

# **A hajléktalanság és a munkanélküliség alapjogi összefüggései**

## **Alaptörvény**

### **Nemzeti Hitvallás**

„Valljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság. [...] Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét.”

### **Szabadság és Felelősség**

#### **II. cikk**

„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

#### **XII. cikk**

„(1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.

(2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”

#### **XIX. cikk**

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

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

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

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

#### **XXII. cikk**

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

(2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.

(3) Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.”

A hajléktalanság és a munkanélküliség is kétséget kizáróan a gazdasági, szociális és kulturális jogokhoz, azaz klasszikus elnevezéssel a második generációs jogok családjába tartoznak. Jellemző rájuk, hogy az állam redisztribúció útján köteles és képes ellátni ezeket a feladatokat, aktív magatartást igényel a társadalom részéről.

Ezen jogintézmények számos alapjoghoz kötődnek. Elsőként a jelenleg hatályos rendelkezéseket tekintsük át. A hajléktalanság fogalmi meghatározását a Szociális igazgatásról és ellátásról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban Szocvtv.) fogalmazza meg:

- 1) a 4. § (2) bekezdés meghatároz egyrészt egy igazgatási definíciót, miszerint *hajléktalan a bejelentett lakóhellyel nem rendelkező személy, kivéve azt, akinek bejelentett lakóhelye a hajléktalan szállás.*
- 2) Ugyanezen szakasz (3) bekezdése fogalmazza meg ellátási szempontból a hajléktalanság fogalmát, mely szerint *hajléktalan az, aki éjszakáit közterületen vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben tölti.*

A munkanélküliség fogalma törvényben nem szabályozott. A Központi Statisztikai Hivatal (továbbiakban KSH) az alábbiak szerint határozza meg a foglalkoztatottat a munkanélkülitől:

- 1) Foglalkoztatott az a személy, aki az év nagyobbik részében (a munkaerő felmérés fogalma szerint: a megfigyelt héten) legalább heti egy órányi, jövedelmet biztosító munkát végzett, illetve rendelkezett olyan munkahellyel, ahonnan átmenetileg (betegség, szabadság – ideértve szülési szabadságot is – miatt) nem dolgozott. A gyermekgondozási díjban (gyed), gyermekgondozási segélyben (gyes) részesülők, illetve a nyugdíjasok nem tekintendők foglalkoztatottnak.
- 2) Munkanélküli az a személy, aki az év nagyobbik részében nem dolgozott, és nincs is olyan munkája, amelytől csak átmenetileg volt távol, a kikérdezést megelőző négy hét folyamán aktívan keresett munkát, a kikérdezés időpontjában rendelkezésre állt, azaz két héten belül munkába tudna állni, ha megfelelő állás kínálkozna számára, illetve már talált munkát, ahol 90 napon belül dolgozni kezd.

Magánban a Nemzeti Hitvallásban (amely jogi kötőerővel nem bír) találunk utalást, amely kapcsolódik a hajléktalansághoz és a munkanélküliséghez. Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség része számos ponton kapcsolódik ezen fogalmakhoz. Első és legfontosabb az ember elidegeníthetetlen és oszthatatlan joga az emberi méltósághoz (II. cikk). A szövegezés, és a jelenleg elfogadott tudományos nézetek alapján az emberi méltóság abszolút joga az egyénnek, az se nem vehető el, se nem korlátozható, noha tapasztalható számos ütközőpontja más jogokkal (többek között az ember élethez való, szintén abszolút és elidegeníthetetlen jogával). A XII. cikk rendelkezik a munka szabad megválasztásának a jogáról, mindenki kötelességéről, miszerint köteles értékteremtő munka végzésével hozzájárulni a közösség gyarapodásához, valamint arról, hogy az állam törekszik mindenki számára biztosítani a munka lehetőségét (aki dolgozni kíván). Megfigyelhető, hogy nem vállal alapjogi kötelezettséget a teljes foglalkoztatottságra az állam, csupán államcéli minőségében rendelkezik róla, és ekkor sem maga a foglalkoztatottság tekintetében, hanem feltételeinek kialakításában. Fenti rendelkezések tekintetében az emberi méltóság esetén nem változott szövegesen az Alaptörvény rendelkezése, míg a XII. cikk esetében a 35/2012. (VII. 17.) AB határozatának (ABH 2012, 166) 26. bekezdésében kifejtette, hogy ezen cikk esetében tartalmilag ugyanazt mondják ki, mint korábban. A XIX. és a XXII. cikkek esetében egyértelműen megállapítható azok államcéli jellege. A XIX. cikk tekintetében megemlítendő, hogy az 1949. évi XX. törvény (továbbiakban Alk.) szövegezésileg változott a szabályozás.

