

FERGE ZSUZSA

A Fundamentum a szociális biztonságról és ennek jogszerű biztosíthatóságáról tesz fel kérdéseket. Nem vagyok jogász, hozzászólásom tehát nem olyan pontos, mint ahogyan az kívánatos lenne. Ezért elnézést kérek. A téma pedig nem is elsősorban a hiányos szociális biztonság, hanem az, hogy a növekvő demokrácia-deficit ennek javítását is veszélyezteti.

A szabadság és a biztonság egyaránt roppant fontos értékek. Valószínűleg mindig az a fontosabb, amelyik éppen veszélyeztetettebb. A rendszerváltás körül – úgy tűnik – a szabadság volt a különösen fontos. Azóta a létbiztonságok megrendülése a biztonságokat értékelte fel. Közelítő pontosságú adataink szerint a kilencvenes évek második felében a felnőtt lakosság közel egyötöde számára volt a szabadság a fontosabb, vagy legalább a biztonsággal azonos fontosságú, és négyötöd jobban értékelte a biztonságot. Azok aránya, akik a biztonságot a szabadságnál sokkal fontosabbnak vélték, az egész mintában 30 %, de az alacsony iskolai végzettségűeknél 42%¹. Ahhoz, hogy a szabadságot igazán értékelni lehessen, előbb meg kell építeni a viszonylag szorongásmentes biztonságot. Ami miatt ezt a 'sorrendet' – legalábbis potenciálisan – veszélyesnek látom, az az, hogy *a valóságban a szabadság a biztonságépítés egyik fontos feltétele*. Más szavakkal: ha deficitese a demokrácia, nehezen alakíthatók ki, és még nehezebben védhetőek meg azok a létbiztonságot szavatoló rendszerek, amelyek az emberek számára azért is fontosak, hogy a demokrácia adta jogokkal élhessenek.

Kicsit pontosabban, a szociális biztonság és a demokratikus követelmények akkor kerülhetnek összhangba, ha *legalább három feltétel* megvalósul: (i) ha demokratikus módon (civil részvétellel, a polgárok kontrolljával, átlátható módon) történik a közfelelősségűnek tekintett (közpénzekből fedezett) szükségletek meghatározása és a pénzek felhasználása; (ii) ha a közpénzek elosztása nem igazságtalan vagy méltánytalan, és (iii) ha a közös rendszerek igénybevétele erős jogokra épül, és ezek kiszámítható biztonságot nyújtanak mindenkinek az emberi méltósággal összeegyeztethető módon. Hogy a méltányos elosztás pontosan mit jelent, azt csak nehezen és hosszadalmasan tudnám megválaszolni. Azt azonban (akár Rawls igazságosság-elmélete alapján is) valószínűsíthetjük, hogy ha a politikai döntések a közpénzekből a rossz helyzetűeknek rosszabb feltételekkel és kevesebbet juttatnak, mint a jobb helyzetűeknek, ez nem méltányos. Az sem fér bele az igazságosság fogalmába, ha a társadalom egy része legalapvetőbb szükségleteit sem

tudja kielégíteni, és pedig nem a források hiánya, hanem torz elosztásuk miatt.

Úgy látom, hogy Magyarországon a demokratikus szociálpolitizálás egyik feltétele sem teljesült megfelelően soha, még a rendszerváltás óta sem, amióta pedig megvannak a demokrácia és jogállamiság intézményei. A helyzet a harmadik szabad kormány alatt gazdaságilag javul, a szociálpolitikai szemléletet tekintve azonban inkább romlik. Ezt az állítást szeretném néhány részlettel alátámasztani.

A demokratikus deficit 1998 óta tartó növekedésének tünetei közismertek. A „vitatkozó demokrácia” és hatalommegosztás intézményei gyengülnek vagy kiürülnek, a gyűlöletkeltés és gyűlöletbeszéd pedig – amely tagadja a demokrácia alapját jelentő pluralizmust és toleranciát – a törvény cinkosságával folyik.

A szociálpolitikában mindennek megvan a lenyomata. A demokratikus politizálás eszközei lennének a nyilvánosság szóbeli-írásbeli kritikái, a tüntetések, sztrájkok, tárgyalások kikényszerítése. A kormányzat azonban időnként funkcionálisan süket, ha pedig mégis válaszol, akkor a civil szervezeteket demagógiával (egészségügyi dolgozók tüntetése), amorális magatartással (a székesfehérvári eset) vádolja, vagy azzal, hogy agresszív fellépésük sok esetben többet árt, mint használ, mert nem elfogulatlanok.²

A Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat talán nem sok vizet zavart, amíg volt. Megszüntetése azonban teljesen ellenőrizetlenné teszi a nyugdíjpolitikát. A társadalombiztosításnak átadott tulajdon értékesítéséről keveset tudhatni. A kormánynak másfél éve szinte szabad keze van abban, hogy hogyan módosítja a nyugdíjalap működését olykor 'feles' törvények, olykor ennél alacsonyabb szintű jogszabályok segítségével. Az 1997-ben elfogadott törvény szerint 1999-ben 19 százalékosnak kellett volna lennie a még ár- és bérkövető nyugdíjmelésnek. Ezt a kormány 1998 végén törvény –, illetve rendeletmódosítással 11 százalékos emelésre változtatta. A törvénysértő emelést is úgy állította be a kormánypropaganda, mint amely a nyugdíjasok számára előnyös. Azóta is minden kötelező, törvényszabta nyugdíjmelést a kormányzat nagylelkűségére hivatkozva jelentenek be.

A közpénzek elköltését lehetetlen ellenőrizni. Az átláthatóság ellen különösen jó technika, ahogyan azt Petschnig Mária Zita kimutatta, a GDP növekedés és az infláció alátervezése. Magasabb infláció mellett az állami bevételek a tervezettnél nagyobbak, 2001-ben a különbség akár több száz milliárd is lehet. A többletről a PM államtitkára szerint a kabinet dönthet³ az Országgyűlés jóváhagyása nélkül. A kétéves költségvetés valószínűleg nem segíti az átláthatóságot.

A roma ügyben elfogult szociálpolitikát a politikai közbeszédben a szociális és családügyi miniszter into-

lerancia miatt elhíresült hegyibeszéde⁴, vagy a kormányfő szociális értetlenség okán bírált beszéde⁵ illusztrálhatja. A politika azonban *nem kivételez a romákkal*: az ellenérzés minden szegénnyel szemben megnyilvánul. 'Mára világossá vált, hogy az *államnak nem feladata a „tétlenek” társadalmának segítése*. A tétlenség megszüntetésének eszköze a közmunka' ⁶. A kormányfő szerint „*nagyon sok olyan ember vesz fel munkanélküli segílyt*, akiről tudják mind a faluban, mind a városban, hogy a valóságban nemcsak hogy szükséget nem szenved, hanem még amellet egyébként *jól fizető állása* is van, leginkább fekete.” ⁷ A szociális miniszter egy márciusi tanácskozáson mondta, hogy a kormány azokat a családokat igyekszik segíteni, 'amelyek nemcsak világra hozzák, hanem nevelik is gyermekeiket'. Épp ezért nem kellene egybemosni a romákkal szembeni diszkriminációt és a szociális kérdést.

A civil társadalom formailag fontosnak tűnik. Új egységek jöttek létre az államigazgatásban e viszony ápolására, és új, a civiliségre épülő tanácskozó testületeket szervezett meg a kormányzat (Szociális Tanács, Idősügyi Tanács, Nőképviselői Tanács, Fogymunkaügyi Tanács). A tanácsoknak a konzultáció lehetőségén kívül semmiféle jogosítványuk nincs – sőt, a kormányzat nem is köteles a tanácsokat minden őket érintő ügyről informálni, illetve arról velük konzultálni. Az antidemokratikus paternalizmus érdekes esete, amikor a miniszterelnök az Idősügyi Tanácsban „tájékoztatja a tanács tagjait a kormányzat időseket érintő terveiről és válaszol kérdéseikre” ⁸.

Az alapkérdés mégis az, hogy maguk a rendelkezések és ellátások milyenek. A harmadik kormány rossz helyzetet – jelentős egyenlőtlenségeket és szegénységet – örökölt. Ezt a helyzetet az eddigi intézkedések inkább rontják, mint javítják. A cigányokkal és szegényekkel szembeni kizáró és büntető szándékra utal a munkanélküli ellátó rendszer, a családi pótlék, a gyermekvédelmi támogatás, a lakhatási támogatások, illetve a hátrálékosokkal és az önkényes lakásfoglalókkal kapcsolatos eljárások módosítása. Ezek egyikére-másikára visszatérek. Ugyancsak a kormányfő mondta, hogy ha a valóságban nem következik be, amit a törvénnyel akart a kormányzat, „akkor e szerint kell módosítani később a törvényt. De én a módosítás irányát mindig a szigorítás irányába képzelem el” ⁹. A jogszűkítések erre a szándékra vezethetők vissza.

