

BEADVÁNY AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGHOZ

Kezdeményezem, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: a 2000. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Ltmv.) által módosított, a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) 90/A. §-a ellentétes az alkotmány 2. § (1) bekezdésével, a 8.§ (2) bekezdésével, a 9.§ (1) bekezdésével és az alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdéseivel, továbbá sérti az alkotmány 57. §-ának (1) és (5) bekezdését, 13.§-ának (1) bekezdését, valamint 15–16. §§-ait, a 67. § (1) bekezdését és a 70/D.§ (1) bekezdését. Ezért kezdeményezem, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 40. §-a alapján a támadott rendelkezést – az azt megelőző, az Ltmv. 1. § által beiktatott címmel együtt – semmisítse meg. A támadott rendelkezés végrehajtására az Ltmv. 3. §-a módosította az Ltv. 91. § (1) bekezdését, ezért kérem, az Alkotmánybíróság semmisítse meg az Ltv. 91. § (1) bekezdéséből az Ltmv.-mel beiktatott, „a jegyző 90/A. §-on alapuló határozatának kivételével” szövegrészt. Ugyanezen indokból kérem, hogy az Alkotmánybíróság az Ltmv. 4. § (4) bekezdése által az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 19. §-ába illesztett (8) bekezdést semmisítse meg. Az Ltmv. hatályba léptető rendelkezései közül jogokat és kötelezettséget keletkeztet a 4. § (2)-(3) bekezdése, ezért ezek megsemmisítését is indítványozom.

Indokolás

Az Ltmv. 1.§-a értelmében az Ltv. 90.§-át követően a következő címmel egészült ki: „Önkényesen elfoglalt lakás kiürítése közigazgatási eljárásban”. Az Ltmv. 2. §-a által az Ltv.-be illesztett új, 90/A.§ tartalmazza ennek a közigazgatási eljárásnak a szabályait. Az (1) bekezdés értelmében a tulajdonos az üres lakás önkényes elfoglalásától számított 60 napon belül a jegyzőtől is kérheti a lakás kiürítésének elrendelését, ha a lakás kiürítése iránti bírósági eljárás még nincs folyamatban. Az Ltmv. 4.§-ának (2) bekezdése ezt a közigazgatási eljárást lehetővé teszi a törvény hatálybalépésekor már fennálló önkényes lakásfoglalások esetében is a törvény hatálybalépésétől számított 60 napon belül. A 90/A.§ (2) bekezdése szerint az önkényesen elfoglalt lakás kiürítésének elrendelésével kapcsolatos kérelem ügyében a jegyző az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény alapján jár el. A jegyzői határozat ellen bí-

rói út biztosított, de a 90/A.§ (4) bekezdése értelmében a határozatot 8 napon belül akkor is végre kell hajtani, ha az érdekelt fél keresetet indított.

Az ily módon szabályozott közigazgatási eljárás álláspontunk szerint az alábbiaknak megfelelően alkotmányellenes:

1. Azzal, hogy önkormányzati jegyző közhatalmi jogkörben jár el önkormányzatok mint tulajdonosok ügyében is, az Ltmv. által módosított Ltv. összekeveri az önkormányzat közhatalmi és tulajdonosi minőségét, ami ellentétes az alkotmány 2.§-ának (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság követelményével. Ezt a helyzetet pedig az állam mint jogalkotó állította elő, megengedhetetlen előnyben részesítve az önkormányzatokat mint tulajdonosokat, megsértve ezzel a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságának az alkotmány 9.§ (1) bekezdésében megfogalmazott követelményét, ami egyben az alkotmány 70/A.§ (1) bekezdésében írt tiltott diszkriminációhoz is vezet. Az Alkotmánybíróság több határozatában is állást foglalt az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségének elhatárolása (59/1991. (XI.19.) AB, 59/1992. (XI.6.) AB határozatok), illetve az állam mint tulajdonos javára biztosított jogszabályi előnyök diszkriminatív volta (18/1992. (III.30.) AB, 54/1992. (X.29.) AB határozatok) ügyében. Ez az alkotmányos követelmény megítélésünk szerint érvényes az önkormányzatok közhatalmi és tulajdonosi minőségének elhatárolására, illetve az önkormányzati tulajdon előnyben részesítésére is. A 69/1995. (XII.12.) AB határozat pedig már kifejezetten a helyi önkormányzatok közhatalmi és magánjogi viszonyainak elhatárolásáról szól: „A helyi közügyek intézése körében az önkormányzatot megillető közhatalom nem biztosít az önkormányzat számára hatalmi pozíciót konkrét magánjogi jogviszonyokban. A magánjogi jogviszonyokból származó jogait az önkormányzat is, mint minden más jogalany, bíróság előtt érvényesítheti.”

