



HR HELSINKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA

A LAKHATÁSHOZ VALÓ JOG

February 2017

BEVEZETÉS

Fedélhez jutni alapvető emberi jog és szükség. A lakhatási körülmények jelentősen meghatározzák az emberek fizikai és mentális állapotát, jólétüket és képességüket arra, hogy megfelelő keresőtevékenységet folytassanak, valamint hogy az oktatáson keresztül fejlődhessenek és mindezek következményeként megfelelő életszínvonalat érhessenek el. A nemzetközi védelemben részesítetteknek joguk van a lakhatáshoz, ugyanakkor a gyakorlat azt mutatja, hogy sokszor nehéz számukra élni ezen jogukkal. A szociális bérlakásokhoz való hozzáférés nehézsége, a magánszállások hiánya egész Európában jelentős kihívást jelent mind az adott ország állampolgárainak, mind a nemzetközi védelemben részesítettek számára. Ugyanakkor a nemzetközi védelemben részesítettek előtt még több akadály állhat nyelvi és anyagi korlátok, valamint a szétaprózódott lakhatási támogatási szolgáltatások közötti nehezebb eligazodás miatt is. Mindez az elmúlt két év során, amikor többen részesültek nemzetközi védelemben és ebből következően csak nőtt a nyomás a lakhatást támogató szolgáltatásokon, még égetőbb problémává vált. Ennek eredményeként a védelemben részesítettek egyre nagyobb részének kell nélkülözéssel szembenéznie, amikor a menedékkérők számára kijelölt szállásokról saját bérléményükbe költöznek.

Az összefoglaló nem vizsgálja a menedékkérők befogadási feltételeit, mivel ezzel mások már kimerítően foglalkoztak¹, továbbá az Átdolgozott Befogadási Irányelv robusztus jogi kereteket teremt a menedékkérők számára biztosítandó lakhatásnak.² Az összefoglaló két részre tagolódik: az első rész a lakhatáshoz való jog uniós és nemzetközi jog által meghatározott kereteit vizsgálja meg, a második pedig röviden áttekinti a szabad mozgáshoz való jogot és az állam által meghatározott, adott országon belüli tartózkodási helyet kijelölő gyakorlatot [dispersal practice], melyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak a lakhatáshoz való joghoz. Utóbbi rész olyan biztosítékokat emel ki és vizsgál meg, melyeket az uniós és a nemzetközi jog garantál és amelyek alkalmasak arra, hogy az adott országon belüli kötelező tartózkodási helyet kijelölő gyakorlatot megkérdőjelezhetővé tegyék.

1. A LAKHATÁSHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS

1.1. NEMZETKÖZI JOGI DOKUMENTUMOK

Az 1951. évi Menekültügyi Egyezmény

Az 1951. évi Menekültügyi Egyezmény (a továbbiakban: Genfi Egyezmény) előírja, hogy a menekülteknek hozzá kell férnie a lakhatáshoz és a lehető legkedvezőbb bánásmódot kell biztosítani számukra, „de semmi esetre sem kedvezőtlenebbet, mint amit általában azonos körülmények között idegeneknek biztosítanak.”³

Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kimondja, hogy mindenkinek joga van „önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházkodást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását”⁴ Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága szerint a megfelelő lakhatásnak tartalmilag több feltételnek kell megfelelnie. Különösképpen olyan minőségűnek kell lennie, ami védelmet nyújt az időjárás viszontagságaival szemben; meg kell felelnie

1. Lásd például: ECRE, 'Reception and Detention Conditions of applicants for international protection in light of the Charter of Fundamental Rights of the EU', 2015 január, elérhető: <http://bit.ly/2fGKAAY> és ECRE/AIDA, 'Wrong counts and closing doors The reception of refugees and asylum seekers in Europe' 2016 március, elérhető: <http://bit.ly/1UFSKaP>.
2. 2013/33/EU Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, see also the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), COM (2016) 465.
3. UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137 (a továbbiakban: a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi egyezmény) 21. Cikk.
4. UN General Assembly, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 993, p.3 (a továbbiakban: az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya), 11. Cikk.

a lakók kulturális igényeinek;⁵ kapcsolódnia kell a közüzemi és higiéniai szolgáltatásokhoz; valamint szintén kapcsolódnia kell a közszolgáltatásokhoz és lehetővé kell tennie a munkavégzés lehetőségét a megfelelő infrastruktúra igénybevételével. A megfelelő lakhatásnak tartalmilag magában kell foglalnia a gyorsított és erőszakos kilakoltatástól való védelmet, ezen kívül megfizethetőnek kell lennie.⁶

