

LAKÁSHIÁNY – LAKHATÁSHOZ VALÓ JOG

Tanulmányomban a lakáshoz, lakhatáshoz való jog értelmezésével, vizsgálatával foglalkozom, áttekintve annak a tartalmában, minőségében bekövetkezett változást, illetve ismertetem Magyarországon az államszocializmus időszakában a lakáshiánnyal és annak megoldási lehetőségeivel összefüggésben kialakult főbb elméleteket.

I. A lakáshoz való jog az államszocializmus idején

„A lakáshoz való jog a szocialista államban állampolgári alapjog, és az állam számára azt a kötelességet teremt meg, hogy minden állampolgár méltó lakásfeltételeiről gondoskodjék. Ennek ellenére a Magyar Népköztársaság Alkotmánya nem említi az állampolgárok alapvető jogai között a lakhatáshoz való jogot. Ennek oka (feltehetően) az, hogy nincs meg a gazdasági biztosítéka egy ilyen alapjog megvalósításának.” – írja Kiss Daisy a lakáshoz való joggal összefüggésben.¹

Valóban, a Szovjetunió és az NDK kivételével a szocialista államok a lakáshoz való jogot nem minősítették állampolgári alapjoggá.² E döntés mögött az a megfontolás állt, állhatott, hogy az államok tisztában voltak avval, hogy ennek a jognak az érvényesülését nem lesznek képesek az állampolgárok részére biztosítani. Közismert tény, hogy hazánk is az államszocialista berendezkedés időszakában végig lakáshiánnyal küzdött. Mónus Lajos és Mosonyi Tibor álláspontja szerint a lakáshoz való jog a következőt jelenti: „A lakáshoz való jog tehát nem azt jelenti, hogy mindenki számára az államnak kell lakást építeni és juttatni, hanem azt jelenti, hogy mindenki számára biztosítani kell valamilyen lehetőséget, hogy igényének megfelelő lakáshoz jusson.”³ A szerzőpáros elismeri, hogy minden állampolgár vonatkozásában a lakáshoz való jog érvényesülése csak egy hosszabb folyamat eredménye képen valósulhat meg, a megoldás az, hogy egy olyan jogi felépítményi formát kell kialakítani, amely mindig a legigényjogosultabbak számára biztosítja ezen jog érvényesülését, valamennyi lakásnyerési formát illetően.⁴ Álláspontjuk szerint bár a tárgyi jog a lakáshoz való jog realizálásának vonatkozásában széles körű lehetőséget biztosít, arra a kérdésre, hogy akkor ez a jog valóban alanyi jog e, vagy nem, a választ megnehezíti, hogy a jog érvényesülésének anyagi biztosítékai nincsenek meg.⁵ Mindezek alapján a végkövetkeztetésük a következő: „A lakáshoz való jog élő jog, a jelenlegi szakaszban⁶ a politikai célkitűzések alapján jogszabályokon keresztül érvényesül...Úgy tűnik, egyre inkább megérnek a feltételek arra, hogy a lakáshoz való jog konkrét jogi szentesítést is nyerjen, sőt alkotmányos szinten is szabályozásra kerüljön, s ennek folytán állampolgári alapjoggá váljon.”⁷

Látható tehát, hogy az államszocializmus időszakában Magyarországon a lakáshoz való jogot olyan jognak tekintették, amely minden állampolgárt megillet, még nem állampolgári alapjog, mivel a biztosításához szükséges feltételek nem állnak fenn maradéktalanul, azonban ezen jog megvalósítása, kiterjesztése terén olyan úton halad az állam, melynek eredménye képen rövid időn belül sor fog kerülni arra, hogy minden állampolgár részére ezt biztosítani tudják.

¹ Kiss Daisy: *Lakásjogi kézikönyv*. Népszava, Budapest, 1989. 13. o.

² Mónus Lajos - Mosonyi Tibor: *A magyar lakásjog*. Közgazdasági és jogi könyvkiadó, Budapest, 1978. 323. o.

³ Mónus - Mosonyi: i. m. 326. o.

⁴ Mónus - Mosonyi: i. m. 324. o.

⁵ Mónus - Mosonyi: i. m. 325. o.

⁶ 1978-ban

⁷ Mónus - Mosonyi: i. m. 329-330. o.

