Szamel Katalin

EURÓPAI SZOCIÁLIS JOGOK MAGYARORSZÁGON

„A szociális jogok lényege, hogy mindenki számára biztosítani kell azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik számára egyéb jogainak gyakorlását"

/DUVERGER/

BEVEZETÉS

Magyarország 1991-ben aláírta az Európai szociális kartához, illetve annak Módosító jegyzőkönyvéhez való csatlakozást. Minthogy e csatlakozásnak (Országgyűlés általi ratifikálásának) az a következménye, hogy be kell jelentenünk, hogy a Karta mely programpontjait tekintjük magunkra nézve már most kötelezőnek, s melyek azok, amelyekhez esetlegesen csak később csatlakoznánk, nem lényegtelen talán, ha ebben a helyzetben elemezzük kissé, hol is áll Magyarország ma a szociális jogok szabályozása terén, milyen elméleti megalapozottsága van e jogok érvényesítésének, s mik lehetnek a perspektívák.

A SZOCIÁLIS ALAPJOGOK TÖRTÉNETÉNEK TANULSÁGAI

A gondok megoldásához talán valamivel közelebb visz bennünket, ha e jogokat a főbb történeti vonulatokat szem előtt tartva igyekszünk megvilágítani. Csakis ez a szemléletmód segíthet abban, hogy megértsük: miből is ered a hazánkban fennálló ellentmondásos helyzet, amelyet mindenképpen fel kell számolni, hogy azt egy korszerű és koherens szabályozási móddal lehessen felváltani.

Ha ezt a történeti utat nem is áll szándékunkban minden részletében végigjárni, annyit mindenesetre le kell szögeznünk, hogy hagyományosan ez a kör nem tartozott az emberi jogok katalógusába, hanem úgynevezett második, illetve harmadik generációs jogokként fokozatosan kerültek be az alkotmányokba, míg mára a szabályozás – minden ellentmondásossága ellenére – az alkotmányozás nélkülözhetetlen kellékévé vált.

A szociális és egészségügyi szférát illetően az állami feladatvállalás jóval hamarabb megjelent, mint ahogyan a jogosultságok alapjoggá váltak. Az állam beavatkozását e szférába mintegy kikényszerítette az a tény, hogy a magántulajdonosi szféra e tekintetben kötelezettségeket nem vállalt, a fokozatos elnyomorodás azonban feltétlenül intézkedéseket követelt részben a nyomor enyhítése, részben pedig eltüntetése érdekében.[1] Az állami beavatkozás kiszélesedése azonban történetileg jellemzően nem alkotmányos jogokat eredményezett az állampolgár számára, annak ellenére sem, hogy az állami beavatkozás köre egyre szélesedett, s a jogi szabályozáson és a redisztribúción keresztül egyre intenzívebbé vált.

A két világháború közötti időszakban némiképp változott a helyzet, mert született néhány olyan alkotmány (mint az ismeretes, elsősorban a Weimari Köztársaság alkotmánya és a spanyol alkotmány), mely viszonylag széles körben alkotmányos szinten is megjelenítette a gazdasági, szociális és kulturális jogokat. A II. világháborút követő időszakban pedig a francia és az olasz alkotmány iktatott szövegébe ilyen jogokat, jóllehet megfogalmazásai túl általánosak ahhoz, hogy azokból a tényleges szociális vívmányok egyértelműen értelmezhetőek lehetnének.

A hetvenes-nyolcvanas évek Nyugat-Európája (prosperáló szakaszában) a szociális szférát is eredményesebben tudta kezelni, bár bevallottan a munkanélküliség gondját nem volt képes megoldani. Azok az országok pedig, ahol az állam elvi-politikai megfontolásokból túlterhelte az államkasszát (pl. Franciaország vagy a szociális eredményei miatt korábban olyannyira felmagasztalt Svédország, újabban Finnország), végül is a gazdasági eredmények visszaszorulásában látta ennek kárát (infláció növekedése, beruházások csökkenése, s végeredményképpen a munkanélküliség növekedése). Vagyis a gazdasági törvényszerűségek itt is bebizonyították, hogy a szociális túlvállalás nem lehet célravezető út, ám ugyanakkor elismerik, és nyíltan deklarálják is, hogy *az államnak úgynevezett szolidaritásból fakadó kötelezettségei vannak.*

A modern polgári szociálpolitika alapgondolata, hogy a társadalom különféle alrendszereinek működ-

dése folytán úgy az egyén, mint annak kisebb-nagyobb közösségei, különböző módon strukturált csoportjai számára adódhatnak olyan helyzetek, amelyekben magukról ideiglenesen vagy véglegesen, egyáltalán vagy elfogadható szinten nem tudnak gondoskodni. Olyan zavarokkal küzdenek, amelyek társadalomba való be- vagy visszailleszkedésüket akadályozzák, normális életvitelük, illetve megélhetésük tehát mások közreműködése nélkül nem biztosítható. E helyzetben a társadalom (végső soron az állam) – a szolidaritási elv jegyében – valamilyen módon (netán többfajta eszköz együttes alkalmazásával) segítőleg lép fel.

A szociális gondoskodás feladata tehát nem kevesebb, mint az, hogy e társadalmilag tipikus, de egyénileg jelentkező élethelyzeteket feltárja, s azokra – a jog által kínált lehetőségek keretei között – reagáljon. Találja meg azokat az eszközöket, amelyekkel a felmerülő problémák a leghatékonyabban „kezelhetők", s egyidejűleg biztosítsa, hogy ez a beavatkozás az egyén szabadságát és személyiségi jogait a lehető legnagyobb mértékben tiszteletben tartsa, s ugyanakkor a közösség (a többi nem veszélyeztetett állampolgár) védelme is megvalósuljon.

