

MI IS AZ EURÓPAI SZOCIÁLIS KARTA?¹

1. A „KARTA-CSOMAG”

Karta-csomagnak az Európai szociális kartát magát és a hozzá legszorosabban kapcsolódó további nemzetközi jogi-szociálpolitikai dokumentumokat nevezzük, melynek alkotóelemei a következők:

- az Európai szociális karta (Torino, 1961. október 18.)
- a kiegészítő jegyzőkönyv az Európai szociális kartához (Strasbourg, 1988. május 5.)
- módosító jegyzőkönyv az Európai szociális kartához (Torino, 1991. október 21.)
- a kollektív panaszrendszer biztosításáról szóló kiegészítő jegyzőkönyv és
- a módosított Európai szociális karta (Strasbourg, 1996. május 3.).

AZ EURÓPAI SZOCIÁLIS KARTA

Amint azt a Karta preambulának 3. bekezdése rögzíti, e nemzetközi egyezmény bizonyos tekintetben az Emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló 1950. november 4-én, Rómában kelt európai egyezményhez kapcsolódik. Figyelembe veszi, hogy a szociális jogokban való részvétel „bőrszínre, nemre, vallásra, politikai nézetre, nemzetiségre, vagy társadalmi származásra való tekintet nélkül” kell biztosítani. Tartalmazza továbbá azt a deklarációt, hogy a ratifikáló államok a megfelelő intézkedések és intézkedések kialakításával minden erőfeszítést megtesznek a *városi és agrárterületi* (a Karta magyar fordításának szóhasználatában: „vidéki”) lakosság életszínvonalának javítására és szociális jólétének előmozdítására. A Karta viszonylag rövid preambulát az I. rész követi. Ez 19 pontba foglalva fogalmazza meg az alapvető szociális és gazdasági jogokat.

Az Európai szociális karta első tíz cikke – széles értelemben – a munkához való jog alapvető részterületeit határolja körül.

1. cikk: A munkához való jog

A cikk célként határozza meg a teljes foglalkoztatás elérését, hogy a dolgozók szabadon választott foglalkozás alapján biztosíthatassák megélhetésüket, s hogy a Szerződő Felek minden dolgozó számára ingyene-

sen igénybe vehető foglalkoztatási szolgáltatásokat hozzanak létre, továbbá, hogy megfelelő szakmai pályaválasztást, képzést, rehabilitációt biztosítsanak.

2. cikk: Az igazságos munkafeltételekhez való jog

A Karta ésszerű napi és heti munkaórát ír elő, a törvényes ünnepnapokra díjazást, legkevesebb évi kéthetes fizetett szabadságot, illetőleg a veszélyes munkafeltételek között dolgozók számára csökkentett munkaidőt biztosít, és megfelelő, a helyi kultúrához illeszkedő módon heti és évi pihenőnapokat.

3. cikk: A biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jog

A cikk előírásai szerint az ezen cikket ratifikáló államoknak kötelességük, hogy biztonsági és egészségügyi szabályzatokat adjanak ki, biztosítsák e szabályzatok ellenőrző intézkedésekkel történő végrehajtását, továbbá, hogy az ipari biztonság és egészségügy fejlesztését szolgáló intézkedésekről megfelelő konzultációkat folytassanak a munkaadói és dolgozói szervezetekkel. E konzultációs mechanizmus – bár az Európai szociális karta ezen pontján jelenik meg először – a Karta egészét áthatja. A Karta alapfilozófiájához tartozik ugyanis a tripartit jelleg: nagy horderejű döntés a gazdasági és szociális jogok területén egyetlen országban sem hozható meg anélkül, hogy az az állam, illetőleg a munkaadói és a munkavállalói oldal közös megállapodását ne tükröznék. Igaz ez egyébként az *Európai szociális karta Kormánybizottságának* különféle dokumentumaira is. Az európai munkavállalói és munkaadói szervezet(ek) képviselői megfigyelői státuszban a strasbourgi székhelyű Kormánybizottság minden ülésén jelen vannak. Így biztosított európai szinten a Karta minden területén a tripartit jelleg, amelyet egyébként az eddig mondottak fényében értelemszerűen az egyes tagországoktól is elvár az Európa Tanács.

4. cikk: A tisztességes díjazáshoz való jog

E jog tényleges biztosítása érdekében a Szerződő Felek elismerik, hogy a dolgozóknak joguk van az olyan díjazásra, amely mind a dolgozóknak, mind pedig családjuknak tisztességes életszínvonalat biztosít. Elismerik a dolgozók túlmunkáért járó magasabb díjazáshoz való jogát, a férfi és női dolgozók egyenlő értékű munká-

ért egyenlő díjazásra való jogát; illetőleg minden dolgozó azon jogát, hogy ésszerű előzetes értesítést kapjon munkaviszonyának megszüntetéséről. A 4. cikket ratifikáló államok azt is vállalják, hogy a munkabérből csak olyan levonásokat eszközölnek, amelyek megfelelnek az ország jogszabályainak, előírásainak, illetve a kollektív szerződések, vagy döntőbírói ítéletek által előírtaknak. A Karta kiköti azt is, hogy „A tisztességes díjazáshoz való jog”-ról szóló cikk által megfogalmazott jogokat szabadon létrehozott kollektív szerződések, törvényes bérrogzító mechanizmusok vagy a nemzeti feltételeknek, gazdasági kultúrának megfelelő egyéb eszközök révén kell gyakorolni.