Az Alk. tekintetében alapjogi deklarációt találhattunk, amelyet az AB a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatában (ABH 2000, 329, 334) pontosított tisztázott. E szerint nem tekinthető alapjognak, csupán az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárítására esetén köteles biztosítani a szociális biztonságot, egyebekben a szociális ellátások összessége által kell nyújtania a megélhetéshez szükséges minimumot. Nem vezethetőek le konkrét ellátási formák ezen szakaszból. Ennek hatását tükrözi lényegében az Alaptörvény szövege, amely a korábbi álláspontot rögzítette. A lakhatás tekintetében nem szabályozta azt az Alk., ez egy új jogintézmény a magyar alkotmányosságban. A lakhatáshoz való jog államcélként megjelent ugyan, de konkrét kikényszeríthetősége nincs. A XXII. cikk (3) bekezdésének szerepe megkérdőjelezhető, tekintettel az AB 38/2012. (XI. 14.) AB határozatra (2012, 185), amely a szabályozás korábban Szabálysértési törvényben való megjelenését, a szabályozás elveit alaptörvény ellenesnek ítélte.

A következőkben megvizsgáljuk a nemzetközi egyezményeket, elsőként a szociális biztonsághoz való jog tükrében:

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

Az 1976. évi 9. tvr-rel kihirdetett Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (továbbiakban GSZKJNE) 9. cikke előírja: „Az Egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy mindenkinek joga van a szociális biztonságra, beleértve a társadalombiztosítást is.” A 11. cikk 1. pontja úgy rendelkezik, hogy „Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a (...) lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását.”<sup>16</sup> Fontos, hogy megjelenik egy fokozatos megvalósításra vonatkozó kitétel, ami nem kényszeríti az államokat azonnali cselekvésre, bár e kitétel a fejlődő országok okán került be a dokumentumba.

Az Európai Szociális Karta (továbbiakban ESZK) tekintetében Magyarország nem ratifikálta a társadalombiztosításra vonatkozó rendelkezéseket. Nem vállalt kötelezettséget Magyarország a Módosított ESZK tekintetében a 31. cikkel kapcsolatban, amely a lakhatásra vonatkozik: „Annak érdekében, hogy biztosítsák a lakhatáshoz való jog hatékony érvényesítését, a Felek vállalják olyan intézkedések meghozatalát, amelyek célja: 1. elősegíteni a megfelelő színvonalú lakáshoz való hozzájutást; 2. megelőzni és csökkenteni a hajléktalanságot, úgy, hogy annak fokozatos felszámolását tartják szem előtt; 3. a lakások árának elérhetővé tétele azok számára, akik nem rendelkeznek megfelelő erőforrásokkal.”

Az Európai Unió Alapjogi Chartája tekintetében megállapítható, hogy a szociális biztonsághoz való jog ugyan megjelenik, de a lakhatáshoz való jog nem. Amely részek megjelennek, azok is mindössze államcélú vonatkozásban érvényesülnek: „34. cikk (1) Az Unió az uniós jog, valamint a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által megállapított

szabályokkal összhangban, elismeri és tiszteletben tartja a szociális biztonsági ellátásokra és szociális szolgáltatásokra való jogosultságot, amelyek védelmet nyújtanak anyaság, betegség, munkahelyi baleset, gondoskodásra utaltság vagy idős kor, továbbá a munkahely elvesztése esetén. (3) A társadalmi kirekesztés és a szegénység leküzdése érdekében az Unió (...) elismeri és tiszteletben tartja a jogot a tisztességes megélhetést célzó szociális támogatásra és lakástámogatásra mindazok esetében, akik nem rendelkeznek az ehhez elégséges pénzeszközökkel.”

#### A nemzetközi egyezmények vizsgálata a munkához való jog tekintetében:

Az EJENY tekintetében a 23. cikk rendelkezik kifejezetten a munkanélküliség elleni védelemről: „1. Minden személynek joga van a munkához, a munka szabad megválasztásához, a méltányos és kielégítő munkafeltételekhez és a munkanélküliség elleni védelemhez.” Megfogalmazza a munkához való jogot, a munka szabad megválasztásához való jogot, de ezeken felül beiktat egy magasabb védelmet, miszerint már a munkanélküliség elleni védelemhez is van jogosultsága az egyénnek. Ez a védelem az államon keresztül illeti meg a személyeket.

A GSZKJNE a következőképpen rendelkezik: „6. cikk Az Egyezségokmányban részes államok elismerik a munkához való jogot - amely magában foglalja mindenkinek azt a jogát, hogy lehetősége legyen az általa szabadon választott vagy elfogadott munka útján való megélhetésre - és megfelelő lépéseket tesznek e jog biztosítása érdekében.” Itt is megjelenik a munkához való jog, amely közvetetten utal a megélhetéshez való jogra, ami az Alaptörvényben ismeretlen.