A harmadik kormány deklarálta a középosztályi kormánya. Ez a források elvonásánál és újraelosztásánál egyaránt tükröződik. A személyi jövedelemadó 1998 második felétől belépő módosításai során általában a kisjövedelműek adóterhei nőttek, a magasabb jövedelműeké csökkentek. Mellesleg aggasztó, hogy az adócsökkentés ideológiája nem maradt a konzerva-

tív és neoliberális pártok krédója: a szocialista párt is csatlakozott ehhez a látszólag népszerű követeléshez. Ugyanígy, egyetlen tiltakozó szó sem hangzik el a munkáltatók által fizetett TB-járulékok meghirdetett és folyamatos csökkentése ellen, miközben legalábbis az ellenzék bírálja az egészségügy végzetes tönkretételét. A kormány retorikája a szociálpolitika javításáról, minden probléma megoldásáról szól. A javításhoz szükséges források azonban nem látszanak. A jóléti kiadások aránya 1995 és 1999 között a GDP 31%-ról 27%-ra csökkent. A továbbiakat elbizonytalanítja, hogy 1998 és 2002 között a munkáltatói járulékok 39-ről 27%-ra, az összes TB járulékok 49-ről 38%-ra csökken.

Az elosztásnál sok ponton érvényesül az elosztási igazságtalanság. Az új lakáskedvezmények egyértelműen felfelé „céloznak” – ezt a feltételek világossá teszik.

A gyed újra-bevezetése a nők egy része számára jelentős könnyítést jelent. Nemzetközileg szokatlan és kevésbé méltányos azonban közadókából (amelyek nem is nagyon differenciáltak) ennyire differenciált ellátást fizetni. Ennél még kevésbé fogadható el a gyes alacsony, a nyugdíjminimummal megegyező szintje, amikor köztudott, hogy a gyes-en lévő anyák és gyermekeik az egyik legszegényebb csoport. A gyes átlagos reálértéke 1990 és 2002 között 15%-kal csökken, a gyed-é 20%-kal nő, különbségük tehát még nagyobb lesz, mint volt.

A kormány gyakorlatából a legkevésbé a gyermek-támogatási rendszer olyan széttördelése fogadható el, amely egyértelműen a jobb helyzetűeknek kedvez. A családi pótlék – az egyetlen majdnem-univerzális támogatás – lassan eljelentéktelenedik. Nominális értéke 1998 óta változatlan, és a kormánytervek szerint 2002-ig sem nő. Ma alig több mint harmadát éri 1990-es vásárlóértékének, noha továbbra is ez a családi ellátórendszer legnagyobb tétele. A szegényebb egyharmadnál a gyermekvédelmi támogatás (gyvt), a konszolidált többségnél (70-80%?) a családok adókedvezménye egészíti ki a családi pótlékot. A szegények-jobbmódúak közti különbséget intézményesen erősíti a két ellátás konstrukciója. Így a gyvt már nem feltétlen jog, az adókedvezmény az. A gyvt az egyetlen olyan gyermektámogatás, amely nem differenciált a gyermekek száma szerint, azaz nem segít a sokgyermekeseken, kivált, mert éppen ők nem képesek igénybe venni a megnövelt adókedvezményt. A gyvt a törvény szerint a nyugdíjminimum arányában nő, azaz évente néhány százalékkal. Az adókedvezményt a kormány viharos gyorsasággal emeli, összege 2001-ben a második legnagyobb tétel (közel 70 milliárd). A gyvt (és a családi pótlék) „teherként” megjelenik a költségvetésben, az adókedvezmény legföljebb a költségvetéshez mellékelte elszámolásként. ¹⁰ Az adókedvezmény pontosan kiszámítható, a gyvt alig.

Az elosztási részrehajlást az 1.tábla szemlélteti.

A rendszer zavaros, átfedésekkel és ellenőztőkkel tarkított. Akár egyesíteni is lehetne a három elemet, de akkor elveszne az adókedvezmény szimbolikus tartalma is, a segélyben rejlő – újabban kialakított – bizonytalanságot okozó fegyelmezési lehetőség is. Így viszont, mert valamilyen családi minimumküszöböt továbbra sem kell elérni, a sokat propagált családpolitikai ellátások a gyermekszegénységet alig fogják enyhíteni.

A magyar alkotmány viszonylag szélesen határozza meg a szociális jogok körét (16; 17; 18; 70; stb. cikkelyek), ám ezek egyike sem kikényszeríthető. A szociális törvénykezés ezt a problémát nem oldja meg. Az önkormányzatoknak van lehetőségük ezt a joghiányt (ha annak nevezhető) korrigálni, de arra is van módjuk, hogy a formálisan meghatározott jogot tartalmilag alulteljesítsék. A helyi önkormányzatok szokatlanul nagy szabadsága a jogértelmezésben és jogalkalmazásban a kormányzat számára lehetővé teszi felelősségek áthárítását. A kilakoltatásokkal kapcsolatban az illetékes miniszter mondta, hogy „(A) szociális ellátás kiépülését gyakran az önkormányzatok akadályozzák” – amikor a szociális támogatás egy részét másra költik. Bárki legyen is felelős, végül is jogilag a minimális megélhetés vagy lakhatás nem biztosított. Az eleve gyenge jogokkal működő rendszerbe valóban sok új szigor lépett be az utolsó két évben.

Az 1999 telén elfogadott új munkanélküli ellátó rendszer elég tudatosan kriminalizálja a munkanélküliséget. A korábbinál rövidebb ideig jár a munkanélküli járadék, 2000 májusától teljesen megszűnt a jövedelempótló támogatás (amely még valamilyen kapcsolatot jelentett a munkaerőpiaccal), s a segélyezés feltétele valamilyen 30 napos tetszőleges közmunka.

Az elvben egységes és univerzális családi pótlékot 1999 óta feltétel nélkül csak a 6 éven aluliak kapják.

6 éves kortól a pótlék iskolalátogatási támogatássá alakult. Ez mint iskolázást ösztönző eszköz problematikus, mert kérdéses, hogy egy alkalmasint kevésbé felkészült gyermekjóléti szolgálat 15 nap alatt meg tud-e oldani egy esetleg nagyon mély és szerteágazó problémát. Ha ez nem sikerül, elsősorban a szegényeket sújtó adminisztratív beavatkozásra kerül sor. Ám további módosítás várható. A kormányfő a kormány 2000. június 27-i ülését követő sajtótájékoztatón elmondotta, hogy „a mostani államigazgatási iskola-rendszeren keresztül nem tudjuk érvényesíteni ezt a nagyon helyes törekvésünket”, hogy „csak akkor kapja meg a szülő a családi pótlékot, ha valóban elküldi a gyereket az iskolába”. A rendelkezés „a visszajelzés szerint formálissá vált. Egyszer-kétszer bemegy a gyerek, és ha nem megy be a hónap összes többi napján, akkor is kiutalják a támogatást. És nem tudjuk, hogy hol van a baj. Most keressük.”

Ez a kormányülés június végén volt. Azonban már két hónappal korábban megjelent az a PM-tervezet, amely szerint: „A nevelési ellátások összege változatlan marad. Ugyanakkor olyan új konstrukciót kell kidolgozni, amely alapján az iskoláztatási támogatás 50%-a a gyermek iskolai étkeztetésére kerül felhasználásra.” Vagyis a kormányzat az okokat még keresi – de már rég eldöntött, hogy a családok felének nem óhajtják pénzben nyújtani a családi pótlékot. Ez a javaslat, amely a szegényebb, munkanélküli családokat gyakran kulcsfontosságú rendszeres pénzjövedelemtől fosztja meg, ellentétes az Európa Tanács 1992/2 ajánlásával, amelynek vezérelvei szerint 1. A családi juttatások alapvető céljának a gyermek jóléte és a család gazdasági stabilitása biztosításának kell lennie; továbbá 2. A családi juttatás magában foglal egy minden egyes gyermek javát megcélzó, *rendszeres pénzbeli támogatást*. (A gyermekvédelmi támogatást eddig is lehetett természetben adni.)

1. tábla

A gyermekek után járó ellátások egy gyermekre számítva, 2000 és 2001

	Családi pótlék (egységes)	Gyermekvédelmi támogatás*	Jelenlegi adó-támogatás
<i>2000-ben</i>			
1 gyermekes család	3800	3320	2200
2 gyermekes család	4700	3320	2200
3 és több gyermekes család	5900	3320	3000
<i>2001-ben</i>			
1 gyermekes család	3800	3536	3000
2 gyermekes család	4700	3536	4000
3 és több gyermekes család	5900	3536	10000

*Nem szükségképpen kapja meg minden, az adott családban élő gyermek. Ez a jövedelemtől függ.

Az 1997 óta csak rászorultsághoz (jövedelemigazoláshoz) kötött gyermekjóléti támogatást a feltételezett (nem bizonyított) családok miatt szabályozták újra 1999 végén. A 2000-tól érvényes jogszabály alapján a 'jogosultság elbírálásánál a települési önkormányzat rendelete a vagyoni helyzet vizsgálatát is előírhatja, ha az önkormányzat hivatalos tudomása vagy a környezettanulmány megállapításai alapján a gyermeket gondozó család életkörülményei nem felelnek meg a jövedelemnyilatkozatban szereplő adatoknak.' A 'hivatalos tudomás' is, a bevallott jövedelmi adatok és az életkörülmények közötti 'meg-nem-felelés' is sokféleképpen értelmezhető. Így tág tere marad a családokat pozitívan vagy negatívan érintő, de előre kiszámíthatatlan mérlegelő döntéseknek, amelyekkel szemben továbbra sem lehet független bírósághoz fordulni. Az újraszabályozással tehát egy normatíve meghatározott jog diszkrecionálissá, ezzel létbizonytalanságot növelővé vált.

