

# A CSALÁD- ÉS GYERMEKVÉDELEM HELYZETE A SZOCIÁLIS JOGALKOTÁS TÜKRÉBEN

*Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata elfogadásának  
hatvanadik és a Családjogi Charta megalkotásának  
huszonötödik évfordulója tiszteletére*

Az embernek ahhoz, hogy életét fenntartsa, elhasznált javait pótolnia kell. Vannak azonban olyan helyzetek, időszakok, amikor az ember a saját munkájával nem képes előállítani a megélhetéséhez szükséges javakat. Ennek okai többfélék lehetnek: kapcsolódhatnak az egyén életkorához, fizikai állapotához, képességeihez, illetőleg képzettségéhez, vagy egyéb körülményekhez. A javak ciklikus előteremtésében támadó, az egyén létét, fennmaradását veszélyeztető megélhetési zavarok elhárítására, hatásainak csökkentésére alakultak ki a szociális ellátások társadalmi rendszerének különféle változatai annak felismerése következtében, hogy a megélhetési zavarok időszakában a mindennapi megélhetéshez nélkülözhetetlen javakat a termelőcikluson kívüli más forrásból kell fedezni.<sup>1</sup>

A megélhetési zavarok legkézenfekvőbb megoldásának persze a termelőtevékenység eredményéből való tartalékképzés tűnik.<sup>2</sup> A tartalékképzés lehetősége, illetőleg szükségessége azonban történelmi koronként a gazdasági rendszerek függvényében eltérő módon alakult, és eltérő módon alakul jelenleg is. Az egyéni tartalékképzés problémáinak megoldása például természetes gazdasági körülmények között alapvetően a szűkebb, illetőleg a nagyobb családi közösségekre hárult, bár már az ókori görög városállamok és a Római Birodalom korából ismerünk példákat az állami szintű segízésre,<sup>3</sup> de ki-

---

1 Lásd erről bővebben Czúcz Ottó: Szociális jog I., Unió Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2003., 10-11. o.

2 Uo.

3 Az állami szegénységélyezés a görög városállamokban előbb csak a hadirokkantaknak és a csatákban elesettek hozzátartozóinak támogatására irányult, majd később kiterjedt azokra a munkaképtelen polgárokra is, akiknek nem voltak a megélhetéshez szükséges javaik, és a hozzátartozóiktól sem számíthattak eltartásra.

terjedt állami irányítású rendszerről az újkorig még nem beszélhetünk, mivel a céhek csak a tagjaiknak biztosítottak védelmet, és ez a védelem sem terjedt ki mindenfajta megélhetési problémára. A kereszténység államvallássá válásától<sup>4</sup> pedig a szegények, a betegek támogatásában, gondozásában a szerzetesrendek vállaltak nagy szerepet, és a középkor végéig lényegében az egyházi karitatív tevékenység volt az egyetlen olyan szociális rendszer, amely származásra, foglalkozásra tekintet nélkül nyújtott ellátást a rászorulóknak részére.

A családi keretek között megszervezett kisközösségi termelés általában erős köteléket hoz létre a család tagjai között, és ez a gazdálkodási mód egyúttal biztosítja azt is, hogy azok is részesedjenek a család tagjai által megtermelt javakból, akik valamilyen okból éppen nem tudnak részt venni a termelésben. A kisközösségi szint azonban nem alkalmas arra, hogy a létező összes reprodukciós veszélyhelyzetet megoldja, vagyis a családi közösségekre alapozó rendszer törekeny és esetleges, nem tud minden negatív hatás esetére megbízható védelmet nyújtani. Ennek fő oka, hogy a nagyobb megélhetési zavarok rendszerint a család tagjait egyidejűleg, és hasonló arányban sújtják. A megélhetési zavarok elhárításának intézményes megoldása iránti igény leginkább mégis akkor merül fel, ha a kisközösségi termelés lehetősége beszűkül, a társadalom túlnyomó többsége számára már nem nyújt megélhetést. Ez történt az újkorban, Európában, amikor az eredeti tőkefelhalmozás során a termelőeszközök tulajdonviszonyaiban nagymértékű vagyoni átrendeződés történt, melynek negatív hatásaként a kisközösségi szintű termeléssel foglalkozók tömegesen váltak olyan egyénekké, akiknek egyetlen jövedelemszerző eszközük a munkaerejük maradt. Ha pedig az említett személyek a munkaerejük hasznosításából időszakosan, vagy véglegesen nem tudtak gondoskodni a megélhetésükről, és aktív időszakukban elegendő tartalékot sem tudtak képezni erre az esetre, akkor számukra nem maradt hosszú távon más hatékony megoldás, mint egy olyan ellátási rendszer kialakítása, amely a megélhetési kockázatok széles körére megfelelő mértékű ellátást tud nyújtani. Annak felismerése tehát, hogy az egyén szintjén jelentkező reprodukciós zavarok megoldása a kisközösségi életforma felbomlásához vezető piaccgazdasági viszonyok között már nem bízható pusztán az egyes egyénekre, vagy a piaccgazdasági viszonyok állandó változásainak úgyszintén kiszolgáltatott kisközösségekre, hanem a gazdasági folyamatok negatív hatásait össztársadalmi méretekben kell ellensúlyozni, az állami nagyrendszerek kialakításának igényét eredményezte, vagyis szükségessé vált a folyamatokat össztársadalmi szinten szervezni és irányítani képes állam fellépésére mégpedig nem a tőkeerős, önmagukról egyéni tartalékok képzése útján

