

Lakhatáshoz való jog – egykor és most^[*]

I. LAKHATÁSHOZ VALÓ JOG NEMZETKÖZI DOKUMENTUMOKBAN, EGYEZMÉNYEKBEN

Az emberi jogok generációit^[1] alapul véve (mely esetben a csoportosítási alap a keletkezés) a lakáshoz, lakhatáshoz való jog – Karel Vasak elnevezésével^[2] élve – a három közül a második generációs jogok közé tartozik.

Míg az első generációs jogok (hagyományosan szabadságjogok, negatív jogok) az államtól elsősorban „be nem avatkozást” követelnek meg, azaz állami beavatkozásra csak kivételesen és indokolt esetben kerüljön sor, addig a második generációs emberi jogok (azaz a gazdasági, szociális és kulturális jogok) ezzel már nem elégednek meg. Ezen generációba tartozó jogok többsége az államtól már pozitív jogalkotási és jogalkalmazási tevékenységet vár el, ez legtöbbször anyagi juttatás formájában jelenik meg.^[3]

Lássunk néhány kiragadott példát, hogy a lakáshoz, lakhatáshoz való jog hogyan jelenik meg nemzetközi dokumentumokban.^[4]

1. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata^[5]

A 25. cikk 1. pontja a következőképpen rendelkezik: Minden személynek joga van saját maga és családja egészségének és jólétének biztosítására alkalmas életszínvonalhoz, nevezetesen élelemhez, ruházathoz, lakáshoz, orvosi gondozáshoz, valamint a szükséges szociális szolgáltatásokhoz, joga van a munkanélküliség, betegség, rokkantság, özvegyiség, öregség esetére szóló, valamint

[*] Jelen tanulmány a Széchenyi István Egyetem Szociális Munka Tanszéke által szervezett „Interprofesszionális szemléletű közösségi szociális munkára felkészítés alternatívái TÁMOP 5.4.4.-09/2/C-2009-0006 – Útitársak Projekt” keretében Győrben, 2010. év február 09. napján azonos címmel megtartott konferencia előadás írott változata; a tanulmány a „Lakáshiány – lakhatáshoz való jog” címmel a Jog Állam Politika 2009/3. szám CD mellékletében megjelent dolgozat bővített, átdolgozott változata.

[1] Halmai – Tóth, 2003, 82-90.

[2] Szigeti – Takács, 2004, 290.

[3] Halmai – Tóth, 2003, 82-90.

[4] Kardos, 2001, 99. alapján

[5] <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=hng>, (2011. január 26.)

mindazon más esetekre szóló biztosításhoz, amikor létfenntartási eszközeit akarától független körülmények miatt elveszíti.

2. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya^[6]

11. cikk 1. pont: Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházkodást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását. A részes államok megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében, továbbá elismerik, hogy evégből alapvető fontosságú a szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés.

3. Egyezmény a gyermek jogairól^[7]

Az egyezmény 27. cikkének 3. pontja szerint: Az Egyezményben részes államok, az adott ország körülményeit és a rendelkezésre álló eszközöket figyelembe véve, megfelelő intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy a szülőt, illetőleg a gyermek más gondviselőit segítsék e jog érvényesítésében, és szükség esetén anyagi segítséget nyújtanak, valamint segítő programokat hoznak létre különösen az élelmezéssel, a ruházkodással és a lakásüggyel kapcsolatban.

4. A nőekkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény^[8]

14. cikke az alábbiakat rögzíti: A Részes Államok kötelesek figyelembe venni a vidéken élő nőket érintő sajátos problémákat, továbbá azt a jelentős szerepet, amelyet a családjuk anyagi fenntartásában betöltenek, ideértve azt a gazdaságban végzett munkájukat is, amelyet pénzürtékben nem lehet kifejezni, valamint kötelesek minden megfelelő intézkedést megtenni abból a célból, hogy gondoskodjanak az Egyezmény rendelkezéseinek alkalmazásáról a vidéken élő nők esetében is.

A Részes Államok kötelesek megtenni minden intézkedést a vidéken élő nőkkel szemben alkalmazott megkülönböztetés kiküszöbölése végett, hogy bizottságok számukra – a férfiak és a nők egyenlőségének alapján – részvételüket a vidék fejlesztésében, élvezzék annak előnyeit, ezen kívül kötelesek az említett nők számára a jogot biztosítani arra, hogy...

[6] http://www.menszt.hu/informaciok/emberi_jogok/egyezsegokmany_i (2011. január 26.)