Az önkényes lakásfoglalók és a sokféle tartozással küzdő – sokszor gyermekes – családok kilakoltatásáról már nagyon sok szó volt. Jogilag „csak” a gyermekvédelmi törvénnyel ütközik, ha a gyermekeket anyagi okokból választják el szüleiktől, viszont a törvények egyforma erőnek tűnnek. A probléma ma már szinte megoldhatatlan: annyi házat árvereztek el, és annyi volt a kilakoltatás, hogy e gyakorlat megszüntetése (például valamilyen kormányzati alap segítségével) az eddig végrehajtottakkal szemben igazságtalan. Kérdés, hogy ilyen igazságtalanság a humánium nevében elfogadható-e? Vagy a törvényes igazságtalanságot folytatni kell?

A már hajléktalanokon és a még kilakoltatandókon is segítene legalább a családok sokkal radikálisabb segítése. Sokféle külföldi megoldás létezik. A segély lehetővé teheti a méltányos lakásköltségek teljes fedezését. Indokolt fizetésektelenség – például munkanélküliség – esetén a törlesztés halasztható, stb. Mindenesetre talán nem kellene addig várni, ameddig megépülnek az átmeneti családi otthonok (ami amúgy is csak ideiglenes megoldás), illetve a szociális bérlakások. A családok és gyermekek közben tönkremennek.

Összefoglalva: ma Magyarországon a társadalmi tagsághoz tartozó szükségletek minimális szintű kielégítése nem biztosított. Ez nemcsak számos európai ajánlással áll szemben, hanem az elemi humániummal is. Az erkölcsök nemesítése érdekében növekvő állami szigor törvényes, de nem elfogadható megoldás. A szociális biztonság a civilizált együttélés fontos összetevője. Megépítéséhez működő demokrácia, erős szociális jogok és erős civil társadalom szükségeltetik. Veszélyt jelent azonban, hogy kiürülnek, formálissá válnak a politikai demokrácia alapve-

tő intézményei. A jogok gyengülése és a szándékkal diszkriminatív ellátások aláássák a szociálpolitika társadalmat integráló, a társadalmi szétesést gátló lehetőségeit is. A fentiek azt igyekeztek megmutatni, hogy önmagában nem érdemes a szociálpolitikáért perelni. A jobb szociálpolitikához a demokrácia megerősítése elsődleges feltétel.

JEGYZETEK

1. In: Ferge Zs.: Állam, civilitás, szociálpolitika. Sík kiadó, megjelenés előtt.
2. Czene Gábor: Nem vagyunk érzéketlenek. Interjú Harrach Péterrel, Népszabadság, 2000-08-19.
3. RTL klub 2000-08-16, ill. Népszabadság 2000-08-17.
4. Harrach Péter 2000. augusztus 5-én tartott somló-hegyi ökumenikus beszédéből a somló-hegyi ökumenikus találkozó: „Olyat meg lehet tenni ebben az országban, hogy egyesek az állam, a nemzet lejáratása céljából külföldre mennek, s nemcsak kártérítést követelnek, hanem igaztalan vádakot fogalmaznak meg az országgal és a kormánnyal szemben. Maguk kevesebbet tettek önmagukért, mint amit ez az ország értük tett”.
5. A kormányfő 2000. augusztus 9-i rádióinterjújából: „ma már egyetlen gyerek sincs, aki roma származású volna és a hátrányos szociális helyzete miatt ne tudna tanulni”.
6. Stumpf István beszéde, Népszabadság, 1999. május 17.
7. Orbán Viktor miniszterelnök beszéde a Vigadóban (2000.02.03.)
8. Orbán Viktor az Idősgügyi Tanács ülésén (2000.06.19.)
9. Orbán Viktor a kormány 2000. június 27-i ülését követő sajtótájékoztatóján.
10. Az 1992:XXXVIII. tv. (Államháztartási törvény) 116§. és 117§.

SZIKINGER ISTVÁN

Írásomban a gazdasági, szociális és kulturális jogok, valamint a szabadságjogok néhány összefüggéséről szólok. Előrebocsátom, hogy súlyos hibának tartanám a jogok e két generációjának összemérését, a közöttük meglévő különbségek tartalmi vagy akár csak jogtechnikai szintű lebecsülését. Véleményem szerint azonban ugyancsak elfogadhatatlan az eltérések abszolútizálása, ami esetenként a gazdasági, szociális és kulturális jogok alkotmányos jelentőségének, jogi jellegének tagadásáig, alaptörvényi biztosításuk megszüntetésének kezdeményezéséig is elmegy.

A különbségek meglétének és azok jogi jelentőségének ismételt hangsúlyozása mellett ezért itt és most a két alapjogi csoport közös vonásaira – mert

ilyenek is vannak bőségesen – kívánom a figyelmet irányítani.

A gazdasági, szociális és kulturális jogok alkotmányos szintű deklarálását és garantálását ellenző szerzők egyik leggyakrabban hangoztatott érve az, hogy a „lehető legmagasabb szintű egészséghez” és a hasonlóan megragadhatatlan, jogilag kezelhetetlen értékekhez fűződő igények érvényesítése kevésbé valósítható meg a közhatalom bürokratikus gépezete által. Az alapjoggá emeléshez mindamelllett szükség van a jogok garantálásának meghatározott szintjére, ellenkező esetben az alkotmányosan kinyilvánított lehetőségek és a valóság közötti ellentmondás lerontja a törvények tekintélyét, komolyságát. Ezért kellene az ilyen nézetek képviselői (például Cass Sunstein) szerint különösen a gazdaságilag kevésbé fejlett poszt-kommunista államoknak tartózkodni a második generációs jogok alkotmányba foglalásától.

Álláspontom szerint ez az egyébként figyelmet érdemlő gondolatokat tartalmazó érvelés elhanyagolja a jogok és a mögöttük lévő jogos érdekek, a forma és a társadalmi rendeltetés szerinti tartalom közötti különbséget. Ezzel a megjegyzéssel természetesen már állást is foglaltam megközelítésem jog- és társadalomelméleti alapjait illetően. Bővebb fejtegetésekre ebben a tekintetben nincs mód, mégis jelzem, hogy felfogásomban a jogrendszer társadalmi szükségleteket elégíti ki, értéktartalma pedig a szükségletek és a rájuk adott jogi válaszok történelmi távon megvalósult általánosítása nyomán alakult ki. Megjegyzem, hogy a gazdasági, szociális és kulturális jogok alkotmányba foglalását ellenzők is zömmel a jog konkrét társadalmi szerepét tartják szem előtt, amikor érveiket megfogalmazzák.

Ilyen megközelítésben pedig le kell szögezni: semmi bizonyíték nincs arra, hogy a klasszikus szabadságjogok mögött álló érdekek az alkotmányos garanciák segítségével jobban érvényesülnek, mint a második generációs jogokhoz kapcsolódó törekvések.

Az élethez való jog például nyilvánvalóan az ember biológiai létezését védi. Kérdés azonban, hogy képesek-e az alaptörvényi biztosítékok hozzájárulni ennek az értéknek a tömeges oltalmazásához. Aligha, hiszen az emberek meghalnak, még hozzá legtöbbször olyan okok következtében, amelyek egyébként jogi eszközökkel – ha nem is meghatározó jelleggel, de – befolyásolhatók. Figyelmet érdemel, hogy ezen eszközök között egyaránt vannak első (a halálbüntetés eltörlése), második (egészségvédelem), illetve harmadik (környezetvédelem) generációs jogok, illetve garanciarendszerek.

A jog tehát nem képes megvédeni az életet, valójában nem is célja minden esetben. A valóságnak megfelelően – habár egyéb döntéseinek némileg el-

lentmondva – állapította meg például a magyar Alkotmánybíróság, hogy fegyveres akciók idején a katona jogszerűen ölhatja ki a támadók életét (46/1994 (X.31.) AB. hat.). Pedig az élet joga emberi és nem állampolgári jog, tehát az az ellenséges katonát is megilleti. Ezen túlmenően mind a nemzetközi szerződések, mind pedig a nemzeti jogrendszerek számos olyan esetet ismernek el jogszerűnek, amelyben a közhatalom fellépése emberek halálához vezet. A magyar jog különösen nagyvonalú az ilyen megnyilvánulásokkal szemben. Példaképpen lehet idézni a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 17.§-ának (2) bekezdését, amely mindössze annyit kíván meg, hogy az intézkedés során kényszerítő eszköz alkalmazása esetén lehetőleg kerülni kell sérülés okozását, az emberi élet kioltását. Ebből logikusan következik, hogy a törvényhozó számolt olyan helyzettel, amelyben a rendőr nem lát lehetőséget az élet kíméltetésére. Megerősíti ezt az értelmezést a hadköteles katonákkal szemben alkalmazható – rendészeti célú – kényszerítő eszközök alkalmazásának átmeneti (de 1996-tól máig hatályban lévő) szabályait rögzítő 149/1996 (IX.27.). Korm. rendelet 7. §-ában írt meghatározás, amely szerint „Lőfegyverhasználat a katonának az a tevékenysége, ha a szolgálati feladatának ellátása során – saját elhatározásából vagy parancsra – ember megsebesítése vagy életének kioltása végett lőfegyveréből célzott lövést ad le”.