---

Rómában a Krisztus utáni időszakban alakultak ki a betegpénztári egyesületek és haláleseti-pénztár egyesületek, de ezek önkéntes alapon jöttek létre.

4 Nagy Constantin uralkodása (324-337) alatt vált a kereszténység a Római Birodalomban államvallássá.

gondoskodni tudó, hanem a rászoruló egyének védelme érdekében. Napjainkra így vált az egyén megélhetési problémája közüggé, éspedig a társadalmi folyamatok irányítására létrehozott állam által megoldandó közfeladattá.

A társadalom fennmaradásához azonban nem csupán arra van szükség, hogy a már létező egyének reprodukciós zavarai megoldást nyerjenek, hanem arról is gondoskodni kell, hogy újabb generációk lépjenek a régiek helyébe, ezáltal biztosítva a társadalmi szükségletekről való folyamatos gondoskodást, a társadalom fennmaradását. A kisközösségi életforma idején a fennmaradáshoz szükséges feltételek természetes felismerése a nagycsaládok kialakítására ösztönözte a társadalom tagjait. E termelési mód alapját ugyanis a családi termelőtevékenységbe bekapcsolódó utódok nagy száma jelenti. Az iparosodás folytán kialakult munkaerő-piac állandóan változó, rövidtávú szükségletei azonban elleplezték a kihaló generációk folyamatos utánpótlásának igényét, e természeti törvényszerűség helyébe a kereslet-kínálat sajátos törvényszerűségei léptek, e negatív jellegű társadalmi hatások ellensúlyozására pedig csak a társadalom valós igényeit előtérbe helyező szociálpolitika, valamint ennek leképeződéseként a társadalom érdekeit helyes irányba terelő szociális jogalkotás képes. Az állami szociális ellátó rendszer feladatai ennél fogva a fogyatkozó népességű államokban kibővültek a gyermekek felnevelését vállaló családok támogatásának feladatával, mely feladat a társadalom reprodukciós folyamatainak tudatos elősegítését célzó ellátások fajtáit igényli. A szociális ellátásoknak ezért ma már nemcsak azok támogatására kell irányulnia, akik önhibájukon kívül nem tudnak gondoskodni a saját megélhetésükről, hanem azokat is támogatnia kell, akik a társadalom fennmaradása érdekében többletterhet vállalnak magukra.<sup>5</sup>

Közgazdasági értelemben a szociális ellátások fedezete a társadalom tagjai által megtermelt anyagi javak egy részének elvonásával képzett alapból történik. Az elvont javak újraelosztását ezért az elsődleges elosztási rendszer elveitől eltérő elvek szerint kell elvégezni annak érdekében, hogy a társadalom által fontosnak tartott szociálpolitikai célok megvalósuljanak. Attól függően azonban, hogy egy adott államhatalom mely szociális problémák megoldását látja el állami fenntartású intézmények útján, és mely feladatokat ad át más szervezeteknek, illetőleg mely esetben épít tudatosan más szervezetek, vagy a mikroközösségek önerejére, vagy öngondoskodás címén mennyiben hagyja rá az egyénekre a társadalmi kérdések megoldását, sokféle ellátási rendszer alakult ki és létezik egyidejűleg. Mivel az állam kialakulásával járó történelmi fejlődés eredményeként ma már egy ország sem kerülheti el a szociális problémák tárgyában való valamilyen tartalmú állásfoglalást, ezért egy-egy ország szociális jellege az államhatalom által központi

---

<sup>5</sup> Ezt a nézetet vallja Czúcz Ottó is a Szociális jog I. (Unió Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2003., 29. o.) című művében.

