kilakoltatás eszközei, amelyek prima facie inkompatibilisek az egyezségokmány előírásaival, és csak a legkivételesebb esetben igazolhatók, és csak akkor, ha releváns nemzetközi jogi rendelkezések támasztják alá. Tradicionálisan a nemzetközi támogatások kb. 5%-a irányul a lakhatás vagy a letelepedés támogatására, amelyek gyakran nem is elegendők a hátrányos helyzetben lévő társadalmi csoportok számára. Ez mielőbbi változtatásra szorul, és alapvető előrelépést jelentene, ha az államok költségvetésében is nagyobb hangsúly helyeződne erre a problémára. Az Európai Unió támogatási rendszere megadja a lehetőséget a kormányok számára, hogy bizonyos kereteken belül belátásuk szerint osszák be a nemzetközi forrásokat.

III.3. Európai Szociális Karta

Az ESZK kihirdetéséről szóló 1999. évi C. törvény 16. Cikke is hasonló kötelezettséget fogalmaz meg, miszerint „a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy olyan intézkedésekkel támogatják a családi élet gazdasági, jogi és szociális védelmét, mint például a szociális és családi juttatások, pénzügyi intézkedések, a családok lakhatásának biztosítása, a fiatal házasoknak nyújtott kedvezmények és egyéb megfelelő eszközök.”²⁴ Érdemes rávilágítani, hogy csak hasonlóság mutatkozik a GSZKJNE-val, azonban a mi

²³ The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

²⁴ 42/2000. (XI. 8.) AB hat. V. fejezet utolsó bekezdés; ABH 2000, 329, 334.

értelmezésünkben azonnali cselekvésre sarkallja a szerződő feleket. Számos rendelkezést ratifikált Magyarország a II. részből kötelezettségként, ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy a társadalombiztosításhoz való jogra vonatkozó rendelkezés nem tartozik ezek közé. Ezen egyezménynek elkészült egy módosítása is (Módosított ESZK), amelyet a 2009. évi VI. törvénnyel léptettünk hatályba. Ezen egyezmény 31. cikke kimondja, hogy „Annak érdekében, hogy biztosítsák a lakhatáshoz való jog hatékony érvényesítését, a Felek vállalják olyan intézkedések meghozatalát, amelyek célja: 1. elősegíteni a megfelelő színvonalú lakáshoz való hozzájutást; 2. megelőzni és csökkenteni a hajléktalanságot, úgy, hogy annak fokozatos felszámolását tartják szem előtt; 3. a lakások árának elérhetővé tétele azok számára, akik nem rendelkeznek megfelelő erőforrásokkal.” Ugyanakkor ezen cikk tekintetében Magyarország nem vállalt kötelezettséget.²⁵ Az 1. sz. mellékletben található táblázatban összefoglaltuk a Magyarország által ratifikált és nem ratifikált cikkeket.

III.4. Európai Unió Alapjogi Chartája²⁶

Az EU Alapjogi Chartájában is található a szociális biztonságról szóló rendelkezéseket, annak a 34. cikkében. E szerint: „(1) Az Unió az uniós jog, valamint a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által megállapított szabályokkal összhangban, elismeri és tiszteletben tartja a szociális biztonsági ellátásokra és szociális szolgáltatásokra való jogosultságot, amelyek védelmet nyújtanak anyaság, betegség, munkahelyi baleset, gondoskodásra utaltság vagy idős kor, továbbá a munkahely elvesztése esetén. (3) A társadalmi kirekesztés és a szegénység leküzdése érdekében az Unió (...) elismeri és tiszteletben tartja a jogot a tisztességes megélhetést célzó szociális támogatásra és lakástámogatásra mindazok esetében, akik nem rendelkeznek az ehhez elégséges pénzeszközökkel.” Úgy véljük, hogy az értelmező rendelkezések²⁷ is azt támasztják alá, hogy a dokumentum inkább egyfajta államcélul valószínűsíthető nemzetközi viszonylatban is, mintsem alapjogot, mivel az EU jogában a lakossági szolgáltatás szabadságának kérdéséhez tartozik.

Mivel ebben a dokumentumban sem jelenik meg a lakhatáshoz való jog alapjogként, az Európai Bíróság joggyakorlatában csak érintőlegesen találkozhatunk ezzel a kérdéssel. A Bíróság 2006. október 26-án hozott ítéletében²⁸ a Portugál Köztársaság kötelezettségszegését állapította meg, mert fenntartotta azokat az adójogi rendelkezéseket, amelyek az adókötelezett vagy a vele közös háztartásban élők állandó lakásul szolgáló ingatlan visszterhes átruházásából származó jövedelem adómentességét alárendelik azon feltételnek, hogy az adókötelezett a jövedelmet portugál területen fekvő ingatlan megszerzésébe fektesse be újra. A döntés jogpolitikai indoka pedig az, hogy a tagállamok szabad lakáspolitikája bármilyen rendelkezéstől függetlennek kell lennie, és a lakhatáshoz való jog érvényesülését az adójogszabályok átláthatóságának is biztosítania kell.

III.5. Konklúzió

Az elemzett nemzetközi egyezményekből kitűnik, hogy az európai tendencia a lakhatáshoz való jog egyre erőteljesebb védelme felé mutat, azonban lényeges megjegyezni, hogy Magyarország ezen jog védelme terén nem vállalt megfelelő kötelezettségeket (az ESZK 31. Cikkét például egyáltalán nem is ratifikálta). A vizsgált dokumentumok erős keretet adnak a

²⁵ Vö: Kardos Gábor: Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései. Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003. 163. o.

²⁶ <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303HU.01000101.htm> (2012. szept. 26.)

²⁷ 51-52-53. cikk

²⁸ Európai Közösségek Bírósága kontra Portugál Köztársaság, C-345/05.

lakhatáshoz való jog érvényesüléséhez, ennek tényleges védelméhez azonban Magyarország szélesebb körű kötelezettségvállalására lenne szükség.

III.6. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata

A Strasbourgban székelő EJEB joggyakorlatának megvizsgálása előtt fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy mivel az EJEE nem tartalmaz a lakhatáshoz való jogra vonatkozó rendelkezést, így kifejezetten ezzel foglalkozó ügyek nem is kerültek az EJEK elé. Ennek megfelelően olyan ügyeket fogunk vizsgálni, amelyek ugyan nem konkrétan a lakhatással foglalkoznak, mégis relevanciával bírnak a vizsgált témánk szempontjából.

III.6.1. Gillow kontra Egyesült Királyság

A Gillow kontra Egyesült Királyság ügyben²⁹ a lakhatáshoz való jog kérdése az EJEE 8. cikkével összefüggésben jelenik meg. A cikk a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogról az alábbiak szerint rendelkezik:

„1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák. 2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.”

A panaszos háztulajdonnal rendelkezett egy szigeten, ahol „állandó lakosi minősítés” mellett nem volt szükséges hatósági engedélyt beszerezni a beköltözéshez. Ezt követően ugyan évekre elhagyta a szigetet, de tulajdonjogát fenntartotta a házon. Visszatérése után azonban a lakásügyi hivatal megtagadta visszaköltözését arra hivatkozva, hogy az azóta kihirdetett lakásellenőrzésről szóló törvény értelmében már nem rendelkezik „állandó lakosi minősítéssel”. Ezt követően családja minden hatósághoz intézett kérelmét elutasították, és eljárást indítottak ellenük a tulajdonukba való jogellenes beköltözés miatt. A bíróság megállapította, hogy a beavatkozások jogosak voltak, hiszen a lakástörvény a sziget gazdasági jólétének előremozdítására irányult, és nem bizonyított, hogy más célra alkalmazták volna.³⁰

Az EJEK megállapította, hogy a kérelmező életvitelszerű lakhatás céljából építtette a házat. Visszaköltözésekor nem rendelkezett más lakással az Egyesült Királyság területén belül vagy azon kívül. Következésképpen aránytalan volt a lakásügyi hivatal elutasító határozata, valamint a bíróság kiszabása, így sérült a panaszos lakás tiszteletben tartásához fűződő joga.³¹

III.6.2. James és mások kontra Egyesült Királyság³²

Az ebben az ügyben hozott ítéletében az EJEK kimondta, hogy a modern társadalmak a lakosság lakhatását elsődleges szociális szükségletnek tekintik, amelynek szabályozása nem vethető alá a piaci erők szeszélyeinek. A méltányosság kategóriája elég tág ahhoz, hogy lefedje a nagyobb szociális biztonságot célzó törvényhozás területét, különös tekintettel az

²⁹ Berger, Vincent: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata (a külügyminisztérium támogatásával), Budapest, 1999. 416-419. o.

³⁰ EJEE 18. Cikke: „A jelen Egyezményben említett jogok és szabadságok korlátozásait nem lehet más célra alkalmazni, mint amelyre elő vannak írva.”

³¹ Coussirat-Coustere, V.: La jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l’Homme en 1986, A.F.D.I. 1987. 239-263.

³² 1986. június 12., hiv. szám: 8793/79, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57507> (2012. okt. 12.)

emberek otthonára. Ez abban az esetben is így van, ha az ilyen jellegű törvényhozás ütközik a létező szerződéses jogviszonyokban megállapított jogokkal és kötelezettségekkel, illetve ha az államnak vagy a társadalomnak nem származik belőle közvetlen, általános érvényű előnye.

III.6.3. Guzzardi kontra Olaszország³³

Ez az ügy arra mutat rá, hogy a lakhatáshoz való jog tágabb értelemben magában foglalja az emberhez méltó körülmények biztosítottságának jogát. Jelen esetben a panaszt büntetés-végrehajtási eljárás keretein belül egy szigetre száműzték, ahol biztosítottak számára szállást (egy egyszerű lakást) és megfelelően nagy életteret ahhoz, hogy normális életet élhessen azt kivéve, hogy a területet engedély nélkül nem volt jogosult elhagyni, illetve – ezt biztosítandó – megfigyelés alatt tartották. Az EJEB kimondta, hogy az EJEE alapján nem állapítható meg a lakhatáshoz való jog, de a hatóságok senkire sem kényszeríthetnek elviselhetetlen életkörülményeket.

III.6.4. Konstantin Markin kontra Oroszország³⁴

Pinto de Albuquerque bíró különvéleményében megfogalmazta, hogy a szociális jogok közvetlenül, a panaszos diszkriminatív bánásmódban részesítésétől függetlenül levezethetők az EJEE rendelkezéseiből. E körben kiemelendő a különvéleményben konkrétan megnevezett lakhatáshoz való jog³⁵. Ezek biztosítására tisztességes eljáráshoz való jog formájában járulékos jog került alapításra.³⁶

III.6.5. Mellacher és mások kontra Ausztria³⁷

Az ítélet 45. szakasza szerint az állam hozhat olyan törvényt, amellyel szükség szerint kontrollálja a tulajdonnal való rendelkezést. Az ilyen törvények elsősorban a lakhatás kérdéskörét feszegetik, amely szociális és szociálpolitikai aspektusokat vizsgálva is központi probléma. A törvényhozásnak tekintettel kell lennie a társadalmi és egyéni érdekekre, azonban az EJEB tiszteletben tartja az ezt érintő szabályozásokat mindaddig, amíg a méltányosság határait nem sértő indoklással támasztják azt alá.³⁸

III.6.6. Konklúzió

Az EJEB joggyakorlatából kitűnik, hogy a lakhatáshoz való jog nem tartozik azon alapjogok közé, amelyek a legegyszerűbben kikényszeríthetők. Az évek során számos olyan ügy fordult elő, ahol megjelent ezen jog, azonban csak más, az EJEE-ben rögzített jogokkal összefüggésben. Az ESZK-ban in concreto megjelenik a lakhatáshoz való jog, ezzel szemben az EU Alapjogi Chartájában a lakástámogatáshoz való jog, valamint a szociális szolgáltatásokhoz való jogosultság jelenik meg. Az évek során a joggyakorlat egyre inkább

³³ 1980. november 6., hiv. szám: 7367/76,

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57498> (2012. okt. 12.)