Hasonló eredményre juthatunk más jogok és érdekek összehasonlításakor. A szó szoros értelmében vett személyi szabadságot oltalmazhatják az alkotmányos és büntetőeljárási garanciák a törvénytelen fogvatartás veszélyétől, mégis bárki bezárhatja magát vagy beleeshet úgy egy csőbe, hogy a legteltesebb mértékben elveszti szabadságát. Itt is meg kell jegyezni azonban, hogy a személyi szabadság még a közhatalmi beavatkozás ellen is kevésbé védett, hiszen a jog igen sok esetben megengedi a fogvatartást anélkül, hogy annak elszenvedője bármilyen jogsértést elkövetett volna. Ismét a hazai jogból véve a példát: a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény lehetővé teszi bárkinek az előállítását bűncselekmény egyszerű gyanúja miatt. Király Tibor fejtegetéseit alapul véve ez azt jelenti, hogy a személyi szabadságtól való megfosztás akkor is lehetséges, ha sokkal nagyobb a valószínűsége az ártatlanságnak, mint a bűnelkövetésnek.

Lehetne példákat hozni a vélemény szabadság köréből is, ahol egyrészt a munkahelyi vagy más közöség, különösen pedig a másoktól való függőség igen csak korlátozza a jog mögött álló törekvések megvalósulását, de a nyílt cenzúráról (például. 10/1986 (IX.1.) IM-BM rendelet 5. § (1) bek.) kezdve a hatalmat otromba módon védő rendelkezésekig (a hadkö-

teles katona a parancsokról elmarasztaló vélemény nem nyilváníthat, dicsérheti viszont azokat: 1996. évi XLIV. törvény, 17.§ (3) bek.), számos közhatalmi megszorítás is visszaveti e felbecsülhetetlen értékű szabadság tényleges érvényesülését.

Mindezek természetesen közvetlenül érintik a jogok bírósági érvényesítésének lehetőségét is. A szabadságjogok mögött álló, alkotmányosan is méltányolt érdekek a mondottak szerint jórészt nem kényszeríthetők ki az igazságszolgáltatás eszközeivel. Ennek pedig mindenekelőtt az az oka, hogy a jog az érdekek és értékek kifejeződésének csupán töredékét képes megragadni és a maga eszközeivel előmozdítani, illetőleg védeni. Másrészt viszont a példák azt is megvilágítják, hogy a deklarált jogállamiságból egyáltalában nem következik a posztkommunista rendszerek töretlen fejlődése akár a vitathatatlan klasszikus alkotmányos szabadságjogok kibontakoztatása irányába. A magyar szabályozás köréből bemutatott néhány probléma – úgy vélem – elegendő a közhatalom jogállamiságot sértő, sikeres törekvéseinek érzékeltetésére. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy számos volt kommunista diktatúra hatalmi berendezkedése és jogrendszere lényegesen meghaladja a magyar rendszer rendőrállami beütéseit, és néhány állam egyes területeken még az előző rendszeren is túltesz az emberek szabadságtól való megfosztásának módjában és mértékében.

Mindenképpen indokolatlan tehát az a megközelítés, amely a szabadságjogok státusa és fejlődése terén – legalábbis a második generációs jogokkal összehasonlítva – nem lát alapvető gondokat, és ebből az alapállásból bírálja a „pozitív” alapjogok alkotmányos garanciáinak kiépítését. Elismerem természetesen, hogy a bemutatott példák rosszak abban az értelemben, hogy nem az alkotmányos építkezés normális, elvárható menetét jelzik. Csakhogy az egész vita egy konkrét történelmi helyzetben, éppen a posztkommunista államok helyzetét szem előtt tartva bontakozott ki, ennél fogva egyszerűen nem feledkezhetünk meg arról, hogy az új politikai elit nem feltétlenül érdekelt saját hatalma korlátozásában az egyének és közösségek szabadságának növelése és garantálása útján. Másrészt viszont témánk szempontjából egyáltalában nem hanyagolható el az a körülmény, hogy a szocialista rendszerek alacsony szinten ugyan, de mégis intézményesen voltak képesek biztosítani egyes alapvető szükségletek mindenki számára való kielégítését.

A történetiség más vonatkozásban sem hagyható figyelmen kívül. Hangsúlyozni kell mindenekelőtt, hogy a szabadságjogok, illetőleg a gazdasági, szociális és kulturális jogok határozott szétválasztása a klasszikus polgári alkotmányosság és a mögötte álló termé-

szetjogi szemlélet eredménye. A politikai állam és a civil társadalom elkülönítése megkövetelte a közhatalom lehetőségeinek és működési módszereinek behatárolását az abszolút monarchia rendszerének mindenhatóságához képest. Ez a mozzanat egyébként – és itt az általam bírált nézetek képviselői kétségtelenül fontos gondolatot villantanak fel – semmiképpen nem felejthető el a szocialista rendőrállamot felváltó új berendezkedés alkotmányos építkezése során. Mégis meg kell jegyezni, hogy a klasszikus polgári modellt a gyakorlatban megvalósíthatatlannak bizonyult, a társadalmi szükségletek a politikai gondolkodás hatalomközpontúvá válásán túlmenően is kiváltották a közhatalom beavatkozását feltételező második generációs jogok törvénybe, sőt alkotmányba iktatását. Tagadhatatlan természetesen, hogy a növekvő hatalmi beavatkozás a korlátozott állam követelésének értelemszerű háttérbe szorulásával helyenként az élethez, az emberi méltósághoz és a szabadsághoz fűződő legalapvetőbb érdekek és értékek intézményes lerombolásáig jutott el. A második világháborút követően újra megfogalmazott alapjogi elvek összeállítói mégsem dobták ki a második generációs jogokat. Ellenkezőleg: a nagy francia forradalmi deklaráció szellemét idéző ENSZ-nyilatkozat 25. cikkének (1) bekezdése például kimondja: „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, özvegyiség, öregség esetén, vagy mikor tőle független egyéb körülmények miatt nincsenek megélhetési eszközei”.

Tény, hogy a későbbiekben mind az ENSZ keretében létrejött egyezmények, mind pedig az egyes térségekhez, így Európához kötődő jogi dokumentumok létrehozása során markáns különbségek jelentkeztek a szabadságjogok, illetőleg a gazdasági, szociális és kulturális jogok garanciarendszerében. Ez utóbbiak alapjogi jellegét azonban mindez nem érinti. Arról van csupán szó, hogy a garanciákat igazítani kell a szabályozott életviszonyok sajátosságaihoz. Véleményem szerint hatásköri szempontból vitatható a magyar Alkotmánybíróságnak a Bokros-csomag megszorító intézkedéseire adott több válasza. Ha azonban eltekintünk a konkrét tételes jogi korlátoktól, akkor logikus és a szociális védelem „jogiasítására” irányuló megoldásnak minősíthető például a változtatásokra való felkészülési idő megkövetelése (43/1995. (VI.30). AB hat.). Ilyen és hasonló technikák alkalmazásával közelíteni, egyes területeken pedig felül is lehet múlni annak a hozzájárulásnak a mértékét és megbízhatóságát, amellyel a szabadságjogok mögött álló szükségletek és érdekek kielégítését, illetve ér-

vényesülését képes a hatalom előmozdítani. Annál inkább, mivel az eszközök maguk is közeledtek egymáshoz. A gyülekezési szabadság megvalósulása jelentősebb rendezvényeken elképzelhetetlen a rendőrség tevőleges közreműködése nélkül, ez pedig kifejezetten második generációs jellegű garancia. Másrészt viszont a munkához való joggal együtt említi a legtöbb meghatározó jellegű dokumentum a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának jogát, ami éppenséggel szabadságjogias jellegű, a garanciák is ennek megfelelőek.

Nem tagadom, hogy a gazdasági, szociális és kulturális jogok alkotmányba foglalásának vannak veszélyei. Különösen akkor, ha a jogilag és intézményesen jobban körülbástyázott szabadságjogok mellett – részletesebb garanciák kimunkálása nélkül – egyszerűen csak mintegy állami feladatként kinyilvánítják azokat. De társadalmilag az is káros, ha a közhatalom nem ismeri el azokat az igényeket, amelyek az alkotmányban, a törvényekben és más jogszabályokban megragadhatók, kifejezhetők, részben biztosíthatók. A jogos érdekek soha nem fognak teljes mértékben érvényesülni, csakhogy – amint erről szó volt – ez a szabadságjogok mögött álló társadalmi viszonyokra is igaz.

A második generációs jogok lebecsülésére és annak következményeire példa a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2000. évi XLI. törvény, amely bevallottan a tulajdon klasszikus, első generációs értelemben vett szabadságát és szentségét kívánja védeni az önkényes beköltözőkkel szemben. Ez rendben is volna, ha a jogalkotó nem hagyta volna teljesen figyelmen kívül azokat a legalapvetőbb gazdasági, szociális és kulturális jogokat, amelyek például a kilakoltatással sújtott családok teljesen ártatlan gyermekeit vitathatatlanul megilletik. Említést érdemel, hogy a kellő körültekintés nélkül megalkotott jogszabály egyben a Cass Sunstein által féltett értékeket is rombolja, hiszen a bíróságtól von el hatáskört a végrehajtott hatalom intézményei számára. Egyidejűleg példa a törvény a különböző generációs jogok – és garanciáik – szoros összefüggésére is, hiszen mondani sem kell, hogy például a lakástól való megfosztás (az egyszerűség kedvéért vegyük ismét a vétlen gyermekeket) egyben a magánlakás, a magánszféra sérthetetlenségét is megsemmisíti, az emberi méltóságról már nem is beszélve.