1.2. AZ EURÓPA TANÁCS JOGI DOKUMENTUMAI

A Módosított Európai Szociális Karta

Az Európa Tanács keretrendszerében elfogadott, Módosított Európai Szociális Karta (a továbbiakban Szociális Karta) több cikke is biztosít különböző fokú szociális védelmet, beleértve a lakhatást is.⁷ A Szociális Karta 19. cikke kifejezetten előírja, hogy a vendégmunkásoknak nem lehet kedvezőtlenebb elbánásban része a lakhatás területén, mint az adott ország állampolgárainak. A 30. cikk kötelezettséget ír elő arra vonatkozóan, hogy az államok segítsék elő a különböző szolgáltatásokhoz való hatékony hozzáférést, beleértve a lakhatással összefüggő szolgáltatásokat is. A 31. cikk kimondja a lakhatáshoz való jogot, oly módon, hogy a Szerződő Államok lépéseket tesznek annak érdekében, hogy elősegítsék a megfelelő színvonalú lakhatást, hogy megelőzzék és csökkentsék a hajléktalanságot annak fokozatos megszüntetése érdekében, valamint hogy a lakáshoz jutás költségeit olyan szintre csökkentsék, hogy az azok számára is elérhetővé váljon, akiknek nincsenek meg a szükséges erőforrásaik.⁸

1.3. UNIÓS JOGSZABÁLYOK

Az Európai Unió Alapjogi Chartája

A lisszaboni szerződés 2009. decemberi hatálybalépésével az Európai Unió Alapjogi Chartája (továbbiakban: Charta) jogilag kötelezővé vált⁹, Szerződésekkel egyenlő jogi státusszal bír.¹⁰ Egyetlen dokumentumba gyűjti az összes, az Európai Unióban garantált alapjogot, és a Magyarázaton keresztül¹¹ iránymutatást nyújt azok hatályáról, ezzel is láthatóvá és kiszámíthatóvá téve azokat. Mivel a Charta az uniós jog elsődleges forrásának minősül, megerősíti annak szükségességét, hogy az uniós jogszabályokat az alapvető jogokkal összhangban kell értelmezni. A Charta számos olyan előírást tartalmaz, melyek segíthetnek nemzetközi védelemben részesítetteknek a lakhatáshoz való hozzáférésben, melyek közül az alábbiakban többet is részletesen kifejtünk.

Az Átdolgozott Kvalifikációs Irányelv

Az Átdolgozott Kvalifikációs Irányelv szerint a tagállamok gondoskodnak arról, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyek, „a harmadik országok területükön jogszerűen tartózkodó más állampolgáira vonatkozó feltételekkel azonos feltételek mellett, szálláshelyhez jussanak”.¹² A Kvalifikációs Rendelet tervezete ehhez hasonlófeltételrendszeret tartalmaz.¹³

5. Ebbe beletartoznak a járművek, a mobil házak, a táborkok és más nem állandó építmények

6. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 'General comment No. 4: The right to adequate housing (Art.11 (1))', UN. Doc. E61992/23, 13 December 1991.

7. Az átdolgozott Szociális Karta 1999-ben született meg, az Európa Tanács 43 tagországa ratifikálta az átdolgozott Chartát, de a tagállamoknak joguk van meghatározni, az elfogadott szöveg mely előírásait fogadják el.

8. Azon államok, melyek teljesen elfogadták a 31. Cikket 2015 januárjáig: Finnország, Franciaország, Hollandia, Norvégia, Olaszország, Portugália, Svédország, Szlovénia, Törökország. Azon államok, melyek részben fogadták el a 31. Cikket 2015 januárjáig: Andorra, Lettország, Litvánia, Ukrajna. További információ: <http://bit.ly/2f0082d>

9. Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2007/C/303/01), 14 December 2007, C 303/1.

10. Az Európai Unióról szóló Szerződés (TEU), OJ 2008 C 115/01, 6. cikk

11. Magyarázatok az Alapjogi Chartához, 14.12.2007, No C 303. pp. 17-35.

12. Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (átdolgozás), 32. Cikk.

13. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals and stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents; COM (2016) 466, Article 33.