II. Lakáshiány, megoldási javaslatok

Az államszocializmusra jellemző lakásgazdálkodási rendszer bevezetésekor (1949-1950) az a felfogás volt az uralkodó, hogy a termelés minden ágában felváltja majd a kistüzemi formát a nagyüzemi forma, a magántulajdont az állami tulajdon, ebből pedig adódott az, hogy a magánereőből épült és magántulajdonban lévő lakások a lakásgazdálkodás egyre zsugorodó szektorát kellett volna, hogy adják.⁸ Mindezek ellenére az állami lakáspiaccal párhuzamosan létezett a magánlakások piaca is.⁹ A lakáshiány állandó jelenséggé vált, ezt a politikai vezetés is érzékelte, ennek a megszüntetését tette céljává az 1960-ban meghirdetett 15 éves lakásépítési terv. Ez a terv 1 millió lakást irányozott elő, a megoszlásnak az állami és a magánszektor között úgy kellett volna alakulnia, hogy a megépített lakások 60 -a állami kivitelezésben kellett volna, hogy megépüljön.¹⁰ Ezzel szemben az állami lakásépítés mindvégig a magánereős lakásépítés alatt maradt. Ennek az volt a következménye, hogy a bérlakásként épülő lakások aránya csökkent a lakásépítéseken belül, így sokan kényszerűségből váltak lakástulajdonossá, mivel nem tudtak máshogyan lakáshoz jutni.

Szintén problémát jelentettek a támogatott, dotált lakbérek az állami lakások vonatkozásában. Mit is jelentett ez a támogatás? Ahogy Breitner Miklós szemléletesen bemutatta 1976-ban: „Mit képvisel ugyanis a lakbér? A bérlő által befizetett minden egyes forintból 33 fillérért üzemeltetik a házat, vagyis takarítják, világítják, összeszedik a szemetet, kifizetik a vízdíjat stb., a maradék 66-67 fillérhez még hozzá tesz az állam 18-19 fillért (1974-es adat!) a karbantartásra, fenntartásra, javításra.”¹¹

Ezek támogatott lakbérek negatív hatással voltak a lakásépítés volumenére, másrészt érzéketlenek voltak a családok vagyoni, jövedelmi helyzetére, mivel nagymértékű támogatást juttattak olyan családoknak is, amelyek az anyagi helyzetükön viszonylag gyorsan tudtak javítani, ezért a lakásépítések korlátozó tényezőjeként jelent meg ez a fajta lakbértámogatás, mivel így a magas jövedelműek sem szívesen mondtak le a tanácsi bérlakásukról és a lakással együtt járó lakbértámogatásról.¹²

A kor hazai szakirodalmában a lakbérpolitikával kapcsolatban két szélsőséges álláspont fogalmazódott meg, mindkettő a megoldást a piaci logika bevezetésében látta.¹³ Az egyik koncepció képviselője Liska Tibor, a másik koncepció fő képviselője Mihályi Péter.

III. Liska Tibor elmélete: a bérlakás kereskedelem koncepciója¹⁴

Az elmélet lényege, hogy a lakás kiutalási rendszer teljesen megszűnik, a hivatalok helyét állami lakáskereskedelmi vállalatok veszik át, amelyek egymással versenyezve jövedelmező bérbeadásra törekednek. Az olcsó lakbérnek az a lényege, hogy természetbeni jövedelemként élvezzük a bérlakások használatának a nagyobb részét. Ha ezt a jövedelmet pénzben kapják meg az állampolgárok, az mind az ő, mind az állam szempontjából előnyös, előbbi csoport vonatkozásában különösen azért, mert a bérlők így a szabad bérlakáspiacon fizetőképességüknek és igényeiknek megfelelő lakásokat választhatnak, az állam szempontjából azért, mert a magasabb lakbérjövdelemből sokkal több lakást építhet, építtethet a fogyasztói igényeknek sokkal megfelelőbben és sokkal gazdaságosabban. Így javulhat a meglévő lakásállomány kihasználtsága is. A szabad lakbér emelkedését meghaladó lakástérítést pedig csak a leginkább rászorulóknak kapnának. Az államtól a lakáskereskedelem bérlői a család keresetével és

⁸ Konrád György – Szelényi Iván: *A lakáselosztás szociológiai kérdései*. In: *Valóság* 1969. 8. sz. 29. o.

⁹ Csizmadya Adrienne: *A lakótelep*. Gondolat, Budapest, 2003. 67. o.

¹⁰ Fonál Sándor: *Lakáshelyzet – lakásépítés*. In: *Valóság*, 1969. 1. sz. 16. o.

¹¹ Breitner Miklós: *Lakáspolitikánk kérdőjelei*. In: *Valóság*, 1976. 12. sz. 37. o.

¹² Hegedűs József - Tosics Iván: *Lakáspolitikai és lakáspiac*. In: *Valóság* 1981. 7. sz. 85-86. o.

¹³ Hegedűs – Tosics i. m. 86. o.

¹⁴ Liska Tibor: *A bérlakás kereskedelem koncepciója*. In: *Valóság* 1969. 1. sz. 22-35. o.

létszámával arányos lakbértérítést kapnak, ezt az összeg csak lakásra költhető és csak azoknak jár, akik az állami lakáskereskedelem körforgásában szabad lakást bérelnek, azaz az olcsó bérű lakásjogukat feladják.