2. Az Ltmv. által az Ltv. 90/A. §-ába illesztett közigazgatási eljárás által felvetett alkotmányossági aggályokat nem oszlatja el az Ltmv. 4.§ (4) bekezdésének kizárási rendelkezése sem, melynek értelmében nem az adott önkormányzat jegyzője, hanem egy kijelölt másik jegyző jár el. Az önkényesen elfoglalt lakások kiürítéséről való döntésnek az önkormányzati jegyző hatáskörébe utalása álláspontunk szerint szükségtelenül és aránytalanul korlátoz alap-

vető jogokat, és ezáltal sérti az alkotmány 8.§ (2) bekezdését is. A törvény indokolása szerint az önkormányzatok számára jelentős érdeksérelmet okozott, hogy a peres eljárásoknál gyorsabb, de mégis akár fél, egy évig is elhúzódó nem peres eljárásban kellett megoldaniuk az önkényesen elfoglalt lakások kiürítését. Ezen érvelés alapján az alkotmányos garanciákat jelentősen szűkítő közigazgatási eljárás bevezetése nem szükséges a törvényhozói cél eléréséhez, hiszen ez a cél elérhető lett volna egy speciális, akár határidőhöz kötött eljárás intézményesítésével is. Vagyis a kifogásolt megoldás a bírósághoz fordulás jogának mint az alkotmány 57.§-ának (1) bekezdésében biztosított alapjognak szükségtelen és önkényes korlátozását is megvalósítja azzal, hogy semmilyen feltételtől függővé nem tett választást biztosít a bíróság vagy a közjegyző között a végrehajtást kérők, köztük az érdekelt önkormányzat számára. Ha ugyanis ugyanaz az alkotmányos cél bírói úton is elérhető, akkor az alapjog-korlátozás nem elkerülhetetlenül szükséges.

3. Azzal, hogy a jegyzői határozattal szemben közigazgatási úton fellebbezésnek egyáltalán nincs helye, a rendelkezésre bocsátott bírói út pedig nem akadályozza meg a kiürítési döntés végrehajtását, az Ltv. 90/A. § (2) és (4) bekezdése nem biztosít az alkotmány 57.§ (5) bekezdése szerinti hatékony jogorvoslatot a kiköltöztetetteknek. A jogorvoslati rendszer akkor lenne hatékonynak tekinthető egy ilyen súlyos jogkorlátozás esetén, ha legalább egy alkalommal birtokon belül biztosít jogorvoslatot az érintetteknek. Az Alkotmánybíróság a 46/1991. (IX.10.) AB határozatban alkotmányellenesnek minősítette azt a végrehajtási záradékolási szabályozást, amely mellőzte a végrehajtás előfeltételeként megkívánható bírói vagy garanciát nyújtó közjegyzői eljárást, és ezzel lehetőséget adott a polgárok zaklatására.

4. Ugyanebben a határozatában az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy „az is ellentétes az emberi méltósághoz való alapvető joggal, ha valakivel szemben kellő alap nélkül alkalmaznak hatósági kényszert, s ezáltal az állam indok nélkül avatkozik be a magánszféra körébe tartozó viszonyokba. Az a jogi szabályozás tehát, amely ezt akár csak potenciálisan lehetővé teszi, arra való tekintet nélkül alkotmányellenes, hogy ez az alkotmányellenes jogkövetkezmény az ügyek hány százalékában következik be.” A kellő indok nélküli beavatkozás esélye annál, nagyobb, minél régebben fennáll az önkényes lakásfoglalás. Márpedig az Ltv. 4.§-ának (2) bekezdése időbeli korlátozás nélkül lehetővé teszi a lakás jegyzői kiürítését, feltéve, hogy azt a törvény hatálybalépésétől számított 60 napon belül kérték. Egy esetlegesen több évtizede fennálló lakásfoglalás esetén –

egyebek között az iratok eltűnése, megsemmisülése miatt – az „önkéntes lakásfoglalónak” lényegesen kisebb az esélye lakáshasználata jogszerűségének bizonyítására. Ez pedig ellentétes az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatában az alkotmány 2.§ (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részeként kezelt jogbiztonság követelményével.

5. Álláspontunk szerint az is sérti a jogbiztonság alkotmányos követelményét, hogy a törvény nem adja legális definícióját az „önkéntesen elfoglalt lakásnak”, így ez a határozatlan jogfogalom önkényes jogalkalmazásra ad lehetőséget. Erre a célra nyilván nem alkalmazható a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvénybe a büntető jogszabályok módosításáról szóló 1999. évi CXX. törvény 41.§-ának (1) bekezdésével beillesztett 139/A.§ definíciója az önkényes beköltözésről, hiszen az egy másik jogintézmény céljaira határozta meg a fogalmat.