5. cikk: Szervezetalakítási jog

A szervezetalakítási jog a dolgozók és a munkaadók azon szabadságát biztosítja, hogy gazdasági és szociális érdekeik védelmében helyi, országos vagy nemzetközi szervezeteket hozzanak létre. Az adott cikket ratifikáló Szerződő Felek vállalják, hogy törvényeik semmilyen formában nem csorbítják ezt a szabadságot. Ez alól kivételt jelenthet a rendőrség, továbbá a fegyveres testületeknél szolgálatot teljesítők köre.

6. cikk: A kollektív alkuhoz való jog

A kollektív alku a Kartában az adott cikket ratifikáló államok számára a munkavállalók és a munkaadók közötti konzultációk támogatását, a munkaadói és munkavállalói szervezetek közötti önkéntes tárgyalási mechanizmusok és a munkakörülmények kollektív szerződések általi szabályozását, valamint a munkaügyi vitáknak megfelelő érdekegyeztetési és önkéntes döntési mechanizmusokon keresztül történő rendezésének támogatását jelenti. Az említettekén túl, a kollektív alkuhoz való jog alapján az adott ország dolgozói és munkaadói érdekkonfliktusok esetén kollektív cselekvésre (például sztrájkra) jogosultak.

7. cikk: A gyermekek és fiatalok védelméhez való joga

E jog biztosítása érdekében a Szerződő Felek vállalják, hogy a munkára történő alkalmazáshoz szükséges minimális életkort – bizonyos kivételekkel – 15 évben határozzák meg, biztosítják, hogy egészségtelen munkakör esetén a minimális életkor magasabb legyen, illetve hogy a még kötelező oktatásban részesülő gyermekek ne kerüljenek olyan munkahelyekre, ahol őket megfosztják az oktatással járó előnyöktől. Ezen túl biztosítják azt is, hogy szakmai képzésük érdekében a 16 évnél fiatalabb személyek mun-

kaidejét szükségleteiknek megfelelően korlátozzák, s elismerik a fiatal dolgozók és ipari tanulók jogát is a tisztességes bérré. A rendes munkaidő alatt a fiatalok szakmai képzésben eltöltött idejét, amennyiben az a munkaadó egyetértésével történik, a munkanap ré-

széneke tekintik; továbbá biztosítják, hogy a 18 éven aluli dolgozóknak legalább három hét fizetett szabadság jusson évente, s hogy őket ne alkalmazzák éjszakai munkára, illetve hogy rendszeres orvosi felülvizsgálaton vegyenek részt. Ugyanezen cikk 10. bekezdésében szerepel még az az előírás, hogy a Szerződő Felek különleges védelmet biztosítsanak a gyermekeket és fiatalokat munkavégzésük során érő

fizikai és morális veszélyekkel szemben.

8. cikk: A dolgozó nők védelméhez való joga

Az Európai szociális karta pozitív és negatív előírásokkal is él e téren. A pozitív előírások között említhető a fizetett távollét, és annak biztosítása, hogy a nők a gyermek születése előtt és után összesen legkevesebb 12 hét szabadságot kapjanak, illetve hogy a gyermeküket szoptató anyák kellő időkezdvezményben részesüljenek. Ide tartozik továbbá az iparban dolgozó nők éjszakai műszakban történő foglalkoztatásának szabályozása. Negatív előírás viszont, hogy a Szerződő Felek jogtalannak tekintik, ha a munkaadó az anyaság miatti távollét során olyan időpontra mond fel, amikor ez az anyaság miatti távollét során lépne érvénybe, és megtiltják a nők foglalkoztatását földalatti bányászatban, illetőleg különösen veszélyes vagy nehéz munkákban.

9. cikk: A pályaválasztáshoz szükséges tájékoztatóhoz való jog

E jog gyakorlása érdekében a cikket ratifikáló államok vállalják, hogy a hátrányos helyzetű személyek számára pályaválasztási és a szakmai fejlődést elősegítő ingyenes szolgáltatásokat hoznak létre.

10. cikk: A szakmai képzéshez való jog

A cikk négy bekezdésből áll, melyek közül az első előírja, hogy a Szerződő Felek az egyén adottságainak megfelelően a munkaadói és munkavállalói szervezetekkel történő konzultációk segítségével biztosítsák minden személy számára szükséges szakmai képzését, beleértve a magasabb műszaki vagy egyetemi képzéshez történő hozzájutás lehetőségét is. A második szerint a fiatalok képzése érdekében biztosítaniuk kell az ipari tanulói rendszert. A harmadik bekezdés előírja, hogy

a felnőtt dolgozók részére megfelelő és könnyen elérhető képzési lehetőségeket, illetőleg az új technikai fejlődés által szükségessé váló, a felnőtt dolgozók átképzését szolgáló speciális lehetőségeket kell a részes államoknak biztosítaniuk. A negyedik az eddigiek elősegítését szabályozza, a részvételi díj csökkentése vagy elengedése, szükség esetén pénzügyi segítségnyújtása, a munkaadó kérésére történő kiegészítő képzésben való részvétel idejének a rendes munkaidőbe történő beszámítása, illetve általában a fiatal dolgozók megfelelő védelmének biztosítása útján.