A jog és a társadalom története arra tanít, hogy egyre inkább a „harmadik generációs” szemléletnek és szabályozásnak kellene uralkodóvá válni, ami értelmezésem szerint a jogok és köteleességek, az állami feladatok és a társadalmi törekvések komplex, de jól tagolt, nem összemosott rendszerében kezeli az alapvető értékeket.

BIHARI LÁSZLÓ

*„A demokrácia a terrorisztikus kisebbségek
jellegzetes államformája... azzal az
alaphazugsággal tartja fenn magát, hogy a
kisebbség terrorját a többség szabad
választásának tünteti fel”*

(Hamvas Béla: Értekezés a közigazgatásról)

A szociális biztonsághoz való jog az utóbbi időben olyan „klisévé” vált, amelynek hangoztatásával, az erre való hivatkozással lépnek fel bizonyos intézkedések, illetve az ezek alapjául szolgáló rendelkezések, jogszabályok ellen. Úgy tűnik azonban, hogy erre az alkotmányban is szereplő, viszont jogszabályi és intézményi megvalósulását tekintve gyenge lábakon álló jogra való hivatkozás többnyire kisebb súllyal esik latba, mint olyan (szintén tételesen megfogalmazott) jogok, illetve jogszabályok, melyek érvényesülése és érvényesítése során és révén egyesek szociális biztonsághoz való joga csorbát szenved. A szociális biztonsághoz való jog (véleményem szerint) absztrakt jellegéből több minden folyik: egyrészt nem teljesen tisztázott a tartalma, tehát az, hogy pontosan mit és milyen szinten biztosít ez a jogosultság, másrészt nincs mögötte olyan stabil rendszer, amire az alkotmány 70/E.§ (2) bekezdése utal. Az előbbiből az következik, hogy egy konkrét jogvita alkalmával pusztán a szociális biztonságra való hivatkozással nem lehet célt érni, hiszen általában a vele szemben álló jog(osultság) „közvetlenül alkalmazható”, azaz a bíróság vélhetően ez utóbbit fogja preferálni. Másrészt az alkotmány 70/E.§ (2) bekezdése által említett „szociális intézmények rendszere” hagy némi kívánnivalót maga után, ami üressé teszi a szociális biztonsághoz való jogot. Ily módon egyetértek Cass R. Sunsteinnel, aki szerint a szociális jogok mint pozitív jogok szerepeltetése az alkotmányban (egy olyan jogi dokumentumban, mely alapul szolgálhat „egészen konkrét és gyakorlati célok megvalósítására”²⁾ csak akkor lehet célravezető, illetve akkor nem teszi az adott alkotmányt pusztá deklarációk halmazává, ha van mögötte megfelelő háttér, van, ami kitöltse tartalommal, hiszen így már az alkotmányos alapjogra hivatkozni lehet, lévén, hogy tartalma révén ténylegesen is „igényállapotba” kerülhet az egyébként üres³⁾ alapjog.

Ami a szociális biztonsághoz való jogon belül speciálisan a lakhatáshoz való jogot illeti, azt mondhatjuk, hogy ez a szociális biztonság alapjogának „legneuralgikusabb” pontja. Egyrészt nem állítható biztosan, hogy a lakhatást a szociális biztonság magában foglalja, és erre az alkotmány már említett szakasza sem utal.

Ugyanakkor a „józan ész” azt diktálná, hogy a lakhatáshoz mindenkinek joga van, ilyen értelemben tehát ez a szociális biztonság része. Másrészt azonban a közelmúlt eseményei, a kilakoltatások során láthattuk, hogy elrendelésükre és foganatosításukra akkor is sor kerül, ha a kötelezettek és gyermekeik a kiköltöztetés révén utcára kerülnek, s hajléktalanná válnak. Sőt, a parlament elfogadta azt a törvénymódosítást, mely lehetővé teszi az önkényes lakásfoglalók kiköltöztetését közigazgatási úton is, nevezetesen a jegyző az előtte folyó eljárásban elrendelheti az önkényesen elfoglalt lakás kiürítését⁴. Mindezek véleményem szerint azt támasztják alá, hogy egyrészt a szociális biztonsághoz való jog nem biztosít elégséges alapot arra, hogy „veszélyeztetett helyzetben” lévő emberek ne kerüljenek utcára, illetve (kilakoltatásuk után) megfelelő (legalább átmeneti) elhelyezést nyerjenek; továbbá igazolja azt is, hogy „versenyhelyzetben” lévő jogok közül az lesz a bíróság által akceptált, melynek „közvetlenül alkalmazható” jogszabályi alapja van.

Az önkényes lakásfoglalások kapcsán két dologra hívnám fel a figyelmet: egyrészt arra, hogy a tulajdon, illetve a tulajdonjog védelme az adott esetben vele szembekezdülő szociális biztonsághoz való jogot könnyedén „maga alá gyűri”, amint a törvényes feltételek megléte esetén akár a bíróság, akár a jegyző elrendeli a kilakoltatást tekintet nélkül arra, hogy ezáltal a szociális biztonsághoz való jog körébe eső számos jogszabály sérül⁵, másrészt arra, hogy önkényes lakásfoglalók kilakoltatására vonatkozó jogszabályok miként rendelkeznek ebben a tárgykörben.⁶

Az önkényes lakásfoglalással kapcsolatban említhető jogszabályok kivétel nélkül a tulajdonos érdekeit hivatottak védeni, azaz minden egyes ilyen, az önkényes beköltözőkkel szembeni rendelkezés a tulajdon „szentségének”, illetve a tulajdonhoz való jognak mint lényegében korlátozhatatlan jogosultságnak az érvényesülését, annak zavartalan gyakorlását igyekszik biztosítani.⁷ Ezen szándékot és ennek célját nehéz lenne kétségbe vonni, hiszen a tulajdon maga, valamint az idők során az e köré szervezett védőbástyák a kezdetektől azt szolgálták, hogy aki tulajdonaként rendelkezik valamely dologgal, az ebből folyó, őt megillető jogokat⁸ teljes körűen, mások zavarásától abszolút módon védve gyakorolhassa. Ezt az igényt végső soron egy rendkívül jelentős, (angolszász kifejezéssel élve) „nyomós társadalmi érdek” is alátámasztja. Az ehhez kapcsolódó korlátok, illetve korlátozások tulajdonképpen szűk kört alkotnak, és azt mondhatjuk, hogy általában valamely kivételes vagy szükséghelyzetek, illetve (nyomós) magán-, vagy közérdek által konstituáltak.

Alaptételünk tehát az, hogy a tulajdonost és tulajdonát védeni rendelt szabályok létjogosultsága nem

kérdőjelezhető meg, azonban a kérdés úgy merül fel, hogy ezt miként tesszük, illetve tehetjük meg. A szabályozás akkor kerülhet ellentétbe a társadalom érdekével (amit az előzőekben a tulajdon védelmének egyik alapjaként határoztunk meg), ha olyan jellegű, hogy az általa okozott hátrányok meghaladják azt az előnyt, amelyet éppen érvényesítése révén kívánnak elérni. A közelmúltban felmerült problémákra utalva: ha egy több gyermekes családot, akik önkényesen költöztek be egy üresen álló, jelesül önkormányzati lakásba, kiköltöztetnek onnan, akkor egyrészt továbbra is fennmaradnak azok a gondok, melyeket a család ezzel a lépéssel igyekezett megoldani, másrészt olyan további problémák merülhetnek fel, melyek azt megelőzően nem (például. a kiköltöztetési eljárás megindulásával a család olyan szerveknek, illetve hatóságoknak is a látókörébe kerül, melyeket nem feltétlenül a humánus segítségnyújtás szándéka vezet). Nem állítható az, hogy ezek a kérdések minden önkényes lakásfoglalás esetén felmerülnek. Az viszont egyáltalán nem jó megoldás, hogy e jelenségnek úgy próbálnak gátat szabni, hogy mindenféle kivételes vagy különös rendelkezésnek a beépítése nélkül, formalizáltan, teljes mértékben strict és cogens jellegű szabályozással, lényegében mindenféle esetet egy kalap alá véve alkotnak meg egy jogszabályt. Ráadásul egy olyan jogszabályt, melynek (egy, a Fővárosi Bíróság által hozott döntésben megfogalmazottak szerint is) „rendkívül szigorú szankció alkalmazása” a célja⁹.

Az előzőekben említett formalizáltság mind a korábbi, mind a legutóbb elfogadott, az önkényes beköltözőket érintő szabályozásra jellemző. Ennek megfelelően külön kell választanunk a korábbi és a jelenleg hatályban lévő rendelkezéseket. Ily módon beszélhetünk egy „bíróági” vagy ha úgy tetszik, „jogcím-versenyztetésre” inkább lehetőséget adó korszakról, valamint egy „jegyzői” vagy „gyorsított” eljárásról, avagy a „prejudikált önkényesség” korszakáról, melyben azonban a korábbi, bíróság elé tartozó eljárás továbbra is érvényben van.