Az állam feladata az, hogy egyrésztől szavatolja azt, hogy a lakásárak, a lakbérek, az építőanyag árak és az építőipari árak a lakáskereskedelemben teljesen szabadon alakulhassanak, másrésztől az, hogy megakadályozza, hogy bekövetkezzen bármiféle monopolisztikus vagy hivatali jellegű lakbér- és árkorlátozás vagy a versenyt fékező adminisztratív piackorlátozás. A fogyasztók a kegyeikért versengő lakáskereskedelmi vállalatok bérbeadásra kínált lakásai között szabadon válogathatnak. Létre kell hozni egy trösztellenes bizottságot, amelynek az a feladata, hogy biztosítsa a lakáskeresletet mindenkor optimálisan meghaladó lakáskínálatot és kialakítsa a lakás piac ellenőrzésének és irányításának a módjait.

Liska is kétféle lakáshiányt különböztet meg, az egyik a reális lakáshiány¹⁵ (melyről annyit állíthatunk, hogy növekszik és nagy), a másik a virtuális lakáshiány. Ez utóbbi lényege, hogy az olcsó lakbér esetén mindenki sokkal nagyobb, szebb lakást választana, ha lenne rá lehetősége és nem hiányozna ehhez a meglévő lakásállomány. Lényegében ha valamely árút olyan alacsony értéken hozunk forgalomba, amely áron a rendelkezésre állónál többszörös mennyiséget is megvennének belőle, akkor bármely árucikk hiánnyá tehető.

Meg fog változni a rendszer, ha csak olyan lakásokat lehet majd építeni, amelyeket a lakosság hajlandó is lesz pénzben megfizetni, ugyanis – ahogy Liska írja – az építőipar már hosszú ideje nem tud olyan drága, rossz és emiatt is olyan kevés lakást építeni, amit ne fedezne számára a költségvetés. Az egyensúlyi lakbér esetén (azaz a kereslet és a kínálat pillanatnyi egyensúlyát biztosító lakbér esetén) bérlakást éppen ugyanúgy vehetünk, mint bármely pénzért szabadon kapható árút, ezzel a lakásállomány is értékesebbé, hasznosabbá válik, hiszen a lakások cseréjéhez nem lesz szükség láncszerű megszerzésére.

Az egyensúlyi lakbérek a saját ház építésére ösztönzőleg, és nem kényszerítőleg¹⁶ fognak hatni. Az állami lakáskereskedelemmel szemben a magánépítetők fognak konkurenciát támasztani (az építőipar öröme), az építőiparral szemben pedig a magánlakások eladói jelentenek konkurenciát.

Liska szerint három fő alternatíva létezik a jövőre nézve:¹⁷

- a kiutalásos rendszer javíthatása, saját rendszeren belül történő tökéletesítése,
- a tervszerűen, szervezeten szabaddá tett lakáskereskedelem,
- valamint a harmadik út: a kiutalási rendszer megszüldésével a lakbérek fokozatos, általános adminisztratív emelésével, úgy hogy azok csak a karbantartási költségeket fedezzék, de továbbra is ingyenes maradjon maga a lakáshasználat joga.

IV. Mihályi Péter: *Bérlőből tulajdonos*¹⁸

A kiindulópont itt is az, ami Liskánál: lehetséges e javítani egy adott lakásgazdálkodási rendszert anélkül, hogy a népgazdaság fennálló rendszeréhez hozzányúlnánk.

Mihályi szerint Liska koncepciójának a kudarcát több tényező magyarázza. Egyrésztől az, hogy a javaslat túl korán jött, az a felfogás volt az uralkodó, hogy, a városi lakáshiány enyhítésének az az eszköze, hogy minél több új lakást építenek; még a közgazdasági közvélemény sem fogadta el azt, hogy a lakáshiány az adott lakásgazdálkodási rendszerben elvileg sem szüntethető meg. Másrésztől az, hogy a koncepció megvalósításához kezdetben nagy szellemi és anyagi ráfordítás lett volna szükséges. A vállalatokat létre kell hozni, ezeknek a vállalatoknak helyiségekre, szakemberekre van szüksége. Harmadrésztől be akart

¹⁵ Lényege, hogy a II. Világháború, az 50-es évek súlyos mulasztásai valamint a tanulmány írásának időpontjában is elégtelen (állami) lakásépítkezés miatt objektíve rossz a lakásellátás.

¹⁶ A vitatott rendszernek az egyik sajátossága ugyanis az volt, hogy szabad bérlakások híján az embereket értelmetlenül is tulajdonosi pozícióba kényszerítette.

¹⁷ Liska az államilag nem tervezett, pénzügyileg nem szabályozott szabad lakáspiacot, valamint a lakáshasználat ingyenessé tételét – mint negyedik és ötödik lehetőséget – mint irreális koncepciókat egyaránt elveti.

¹⁸ Mihályi Péter: *Bérlőből tulajdonos*. In: *Valóság* 1981. 2. sz. 89-98. o.

vezetni egy lakbértérítési konstrukciót, amelynek a célja az lett volna, hogy a piaci rendszerre való áttérés nehézségeit kompenzálja.