11. cikk: Az egészség védelméhez való jog

A cikk előírásai szerint a Szerződő Felek vállalják, hogy felszámolják a nem megfelelő egészségi állapot okait, különféle oktatási lehetőségeket biztosítanak az egészségügyi kérdésekkel kapcsolatos egyéni felelősség növelése érdekében, és végül, de nem utolsósorban: előfeszítéseket tesznek a járványos, fertőző és egyéb betegségek megelőzésére.

12. cikk: A társadalombiztosításhoz való jog

A cikket ratifikáló államok vállalják, hogy létrehozzák és kielégítő szinten fenntartják a társadalombiztosítás rendszerét, törekszenek szintjének folyamatos emelésére, illetőleg a szükséges két- vagy többoldalú megállapodások révén lépéseket tesznek az irányba, hogy a társadalombiztosításhoz fűződő jogok tekintetében az államok saját állampolgáraikkal egyenlő bánásmódot biztosítsanak a többi Szerződő Fél állampolgárai számára is. Ez utóbb említett jogot biztosítják abban az esetben is, ha az egyes polgárok lakóhelyet változtatnak a Szerződő Felek területén; a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően – és a korrekt folyósítás érdekében ugyanis – összeszámolják a különféle országokban gyűjtött biztosítási időszakok járandóságait.

13. cikk: A szociális és egészségügyi segítségre való jog

Szemben az előzővel, ez a cikk nem a társadalombiztosításhoz fűződő jogot, hanem a „megfelelő erőforrásokkal nem rendelkező” polgárok védelmét szolgálja. Az idézőjeles megfogalmazás az

Európai szociális karta szövegezőinek azon törekvését tükrözi, hogy a megbélyegző jellegű szegény fogalom használatát elkerüljék. A cikk előírásai szerint biztosítani kell a megfelelő erőforrásokkal nem rendelkezők számára, hogy betegség esetén megfelelő segítséget kapjanak, hogy politikai és szociális jogaik ne csorbulhassanak, hogy – megfelelő köz-, vagy magánszolgáltatá-

AKÁRCSAK A MUNKANÉLKÜLISÉG MEGELŐZÉSÉVEL KAPCSOLATOSAN, ITT SEM AZ AZ ELVÁRÁS, HOGY MINDEN CSALÁD A SZÜKSÉGLETEINEK MEGFELELŐ LAKÁSSAL RENDELKEZZEN, HANEM AZ, HOGY AZ EGYES ÁLLAMOK ÉRTÉKELHETŐ ERŐFESZÍTÉSEKET TEGYENEK E CÉL ÉRDEKÉBEN.

sok révén – mindannyian megkapják a maguk vagy családjuk nélkülözése megszüntetéséhez, enyhítéséhez szükséges segítséget, amennyiben az adott ország vagy más Szerződő Fél területén törvényesen tartózkodnak.

14. cikk: A jóléti szolgáltatásokból való részesülés

E jog megvalósulása érdekében a Szerződő Felek vállalják, hogy a szociális munka révén hozzájárulnak az egyének és a csoportok jólétéhez, valamint a szociális környezethez való alkalmazkodásukhoz, továbbá vállalják, hogy ösztönzik az egyének, illetve az önkéntes vagy egyéb, pl. non-profit szervezetek részvételét eme szolgáltatások működtetésében.

15. cikk: A fizikailag vagy szellemileg fogyatékos személyek joga a szakmai képzésre, a rehabilitációra és a társadalomba történő újrabeilleszkedésre

A cikk a szükséges képzési lehetőségek biztosítását és a munkába állással kapcsolatos intézkedések (speciális munkakereső szolgáltatások, védett foglalkoztatás stb.) meghozatalát írja elő.

16. cikk: A család joga a szociális, jogi és gazdasági védelemre

Az egyezmény itt a családot a társadalom alapvető egységeként határozza meg, és az ezzel kapcsolatos szükséges intézkedések meghozatalát írja elő (szociális és családi juttatások, egyéb pénzügyi intézkedések, illetőleg a lakásnak a család szükségleteihez igazodó építése, fiatal házaspárok lakáshoz juttatása). A családnak a társadalom alapvető egységeként történő megfogalmazása bizony értelmezési problémát okoz az ezredforduló végén. Hiszen csaknem fél évszázad eltelt a szövegezés óta, és azóta az európai országokban a család új, helyenként egészen sajátos fejlődési, illetve mozgásformákat vett fel. Akárcsak a munkanélküliség megelőzésével kapcsolatosan, itt sem az az elvárás, hogy minden család a szükségleteinek megfelelő lakással rendelkezzen, hanem az, hogy az egyes államok értékelhető erőfeszítéseket tegyenek e cél érdekében.

17. cikk: Az anyák és gyermekek joga szociális és gazdasági védelemre

Itt a célt szolgáló szükséges intézkedések megtétele és a megfelelő intézmények, szolgáltatások működtetése az előírás.