A bíróság az elfogadott módosítást megelőzően a bírósági végrehajtásról szóló 1994:LIII. törvény (továbbiakban Vht.) 183.§-a alapján járt el az önkényesen lefoglalt lakások kiürítése tekintetében. Az erre vonatkozó jogszabályi rendelkezések lakonikussága összhangban van a már említett tulajdonvédelmi igényekkel, ugyanis e szabályok alapján a bíróság nemperes eljárásban végzéssel rendeli el az önkényesen elfoglalt lakások kiürítését, mely végzést haladéktalanul megküldi a végrehajtónak, illetve a kérelmezettnek, majd pedig az előbbi (a rendőrség segítségét igénybe véve) foganatosítja a kiköltöztetést. A látszólag egyszerű és rendkívül célravezető eljárásnak két

gyenge pontja is van: egyrészt a nemperes eljárások „szabályozatlansága”¹⁰, ami egy ilyen jellegű „jogvitában” gondot okoz, illetve az eljárás időigényessége, aminek következményeként megszületett a kilakoltatásokra vonatkozó módosítás¹¹.

Az előbb említett szabályozatlanság véleményem szerint leginkább az úgynevezett személyes meghallgatások kapcsán érhető tetten. Sem a Vht., sem az egyes nemperes eljárásokat taglaló MT. rendelet nem említi a személyes meghallgatás tartására vonatkozó szabályokat. Ebből következően a bíróság elvileg nem köteles a feleket személyesen meghallgatni. A személyes meghallgatás nélkül elbírált ügyek azonban azt a veszélyt hordozzák, hogy éppen azok a kérelmezettek szenvedhetnek érdek-, vagy jogsérelmet, akik a legkevésbé képesek arra, hogy ügyükben megfelelő módon szerezzenek érvényt jogaiknak. Könnyen belátható, hogy az esetek többségében olyan hátrányos helyzetben lévő embereket vonnak ilyen eljárás alá, akik sem megfelelő anyagi, sem megfelelő jogi tudással nem rendelkeznek, ily módon bíróság előtti képviselőjük nem biztosított megfelelően. Továbbá, figyelembe véve azt a tényt, hogy az eljárás mire irányul (jelesül valaki(k) kiköltöztetésére), mindenképpen szükségesnek tarthatjuk a tényállás teljes körű tisztázását, ami az érdekeltek szóbeli előadásai nélkül nem érhető el.

Mindezekon túlmenően a következőket lehet felhozni érvként a fentiek alátámasztására, illetve a jelenlegi gyakorlat bírálataira.

Egyrészt meg kell vizsgálni a nemperes eljárásokra vonatkozó 105/1952. MT. rendeletet, melynek 13.§ (3) bekezdése kimondja, hogy: „Egyebekben – amennyiben az egyes nemperes eljárásokra vonatkozó jogszabályok másként nem rendelkeznek vagy az eljárás nemperes jellegéből más nem következik – a nemperes eljárásokban is a Pp. szabályait kell megfelelően alkalmazni.” Az említett rendelet az önkényesen elfoglalt lakás kiürítésére külön szabályokat nem tartalmaz, így ezekben az eljárásokban a Pp. rendelkezései érvényesülnek. A Pp. 3. § (1) bekezdése szerint „A bíróságnak az a feladata, hogy a jelen törvény céljának (1. §) megfelelően az igazság kiderítésére törekedjék.” Számomra nem kétséges, hogy az esetek döntő többségében a bíróság a rendelkezésre álló iratok alapján meg tudja állapítani a helyes tényállást, azaz nyilvánvalóvá válik a benyújtott iratok áttanulmányozása után, hogy a kérelmezettek önkényes beköltözők-e, vagy tudnak valamilyen jogcímet valószínűsíteni. A tényállás azonban az ügyek egy részében nem állapítható meg ilyen egyértelműen, tehát sok esetben a bíróságnak nem elég mindössze az iratokra támaszkodnia, hiszen azokból pusztán vélekedéseket tud leszárm. Ilyen esetekben a személyes meghallga-

tás elmaradása sérti a Pp. idézett, az igazság kiderítésére vonatkozó rendelkezését. Ilyen eset lehet például az, ha a beköltözés már évekkal az eljárás megindulása előtt megtörtént, de az önkormányzat, illetve a tulajdonos eleddig nem foglalkozott az ott lakókkal, vagy őket csak később fedezte fel. Ilyenkor nyilván felmerülhetnek olyan momentumok, melyeket érdemes egy személyes meghallgatáson tisztázni.

De említhetjük azt az esetet is, amikor az önkényes beköltözés tényét a kérelmezettek nem vitatják, azonban olyan egyéb tényezők, illetve körülmények merülnek fel, melyek az ügy megítélésében óriási szerepet játszanak. Ilyen lehet például az, ha a kérelmezettek arra hivatkoznak, hogy azért költöztek be a lakásba (és ez elsősorban a főváros területére vonatkozik), mert bérbe nem adtak nekik lakást (lévén, hogy gyermekeikkel együtt költöztek volna), egyik önkormányzat területén sem laktak annyi ideje, hogy szociális alapon lakáshoz juthatnának, a segítséget nyújtani (elvileg) képes szervezeteket vagy nem ismerik, vagy azoktól sem kapnak megfelelő támogatást¹². Így mintegy „szükséghelyzetben” olyan lakásba költöznek be, melyre rátaláltak, vagy valamilyen „füles” alapján tudják meg, hogy üres és „beköltözhető”. Ezek a lakások nem feltétlenül vannak ajtókkal és ablakokkal ellátva, tehát nem kell őket feltörni a bejutáshoz. Véleményem szerint ilyen esetekben a tulajdonost is terheli bizonyos fokú felelősség. Egyrészt nem tett eleget a tőle elvárható gondossággal a lakás/ház őrzésének (hangsúlyozom, csak az őrizetlen ingatlanok esetében, tehát ha a beköltözés nem erőszakos behatolással történt), másrészt (elsősorban önkormányzati bérlakások esetén, ahol többen is laktak egy-egy ingatlanban), a már bennlakó, jogcímmel rendelkező bérlőkkel szemben is mulaszt, hiszen olyan nehézségeket, illetve problémákat okoz nekik ezzel, amelyeket előzetesen ki lehetett volna küszöbölni. Ha ezekben az esetekben a kérelmezettek a fent említettekre hivatkoznak, a bíróságnak meg kell hallgatnia a feleket, e körülmények tisztázása végett. Sajnos, azok a személyes meghallgatások, melyeken irodánk részt vett, azt mutatták, hogy a bíróság (látványosan) nem hogy teljes megértéssel fordult a kérelmezettek felé, de az önkormányzat felelősségének firtatásán is eltöprengtek. Ennek ellenére végül is mindannyiszor arra a következtetésre jutottak, hogy tekintettel az önkényes beköltözés tényére, illetve a bírósági végrehajtásról szóló törvény vonatkozó szakaszainak kogens jellegére, nem hozhatnak más döntést a kiköltöztetésre irányulón kívül. A bíróságnak ez az érvelése arra a már említett problémára utal, hogy miként mérhetők össze egyes jogok, illetve elvek azok összeütközése esetén, jelen esetben a tulajdonhoz való jog, a tulajdon védelmét biztosító jogszabályi ren-

delkezések a szociális jogokkal, mely utóbbiak jogszabályi körülírása és biztosítása a vele „versengő” tulajdonjoghoz képest jóval kevésbé tekinthetők „bizton érvényesülő” rendelkezéseknek, legalábbis ami a jogérvényesítést illeti.

A személyes meghallgatás szükségességéhez visszatérve, másik fontos érv lehet az, hogy az eljárás célja olyan szigorú joghátrány okozása, melynek elrendelése előtt mindenképpen szükséges az érintettek meghallgatása. Lényegében ezt támasztja alá az a Fővárosi Bíróság által hozott döntés, mely arra az álláspontra helyezkedett, hogy egyrészt: „Az önkényes beköltözéssel szembeni nemperes eljárásban is lehetőséget kell adni a kérelmezettnek írásbeli vagy szóbeli ellenkérelme előterjesztésére.”, másrészt pedig: „...ezért a kérelem kézbesítése részére nem mellőzhető, a személyes meghallgatás pedig általában szükséges, a tényállás tisztázása érdekében”.¹³ Az idézett döntés a továbbiakban leszögezi azt is, miszerint: „[habár] A Vht. 183. §-a ilyen kötelezettséget kifejezetten nem ír elő, de az *egységes bírói gyakorlat*¹⁴ szerint a tényállást nemperes eljárásban is fel kell deríteni, ehhez általában szükséges a felek személyes meghallgatása is, különös tekintettel arra, hogy az eljárás célja rendkívül szigorú szankció alkalmazása.”. A legmesszebbmenőkig egyet kell értünk ezzel a megközelítéssel, melynek alapvetően az lenne a szándéka, hogy feltétlenül elkerülje azokat a helyzeteket, amikor olyan emberek kiköltöztetésére kerülne sor, akik nem önkényes beköltözők.