Mihályi koncepciójának a lényege a következő:

A kormányzatnak rendeleti úton ki kell nyilvánítania, hogy a bérlők javára az állam lemond a tanácsokon, ill. a tanácsok vállalatain keresztül birtokolt összes állami bérlakás tulajdonjogáról.¹⁹ Ezzel egyidejűleg az egész állami lakásépítést meg kell szüntetni. Ezzel az állami intézkedéssel a karbantartási feladatok áthárulnak a lakókra, és Mihályi azt feltételezi, hogy létrejönnek a házfenntartó szövetkezetek a kialakult helyzet kényszerítő hatására. Az így kialakítandó rendszerben a bérlők²⁰ terhei növekedni fognak. Azok a családok, akik nem lesznek képesek a lakóközösség által az ő vonatkozásukban megszabott összeget kifizetni, kénytelenek lesznek megválni a lakástól és olcsóbb otthont keresni.

Egyetlen olyan réteg van, akikre nem lehet a változással járó terheket áthárítani, ezek pedig a nyugdíjasok, míg az aktív keresők a szerző álláspontja szerint képesek lennének a korábbinál többet áldozni a ház fenntartására. Aki a rá kiszabott költségeket nem tudja megfizetni, avval szemben kényszerintézkedéseket kell bevezetni (pl. fizetésletiltás) ill. lehetőséget kell biztosítani a lakóközösségnek arra, hogy a lakást az ilyen bérlőtől megvásárolja és olyan személyeknek adja el, akik vállalják a lakással járó terheket. Végül természetesen nem elhanyagolható a társadalmi nyilvánosság szerepe sem a visszaélések megakadályozása esetén.

További fontos kérdés, hogy mi legyen az ingatlankezelő vállalatok sorsa. Ezeknek nem kellene megszűnnie, hanem egyszerűen átalakulnának 200-300 fős építőipari kisvállalatokká. Ésszerűnek mutatkozik az, hogy a már általuk elkezdett felújítási munkálatokat ezek a vállalatok fejezzék be.

A váltásnak a vesztesei lennének egyrésztől azok, akik olyan házakban laknak, amelyeknél éppen esedékesek lennének a felújítási munkálatok, másrésztől azok (és ez már kényesebb kérdés), akik már reális közelségben voltak a lakáskiutaláshoz.

Hosszabb távú kérdés az, hogy mi történjen az építőipari kapacitással, az állami célcsoportos lakásépítés megszűnésével az erre szakosodott építőipari vállalatok nehéz helyzetbe kerülnének, mivel kiderülne, hogy az ÉVM²¹ mamutjai által létrehozott lakásokat a lakosság nem lehetne eladni. Ezeknek a vállalatoknak is be kellene fejezniük azokat az építkezéseket, melyeket már elkezdtek, ezt követően pedig be kellene kapcsolódniuk azokba a kommunális beruházásokba, melyek egyértelműen állami feladatok, pl. iskolaépítés, kórházépítés.

Természetesen ezzel a váltással megnőne a hitelezés szerepe. Azonban nagy különbség van aközött, hogy a hitelezés milyen formában is működik: nyereséges üzleti vállalkozás vagy a „nemzeti ajándék” szétosztásának eszköze. Amennyiben ugyanis a hiteleket „olcsón” adják, akkor itt is kielégíthetetlen túlkereslet jelentkezik, azaz a hatósági elosztás a tanácsok helyett az OTP-nél jelenne meg.

Egy másik fontos kérdés, hogy mi legyen a legrosszabb lakáskörülmények között élőkkel. Mihályi szerint egy lehetséges megoldás az lehetne, hogy amennyiben az „ő fejtük felett kezd összeomlani a ház”, akkor a tanács vásárolja meg ezeket a lakásokat, épületeket a piaci árnál magasabb áron, és ezzel segítse elő a környék rehabilitációját, a fokozatosság elvének szem előtt tartásával.

Hasonlóan Mihályi Péterhez, Lukács Ottó is a probléma megoldását a lakások személyi tulajdonba adásában látja.²² Álláspontja szerint – egy esetleges megoldási koncepcióval, példával élve – ennek

¹⁹ Ez a szolgálati lakásokra valamint a műemlék ill. műemlék jellegű épületekben lévő lakásokra nem vonatkozik. A műemléképületeket a legcélszerűbb átadni a Műemlékfelügyelőségnek, amely a kereslet-kínálat alakulásának megfelelően adná bérbe az ezen ingatlanokban található lakásokat. A szolgálati lakások esetében pedig – funkciójukból adódóan - fontos szempont az, hogy meghatározott foglalkozású személyek lakjanak bennük. Azonban azt adminisztratív eszközökkel, szabályokkal ki kell zárni, hogy a szolgálati lakások váljanak a változást követően a „nemzeti ajándékká”.

²⁰ Itt természetesen a kialakítandó új rendszer szerinti tulajdonosokról van szó, akik a korábbi, a megváltoztatni kívánt rendszerben bérlők voltak.