1.4. RELEVÁNS JOGOK ÉS JOGELVEK

Ez a rész elsősorban azon releváns jogokkal és jogelvekkel foglalkozik, melyek az Emberi jogok Európai Egyezményéből (továbbiakban EJEE), annak esetjogából és a Chartának az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: luxemburgi bíróság) esetjogi értelmezéséből következnek. Szintén kitérünk az Szociális Kartában rögzített releváns jogokra és az ezzel összefüggő esetjogra.

Az emberi méltósághoz való jog (Charta 1. cikk) és az embertelen és megalázó bánásmód tilalma (Charta 4. cikk)

Bár az államoknak nincs abszolút kötelezettségük lakhatást biztosítani a nemzetközi védelemben részesített személyek számára, bizonyos körülmények között kötelezettségek terhelik őket arra nézve, hogy a nemzetközi védelemben részesített személyek ne kerüljenek nyomorba. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: strasbourgi bíróság) nem zárta ki annak lehetőségét, hogy az EJEE 3. cikke érvényes legyen azokban az esetekben, amikor valaki teljesen az állami segítségnyújtástól függ. Az emberi méltósághoz való jog (melyet a Charta 1. cikke tartalmaz) megsértése a megalázó bánásmód tilalmával együtt kiválthatja egy állam felelősségét abban, hogy a nemzetközi védelemben részesített személyek számára lakhatást biztosítson, figyelembe véve a munkaerő-piaci hozzáférés esetleges lehetetlenségét és ezen emberek különleges sérülékenységét.

A strasbourgi bíróság két olyan esetben, melyekben végül elutasító döntést hozott, úgy találta, hogy felmerülhet egy állam felelőssége abban, hogy biztosítsa a nyomor elkerülését. A Budina kontra Oroszország ügyben kimondta: „a Bíróság nem tudja kizárni az állami felelősséget az olyan esetekben, ahol egy kérelmező, aki teljes mértékben az állam segítségére van utalva, a hatóságok közömbösségével találkozik súlyos nélkülözés vagy az emberi méltósággal összeférhetetlen körülmények között.”¹⁴ A Larioshina kontra Oroszország ügyben a strasbourgi bíróság úgy találta, hogy egy teljes mértékben elégtelen nyugdíjjal és más szociális támogatással összefüggő kérelem alappal veheti fel a 3. cikk sérelmét, azonban a konkrét ügyben a feltételek nem álltak fenn ennek megállapítására.¹⁵

Az emberi méltósághoz való jog és az embertelen, megalázó bánásmód tilalma a visszaküldés tilalmával összefüggő kötelezettségeket is keletkeztethet, megakadályozandó, hogy az államok olyan országba helyezzenek át embereket, ahol nyomorban kellene élniük, ahogy ezt a strasbourgi bíróság kimondta az M.S.S. kontra Belgium és Görögország ítéletében.¹⁶ Több olyan ügy került a tagállamok bíróságai elé, melyek az alapján próbálták megakadályozni személyeknek abba az országba történő áthelyezését, ahol védelemben részesültek, hogy az áthelyezés embertelen vagy megalázó bánásmód veszélyének tenné ki az érintett személyt, mivel a hajléktalanság és nyomor veszélye áll fent. A bíróságok döntései változóak voltak a különböző uniós tagállamokban. Például néhány német bíróság ezen érvelés alapján leállított Bulgáriába irányuló áthelyezéseket és kimondta, hogy a lakástulajdonosok általi kizsákmányolás, a magas munkanélküliség és az integrációs és nyelvi kurzusok hiánya, valamint a tény, hogy a bolgár kormány nem rendelkezik az integrációs feltételek javítására irányuló tervvel, azt jelenti, hogy az oda visszaküldött személyek