Összességében azt lehet mondani a fent vázolt bírói útról, hogy annak minden említett „hiányossága” ellenére biztosítja a feleknek azokat a jogosultságait, amelyek jogaik érvényesítéséhez szükségesek, továbbá (ennek következtében is) megfelel a jogállamiság követelményeinek. Könnyű belátni, hogy a bíróságok valóban nem hozhatnak ellentétes döntést azokkal a rendelkezésekkel, melyek alapjául szolgálnak a kiköltöztetésre irányuló eljárásnak, valamint méltányosságot sem gyakorolhatnak abban az értelemben, hogy nem rendelik el a kiköltöztetést valamilyen (egyéb-ként rendkívül nyomós) szociális okból. Ez utóbbi természetesen az előbb említett kogencia miatt nem lehetséges, de véleményem szerint a kettő nem zárna ki egymást. A megoldást az jelenthetné, hogy az önkényesen elfoglalt lakás kiürítésére vonatkozó nemperes eljárást részletesebben szabályoznák, ami nem jelenti azt, hogy az eddigi szigorú rendelkezései enyhülnének. Az utóbbi idők tapasztalata viszont azt mutatja, hogy az eddigi, rendkívül strict és kivételt nem engedő szabályozás, valamint az államigazgatási út igénybevehetősége még inkább leszűkíti a kérelmezettek, illetve eljárás alá vontak lehetőségeit. Előrelépés lehetne az is, ha a Vht. 183.§-a kiegészülne

olyan szabályokkal, melyek biztosíthatnák azt, hogy például egy- vagy többgyermekes családokat ne költöztethessenek ki azonnal (azaz automatikusan nem rendelnék el az azonnali végrehajtást). Ellenérvként azt hozhatnák fel, hogy maga az eljárás így is hónapokig, esetleg évekig is eltarthat, és közben a (törvényes utat járó) lakásigénylők várnak a sorukra¹⁵. A tapasztaltak szerint (bár nyilván nem minden esetben) az önkényesen elfoglalt lakás vagy eleve olyan állapotban van, hogy azt szociális bérlakásként ki sem lehetne adni (vagy legalábbis nem valószínű, hogy az illető elfogadná), vagy esetleg az önkormányzatnak egészen más a lakással a szándéka (például értékesíteni akarja). Gyakori az is, hogy az önkormányzatok azzal sincsenek tisztában, hogy pontosan hány lakás van a tulajdonukban, így ad absurdum megeshet, hogy a önkényesek felfedezése révén jut a tudomására egy lakás, melyet innentől kezdve foggal-körömmel véd, mint saját tulajdonát.

Elképzelhető lenne az is, ha úgy egészülne ki a rendelkezés, hogy az összhangban álljon azokkal a törvényekkel, illetve egyéb szabályokkal, melyek a kiköltöztetendők szociális jogosultságait tartalmazzák. Elsősorban a gyermekvédelmi törvényről van szó. Az erről szóló 1997:XXXI. tv. 7.§(1) bekezdése kimondja, hogy „A gyermek szüleitől vagy más hozzátartozóitól csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. A gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani.” A törvény alapelvei szinten juttatja kifejezésre azt a követelményt, hogy a gyermeknek lehetőség szerint a családban kell maradnia, pusztán anyagi jellegű veszélyeztetettség miatt pedig ne kerülhessen ki a családjából. Ha a kiköltöztetésükre irányuló eljárás után egy család az utcára kerül, hiszen lakhatását megoldani nem tudja, megfelelő átmeneti szállásra nem tud, vagy nem akar elmenni, akkor a gyermekeket el lehetne választani attól a családtól, illetve szülőktől, akik egyébként lehetőségeikhez mérten a legteljesebb gondoskodásban részesítik a gyerekeket. Ám a gyerekek nem élhetnek az utcán, tehát kiemelik őket a családból – pusztán anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt. Ily módon a szakasznak tartalmaznia kellene azt, hogy (megfelelően a ‘szociális’ törvény 7.§ (1) bekezdésének, mely leszögezi, hogy „A települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak átmeneti segílyt, étkeztést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti.”) a kiköltöztetést követően a hajléktalanná váló családok, emberek átmeneti elhelyezését az önkormányzat köteles biztosítani a megfelelő módon. A kivételeket tartalmazó szabályt oly mó-

don kellene megalkotni, hogy az ne adhasson arra lehetőséget, hogy rá nem szorulóknak is elhelyezést nyerjenek ilyen esetekben (ennek azonban kevés a valószínűsége), viszont juttassa kifejezésre azt a kívánalmat, hogy a bíróságok ilyen helyzetekben felhívassák az önkormányzat figyelmét (az egyébként is) törvénybe foglalt kötelezettségének teljesítésére.¹⁶

A bírósági út nagyon rövid áttekintése után érdemes áttérni a nem olyan rég elfogadott módosításra, mely gyökeres változásokat hozhat az önkényes beköltözők elleni „küzdőlemben”. Ha arra utalunk vissza, hogy a tulajdon védelmének milyen garanciái alakultak ki az idők során, illetve figyelembe vesszük azt, hogy a rendszerváltást követően lényegében a magántulajdon még inkább „felértékelődött”, és mindezt az önkényes lakásfoglalások számának (állítólagos) emelkedésével, valamint a lakásingatlanokért folyó egyre kiélezettebb harccal „öntjük nyakon”, akkor máris eljutottunk a most tárgyalni kívánt törvénymódosításhoz.

A probléma, mely életre hívta az önkényesen elfoglalt lakások kiürítésének ezt a fajta szabályozását, alapvetően az (legalábbis az indokolás szerint¹⁷), hogy a kiürítésre eddig (igaz, hogy 1993. december 31., tehát a lakástörvény elfogadás előtt még nem csak bíróság volt jogosult kiköltöztetés elrendelésére) rendelkezésre álló bírói út hosszadalmas, és befejeződéskéig az önkormányzat nem gyakorolhatja teljes körűen jogait, illetve ezáltal jelentős érdeksérelmet szenved. Ez teljesen világos, csak hogy nem teljesen tisztázott, hogy a szabályozás azzal, hogy igyekszik minél előbb ezt az érdeksérelmet orvosolni, az esetek jó részében másfajta, de akár jóval nagyobb érdeksérelmet okozhat. Ez pusztán spekuláció lenne? Hiszen nem tudjuk előre megmondani, hogy kiket fog sújtani a jegyző kiürítés iránti rendelkezése. Mégis, ennek alátámasztására a gyakorlati tapasztalatokból kell kiindulnunk, és ekkor ugyanazt a „spekulatív” módszert követjük, mint a törvényjavaslat indokolásában „kifejtettek”. Ugyanis az indokolás nem adja kézzelfogható indokát annak, miért van arra szükség, hogy az önkormányzatok (vélelmezetten minden esetben igen súlyos) érdeksérelmének kiküszöbölésére annak révén kerüljön sor, hogy olyan (szintúgy vélelmezhetően rendkívül szegény és a félig romos, szeméttel teli lakásba nem úri kedvűből beköltöző) embereket juttatunk még rosszabb helyzetbe, akik maguktól ezen nem tudnak úrrá lenni, illetve helyzetük a gyors és számukra semmiféle garanciát nem tartalmazó kiköltöztetéssel még inkább elnehezül. Ez nem érdeksérelmet okozása? Hús-vér embereket a gyorsaság és a gazdasági érdekek miatt egy szervezet nevében raknak utcára. Ha most azt tekintjük, hogy a kiköltöztetettek utcára kerülésével egy nagyobb közösség (vég-

ső soron a társadalom) érdekei is sérülnek, akkor ez aligha nyom kevesebbet a latba, mint az önkormányzat vagyoni érdekei.

Azaz dehogynem. Az önkormányzat mint a hatalmi szféra része, rendelkezik erőforrásokkal (persze soha nem eléggel, hiszen a fránya önkényesek rendszeresen meggátolják a romhalmazok értékesítését), rendelkezik olyan apparátussal, mely az érdekeinek érvényesítésére képes és alkalmas. Ezt követően már azt sem nehéz elérnie, hogy saját érdekeit, illetve ezek sérülését jóval nagyobb súlyúnak állítsa be és fogadtassa el, mint a vele szemben, az ellenkező oldalon állók érdekeit. Azt pedig, hogy a többség is megszenvedti azt, ha önkényes beköltözők kerülnek az utcára, illetve több ember helyzete is elnehezül ez által, nem csak a közvetlenül érintetteké, könnyedén le tudja szerelni azzal, hogy a törvényesség, a tulajdon védelmének igénye és a tulajdon szentsége lözvingjai mögé bújva olyan látszatot keltsen, mintha a törvénytisztelő, lakására évek óta váró, de attól az önkényesek által megfosztott többség érdekében cselekedne. Pedig egy kiköltöztetéssel a sorban álló nem fog hamarabb lakáshoz jutni, már csak azért sem, mert a beköltözés idején az (állítólag) felújításra váró lakás bizonytalan állapota valószínűleg a későbbiekben (azaz a kiköltöztetés után) sem fog változni. Úgyhogy véleményem szerint ezt követően (is) az önkormányzatok többnyire a saját érdekeinek számbavétele után fognak dönteni a megindítandó eljárásról, nem pedig a sokat hangoztatott közérdek sérelme okán.

