

A történetet egy nemzetközi jogász mesélte, ezzel is jellemezve helyzetét, munkáját, illetve a nemzetközi jog szerepét (egyébként alighanem Jules Verne Rejtelmes szigete inspirálta): léghajó sodródik a viharban, a kétségbeesett utasok tehetetlenek, de szeretnék legalább tudni, hová fújta őket az erős szél. Az egyik utas, akinek vannak műszerei, vállalkozik a felderítésre. Beletekint a szextánsba, hűmmög, számol, aztán kiböki, hogy ezen a szélességi körön, ilyen perc fölött, ezen a hosszúsági fok melyik percénél vagyunk. A többiek izgatottan kérdezik: de hol? A válasz: azt nem tudom.

Párhuzamot vonva az elvont jog és a mindennapok világa között, kimondhatjuk: a szükséglet szenvedőknek tényleges oktatás, állás, lakás, egészségügyi ellátás, nem pedig ezek jogi garanciája kell. Ugyanakkor a szociális jogok elismerése és védelme is jogcímet teremthet a szükségletek kielégítésére, a különféle szolgáltatásokra.

A jogok valamelyest erőt képviselnek az állami erőforrásokért folytatott küzdelemben, azokat is segítik, akik mindezt a piacon nem tudják megvásárolni vagy nincs konfliktusmegoldó képességük. Mondható persze, hogy az általános választójog lehetővé teszi, hogy a kormányzat a többség akaratát képviselje, és a szociális ellátások kérdéseiről is eszerint döntsön – vagyis a külön szociális jogok korlátozóak és feleslegesek. Csakhogy az újraelosztási konfliktusokban némák, éppen a legszegényebbek számára a szociális jogok hiánya teljes kiszolgáltatottságot eredményezhet. Bízhatunk még a jótékonyágban, de a tapasztalatok szerint a társadalom jelentős (és tehetős) része nem adakozó, s úgy gondolja, a többiek majd megteszik helyette.

A szociális jogok relatívak: megvalósításuk fokozatos, az elvárható szolgáltatás mértékének objektív alapja az állam gazdasági fejlettsége. Szubjektív elem viszont, hogy miként értelmezzük ezeket a jogokat. A nemzetközi védelem az államok akaratából született, de kérdés: vajon többről van-e szó, mint a hipokrizis szerződésekre öntéséről?

A HABITAT – ENSZ-szerv – szerint több mint egymilliárd embernek nem megfelelő a lakhatása és százmillió feletti a hajléktalanok száma. Az elkülönített, kirekesztett kisebbségek tagjai és a fogyatékkal élők sokkal gyakrabban válnak hajléktalanná. A gazdasági válság körülményei között számosan veszítették/vesztik el lakásukat, mert nem tudják fizetni a részleteket, és világszerte lényegesen kevesebb lakás épül.

A döntés a szociális jogok kérdésében lényegében az államok kezében marad. A nemzetközi védelem céljai szerények. Tisztázni próbálja például az államot terhelő kötelezettség tartalmát, főként az elvárható minimum kérdését, aláhúzza az elvárásokat, és legitímálhatja a kérdésben fellépő civil szervezetek munkáját. Azaz valamiféle tájoló szerepét tölti be. Az eredmény a belső alkotmányos rendelkezések megfelelő értelmezése és fejlesztése lehet.

Mi következik tehát a lakhatáshoz való jog ENSZ-szintű elismeréséből a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában? Az Emberi Jogi Bizottság kommentárja szerint az államnak mindenki számára garantálni kell a lakhatás jogi biztonságát, amely véd a kényszerkilakoltatástól, véd az ésszerűtlenül magas lakbérek ellen; aktív lakásépítési és lakhatási politikát kell folytatnia, mindenfajta diszkriminációt tiltva a lakáshoz jutásban. Vagyis az államnak nem kell mindenki számára bírói úton kikényszeríthető lakhatási jogot biztosítania. De biztosíthatná? Kötelező érvényességét is kimondhatná ez a testület? Elméletileg igen. Ami ettől visszatartja, kettős. Egyrészt csak ajánlásokat tehet, másrészt azt szeretné, hogy azokat komolyan vegyék. Nem teljesen alaptalan feltételezni, hogy a mindenki számára bírói úton kikényszeríthető lakhatáshoz jutás joga az államok többségében eleve nem végrehajtható, különösen, ha a Bizottság által hangsúlyozott módon az emberi méltóságnak megfelelő megoldásra törekednek.

A Módosított Európai Szociális Charta 31. cikke szerint: annak érdekében, hogy biztosítsák a lakhatáshoz való jog hatékony érvényesítését, a Felek vállalják olyan intézkedések meghozatalát, amelyek célja elősegíteni a megfelelő színvonalú lakáshoz jutást; megelőzni és csökkenteni a hajléktalanságot úgy, hogy fokozatos felszámolását tartják szem előtt; a lakások árának elérhetővé tétele azok számára, akik nem rendelkeznek megfelelő erőforrásokkal.

Világos, hogy a részes államoknak erőfeszítéseket kell tenniük, de nem kell konkrét eredményt produkálniuk. Az eszközöket pedig maguk választják. Meg lehet sérteni egy ilyen kötelezettséget? Tudniillik egy jogi kötelezettség akkor számon kérhető, ha megsérthető. Nem az a helyzet, hogy minden állam megsérti ezt a kötelezettséget – vagy egyik sem?