[7] <http://www.unicef.hu/gyermekjog-egyezmeny.jsp> (2011. január 26.)

[8] 1982. évi 10. törvényerejű rendelet a nőekkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény kihirdetéséről.

h) megfelelőek legyenek az életkörülményeik, különösen a lakásellátás, a közegészségügyi berendezések, a villamosenergia- és vízellátás, a közlekedés és a távközlés területein.

Ezen túlmenően – különböző megfogalmazásokban ugyan – de több mint ötven állam alkotmánya tartalmazza a lakáshoz, lakhatáshoz való jogot, ezen államok közé tartozik pl. Hollandia, Oroszország vagy Banglades.^[9]

Ahogy azt Kardos Gábor kiemelte: legjobban a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában adott megfogalmazásból kiindulva ragadhatók meg a lakáshoz, lakhatáshoz való joghoz kapcsolódó állami kötelezettségek és ezen jog dogmatikai gyengéi, hiszen az egyezmény szövege szerint az egyezményben részes államok elismerik a megfelelő életszínvonalhoz való jogot, mely jognak részét képezi a lakáshoz, lakhatáshoz való jog, és ezen jog megfelelő megvalósítása érdekében megfelelő intézkedéseket hoznak, azaz a fokozatos megvalósítással írható le a legjobban a szóban forgó jog jogi természete.^[10] Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága álláspontja szerint a szóban forgó jog gyakorlatilag a méltóságban, békében, biztonságban való életre vonatkozó jogot testesíti meg; továbbá elismeri a Bizottság, hogy ezen jog nyilvánvalóan eltérő tartalmat hordozhat a különböző éghajlati illetve kulturális, szociális viszonyok mellett, azonban bír olyan közös elemekkel, melyek e jog megfelelő „élvezetének” alapját képezik, ilyennek tekinti a bizottság pl. a lakhatóságot, a megfizethetőséget vagy a birtoklás zavartalanságát.^[11] Noha ezen jog – ahogy ezt korábban láttuk – leginkább államcélként jellemezhető, a Bizottság bizonyos kérdésekben alapvető követelménynek tekinti a bírósághoz fordulás lehetőségét (többek között a fellebbezés jogát a kilakoltatást kimondó, elrendelő bírósági határozat ellen, panaszjog a háziúr jogellenes béremelésével szemben).^[12]

II. LAKÁSHOZ VALÓ JOG AZ ÁLLAMSZOCIALIZMUS IDŐSZAKÁBAN

Először arra szeretnék magyarázatot adni, miért az államszocializmus időszakában vizsgálom első ízben a lakhatáshoz való jogot. Egyrészt a II. világháborút követően kerültek elfogadásra azok a nagy (emberi jogi) egyezmények, melyek a kérdéssel foglalkoztak, másrészt a szocialista országok, így Magyarország is, különös hangsúlyt fektettek a második generációs emberi jogok – legalább is papíron történő – érvényesítésére ill. egyezményekben rögzítésére. Ennek szellemében lássunk két idézetet arról, hogyan is tekintettek a lakáshoz, lakhatáshoz való jogra az államszocializmus időszakában: „A lakáshoz való jog a szocialista államban állampolgári alapjog, és az állam számára azt a köteletséget teremti meg, hogy minden állampolgár méltó lakásfeltételeiről gondoskodjék. Ennek

[9] Kardos, 2001, 99.

[10] Kardos, 2001, 99.

[11] Kardos, 2001, 99–100.

[12] Kardos, 2001, 100–101.

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.^[13] 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.”^[14]

A Szovjetunió és az NDK kivételével a szocialista államok a lakáshoz való jogot nem minősítették állampolgári alapjoggá.^[15] E döntés mögött az a megfontolás állt, állhatott, hogy az államok tisztában voltak azzal, ennek a jognak az érvényesülését nem lesznek képesek az állampolgároknak biztosítani. Közismert tény, hogy hazánk is végig lakáshiánnyal küzdött az államszocialista berendezkedés időszakában. A fentebb hivatkozott szerzőpáros elismeri, hogy minden állampolgár vonatkozásában a lakáshoz való jog érvényesülése csak egy hosszabb folyamat eredményeképpen valósulhat meg. A megoldás egy olyan jogi felépítményi forma kialakítása, amely mindig a leginkább igényjogosultak számára biztosítja ezen jog érvényesülését, valamennyi lakásnyerési formát illetően.^[16] Álláspontjuk szerint bár a tárgyi jog a lakáshoz való jog realizálása vonatkozásában széles körű lehetőséget biztosít, arra a kérdésre, hogy akkor ez a jog valóban alanyi jog, vagy nem, a választ megnehezíti, hogy a jog érvényesülésének anyagi biztosítékai nincsenek meg.^[17] Mindezek alapján a végkövetkeztetésük a következő: „A lakáshoz való jog élő jog, a jelenlegi szakaszban^[18] 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.”^[19]

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 eredményeképpen rövid időn belül minden állampolgár részére biztosítani tudják.