²¹ Építéstügyi- és Városfejlesztési Minisztérium

²² Lukács Ottó: *Lakásgazdálkodás – lakásépítés*. In: *Valóság* 1981. 2. sz. 100-102. o.

fokozatosan kellene végbe mennie, méghozzá úgy, hogy az olyan bérlakásokat, amelyek komfortosak és amelyek az elmúlt²³ 10-20 évben épültek vagy olyan házakban találhatóak, melyeket az elmúlt 8 -10 évben tataroztak igyekezni kell értékesíteni a bérlőknek, úgy, hogy az állam névelegesen hitelezze az összeget alacsony kamattal. A bérlőből tulajdonos lesz és így a lakás konvertibilissá válik. Ezáltal megszűnnek az illegális eladások és csökken a bürokrácia. A vegyes tulajdonú házak esetén pedig úgy kellene eljárni, hogy azoknál a házaknál, ahol a lakók legalább már a fele tulajdonos, ott a többi lakót vagy vételre vagy cserére kell kötelezni. Ez a javaslat- a szerző álláspontja szerint – előmozdítja a mobilitást, elősegíti az igazságosabb elosztást, a költségvetési terhek csökkenését valamint csökkenti a bürokráciát és a korrupciót.

V. Lakáshiány és lakbér

Mindenképpen meg kell említeni Kornai János nézetét a lakáshiánnyal és a lakbérkérdéssel kapcsolatban.²⁴ Kornai is gőrcső alá veszi azokat a nézeteket, hogy a lakáshiány megszüntetésének az az egyetlen módja, hogy miközben fenntartották volna a névleges lakbérszínvonalat, az állam egyre több és több lakást épített volna. Álláspontjai szerint minden olyan lakáspolitikai, amelynek a célja az, hogy a kínálati oldalról szüntesse meg a hiányt, reménytelen, mivel a lakásszükséglet telíthetetlen.²⁵

Az állami lakások lakbérének számottevő megemelése a másik széles körben elfogadott koncepció, ez azonban már egy bonyolultabb kérdés, hiszen definiálni kell azt, hogy mit is értünk új, magas lakbéren. Kornai szerint a magas lakbér a következő jellemzőkkel bír:

1. a lakbér effektív a lakások mennyiségére, számára irányuló kereslet vonatkozásában, azaz ha vannak olyanok, akik önálló főbérleti lakásban laknak vagy ilyet igényelnek névleges lakbér esetén, de ettől az igényüktől effektív lakbér esetén visszalépnek, mivel ezt a lakbért már vagy nem tudják vagy nem akarják megfizetni.
2. a lakások minőségére irányuló kereslet vonatkozásában a lakbér effektív módon differenciált, azaz léteznek olyan háztartások, amelyek jobban felszerelt, nagyobb méretű vagy más minőségi előnyökkel bíró lakást igényelnek, vagy ilyenben laknak, azonban effektív lakbér esetén ezen igényüktől visszalépnek és hajlandóak kisebb, kevésbé jól felszerelt lakást is elfogadni, abba beköltözni.
3. a háztartások kereslete a lakbérrendezés hatására összehúzóódik, és legalább a fennálló lakásállomány 2-3%-át nem veszik igénybe.

Az állami bérlakásokért fizetendő magas lakbér bevezetése a következő hatásokkal jár:

1. háztartásokra gyakorolt rövid távú piaci hatás (1-2 év): a háztartási szektor kereslete igazodik a kínálathoz.²⁶ A magas lakbér gazdasági kényszert alkalmaz, ennek hatására többen kénytelenek maguk rászánni a költözésre, feladni azt a lakást, amely lakbérét nem tudják, vagy nem akarják fizetni, azaz ebben a helyzetben a háztartások kemény költségvetési korlátja fog parancsolni.²⁷ Az intenzív lakáshiány tehát rövid távon meg fog szűnni, azonban a kérdés az, hogy ez a piac normál állapotává válik e.

²³ 1981. évben vagyunk

²⁴ Kornai János: *A hiány*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982. 518-526. o.

²⁵ Azaz, ha mindenkinek lenne legalább egy kétszobás lakása, akkor háromszobásat igényelnének, ha van lakásuk, nyaralót szeretnének stb.

²⁶ Ebben az esetben feltételezve azt, hogy a vállalati és a közületi szektort adminisztratív tilalmak megakadályozzák abban, hogy elfoglalják a háztartások által kiürített lakásokat.

²⁷ Kornai a puha és a kemény költségvetési korlátot alapvetően a klasszikus tőkés ill. a hagyományos szocialista vállalattal összefüggésben használja. A klasszikus tőkés vállalatnak kemény a költségvetési korlátja, azaz, ha fizetéseképtelenné válik, előbb-utóbb tönkremegy. A hagyományos szocialista vállalat költségvetési korlátja puha, azaz ha veszteségesé válik, akkor az nem vezet csődhez, leálláshoz, mert valahogy túléli a pénzügyi nehézségeit, mivel vagy dotációban részesítik, vagy kiegészítő hitelt kap stb. Erről részletesebben lásd Kornai: i. m. 41-46. o.