A modern államok meglehetősen széleskörű szociális szerepvállalása a társadalmi fejlődés korábbi szakaszaiban egyáltalán nem volt ennyire egyértelmű, s tény az is, hogy e kiterjedt gondoskodást, legfőképpen pedig annak megfelelő színvonalú ellátását ténylegesen még ma is csak a gazdaságilag fejlett államok „engedhetik meg maguknak".

Az említett ismérvek alapján az állam szociális feladatkörébe tartozónak kell vennünk azt is, amit az állam annak érdekében tesz, hogy polgárait a betegségből, munkaképtelenségből, öregségből, munkanélküliségből származó jövedelem-kiesés kockázatával szemben védelemben részesítse. Ilyen értelemben tehát a társadalombiztosítás, a nyugdíjrendszer felépítése, a munkanélküliség megelőzése érdekében hozott intézkedések, de még az oktatási-szakképzési és átképzési programokról való gondoskodás is a szociális célokat szolgál, sőt ezekkel kapcsolatban az állami, illetve a szélesebb értelemben vett társadalmi-igazgatási szervezetrendszernek szintén vannak (társadalmi előrejelzéssel, az ehhez igazodó szociálpolitika kialakításával, tervezésével, finanszírozásával, szervezetrendszerek létrehozásával, illetve létező szervezetrendszerek működésének összehangolásával, szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos) teendői.

Egyértelműen a szociális feladatok körébe tartoznak a mai felfogás szerint *a szociális (társadalmi) rehabilitáció* eszközei és intézményei. Rehabilitációra, illetőleg társadalomba való be- illetve visszailleszkedés érdekében segítségre szorulnak a társadalom mindazon tagjai, akik bármilyen oknál fogva (betegség, fogyatékosság, munkaképesség megváltozása, munkanélküliség, családi körülmények vagy a család hiánya, szenvedélybetegségek, bűncselekmény elkövetése következtében szabadságvesztés töltése, majd szabadulás) társadalmi beilleszkedési zavarokkal küzdenek.

Végül *az állam, illetve a társadalom szociális szerepkörének legtágabb értelmű felfogása minden olyan tevékenységet a szociális szféra körébe sorol, amely a jóléti állam szerepvállalásából következik*. E megközelítés szerint az állam nem egyszerűen utólagosan fellépő, reparatív szervezetként jelenik meg, hanem ilyen faladatokkal már eleve számoló szervezetként működik, mert az állam esélyegyenlőségén alapuló szociális biztonságot ígér a társadalom minden tagjának, s ennek érdekében preventíve tesz különféle intézkedéseket, mintegy a prognosztizálható helyzetekre felkészülve, és azokra eleve megoldást kínálva. *Szociális biztonságon ebben az értelemben* tehát nem egyszerűen a megélhetéshez való jog biztosítását kell érteni, hanem *az egyén képességei kibontakoztatásának és az egyéni szabadság biztosítása feltételrendszerének megteremtését is*. Következésképpen az állam azon (főként oktatási, kulturális, egészségügyi, művészetek támogatásával, üdültetéssel, az ifjúság védelmével, a lakásproblémák megoldásával, a környezet védelmével stb. kapcsolatos) szolgáltatásai is a szociális (társadalmi-jóléti) szférába esnek, amelyek az egyén konkrét szabadságának kiteljesedését szolgálják.

Az állam szociális szerepvállalásának ilyen széles körűre nyitása, illetve ekként való értelmezése több tényezővel magyarázható. Mindenekelőtt azzal, hogy e szolgáltatások a jóléti társadalmak lehetőségeire méretezettek, maga a gondolatkör tehát e társadalmakban, s e társadalmaknak is a prosperáló szakaszában jelent meg. Kétségtelen tény emellett az is, hogy a fejlett nyugati társadalmak nyelvükben, szóhasználatukban nem tesznek különbséget a társadalmi, illetőleg a szociális szavak között, a magyar köznyelv azonban a szociális problémákat jellemzően mind a mai napig a megélhetési nehézségekre szűkíti le, s a szociális feladatok körében is elsődlegesen e gondokra koncentrál, jóllehet a tudományos gondolkodásmód a társadalmi gondoskodás e jóléti felfogásának megvalósíthatóságát kutatja.

A fejlett polgári államok fejlődése olyan értelemben töretlennek mondható, hogy fokozatosan a társadalom életében felmerülő minden olyan élethelyzetre találtak valamilyen megoldást, amely az egyén számára a megélhetés biztosítottságát jelenti. Ez a fejlődés az 1950–60-as évektől jutott el a kiteljesedettségnek abba a stádiumába, amelyet divatos kifejezéssel „*szociális védőhálónak*" nevezhetünk. E kifejezés arra

utal, hogy már a társadalmi biztonságában veszélyeztetett egyén, (de az azt elveszített állampolgár mindenképpen) „fennakad" a kifeszített védőháló valamely elemén. Nem egyetlen intézményrendszer feladata tehát, hogy e védőhálót megszője, hanem a szervezetrendszerek működése együtthatásának eredője az, hogy elfogadhatatlan szociális élethelyzetek ne alakuljanak ki, illetve maradhassanak fenn. Az állami feladatvállalás meghatározó elve ebben a rendszerben a szubszidiaritás, mint ilyen azonban az élethelyzetek különbözőségétől függően több szinten is megjelenik.

– Az első szint az úgynevezett *biztosítási szint* (nyugdíj-, baleset- betegségbiztosítás, munkanélküli biztosítás), amelynek sajátossága, hogy az e szinten nyújtott (megélhetést, illetve felépülést) biztosító szolgáltatások financiális fedezetét alapvetően a munkáltatók, illetve munkavállalók befizetéseiből képződő alapok adják. Kétségtelen, hogy a szociális ráfordítások tekintetében ez jelenti a legfajsúlyosabb részt, hisz a szociális költségvetések több mint felét ilyen kiadásokra fordítják.