Ez két dolgot vet fel. Az egyik az, amit már korábban említettem, miszerint miért ne lehetne az a fokmérője a szabályozás szükségességének egy adott jogszabály esetében, hogy az mennyiben szolgálja, illetve mennyiben nem sérti a közérdeket? Ha ezen túl azt is számba vesszük, hogy az önkormányzat közhatalmat megtestesítő szervezet, azonban nem olyan módon, hogy a többség érdekeit figyelmen kívül hagyva tevékenykedik, hanem éppen azt kell érvényre juttatnia, akkor szükséges azt is vizsgálni, hogy az adott szabályozás miként segíti vagy gátolja a közérdek, illetve a társadalmi érdek megvalósulását. Mint említettem, véleményem szerint az önkényes lakásfoglalók kiköltöztetésére közigazgatási úton való lehetőség (gyorsasága és „méltánylást nem ismerő” jellege révén) olyan esélyeket, illetve alkalmakat von el mind az eljárás érintettjeitől, mind az esetleg segítségükre sietőktől, amelyek éppen azt szolgálnák, hogy (legalábbis ideiglenesen) számukra megfelelő elhelyezést biztosítsanak. Tekintettel arra, hogy az ideiglenes elhelyezésre elvileg lehetőséget biztosító átmeneti szállások (anyaszállók, hajléktalanszállók) száma és befogadóképessége korlátozott, teljes családokat befogadni gyakorlatilag nem képesek, nem

csoda, ha a kiköltöztetettek inkább az utcát, 'horribile dictu' egy másik, üresen álló lakást választanak. Így nyilvánvaló a közérdek sérelme: újabb hajléktalanok az utcán, sok esetben teljes családok, akik gyermekeiket az utcáról küldik iskolába, a szülők az utcáról mehetnek dolgozni. Nem kétséges, hogy minden társadalomban fontos érdek fűződik ahhoz, hogy a lakással nem rendelkező, egyébként hajléktalan emberek sorsát ne úgy „rendezzék”, hogy egy közhatalmi jogosítványokkal bíró szervezet közigazgatási úton szerez érvényt tulajdonosi jogainak (természetesen a többség érdekében), miközben éppen az lenne a feladata, hogy a köz javát annak minden vonatkozásában szolgálja. Ha elfogadjuk tehát azt, hogy a gyorsított kiköltöztetési eljárás (eredménye révén) inkább sérti a közérdeket, mintha a (megreformált) bírósági út igénybevételel járnának el, akkor (a közérdek, illetve nyomós társadalmi érdek alapján) a jelenlegi szabályozás nem felel meg azon kritériumoknak, melyek összhangba hozhatnák a tulajdonosi és szociális jogokat. (Arról sem feledkezve meg, hogy ez utóbbiak összhangjának megvalósítása nem hogy nem egyszerű kérdés, hanem egyenesen lehetetlennek tűnik).

A jegyzői út igénybevételenek lehetőségéről szóló jogszabály alkotmányossági szempontból is rendkívül aggályos. Ezek taglalását mellőzném, pusztán egy körülményre hívnám fel a figyelmet, ami arra is magyarázatul szolgálhat, hogy miért neveztem „prejudikált önkényesség” korszakának a közigazgatási eljárás kilakoltatásra való igénybevételenek lehetőségét. Azzal, hogy a jogszabály közigazgatási úton és ilyen rövid határidők alkalmazásával biztosít lehetőséget a tulajdonosnak arra, hogy a jegyzőtől kérje az önkényesen elfoglalt lakás kiürítését, megnyílik a lehetőség arra, hogy egyébként vitatható esetekben is megtörténjen a kiköltöztetés. Ha a tulajdonos eme rövid határidőkön belül valószínűsíteni, illetve igazolni tudja az önkényes beköltözés tényét, megtörténik a kilakoltatás. Az így birtokon kívülre került lakó ezt követően eléggé csökkent esélyekkel láthat neki esetleges igazának bizonyításához. Természetesen nem valószínű, hogy a tulajdonosok többsége ilyen módon fog megszabadulni nem kívánt bérlőjétől, vagy a lakását használatól, de szerintem ennek fennáll a lehetősége. Ily módon maga az eljárás azon a preconcepció alapul, hogy az ilyen eljárást kezdeményező lakását biztos, hogy önkényesen foglalták el, az eljárás alá vont kötelezett pedig biztosan önkényes lakásfoglaló.

Összességében értékelve az önkényes lakásfoglalók helyzetét, az nem jó kilátásokkal kecsegtet. Még egyszer hangsúlyozom, hogy véleményem szerint is nyomós érdek fűződik az ilyen jellegű eljárások gyors és hatásos lefolytatásához; ezt valóban megkívánja a

tulajdon biztonságára és védelmére. A kérdés a módszer tekintetében áll fenn: a jelenlegi helyzetben, amikor a szociális biztonsághoz való jog nem több egy alkotmányos rendelkezésnél, és a hiányzó intézmények így nem képesek megelőzni az önkényes lakásfoglalásokat, a gyorsított eljárás bevezetése sem alkotmányos, sem emberi jogi szempontból nem nevezhető megfelelőnek. A közérdek ilyen esetben nem ezt a fajta „megoldást” kívánja meg, még ha talán a közvélemény egy része üdvözli is az új eljárást. Nem tudom, meddig tart majd az örömük.

JEGYZETEK

1. 1949:XX. törvény 70/E.§
2. Cass R. Sunstein: A pozitív jogok ellen in. *Fundamentum* 1998/3, 11.o.
3. Természetesen az alapjog ürességét a szociális biztonság esetében nem abban az értelemben használom, miszerint annak ne lenne igen széles körű és kimerítő értelmezése és magyarázata. Pusztán annak megvalósulása, illetve éppen ennek hiánya, tehát maga a (nem) létező szociális intézményrendszer inadekvát jellege teszi üressé a szociális biztonság alapjogát.
4. A továbbiakban a kilakoltatások kapcsán csak az önkényes lakásfoglalókra utalok, eltekintve a „jogcím nélküliek” kategóriájától, mely a lakástörvény módosítása, illetve a jegyzői jogkör bővülése szempontjából e hely nem releváns.
5. Ld. Pl. 1997:XXXI. tv. a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról; 1993:III. tv. a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról; 1991:LXIV. tv.-el kihirdetett New-York-i egyezmény a gyermekek jogairól; 1999:C. tv.-el kihirdetett Európai Szociális Karta; 1976: 9. tvr.-el kihirdetett Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya
6. A szabálysértési rendelkezések kivételével.
7. A tulajdonjog eme felfogása a klasszikus jogi gondolkodás kezdetétől fennállt és a modern jogrendszerekben is abszolút védelmet élvez.
8. Ld. „tulajdonjogi triász”
9. Fővárosi Bíróság 42.Pkfv.23.383/1996/2.
10. Ld. 105/1952.MT. rendelet 13.§: „a nemperes eljárásokra vonatkozó általános szabályok”, mely az önkényesen elfoglalt lakások tekintetében semmiféle külön rendelkezést nem tartalmaz. Ezen túlmenően jellemző, hogy a NEKI részvételével folyó egyik ilyen eljárásban a kiköltöztetést kezdeményező önkormányzat peres eljárást indított az önkényes beköltözőkkel szemben, így a bíróság ki is tűzte a tárgyalásokat. A későbbiek során azonban „észbe kaphattak”, és a kitűzött tárgyalásokat „beállítva”, az ügyeket a végrehajtási csoportba utalták át, nemperes eljárások végett. Megjegyzendő egyébként,

hogy a nemperes eljárások keresetre és kérelemre egyaránt indíthatók.

11. Erre utal az az indokolás, ami az új típusú eljárás „atyjának”, Juharos Róbert országgyűlési képviselőnek képviselői önálló indítványában az „általános indokolásban” szerepel.
12. A már említett, a NEKI részvételével folyó eljárásban szinte kivétel nélkül erre hivatkoztak a kérelmezettek.
13. Fővárosi Bíróság 42.Pkfv.23.383/1996/2.
14. Ismételten a tapasztaltakra utalva: még a lényegében egymástól nem különböző esetekben sem volt egységes a bíróság gyakorlata, sem a meghallgatások tartása, sem a döntéshozatal tekintetében.
15. Megjegyzendő, hogy a 2000:LXI. törvény (ami a lakástörvényt is módosította) a Vht. 183.§-át oly módon változtatta meg, miszerint: „(1) A bíróság az önkényesen elfoglalt lakás kiürítését – végrehajtható okirat kiállítása nélkül – nemperes eljárás során hozott végzésben 30 napon belül köteles elrendelni.” Az üdvözlendő határidő-bevezetés (ami megléte esetén véleményem szerint feleslegessé tette volna a „jegyzői út” bevezetését) mellett figyelmet érdemel a „köteles elrendelni” kitétel, ami lényegében egy „jogi nonszensznek” nevezhető, hiszen ez esetben a független bíróságnak a törvény nem pusztán döntési kötelezettséget ír elő, hanem annak tartalmát is meghatározza.
16. Ez utóbbira ugyanis mindez idáig nem került sor. A Király u.-i önkényesek személyes meghallgatásain egyetlen esetben fordult elő, hogy a bíróság végzésében az önkormányzatnak azzal küldte meg az ellenkérelmet, hogy azt méltányossági kérelemként bírálja el, és erről 30 napon belül „tegyen jelentést (!)” a bíróságnak, ellenkező esetben úgy tekinti, hogy az önkormányzat eláll kérelmétől. Más kérdés, hogy azóta is úgy tűnik, hogy dacára annak, hogy az önkormányzat nem adott választ a kitűzött határidőn belül, a bíróság ez idáig nem szankcionálta a kérelmező mulasztását.
17. Juharos Róbert országgyűlési képviselő képviselői önálló indítványának általános indokolása.