Mint ahogyan fentebb már utaltam rá, a lakáshiány az államszocializmus egész időszakában áthatotta a lakásgazdálkodás kérdését. A rendszerre jellemző lakásgazdálkodási rendszer bevezetésekor (1949–1950) az a felfogás volt az uralkodó, hogy a termelés minden ágában felváltja majd a kisüzemi formát

[13] Kiss, 1989, 13.

[14] Mónus – Mosonyi, 1978, 326.

[15] Mónus – Mosonyi, 1978, 323.

[16] Mónus – Mosonyi, 1978, 324.

[17] Mónus – Mosonyi, 1978, 325.

[18] 1978-ban.

[19] Mónus – Mosonyi, 1978, 329–330.

a nagyüzemi forma, a magántulajdon az állami tulajdon, ebből adódóan a magánérőből épült és magántulajdonban lévő lakásoknak a lakásgazdálkodás egyre zsugorodó szektorának kellett volna lenni.^[20] Mindezek ellenére az állami lakáspiaccal párhuzamosan létezett a magánlakások piaca is.^[21] 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 %-ának állami kivitelezésben kellett volna megépülnie.^[22] Ezzel szemben az állami lakásépítés mindvégig a magánérős lakásépítés alatt maradt. Ennek következményeként az épülő bérlakások aránya csökkent a lakásépítéseken belül, így sokan kényszerűségből váltak lakástulajdonossá, mivel nem tudtak máshogy 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.”^[23] Ezek a támogatott lakbérek egyrészt 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: a magas jövedelműek sem szívesen mondtak le a tanácsi bérlakásukról és a lakással együtt járó lakbértámogatásról.^[24]

A kor hazai szakirodalmában a lakbérpolitikával kapcsolatban két szélsőséges álláspont fogalmazódott meg, mindkettő a piaci logika bevezetésében látta a megoldást.^[25] Az egyik koncepció képviselője Liska Tibor, a másik fő képviselője Mihályi Péter. Mindkét elmélet érdekessége, hogy a rendszeren belül kerestek megoldást a problémára, azaz a fennálló állami berendezkedést nem akarták lebontani.

1. Liska Tibor elmélete: a bérlakás kereskedelem koncepciója^[26]

Liska elméletének az alapját az általa kidolgozott „szocialista vállalkozási koncepció” képezi, a bérlakás kereskedelemre kínált megoldása ennek a koncep-

[20] Konrád – Szelényi, 1969, 29.

[21] Csizmady, 2003, 67.

[22] Fonál, 1969, 16.

[23] Breitner, 1976, 37.

[24] Hegedüs – Tosics, 1981, 85–86.

[25] Hegedüs – Tosics, 1981, 86.

[26] Liska, 1969, 22–35.

ciónak a gyakorlatban történő lehetséges megjelenésére, megvalósíthatóságára kínál egy opciót.^[27] Az elmélet lényege, hogy a lakáskiutalási rendszer teljesen megszűnik, a hivatalok helyét állami lakáskereskedelmi vállalatok veszik át, amelyek egymással versenyezve jövedelmező bérbeadásra törekednek. Az olcsó lakbér 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 gazdaságosabban. Így javulhat a meglévő lakásállomány kihasználtsága is. A szabad lakbér emelkedését meghaladó lakástérítést pedig csak a leginkább rászorulóknak kapnának. Az államtól a bérlők a család keresetével és létszámával arányos lakbértérítést kapnak, ez 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 egyrésztől szavatolni a lakásárak, a lakbérek, az építőanyag árak és az építőipari árak teljesen szabad alakulását a lakáskereskedelemben, másrésztől megakadályozni, 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 feladata biztosítani a lakáskeresletet mindenkor optimálisan meghaladó lakás kínálatot és kialakítani a lakás piac ellenőrzésének és irányításának a módjait.

Liska is kétféle lakáshiányt különböztet meg, az egyik a reális lakáshiány^[28] (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 lakásállomány. Lényegében ha valamely árut olyan alacsony értéken hozunk forgalomba, amely áron a rendelkezésre állónál többszörös mennyiséget is megvennének belőle, akkor bármi hiánycikké 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.