³⁴ 2012. március 22., hiv. szám: 30078/06, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109868> (2012. okt. 12.)

³⁵ EJEE 3. Cikkének alkalmazásában a Moldovan és mások kontra Románia 107.g) és 110. §-ai, ill. a M.S.S. kontra Belgium és Görögország 263-264. §-ai alapján; 8. Cikk alkalmazásában a Stanková kontra Szlovákia 60-62. §-ai alapján, amely az alkotmánybíróság érvelését „meggyőzőnek” találta

³⁶ Az EJEB meghatározta a szociális jogok hatékony védelmét biztosító igazságszolgáltatási rendszer felállítására vonatkozó pozitív kötelezettséget a Danilenkov és mások kontra Oroszország 136. §-a alapján.

³⁷ 1989. december 19., hiv. számok: 10522/83, 11011/84, 11070/84; Series A no. 169

³⁸ Id. még: Spadea és Scalabrino kontra Olaszország 29. §-a

olyan irányba fejlődött, amely előremutatónak mondható a lakhatáshoz való jog tekintetében. A Konstantin Markin kontra Oroszország ügyben már nem csak más jogokból levezetve, hanem önállóan is megjelenik a lakhatáshoz való jog, melynek biztosítására járulékos jogot is alapítottak (2012). Úgy gondoljuk, hogy ez rendkívül fontos eredmény, és a jövőre nézve biztató az általunk vizsgált alapjog további érvényesíthetősége szempontjából.

IV. Európai alkotmányok³⁹

Az alábbi összehasonlítások során elvi csoportosításra törekszünk, mely nem jelentik azt, hogy teljes mértékben megegyező az egyes országok alkotmányának szövegezése, mindössze hasonlóságok alapján igyekszünk összefüggéseket találni.

IV.1. Ahol nem rendelkeznek a szociális biztonsághoz való jogról mint alapjogról

Az osztrák alkotmány esetében a 12. cikk (1) bekezdésének 1. pontja úgy rendelkezik, hogy: „(1) A Szövetség feladata az alapelvekkel kapcsolatos törvényhozás, a tartományok feladata pedig a végrehajtási törvények kibocsátása és végrehajtása a következő ügyekben: 1. szegényügy; népesedési politika, amennyiben nem esik a 10. cikk alá; népjóléti intézmények, anya-, csecsemő- és ifjúságvédelem (...)” Itt csak alapelvekről rendelkezik az alkotmány, nem említi a szociális biztonsághoz való jogot, mint alapjogot, ugyanakkor megfogalmazza azokat az elveket, amelyek mentén köteles az állam eljárni. A dán alkotmányban a 8. részben kerülnek említésre az alapjogok, amely azt mutatja, hogy Dániában nem tulajdonítanak akkora jelentőséget az alapjogok szerepének, mint ahogy például azt a német Grundgesetz esetében tapasztalhatjuk. A 75. § szerint: „(2) Bármely önmagát, illetve eltartottjait eltartani képtelen személy, ha tartásukra semmilyen más személy felelőssége nem áll fenn, jogosult állami támogatást igénybe venni, feltéve, hogy összhangban áll az ezt szabályozó jogszabályban foglalt kötelezettségekkel.”

Az ír alkotmány külön fejezetet (A szociális politika irányadó alapelvei⁴⁰) szentel az állam szociális feladatainak megfogalmazására. Ennek jogpolitikai okát abban látjuk, hogy az ír állam nagy jelentőséget tulajdonít annak, hogy a szociális jogok valóban érvényesülhessenek az országban, és fontosnak tartja, hogy alkotmányos szinten is szabályozásra kerüljön ez a kérdéskör. A 45. cikkben rendelkezéseket találunk arra vonatkozóan, hogy az állam vállalja, hogy igyekszik támogatni az állampolgárai jólétét azzal, hogy a lehető leghatékonyabb szociális ellátórendszert hozza létre. Az állam politikáját többek között a következő célkitűzések határozzák meg: biztosítani kell az állampolgárok munkához való jogát, és ezáltal azt, hogy képesek legyenek megteremteni a megfelelő életszínvonal körülményeit; a hitelügyintézés vonatkozásában állandó és uralkodó célként az emberek jólétét kell kitűzni; valamint támogatni kell a rászorulókat. Ezek a rendelkezések államcéli szinten fogalmazzák meg a szociális gondoskodás szükségességét.

A máltai alkotmány szabályozása érdekes: ugyan rendelkezik a szociális jogokról, de az alapelvek záró cikkében kifejti, hogy ezekre az alapelvekre bíróság előtt nem lehet jogot formálni; „17. cikk. (...) (2) A dolgozók ésszerű, hozzájáruláson alapuló biztosításra jogosultak baleset, betegség, rokkantság, öregség és önhibán kívül bekövetkező munkanélküliség esetére. (...) 21. cikk. Jelen fejezet rendelkezéseire hivatkozva nem lehet

³⁹ Az alábbi linken találhatóak angol nyelven a hatályos európai alkotmányok, amelyek szövegét figyelembe vettük, és ahol szükséges volt, magyarra fordítottuk: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions> (2012. okt. 9.), valamint Trócsányi László – Badó Attila: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2005.

⁴⁰ eredeti: Directive Principles of Social Policy

bíróság előtt jogot alapítani, de az azokban foglalt alapelvek iránymutatóul szolgálnak az ország kormányzásánál, és segítik az államot az alapelvek törvénybe foglalásában.”. A német alaptörvényben szintén nem található konkrét rendelkezést a szociális biztonsághoz való jogra, ahogy az olasz alkotmányban sem. A német Grundgesetz azonban kimondja, hogy „a Német Szövetségi Köztársaság demokratikus és szociális szövetségi állam”⁴¹, mellyel erős keretet ad a szociális gondoskodás állami kötelezettségének.

IV.2. Az alapjogi szabályozás

A belga alkotmány merőben eltér mind az Alaptv., mind az osztrák alkotmány rendelkezéseitől. Az emberi méltósághoz való jogból alapjoként vezeti le mind a lakhatáshoz, mind a társadalombiztosításhoz, és mind a szociális, egészségügyi és jogi támogatáshoz való jogot. Ezen rendelkezések a belga alkotmány 23. cikkében találhatóak. Eszerint „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az emberi méltóságnak megfelelő módon éljen. (...) Ezek a jogok többek között az alábbiakat foglalják magukban: (...) 2. jog a társadalombiztosításhoz, az egészségvédelemhez és a szociális, egészségügyi és jogi támogatáshoz; 3. a megfelelő lakhatáshoz való jog; (...)”

Alapjoként jelenik meg a görög alkotmányban is a lakhatás: „(4) A hajléktalanok és a nem megfelelő hajlékkal rendelkezők otthoneremtéséről az állam gondoskodni köteles.”, valamint meg kell említeni a 25. cikk szerint nemcsak azt garantálja az állam, hogy abban az esetben, ha valaki hajléktalan vagy nem megfelelő hajlékkal rendelkezik, gondoskodik róla, hanem egyfajta folyamatos szinten tartást is meghatároz, amely igen erős kötelezettséget ró a mindenkori görög kormányra.

A portugál alkotmány 65. cikkében több ponton keresztül foglalkozik a lakhatásról, maga a cikk elnevezése is az, hogy „Lakáskérdés és várostervezés”, amely rendelkezések kötelezik az államot: „65. cikk (...) 1. Mindenkinek joga van maga és családja számára olyan, megfelelő méretű lakással rendelkezni, mely megfelel a higiéniai követelményeknek és alkalmas a család magánéletének megóvására. 2. A lakhatáshoz való jog biztosítása érdekében az állam köteles: a) (...) lakáspolitikát kidolgozására és végrehajtására (...); b) (...) támogatni a gazdaságos és szociális lakásépítéseket; c) ösztönözni a magánépítkezést, (...) és biztosítani a (...) lakáshoz való hozzájutást;”. A spanyol alkotmány is alapjoként tekint a lakhatáshoz való jogra és a szociális biztonsághoz való jogra, és mintegy sarkalatos pontokat határozta meg azokat: „47. cikk. Minden spanyolnak joga van arra, hogy megfelelő lakással rendelkezzen. (...)”

A cseh szabályozásban az államszervezetre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó alkotmány mellett megjelenik egy Alapjogi Katalógus, amely részletesen szól az alapjogokról. Ennek jelentősége az, hogy az alkotmánytól különvált szabályozás nyomatékosítja az alapvető jogok fontosságát, és nagyobb hangsúlyt helyez ezek érvényesítésére. A 30. cikk kimondja: „(1) Az állampolgároknak joguk van a megfelelő anyagi biztonsághoz idős kor, munkaképtelenség, valamint a gondozó elvesztése esetére. (2) Mindenkinek, akinek anyagi szüksége megkívánja, joga van olyan támogatáshoz, amely biztosítja számára az alapvető életszínvonalat.”

IV.3. A magyar megoldáshoz hasonló formulák

E körben Ciprust emelnénk ki, ahol az Alk.-hoz hasonló módon szabályozták a szociális biztonsághoz való jogot az alkotmány 9. cikkében, amely nem mondja ki konkrétan a szociális biztonsághoz való jogot mint alapjogot: „Mindenki jogosult a méltó megélhetéshez

⁴¹ eredetileg: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.”

és a szociális biztonsághoz.” Itt érdemes megemlíteni a holland szabályozást, amely így rendelkezik: „20. cikk. (...) (2) A társadalombiztosításhoz való jogosultságot törvény szabályozza. (3) Azoknak a Hollandiában lakó holland állampolgároknak, akik a létfenntartásukat fedezni nem tudják, törvény által szabályozandó igényük van a hatóságok által folyósított segélyre.” Felfedezhető, hogy nem jelez kikényszeríthetőséget az állam irányába, így egyértelműen megállapítható, hogy mint alapjog nem jelenik meg.

A lett alkotmányban a következőt találjuk: „109. cikk. Mindenkinek joga van a szociális biztonsághoz öregség, munkaképtelenség, munkanélküliség és törvényben megállapított más esetekben.” Itt az alkotmányozó rendkívül szűken rendelkezik, és minden egyebet alacsonyabb szintű törvényeken keresztül kíván szabályozni (így pl., hogy milyen keretek között gondolja a megvalósítását ezen alapjog biztosításának).