forrásokból nyújtott szociális ellátások köre alapján határozható meg. Az alkalmazott megoldásokat pedig aszerint, hogy az érintett személy saját vagyoni hozzájárulása is szükséges a támogatásban való részesedéshez, vagy a rászorultság ténye elegendő az állami gondoskodásban való részesülés lehetőségéhez, biztosítási típusú, vagy segélyezési típusú ellátási rendszereket szokás megkülönböztetni. Ezzel kapcsolatban ki kell azonban emelni, hogy a biztosítási és a segélyezési modellek a lehetséges megoldások két szélső változatát jelentik, és a gyakorlatban alkalmazott ellátási rendszerek többnyire vegyítik e két modell jellegzetességeit, illetőleg a biztosítási típusú modellt alkalmazó országokban is léteznek kiegészítő jelleggel segélyezési típusú ellátások. Mindazonáltal a biztosítási típusú rendszerben általában azok a személyek (és esetleg családtagjaik) részesülnek védelemben, akik az ellátási rendszer fenntartásával járó terhek viselését is vállalják, pontosabban vállalni tudják, ezért a biztosítási típusú rendszerben a védett személyek köre behatárolt. Továbbá előre rögzítésre kerül az ellátási kötelezettséget eredményező megélhetési zavarok köre és az ellátás mértéke is, mely szabályokra az jellemző, hogy a védelemben részesülő személyek esetében tipikusan előforduló megélhetési zavarokra igyekszik megoldást nyújtani. Ez okból a befizetendő hozzájárulások nagysága és a kockázati esemény bekövetkezése esetén nyújtandó ellátás mértéke általában a kieső jövedelem nagyságához igazodik. E rendszer előnye tehát kétségtelenül az, hogy az egyéni tartalékképzés közösségi szinten történő megszervezésével általában magasabb életszínvonalat tud biztosítani a védett személyek körébe tartozók számára, mint a segélyezési típusú ellátási rendszerek, és így az érintett személyeknek a korábban kialakult életmódjukhoz jobban közelítő életmód folytatására nyújt lehetőséget, óriási hátránya viszont, hogy azok számára nem nyújt védelmet még alap szinten sem, akik nem kerülnek be a védett személyek közé, mert például nem tudtak munkát vállalni, és ennek hiányában nem voltak képesek a járulékok fizetésére sem, vagy más, a biztosítási rendszer szempontjából értékelhetetlen okból, például tartós munkanélküliség miatt kikerültek a rendszerből, és nem szerezték meg a védelemhez szükséges feltételeket. Nem utolsó sorban a biztosítási típusú rendszer konzerválja az önhibán kívüli okból kialakult társadalmi egyenlőtlenségeket azáltal, hogy a védett személyek körébe nem tartozó, vagy e körből még a védelemhez való jog megszerzését megelőzően kikerült személyeket kizárja az ellátáshoz való jogok köréből, ezzel pedig az adott személy életében rendszerint véglegesíti az önhibán kívül bekövetkezett hátrányos helyzetből eredő társadalmi különbséget. Ez utóbbi probléma súlyosságát felismerve már a kezdetektől megjelenik annak az igénye, hogy ne csak a munkát végző, és ezáltal befizetéseket teljesítő személyek élvezhessenek védelmet, hanem például az eltartott családtagjaik is. E pozitív társadalmi törekvésnek utat nyitó szemlélet kialakulása mindenesetre jól il-

lusztrálja, hogy a kizárólag öngondoskodási elvre épülő rendszerek nem felelnek meg a társadalmi igazságosság követelményének.<sup>6</sup>

A segélyezési típusú ellátási modell alapvetően az állami költségvetésre, vagyis az adókból való finanszírozásra épít, mely miatt az ellátás igénybevevőjének nem kell semmilyen előzetes ellenszolgáltatást fizetnie ahhoz, hogy jogosulttá váljon az ellátásra. Ennélfogva a védett személyek köre nincs korlátozva, vagyis kiterjedhet egy adott állam összes állampolgárára, illetőleg a velük egy tekintet alá eső személyekre.<sup>7</sup> E módszer előnye, hogy bármely állampolgár részesülhet belőle, mely által az állam az alapvető emberi jogok deklarálásából rá háruló kötelezettségeit teljes körűen, vagyis az ellátások minden fajtájára kiterjedően, külön feltételhez kötés nélkül (mint amilyen például a járulékfizetési kötelezettség) teljesítheti. Emellett az állam teljes központi költségvetése rendelkezésre áll a szociális kiadások fedezésére, ellentétben a biztosítási típusú megoldással, mely külön pénzügyi alapok képzése útján finanszírozza a szociális ellátások meghatározott formáit. A segélyezési típusú ellátási modell legnagyobb hátrányaként viszont azt szokták felhozni, hogy nem ösztönzik az egyéneket a saját tartalékok képzésére, sőt magára a munkavállalásra sem, valamint nem fejezik ki az egyén társadalmi munkamegosztásban elért érdemeit, mely körülmény negatívan hat a nagyobb erőfeszítések vállalására. Azt is ellenérvként szokás emlegetni, hogy ha egy adott állam központi költségvetése kisebb teherbíró képességgel rendelkezik, akkor a differenciálás nélküli támogatás az egyes állampolgárok részére nyújtható támogatások összegének csökkenéséhez, végső soron az általános életszínvonal süllyedéséhez vezet.<sup>8</sup>

