

A LAKHATÁSHOZ VALÓ JOG

A NEMZETKÖZI JOG FELFOGÁSA ÉS A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATA

I.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a James és társai-ügyben¹ a lakhatás és a tulajdonhoz való jog összefüggéseit vizsgálva úgy fogalmaz, hogy a modern társadalmak elsődleges társadalmi szükségletnek tekintik a lakhatást, amelynek szabályozását nem lehet kizárólag a piaci erők játékára hagyni. Így indokolt lehet a törvényhozásnak a magánfelek szerződéses viszonyaiba való beavatkozása a nagyobb társadalmi igazságosság érdekében. A Guzzardi-ügyben² az Emberi Jogok Európai Bizottsága amellett, hogy kimondja: az Emberi jogok európai egyezménye alapján nem állapítható meg a lakhatáshoz való jog, azt is hozzáteszi, hogy a hatóságok nem kényszeríthetnek egy egyénre vagy egy családra elviselhetetlen életkörülményeket. Az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata (25. cikk, 1. bekezdés) és a Gazdasági, szociális és kulturális jogok egyezségokmánya (11. cikk, 1. bekezdés) a megfelelő életszínvonalhoz való jog tényleges élvezete előfeltételeként azonosítja többek között a mindenkit megillető lakhatáshoz való jogot. Más nemzetközi szerződések egyes társadalmi csoporthoz tartozók lakhatáshoz való jogát rögzítik, így jár el a gyermekjogi egyezmény 27. cikke, a nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés minden formájáról szóló egyezmény 14. cikk 2. bekezdése, vagy a menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény 21. cikke. Az európai szociális kartacsomag a családok (16. cikk), a migráns munkavállalók (19. cikk, 4. bekezdés) és az idősek (kiegészítő jegyzőkönyv, 4. cikk) lakhatáshoz való jogát védi. Mindezen túl több mint ötven állam alkotmánya tartalmazza különböző megfogalmazásban a lakhatáshoz való jogot. Olyan államokról van szó, mint Hollandia, Banglades vagy Oroszország.

A lakhatáshoz való jog dogmatikai gyengéi, egyúttal a belőle eredő állami kötelezettségek legjobban a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya szövegének értelmezésével demonstrálhatók. A 11. cikk 1. bekezdése szerint a részes államok *elismerik* a megfelelő életszínvonalhoz való jogot, amelynek része a lakhatáshoz való jog, és *megfelelő intézkedéseket* hoznak meg-

valósítása érdekében. A kötelezettségvállalás jogi természetét egyértelműen a fokozatos megvalósítás jellemzi, azaz a 11. cikk 1. bekezdése konkretizálja azt, amit az egyezségokmány 2. cikkének 1. bekezdése általában kimond a szerződés szövegébe foglalt gazdasági, szociális és kulturális jogok végrehajtásáról. Ugyanez történik a végrehajtás érdekében történő nemzetközi együttműködés elvével is, ezt illetően azonban a 11. cikk 1. bekezdése szükségesnek látja annak szabad elhatározás útján megvalósuló jellegét hangsúlyozni, míg ez az elem a 2. cikk 1. bekezdéséből hiányzik. Ettől függetlenül természetesen a lakhatási jogra is vonatkozik a 2. cikk 1. bekezdésében található további végrehajtási alapelv, amely valamennyi erőforrás igénybevételenek kötelezettségét jelenti.

Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága a lakhatáshoz való jogból eredő további állami kötelezettségeket vizsgálva a következő elemeket emeli ki.³ A lakhatás joga mindenkit megillet, és tartalma nem értelmezhető szűken oly módon, hogy az nem jelent többet, mint hogy az ember feje felett tető legyen. Inkább úgy kell tekinteni, mint jogot a biztonságban, békében és méltóságban való életre. Ez jelenti a *megfelelő* lakhatáshoz való jogot, amely összhangban van az egyezségokmányba foglalt jogok alapjául szolgáló, minden embert megillető veleszületett *méltósággal*. A megfelelő lakhatáshoz való jog, noha nyilvánvalóan eltérő tartalmú lehet különböző szociális, kulturális vagy éghajlati viszonyok mellett, további közös elemekkel is rendelkezik, amelyek megléte előfeltételét jelenti a jog tényleges élvezetének. Ilyenek a birtoklás zavartalansága, a felszereltség, a megfizethetőség, a lakhatóság, a hozzájutás, az elhelyezés és a kulturális értelemben vett megfelelő jelleg. A bizottság által azonosított elemek közül az állam kötelezettségei szempontjából a birtoklás zavartalanságának, a megfizethetőségnek és a hozzájutásnak vannak a legfontosabb következményei. Ami a birtoklás zavartalanságát illeti, a bizottság az ingatlan vagy a tulajdon elfoglalását is a birtoklás egy formájának ismeri el, amit szintén megillet bizonyos védelem az erőszakos kiköltöztetéssel szemben, és e védelmet az államoknak az érintett felekkel folytatott

valódi konzultáció útján kell biztosítaniuk. Dominikát el is marasztalta a bizottság, mert úgy ítélte meg, hogy a fővárosban, Santo Domingóban fogatosított kilakoltatások olyan körülmények között zajlottak le, amelyek nem voltak összeegyeztethetők az egyezség-
okmány 11. cikke 1. bekezdésével.⁴ A megfizethetőség kapcsán a bizottság a lakhatási támogatásokat és a lakás védelmét sürgeti az ésszerűtlen lakbéremelésekkel szemben. A hozzájárulás pedig a bizottság értelmezésében a hátrányos helyzetű csoportok, így a HIV pozitívak, idősek, gyerekek, fizikai fogyatékosok igényeinek kielégítését jelenti, ideértve a föld nélküliek telekhez juttatását is. A bizottság azt is hangsúlyozza, hogy azt ne a többség költségére, tehát ne további forrásbevonás útján valósítsák meg.

A bizottság értelmezése alapján, amely egyébként nemzetközi jogilag nem kötelezi a részes feleket, világos, hogy a lakhatáshoz való jog fokozatosan előrehaladó biztosítása során az államoknak az emberi méltóság tiszteletben tartásából eredően konkrét célok érdekében intézkedési kötelezettségei is vannak a jogbiztonság, a finanszírozás és a lakáselosztás területén. A bizottság értelmezése nyilvánvalóan akkor válthatja ki a legtöbb vitát, amikor beleütközik a magántulajdonhoz való jog tiszteletben tartásába. Ez a helyzet, ha az állam a magánjogi szerződési viszonyokba avatkozva felső határt szab a lakbereknek. A bizottság egyébként ezt a lakhatási támogatások *mellett*, tehát nem kizárólagos formaként képze-
li el. Ebből két kérdés adódik; az egyik az, hogy *megteheti-e* az állam, a másik pedig, hogy *célszerű-e* ezt megtennie. Az első kérdést illetően a válasz a magántulajdon társadalmi okokból való korlátozhatóságában rejlik, amit lényegében valamennyi ma hatályos alkotmány elismer és a már idézett James és társai-ügyben is ezen az alapon járt el az Emberi Jogok Európai Bírósága. A célszerűség problémáját illetően a válasz attól függ, hogy milyen szempont alapján vizsgáljuk. A lakbér felső határának megállapítása célszerű lehet a bentlakó bérlő szempontjából. Problematikus lehet viszont abban az esetben, ha a vizsgálati irány a lakáspiac egésze. Ekkor ugyanis az állandóságot biztosító szabályozáshoz a piac úgy alkalmazkodik, hogy a leginkább rászorultakat károsítja, tudniillik azokat, akiknek semmiféle lakásuk nincs, mivel arra ösztönzi a befektetőket, hogy más ágazatokba fektessék be pénzüket. Több konkrét példa is akad, amikor a lakbér emelése ellenőrzésének megszüntetése gyors lakásépítést eredményezett.⁵ Nyilvánvaló tehát, hogy a lakbér felső határa megállapításának piaci hatását az államnak ellensz-

lyoznia kell, például a lakásépítésbe fektető tőketulajdonosok adókedvezményeivel, vagy azáltal, hogy ezt a módszert csupán korlátozott ideig alkalmazza, illetve előnyben részesíti a rászoruló lakók segítségét.