– A második szint az úgynevezett *kompenzációs szint* (nevezhetjük esetleg addicionálisnak is), amely azzal jellemezhető, hogy a bizonyos (jogszabályok által meghatározott) helyzetekbe jutott állampolgárok a fennálló helyzetnek megfelelő szociális szolgáltatásra jogosultak, s ennek más előzetes feltétele, mint magának a helyzetnek a bekövetkezése, nincsen, vagyis végső soron az alanyi jogosultságokhoz ez a szint közelít a legjobban, hiszen a szolgáltatás – a jogszabályok rendelkezése folytán – jár. *A jogszabályok* – nyilván a költségvetés teherbíró képességét is figyelembevéve – *a társadalom segítségét ajánlják fel bizonyos társadalmilag tipikus élethelyzetekben* nem a létminimum, hanem *az emberhez méltó élet biztosíthatósága érdekében*. A szolgáltatások nyújtásának a költségvetés a forrása, vagyis végső soron az állampolgárok, illetve szervezeteik adóbefizetései. A szolgáltatások nyújtásának elvi alapja a társadalom szolidaritása bizonyos élethelyzetekkel kapcsolatban (pl. gyermeknevelés, veleszületett fogyatékosságok, társadalomba való be-, illetve visszailleszkedésének elősegítése, hozzájárulás az ifjúság továbbtanulásának, lakáshoz jutásának biztosításához, lakbérhozzájárulás, nevelési segély, családi pótlék stb.).

– Végül a harmadik szint az úgynevezett *rászorultsági szint*, amelyen az állami segítés, segélyezés akkor lép működésbe, ha az egyén létfeltételei másként nem biztosíthatók. Végső soron az ilyen helyzetek is jogosultságot eredményeznek, ám ez a jogosultság csak addig áll fenn, ameddig a létfeltételekben változás nem következik be, illetőleg amíg a szociális védőháló valamely másik eleme segítőleg be nem lép a rendszerbe.[2]

A modern szociálpolitikát és szociális gondoskodást megalapozó (neokonzervatív) elméletek abból indulnak ki, hogy az állam paternalisztikus beavatkozása a szociális szférába nem lehet bürokratikus s ezen keresztül szabadságkorlátozó, hanem a privatizáción keresztül nagyobb szerepet kell szánni a nem állami szerveződéseknek. A jogosultságok körét és nem szintjét kell meghatározni, méghozzá oly módon, hogy azok együttesen eredményezzék az ember „emberhez méltó" megélhetését és szabadságát. A szociális jogokkal kapcsolatos másik elv, hogy – szemben a korábbi felfogással – nemcsak az individuális jogokra épít, hanem kollektív jogokat is megfogalmaz, amelynek nem kis jelentősége lehet az egyén számára elérhető ellátási szint alkujában.

A legújabbkori nyugat-európai alkotmányok[3] szokásos szabályozási köréből kiindulva kialakultnak vehető az a kör, amely a szabályozás szempontjából mérvadó. Ezek:

Gazdasági jogok körében: a magántulajdonhoz való jog, a dolgozók szociális jogai; a szervezkedéshez való jog; a sztrájkjog, a versenyvédelem, a fogyasztók védelme;

Társadalmi szociális jogok körében: jog a környezethez, és annak megóvásához; a társadalombiztosításhoz való jog; az egészségvédelemhez való jog; gondoskodás az elesettekről; családvédelem; lakáshoz való jog; az ifjúság és az időskorúak védelme.

A kulturális jogokat illetően: a tudomány és a kutatás és a művészetek szabadsága; tanuláshoz (szakképzéshez, átképzéshez) való jog; jog a kultúrához, a történelmi és kulturális örökség védelme.

A szabályozás módját illetően *szem előtt kell tartani a garantáltság (jogi érvényesíthetőség), az állami kötelezettségvállalások és az alacsonyabb szintű szabályozás keretei meghatározásának szempontjait*, ám az államot nem szabad annyira megkötni, hogy jóléti szolgáltatásai gazdasági-költségvetési szempontból ellehetetlenítsék. *Ugyanakkor azonban e potenciálon belül a nemzetközi sztenderdek minimumát biztosítani kell, jogi tekintetben pedig az előreláthatóságot, kiszámíthatóságot, s emellett persze az érvényesíthetőséget.*

A gazdasági, szociális, kulturális jogok jogi megközelítésének tehát — mint az az eddigiekből talán kitűnt — épp az az egyik legnagyobb dilemmája, hogy garantáltságukat ténylegesen csak az állami kötelezettségvállalás mértéke adhatja meg, emberi jogi szempontból pedig ez relatív mérce, mert vagy állami túlvállaláshoz vezet (miként az a szocialista államok esetében volt tapasztalható, s hosszú távon még ez is tarthatatlannak bizonyult), vagy a jogosultság bevallottan gazdaság-függő marad, ennek megfelelően pedig a szolgáltatások mértéke tartalmi változásoknak, hullámzásoknak lehet kitéve, ezeket tehát nem

lehet közvetlenül alkotmányban rögzíteni, legfeljebb a rendező elveket.

E tétel igazsága a nemzetközi jogi szabályokra is rányomta bélyegét. A két legjelentősebb egyezmény, az l961-ben született Európai szociális karta, illetőleg az l966-os Gazdasági szociális kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya sem tesz a részes államok kötelezettségévé többet, mint hogy gazdasági teljesítőképességüktől függően a rendelkezésükre álló valamennyi erőforrást (beleértve a nemzetközi segítségnyújtást és együttműködést is) igénybe vegyék annak érdekében, hogy minden lehetséges eszközzel (beleértve a jogot is) fokozatosan, vagyis tendenciájában biztosítsák a nemzetközi okmányokban elismert jogok gyakorlását. (2. cikk. 1.).