18. cikk: Más Szerződő Fél területén történő vállalkozás joga

Ezen, az országok közötti határok megnyílása és a munkaerő szabad áramlása folytán egyre fontosabbá vá-

ló cikk szerint az érvényes rendelkezéseket liberálisan, a formalitások egyszerűsítésével és a kapcsolódó illetékek csökkentésével, megszüntetésével kell alkalmazni, elismerve a saját állampolgár jogát arra, hogy más Szerződő Fél területén vállalkozást folytasson.

19. cikk: Bevándorló munkások és családjuk joga a védelemre és a segítségre

E cikk előírásai szerint a Szerződő Felek vállalják, hogy ingyenes szolgáltatásokat működtetnek annak érdekében, hogy a bevándorló munkások pontos információkat szerezhessenek saját helyzetükről, meghozzák a szükséges intézkedéseket a bevándorló munkások eltávozásának, utazásának elősegítése érdekében, és ennek során biztosítják a megfelelő egészségügyi, orvosi feltételeket. Díjazás, munkafeltételek, szakszervezeti tagság, kollektív szerződés, szállás, de a foglalkoztatással kapcsolatos adók, díjak tekintetében, sőt a kapcsolódó ügyek jogi rendezésével kapcsolatosan sem részesülhetnek kedvezőtlenebb elbánásban a bevándorló munkások, mint a ratifikáló állam állampolgárai. A cikket ratifikáló államok vállalják, hogy elősegítik a letelepedési engedéllyel rendelkező bevándorló dolgozók családjának újraegyesítését, illetve biztosítják, hogy az ország területén jogosan tartózkodó és a nemzetbiztonságot, közkerécsöt nem veszélyeztető dolgozókat nem utasítják ki, továbbá lehetővé teszik keresetük és megtakarításaik kivánságuk szerinti átutalását.

A Karta III. része az ún. kötelezettségvállalásokat tartalmazza. Kimondja, hogy minden Szerződő Fél az összes rendelkezésére álló eszközzel törekedni fog a Kartában foglaltak teljesítésére, s ennek érdekében a Karta következő hét cikke közül legalább ötöt kötelezőnek tekint magára nézve. Ezek: 1., 5., 6., 12., 13., 16. és 19. cikkek. Továbbá azt is vállalják a Szerződő Felek, hogy az imént említett hét cikken felül (e hét cikket nevezik *kemény magnak*) annyit tekint magára nézve kötelezőnek, amennyit kiválaszt, de a kötelezőnek tekintett cikkek és számozott bekezdések teljes száma nem lehet kevesebb tíz cikknél vagy negyvenöt számozott bekezdésnél.

Az Európai szociális karta IV. része a ratifikált rendelkezésekre vonatkozó országjelentésekről szól. Eszerint egy külön erre a célra készített részletes, a jogrendszerre és a joggyakorlatra vonatkozó kérdőív alapján két évente kell jelentést küldeni az Európa Tanács Főtitkárának. A megküldött jelentéseket a Független Szakértők Bizottsága vizsgálja meg, mely bizottság a Szerződő Felek javaslatai alapján összeállított szakértő listáról kijelölt független, feddhetetlen, a nemzetközi szociális ügyekben elismert szak tekintélyű hét tagból áll. A Szerződő Felek jelenté-

seit és az említett Szakértői Bizottság következtetéseit a Szociális Kormánybizottság Albizottsága vizsgálja meg. E bizottság – melynek időközben széles körben használatos neve a következő lett: Az Európai Szociális Karta Kormánybizottsága – dönt arról, hogy amennyiben egy tagállam nem teljesítette volna tökéletes formában az általa vállaltakat, az esetben figyelmeztetést (warning) vagy ajánlást (recommendation) kap-e. A figyelmeztetés megelőzi az ajánlást, de ha egy tagállam alapvető jogot sért, akkor nincs az ajánlás előtt figyelmeztetés, a részes állam azonnal ajánlást kap, melyet az Európa Tanács magas szintű fóruma – a Miniszteri Bizottság – fogalmaz meg.

A Karta IV. része szabályozza az egyes rendelkezésekkel kapcsolatos területi hatályt (34. cikk), a Karta viszonyát a belső joghoz és más nemzetközi egyezményekhez (32. cikk). Az Európai szociális karta rendelkezései nem sérthetik az egyes országok belső jogának már hatályos vagy később hatályba lépő rendelkezéseit, vagy a tagállamok által kötött két- vagy többoldalú nemzetközi szerződésnek azon rendelkezéseit, amelyek révén a védett személyek kedvezőbb elbírálásban részesülnek.

KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYV AZ EURÓPAI SZOCIÁLIS KARTÁHOZ

A kiegészítő jegyzőkönyvet azért szövegezte meg és nyitotta meg ratifikálásra az Európa Tanács, hogy az Európai szociális karta által biztosított szociális és gazdasági jogok védelmét hozzávetőleg negyedévszázaddal a Karta elkészítését követően újabb területekre terjessze ki. A kiegészítő jegyzőkönyv szövege időben követi, tartalmában pedig meghaladja az Európai szociális karta rendelkezéseit, viszont lényegesen elmarad a következő évtizedben megfogalmazott módosított Európai szociális karta rendelkezéseitől. Logikája megfelel a Karta logikájának. I. részében összefoglal négy alapvető rendelkezést, melyeket a II. részben fejt ki tételesen. A négy új alapvető rendelkezés közül az első három a munka világára, a negyedik pedig a szociális területre vonatkozik.