6. Az önkényes lakásfoglalók törvényi meghatározásának hiányában a jogalkalmazás önkényessége felveti az etnikai alapú hátrányos megkülönböztetés veszélyét is. Az önkényes beköltözéssel kapcsolatban jelenleg folyamatban lévő bírói eljárások az ezzel foglalkozó jogvédő szervezetek információi szerint túlnyomó részben (80-90 százalékban) roma családokkal szemben indultak. Ez az arány magasabb annál az egyébként önmagában is magas feltételezett aránynál, amit a roma családok ugyancsak feltételezhetően a támadott törvényi szabályozás érintettjei körében képviselnek. (Pontos adatok szerzését a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvénynek az etnikai hovatartozásra mint különleges adatra vonatkozó előírásai jelenleg nem teszik lehetővé.) Ez a helyzet álláspontunk szerint közvetett diszkriminációt valósít meg, mert jóllehet a törvény szövege értelmében a bevezetett közigazgatási eljárás nem etnikai alapon írja elő az önkényesen elfoglalt lakások kiürítését, ezek az eljárások – az eddigi bírói eljárások tapasztalatai alapján – mégis feltételezően többségében roma családokat fog érinteni. Az alkotmány 70/A.§-ának (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. Ugyanezen paragrafus (2) bekezdése értelmében pedig az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármely megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti. Ezek az alkotmányos rendelkezések csak úgy értelmezhetők, hogy az alkotmányozó tilalmazni kívánta a diszkrimináció közvetett formáját is,

amelyet több, Magyarország által is aláírt nemzetközi egyezmény külön is nevesít. Ennek alapján a kifogásolt törvényi szabályozás diszkriminatív módon sérti az érintetteknek az alkotmány 13.§ (1) bekezdésében, 15–16.§-aiban, 57.§ (1) és (5) bekezdésében, a 67.§ (1) bekezdésében, valamint 70/D.§ (1) bekezdésében biztosított jogait.

7. A támadott szabályozás mindezek mellett sérti a tulajdonhoz való jogot, melyet az alkotmány 13. § (1) bekezdése garantál. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az alkotmányi tulajdonvédelem kiterjed a polgári jogi tulajdonjogra és annak részjogosítványaira (birtoklás, használat, hasznok szedése), valamint más vagyoni értékű dologi és kötelmi jogi jogosultságokra is, amennyiben azok a személyes autonómia biztosítására szolgálnak. (64/1993. (XII. 22) AB határozat) Mindebből következik, hogy az alkotmány tulajdonvédelemben részesíti a lakások tulajdonosait, bérlőit, szívességi használóit, és mindazokat, akik más érvényes jogcímmel rendelkeznek a lakások használatára. A támadott jogszabály ezen jogosulti kör jogát csorbítja azzal, hogy lehetővé teszi: megfelelő eljárási garanciák nélkül, az önkormányzat mint önmagát tulajdonosnak tekintő közhatalmi intézmény egyoldalú aktusával hosszú időre (a bíróság ügydöntő határozatának meghozataláig) birtokon kívülre kerüljenek, és ne gyakorolhassák a lakáshoz mint dologhoz fűződő jogaikat.

8. Az Ltv. által módosított Ltv. azzal, hogy lehetővé teszi a családok szétszakítását, sérti az alkotmány 15–16. §§-ait és 67. § (1) bekezdését.

Az alkotmány 67. §-ának (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Ezzel az alapvető joggal van összhangban az alkotmány 15. §-a, amely szerint a házasság és a család intézményének védelme az állam kötelezettsége, és 16. §-a, amely kimondja, hogy az államnak különös gondot kell fordítania az ifjúság létbiztonságára és nevelésére, védelmeznie kell az ifjúság érdekeit.

Az alkotmány 7. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangját. A törvényhozó által az 1991. évi LXIV. törvénnyel a magyar jogrendszerbe bevett, a gyermek jogairól szóló egyezmény 3. cikk 1. pontja minden, a gyermeket érintő döntésben – a gyermek mindenképp felett álló érdekét veszi figyelembe. A 9. cikk szerint a gyermeket lehetőleg nem szabad a szüleitől elválasztani. A 27. cikk 3. pontja szerint a részes államok a gyermek fejlődéséhez szükséges minden intézkedést

megtesznek, különösen, többek között, a lakásüggyel kapcsolatban.

Az Ltv. támadott módosítása azzal, hogy az önkényes beköltözés esetén joghátrányként 8 napon belüli kiűrtést helyez kilátásba, nem tesz eleget a Magyarország által a gyermekvédelem területén vállalt kötelezettségeknek és sérti az alkotmány 67. § (1) bekezdését.