A SZOCIALISTA ÉS POSZTSZOCIALISTA ÁLLAM ÉS A SZOCIÁLIS GONDOSKODÁS

A szocialista alkotmányokat az állampolgári jogok története külön fázisának kell tekintenünk a szociális jogok szempontjából is. Ezek az alkotmányok ugyanis megpróbálkoztak azzal, hogy messze többet nyújtsanak, mint amennyit a hasonló fejlettségű államok másutt nyújtani tudtak. Szinte természetesnek mondható, hogy ez csak „jogi bukfencek" útján volt lehetséges, mivel először is: ezek az alkotmányok összemosták az állami feladatokat a magánszféra feladataival; a jogok megadásának feltételéül kötelezettségek teljesítését szabták; s végül is e jogokat azért sem tudták garantálni, mivel az ehhez szükséges jogi garanciákat (különösen a bírói úton való jogérvényesítés lehetőségét) nem biztosították.[4] Így azután az a sajátos helyzet állt elő, hogy valójában az a szociális biztonság, amit a szocialista állam polgárai számára nyújtott, csak a szabadságjogok korlátozása révén volt képes érvényesülni.

A szocialista állam valóban kiterjedten értelmezte szociális feladatkörét, ám valódi jóléti állammá már csak azért sem válhatott, mert ideológiai indíttatása eleve torzító jellegű volt. Azzal számolt ugyanis, hogy az általános foglalkoztatottság a szociális gondokat automatikusan megoldja, s így a szociális szolgáltatások egy jelentős részét a társadalmi munkamegosztásban való részvételhez kötötte, ahol pedig ettől kénytelenségből eltért, ott szociális feladatvállalása távolról sem az állampolgárok szabadsága maximájának tiszteletben tartása mellett történt, s ezért, bár elvileg a szociális szolgáltatások kiteljesítése érdekében működött, összességében – mind eszközeit, mind eredményét tekintve – szabadságkorlátozó jellegű maradt.

Részben a korábban is megvolt elégtelenségek, illetőleg az új típusú gondok keletkezése folytán (munkanélküliség, hajléktalanság, tömeges elszegényedés, infláció, gazdasági visszaesés stb.), részben a gazdálkodó szféra szociális funkcióinak, illetőleg egyes jogoknak (pl. állampolgári jogon járó ingyenes egészségügyi ellátás) a megszűnése miatt ma a szociális szférában olyan mértékű feszültségek tapasztalhatók, amelyeket sem az újrarendezett állami feladatvállalás, sem a dezetatizálás nem képes kellőképpen ellensúlyozni. Az állami szféra újfajta kiépültsége pedig egyelőre nincs azon a szervezettségi és hatékonysági fokon, hogy az átalakulás megrázkódtatásain képes lenne „átvezényelni" a társadalmat.

Az állami feladatvállalás, felelősség, meggyőződésünk szerint, még akkor sem iktatható ki e szférából, ha döntően szubszidiárius marad, vagyis csak azokra az esetekre korlátozódik, amikor az elsődleges kötelezett (a család, esetleg más közösségek) segítségének igénybevétele nem lehetséges, jóllehet a szociális biztonságra való állampolgári jog az állam feltétlen kötelezettségvállalásaként is értelmezhető lenne. A szubszidiaritás nemcsak azért követelmény, mert az állam egyszerű „kiszállása" elfogadhatatlan, hanem azért is, mivel az állami szervezettség kereteinek fenntartása egyszerűen ezt követeli.

A posztszocialista viszonyok között hazánkban részben fennmaradtak korábbi ellentmondások, részben újak keletkeztek. Míg az 199O előtti korszak jóléti háromszögében (állam – vállalatok – társadalmi szerveződések) az állam játszott meghatározó szerepet (politikai tekintetben feltétlenül), addig ma a nem állami szerveződések (egyesületek, pártok, érdekvédelmi szervezetek, alapítványok stb.) szerepe rohamos ütemben nő.[5]

Ezzel szemben ugyancsak társadalmi ténnyé vált, hogy jóformán eltűnt a vállalati szféra korábban kialakult szociális szerepköre (óvoda, bölcsőde, lakásépítés, üdültetés stb.), s ezen funkciók betöltésében az új vállalkozások jóformán semmilyen szerepet nem vállaltak.

A helyzetet súlyosbítja, hogy olyan újonnan keletkezett problémákat is a szociális szférának kellene megoldania, mint amilyen pl. a nagycsaládosok, egyedül élő nyugdíjasok, gyermeküket egyedül nevelő szülők, etnikai kisebbségek, menekültek, munkanélküliek, hajléktalanok, alkoholisták és kábítószeresek, tehát a hátrányos, illetve halmozottan hátrányos helyzetűek gondja.

Az önkormányzatok rendszerváltást követően kialakult szociális feladatkör növekedése olyan rohamos és nagymértékű volt, hogy e feladataikkal a Szociális Törvény megjelenéséig még jóformán alapszinten sem tudtak megbirkózni, s még jelenleg is gondot okoz számukra szervezetük és személyi állományuk kialakítása.

A szociális biztonság megrendülésének az egészségügyi következményei is érezhetők, s azokkal a szervezeti és anyagi bizonytalansággal küzdő egészségügy legalább annyira nem tud megküzdeni, mint a szociális intézményrendszer a maga feladataival.