A magántulajdon tiszteletben tartása szempontjából nehezebben ítélni meg a lakásfoglalóknak nyújtott segítség, főként az erőszakos kiköltöztetéssel szemben. A tulajdonos hatósági vagy bírói határozat birtokában szeretné elérni, hogy a lakásba beköltözhessék vagy azt kiadhassa. Biztosítható-e egyáltalán ilyen helyzetben a lakásfoglaló birtoklásának zavartalansága és mi várható el az államtól ezen az alapon? A két kérdés elválik egymástól. Ami az elsőt illeti, a magántulajdon esetleges korlátozása – hiszen az érintett felekkel folytatott valódi hatósági konzultáció is eredményezheti ezt – a magántulajdoni *rend* megvédése érdekében történik. Ez az, ami Jeremy Waldron szerint a „jótékonyosság rákényszerítését” jelenti rászorultság esetén.⁶ Arról az elvi tételről van szó, hogy a magántulajdonnal való rendelkezés szabadsága – legalábbis társadalmi szinten – feltételes, mert ehhez az államnak biztosítania kell, hogy általá-

A MAGÁNTULAJDON ESETLEGES SÉRELME, AMELY AZ AZON ALAPULÓ REND TÁRSADALMI TISZTELETBEN TARTÁSÁT SZOLGÁLJA, KIVÁLTHATJA AZ ÁLLAM LAKHATÁSI MINIMUM BIZTOSÍTÁSI KÖTELEZETTSÉGE.

ban senki ne kerüljön olyan anyagi helyzetbe, hogy meg kelljen sértenie az egyébként kikényszeríthető tulajdonjogot. A magántulajdon esetleges sérelmét, amely az azon alapuló rend társadalmi tiszteletben tartását szolgálja, kiválthatja az állam lakhatási minimum biztosítási kötelezettsége. Ennek a minimumnak azonban, amely *mindenkit* meg kell

hogy illessen, amint ezt korábban láttuk, meg kell felelnie az emberi méltóság tiszteletben tartásából eredő követelményeknek. Ez viszont aligha képzelhető el a családhoz való jog alapján a család egységének biztosítása, az élethez és az egészséghez való jog alapján az időjárástól való védelem garantálása mellett az ahhoz legalábbis minimális szinten szükséges tér, a szolgáltatásokkal való ellátás és a megfizethetőség nélkül. Ami a másik megoldást, a magántulajdon *egyedi* korlátozását illeti, az csupán kivételes helyzetben, ideiglenes jelleggel történhet a beköltözés önkényes jellegét csökkentő tények (használat időtartama, használati díj fizetése, a lakás felújítása) fennállása esetén.

Áttekintve a lakhatáshoz való jog tartalmának értelmezését, a kérdés az, hogy a hozzájárulás főként anyagi eszközökkel történő, fokozatosan előrehaladó biztosítása mint államcél megvalósításán túl mely elemek esetében van realitása a lakhatás jogi (bírói) úton való kikényszerítésnek. Azaz, az államcélnek tekinthető lényegi tartalom mellett vannak-e olyan kérdések, amelyek esetében a belső jogrendszer biztosíthatja a

bírói út igénybevétele. Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága ilyennek tekinti a kilakoltatást kimondó bírói határozat elleni fellebbezés jogát és a jogszerűtlen kilakoltatás miatti kártérítés jogát, a panaszjogot a háziúr jogellenes béremelésével, a lakás fenntartására vonatkozó kötelezettségének elmulasztásával, továbbá diszkriminatív eljárásával szemben csakúgy, mint a lakáselosztás során történt diszkriminációval szembeni jogi fellépés lehetőségét. Idetartozik még a lakás egészségügyi állapota miatti panaszjog, illetve bizonyos jogrendszerek esetében a nem egyéni érintettségen alapuló perlési lehetőség (class action) az otthontalanság eseteiben.⁷

II.