2. vállalati, közületi szektor elszívó hatása: nincsen a korábban megemlített hipotetikus adminisztratív korlátozás. Ez azt eredményezi, hogy a vállaltok és közületek a háztartási keresletek összehúzódása esetén lecsapnak a megüresedett lakásokra, mivel irodahiányban szenvednek.
3. hosszú távú hatások: feltesszük, hogy a lakbért rögzítették az új, magas szinten. Mivel hosszabb távon nő a lakosság nomináljövedelme, így nő a lakáskereslet is. Hosszú távon tehát az a kérdés, hogy az állami lakásállomány minőségi javulása és növekedése a kereslet növekedésével lépést tud-e tartani. Ez bekövetkezhet, de nem szükségszerű.

Mindezekből megállapítható: „Az intenzív lakáshiány megszüntetésének feltétele az effektív, magas lakbér. Az effektív, magas lakbér azonban egymagában nem garantálja az intenzív lakáshiány tartós kiküszöbölését.²⁸ Az, hogy végül is mi válik a lakáspiac normál állapotává – az intenzív hiány-e vagy annak kiküszöbölése – a lakbér színvonala mellett az állami kínálati politikától függ.”²⁹

A lakások ilyen módon történő újraelosztása esetén egyesek lakáskörülményei javulnak, másoké romlanak. Azonban nem csak a lakások újraelosztása megy végbe, hanem közvetve a jövedelmek újraelosztása is. A lakáságazatban a magánszektor egy széles területet képvisel. A magántulajdonú lakások vevőjének vagy építetőjének az építés költségeit meg kell fizetnie. Ezzel szemben az állami lakások bérlői csupán egy csekély hányadát térítik meg az újratermelési költségeknek, az ezen felüli részt az állami költségvetés szubvencionálja („nemzeti ajándék”).

Itt egy kis kitérőt kell tennünk, és meg kell vizsgálni azt, hogy miért alakult ki egyes termékcsoportoknál magasabb ár, másoknál alacsonyabb ár.³⁰ Az akkori magyar fogyasztói árrendszer fő arányait a nagy inflációt követő stabilizáció során, 1946-ban határozták meg. Ezt követően mélyrehatóan csupán egyszer módosították. Bár kisebb-nagyobb módosítások 1946 után is történtek, de alapvetően meghatározó az 1946. évi és az 1951. évi árrendezés maradt. Alapvetően két elv vált meghatározóvá:

- az egyik, hogy az árárányok tükrözzék a költségarányokat. Mivel az infláció szétzilálta a kalkulációkat, az 1938. évi költségek és fogyasztói árak arányaihoz kellett visszanyúlni,
- a másik, hogy meghatározott társadalmi preferenciák érvényesítése érdekében a költségarányoktól el lehet és el is kell térni. Az elgondolás az volt, hogy az elemi szükségletek kielégítésére szolgáló javakat, mint pl. kenyér, tej, hatóságilag kiutalt lakás, olcsón kell rendelkezésre bocsátani. A fogyasztói árrendszer arányai annak idején megfelelően átgondolt elvek alapján alakultak ki, azonban ezek az évek során megmerevedtek.

Az emberek az évek folyamán megszokták ezt az árstabilitást, és az esetleges áremelésekre idegesen reagáltak volna. Ezért az árstabilitás megőrzése érdekében az állami árszabályozás húzódozott attól, hogy végrehajtsa a folyamatos szükségessé vált kiigazításokat. Mivel a szükséges kiigazítások éveken át nem történtek meg, ezért később már drasztikus változásokra lett volna szükség, ez pedig a társadalom számára nagy megrázkódtatással járt volna. A gazdasági vezetés ezért halogatta a változást, így az egyszer kialakult status quo magát konzerválta. Kornai remekül érzékelteti, hogy a tisztán gazdasági kérdés (a lakberek emelése) hogyan vezet el mély politikai, társadalmi problémákhoz.

VI. Szociális biztonsághoz való jog – lakhatáshoz való jog – 42/2000. (XI. 8.) AB határozat

A lakáshoz, lakhatáshoz való jog létezésének, minőségének a kérdése folyamatosan napirenden volt a rendszerváltást követően is. Ekkor már egy tágabb aspektusban, a szociális biztonsághoz való jog

²⁸ Hasonlóan vélekedik Hegedűs József és Tosics István is, álláspontjuk szerint a lakberek reális szintre emelése nem vezet el feltétlenül a lakáscserék tényleges meggyorsulásához, a jobb, lakáskihasználtsághoz, mivel a jobb városszerkezeti elhelyezkedésű, komfortosabb, nagyobb bérlakások többsége már ki van (volt) használva, mivel azokat olyan társadalmi csoportok lakták, akik nem fogják feladni ezen kedvező pozíciójukat a lakbéremelés hatására. Hegedűs-Tosics: i. m. 86. o.