A SZOCIÁLIS JOGOK MINT ALAPJOGOK

A szociális jogok kérdésköre az elmúlt években – hazánkban különösen az alkotmányelőkészítés munkálatai során – a viták kereszttüzébe került. Az alkotmányozási viták kapcsán lényegében hazánkban is lezajlottak azok az elméleti viták, amelyek Nyugat-Európában a jóléti állam és annak szolgáltatásai kapcsán az elmúlt évtizedekben folytak.[6] Ezek lényege abban összegezhető, hogy az állampogári jogosultságon alapuló jóléti szolgáltatásokat nyújtó túlzó és paternalisztikus állami szerepvállalás kritikájaként megjelentek azok a neokonzervatívnak titulált álláspontok, melyek a gazdasági ellehetetlenülés rémét vetítették elénk a túlzott méretűvé szélesített jóléti szolgáltatások miatt. A hagyományos jóléti állam kritikusai egészen szélsőséges álláspontként a szociális jogok teljes tagadásáig is eljutottak, mások azonban – nem adva fel a jóléti állam szociális alapfelfogását (ti. a társadalmi szolidaritásvállalását) eljutottak a szociális szféra privatizálásának és individuális jogokként való értelmezés helyett kollektivizálásának (kollektív jogokként való feltüntetésének) gondolatáig, s ezen az alapon egy új, olyan szociális elmélet megkonstruálásáig, amelyben a szociális jogok a gazdasági jogokkal összhangban kerülnek tárgyalásra.

A gazdasági, szociális és kulturális jogok felfogását tekintve a jogászi álláspontok egyik pólusán azok a nézetek helyezkednek el, amelyek szerint az említett jogokat szélesíteni azért nem lehet, mert az államnak ez a fajta szociális felelősségvállalása úgymond „vagy gazdasági öngyilkosság-paktum, vagy komolytalan”.[7] Ez az álláspont valójában abból az aligha vitatható tényből indul ki, hogy az állam szociális kötelezettségvállalalásának objektíve határt szabnak a gazdasági törvényszerűségek, nevezetesen, hogy az állam a szociális-jóléti szférában nem vállalhat fel több kötelezettséget, mint ami költségvetési korlátainak mindenkori keretei közé még belefér. Ennek alapján a gazdasági potenciál megteremtése az elsődleges állami cél, s egyedül a gazdasági eredmények involválhatnak majdan újabb szociális ígérvényeket.

E felfogásban logikusan kerülnek egy csokorba a gazdasági, szociális és kulturális jogokkal a tulajdon szentsége, a gazdasági verseny korlátai, illetve az állam társadalmi szolidaritásán alapuló kötelezettségei, sőt az állam és a jogalanyok környezetvédelmi kötelezettségei is, amely elvek leszögezését természetesen csak helyeselni lehet. Az egyetlen érv, amit e logikus renddel szembe lehet szegezni, hogy e logika alkotmányban való következetes végigvezetése esetén a gazdasági-szociális jogok szférájába eső emberi jogok és állami kötelezettségvállalások tartalmilag alulszabályozottak maradnak, s a koncepció, amely a részvételi lehetőségek biztosításával elvileg megteremti az e jogok kiterjesztésére irányuló társadalmi küzdelem jogi előfeltételeit, ám e jogokra, mint alkotmányos alapjogokra történő bírói hivatkozás lehetőségét – amely e koncepciónak egyébként lényeges eleme – ezáltal beszűkíti. A koncepció a gazdaság fejlődését elősegíteni szándékozó liberalizmusa tehát valahol az államot is felszabadítja, s ez az állami önkorlátozás rémét vetíti elénk, amit jogi szempontból semmiképp sem tekinthetünk hatékony eszköznek.

A lényegében azonos, vagy az említetthez közeli álláspontok, amelyeket malíciát nem nélkülöző módon többen „liberális”-nak bélyegeznek, lényegében közösek annyiban, hogy vagy egyáltalán nem tartják e jogokat (legalábbis a szó hagyományos értelmében) garantálhatónak, vagy a gazdasági szociális jogok garanciáit voltaképpen az államcélok körében tartják elhelyezendőnek, az említett jogok szabadságjogokkal történő kiegészítése ellen azonban ezek a nézetek sem emelnek kifogást. Voltaképpen „Az új Alkotmány egy koncepciója” is erre az álláspontra helyezkedik, amikor három kérdéskört tart szabályozandónak a szociális jogokkal kapcsolatban, nevezetesen hogy az alkotmánynak rögzítenie kell a szociális szabadságjogokat, az intézményi garanciák alapjait, és az úgynevezett direktív rendelkezéseket, amelyek alapjait képeznék az alanyi jogokat teremtő részletes törvényi szabályozásnak, amelyek meghozatala által a jogok alkotmányosan garantáltnak minősülnének azzal, hogy e törvények többé már vissza nem vonható jogosultságokat keletkeztetnének.[8]

A jogászok egy másik „tábora” bizonyos jogokat (pl. munkanélküli segély, családi pótlék, társadalombiztosításhoz való jog, állampolgári jogon járó egészségügyi előírások, munkaviszony alapvető normái, kötelező, ingyenes elemi oktatás, szociális ellátáshoz való jog, pihenéshez való jog) alanyi jogokként tart szabályzandónak és szabályozhatónak, míg mások tekintetében (pl. művelődéshez való jog, munkához való jog, a munka mennyiségének és minőségének megfelelő díjazáshoz való jog) a jogi jelleget valóban keveredőnek tekinti az állami célkitűzésekkel.[9]

A szociális jogok körüli vita magva tehát valójában abban lelhető fel, hogy a gazdasági, szociális és kulturális jogok az ún. alanyi közjogok hagyományos kategóriájába beilleszthetők-e annak ellenére, hogy tartal-

muk csak jóval bonyolultabban állapítható meg, mint a szabadságjogoké. Pedig valójában az alanyi közjog – az egyértelműség kedvéért szimplifikálva persze – nem jelent többet, mint hogy az alanyi jogok magára az alkotmányra hivatkozással bíróság (esetleg más döntést hozó szerv) előtt közvetlenül érvényesíthetők, s mindenképpen bírói védelemben részesülnek. Maga a jogosultság azonban nem a bírói döntéstől függ, hanem a jogszabályból, az alkotmányos jogok esetében magából az alkotmányból ered. A bírói eljárás tehát végső soron a jogosultság megsértőivel szembeni jogvédelem eszköze. Az állam által nyújtott (ígért), illetve garantált szolgáltatások közül azok bírnak ilyen jelleggel, amelyek esetében a jogi feltételek olyan konkrétsággal vannak meghatározva, amelynek alapján a döntést hozó szerv csak a jogosultság feltételeinek fennálltát, azok valódiságát hivatott megvizsgálni, egyébként azonban nem áll módjában, hogy az ígért szolgáltatást megtagadja, igazgatási értelemben vett mérlegelési joga tehát nincsen.