A szlovák alkotmány és a szlovén alkotmány is hasonlóan rendelkezik a szociális biztonsághoz való jogról. A szlovák alkotmány szövege: „Mindenki, aki anyagi szükségét szenved, olyan segítségre jogosult, amely az alapvető életfeltételei biztosításához szükséges.”; míg a szlovéné: „50. cikk. (1) Az állampolgároknak a törvényben megállapított esetekben joguk van a szociális biztonsághoz.(...)”. A szlovén alkotmány erőteljesebben határozza meg az állampolgárok jogait, sokkal inkább védi azokat, szélesebb körben rendelkezik ezen alkotmányos jogokról, mint a szlovák alkotmány. A svéd alkotmányban ugyan szintén csak államcélként jelenik meg, azonban itt már konkrétan megnevezi a lakhatáshoz való jog biztosításának kötelezettségét. Az alkotmány elején található rendelkezés utal a kérdés fontosságára, és arra, hogy a svéd állam célkitűzése nem veszítheti el jelentőségét, és nem veszhet el az alkotmány számos rendelkezése között. Svédország szociális mutatói évtizedek óta lenyűgözőek, ami szintén azt mutatja, hogy az alkotmányos rendelkezések szintjén megjelenő szociális jogok sikeresen átültethetők a gyakorlatba megfelelő politikai támogatottság mellett.⁴²

Litvánia alkotmányában a szociális jogok megjelenítésére a 4. fejezetben (Nemzetgazdaság és munka) kerül sor. Az 52. cikk szerint: „Az államnak garantálnia kell állampolgárai számára azt a jogot, hogy öregségi és rokkantsági nyugdíjat vehessenek igénybe, valamint szociális támogatásban részesüljenek munkanélküliség, betegség, özvegyiség, a családfenntartó elvesztése esetére, valamint minden olyan esetre, amelyre törvény ilyen jogot alapít.” Ebben a cikkben nem találunk konkrét utalást a lakhatás biztosításának kérdésére, azonban általános jelleggel megjelenik a szociális támogatások fontosságának gondolata, amelyet részletesebben külön törvényekben szabályoznak. Hasonló szabályozást találhatunk a finn alkotmányban is.

A lengyel alkotmányt megvizsgálva látható, hogy az Alk-hoz hasonlóan a szociális biztonsághoz való jog alapjog, és egyben az Alaptv-hez hasonlóan rendelkezik a lakhatásról, mint államcélról: „67. cikk. (1) Az állampolgároknak joguk van a szociális biztonsághoz (...) 75. cikk. (1) A közhatalmi szervek törekednek az állampolgárok lakásigényeinek kielégítésére, különösen a hajléktalanság felszámolására, az alacsony jövedelmű háztartások fejlesztésére és az olyan tevékenységek támogatására, amelyek azt célozzák, hogy minden állampolgár lakást szerezzen.” Rendkívül tágan fogalmazza meg az állampolgárok szociális jogait, amely némiképp köszönhető az igen erős keresztény kötődésnek is. Véleményünk szerint előremutató rendelkezéseket tartalmaz, leginkább a nők és gyermekek tekintetében, igyekszik mégis azzal a fordulattal a lehető legvégső esetben a szociális biztonsághoz való joghoz folyamodni, hogy „amennyiben más eszköz nincsen”.⁴³

⁴² Hecló, Hugh: Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance. New Haven, 1974.

⁴³ Összesítő táblázatot ld. a 2. sz. mellékletben

V. Két gyakorlati megvalósítási modell – Anglia és Franciaország⁴⁴

Kiindulásként vett forrás egy 11 OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) országot vizsgáló kutatás, amely kettő olyan országot talált, amelyben a lakhatáshoz való jog törvényi szinten is megjelenik: ez a két ország pedig Anglia⁴⁵ és Franciaország.

V.1. Anglia

Angliában 1977-ben fogadták el a hajléktalantörvényt [Housing (Homeless Persons) Act 1977], amely következtében a szociális bérlakások kvázi szociális védőháló funkciót töltenek be azok számára, akik egyéb módon nem tudnak a lakhatásukról gondoskodni. Jogsabályi háttérként meg kell említeni továbbá az 1985-ös és 1996-os lakhatási törvényeket, valamint a 2002-es hajléktalansági törvényt. Az országban a szociális bérlakások aránya drasztikus csökkenés után érte el a jelenlegi 17%-os értéket.⁴⁶ A lakhatási támogatás mértéke jelenleg a munkanélküli egyének esetében akár 100%-os is lehet, míg az alacsony jövedelmű, rászoruló egyének esetében átlagosan 65% körül mozog.

A céljuk tehát egyrészt a lakbérnek jóval a piaci szint alatt való meghatározása, és a hajléktalanná válás megelőzése azáltal, hogy időben beavatkoznak az alacsony jövedelmű egyének helyzetébe úgy, hogy kedvezőbb feltételeket biztosítanak számukra. Két további törvény meghatározza azon rétegeket, amelyek elsőbbséget élveznek, ezek pedig: hajléktalanok; nem megfelelő körülmények között élők; azok, akik bizonyos szomszédságba való költözése saját vagy mások életminősége miatt elengedhetetlen. A lakhatásról a helyi hatóságoknak kell gondoskodniuk, amely tekintetében figyelembe kell venniük, hogy bizonyos csoportok elsőbbséget élveznek.⁴⁷

Ki kell emelni, hogy súlyponteltolódás figyelhető meg a prevenció irányába. A helyi önkormányzatok dolgozóinak feladatai közé tartozik az is, hogy a panaszokat kezeljék, az anyagokat összeállítsák, a hiányzó iratokat beszerezzék, vagy abban segítsenek, de először minden esetben az egyéb megoldási lehetőségeket vázolják fel az egyének számára, hogy amennyiben van más megoldás, ahhoz folyamodjanak, és ebben az esetben ki sem térnek a lakhatáshoz való joggal kapcsolatos tájékoztatásra. A jog érvényesülésének kisebb gátat vet az a tény, hogy az ellátásnak több szintje van, amely megnehezíti a lehető legszélesebb kör lefedését.⁴⁸

⁴⁴ Loison-Leruste, Marie and Quilgars, Deborah: Increasing Access to Housing: Implementing the Right to Housing in England and France. In: European Journal of Homelessness, 2009., valamint vö: Fehér Boróka: Összefoglaló a franciaországi lakhatáshoz való jog megvalósulásáról, feltételeiről, különböző tanulmányok alapján. 2011.

http://foglakprojekt.hu/downloads/doktor/Ford/FeherBoroka/OsszefoglaloForditas/Osszefoglalo_a_franciaorszag_i_lakhatashoz_valo_jog_megvalosulasarol_felteteleiről_kulonbozo_tanulmanyok_alapjan.pdf (2012. október 1.)

⁴⁵ Ezen szabályozás az Egyesült Királyság mindegyik tagországában kodifikálva lett, de ebben a dolgozatban mindössze az angol szabályozást vettük górcső alá.

⁴⁶ 1979-ben az összes lakások 30%-a volt bérlakás, míg ez az arány mára 17-19% között mozog, amelyből kb. 10% önkormányzati, míg kb. 8% lakásszövetkezeti tulajdonban van.

⁴⁷ Ilyenek pl. a kiskorú gyermeket nevelő családok, a fogyatékosok, mentális betegek, idősek, várandós nők, fiatalok.

⁴⁸ Másol iktatják a szociális bérlakások iránti kérelmeket, a panaszokat, illetőleg másol készítik el a lakhatással kapcsolatos stratégiákat.

V.2. Franciaország

Franciaországban 2007. március 5-én fogadták el⁴⁹ a „Droit au logement opposable” (röviden DALO) elnevezésű törvényt, amely jogi úton is kikényszeríthetővé tette a lakhatáshoz való jogot, amelyhez roppant intenzív társadalmi kampány is kapcsolódott annak érdekében, hogy azon személyek, akik számára ez megoldást nyújt, értesüljenek róla. A bérlakások száma folyamatos növekedést mutat, így megállapítható, hogy a kb. 17%-os arányt más úton érte el, mint Anglia, de ide beleszámítanak olyan magánpiaci lakások is, amelyek bérleti díjai tartósan alacsony maradtak.

Az juthat szociális bérlakáshoz, akinek a jövedelme alacsony és szociális támogatások valamint részmunkákból származnak a bevételeik. Jellemző formái a szociális bérlakásoknak a kvázi lakótelepek (más elnevezéssel HLM), amelyeknek jellemzően a piacinál jóval alacsonyabb szinten van a bérleti díja. Ezen lakások kiosztását két összetevőből álló bizottság osztja ki, amely összetétele egyfelől önkormányzati képviselőkből, másfelől a lakók szövetségéből áll.

Kétféle jogorvoslati lehetőség áll fent: egyrészt a mediációs bizottságok, amelyek a helyi közigazgatás vezetőjének folyamatosan jelentést készítenek, amelyben kiemelik azokat, akik prioritást élveznek a rászorultságban; másrészt a közigazgatási vezető, aki a javaslatot és a helyi viszonyokat figyelembe véve gondoskodik a legideálisabb lakhatási lehetőség kiválasztásáról és egyben a főbérlővel való megegyezésről. Arról ugyanakkor egy jogszabály sem rendelkezik, hogy abban az esetben milyen eszközök állnak rendelkezésre, ha a helyi közigazgatási egység nem döntene megfelelő határidőn belül egy adott ügyben.⁵⁰ Benyújtható továbbá felülvizsgálati kérelem is a közigazgatási bíróságon.

V.3. Konklúzió

Mindenképpen látni kell azt, hogy a törvény által nyújtott mozgástér nem elegendő ahhoz, hogy ezen jog maradéktalanul érvényesülhessen, ahhoz szükséges a társadalmi közreműködés, a köz felelősségvállalása azon ügy iránt, hogy megoldható legyen a lakhatási krízishelyzetek kezelése. Látható Anglia esetében, hogy elsősorban a prevenciót helyezik előtérbe, amellyel kapcsolatban megállapítható, hogy hosszú távon egyrészt jóval költséghatékonyabb, másrészt az emberi méltóság sérelme is kisebb eséllyel következik be a későbbiek folyamán, amely az alapjogok védelme szempontjából fontos. Mindkettő ország esetében megfigyelhető, hogy igyekeznek a piacinál alacsonyabb szinten tartani a bérleti díjakat, amely egyrészt megkönnyíti az alacsony jövedelműek boldogulását.

VI. A magyar szabályozás

VI.1. Intézménytörténet

A szociális jogok alkotmányos deklarációja Magyarországon először a sztálinista Alk.-ban jelent meg. Ezen alkotmány 1949 és 1972 között hatályos szövegében a szociális jogok két nagy területe, az egészség és a megélhetés védelme még nem vált el egymástól. A második generációs jogokat a polgári és politikai jogok elé sorolták,⁵¹ az alkotmány 47. §-a azonban

⁴⁹ 2008. január 01. napján lépett hatályba.

⁵⁰ Elsőbbséget élvező csoportok számára 2008. december 01. óta, míg a nem elsőbbséget élvező csoportok számára csak 2012. január 01. napjával válik lehetségessé.

⁵¹ Ennek az a magyarázata, hogy a szociális jogokat a politikai és szabadságjogok előfeltételének tekintették, hiszen pl. aki éhezik, annak nem nagyon számít, hogy van-e sajtószabadság.

nem rögzített konkrét jogot az ellátásokra, csak az állam terhére fennálló kötelezettséget, és azt is csak a dolgozók vonatkozásában.⁵² Meg kell említeni az Alk. eredeti szövegében fellelhető következő rendelkezést, miszerint: „58. § (1) A Magyar Népköztársaság állampolgárainak öregség, betegség és munkaképtelenség esetén anyagi ellátáshoz van joguk. (2) A Magyar Népköztársaság az anyagi ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás keretében és a szociális intézmények rendszerével biztosítja.”⁵³ Fontos megjegyezni, hogy nem állapít meg minimális követelményt, ami 1989 után belekerült („megélhetéshez szükséges”). Érdekes azt hangsúlyozni, hogy ez értelmezhető úgy is, hogy viszonylagos nagyvonalúsággal rendelkeztek ezen jogokról, amelyeknek gyakorlati kikényszeríthetősége nem volt a rendszerváltás előtt.