²⁹ Kornai: i. m. 522. o.

³⁰ Kornai: i. m. 517. o.

részeként került vizsgálatra. Ugyanúgy, mint a lakhatáshoz való jog tartalmát, a szociális biztonsághoz való jog tartalmát is nagyon nehéz meghatározni.

A magyar Alkotmány a következő képen rendelkezik a szociális biztonsághoz való jogról:

70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.

Az (1) bekezdést az Alkotmánybíróság már korai határozataiban is úgy kezelte, mintha az az Alkotmányból hiányzó szociális állami klauzula helyettesítésére szolgálna.³¹

Az Alkotmánybírósághoz az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosa terjesztett elő indítványt két kérdéskörben:

- egyrészt azt a kérdést tették fel, hogy a szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjog részét képezi-e a lakhatáshoz való jog, és e jog milyen terjedelmű (Alkotmány 70/E. § (1) bekezdés) valamint megállapítható-e az állam felelőssége a lakhatáshoz való jog érvényesülésének a biztosításában (Alkotmány 70/E. § (2) bekezdés).
- másrészt másodlagosan mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérték, mivel az állam elmulasztotta a szociális biztonsághoz való alapjogból származó „lakhatáshoz való jog” biztosítására vonatkozó szabályozó és intézményrendszer megalkotását.

Az Alkotmánybíróság a következő képen foglalt állást:

Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állam általi biztosításának a kötelezettségét tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok – mint pl. a lakhatáshoz való jog – nem vezethetők le. E tekintetben tehát az állam kötelezettsége és felelőssége nem állapítható meg.

Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése alapján az állam a polgárok megélhetéséhez szükséges ellátásra való jogának realizálása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. Az alapvető követelmény az emberi élet és méltóság védelme, azaz az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – gondoskodni.³²

A szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem azt, hogy a gazdasági viszonyok esetleges kedvezőtlen alakulása következtében az állampolgárok már egyszer elért életszínvonala ne csökkenhetne. Az egyetlen követelmény, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa. A szociális jogok és az alkotmányi feladatok megvalósítása mértéke és eszközei vonatkozásában a jogalkotó viszonylag nagy szabadságot élvez, az állam az Alkotmány 70/E. §-ban megfogalmazott kötelezettségének eleget tesz, amennyiben a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a szociális támogatások és a társadalombiztosítás rendszerét. Ezen belül azt, hogy milyen eszközökkel éri el a jogalkotó a társadalompolitikai céljait, azt maga határozhatja meg. Az állam széles körű jogositványokkal bír a szociális ellátáson belüli változtatások vonatkozásában, azonban a szociális ellátás mértéke egészében az elvonások következtében nem csökkenhet a 70/E. §-ban meghatározott minimális szint alá, a mérték a megélhetéshez szükséges ellátás. A szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan

³¹ Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris, Budapest, 2003. 812. o.

³² Tehát az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre vonatkozó indítványt elutasította.

minimum szintet kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Ezt a megélhetési minimumot az ellátórendszer részjogosítványainak összessége kell, hogy biztosítsa.

Az egyes részjogosítványok meghatározása esetén a következő probléma merülne fel: amennyiben az általános ellátási kötelezettségen belül egyes részjogosítványok kerülnének meghatározásra és ezek az alkotmányos alapjogok szigorúságával kikényszeríthetőek lennének, akkor ez a szociális ellátás újabb és újabb elemeinek alkotmányos alapjogként történő elismeréséhez vezetne, ezzel pedig az Alkotmánybíróság a nemzetgazdaság mindenkori teljesítőképességétől függetlenül köteleznék az egyes konkrét ellátási formák biztosítására a jogalkotót.

Az állam ellátási kötelezettsége az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben kiterjed a szállás biztosítására is, abban az esetben, ha a szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti, ez azonban nem azonos a lakhatáshoz való jog megteremtésével.

Az állam ellátási kötelezettségével kapcsolatosan részletes rendelkezéseket tartalmaz egyrészt a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény.³³

Azt azonban hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy az, hogy konkrét ellátás nyújtására vonatkozó alkotmányos alapjog az Alkotmány tárgyalt §-ból nem következik, az nem jelenti azt, hogy az államnak ne kellene törekednie a szociális biztonság legteljesebb megvalósítására. Ezt nemzetközi kötelezettségvállalásai is előírják, mint pl. a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya valamint az Európai Szociális Karta.