1. cikk: A nem alapuló megkülönböztetés nélküli esélyegyenlőségre és az egyenlő bánásmóddhoz való jog a munkavállalást és a hivatást illetően

Ennek érdekében a Felek vállalják, hogy elismerik a férfiak és nők egyenlő jogait a munkához jutás, illetve a munkából való elbocsátás kapcsán, az állásba történő visszahelyezést; a pályaválasztást, a szakmai képzést, az átképzést illetően, és a szakmai rehabilitáció; az alkalmazás és a munka feltételei, a munka díjazá-

sa és az előmenetel kapcsán. A cikk szerint nem jelent diszkriminációt a nők védelmét elősegítő, a terheség, a szülés és a szülést követő időszakra vonatkozó rendelkezés.

2. cikk: Jog a tájékoztatásra és a véleménynyilvánításra
A cikk előírásai szerint a Szerződő Felek kötelezik magukat olyan jogszabályok meghozatalára, melyek folytán a dolgozók vagy képviselőik rendszeres és érthető formában tájékoztatást kapnak az őket foglalkoztató vállalat gazdasági és pénzügyi helyzetéről. Továbbá lehetőségük nyílik rá, hogy megfelelő időben véleményt nyilváníthassanak elsősorban azon tervezetekről, melyek számottevő hatással lehetnek a vállalat foglalkoztatási politikájára.

3. cikk: Jog a munkafeltételek és a környezet meghatározásában és javításában való részvételre
Itt a Szerződő Felek azt vállalják, hogy megfelelő rendelkezéseket hoznak, melyek garantálják a dolgozóknak vagy képviselőiknek a munkafeltételek, a munkakörnyezet meghatározásában, az egészségvédelem és a munka biztonsága védelmében, a vállalati szintű szociális és művelődési szolgáltatásokban, és mindezek ellenőrzésében biztosított jogait.

4. cikk: Az idősek joga a szociális védelemre
A cikk előírásai szerint lehetővé kell tenni, hogy a megfelelő anyagi források és tisztas életszínvonal, továbbá az idősek személyeknek nyújtott szolgáltatások és kedvezmények biztosítása útján az idősek a társadalom teljes értékű tagjai maradhassanak, hogy az idősek szabadon megválaszthassák életmódjukat azáltal, hogy szükségleteiknek és egészségi állapotuknak megfelelő lakásban lakhatnak és a szükséges egészségügyi gondozásban részesülhetnek. A Szerződő Felek biztosítják továbbá az intézetben élő idősek személyek számára a magánélet tiszteletben tartása melletti segítségnyújtást és az intézeti életfeltételek meghatározásában való részvételt.

A Kiegészítő Jegyzőkönyv III. része a kötelezettségvállalásokat, IV. és V. része pedig a vállalt kötelezettségek teljesítését, és azok ellenőrzésére vonatkozó előírásokat tartalmazza.

MÓDOSÍTÓ JEGYZŐKÖNYV AZ EURÓPAI SZOCIÁLIS KARTÁHOZ

Az 1991. október 21-én Torinóban készült dokumentum kiindulópontja a ratifikáló államok által két éven belül megküldött országjelentés. Ezt mindenekelőtt a Független Szakértők Bizottsága vizsgálja meg. A módosító jegyzőkönyv 4. cikke előírja, hogy a Szerződő

Felek jelentései és a Független Szakértők Bizottsága következtetéseit a Kormánybizottság elé kell terjeszteni. Amíg azonban a Független Szakértők Bizottsága a jelentést küldő tagállam jogrendszerének a Karta előírásaival való pontos megfelelését vizsgálja, addig ennek következtetése alapján a Kormánybizottság figyelembe veszi az adott Szerződő Fél jelentéstételi időszakban meglévő szociális és gazdasági körülményeit. Ennek folytán volt rá példa, hogy a Független Szakértők Bizottsága javasolt ajánlást vagy figyelmeztetést adni valamely tagállamnak, a konkrét gazdasági és szociális helyzet sajátosságait figyelembe vevő Kormánybizottság azonban ezt nem támogatta és vice versa. Figyelmeztetést vagy ajánlást végső soron a Kormánybizottság állásfoglalásának következtében a Miniszteri Bizottság ad, a szerződő államok kétharmados szavazati többségével hozott határozat formájában.

Az Európai szociális karta gyakorlatát jól ismerő szakemberek számára az egész terület jogi mechanizmusának kulcsa az esetjog. Látni kell, hogy a Karta jogi természetű előírásai és azok – imént leírt – ellenőrzési mechanizmusa egy határozottan művi jogrendszer részei. Művi, hiszen az Európa Tanács, mint nemzetközi szervezet, joga nem természetes jogfejlődés eredményeként alakult ki (ennyiben hasonló az Európa Unió jogához).

KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYV A KOLLEKTÍV PANASZRENDSZER BIZTOSÍTÁSÁRA

A dokumentum létrehozatala a Karta előírásainak hatékonyabb betartását szolgálja, megalkotását egyértelmű sikerként könyveli el az Európa Tanács. Az eddigi, kizárólag kormányzati munkára és kormányzati felelősségre alapozott jelentéstételi rendszert ezen új jegyzőkönyv kiterjeszti a non-profit szférára is. A jegyzőkönyv rendelkezéseinek lényege, hogy az egyes tagállamok által ratifikált cikkekről szóló kormányzati jelentések mellett az Európa Tanács további információkhoz juthasson.