Így a szociális jogok helyett csak az állam intézmény-fenntartási kötelezettsége fogalmazták meg. Az Alkotmány 1972-es reformját követően már alkotmányos jogként kerültek deklarálásra az általános értelemben vett szociális jogok: „A Magyar Népköztársaság állampolgárainak öregség, betegség és munkaképtelenség esetén anyagi ellátáshoz van joguk.”⁵⁴ Érdekes azonban megjegyezni, hogy az „anyagi ellátáshoz van joguk” kitétel nem rendelkezik az ellátás mértékéről való iránymutatásról. Így az 1989. október 23-ig hatályos alkotmányszöveg ténylegesen csak az állam feladat-ellátási kötelezettségét tartalmazta, és az állampolgárok számára nem állt rendelkezésre olyan jog, amely ennek kikényszeríthetőségét biztosította volna. Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény szövegében a szociális jogok szabályozására nem az alkotmányokban megszokott módon, a meghirdetett jogok alapjogként történő értelmezését korlátozó rendelkezések közbeiktatásával került sor, hanem a nemzetközi deklarációk általánosságával és emelkedettségével. Emiatt az alkotmánybírói gyakorlat kezdeti időszakában komoly nézetkülönbségek alakultak ki az alkotmánybírák között, hiszen „még abban sem volt egyetértés, hogy a szociális biztonsághoz való jog alanyi jog-e vagy csupán államcél”.⁵⁵ Ennek elsődleges oka a szociális jogok természetét övező lezáratlan vitára vezethető vissza, így véleményünk szerint érdemes figyelmet szentelni a kérdéskör vizsgálatára. Nem kívánták a rendszerváltozás idején szociális államként meghatározni Magyarországot, így megmaradtak – több kelet-közép európai országhoz hasonlóan – a szociális piacgazdaságnál, amiből az AB értelmezése szerint nem vezethető le közvetlenül szociális jog, mint alapjog.⁵⁶

A szociális jogok alapjogi státuszának⁵⁷ értelmezése során vizsgálnunk kell alkotmányos szabályozásuk szükségességét, illetve ennek megfelelően alkalmazható irányát.

⁵² 47. § „(1) A Magyar Népköztársaság védi a dolgozók egészségét és segíti a dolgozókat munkaképtelenségük esetén.”

⁵³ <http://www.red-help.net/Az-1989-evig-ervenben-levo-Alkotmany-teljes-szovege> (2012. szept. 22.)

⁵⁴ 1972. évi I. tv. az 1949. évi XX. tv. módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről 58. § (1), megtekinthető: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8487> (2012. okt. 9.)

⁵⁵ Súlyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 660. o.

⁵⁶ Eleinte az AB az Alk. értelmezésével kapcsolatban azt az álláspontot preferálta, hogy a Magyar Köztársaság nem szociális jogállam, és így ezáltal a szociális biztonság nem feltétele a jogállamiságnak (ld. 31/1990. (XII. 18.) AB hat., ABH 1990, 136, 138, 140-141). Szembe helyezkedett ezen állásponttal Kilényi Géza, Szabó András, Vörös Imre és Zlinszky János, akik kezdettől fogva azon az állásponton helyezkedtek el, miszerint nem csak egy „program” a szociális biztonsághoz való jog, erre az állampolgároknak az Alk. 70/E. §-a alapján joguk van (ld. 24/1991. (V. 18.) AB hat., ABH 1991, 363, 364-367). Zlinszky egy másik határozathoz fűzött különvéleményében kifejtette, hogy ezen szakasz (1) bekezdésének második fordulata „világosan kifejezett alanyi jogot létesít minden magyar állampolgár javára: a megélhetéshez szükséges ellátásra való állampolgári jogot rögzíti, többek közt önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetére is.” (ld. 31/1993. (V. 21.) AB hat., ABH 1993, 242, 244-246).

⁵⁷ A szociális biztonsághoz való jog egy interdiszciplináris jog, amely szoros összefüggésben áll az emberi méltósághoz való joggal, a tulajdon védelméhez való joggal, amely kapcsolódik továbbá az állam intézményvédelmi kötelezettségéhez is. Azonban terjedelmi korlátok miatt nincs lehetőségünk az ezekkel való összevetésre a szociális biztonsághoz való jognak.

A vitatott kérdések között megjelenik, hogy a szociális jogok univerzálisak (vagyis mindenkit megilletnek vagy csak az adott állam állampolgárait) és bírói úton kikényszeríthetőek-e, ami az első generációs jogok tekintetében egyértelműen megállapítható. Vita tárgyát képezi továbbá, hogy az első és második generációs jogok eltérő jellege nem indokol-e különbségtelt alkotmányos szabályozásuk tekintetében. Ugyanis míg az első generációs jogok esetében többnyire abszolút és számon kérhető állami kötelezettségek fogalmazódnak meg, a szociális alapjogokkal szemben csak viszonylagos (a rendelkezésre álló anyagi erőforrások mértékétől függő) állami kötelezettségek állnak fenn. Ezzel szorosan összefüggő, szintén komoly vitákat gerjesztő kérdés, hogy a rendelkezésre álló erőforrások fényében lehetséges-e meghatározni a szociális jogok alkotmányos mértékét, és ha igen, milyen formában.⁵⁸

Habár az előbbieken felvetett problémákra született olyan elméleti válasz, amely az alapjogként történő alkotmányba foglalást támogatja, azonban az alkotmányozás nemzetközi gyakorlatában mégis ritkán szabályozzák ekként, így az alkotmányos védelem szintje elmarad az első generációs jogokhoz képest, és ez az államok nemzetközi kötelezettségvállalásaiban is megjelenik.

VI.2. Az Alkotmány és az Alaptörvény szövegének összehasonlítása

Az Alk. 70/E. §-a rendelkezik a szociális biztonsághoz való jogról, míg a 2012. január 1. napján hatályba lépő Alaptv. már nem garantálja a szociális biztonsághoz való jogot, hanem államcélként fogalmazza meg a Szabadság és felelősség XIX. cikkében, míg a XXII. cikkben említést tesz a lakhatásról. Ezek a rendelkezések a következők:

1949. évi XX. törvény

„70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak,

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.”

Érdemes még megemlíteni, hogy 2011-ben elfogadott magyar Alaptv. mellett két koncepció is napvilágot látott. Szili Katalin tervezetét⁵⁹ benyújtotta az Országgyűlés elé, míg Jakab András magántervezetet készített⁶⁰. A magántervezetben semmilyen változás nem jelenik meg, az Alk. 70/E. §-át teljes egészében átmenelné az új alkotmányba, mindössze csak a számozása tér el, így az a 48. §-ban lenne megtalálható. Terjedelmesebb a változás viszont Szili Katalin tervezetében. Az „I. fejezet A köztársaság”⁶¹ és a „II. fejezet Állampolgárok

⁵⁸ Juhász Gábor: Az alkotmányeszme mostohagyermek: néhány gondolat a szociális biztonsághoz való jog természetéről és szabályozásáról. In: Esély 1996/3. szám. 29-47. o.

⁵⁹ Szili Katalin független országgyűlési képviselő alkotmánytervezete. <http://www.parlament.hu/irom39/02628/02628.pdf> (2012. szept. 23.)

⁶⁰ Alkotmány a jövőnek: az LMP alkotmánykonceptiója.

http://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2011/02/lmp_alkotmanykonceptio.pdf (2012. szept. 23.)

⁶¹ „3. § A köztársaság előmozdítja a szociális jogok, mint alapjogok érvényesülését, különös tekintettel a szociális biztonsághoz, a munkához, a lakhatáshoz és a lakhatás biztonságához való jogra.”...”5.§(1) A köztársaság előmozdítja a szociális biztonsághoz való jog érvényesülését. (2) Mindenkinek joga van az emberi lét alapvető feltételeihez, amelyet az állam a társadalombiztosítási és a szociális juttatások összességével biztosít. (3) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy öregség, betegség, árvaság, özvegység vagy keresőképzetlenséggel járó egészségi állapot esetén a gazdaság teherviselő képességével, valamint az érintett jövedelmi és vagyoni helyzetével összhangban álló pénzbeli ellátásban részesüljön. Törvény ezen ellátások igénybevételét az érintett teherviselő képességéhez igazodó járulék fizetéséhez kötheti. (4) A szociális biztonsághoz való jog érvényesülése érdekében a Köztársaság a) gondoskodik a szociális intézmények működtetéséről, b) elősegíti a tartósan egészségkárosodott, valamint a testi vagy szellemi fogyatékkal élő személyek ápolását, képzését,

alapvető jogai és kötelezettségei”⁶² fejezetekben is rendelkezik a szociális biztonsághoz való jogról, a támogatásokról, némelyik szakaszban mint államcél, némelyik szakaszban mint alapjog. Véleményünk szerint az elérendő cél támogatandó, és az indoklásban is kiemeli Szili Katalin, hogy fontos jogról van szó, bár nem értünk egyet a koncepció megvalósításával, mivel nem egyértelmű, hogy alapjogként vagy államcélként tekint ezen jogokra a dokumentum, és úgy gondoljuk, hogy célszerűbb lett volna elhelyezni mindegyik rendelkezést a II. fejezetben, bár érdemes leszögezni, hogy az első tervezet elkészítéséhez képest a tényleges javaslat benyújtására többszöri változtatás után kerül sor.

Alaptörvény

XIX. cikk

„(1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

(2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

(3) Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.

(4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”

XXII. cikk

„(1) Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.”

Az Alk. szövegét megvizsgálva kiderül, hogy abban a szociális biztonsághoz való jog jelenik meg, míg az Alaptv-ben már csak törekvésként jelenik meg ezen jog. Lényeges változásnak tekinthetjük, hogy a korábban jogként megjelenő formula államcéli besorolást kapott, azonban az alkotmányi szövegtől függetlenül az AB. vonatkozó gyakorlata határozza meg az érvényesülés milyenségét, amelyet a későbbiekben elemzünk. A következő fejezetet az Alk. rendelkezéseinek elemzésére szánjuk, hiszen az Alaptv. kapcsán még nem alakult ki megfelelő gyakorlat ahhoz, hogy részletesen tudjuk tárgyalni. Ezen felül nem tartjuk megfelelőnek az új rendelkezéseket a szociális jogok érvényesülésének szempontjából, amelyet a de lege ferenda javaslatunkban részletesebben tárgyalunk.

VI.3. Az Alkotmány

Jelen fejezetben különös figyelmet kívánunk fordítani arra, hogy a szociális biztonsághoz és a lakhatáshoz való jog megítélése hogyan változott az évek során. Ebben jelentős szerepet játszott az AB joggyakorlatának alakulása, hiszen számos határozatban fellelhetjük az ezen jogokat érintő viták megoldási kísérleteit.

foglalkoztatását és társadalmi beilleszkedését, c) támogatja az idősek zavartalan életvitelét segítő szolgáltatásokat.”

⁶² „22. § (1) A Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és a munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. (2) A Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.”