9. Sérti az Ltv. által módosított Ltv. az alkotmány 70/E. §-ában foglalt szociális biztonsághoz való jogot is. A Magyarországot kötelező Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 11. cikk 1. pontja tartalmazza a lakáshoz való jogot, a megfelelő életszínvonalhoz való jog részeként. Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága az Egyezségokmányhoz fűzött Általános Kommentárjában kimondja: (a) (lakás)birtoklás különböző formákat ölthet, ideértve a bérleten alapuló köz-, illetve magánjellegű elhelyezést, a haszonbérletet, a tulajdonosi elfoglalást, a rendkívüli lakhatást, az informális elhelyezést, ideértve a föld vagy tulajdon elfoglalását. Tekintet nélkül a birtoklás formájára, valamennyi személynek rendelkeznie kell a birtoklás biztonsága egy meghatározott mértékével, amely jogi védelmet nyújt az erőszakos kikergetéssel, zavarással és más fenyegetéssel szemben.” General Comment No. 4. (Sixth Session, 1991), [UN doc. E/1992/23 para 8.]

Az önkényesen elfoglalt lakások közigazgatási eljárásban, halasztó hatályú jogorvoslati lehetőség nélküli kiűrtése a Bizottság álláspontjával ellentétes módon a lakás birtoklása viszonylagos biztonságának elvétét jelenti, és mint ilyen sérti az Egyezségokmány 11. cikk 1. pontját.

Hasonló ügyben marasztalta el a Bizottság, ötödik ülésén a Dominikai Köztársaságot, mivel a fővárosban, San Domingóban, a kormány utasítására tömeges kiűrtésre került sor. Az információt, amely a Bizottság tagjainak tudomására jutott az elmúlt öt év során lezajlott tömeges kiűrtésről, a siralmas körülményekről, amelyekben családoknak élniük kellett, és a feltételekről, amelyek mellett a kiűrtésre sor került, a Bizottság megfelelő komolyságúnak tartotta, hogy megállapítsa: az Egyezségokmány 11. cikkében foglalt garanciákat nem tartották tiszteletben. (UN doc. E/C.12/1990/8 para 249)

Jelen esetben, az Ltv. alkalmazása által bekövetkező, a lakásból való tömeges kilakoltatás, a családok helyzete és a kilakoltatás körülményei megalapozzák a lakáshoz való jog sérelmét. A magyar alkotmányban a lakhatás joga explicite nem szerepel, a 70/E. § (1) bekezdésében foglalt szociális biztonsághoz való jog egyik legfontosabb összetevője azonban a megfelelő hajlék biztosítása. Ezt sérti a támadott

rendelkezés azzal, hogy a jogcím nélküli beköltözést szabálysértéssé nyilvánítja, és a beköltözőket kilakoltatással fenyegeti.

A kilakoltatás azonban nemcsak az ideiglenesen a más tulajdonában lévő lakásban, vagy egyéb helyiségben lakók szociális biztonságát sérti, bizonyos körülmények között (télen, fagyban) ugyanis a beköltözők testi és lelki egészsége is károsodhat, ami az alkotmány 70/D. § (1) bekezdésének sérelmével járhat.

10. Az Ltv. új 90/A. §-a elé a törvényalkotó önálló címet illesztett, valamint úgy módosította az Ltv. 91. § (1) bekezdését, valamint az Áetv. 19. §-át, hogy azok az Ltv. 90/A. §-ának végrehajtását szolgálják. A jogbiztonság érdekében indítványozom a visszautaló rendelkezések megsemmisítését is. Az Ltv. 4. § (2)–(3) bekezdései a törvény hatályba lépésekor fennálló „önkéntes lakásfoglalásra” is kiterjeszti az Ltv. 90/A. § hatályát, ezért e két bekezdés megsemmisítését is indítványozom.

Mindezen indokok alapján kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a támadott rendel-

kezések alkotmányellenességét, és az Abtv. 40. § alapján semmisítse meg azokat.

Budapest, 2000. június 27. napján

Tisztelettel:

Dr. Halmai Gábor
az INDOK igazgatója

Az indítványhoz a következő szervezetek csatlakoztak támogatólag: Család, Gyermek, Ifjúsági Kiemelkedően Közhasznú Egyesület, Értelmiségi Szakszervezeti Tömörülés, Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája, Közgűjteményi és Közművelődési Dolgozók Demokratikus Szakszervezete (KKDSZ), Magyar Helsinki Bizottság, Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége (MSZOSZ), Magyarországi Gyermekbarátok Mozgalma, Magyarországi Női Alapítvány, Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI), Non-profit Humán Szolgáltatók Országos Szövetsége, Roma Polgárjogi Alapítvány, Szociális Szakmai Szövetség, Tudományos és Innovációs Dolgozók Szakszervezete, Zöld Demokraták