Néhány évvel ezelőtt e kérdés vizsgálata kapcsán arra az álláspontra helyezkedtem, hogy az emberi vagy állampolgári jogok jogi garantáltságának maximája egyedül az alanyi jogi jellegű szabályozás lehet[10], ám – miként a jog elmélete általában – nem tudtam megküzdeni azzal a dilemmával, hogy épp a gazdasági eredményesség függvényében miként lehet a szociális biztonsághoz való jogot legalább dominánsan alanyi jogokká (alanyi jellegű jogosítványokká) transzformálni. Más országok tapasztalataira építve azonban leszögezhető: ilyen esetekben kisegítő elvek alkalmazhatók (mint például az esélyegyenlőség, emberi méltóság, emberhez méltó élet), amelyek adott esetben értelmezhetőbbé teszik az alkotmány kevéssé konkrét szövegezését. Ez a szabályozási mód vagy technika (ti. a „keresztbehivatkozások" alkotmányon belül) az értelmezést tehetik biztonságosabbá anélkül, hogy a szolgáltatások konkrét mértéke tekintetében a gazdasági viszony-függőség elismerésének realitásától el kellene vonatkoztatniuk.

A gazdasági, szociális jogok zöme effajta alanyi jogi jellegét a jogalkotás alacsonyabb szintjein nyeri el. Ez azonban még korántsem jelenti azt, hogy (pl. az alkotmánybíráskodásra való tekintettel, s különösen abban az esetben, ha annak alkotmányjogi panaszra vonatkozó rendelkezései az egyedi bíráskodáshoz való közeledést mutatnának) maguknak az alkotmányos szabályoknak az *alanyi jogi jellege* ne lenne erősíthető, tehát olyan módon megfogalmazható, hogy maga az alkotmányos jog is hivatkozási alap lehessen a bírósági, alkotmánybírósági eljárásban. *Bár a szociális* (uram bocsá' jóléti) *szolgáltatások közvetlenül nem alkotmányos szinten nyerik el végső jogi formájukat, illetőleg tartalmukat, ám ez nem elégséges ok arra, hogy alkotmányos szinten ne lehetne meghatározni azokat a kereteket, korlátokat, amelyek az alacsonyabb szintű szabályozás számára mértékadóak lehetnek*, s még kevésbé azt, hogy ne lehetne alkotmányos szinten is megfogalmazni azokat a szabadságjogi jellegű tételeket, amelyeket a jogalkotási gyakorlat helyenként már kifejezett alkotmányos kötelezettség nélkül is érvényesített, esetenként mintegy túlszárnyalva ezzel az alkotmányos kötöttségeket.

Ez a szabályozási mód talán politikai szempontból is célszerűnek bizonyulhat, hiszen az elmúlt években a gazdasági, szociális és kulturális jogok tekintetében alig vitatható módon visszalépések történtek. Nem kétséges, hogy ez gazdasági-költségvetési szempontból – épp abból adódóan, amit korábban a gazdaságfüggőséggel kapcsolatban említettem – indokolt, ám az egyszer már megvolt, s utóbb elvont jogok már eddig is érzékenyen érintették a lakosságot.

Evidens, hogy a jóléti társadalmak szociális mércéje a gazdasági viszonyok nem azonos fejlettsége folytán nálunk nem alkalmazható, ám azért meggyőződésünk szerint *a szerzett jogok elvonása jogi és társadalmi szempontból egyaránt aggályos*. Végső soron ezt fejezte ki az Alkotmánybíróságnak az a határozata[11], amely a Bokros-csomag néven elhíresült, szociális jogokat széles körben negatíve érintő tervezet-csomag kapcsán született, s amelynek elvi lényege abban fejezhető ki, hogy a szociális jogok, mint szerzett jogok nem érinthetetlenek, ámde jogszabállyal történő megszüntetésükhöz (elvonásukhoz úgymond) nagyobb felkészülési időt kell biztosítani. (Végső soron az Alkotmánybíróság itt arra az elvi álláspontra helyezkedett, amit az alább még elemzésre kerülő nemzetközi dokumentumok is képviselnek, hogy ti. az állam kerülhet olyan gazdasági kényszerhelyzetbe, amelyre a szociális szolgáltatások elvonásával kényszerül reagálni, ám annak megalapozottnak kell lennie, s idő kell a felmondáshoz.)