14. EJEB, Budina kontra Oroszország, 45603/05 sz. Kérelem, 2009. június 18.

15. EJEB, Larioshina kontra Oroszország, 56369/00 sz. Kérelem. A német Alkotmánybíróság, egy olyan ügyben mely a menedékkérőknek nyújtandó dologi támogatás szintjével volt kapcsolatos, kimondta, hogy „amennyiben személyeknek nincsenek a méltóságos létezéshez szükséges erőforrásaik (...), az államnak kötelessége, az emberi méltóság védelméből fakadó kötelezettségeinek keretében (...), hogy biztosítsa a rászorulóknak a szükséges dologi feltételek meglétét.” A döntésben azt is jelezte az Alkotmánybíróság, hogy milyen támogatásokat kellene nyújtani annak érdekében, hogy az állam biztosítsa a méltóságos létezést. „Az államnak garantálnia kell az önellátás minimális szintjét egy olyan egységes alapjog által, mely lefedi egyfelől az ember fizikai létezését, például ételmezést, ruházkodást, háztartási eszközöket, lakhatást, fűtést, higiénias feltételeket és egészséget, másfelől lehetőséget biztosít arra, hogy az ember személyes kapcsolatokat tarthasson fent és minimális szinten részt vehessen a társadalmi, kulturális és politikai életben, mivel az emberi lény szükségszerűen emberi kapcsolatokban él.” Ez a minimális előírás a német életminőségen alapult. BverfG, 1 BvL 10/10 1 BvL 2/11, 2012. július 18.

16. EJEB, M.S.S. kontra Belgium és Görögország, 30696/09 sz. Kérelem, 2011. január 21. Lásd még EJEB, Tarakhel kontra Svájc, 29217/12 sz. Kérelem, 2014. november 4.

az EJEE 3. cikkébe és a Charta 4. cikkébe ütköző veszéllyel kellene szembenézniük.¹⁷ Hasonló döntések születtek Dániában is.¹⁸ Ezen ügyekben úgy tűnik, külön hangsúlyt kapott a kérelmező státusza (jellemzően inkább oltalmazott, mint menekült) valamint a kérelmező sérülékenysége, ide értve egészségi állapotát is.

Egy másik német ügyben a strasbourgi bíróság úgy döntött, hogy egy menekültet nem küldhetnek vissza Görögországba, valamint figyelembe vette, hogy a gyakorlatban a védelemben részesítetteknek nincs hozzáférése a munkaerőpiachoz, hogy nincs számukra olyan integrációs támogatás, amely segíthetné a munkaerőpiachoz való hozzáférésüket, hogy nincsenek szociális támogatások, továbbá kiemelte a menekültek különleges sérülékenységét, amelyet tovább mélyít, hogy nem támaszkodhatnak a szociális hálóra és családi kapcsolatokra. A szociális támogatásokhoz és a munkaerőpiachoz való hozzáférés hiánya miatt szintén nincs hozzáférés az egészségügyi ellátásokhoz és a lakhatáshoz, ebből következően pedig, humanitárius okokból, a kérelmezőt nem lehet visszaküldeni Görögországba.¹⁹

A magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog (Charta 7. cikk)

A magánélet tiszteletben tartásához való jogot az egyén lakhatási szükségleteinek irányából lehet megközelíteni, pontosabban onnan, amikor egy állam megtagadja, hogy segítséget nyújtson a lakhatáshoz való hozzáférésben. Bár a magánélethez való jog korlátozható, de az EJEE 8. cikk (2) bekezdésével összhangban ez csak akkor tehető meg, ha az összhangban áll a joggal és szükséges egy demokratikus társadalomban. A Marzari kontra Olaszország ügyben – melyet végül szintén nem fogadott be a strasbourgi bíróság – megállapítást nyert, hogy bár a 8. cikk nem biztosítja, hogy valakinek a lakhatási problémáját a hatóságok oldják meg, annak a hatósági megtagadása, hogy ilyen kérdésben segítséget nyújtsanak egy súlyos betegséggel küzdő embernek, bizonyos körülmények között felvetheti a 8. cikk sérelmét a megtagadásnak az egyén magánéletére való hatása miatt.²⁰

Általánosságban, amikor egy embert hatósági kilakoltatás vagy a lakás tulajdonosa általi tulajdonjog visszavétele fenyeget, a 8. cikk figyelembe veendő. Ugyanakkor ezek a lépések jogszerű beavatkozásnak minősülhetnek azon az alapon, hogy ezek „összhangban állnak a törvénnyel”, szükségesek egy demokratikus társadalomban és arányban állnak az elérni kívánt céllal.²¹ A Stanková kontra Szlovákia ügyben a strasbourgi bíróság azt állapította meg, hogy bár hatósági kilakoltatás minden jogi előírásnak megfelel, mivel az állam nem biztosított semmilyen alternatív lakhatási lehetőséget, olyan következményekkel járt, melyek aránytalanok voltak és összeegyeztethetetlenek a magán- és családi élethez és az otthonhoz való joggal.²²

A szociális biztonság és a szociális segítségnyújtás (Charta 34. cikk)