Az ESZK a 1. Cikkben rendelkezik a munkához való jogról, miszerint: „A munkához való jog tényleges gyakorlásának biztosítására a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy 1. a teljes foglalkoztatás elérése céljából elsődleges céljaik és felelősségeik egyikeként fogadják el a foglalkoztatás lehető legmagasabb és legtartósabb szintjének elérését és fenntartását; 2. hatékonyan védik a dolgozó azon jogát, hogy szabadon választott foglalkozás alapján biztosíthassa megélhetését; 3. minden dolgozó számára ingyenesen igénybe vehető foglalkoztatási szolgáltatásokat hoznak létre és tartanak fenn; 4. megfelelő szakmai pályaválasztási tanácsadást, szakképzést és szakmai átképzést biztosítanak és támogatnak.” Nem klasszikus értelemben vett deklarációt látunk, leginkább a megvalósítás, gyakorlati megoldást vázolja fel az ESZK, amelyek egyrészt megadják a keretét a jognak, másrészt pedig a gyakorlati megvalósítást tükrözi. A módosított ESZK átfogalmazta ezen részt, amely szerint: „A munkához való jog tényleges gyakorlásának biztosítására a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy 1. a teljes foglalkoztatás elérése céljából elsődleges céljaik és felelősségeik egyikeként fogadják el a foglalkoztatás lehető legmagasabb és legtartósabb szintjének elérését és fenntartását; 2. hatékonyan védik a dolgozó azon jogát, hogy szabadon választott foglalkozás alapján biztosíthassa megélhetését; 3. minden dolgozó számára ingyenesen igénybe vehető foglalkoztatási szolgáltatásokat hoznak létre és tartanak fenn; 4. megfelelő szakmai pályaválasztási tanácsadást, szakképzést és szakmai átképzést biztosítanak és támogatnak.” Az 1. pont tekintetében már nem cél a teljes foglalkoztatottság, azt csupán szem előtt tartják, amely gyakorlatibbá tette az egyezményt, mivel nem elérhető a teljes foglalkoztatottság a jelenlegi gazdasági modellekben. A 3. pont esetében már nem foglalkoztatási szolgáltatásokról beszélünk, hanem csupán munkaközvetítői szolgálatokról,

amely szintén szűkítette tartalmát. A 4. pontba bekerült a rehabilitáció, ugyanakkor az átképzés kikerült annak köréből.

Az EU Alapjogi Chartája sokkal specifikusabb részletszabályokat dolgozott ki, amelyek szerint: „15. cikk A foglalkozás megválasztásának szabadsága és a munkavállaláshoz való jog (1) Mindenkinek joga van a munkavállaláshoz és szabadon választott vagy elfogadott foglalkozás gyakorlásához. (2) Az uniós polgárokat az Unió bármely tagállamában megilleti a szabad álláskeresés, munkavállalás, letelepedés és szolgáltatásnyújtás joga. (3) Harmadik országok azon állampolgárait, akik a tagállamok területén való munkavállalásra engedéllyel rendelkeznek, az uniós polgárokkal azonos munkafeltételek illetik meg.” Megfigyelhető az unióból eredő sajátossága a chartának. Specifikus szabályokat tartalmaz az uniós polgárságra tekintettel.

#### A hajléktalanság és a munkanélküliség alapjogi vonatkozásainak legfontosabb jogszabályai:

- Alaptörvény és Alkotmány (1949. évi XX. tv.);
- A szociális ellátásról és a szociális igazgatásról szóló 1993. évi III. tv.;
- Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata;
- Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya;
- Európai Szociális Karta;
- Európai Unió Alapjogi Chartája;
- Alkotmánybíróság határozatai [a teljesség igénye nélkül:
  - 2093/B/1991;
  - 32/1991. (VI. 6);
  - 600/B/1993;
  - 32/1998. (VI. 25.);
  - 42/2000. (XI. 8.);
  - 35/2012. (VII. 17.);
  - 38/2012. (XI. 14.)].

Releváns esetjog:

- Dr. Szabó Máté ombudsman 2007 decemberében készített OBH 2641/2006. számú ügyben készült jelentése
- A Velencei bizottság állásfoglalása (Opinion no. 720 / 2013)
- Tavares-jelentés [2012/2130(INI)]

További irodalom:

- Balogh Zsolt: A szociális jogok érvényesülésének elméleti modelljei, különös tekintettel a szociális biztonsághoz való jogra. In: Tanulmánykötet: Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány, 2010. október 15-én azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján, Budapest, 2011.
- Borza Beáta (szerk.): A hajléktalan emberek alkotmányos jogainak érvényesülését feltáró projekt, Budapest, 2009)
- Juhász Gábor: A szociális biztonsághoz való jog [70/E. §] In: Az Alkotmány kommentárja, (szerk. Jakab András), Budapest, Századvég, 2009
- Sári János – Somody Bernadette (szerk.): Alapjogok Budapest, Osiris, 2008

- Szigeti Andrea: A szociális jogok jellege az alkotmány tükrében. In: Látlelet közjogunk elmúlt évtizedéről (szerk. Schanda Balázs – Varga Zs. András), PPKE JÁK, 2010
- Takács Albert: A szociális jogok. In: Emberi jogok (szerk. Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila), Osiris Kiadó, Budapest, 2008