Az 1995 márciusában meghirdetett stabilizációs kormányprogram, amelynek következtében egyebek között megszűnt a felsőoktatás ingyenessége, leszűkült a gyermekgondozási segélyre, gyermeknevelési támogatásra és családi pótlékra jogosultak köre, (előbb teljesen, majd később részlegesen) megszűnt a fogászati ellátás ingyenessége, csökkent a gyógyszerek költségvetési támogatása, sor került a nyugdíjkorhatár felemelésére – az állam fiskális politikájának részeként –, valószínűleg szükségszerű lépések voltak, ám összességében csak akkor tekinthetők egyértelműen pozitív változásnak, ha az állam egy koncepciózus új szociálpolitikát képes (nyugati mintára) kiépíteni, amelyben a korábbi állami szerepvállalásokat más szervezetek belépése kiválthatja.[12]

Elvi szempontból nem azt tartjuk tehát gondnak,

hogy az állami tehervállalást a gazdasági teherbíró képességgel arányba kell hozni (hisz ez valóban olyan objektív korlát, amelynek átlépése nélkülözi a racionalitást, s emiatt természetesen hosszú távon tarthatatlan is), azt azonban már igenis szóvá kell tenni, hogy esetenként a jogok elvonása nem e racionalitás irányában hat, a régi intézmények felszámolása viszont szinte provokatív, az állami kötelezettségvállalás túlzó mértéke helyébe lépő struktúrák viszont a nemzetközi sztenderdeknek olyannyira alatta maradnak, hogy hovatovább még az emberi jogi minimumok követelményeinek sem igen tesznek eleget, vagyis sem esélyegyenlőséget, sem szociális biztonságot, sem (egészséges!?) élethez való jogot nem biztosítanak. *Valódi korlátozást nem jelentő alkotmányos szabályozás híján a jogalkotás is támpont nélkül marad, s olykor fölé, olykor meg alá lő a pontosan nem körvonalazott célnak.*

A megoldást tehát ma nem is annyira *abban látom*, hogy maga az alkotmány nyújtson közvetlen garanciákat a szolgáltatások színvonalára, vagy hogy a szolgáltatásokra vonatkozó törvényi szabályozás alkotmányos rangra emelkedve váljék visszavonhatatlanná, hanem inkább abban, *hogy az alkotmány alapján a későbbi jogi szabályozás tartalmi korlátok közé kerüljön, vitatható legyen, tehát kösse a jogalkotókat olyan értelemben, hogy a gazdasági feltételektől való függőség követelménye se csorbuljon, ám az állampolgárok minimális igényei se maradjanak kielégítetlenül.*

HATÁLYOS ALKOTMÁNYUNK ELLENTMONDÁSAI

Hatályos alkotmányunk megfogalmazásai tükrözik azt az ellentmondásos helyzetet, ami a szocializmus utáni helyzetben a szociális jogok terén kialakult. Csak néhány példán illusztrálva ezt, meg kell állapítanunk például, hogy az alkotmány 70/E. § (1) bekezdése a szociális biztonsághoz való jog garanciájaként az ellátásra jogosultságot jelöli meg „öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén." Az első és második bekezdés az említett ellátáshoz való jog szempontjából a társadalombiztosítás, illetve a szociális intézmények által nyújtott szolgáltatásokat összemossa. A szövegezés további hibája, hogy mindenféle ellátásra való jogot az önhiba hiányától tesz függővé, mert ezzel az önhibájukból munkanélkülivé váltakat látszólag kirekeszti mindenféle ellátáshoz való jogból, ami nyilvánvalóan csak a munkanélküli járadékra és segélyre igaz. A nem precíz jogi megfogalmazás tehát félreértésekre adhat okot, s ezért természetesen mindenképpen kerülendő.

A gazdasági jogok érvényesülésének alapja Magyarországon hagyományosan a munkához való jog biztosítása volt, ezt az elvet a 89-es alkotmánymódosítás, úgy tűnik, anélkül adta fel, hogy alkotmányos szinten bármiféle alkotmányos állami kötelezettséget vállalt volna munkahely-teremtési célkitűzéseinek. Jóllehet a gyakorlat azért nem volt ennyire következetes a munkához való jog tagadása terén, ennek ellenére az a véleményünk, hogy a hozott intézkedések nem voltak eléggé célraorientáltak, az alkotmányos szabályozást nem ártana tehát e téren sem legalább a hazai vívmányokkal, illetve a nemzetközi trendekkel összhangban megállapítani. Az alkotmányos szabályozás során nem vonatkoztathatunk el például attól, hogy a Gazdasági, szociális, kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya III. részében, pontosabban 6. és 7. cikkében rendelkezik a munkához való jogról. A 6. cikk 2. bekezdése a megteendő intézkedések célját abban jelöli meg, hogy a teljes és termelő foglalkoztatottság elérhető legyen. A munkához való jogot az Európai szociális karta is legalapvetőbb intézményének tekinti.

Igaz ugyan, hogy a nemzetközi dokumentumok csak egy olyan trendet jelölnek, amelyre a részes államok intézkedéseinek irányulnia kell, mégsem mehetünk el szó nélkül amellett, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmánya 70/B. §-ában a teljes foglalkoztatottság perspektivikus célját és az annak érdekében hozandó állami intézkedéseket még csak nem is említi, pedig az Egyezségokmány amikor „műszaki, szakmai tanácsadást és képzési programokat" említ, egyben olyan eszközöket jelöl meg, amelyek a teljes foglalkoztatottságot potenciálisan elősegíthetik. (A munkanélküliség vizsgálata során Nyugat-Európában is kiderült, hogy képzési és átképzési programok nélkül épp az a réteg esélytelen, aki e tekintetben a leginkább rászorult, s az oktatási, felsőoktatási és átképzési lehetőségek kiszélesítésével erre megoldást keresett, és talált is.)

Gondolom, nem én vagyok az egyetlen, aki – egybevetve az általunk elfogadott nemzetközi dokumentumok szövegét alkotmányunkkal – azok olyan, tartalmat is hordozó megfogalmazásait hiányolja, amelyek a magyar valósággal és gyakorlattal szembesítve lényegi különbségek forrásai. Az alkotmány 70/B. § (3) bekezdése például a dolgozók azon jogáról szól, mely szerint minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének, míg a nemzetközi dokumentumok tisztességes megélhetéshez való jogot említenek. (Érezhető, hogy ez más minőséget takar.)