A Charta 34. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy a társadalmi kirekesztés és a szegénység leküzdése érdekében az Unió – az uniós jog, valamint a nemzeti jogszabályok és a gyakorlat által lefektetett szabályokkal összhangban – elismeri és tiszteletben tartja a jogot a tisztességes megélhetést célzó szociális támogatásra és a lakástámogatásra abból a célból, hogy méltóságteljes létezését biztosítsa azoknak, akik nem rendelkeznek

17. Az ítéletek ugyanakkor nem rendelkeztek arról, hogy a személyek státuszát átvegye Németország vagy hogy a személyek Németországban is kérhessék védelemben részesítésüket, helyette az EJEE 3. Cikkén alapuló tartózkodási engedélyt adott nekik. Lásd például Osnabrück Közigazgatási Bíróság 2016. január 4-i Döntés, Az.5 A 83/15 a függelékét az Auswärtiges Amt, Amtshilfeersuchen in Asyl und Rückführungsangelegenheiten, 508- 9-516,80 / 48488, 2015. július 23.; Dr. V. Ilareva, Bericht über die derzeitige rechtliche, wirtschaftliche und soziale Lage anerkannter Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigter in Bulgarien Erstellt, 2015. augusztus 27. Lásd például a Saarland Közigazgatási Bíróság 2016. január 4-i Döntését., Az. 3K 86/ 15; Oldenburg Közigazgatási Bíróság, 2015. november 4-i Döntés, 12 A 498/15; Közigazgatási Bíróság, 2015. december 17-i Döntés, 5 B 432/15; Münster Közigazgatási Bíróság, 2015. október 22-i Döntés, Az. 8 K 436 / 15.A; Darmstadt Közigazgatási Bíróság, 2015. július 31-i Döntés, 4 K 1035 14.DA.A; Meiningen Közigazgatási Bíróság, 2015. január 26-i Döntés, 1 E 20386/14 Me; Oldenburg Közigazgatási Bíróság, 2015. január 4-i Döntés, 12 B 245/15; Meiningen Közigazgatási Bíróság, 2014. november 25-i Döntés, 1 K 20146/14 Me; Kassel Közigazgatási Bíróság, 2014. szeptember 8-i Döntés, 5 L 1415/14. KS.A; Meiningen Közigazgatási Bíróság, 2014. november 25-i Döntés, 1 K 20120/14 Me és 1 K 20122/14 Me.

18. ECRE/Elena Research Note: Reception conditions, detention and procedural safeguards for asylum seekers and content of international protection status in Bulgaria; elérhető: <http://bit.ly/2dUAFaN>.

19. VG Magdeburg, 9 A 594/15 MD, 2016. július 13.

20. EJEB, Marzari kontra Olaszország, 36448/97 sz. Kérelem, 1999. május 3, 179. bek.

21. Lásd EJEB, Connors kontra Egyesült Királyság, 66746/01 sz. Kérelem, 2004. május 27.; EJEB, Chapman kontra Egyesült Királyság, 27238/95 sz. Kérelem, 2001. január 18.; EJEB, Beard kontra Egyesült Királyság, 24882/94 sz. Kérelem, 2001. január 18.

22. EJEB, Stanková kontra Szlovákia, 7205/02 sz. Kérelem, 2007. október 9.

elégséges pénzeszközökkel.²³

A luxemburgi bíróság a Kamberaj ügyben erre a cikkre támaszkodott, amikor azt vizsgálta, meddig terjed a tagállamok felelőssége a harmadik országbeli állampolgároknak biztosítandó lakhatás kérdésében. Az ügy azzal a vitával foglalkozott, hogy az alap, amelyből a jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok lakhatási támogatását kellett volna fedezni Olaszországban, kimerült, és ennek következményeként a kérelmező támogatását megtagadták. A kérelmező úgy érvelt, hogy egy ilyen támogatási forma megsértette a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló irányelvet, ami kötelezi a tagállamokat, hogy az állampolgárokéval megegyező elbánásban részesítse a huzamosabb tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárokat (11. cikk (4) bekezdés). Szintén vizsgálta a bíróság, hogy a lakhatási támogatások az „alaptámogatások” körébe tartoznak-e, ugyanis az egyenlő bánásmód elve ezen támogatások körére szűkíthető. A luxemburgi bíróság, ezen kérdéseket vizsgálva, jelentős hangsúlyt helyezett a Charta 34. cikkére. Úgy találta, hogy „...a Charta 34. cikkének megfelelően 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. Ebből következik, hogy amennyiben az alapügyben szóban forgó támogatás megfelel a Charta említett cikkében kimondott célnak, az az uniós jogban nem tekinthető olyannak, mint amely nem képezi részét a 2003/109 irányelv 11. cikkének (4) bekezdése értelmében vett alapellátásoknak. A kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy a vitatott támogatás célját, összegét, nyújtásának feltételeit és e támogatásnak a nemzeti szociális támogatások rendszerében való helyét figyelembe véve megtegye a szükséges megállapításokat.”²⁴