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága 2000. november 7-én kihirdetett határozatában⁸ azt a problémát vizsgálta, hogy az alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jogból, a *megélhetési minimum garantálásából* levezethetők-e meghatározott részjogok, így „a lakhatáshoz való jog mint alkotmányos alapjog”. A válasz nemleges. Az állam a szociális biztonsághoz való jogot az alkotmány 70/E. § (2) bekezdése alapján társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszer útján kell hogy megvalósítsa. A megélhetési minimumot garantáló szociális ellátások rendszerének kialakításakor alkotmányos követelmény az *emberi élet és méltóság védelme*, és ebből az következik, hogy az államnak hajléktalanság esetén az emberi életet *közvetlenül fenyegető* veszélyhelyzetben kötelessége szállásról gondoskodni.

Az Alkotmánybíróság határozatával elutasította a „lakhatáshoz való jognak” a szociális biztonsághoz való jog részjogosítványként történő elfogadását, miközben azzal, hogy a hajléktalanság legsúlyosabb esetére, amikor az közvetlen életveszélyt jelent, szállásbiztosítási kötelezettséget állapított meg, az általa alanyi jogként el nem ismert lakhatáshoz való jog egy következményét nyilvánította létezőnek. A logikai sorból hiányzik a lakhatáshoz való jog, amely a szociális biztonsághoz való jogot és a vészhelyzetben lévő hajléktalant megillető szállás jogát összekapcsolná. Ez annál is inkább így van, mivel a szociális biztonsághoz való jogból következő megélhetési minimum a lakhatáshoz való jog útján konkretizálható lakhatási minimummá. A problémát Bagi István és Holló András alkot-

mánybírák is érzékelték, akik azonban, hogy fenntarthassák a határozat általános konstrukciójával kapcsolatos egyetértésüket, különvéleményükben megelégedtek annak hangsúlyozásával, hogy a megélhetési minimum garantálásából konkrét részjogok nem vezethetők le, így a szállás biztosításának állami kötelezettsége sem.

Az Alkotmánybíróság megállapította, amennyiben az alkotmány 70/E. §-ából eredő általános ellátási kötelezettségen belül egyes részjogosítványokat, így például lakhatáshoz, megfelelő élelmezéshez, tisztálkodáshoz, ruházkodáshoz való jogot állapított volna meg és kényszerített volna ki az alkotmányos alapjog szigorúságával, akkor ez a szociális ellátás újabb és újabb elemeinek alkotmányos alapjogként történő elismeréséhez vezetett volna. Véleményem szerint pontosabban fogalmazott volna az Alkotmánybíróság, ha feltételes módot használna, tudniillik *vezethetne*. Az ilyen részjogosítványok megállapítása ugyanis kizárólag az Alkotmánybíróságtól függ, és ebből olyan következtetés is adódhat, hogy a testület nem bízik saját önfegyelmében. Ezt az önfegyelmet erősíthetné, azaz az újabb és újabb részjogosítványok megállapításának veszélyét csökkentené a nemzetközi jog határozott figyelembevétele ebben a kérdésben. Ezáltal ugyanis ez a folyamat semmiképpen sem terjedne túl a nemzetközi szerződésekben megállapított részjogosítványok kimondásán, így például a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya 11. cikke (1) bekezdésében megállapítottakon.