VI.3.1. A 70/E. § helye az Alkotmányban

Az Alkotmány 1989-es módosítása során megváltozott az alapvető jogok felsorolásának sorrendje, hiszen a korábban háttérbe szorított polgári és politikai jogok kerültek a felsorolás elejére, míg a második generációs jogok a XII. fejezet végén kaptak helyet. Bár ez az Alkotmány rendszerén belül nem keletkezett hierarchikus viszonyt, mégis értelmezhető úgy, hogy a gazdasági és szociális jogok másodrangúságát jelzi.

Az Alkotmány 8. § (4) bekezdése alapján a szociális biztonsághoz való jog azokhoz a jogokhoz tartozik, melyek gyakorlása rendkívüli jogrend esetén sem függeszthetők fel vagy korlátozhatók. Ez a rendelkezés fokozott védelmet biztosít ennek a jognak, ez azonban nem jelenti azt, hogy az alapvető jogok között kiemelt szerepet kapna, így véleményünk szerint a szociális biztonsághoz való jog fontosságára vonatkozó kérdés nem válaszolható meg csupán e rendelkezésre alapozva.

VI.3.2. A szociális biztonsághoz való jog alanyai

Az Alkotmány a védelemben részesültek körét egyértelműen a magyar állampolgárokra szűkíti. A mondat második részének értelmezéséhez azonban szükséges annak tisztázása, hogy a pontosvessző után következő felsorolás taxatívnak vagy példálózó jellegűnek számít, hiszen taxatív felsorolás esetében további szűkítésről beszélhetünk (öreges, betegek, rokkantak, özvegyek, árvák, önhibájukon kívül munkanélkülivé vált személyek). Az AB hivatalosan nem foglalkozott a kérdéssel, azonban Kilényi Géza alkotmánybíró kísérletet tett a kérdés tisztázására a 26/1993. (IV. 29.) AB hat-hoz fűzött különvéleményében.⁶³ A szakasz nyelvtani értelmezése során arra jutott, hogy a pontosvessző alkalmazásával (kettőspont helyett) a felsorolás példálózó jellegűnek tekinthető. Ezt az álláspontot osztotta Vörös Imre is, aki arra a következtetésre jutott, hogy a szociális biztonsághoz való jog minden magyar állampolgárt megillet, akik „különböző módon és különböző mértékben meghatározott megélhetéshez szükséges ellátásra jogosultak”.⁶⁴ Mivel a fentiekkel ellentétes vélemény nem fogalmazódott meg, elfogadhatónak tartjuk azt az álláspontot, hogy ez a jog a magyar állampolgárok mindegyikét megilleti, és nem korlátozódik a mondat második részében felsorolt csoportokra.

VI.3.3. A szociális biztonsághoz való jog tartalma

Az Alkotmány szövegének szűkszavúságára való tekintettel az AB feladatává vált a szociális biztonsághoz való jog tényleges tartalmának meghatározása, amelyet nem könnyített meg az a tény, hogy a sem a nemzetközi jog dokumentumai, sem pedig a társtudományok nem szolgálnak a „szociális biztonság” egyértelmű meghatározásával, mivel az részjogosultságok és állami kötelezettségek halmaza, nem homogén. Az értelmezési lehetőségek közül szeretnénk kiemelni kettőt, amelyekkel leginkább egyet tudunk érteni.

Adrian Sinfield a szociális biztonságot azzal azonosítja, amikor az egyén teljes körű védelemben részesül a jólétét biztosító források elvesztésével szemben. Véleménye szerint a szociális védelem klasszikus területein kívül a vállalati (foglalkozási) és a pénzügyi (adóügyi) jóléti intézkedésekre is kiterjed a szociális biztonság fogalma.⁶⁵

⁶³ ABH 1993, 196, 204

⁶⁴ ABH 1993, 196, 218

⁶⁵ Id: Sinfield, Adrian: Social security and its social division. A challenge for sociological analysis. University of Edinburgh: New Waverley Papers (Social Policy Series No. 2.), 1989.

Danny Pieters megközelítése szerint a szociális biztonság a társadalom által a tagjai részére a szolidaritás folyamata révén a gazdasági veszteségek és meghatározott költségek veszélyével szemben nyújtott védelem.⁶⁶

Az AB működésének kezdeti időszakában jelentős véleménykülönbségek alakultak ki a bírák között, amelyet az is jelzett, hogy az ebben a tárgykörben született határozatokhoz fűzött különvélemények száma az átlagnál nagyobb volt. Számos határozat tagadta a szociális biztonsághoz való jog alanyi jogi jellegét, mint például a 2093/B/1991. AB hat.⁶⁷, a 32/1991. (VI.6.) AB hat.⁶⁸, valamint a 600/B/1993. AB hat.⁶⁹, ezzel szemben Zlinszky János a 31/1993. (V. 21.) AB hat-hoz fűzött különvéleményében arról írt, hogy az „Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésének második fordulata (...) világosan kifejezett alanyi jogot létesít, minden magyar állampolgár javára: a megélhetéshez szükséges állampolgári jogot rögzíti”⁷⁰. Később a 28/1994. (V.20.) AB hat. indoklása már arról beszélt, hogy „kivételesen maguknak az Alkotmányba felvett egyes szociális jogoknak is van közvetlenül alanyi jogi oldala”⁷¹.

Az alkotmánybírói gyakorlat ilyen jellegű megosztottsága 1995-ig, a Bokros-csomaggal kapcsolatban hozott döntésekig volt jellemző, hiszen a csomagban szereplő szociális megszorítások kérdésének kezelése megkívánta, hogy az AB egységes álláspontot alakítson ki. Ezt az AB új módszertan kidolgozásával érte el, melynek keretében alapjogvédelmi analógiákat (a társadalombiztosítási ellátások tulajdonjogszerű védelme), valamint alkotmányos alapelveket (a szerzett jogok védelme mint a jogbiztonság része) fektettek le a szociális biztonsághoz való jog hatékony védelmének biztosítása érdekében. A '90-es évek végén a szakasz értelmezése újabb fordulatot vett, és a 32/1998. (VI. 25.) AB hat-tal⁷² lényegében visszakerült a kiindulópontra, hiszen az ellátási minimumok biztosításának követelménye felé fordult a kiegészítéssel, hogy előtérbe került ezek tartalmának meghatározása is. Az új megközelítés szerint a szociális biztonsághoz való jog az állam által biztosítandó megélhetési minimum, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Meglátásunk szerint ez az álláspont az, amely a legjobban kifejezi a vizsgált alapjog tartalmát.

Azonban a szociális biztonsághoz való jog gyakorlati megközelítését az új koncepció sem változtatta meg érdemben: továbbra is csupán állami kötelezettségnek minősül. Jelentősége tehát inkább elvi jellegű, hiszen az alanyi jogként való elismerés alapjául szolgálhat.

VI.3.4. Az állami kötelezettségvállalás alkotmányos mértéke

Az AB kezdeti álláspontja szerint a 70/E. §-ban foglaltak „általános jelleggel nevesítik az államnak a polgárok szociális biztonsága tekintetében fennálló kötelezettségeit, de nem jelentenek alanyi jogot egy bizonyos jövedelem megszerzéséhez vagy életszínvonal fenntartásához”⁷³. Később módosult ez a felfogás, és a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény rendelkezéseit vizsgáló 43/1995. (VI. 30.) AB hat-ban⁷⁴ már ez a megfogalmazás szerepelt: „Az elvonások folytán a szociális

⁶⁶ Pieters, Danny: Introduction to the Basic Principles of Social Security. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publisher, 1993. 4-5. p.

⁶⁷ ABH 1992, 546-547.

⁶⁸ ABH 1991, 146, 163.

⁶⁹ ABH 1993, 671-672.

⁷⁰ ABH 1993, 242, 245.

⁷¹ ABH 1994, 134, 138.

⁷² ABH 1998, 251, 254.

⁷³ 2093/B/1991. AB hat.

⁷⁴ ABH 1995, 188, 192.

ellátások mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá.” Azonban a minimális szint meghatározására csak 1998-ban került sor, a fent említett 32/1998. (VI. 25.) AB hat-ban, amikor a következő választ adta: „Az Alkotmánybíróság e határozatában általános alkotmányi követelményként állapította meg, hogy az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Eme alkotmányi feladatok megvalósítása során a jogalkotó viszonylag nagy szabadságot élvez és az egyes ellátások minimumösszegeit meghatározhatja más jövedelemfajták (öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege, minimálbér, stb.) százalékban is.”⁷⁵

Az emberi méltósághoz való jog bevonásával az AB utat nyitott egy olyan lehetséges értelmezési lehetőség felé, amely túlmutat a pusztán emberi lét feltételeinek biztosításán. Ezen az állásponton a 42/2000. (XI. 8.) AB hat.⁷⁶ változtatott.

VI.3.5. A 42/2000 (XI. 8.) Alkotmánybírósági határozat

A 42/2000 (XI. 8.) AB hat. meghozatalára annak kapcsán került sor, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa⁷⁷ és a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosa⁷⁸ közösen terjesztett elő egy, az alkotmány értelmezése és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség megállapítása iránti indítványt az AB elé⁷⁹. A határozat a korábbi megfogalmazást pontosította, és az emberi méltósághoz való jog az élethez való joggal való elválaszthatatlan egységére hivatkozva lényegében kiüresítette azt: „Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményként meghatározott emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni.”

Ez a konkrét esetre nézve azt jelentette, hogy a lakhatási jog biztosítása helyett az „állam ellátási kötelezettsége hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben” a szállás biztosítására, azaz az emberi lét alapvető feltételeinek biztosítására terjed ki. Az AB ítélkezési gyakorlata is tehát azt mutatja, hogy a szociális biztonsághoz való jog államcélként, és nem alapjogként deklarálva jelenik meg a magyar alkotmányjogban.⁸⁰

Az AB a határozatában kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amiből következően kijelentették, hogy nem vezethetők le konkrét alapjogok, így az állam felelőssége sem. Az állam csak a polgárok megélhetéséhez szükséges társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. Mindazonáltal kijelentették, hogy az államnak minden körülmények között törekednie kell az általános ellátási kötelezettsége alapján a szociális biztonság lehető legteljesebb megvalósítására, amelyet egyben nemzetközi kötelezettségvállalások is előírnak. A 23/1990. (X. 31.) AB hat-ban lévő megállapításra is hivatkoznak, miszerint „az emberi élet és méltóság egységéből fakadó alapjogokat az alkotmányos jogállam a vonatkozó nemzetközi egyezmények és az

⁷⁵ 32/1998. (VI. 25.) AB hat. ABH 1998, 251, 254.

⁷⁶ ABH 2000, 329, 334.

⁷⁷ dr. Polt Péter

⁷⁸ dr. Kaltenbach Jenő

⁷⁹ Ügyszám: 5/G/1998., előadó: Bihari Mihály

⁸⁰ Juhász Gábor: A szociális biztonsághoz való jog [70/E. §] In: Jakab András(szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 2579-2594. o.

alapvető jogelvek figyelembevételével, az Alkotmányban meghatározott közösségi és egyéni érdekek szolgálatában hivatott szabályozni.”⁸¹

VI.3.5.1. Czúcz Ottó párhuzamos indoklása

A Czúcz Ottó által a 42/2000. (XI. 8.) AB hat-hoz fűzött párhuzamos indoklásával részben egyetértünk, azonban úgy véljük, hogy nem csak közvetlen a fenyegetés esetén kerülhetne sor a beavatkozásra, hanem az állam szállásról való gondoskodását mint preventív eszközt is alkalmazni kell. Manapság a társadalmi elvárás, a piac által diktált árak, az időjárás szélsőséges volta mind egyre inkább azt erősítik bennünk, hogy nem elegendő ezen közvetlen fenyegető helyzetre kiterjeszteni az állam kötelezettségét, az államnak már akkor is közbe kell lépnie, ha az állampolgárok – és itt különösen értendő a kiskorúakra, a fogyatékkal élőkre és az időskorúakra – reális veszélyként élik meg a hajléktalanná válást. Nem kizárólag a szokványos szociális gondokon túlmenően kellene az államnak határozott fellépést tanúsítania. Ugyanakkor védhető azon álláspont, hogy nem várható el az államtól, hogy kivizsgálás nélkül támogasson mindenkit, de törekedni kell arra, hogy az adott szerv ésszerű időn belül döntést hozzon a támogatásra való jogosultság megállapításáról.