A Bíróság hangsúlyozta, hogy az egyén alapszükségleteként értelmezendő lakhatási támogatáshoz hozzátartozik az élelem, a lakhatás és az egészség. A nemzetközi védelemben részesítetteknek az Átdolgozott Kvalifikációs Irányelv alapján a jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokéval azonos feltételekkel kell a lakhatáshoz való hozzáférést biztosítani. Az irányelv ugyanakkor azt is előírja, hogy a tagállamoknak biztosítani kell, hogy a védelemben részesítettek az állampolgárokéval megegyező szociális támogatásban részesülhessenek, miközben a tagállamok korlátozhatják az oltalmazottak szociális támogatásait.²⁵ Bár a luxemburgi bíróság végső soron az olasz hatóságokra bízta annak eldöntését, hogy a lakhatási támogatás a szociális támogatások körébe tartozik-e, ezt a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló irányelvnek a Chartával összhangban lévő értelmezésének fényében kellett megtennie. Ennek eredményeként és ezzel analóg módon meggyőzően lehet emellett érvelni, hogy az Átdolgozott Kvalifikációs Irányelv alapján a nemzetközi védelemben részesítettek számára nyújtandó lakhatási támogatás azon szociális támogatások és alaptámogatások körébe tartozik, melyeket az állampolgárokéval megegyező szinten kell a tagállamoknak biztosítaniuk.

A megkülönböztetés tilalma (Charta 21. cikk)

A Charta 21. cikke tiltja a diszkriminációt, beleértve a faji, szín, etnikai vagy társadalmi származás vagy genetikai tulajdonság alapján történő megkülönböztetést is. Az EJEE 14. cikke szintén tiltja a diszkriminációt. A személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló irányelv, mely alkalmazandó a magánlakások tulajdonosaira és a magánszolgáltatókra, szintén tiltja a diszkriminációt a termékek és szolgáltatások ellátásában, beleértve a lakhatást is.²⁶

A család joga a szociális, jogi és gazdasági védelemhez (Szociális Karta 16. Cikk)

Az Szociális Karta 16. cikke kimondja a család szociális, jogi és gazdasági védelemhez való jogát. A European Roma Rights Centre kontra Bulgária ügyben²⁷ a Szociális Jogok Európai Bizottsága (a továbbiakban: Szociális Bizottság) kimondta, hogy a Szociális Karta 16. és 31. cikke (mely a lakhatáshoz való joggal foglalkozik) átfedésben vannak a lakhatáshoz való jog tekintetében. A FEANTSA kontra Franciaország ügyben a Szociális Bizottság hangsúlyozta, hogy a Szociális Karta 31. cikke kötelezettséget ró a tagállamokra

23. A Chartához fűzött magyarázatok szerint a 34. Cikk (3) bekezdése a Szociális Karta 13. Cikkére, valamint az átdolgozott Szociális Karta 30. és 31. Cikkére és a Közösségi Charta 10. pontjára támaszkodik. Ebből következően interpretációját a Szociális Kartára és az abból kiépülő és fejlődő jogesetekre kell alapozni.

24. EUB, C-571/10 Kamberaj kontra IPES, 2012. április 23, 92. bek.

25. Átdolgozott elismerésről szóló irányelv, 29. Cikk. A javasolt Elismerésről szóló Szabályozás is hasonló előírást tartalmaz azzal a különbséggel, hogy a szociális támogatás folyósítását az integrációs programokban való hatékony részvételhez is lehetne kötni.