Az Alkotmánybíróság álláspontját a következőképpen indokolja. A részjogosítványok megállapítása az alkotmányozó hatalom elvonását jelentené és egyúttal azzal járna, hogy az Alkotmánybíróság figyelmen kívül hagyná a saját maga által a kormányzat számára biztosított szabadságot a szociális biztonság konkrét eszközeinek megválasztásában, és a jogalkotót a nemzetgazdaság állapotától függetlenül kö-

HA AZ ALKOTMÁNYOZÓ HATALOM EGYSZER AZ ALKOTMÁNY SZÖVEGÉBE IKTATTA A SZOCIÁLIS BIZTONSÁGHOZ VALÓ JOGOT, MÉGHOZZÁ EL NEM KÜLÖNÍTVE A POLGÁRI ÉS POLITIKAI JOGOKTÓL, AKKOR ELFOGADTA RÉSZJOGOSÍTVÁNYAINAK MEGÁLLAPÍTÁSÁT IS.

teleznie egyes állami ellátási formák biztosítására. Megítélésem szerint, ha az alkotmányozó hatalom egyszer az alkotmány szövegébe iktatta a szociális biztonsághoz való jogot, méghozzá el nem különítve a polgári és politikai jogoktól, akkor elfogadta részjogosítványainak megállapítását is. Emellett a nemzetközi jog *átvállalja* legalábbis a megállapítási folyamat végpontjának tisztázását.

Ami a szociális biztonság konkrét eszközeinek megválasztásában élvezett szabadságot illeti, úgy vélem, a részjogosítványok megállapítása nem eszközök, ha-

nem részcélok megállapítását jelenti. Ennek fényében pedig az államot valóban a nemzetgazdaság állapotától függetlenül kötik ezek a részcélok; az ennek alapján járó tényleges szolgáltatást természetesen jelentős mértékben meghatározza a gazdasági helyzet, az erre fordítható erőforrások mennyisége. Ez utóbbi azonban nem kizárólagos tényező, hiszen a minimum állami biztosítása az Alkotmánybíróság szerint is összhangban kell hogy álljon az emberi élet és méltóság védelméből eredő kötelezettségekkel.

Az igazi dogmatikai kérdés mármost az, hogy mit is jelent az emberi élet és méltóság védelméből következő minimális ellátás. Holló András különvéleményében erre a kérdésre keresve a választ úgy fogalmaz, hogy az „jelenti az emberi státusz, az emberi létfeltételek mindazon összetevőit (segélyezési, ellátási formákat), amelyeket az állam törvényalkotás útján – alanyi jogként vagy rászorultság szerint – biztosítani köteles”. A végrehajtási feladatok megállapítása és megvalósítása tehát a törvényhozásra vár. Ez kétségtelenül így van, kétséges azonban az, hogy a lakhatáshoz, élelemhez, ruházkodáshoz való minimum biztosítása a szociális biztonságból eredő végrehajtási feladat megállapítása lenne. Az ellátási minimum biztosítását szolgáló végrehajtás ezen a célkijelölésén túl, az alatt van, és valóban konkrét feladatokat jelent az állam számára, amelyek törvényhozási úton alanyi jogokat nyújtanak a rászorulóknak. A lakhatáshoz való jogból mint részcélből viszont következik, hogy az Alkotmánybíróság az élethez és az emberi méltósághoz való jog alapján bizo-

nyos *minőségi követelményeket* állapíthat meg az állam általi teljesítés előfeltételeként. Ilyenként értelmezhető a hajléktalanoknak az életveszélyes helyzetben járó szállás, amelynek részleteiről már a törvényhozás kell hogy gondoskodjék. Nyilvánvaló, hogy a hajléktalanokat kivételes esetben védő szálláshoz való jog megállapításánál több ilyen minőségi követelmény is támasztható. Ezek megállapítása nyilvánvalóan nem lehet önkényes és annak során nem vonható el a törvényhozás jogköre, amely összhangban kell legyen a végrehajtási részletek megállapítása során az ország anyagi teherbíró képességével.

JEGYZETEK

1. Application 7367/76.
2. Judgment of 28 February 1986.
3. 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).
4. UN doc. E/C.12/1990/8 § 249.
5. Cass R. SUNSTEIN: *Free Markets and Social Justice*, New York, Oxford University Press, 1997, 283.
6. Jeremy WALDRON: *Liberal Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, 225–250. Idézi és a kérdést elemzi TANYI Attila: *Piac és igazságosság?*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2000, 110–116.
7. Lásd General Comment No. 4. (1991).
8. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABK 2000. november, 447.