VI.3.5.2. Bagi István különvéleménye

Bagi István különvéleményében osztja azt a nézetet, hogy az Alk. 70/E. § (2) bekezdéséből a megélhetési minimum garantálásából nem vezethetőek le konkrét részjogok, és nem ért egyet azzal, hogy az AB azt a megállapítást tette, hogy az állam köteles hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról gondoskodni. Mi úgy gondoljuk, hogy igenis elvárhatóvá vált mindez.

VI.3.5.3. Holló András különvéleménye

Holló András különvéleményében azon véleményt preferálja, miszerint nem vezethető le konkrét nevesített alkotmányos kötelezettség az alkotmány többször is nevezett szakaszából. Továbbá úgy vélekedik, hogy az Alk. nevesített rendelkezése esetén a törvényhozás feladata azt konkrét állami kötelezettségekkel megtölteni. Egyfelől védhető az álláspont, mert elméletileg az alkotmány egy kerettörvény, mégis megismételjük korábban is kifejtett álláspontunkat, miszerint a modern demokráciának alapfeltétele, hogy a lakhatás a lehető legtágabb körben biztosított legyen.

VI.3.5.4. A határozat konklúziói

Az AB tehát meglehetősen szűken értelmezi a jelenlegi alkotmányos keretek között a szociális biztonsághoz való jogot. Nem tartják lehetségesnek, hogy konkrét ellátások legyenek megfogalmazva az Alaptv-ben, mivel megfosztanák a törvényalkotót attól a lehetőségtől, hogy az adott nemzetgazdasági helyzethez igazítsa a szociális ellátások rendszerét, azaz nem forintosítható azon ellátások összessége, amivel az állam eleget tesz ezen kötelezettségének.⁸² Azonban szerintünk a jelenkor társadalma nem hagyhatja szó nélkül az egyre inkább növekvő hajléktalanságot, amely sok esetben nem is a munkanélküliség következménye, hanem a bérek, nyugdíjak, támogatások egyre inkább csökkenő reálértéke. A számunkra levonható következtetés az, hogy elértünk egy olyan ponthoz, amely már megköveteli azt, hogy

⁸¹ 42/2000. (XI. 8.) AB hat. V. fejezet 5. pont; ABH 2000, 329, 334.

⁸² 42/2000. (XI. 8.) AB hat. ABH 2000, 329, 334.

eltérjünk a 2000-ben megszabott irányelvtől, és új oldalról közelítsük meg mind a szociális biztonsághoz való jogot, mind magát a lakhatáshoz való jog kérdéskörét annak érdekében, hogy az emberhez méltó lakhatási körülmények biztosítottak legyenek a társadalom peremére kiszoruló egyéneknek is, amely a mi olvasatunkban azt jelenti, hogy emberhez akkor méltó egy lakásként funkcionáló épület, ha az összközművesített, található benne elkülönült illemhely és fürdőhelyiség, továbbá egészségügyileg megfelel a minimális követelményeknek (nem egészségre káros anyagból építették).⁸³

VI.3.6. 38/2012 – Az új Alkotmánybírósági határozat

A nemrégiben kihirdetett határozat többségi álláspontjának szeretnénk ismertetni azon rendelkezéseit és megállapításait, amelyek a témánkhoz szorosan kapcsolódnak, de eltekintenek a határozat teljes egészében való bemutatásától a terjedelmi korlátokra való tekintettel. Az indítvány előterjesztője az akkor még állampolgári jogok országgyűlési biztosa megnevezéssel – amelyet később átalakítottak, és alapvető jogok biztosa névvel illettek – volt, amelyben az 1999. évi LXIX. tv. (régi Szabs.) 146/A. §⁸⁴ alkotmányellenessé nyilvánítását és megsemmisítését kérte, majd ezt kiegészítette a 2012. évi II. tv. (Szabs.) 186. §⁸⁵ vizsgálatára. Az indítványozó kifejtette indoklásában, hogy „a közterületen életvitelszerű lakhatás szabálysértéssé nyilvánításának nincs alkotmányosan igazolható, valódi, érdemi és legitim indoka, ami összeegyeztethetetlen az érintett személyek alapvető jogaival, kiemelten az emberi méltósághoz való jogukkal, valamint – figyelemmel a kiszabható elzárás büntetésre – a személyes szabadsághoz való jogukkal.”

A határozat indoklásában arra az álláspontra helyezkedett az AB, hogy a jogalkotó ezzel nem egy társadalomra veszélyes magatartást, hanem magát az élethelyzetet rendelte büntetendővé. Azon egyének, akik arra kényszerülnek, hogy közterületen éljenek, ritkán saját döntésükből választják ezt a megoldást, az esetek jelentős többségében rendkívül súlyos krízis vezet idáig, akár egy válás, akár a munkahely elvesztése, vagy néhány rossz döntés a múltban, így kénytelenek a mindenki számára nyitva álló közterületeket igénybe venni. Megállapították, hogy ezen tényállás tekintetében sem a büntetendővé nyilvánítás indoka, sem a törvényhozó által védeni kívánt jogtárgy nem állapítható meg egyértelműen. Álláspontjuk

⁸³ Vö: Kardos Gábor: Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései. Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003., továbbá Kardos Gábor: A lakhatáshoz való jog: A nemzetközi jog felfogása és a magyar alkotmánybíróság határozata. In: Fundamentum, 2001/1. szám, 101-102. o. Ez utóbbiban felveti Kardos, hogy ugyan az AB elutasítja a 70/E. § azon értelmezési szándékát, miszerint a lakhatáshoz való jog, mégis úgy rendelkezik, hogy amennyiben közvetlen életveszély áll fent, úgy köteles az állam szálláshelyről gondoskodni, amellyel a nem létező lakhatáshoz való jog egyik következményét ismerte el.

⁸⁴ „146/A. § (1) Aki az önkormányzat rendeletében meghatározott, a közterület életvitelszerű lakhatás céljaira történő használatára, illetve az életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságok közterületen történő tárolására vonatkozó szabályokat ismételtelen megszegi, elzárással vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés ismétlődése akkor állapítható meg, ha az eljárás alá vont személyt az eljárás alapját képező cselekmény elkövetését megelőző hat hónapon belül ugyanilyen szabálysértés elkövetéséért jogerősen felelősségre vonták. (3) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a bíróság hatáskörébe tartozik. (4) Az (1) bekezdésben meghatározott szankció nem alkalmazható, ha a városi önkormányzat a hajléktalan-ellátás feltételeit nem biztosítja.”

http://jogszabalykereso.mhk.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=141594.573287 (2012. nov. 24.)

⁸⁵ „186. § (1) Aki a közterület belterületét rendeltetésétől eltérő módon, életvitelszerű lakhatás céljára használja, illetve életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságokat közterületen tárol, szabálysértést követ el. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés nem állapítható meg, ha a feladat ellátására kötelezett önkormányzat a hajléktalan-ellátás feltételeit nem biztosítja. (3) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a közterület-felügyelő is szabhat ki helyszíni bírságot.”

<http://www.budapest13.hu/letoltes/oldalak/kozterulet-felugyelet-/2012-evi-ii-torveny-a-szabalysertesekrol> (2012. nov. 24.)

szerint az Sztv. a szociális gondoskodás körébe vonja azon hajléktalanokról való gondoskodást, akik közterületen kénytelen élni. Az Sztv. 4. § (3) bekezdése⁸⁶ határozza meg a hajléktalanok fogalmát, amely alapján nem jogellenes magatartás az, ha egy egyén az utcán kénytelen élni, és az önkormányzatok ellátási felelőssége körébe tartozó feladatként írja elő a közterületen élők szociális segítségét. Sem a Szabs. szabályozása, sem annak indoklása alapján nem állapítható meg az AB álláspontja szerint, ami indokolná az Alaptv. XIX. cikkében szabályozott állami feladatvállalás alapján az Sztv-ben a szociális ellátás körébe vont élethelyzetet kriminális magatartássá nyilvánítson a törvényhozó.

VI.3.6.1. Konklúziók

Véleményünk szerint elvi jelentőség tulajdonítható a határozatnak, mivel egyértelműen kifejezte az AB azon álláspontját, miszerint „A hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem büntetéssel kell kezelnie.” Ezzel a jövőre nézve is meghatározta azon irányt, miszerint a hajléktalanság nem bűncselekmény, és nem annak poenalis eszközökkel való eltüntetése, hanem a megoldás felkutatása a cél, amely egyrészt alapjogi szempontból egyedüli út, másrészt az adott állam szempontjából járhatóbb is, figyelembe véve azon megállapítást, miszerint a prevenció, ha csak a finansziális háttérét megvizsgáljuk, összességében kevesebb ráfordítást igényel hosszabb távon, mint az adott helyzet kezelése, amellyel kapcsolatban de lege ferenda javaslatunkban bővebben is fogunk foglalkozni.⁸⁷

VII. Az ombudsman intézményének szerepe

Fontosnak tartjuk kiemelni az ombudsman koordináló szerepét, amely jóval túlmutat egy szimpla alapjogi vizsgálódáson, mintegy irányító szerepet deklarálva ezen intézménynek. „A hajléktalan emberek alkotmányos jogainak érvényesülését feltáró projekt”-ben megfogalmazásra került az ombudsmani szerepfelfogás a hajléktalanok jogainak védelme tekintetében, miszerint: „Az országgyűlési biztosnak a hajléktalanok jogvédelmével összefüggésben az a feladata, hogy az Alkotmányból kiindulva, a lassan két évtizedes alkotmánybírói gyakorlat felhasználásával egy logikus, következetes érvrendszert mutasson fel. A szociális szempontú megközelítés mellett a hangsúlyt egy tisztán alapjogi szempontrendszerre kell helyezni, úgy, hogy a szociális szempontokat semmi esetre sem szabad száműzni: ebben a szférában az ombudsman koordináló szerepe kerül előtérbe.”⁸⁸

VII.1. A „karfás” jelentést megelőző ombudsmani gyakorlat

Először szeretnénk beszélni a „karfás”⁸⁹ jelentést megelőző ombudsmani gyakorlatról. A hajléktalankérdéssel az ombudsmani intézmény az 1995-ös megalakulásától kezdve

⁸⁶ „E törvény 7., 78., 84. és 89. §-ainak alkalmazásában hajléktalan az, aki éjszakáit közterületen vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben tölti.”

⁸⁷ Az AB-i hat-ra a következő reakció érkezett a kormány oldaláról: vagy egy új törvényt készítenek az AB hat-ának megfelelően, vagy az Alaptörvény módosítását fogják eszközölni – derült ki miniszterelnök országgyűlési felszólalásából. MTI: Orbán levelet ír a nagyvárosiaknak (2012. dec. 4.)