[27] A Liska féle „szocialista vállalkozási koncepcióval” részletesen foglalkoztam a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola által 2010. december 10. napján „Az állam és jog alapvető értékei” c. konferencián „Liska Tibor nézetei a szocialista gazdaság piaci jellegű átalakítására” című előadásomban

[28] 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.

2. Mihályi Péter: Bérlőből tulajdonos^[29]

A kiindulópont itt is az, ami Liskánál: lehetséges e javítani egy adott lakásgazdálkodási rendszert anélkül, hogy a népgazdaság fennálló rendszeréhez hozzányúlnánk. 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.^[30] 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 bérlők^[31] 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. További fontos kérdés, hogy mi legyen az ingatlankezelő vállalatok sorsa. Ezeknek nem kellene megszűnnie, hanem egyszerűen átalakulnának 200–300 fős építőipari kisvállalatokká. Ésszerűnek mutatkozik, hogy a már általuk elkezdett felújítási munkálatokat ezek a vállalatok fejezzék be.

3. Kornai János: Lakáshiány és lakbér

Mindenképpen meg kell említeni Kornai János nézetét a lakáshiánnyal és a lakbérkérdéssel kapcsolatban.^[32] Kornai is górcső alá veszi azokat a nézeteket, melyek szerint a lakáshiány megszüntetésének egyetlen módja, hogy miközben fenntartották volna a névleges lakbérszínvonalat, az állam egyre több és több lakást épített volna. Álláspontjai szerint minden olyan lakáspolitikai reménytelen, amely a kínálati oldalról akarja megszüntetni a hiányt, mivel a lakásszükséglet telíthetetlen.^[33]

[29] Mihályi, 1981, 89–98.

[30] 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 bérbé az ezen ingatlanokban található lakásokat. A szolgálati lakások esetében pedig – funkciójukból adódóan – fontos szempont, 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”.

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

[32] Kornai, 1982, 518–526.

[33] Azaz, ha mindenkinek lenne legalább egy kétszobás lakása, akkor háromszobásait igényelnének, ha van lakásuk, nyaralót szeretnének stb.

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:

- A lakbér effektív a lakások mennyiségére, számára irányuló kereslet vonatkozásában, azaz ha vannak olyanok, akik önálló főbérleti lakásban laknak vagy ilyen igényelnek névleges lakbér esetén, de ettől az igényüktől effektív lakbér esetén visszalépnek, mivel ezt a lakbért már vagy nem tudják vagy nem akarják megfizetni.
- 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.
- A háztartások kereslete a lakbérrendezés hatására összehúzódik, és a fennálló lakásállomány legalább 2-3 %-át nem veszik igénybe.

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

- A háztartásokra gyakorolt rövid távú piaci hatás (1-2 év): a háztartási szektor kereslete igazodik a kínálatához.^[34] A magas lakbér gazdasági kényszere 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.^[35] Az intenzív lakáshiány tehát rövid távon meg fog szűnni, azonban a kérdés, hogy ez a piac normál állapotává válik-e.
- A vállalati, közületi szektor elszívó hatása: nincsen a korábban megemlélt hipotetikus adminisztratív korlátozás. Ez azt eredményezi, hogy a vállalatok és közületek a háztartási keresletek összehúzódása esetén lecsapnak a megüresedett lakásokra, mivel irodahiányban szenvednek.
- Hosszú távú hatások: feltesszük, hogy a lakbért rögzítették az új, magas szinten. Mivel hosszabb távon nő a lakosság nomináljövedelme, nő a lakáskereslet is. Hosszú távon tehát az a kérdés, hogy az állami lakásállomány minő-

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

[35] Kornai a puha és a kemény költségvetési korlátot alapvetően a klasszikus tőkés, ill. a hagyományos szocialista vállalattal összefüggésben használja. A klasszikus tőkésvállalatnak kemény a költségvetési korlátja, azaz, ha fizetéseképtelenné válik, előbb-utóbb tönkremegy. A hagyományos szocialista vállalat költségvetési korlátja puha, azaz ha veszteségesse válik, az nem vezet csődhez, leálláshoz, mert túléli a pénzügyi nehézségeit, mivel vagy dotációban részesítik, vagy kisegítő hitelt kap stb. Erről részletesebben lásd Kornai, 1982, 41-46.

ségi 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 laktér. Az effektív, magas laktér azonban egymagában nem garantálja az intenzív lakáshiány tartós kiküszöbölését.^[36] Az, hogy végül is mi válik a lakáspiac normál állapotává – az intenzív hiány-e vagy annak kiküszöbölése – a laktér színvonala mellett az állami kínálati politikától függ.”^[37]