Az, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmánya a munka és a foglalkozás szabad megválasztását ígéri,

miközben természetesen ez tarthatatlan (mindig is tarthatatlan volt!), szinte elenyészően apró hiba az iméntiekhez képest. Célszerűbb ehelyett az Egyezségokmány azon megfogalmazásának átvétele, melynek lényege, hogy a jog a munka, foglalkozás, illetve azok *szabad elfogadásában testesül* meg. A szabad választás többet jelent, a szabad elfogadás pusztán annyit, hogy mindenkinek joga van a nem kedvezőt, a képzettségéhez nem igazodót elutasítani.

Mint már említettem, hatályos alkotmányunk a gazdasági, szociális, kulturális jogok körében nem minden, e körben szokásosan szabályozott kérdést említ. Így például a tulajdonnal, annak korlátozásával, a versenykorlátozással, a fogyasztói érdekek védelmével, családdal, a gyermekek jogaival, a környezet védelmével kapcsolatos kérdések nem ebben a körben nyertek „szabályozást".

A korrektség kedvéért meg kell állapítanunk, hogy az Országgyűlés Alkotmányelőkészítő Bizottsága által 1998. március 10-i dátummal elkészített alkotmánytervezet, amelyet azután már nem nyújtottak be a parlamenthez, a szociális jogok felfogásának e korszerűbb, nemzetközi trendekhez közelítő szabályozási módját választotta. Ennek fényében – anélkül természetesen, hogy e megállapításnak bármiféle kényszer jelleget szánnánk – meg kell jegyeznünk, hogy az Európai szociális karta ratifikálását az új alkotmány elfogadása merőben más színben tüntethetné fel.

AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A SZOCIÁLIS JOGOK

Az Európai Közösségek szabályai kezdetben arra irányultak, hogy a szociális szféra tekintetében egységes szabályozást alakítsanak ki. Ezt az elvet azonban – úgy tűnik – mára feladták. A három lényeges összehangolandó terület: a munkanélküliség leküzdése; a lét és munkafeltételek megjavítása, illetőleg a szociális partnerek részvételi jogainak biztosítása.

1992-ben az EK Gazdasági és Szociális Bizottsága egy témavizsgáló szakértői bizottságot állított fel, mely „Polgárok Európája" címen terjesztette elő jelentését,[13] s mely a szociális ellátások egységessé tételét is előirányozta az azóta Európai Unióvá vált európai közösségeken belül, napjaink recessziós fejleményei azonban arra utalnak, hogy ez a „programpont" vagy a bizonytalan jövőbe csúszik, vagy ténylegesen csak a minimális ellátások szintjén valósulhat meg, illetve programjellegét megőrzi.[14]

Jelenleg hazánkban a kiterjedt gondoskodás pénzügyi feltételei nem adottak, mégsem mondhatunk le az elv érvényesítéséről, mert ezzel egyfelől a jövőbeli esélyeket is eleve eljátszanánk, másrészt ahhoz hazánknak már csak az Európai Unióhoz való csatlakozás szándéka miatt is közelítenie kell, hisz az Európai Unió egyik alapgondolata már a Római szerződés óta épp a szociális feltételek tagállamokra, illetve egész Európára kiterjedő biztosítása volt és maradt.

JEGYZETEK:

1. E folyamatot igen szemléletesen írja le – főként a német történéseket elemezve – Somlai Péter: *Hivatalnoki szervezet és az intenzív iparosítás* c. könyvében. (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1977. 97-108.)
2. L. bővebben Szabó Gábor: *A szociális törvényhozás egyes kérdései, különös tekintettel a hazai jogi szabályozás előkészítésére.* Magyar Közigazgatás, 1992. 5. sz. 304.
3. Vö. *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai.* Szerk: Kovács István és Tóth Károly, Budapest, KJK. 1990. 70-93.
4. Vö. Cass R. Sunstein: *Something Old, Something New.* East European Constitutional Review 1992. 1. sz. 18-21.
5. A rendszerváltás után kialakult szociológiai helyzetkép elemzésére l. bővebben: Számán Zsuzsa- Gáthy Vera: *Változások a szociális segítségnyújtás modelljében.* Társadalomkutatás 1992/4. 5-14. old.
6. E vitákra l. bővebben Ian Culpitt: *Welfare and Citizenship. Beyond the Crisis of the Welfare State.* London, SAGE Publikations. Ltd. 1992. 1-25. Magyarul megjelent *Az új jobboldal és a jóléti állam című kötetben.* Budapest, 1996. 397-430.
7. L. Sajó András véleményét a *Jogállam* 1994. évi 2. számának 75. oldalán.
8. L. Bragyova András: *Az új Alkotmány egy koncepciója.* KJK. 1995. 72-74.
9. L. Schmidt Péter: *Még egyszer a szociális jogok jogi természetéről.* Acta Humana, 1994. 14. sz. 8.
10. L. Szamel Katalin: *Állampolgár a közigazgatásért, vagy közigazgatás az állampolgárért.* KJK, Budapest, 1988. 200-245.
11. L. 43/1995. (VI. 30.) AB határozat. ABH 1995. 188.
12. Erre az álláspontra helyezkedik Kornai János: *Kiigazítás recesszió nélkül* c. tanulmányában, önmagában is pozitívnak értékelve azt, hogy ilyen intézkedésekre egyáltalán rászánta magát a kormányzat, s hogy végre elkezdődött egy szociálpolitikai vita. L. Közgazdasági Szemle 1996. július – augusztus 585-613.
13. L. Tóth Judit Európai Közösségek jogában való tallózóját a Magyar Közigazgatás l993. 1. számában.
14. L. bővebben: E. Eichenhofer: *Az európai közösségi szociális jog helyzete és fejlődésének perspektívái.* Erdeti megjelenés: Juristen Zeitung 1992. márciusi 20., 6. szám. Rövidített fordítása: Magyar Jog, 1992. okt. 634-39.