Ráadásul egy nemzetközi felülvizsgáló testület – amely egyébként csak nem kötelező döntések meghozatalára biztathatja az államokat – saját értékelésében nem teheti meg, hogy minden részes állam esetében negatív vagy pozitív konklúzióra jut, de még azt sem, hogy nagy számban marasztal el. Minden esetben, vagy többnyire, megállapítani az erőfeszítések elégtelenségét, azt jelentené az államok számára, hogy végrehajthatatlan szabályokhoz kell igazodniuk. Ha viszont mindenki átmegy a szűrőn, nincs szükség nemzetközi felülvizsgálatra, hiszen a kép úgy festene, mintha minden állam magától a helyes utat járná.

A kormányzati magatartás értékeléséhez indikátorokra van szükség – mindenképp olyan koncepcionális keretre, amely meghatározza, mit is kell ellenőrizni. Célszerű az indikátorok között is különbséget tenni: van, ami az állam végrehajtási szándékát jelzi, és van, ami a képességekhez viszonyított teljesítményt. Ezek együttese mutatja meg, hogy kellő erőfeszítést tettek-e a végrehajtás érdekében.

A szociális jogok megvalósításának nemzetközi felülvizsgálata általában a részes állam jelentéseinek elemzése. A kormányzatoknak nem csupán a belső jogszabályokat kell leírniuk, hanem a tényleges helyzetet, és hogy milyen lépéseket tettek.

Az ellenőrző testületekhez csak akkor nyújtható be panasz, ha ezt a lehetőséget a részes állam külön elfogadta. Így az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságához benyújtható egyéni vagy kollektív panasz, a Szociális Jogok Európai Bizottságához csak kollektív panasz. Az első eljárás új, a testület most kezdi ezt a tevékenységet. A második már 1998 óta működik. (Nem vagyunk egyiknek sem részesei.)

A két testület a kormányzati jelentések értékelése során dolgozta ki a kényszer-kilakoltatás vagy hajléktalanság fogalmának tartalmát, és azokat az indikátorokat, amelyekkel a lakáspolitikát megítélhető.

A Szociális Jogok Európai Bizottságának lakhatási joggal kapcsolatos gyakorlatában a legnagyobb port a FEANTSA Franciaország ellen indított panaszos eljárása verte fel. A FEANTSA – a Hajléktalanokkal Foglalkozó Nemzeti Szervezetek Európai Föderációja – azért nyújtott be panaszt Franciaországgal szemben (ahol egyébként kiterjedt szociális lakásrendszer van), mert a francia kormány folyamatosan hangsúlyozta, hogy a rendelkezés, amelynek megsértésével vádolták, csupán intézkedések meghozatalára és nem eredmény elérésére kötelezi. Az eljárás során számtalan jogszabályt, a hatóságok által elfogadott tervet és politikai elképzelést be is mutattak. A jogilag nem kötelező döntés elmarasztalta Franciaországot. A határozat kulcsfogalma a nem megfelelő előrehaladás volt, az alacsony jövedelműek szociális lakáshoz jutásában, a lakás elosztási rendszer hibáinak a kijavításában, a (roma) vándorok megállási helyeire vonatkozó szabályok végrehajtásában, a hajléktalanok számának csökkentésében, a kényszerkilakoltatás elleni védelemre szolgáló jogszabályok végrehajtásában, a kilakoltatott személyek elhelyezésében. Mert a lakhatási jog a megfelelő és aktív lakáspolitikát bizonyos eredményét is megkívánja.

Amint az Európa Tanács emberi jogi biztosa megállapította, noha a kontinens legtöbb állama nemzetközileg támogatja a lakhatáshoz jutás jogát, belső jogában már nem hoz törvényt róla. Részletes kerettörvényre van szükség, amely tisztán meghatározza a prioritásokat és a célcsoportokat, a végrehajtást szolgáló alacsonyabb szintű jogszabályokkal kiegészítve, amelyek nem csupán megfelelő anyagi eszközökről gondoskodnak, de a megvalósítás időbeli programját és az ösztönzőket is tartalmazzák. Kérdés, hogy ezeknek a törvényeknek a jogi úton kikényszeríthető lakhatási jogot is tartalmazniuk kell-e. A túl magas célok csalódáshoz vezethetnek.

Mindenesetre Franciaország ilyen törvényt fogadott el. A 2007-es Dalo-törvény szerint Franciaországban mindenki közigazgatási bírósághoz fordulhat, ha a lakhatáshoz való jogát megsértik. 2008-tól azok a lakásra várók, akik rendkívül hosszú ideje szerepelnek a listán, a jóhiszemű kérelmezők, akiknek nem megfelelőek a lakáskörülményeik, továbbá az ideiglenes lakhatást igénylők jogosultak tárgyalásos rendezést kérni az erre szolgáló bizottságtól, a második és a harmadik csoport az év végétől már bírósághoz mehet, ha a döntéssel elégedetlen. 2012-től így tehetnek az első csoporthoz tartozók is. A 2003-ban elfogadott skót törvény szerint a helyi hatóságoknak mindenkinek megfelelő lakhatást kellett biztosítani. Az Andalúziában elfogadott törvény szerint a minimumbér alatt keresők, a társadalmilag hátrányos helyzetűek és a fiatalok lakáshoz jutását kell garantálni.

Hermann Hesse Az üveggyöngyjáték című regényében azt írja, „a jóra való és lelkiismeretes történetíró” feladata az emberek elé állítani „az olyasféle dolgokat, melyeknek létezése nem bizonyítható, s nem is valószínű”. S így talán a viharban elsodort léghajóról is megtudjuk, hol van valójában.