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

A magyar Alkotmány^[38] a következő képen rendelkezik a szociális biztonsághoz való jogról:

70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, 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.^[39]

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

[36] Hasonlóan vélekedik Hegedűs József és Tosics István is, álláspontjuk szerint a laktérek reális szintre emelése nem vezet el feltétlenül a lakáscserék tényleges meggyorsulásához, a jobb lakáshasználatig, mivel a jobb városzerkezeti elhelyezkedésű, komfortosabb, nagyobb bérletű lakások többsége már ki van (volt) használva, azokat olyan társadalmi csoportok lakják, akik nem fogják feladni ezen kedvező pozíciójukat a laktéremelés hatására. (Hegedűs – Tosics, 1981, 86.)

[37] Kornai, 1982, 522.

[38] 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

[39] Halmi – Tóth, 2003, 812.

- 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).
- 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.^[40]

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, maga határozhatja meg. Az állam széles körű jogosítványokkal 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 minimum szintet kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Ezt a megélhetési minimumot az ellátórendszer részjogosítványai összességének kell biztosítania.

[40] Tehát az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre vonatkozó indítványt elutasította.

Az egyes részjogosítványok meghatározása esetén a következő probléma merül fel: amennyiben az általános ellátási kötelezettségen belül egyes részjogosítványok kerülnének meghatározásra és ezek az alkotmányos alapjogok szigorúságával kikényszeríthetők 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 egyrésről a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény.^[41] Azt azonban hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, ha a konkrét ellátás nyújtására vonatkozó alkotmányos alapjog az Alkotmány tárgyalt §-ból nem következik is, 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, amikor a szokványos szociális gondok között olyan esetek bukkannak fel, amelyeknél 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, 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 különvéleményében 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 kötelezettsége sem. Pontosán nem határozható meg az, hogy a „szállás” fogalmi

[41] 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.

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 által a különvéleményében 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 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 menynyiségi lakáshiány megszüntetésében látták a probléma orvoslását, és a kritikai hangok ellenére (politikai okokból) végig fenntartották az alacsony lakbéreket. Ezen konstellációban a megoldási kísérletek eleve kudarcra voltak ítélve. A szakirodalom sokat foglalkozott a lakáshiány kérdésével, feltárták a jelenség mögött az okokat, azonban ezek, 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. Az Alkotmánybíróság határozatát követően pedig egyértelművé vált a kérdés: a lakhatáshoz való jog nem képezi részét a szociális biztonsághoz való jognak, azaz abból mint részjogosultság nem vezethető le.

IRODALOM

- Breitner Miklós (1976): Lakáspolitikánk kérdőjelei. *Valóság*, 12. sz. 31–41.
- Csizmadya Adrienne (2003): *A lakótelep*. Gondolat, Budapest, (Doktori mester munkák).
- Fonál Sándor (1969): Lakáshelyzet – lakásépítés. *Valóság*, 1. sz. 13–21.
- Halmai Gábor –Tóth Gábor Attila (szerk.) (2003): *Emberi jogok*. Osiris, Budapest.
- Hegedüs József – Tosics Iván (1981): Lakáspolitikai és lakáspiac. *Valóság* 7. sz. 76–90.
- Kardos Gábor (2001): A lakhatáshoz való jog – a nemzetközi jog felfogása és a magyar Alkotmánybíróság határozata. *Fundamentum*, 1. sz. 99–102.
- Kiss Daisy (1989): *Lakásjogi kézikönyv*. Népszava, Budapest.
- Konrád György – Szelényi Iván (1969): A lakáselosztás szociológiai kérdései. *Valóság* 8. sz. 28–39.
- Kornai János (1982): *A hiány*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Liska Tibor (1969): A bérlakás kereskedelem koncepciója. *Valóság*, 1. sz. 22–35.
- Lukács Ottó (1981): Lakásgazdálkodás – lakásépítés. *Valóság*, 2. sz. 100–102.

- Mihályi Péter (1981): Bérlőből tulajdonos. *Valóság*, 2. sz. 89–99.
- Mónus Lajos – Mosonyi Tibor (1978): *A magyar lakásjog*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Szigeti Péter – Takács Péter (2004): *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág, Budapest.
- A 42/2000. (XI. 8.) AB határozat valamint az 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) forrása: CompLex Jogtár Plusz, zárás 2009. március 31.
- Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata.
- Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya.
- Egyezmény a gyermek jogairól.
- A nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény.