A működési mechanizmus a következő. Több száz, az Európa Tanácshoz hivatalosan bejelentkezett és konzultatív státuszt szerzett nemzetközi NGO közül 1998 során kiválasztanak hozzávetőleg harmincat, hogy ezek lehessenek a fent említett ún. kiegészítő információk összegyűjtői és továbbítói.

A MÓDOSÍTOTT EURÓPAI SZOCIÁLIS KARTA

Az Európa Tanácson belül 1992–1994-ig volt mandátuma az ún. CHARTE-REL Bizottságnak. Létrehívásának célja az európai szociális jogok védelmi rendszerének modernizálása volt. Tagjai minimális kivétellel (pl. Svájc) olyan tagállamok voltak, melyek vagy ratifikálták vagy aláírták már az Európai szociális kartát. A módosított Európai szociális karta és az Európai szociális karta viszonya hasonló az Európai társadalombiztosítási kódex és a módosított Európai társadalombiztosítási kódex viszonyához, mivel a két okmány itt is egyszerre hatályos. Azt az államot, amely ratifikálja a módosított dokumentumot, továbbra is köti a régi dokumentum, az egyik okmányról a másikra történő áttérés Európaszerte fokozatosan zajlik. A módosított Európai szociális karta megőrzi tehát a korábbi dokumentumot, de bizonyos kiegészítéseket illeszt ahhoz. A kiegészítések 12 további cikket jelentenek. A 20. cikk szerint, a foglalkoztatás során minden dolgozónak joga van az egyenlő lehetőségekre és bánásmódra nem alapuló hátrányos megkülönböztetés nélkül. A 21. cikk a dolgozók vállalaton belüli tájékoztatását és véleménynyilvánításához fűződő jogát bontja ki. A 22. cikk a dolgozók saját vállalaton, vállalkozáson belüli munkakörnyezetének megszabásához fűződő jogát fogalmazza meg, szélesebb értelemben, mint azt az Európai szociális karta tette. A 23. cikk az idős emberek szociális védelemhez fűződő jogát, a 24. pedig a dolgozók foglalkoztatásuk megszűnése esetével kapcsolatos jogait részletezi. A 25. cikk a dolgozóknak munkáltatójuk fizetésképtelenné válása esetén fennálló követeléseivel, míg a 26. a munkavégzés során a munkavállalók méltóságához fűződik. A 27. cikk a családdal rendelkező dolgozók egyenlő esélyekhez és egyenlő bánásmódhoz fűződő jogait fejleszti tovább. A 28. cikk is világosabban fogalmaz az Európai szociális karta szövegezéséhez képest: a vállalatoknál a dolgozók képviselőinek joguk van védelemre az ellentük irányuló előítéletekkel szemben. A 29–31. cikk egyrészt a dolgozók leépítési eljárások során felmerülő konzultációs jogát, továbbá a lakáshoz jutáshoz való jogot és a szegénységgel, illetve társadalmi kirekesztéssel szembeni jogvédelmet fejti ki.

AZ EURÓPAI SZOCIÁLIS KARTA ÉS A MAGYAR RATIFIKÁCIÓ PROBLÉMÁJA

Az optimális minimum elve mint főszabály

A kormányelőterjesztés eredetileg egy optimális minimumot javasolt, mely összesen nem több, mint 10 cikk ratifikálását jelentette volna. Ez később az Ér-

dekegyezettető Tanács ülésén kiegészült még két további cikkel. Az optimális minimum fő szabályként való megfogalmazása háttérben nemcsak az Európa Tanács informális javaslatai, hanem más országok, így mindenekelőtt Portugália, Görögország, Spanyolország negatív tapasztalatai húzódtak meg. Ezen országok ugyanis kevésbé voltak képesek megfelelni az előírásoknak, ezért igen nagy számú ajánlást kaptak a Kormánybizottságtól.

A magyar ratifikáció szempontjából néhány ország gyakorlata – így például Ausztriáé, Dániáé, Izlandé és Ciprusé –, hogy t.i. fenntartásokkal ratifikáltak bizonyos cikkeket, nem követhető, hiszen ha egy ország csak a lehetséges minimumot ratifikálja, akkor e joggal nem élhet.

Az optimális minimum elve mögött az a filozófia húzódik meg, hogy Magyarországot az Európa Tanács és az Európai Unió „biztos, szavahihető polgárává” kell tenni. Olyan tagországgá, amely vállalásait pontosan és lehetőség szerint maradéktalanul teljesíti. Egy „iskolapéldával” élve: nem stréberrel, aki az általános iskola első osztályától fogva a legelső padban ül, és minden felvetődő kérdésre azonnal jelentkezik, de nem is olyan diákkal, aki a leghátsó padban, csöndesen meghúzódva rejtőzködik, akit a többiek nem látnak, és ha lehet, elblicceli a válaszadást, azaz kötelességei teljesítését. Valahol az osztályterem közepe táján volna helyes elhelyezkednie, akkor válaszolnia – de akkor mindig –, ha biztosan tudja a választ. Ezt jelentené a Karta optimális minimumának ratifikálása. Ezt követően, ha a teljesítések pontosak, a kötelezettségvállalások rendben vannak, módot lehet keríteni a „felsőbb osztályba lépésre”. Az általános iskola elvégzését követően tehát a középiskola következik. Ezt az Európai szociális karta esetére alkalmazva például a dokumentum további, „csont nélkül” teljesíthető előírásainak vagy a kiegészítő jegyzőkönyvnek a ratifikálása jelentheti.