26. 2000/43/EC Tanácsi Irányelv

27. ESCR, European Roma Rights Centre v. Bulgaria, Complaint No. 31/2005, 18 October 2006.

abban a tekintetben, hogy a lakhatási jogok gyakorlatiasak és hatékonyak.²⁸ A Szociális Bizottság kimondta, hogy a roma családokat érintő elégtelen lakhatási helyzet, a birtoklással kapcsolatos jogbiztonság hiánya, a roma családok által jogtalanul lakhatás céljából igénybevett tartózkodási helyekről történő kilakoltatás következményeként előálló körülményekre való tekintet hiánya és a megfelelő felszereltség hiánya a Szociális Karta 16. cikkének és E. cikkének együttes sérelmével járt.²⁹ Az Austisme Europe kontra Franciaország ügyben a Szociális Bizottság megállapította, hogy a hatóságoknak különös figyelmet kell fordítani az általuk hozott döntéseknek a legsérülékenyebbekre gyakorolt hatására, a konkrét esetben azon családokéra, akiket a szegénység és a kilakoltatás veszélyeztetett.³⁰

2. A SZABAD MOZGÁS ÉS AZ ÁLLAM ÁLTAL MEGHATÁROZOTT, ADOTT ORSZÁGON BELÜLI TARTÓZKODÁSI HELYET KIJELELŐ GYAKORLAT

Mind a nemzetközi, mind az uniós jog elismeri a nemzetközi védelemben részesítettek jogát arra, hogy bizonyos megkötésekkel szabadon mozoghassanak tagállamukban. Ez azért fontos, mert a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja azt is, hogy szabadon megválassza mindenki, hogy hol kíván élni. Mindez jelentős hatással van arra, hogy az adott személy mennyire képes integrálódni, hogy mennyiben fér hozzá más alapvető szolgáltatásokhoz, mint például a munkaerőpiac, a családi és társadalmi kapcsolatai, az integrációs és nyelvi kurzusok vagy akár a lakhatás.

2.1. RELEVÁNS ELSŐDLEGES ÉS MÁSODLAGOS JOG

A menekültek helyzetére vonatkozó 1951-es genfi egyezmény

A Genfi Egyezmény 26. cikke kimondja, hogy a részes államoknak biztosítaniuk kell az ország területén jogszerűen tartózkodó menekülteknek a jogot, hogy megválasszák tartózkodási helyüket és szabadon mozoghassanak az ország területén azon szabályok figyelembe vételével, amelyek általában az idegenekre azonos körülmények között vonatkoznak.

Átdolgozott Kvalifikációs Irányelv

Az Átdolgozott Kvalifikációs Irányelv 32. cikke előírja, hogy a tagállamoknak olyan intézkedéseket kell tenniük, melyeknek célja a nemzetközi védelemben részesített személyekkel szembeni diszkrimináció megelőzése és a lakhatással összefüggésben az egyenlő esélyek biztosítása azzal együtt, hogy lehetővé teszi a tagállam által meghatározott, adott országon belüli tartózkodási helyet kijelölő gyakorlatot. Ehhez hasonló előírást tartalmaz a Kvalifikációs Rendelet tervezete is.³¹ Az Átdolgozott Kvalifikációs Irányelv 33. cikke kimondja, hogy a nemzetközi védelemben részesített személyek azonos módon jogosultak a szabad mozgásra a tagállamon belül, mint az adott ország területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok. A Kvalifikációs Rendelet tervezete tartalmaz egy kiegészítő rendelkezést, miszerint lakhatási feltételeket lehetne szabni azoknak a nemzetközi védelemben részesítetteknek, akik bizonyos szociális támogatásban részesülnek, de csak abban az esetben, ha ezen feltételek az integráció elősegítéséhez szükségesek.³²

28. ESCR, FEANTSA v. France, Collective complaint 39/2006, 4 February 2008.

29. Az E. Cikk előírja, hogy a Kartában foglalt jogokat megkülönböztetés nélkül kell élvezniük.

30. ESCR, Austisme Europe v France, Complaint 13/2002, decision on the merits, 4 November 2003, para 53. See also ESCR, Defence for Children International (DCI) v. the Netherlands, Complaint No. 47/2008, decision on the merits, 20 October 2009.

31. Elismerési irányelv 32. Cikk.

32. Lásd ECRE Comments on the Commission Proposal for a Qualification Regulation COM (2016) 466, elérhető: <http://bit.ly/2fDiAu6>

2.2. RELEVÁNS JOGOK ÉS JOGELVEK

A megkülönböztetés tilalma (Charta 21. cikk)

A luxemburgi bíróság az Alo és Osso ügyben vizsgálta a szabad mozgáshoz, a szociális támogatásokhoz és a lakóhely megválasztásához való jogot.³³ A kérelmezők, akik oltalmazott státusszal rendelkeztek, olyan tartózkodási engedélyt kaptak, mely feltételt tartalmazott arra vonatkozóan, hogy Németország mely részén létesíthetnek lakóhelyet. A kérelmezők ezt a korlátozást támadták meg a bíróságon.