⁸⁸ Borza Beáta: A hajléktalan emberek alkotmányos jogainak érvényesülését feltáró projekt. Budapest, 2009. 13. <http://www.obh.hu/allam/2008/pdf/hajlektalanugyi.pdf> (2012. szept. 26.).

⁸⁹ Dr. Szabó Máté ombudsman 2007 decemberében készített OBH 2641/2006. számú ügyben készült jelentése (<http://www.obh.hu/allam/jelentes/200602641.rtf>) (2012. szept. 26.)

foglalkozik. A rendszerváltást követően egyre leépülő szociális lakások rendszere és emellett a folyamatos intenzív árnövekedés egyre jobban ellehetetlenítette a lakáshoz jutást és a lakások fenntartását azon rétegek számára, akik a létminimum szintjén voltak kénytelen élni. Az 1997-es évben száznál is több panaszos fordult az ombudsmanokhoz, akik igyekeztek rámutatni arra, hogy a végrehajtási törvényt módosítani kell azok érdekében, akik nem képesek ezen hiteleket és lakhatásukat finanszírozni. Az ombudsmanok 2001-es beszámolójukban arra is rávilágítottak, hogy a hajléktalanok esetén nem csak a lakhatással kapcsolatban kell szót emelni, hanem az egészségügyi ellátásuk sem megfelelő.

Ennek következtében a SZCSM az EM-mal karöltve munkacsoportot állított fel annak érdekében, hogy e alkotmányos visszásságot vizsgálja. Jelentősnek tekinthető az is, hogy 2001-ben az általános biztos és a kisebbségi biztos közös közleményében felhívta arra a figyelmet, hogy alapjogsérelem éri azokat, akiket a téli időszakban lakoltatnak ki, ugyanis ez közvetlenül veszélyezteti az életüket és testi épségüket. 2002-ben fogalmazták meg azt az álláspontot, miszerint egyrészt hatékonyabban, másrészt kevesebb ráfordítással lehet a hajléktalanná válást megelőzni, mint azt „kezelni” vagy a hajléktalanná vált személyeket reszocializálni. 2003-ban szintén rámutattak, hogy az otthontalan emberek számára már nem a jog a kérdés, hanem maga az élet.

Ennek hatására a 2004. évi beszámolóban az ombudsmanok már nem csak megvalósítási kísérletekről szóltak, hanem konkrét kezdeti lépésekről. A hatékony együttműködésnek és a közfigyelemnek köszönhetően az új szociális program által is kitörést lehetett észrevenni, amelynek következtében 2005-ben mindössze 3 konkrét panasz érkezett az országgyűlési biztosok elé.⁹⁰

VII.2. A „karfás” jelentés

2006-ban azzal fordultak az ombudsmanhoz, hogy egyes fővárosi kerületek közbülső karfákat szereltek fel a köztéri padokra azzal a céllal, hogy a hajléktalanok ne tudják alvóhelyként használni azokat. A vizsgálat alapján önmagában nem okoz alkotmányos visszásságot a közbülső karfák felszerelése, a mögöttes cél mégis alapjaiban rengeti meg az emberi méltósághoz való jogot, hiszen a hajléktalanok kirekesztését erősíti.

Megállapították, hogy az emberi méltósággal összeférhetetlen minden olyan intézkedés, amely a hajléktalanok életszükségleteit tovább nehezíti, illetve ellehetetleníti. Megfogalmazták továbbá, hogy nem elég csupán alkotmányossági szempontból kezelni a hajléktalanok kérdését, hanem az egész társadalomban időszerű egy szemléletváltás, amely elősegíti a probléma hatékony kezelését, továbbá egy több pilléren nyugvó rendszert kell kialakítani, amely a megelőzésen át, a krízishelyzetek enyhítésével, a reintegrációval és az utókövetéssel valósul meg. Feltárták azt is, hogy az önkormányzati bérlakások száma évről évre csökkenő tendenciát mutat, és egyre inkább jellemzővé válik, hogy az önkormányzatok a piaci ár közelébe igazítják a bérleti díjat. Ugyanakkor az tapasztalható, hogy javulás mutatkozik a krízishelyzetek kezelésében. A megfelelő lakhatás hiánya, a hosszú évek alatt elavult szakképesítés és a foglalkozás hiánya egymást gerjesztik, s még inkább elmélyítik a problémát. Elsősorban a jogi szabályozás hiányosságát kell kiküszöbölni ahhoz, hogy megfelelő módon fel lehessen venni a harcot a hajléktalansággal. A jelentés kapcsán az ombudsmani hivatal öt pontba szedte a szükségesnek tartott intézkedéseket:

1. meg kell szüntetni az emberi méltóságot sértő városképvédelmi intézkedéseket

⁹⁰ Hajas Barnabás: A „karfás” jelentést megelőző ombudsmani gyakorlat. In: Kapocs, VII. évfolyam 4. szám. 37. o. 2008. augusztus. http://ncsszi.hu/download.php?file_id=358 (2012. szept. 26.)

2. a Hajléktalanügyi Fővárosi Koordinátor közreműködésével a főpolgármesternek gondoskodnia kell a kerületi hajléktalan ügyintézés méltó és szakmailag kifogástalan végrehajtásáról
3. a Kormánynak biztosítania kell a hajléktalanok beilleszkedésének finansiális és intézményi hátterét
4. a Kormány dolgozzon ki összehangolt hajléktalanügyi stratégiát, a kormányzati ciklusokon átívelő, nagyszabású programot
5. fektessenek nagyobb hangsúlyt a költségvetésben a hajléktalanügy kérdésére.⁹¹

VII.3. A „karfás” jelentés konklúziói

Egyetértünk a jelentés kapcsán felvázolt megoldási kísérlettel hozzátéve, hogy azon megállapítás, miszerint a hajléktalanok helyzete javuló tendenciát mutat, már nem állja meg helyét. Tisztán kell látni azt, hogy a 2008-ban elindult világméretű válság komoly hatással van a hajléktalanokra is, ennek eredménye, hogy egyre több család kerül a létminimum szintjére, esetleg veszíti el a hajlékát. A 2010⁹²-2011⁹³-2012.⁹⁴ évre szóló költségvetési irányszámokból tisztán látszik, hogy az utolsó 3 költségvetési évben csökkenő tendenciát mutat a hajléktalanokra fordítandó keret, holott egyre inkább nő azok száma, akik már elveszítették a lakásukat, vagy annak határán állnak, így a probléma megoldása egyre sürgetőbbé válik. Fontos szerepe lehet a későbbiekben az ombudsman intézményének, amely egyfajta kapocsként állhat az állam és a rászoruló között.

VIII. De lege ferenda

VIII.1. Alapjog vagy államcél?

De lege ferenda javaslat kapcsán az első, amit kifejtjenénk, hogy alapjogként vagy államcélként látjuk-e a lakhatáshoz való jog jövőjét. Ahogy azt már korábban említettük, az Alk. a szociális biztonsághoz való jogot alapjogként deklarálta és a lakhatáshoz való jogról nem rendelkezett, amellyel kapcsolatban a 42/2000. (XI. 8.) AB hat-ban fogalmazta meg álláspontját az AB.⁹⁵ Véleményünk szerint a jelenlegi nemzetgazdasági viszonyok között nem biztosítható a lakhatáshoz való jog alapjogként történő garntálása, ugyanakkor úgy gondoljuk, hogy abban az esetben, ha megfelelő finansiális hátteret képes teremteni az állam, úgy szükségesnek tartjuk az Alaptv. módosítását, amelynek következtében mind a lakhatáshoz, mind a szociális biztonsághoz való jog alapjogként kerülne deklarálásra.

Fontosnak tartjuk, hogy a két rendelkezés közvetlenül egymás után legyen elhelyezve, ezzel is erősítve azt, hogy ez a két jog szoros összefüggésben áll egymással. Ennek megfelelően a jelenlegi XX. cikket XXI-re, a XXI. cikket XXII-re, míg a XXII. cikket XX-ra számoznánk át.

A fentieknek megfelelően az alábbiak szerint módosítanánk az Alaptv.-t:

XIX. cikk

„(1) Magyarország állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság, hajléktalanság és önhibáján kívül bekövetkezett

⁹¹ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának Jelentése az OBH 2641/2006. számú ügyben. (<http://www.obh.hu/allam/jelentes/200602641.rtf>) (2012. szept. 26.)

⁹² Magyarország 2010. évi költségvetéséről

⁹³ Magyarország 2011. évi költségvetéséről

⁹⁴ Magyarország 2012. évi költségvetéséről

⁹⁵ Id. 30 – 33. o.

munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. (...) (3) Magyarország társadalombiztosítási rendszert köteles működtetni annak érdekében, hogy minden állampolgár társadalombiztosításhoz való joga érvényesülhessen. (...)”

XX. cikk

„Magyarország minden állampolgárának joga van az emberhez méltó lakhatás feltételeinek megteremtéséhez és fenntartásához, valamint a közszolgáltatásokhoz való hozzáféréshez.”

VIII. 2. Az Sztv. rendelkezéseinek módosításáról

Mivel az Alaptv. csak keretet ad ezen jogok érvényesüléséhez, szükségesnek tartjuk az Sztv. módosítását is azzal, hogy az általunk a javaslatban nem említett rendelkezéseket változatlan formában fenntartsunk. A törvényt a lakhatáshoz való jog relevanciájában kívánjuk vizsgálni, különös tekintettel a hajléktalan személyek szociális ellátására és a lakhatás megőrzését célzó támogatásokra. Úgy véljük, hogy a hangsúlyt nem a hajléktalanság problémájának kezelésére, hanem annak megelőzésére kell helyezni, hiszen a probléma akkor kezelhető leghatékonyabban, ha nem a bekövetkezett eredménnyel próbálunk meg kezdeni valamit, hanem a probléma forrását igyekszünk orvosolni. Ugyanakkor tisztában vagyunk azzal, hogy a hajléktalanság égető problémája nem maradhat megfelelő megoldási kísérlet felvázolása nélkül, hiszen egy régóta fennálló problémával állunk szemben.

VIII.2.1. Bentlakásos intézmények

A bentlakásos szociális intézményekkel kapcsolatban az alábbi törvénymódosítási javaslatokat tesszük:

„**71/B. § (1)** A hajléktalanok otthonában olyan hajléktalan személy gondozását kell biztosítani, akinek az ellátása átmeneti szálláshelyen, rehabilitációs intézményben nem biztosítható és kora, egészségi állapota miatt tartós ápolást, gondozást igényel.

(2) A fokozott gondozás és ápolás kiterjed az ellátásra szoruló személy rendszeres szakápolói felügyeletére, az orvosi ellátás, valamint szükség esetén kórházi ellátás megszervezésére.”

Az a meglátásunk, hogy a törvényi rendelkezésnek pontosan tartalmaznia kell az adott szakasz esetén, hogy pontosan mire terjed ki az adott személy ellátásra való jogosultsága, hiszen minden jogszabály esetén fontos az átláthatóság és egyértelműség. A fenti szakasz esetén azért tartjuk ezt kiemelkedően fontosnak, mert az ellátás megszervezése pontos törvényi meghatározás nélkül nem lenne egységes és teljes körű.