Az ezt követő szintet – az iskolapéldához visszatérve: az egyetemet – pedig a módosított Európai szociális karta megerősítése jelentheti néhány évtized múlva. A kiegyensúlyozott külpolitikával és szociálpolitikával rendelkező fejlett országok gyakorlata alátámasztja az iménti érvelést. Hiszen ők (az Egyesült Királyság, Franciaország, Svédország stb.) pontosan ugyanabban a helyzetben vannak ma az új Kartához képest, mint az Európai szociális kartát újonnan ratifikálni szándékozó kelet-közép-európai országok. Az ő esetükben is megfigyelhető az optimális minimum keresésének tendenciája.

Megjegyzendő, hogy az optimális minimum elvének van egy – Weller Mónika által képviselt (és a *Fundamentum* jelen számában publikált cikkében olvasható) – másik megközelítése is. Eszerint „az op-

timális minimumot nem a számszerinti minimum jelentené, hanem a teljesíthető minimum, vagyis azoknak a rendelkezéseknek az elfogadása, amelyeknek a magyar jogrendszer és gyakorlat már megfelel, illetve amelyek esetében a megfelelés a legkisebb költséggel (pl. pusztán jogszabályalkotással) biztosítható.” Az érvelés jó. Problémát a megállapítás egy rejtőzködő szava jelent csupán: a magyar jogrendszer és gyakorlat. A magyar jogrendszer az Európai szociális karta előírásainak megfelel ugyan, nem ez a helyzet azonban a joggyakorlattal. Vegyük például a gyermekmunka tilalmát. Ez egy igencsak neuralgikus pontja a Karta ellenőrzési mechanizmusának, hiszen 1997 tavaszán úgy kapott Portugália a Kormánybizottságtól ajánlást, hogy arra a Független Szakértők Bizottsága egyáltalán nem is tett javaslatot! S ha jól körülnéznünk az országban, az újpesti piactól kezdve az agrárterületekig számos olyan gazdasági pontot találunk, ahol gyermekeket foglalkoztatnak.

Viszony a Karta-csomag egyes elemeihez

Amint az a Népjóléti Minisztérium és a Munkaügyi Minisztérium közös előterjesztésében olvasható, a Karta 1. cikke – *a munkához való jog* – valamennyi bekezdése összhangban van a magyar jogrendszerrel, így, és különösképpen amiatt, hogy e cikk a kemény mag része, ennek megerősítése szükséges. Ugyanez áll a 2. – *az igazságos munkafeltételekhez való jog* – és 3. cikkre is – *a biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jog* –, bár ezek nem tartoznak a kemény magba. A 4. cikk – *a tisztességes díjazáshoz való jog* – kapcsán különösen fontos a Független Szakértők Bizottsága által kialakított esetjog, mely szerint azon ország felel meg a tisztességes díjazás követelményének, mely országban a minimálbér színvonalára eléri vagy meghaladja az átlagbér színvonalának 68%-át. Ennek az előírásnak a magyar gyakorlat nem felel meg.² Hasonló megállapításra juthatunk a cikk (3) bekezdésével kapcsolatban is (a férfiak és nők egyenlő értékű munkája esetén az egyenlő munkabérhez fűződő jog). Egyfelől nyilvánvaló, hogy a Munka Törvénykönyve általános része határozottan tiltja e jog megsértését, ennél speciálisabb szabályt azonban a magyar jogrendszer nem tartalmaz. A hazai jogi szabályozás formailag megfelel tehát a Karta követelményeinek, bár indokolt lenne egy külön ilyen irányú hátrányos megkülönböztetést tiltó rendelkezés megalkotása. Ám ha ez meg is történne, vajon ettől

a rendelkezést egyértelműen sértő magyarországi joggyakorlat³ megváltozna-e? Az 5. cikk – a szervezetalkítási jog – nem része a kemény magnak, de a hatályos magyar jogi szabályozás tükrében e cikk ratifikálhatónak tűnik, a kemény mag részét alkotó 6. cikkhez hasonlóan, mely a kollektív alkuhoz való jogot deklarálja. A 7. cikk – a gyermekek és fiatalok védelemhez való joga – számos tekintetben problémás, például a Munka Törvénykönyve és a különféle közoktatási jogszabályok összhangjának hiánya miatt, ezért ratifikálása nem aktuális. A dolgozó nők védelemhez való jogát körüljáró 8. cikk tekintetében a magyar jogrendszer megfelel az Európai szociális karta rendelkezéseinek, így e cikk ratifikálható. A 10. cikk – a szakmai képzéshez való jog – nagy valószínűséggel szintén problémamentesen ratifikálható volna, ez az optimális minimum elve miatt azonban még várat magára. A 11. cikk – az egészség védelméhez való jog – pedig, bár nem része a kemény magnak, de különösképpen az új egészségügyi törvény európai színvonalú szabályozása folytán ratifikálható. A 12. cikk – a társadalombiztosításhoz való jog – az, amely az ENSZ Nemzetközi Munkaügyi Szervezete 102. egyezményének történő megfelelést szabja feltételül ((2) bekezdés). Talán ez az a terület, ahol a legalaposabb előzetes elemző munka folyt, egyrészt mert e cikk a kemény mag része, másrészt mert a szintén a kemény magba tartozó 19. cikk – a bevándorló munkások joga – ratifikálása nem tűnt lehetségesnek, ezért arról kellett döntenie, hogy hazánk a 12. cikket vagy a szintén a kemény magba tartozó, a szociális és egészségügyi segítséghez való jogot deklaráló 13. cikket ratifikálja. A kormányelőterjesztés – a felmerülő minimálisnak nevezhető költségáfordítás ellenére is – a 12. cikk ratifikálását javasolja a 13. helyett, annak ellenére, hogy a cikk (3) bekezdése előírja, hogy a részes állam köteles a társadalombiztosítási rendszer szintjét folyamatosan emelni. A fő érv a jelen cikk mellett végső soron egy statikus érv volt: az, hogy a 12. cikknek gyakorlatilag nincsen esetjoga.