A határozathoz Dr. Czúcz Ottó párhuzamos indokolást fűzött, melyhez Dr. Kiss László csatlakozott. A párhuzamos indokolás az életvédelmi aspektus jelentőségét emeli ki. Az állam kötelezettségei más dimenzióba kerülnek akkor, amikor a szokványos szociális gondok között olyan esetek bukkannak fel, amelynél a megélhetési feltételek valamelyik elemének hiánya miatt az érintett élete is közvetlen veszélybe kerül. Ekkor az állam életvédelmi funkciójából adódóan az ellátási kötelezettségei is intenzívebbé válnak a szokásosnál. Azonban ez nem jelenti azt, hogy a kötelezettségek abszolút szerkezetűvé válnak, azaz az állam egy egyszerű

bejelentés alapján nem köteles ellátásokat nyújtani csupán azon az alapon, hogy a bejelentő úgy érzi, hogy az élete veszélybe került. Abból, hogy a lakhatáshoz való jog vonatkozásában nem állapítható meg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség, nem jelenti azt, hogy a jogalkotónak ne lehetnének szerteágazó szabályozási feladatai az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szükséges szállás biztosításának a vonatkozásában.

Dr. Bagi István különvéleménye: nem ért egyet a határozat azon kitételével, miszerint az állam köteles hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról gondoskodni. Sem az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdéséből, sem az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdéséből nem vezethetőek le konkrét részjogok, így a szállás biztosításának állami kötelezettség sem. Pontosán nem határozható meg az, hogy a „szállás” fogalmi körébe mi tartozik, pusztán csak fedél biztosítása, vagy adott esetben ennél több, mint pl. fűtési kötelezettség hidegben, vagy élelmezés biztosítása az életet fenyegető veszélyhelyzet esetén. Az ilyen jellegű értelmezés nem tekinthető elvontnak.

Dr. Holló András különvéleménye: az általa kifogásolt mondat szerint az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – gondoskodni. Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság ezzel az értelmezéssel túllépett az absztrakt alkotmányértelmezés hatáskörén és ezzel a törvényhozó hatáskörébe tartozó konkrét állami feladatot fogalmazott meg, valamint ezzel egyidejűleg a feladatvállalás konkrét feltételeit is meghatározta. Az ilyen konkrét állami feladat feltételeket is magában foglaló megfogalmazása nem része

³³ Például hajléktalanok számára nappali melegedő, átmeneti szállás, éjjeli menedékhely biztosítása; hajléktalanok rehabilitációs intézménye, otthona; települési önkormányzat által nyújtott lakásfenntartási támogatás; otthonteremtési támogatás; családok átmeneti otthona stb.

és nem tartalmi eleme az Alkotmány 70/E. §-nak. Az ezen §-ból nevesített állami kötelezettségeket nem az Alkotmánybíróságnak, hanem a törvényhozónak kell meghatároznia.

Összefoglalva elmondhatjuk, hogy bár az államszocializmus ideje alatt az ország vezetése folyamatosan igyekezett megszüntetni a lakáshiány jelenségét, ez az erőfeszítések ellenére nem sikerült. A probléma kezelése során a mennyiségi lakáshiány megszüntetésében látták a probléma orvoslását, és a kritikai hangok ellenére (politikai okokból) végig fenntartották az alacsony lakbérekét. Ezen konstellációban a megoldási kísérletek eleve kudarcra voltak ítélve. A szakirodalom sokat foglalkozott a lakáshiány kérdésével, feltárták a jelenség mögött az okokat, azonban ezek mind, ugyanúgy, mint a kínált megoldási koncepciók, megmaradtak elvi szinten. A rendszerváltás az állam részéről ezt a kérdést, ezt a problémát „megoldotta”, hiszen a rendszerváltást követően az állam és az önkormányzatok a lakásépítés piacáról gyakorlatilag kivonultak.

Felhasznált irodalom

- Breitner Miklós: *Lakáspolitikánk kérdőjelei*. In: *Valóság*, 1976. 12. sz.
Csizmady Adrienne: *A lakótelep*. Gondolat, Budapest, 2003.
Fonál Sándor: *Lakáshelyzet – lakásépítés*. In: *Valóság*, 1969. 1. sz.
Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris, Budapest, 2003.
Hegedüs József - Tosics Iván: *Lakáspolitikai és lakáspiaci*. In: *Valóság* 1981. 7. sz.
Kiss Daisy: *Lakásjogi kézikönyv*. Népszava, Budapest, 1989.
Konrád György – Szelényi Iván: *A lakáselosztás szociológiai kérdései*. In: *Valóság* 1969. 8. sz.
Kornai János: *A hiány*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1982.
Liska Tibor: *A bérlakás kereskedelem koncepciója*. In: *Valóság* 1969. 1. sz.
Lukács Ottó: *Lakásgazdálkodás – lakásépítés*. In: *Valóság* 1981. 2. sz.
Mihályi Péter: *Bérlőből tulajdonos*. In: *Valóság* 1981. 2. sz.
Mónus Lajos - Mosonyi Tibor: *A magyar lakásjog*. Közgazdasági és jogi könyvkiadó, Budapest 1978.

A 42/2000. (XI. 8.) AB határozat valamint az 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) forrása:
CompLex Jogtár Plusz, zárás 2009. március 31.