Ugyanezen okok alapján az éjjeli menedékhelyre vonatkozó szakaszt is kibővítenénk az alábbiak szerint:

„**84. § (1)** Az éjjeli menedékhely az önellátásra és a közösségi együttélés szabályainak betartására képes hajléktalan személyek éjszakai pihenését, valamint krízishelyzetben éjszakai szállás biztosítását lehetővé tevő **téritésmentes** szolgáltatás. **A hajléktalannak az éjjeli menedékhely egyszeri tisztálkodási, étkezési lehetőséget biztosít.”**

A hajléktalanok átmeneti szállására vonatkozó szabályozást megfelelőnek tartjuk a hatályos törvényszövegben, azonban a hajléktalanok rehabilitációs intézményével kapcsolatban jelentős változtatásokat eszközölnénk a következők szerint:

„**75. § A rehabilitációs célú segítőprogramok feladata, hogy segítse a hajléktalan**

- a) reszocializációját;
- b) munkaerőpiacra való visszaintegrálását;
- c) jogszabály adta lehetőségekről való tájékoztatását;
- d) önellátásra való képességének kialakítását;
- e) további lakhatásának biztosítását.

76. § A 75. §-ban foglalt feladatok ellátásáról az intézmény vezetője köteles gondoskodni. Amennyiben feladatainak megvalósítását nem tudja maradéktalanul ellátni, jogosult a feladatait saját felelősségére, egy általa megválasztott személyre – az adott intézmény Szervezeti és Működési Szabályzatban foglaltaknak megfelelően - átruházni.

77. § A rehabilitációs ellátás pontos tartalmát az ellátott és az intézmény vezetője megállapodásban kötelesek rögzíteni.

78. § Ha a segítőprogram célja - az intézmény vezetőjének megállapítása szerint – megvalósul, illetve megvalósulására az adott személy felróható magatartása miatt nincs reális esély, az intézmény vezetője dönthet az intézményből való elbocsátásról, melynek részletes szabályait az adott intézmény Szervezeti és Működési Szabályzata tartalmazza.

E három új szakasz megfogalmazását azért tartjuk lényegesnek, mert a hajléktalanok hatékony rehabilitációja révén csökkenthető annak kockázata, hogy az adott egyének újra hajléktalanná váljanak. Meglátásunk szerint a hatékony működésre nagyobb esély mutatkozik, ha a törvényi szabályozás széles körben lefedi az intézményekre vonatkozó szabályokat, és így a szociális biztonsághoz való jog is megfelelően érvényre juthat.

VIII.2.2. A lakásfenntartási támogatás

Az Sztv. vonatkozásában a másik általunk górcső alá vett terület a lakhatás megőrzését célzó támogatásokat érinti. A lakásfenntartási támogatással kapcsolatos rendelkezéseket teljes körűnek tartjuk, azonban néhány tekintetben a támogatás mértékével nem értünk egyet. A 38. § (6) bekezdését az alábbiak szerint módosítanánk:

„A normatív lakásfenntartási támogatás egy hónapra jutó összege

a) a lakásfenntartás elismert havi költségének **50%-a**, ha a jogosult háztartásában az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 50%-át,

b) a lakásfenntartás elismert havi költségének és a támogatás mértékének (a továbbiakban: TM) szorzata, ha a jogosult háztartásában az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelem az a) pont szerinti mértéket meghaladja,

de nem lehet kevesebb, mint **7500 forint**, azzal, hogy a támogatás összegét 100 forintra kerekítve kell meghatározni.”

Az eredeti törvényszövegben 30%, valamint 2500 forint szerepel az általunk megváltoztatott helyeken. Mindenképpen fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a lakhatáshoz való jog érvényesüléséhez szükségesnek tartjuk ezen értékek növelését, de mivel nem vagyunk kompetensek szakmailag a gazdasági kérdésekben, így az általunk meghatározott számok csak irányadók. Azt szeretnénk vele szemléltetni, hogy az adott bizonytalan gazdasági környezetben a lakás megtartása egyre több ember számára válik nehézkessé, és a támogatás növelésére van szükség ahhoz, hogy csökkentsük a létminimum szintje alá sodródók számát.

VIII.2.3. Adósságkezelési szolgáltatás

A másik támogatási forma, amelyet szeretnénk kiemelni, az adósságkezelési szolgáltatás. Az erre vonatkozó rendelkezéseket (55-55/C. §-ok) megfelelőnek tartjuk, azonban néhány szót szeretnénk szólni arról, hogy ezt az ellátást milyen okból tartjuk elengedhetetlennek a szociális biztonság megvalósulásához. A 2008-as hitelezési válság kirobbanása óta számos háztartás sodródott arra a szintre, hogy már nem képes önerejéből finanszírozni a hitelintézetektől felvett, leginkább deviza alapú hiteltartozásukat. Az adósságválság következtében megfizethetlenné váltak a törlesztő részletek sokak számára, így a lakhatásuk elvesztésétől ez a támogatás jelent menedéket számukra.

De inisprudencia et iure publico

26

VIII.3. Konklúzió

Összességében tehát láthatjuk, hogy az alapjogok biztosításához szükség van alacsonyabb szintű jogszabályokra, hiszen ezek jelentik a gyakorlatban történő tényleges megvalósulás biztosítékát. Természetesen a javaslat nem fedi le a szociális háló egészét, de igyekeztünk az általunk legfontosabbnak tartott kérdéseket a társadalmi elvárhatóságnak megfelelően, az adott nemzetgazdasági körülmények figyelembevételével megalkotni.

IX. Összegzés

Dolgozatunkban a lakhatáshoz való jogot vizsgáltuk, és a nemzetközi háttér áttekintésének segítségével olyan de lege ferenda javaslatot készítettünk, amely jogi keretet biztosít ezen jog megfelelő érvényesülésének. A téma jelentősége véleményünk szerint abban áll, hogy Magyarországon egyre égetőbbé válik a lakhatással kapcsolatos problémák kezelése, hiszen a hajléktalanok száma évek óta folyamatosan nő, a gazdasági válság miatt bekövetkező eladósodások pedig egyre több állampolgár számára eredményezik a lakás elvesztését. Úgy véltük, az Alaptörvény rendelkezései nem biztosítanak megfelelő garanciát a lakhatáshoz, illetve a szociális biztonsághoz való jogok érvényesüléséhez. De lege ferenda javaslatunk kiindulópontját az Alaptörvény alábbi hiányosságai jelentették:

- a) a korábban alapjogként deklarált szociális biztonsághoz való jogot államcélként degradálta, és az Alk-ban példálózó jelleggel megjelenő felsorolást taxatív módon meghatározott élethelyzetekre korlátozta, amelyek között nem szerepel a hajléktalanság;
- b) a támogatások rászorultsági alapon jelennek meg az érdemesség bevonásával, azonban a szegénypolitikára⁹⁶ való tekintet nélkül;
- c) csakis állami intézményi úton valósítható meg a jogvédelem, amelyen az állam akármikor változtathat;
- d) a méltóságvédelem mércéjét nem alkalmazza;
- e) a vállalt nemzetközi kötelezettségektől elszakadva jelennek meg a rendelkezések.

A szociális jogok által nyújtott garanciák mindig elengedhetetlen kellei a modern alkotmányoknak, bár megfigyelhető az is mind az angol, mind a francia példában, hogy hiába válik az kikényszeríthető joggá, nem elégséges, de mindenképpen szükséges. A társadalmi részvétel is fontos ebben a kérdésben, azonban a stabil jogi keret alapfeltétele az alapjogi garanciák tényleges érvényesülésének.

⁹⁶ A szegénypolitika rászorultsági elv, amely taxatív küszöbmeghatározást feltételez az érdemesség alapján. (Tóth Judit)

1. sz. melléklet

Módosított Európai Szociális Karta (Strasbourg, 1996. máj. 3.)	Ratifikáció (szakaszonként)											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. Cikk - A munkához való jog	+	+	+	+								
2. Cikk - Az igazságos munkafeltételekhez való jog	+	+	+	+	+	+	+	+				
3. Cikk - A biztonságos és egészséges munkakörülményekhez való jog	+	+	+	+								
4. Cikk - A tisztességes díjazáshoz való jog	-	-	-	-	-							
5. Cikk - A szervezkedéshez való jog	+											
6. Cikk - A kollektív alkuhoz való jog	+	+	+	+								
7. Cikk - A gyermekek és fiatalok joga a védelemre	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
8. Cikk - A dolgozó nők joga a védelemre anyaság esetén	+	+	+	+	+							
9. Cikk - A pályaválasztási tanácsadáshoz való jog	+											
10. Cikk - A szakképzéshez való jog	+	+	+	+	+	+						
11. Cikk - Az egészség védelméhez való jog	+	+	+									
12. Cikk - A társadalombiztosításhoz való jog	+	-	-	-								
13. Cikk - A szociális és orvosi segítséghez való jog	+	+	+	+								
14. Cikk - A szociális jóléti szolgáltatásokhoz való jog	+	+										
15. Cikk - A fogyatékossgal élő személyek joga a függetlenséghez, a társadalmi integrálódáshoz és a közösség életében való részvételhez	+	+	+									
16. Cikk - A család szociális, jogi és gazdasági védelméhez való joga	+											
17. Cikk - A gyermekek és fiatalok szociális, jogi és gazdasági védelméhez való joga	+	+										
18. Cikk - Jövedelemszerző tevékenység folytatásának joga más Felek területén	-	-	-	-								
19. Cikk - Migráns munkások és családjuk joga a védelemre és segítségre	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
20. Cikk - Az egyenlő lehetőségekhez és egyenlő bánásmóddal való, nemek alapján történő hátrányos megkülönböztetés nélküli jog a foglalkoztatás és alkalmazás terén	+											
21. Cikk - Az információhoz és konzultációhoz való jog	+											
22. Cikk - A munkakörülmények és a vállalkozáson belül a munka környezetének megszabásában és javításában való részvétel joga	+											
23. Cikk - Az idősek joga a szociális védelemre	-											
24. Cikk - A védelemhez való jog azokban az esetekben, amikor megszűnik a foglalkoztatás	-											
25. Cikk - A dolgozók joga követeléseik védelmére abban az esetben, amikor munkáltatójuk fizetéképtelenné válik	-											
26. Cikk - A munkavállaló joga emberi méltóságának védelmére	-	-										
27. Cikk - A családos munkavállalók joga az egyenlő esélyre és bánásmódra	-	-	-									
28. Cikk - A dolgozók képviselőinek joga a védelemre és számukra a megfelelő körülmények biztosítása	-											
29. Cikk - A tájékoztatás és tanácskozás joga kollektív létszámcsökkentésekkel kapcsolatban	-											
30. Cikk - A szegénység és a szociális kirekesztés elleni védelemhez való jog	-											
31. Cikk - A lakhatáshoz való jog	-	-	-									

Jelmagyarázat: ratifikált nem ratifikált témánk szempontjából jelentős

2. sz. melléklet

<h2 style="text-align: center;">Összesítő táblázat az európai alkotmányokról</h2>			
Ahol nem rendelkeznek a szociális biztonsághoz való jogról, mint alapjogról	Alapjogi szintű szabályozás	Az Alk-hoz hasonló szabályozás	Az Alaptv-hez hasonló szabályozás
Ausztria, Dánia, Írország, Málta, Olaszország, Németország	Belgium, Csehország, Görögország, Portugália, Spanyolország	Ciprus, Hollandia, Lettország, Szlovákia, Szlovénia, Svédország	Finnország, Litvánia
		Lengyelország	