A 13. cikk – a szociális és egészségügyi segítséghez fűződő jog – első három bekezdésének a magyar szabályozás megfelel, és bár vannak problémák a jogalkalmazás terén, ettől eltekintve a 13. cikk még ratifikálható lett volna, a problémát azonban a cikk (4) bekezdése által hivatkozott 1953-as párizsi egyezmény jelentette. Az a tény ugyanis, hogy hazánk ezt az egyezményt még nem ratifikálta, nem véletlen. Hiszen nem is becsülhetők azok a potenciális költ-

ségyvetési többletterhek, amelyek akkor szakadnának Magyarországra, ha a legkülönfélébb, az Európa Tanácshoz tartozó posztkommunista államokkal az említett egyezmény alapján szerződéses kapcsolatba kerülne. Ezért a 13. cikk alkalmazása még további elemző munkálatokat igényel. A 14. cikk – a szociális és jóléti szolgáltatásokból való részesülés joga – a norma jellegét tekintve nem tartozik a kötelezően ratifikálandó, kemény mag-cikkek közé. Ennek ellenére, mivel a cikk mindkét bekezdésének megfelel a hazai jogrendszer, a Kormány elé küldött anyag ennek ratifikálását javasolta. A 15. cikk – a fizikailag vagy szellemileg fogyatékos személyek joga a szakmai képzésre és a társadalmi és szakmai rehabilitációra – nem tartozik a kemény magba, a hazai szabályozás azonban megfelel az Európai szociális karta előírásainak, különösen „A fogyatékos személyek jogáról és esélyegyenlőségéről rendelkező” 1998. évi XXVI. törvény 1999. január 1-jei hatályba lépését követően. Mindezek ellenére – az optimális minimum mint fő szabály miatt – a Kormány elé került dokumentum nem javasolta ennek ratifikálását. A 16. cikk – a család joga a szociális, jogi és gazdasági védelemre – a kemény magba tartozik. A népjóléti tárca elemzése szerint a magyar jogrendszer a Karta előírásainak megfelel, ezért ratifikálható, és ez időszerű is, akárcsak az anyák és gyermekek szociális és gazdasági védelemhez fűződő jogát megfogalmazó, a kemény magon kívüli 17. cikk. Ezekkel szemben azonban a különösen sok jogharmonizációs gyakorlathoz vezető, kifejezetten tárcaközi kompetenciát igénylő 18. – más Szerződő Fél területén történő vállalkozás joga – és 19. – a bevándorló munkások és családjuk joga a vé-

delemre és a segítségre – ratifikálása nem tekinthető időszerűnek.

A Kiegészítő Jegyzőkönyv ratifikálása a fő szabályból (optimális minimum) következően ma nem időszerű. Erről tanúskodik az e tárgyban készült kormányelőterjesztés is. Nem mondható el azonban ugyanez a módosító jegyzőkönyvről, melynek ratifikálása semmiféle többletterhet nem ró az országra, azt fejezi ki csupán, hogy a Magyar Köztársaság elfogadja a Karta szigorú monitorozási mechanizmusát. A Kollektív panaszrendszer biztosításáról szóló kiegészítő jegyzőkönyv ratifikálása akkor lesz időszerű, ha hatályba lépését követően már világosan látszik működési módja, és emellett a magyar ratifikációt követően kialakuló jelentési mechanizmus is olajozottan működik. Ami pedig a módosított Európai szociális kartát illeti, a többször említett „optimális minimum” és a hazai szociális jogrendszer hiányosságai, illetve a jogalkalmazás problémái miatt ratifikálása a következő évszázad első évtizedeire marad.

JEGYZETEK

1. A szerző köszönettel tartozik dr. Lenia Samuel asszonynak és Régis Brillat úrnak multhatlan értékű konzultációikért.
2. Mivel a magyar gyakorlatban a minimálbér-színvonal messze alatta marad az átlagbér-színvonalnak: 50%-át sem éri el.
3. Hazánkban a nők munkaerőpiaci helyzete messze alatta marad a férfiakénak. E helyzet világossá fog válni az első országjelentés megírásakor.