A luxemburgi bíróság tisztázta, hogy a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a nemzetközi védelemben részesített személyek jogát arra, hogy az adott területen belül szabadon választhassák meg lakóhelyüket. A bíróság, bár nem hivatkozott kifejezetten a tagállam egyenlő bánásmódot előíró, a diszkriminációt tiltó kötelezettségére az Átdolgozott Kvalifikációs Irányelv alkalmazásakor, úgy találta, hogy a tagállamoknak engedélyezniük kell a szabad mozgást területükön azon személyeknek, akiknek kiegészítő védelmet biztosítottak, ugyanolyan feltételek mellett, mint ahogyan az Unión kívüli államok jogszerűen tartózkodó állampolgárainak is. A bíróság megállapította, hogy nem igazolható a kiegészítő védelemben részesítettek szabad mozgáshoz való jogának korlátozása a szociális támogatások terheinek területi elosztására hivatkozva. Ugyanakkor megállapította, hogy az érintett tagállam bíróságának a feladata (jelen esetben a német Szövetségi Közigazgatási Bíróságnak), hogy meghatározza a szociális támogatást kapó, kiegészítő védelemben részesített személyek nagyobb nehézségekkel néznek-e szembe, mint a szociális támogatást szintén kapó, az Unión kívüli államok jogszerűen tartózkodó állampolgárai. Amennyiben ugyanis ez a két csoport nincs összevethető helyzetben a Németországban rendelkezésre álló integrációs intézkedések tekintetében, az Irányelv nem akadályozza meg, hogy a kiegészítő védelemben részesített személyek számára integrációs céllal lakóhelyválasztásukat leszűkítő feltételeket szabjanak, akkor is, ha ezen feltételeket nem állapítják meg az ország területén jogszerűen tartózkodó Unión kívüli államok állampolgárai számára.

KONKLÚZIÓ

A megfelelő lakhatás, különösen a szociális bérlakások hiánya egy olyan probléma, amely tömegeket súlyt az Unióban, ide értve a nemzetközi védelemben részesítetteket is. Ez még jelentősebbé válik azzal, hogy növekszik a nemzetközi védelemben részesített személyek száma. A lakhatás alapvető emberi igény és biztos lakhatás nélkül a nemzetközi védelemben részesítettek lehetősége, hogy életüket újrakezdjék és integrálódjanak a társadalomba, nem lesz garantált. Ezért alapvető fontosságú, hogy a tagállamok lakhatási politikái biztosítsák, hogy a nemzetközi védelemben részesített személyeknek megfelelő hozzáférésük van a lakhatáshoz és hogy bármilyen lakhatás, melyet szociális támogatások révén nyújtanak, összhangban áll a diszkrimináció tilalmával és az egyenlő bánásmód elvével. A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a nemzetközi védelemben részesítettek méltósághoz való jogát tiszteletben tartják, hogy nem nyújtanak számukra a lakhatáshoz való hozzáférés során elégtelen támogatást azon esetekben, amikor ebben teljesen az államra kell támaszkodniuk.

A tagállamoknak figyelembe kell venniük a nemzetközi védelemben részesített személyek különleges sérülékenységét, amikor szociális támogatást nyújtanak és lakhatást biztosítanak. Továbbá a tagállamok területén történő szabad mozgás joga magában foglalja azt is, hogy a nemzetközi védelemben részesítettek megválaszthassák lakóhelyüket, hozzáférhessenek a munkaerőpiachoz, a termékekhez és szolgáltatásokhoz és integrálódhassanak a társadalomba. Ezért bármilyen, ezen a jogot korlátozó intézkedés csak szigorú feltételek mellett bevezethető.

Az emberi méltóság tisztelete megkívánja a megfelelő lakhatáshoz való hozzáférést és a magán- és családi élethez való jog élvezetét, melyek nem pusztán az egyének számára alapvető fontosságú, de a társadalmak megfelelő működéséhez is elengedhetetlen. Ezek a normák a nemzetközi és az uniós jog segítségével biztosíthatóak.

33. CJEU, Joined Cases C-443/14 and C-444/14 Alo and Osso, Judgment of 1 March 2016, paras 28-37.