A biztosítási és a segélyezési típusú ellátási rendszerektől egyaránt meg kell különböztetni az állampolgári jogon járó juttatásokat, bár ezeket az ellátásokat a segélyezési

---

6 A társadalombiztosítási rendszerek esetében amúgy sem valószínűsíthető meg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenlőségének polgári jogi alapelve, mert az idézett példához hasonló méltányossági, illetőleg társadalmi igazságossági megfontolások az öngondoskodás elvét rendszerint a társadalmi szolidaritás elvével ötvözik, aminek viszont gyakran tapasztalt következménye, hogy egyes ellátásfajták esetében nincs viszonyossági kapcsolat a befizetett hozzájárulások mértéke és a kapott szolgáltatás között (így például a jelenlegi magyar társadalombiztosítási szabályok szerint az igénybe vehető egészségügyi szolgáltatások köre és színvonala nem függ az adott biztosított által aktív időszakában befizetett hozzájárulások mértékétől). Az értékarányosság kiiktatásával a jogalkotó ezen ellátások tekintetében elismeri az önhibán kívül bekövetkező biztosítási esemény esetén a biztosított egyéni szükségleteihez igazodó társadalmi szolidaritás szükségességét, mely által az öngondoskodási elv csak korlátozottan, pusztán annyiban érvényesül, hogy a biztosított (illetőleg a családtagja) fizet valamilyen mértékű hozzájárulást.

7 A segélyezési módszer a segély nyújtásának mértékét illetően variálódhat aszerint, hogy a segélyezett személy rendelkezik-e, és ha igen, úgy milyen összegű személyes források állnak a rendelkezésére.

8 Mivel a biztosítási és segélyezési típusú ellátási rendszerek egyaránt rendelkeznek előnyökkel és hátrányokkal is, ezért a gyakorlatban elterjedtté vált a „vegyes típusú” megoldások alkalmazása, vagyis a biztosítási típusú alaprendszer mellett kiegészítő jelleggel megjelennek bizonyos segélyezési típusú ellátások is.

típusú ellátásokhoz hasonlóan úgyszintén az állami költségvetés terhére folyósítják, és az ellátásban való részesedéshez itt sem szükséges az előzetes hozzájárulás fizetése, vagy a biztosítási jogviszony fennállása, de mégis különbözik a segélyezési rendszerektől abban, hogy az ellátás nyújtása a tényleges rászorultság vizsgálata nélkül történik.

Ami az ellátások fajtáit illeti, a szociális ellátási rendszer részének tekintett társadalombiztosítási rendszerek<sup>9</sup> elsősorban azon személyek védelmére szolgálnak, akik valamely foglalkoztatási jogviszonyban állnak, vagyis részükre (egyes esetekben a jogszabályban nevesített hozzátartozóik, illetőleg más ellátásra jogosult személyek részére) nyújtanak meghatározott esetekre szóló, és rögzített mértékű ellátásokat, míg a segélyezési rendszerek – általában állampolgársági, vagy az adott ország területén való tartózkodás feltételéhez kötődően – az egész lakosságot, az adott állam egész népességét kívánják védelem alá vonni, természetesen bizonyos korlátok között, de ezek a korlátok nem az alanyok által létesített, vagy az alanyok személyére tekintettel létrejött és fenntartott jogviszonnyal, hanem a rászorultság jogalkotó által meghatározott mértékével függnek össze.

A szociális ellátásokat többféle módon lehet osztályozni. Az egyéneket azonban a hozzájutás lehetőségének aktuális szabályai érdeklik leginkább, mivel ettől függően vál-

---

<sup>9</sup> Szerzői megjegyzés: Egyes szerzők szerint a társadalombiztosítási szabályok a szociális jogágtól elkülönülve önálló jogággá váltak, vagy legalábbis ebbe az irányba fejlődik e jogterület (e szerzők az egyéb szociális ellátások jellegzetességeit meghatározó alapelvek társadalombiztosításra jellemző elvektől való eltéréseit tekintik elhatárolási szempontnak), míg mások a társadalombiztosításra vonatkozó szabályokat továbbra is a szociális jog részének tekintik arra figyelemmel, hogy e szabályok úgyszintén megélhetési zavar esetére nyújtanak az érintett személy részére jövedelempótló ellátást. Véleményem szerint, ha nem a szabályozás elveit kívánjuk figyelembe venni, hanem arra keressük a választ, hogy az egyént érintő megélhetési zavarok elhárítására milyen lehetőségeket kínál egy adott időszakban az adott államhatalom, és ezek az ellátási lehetőségek hogyan egészítik ki egymást, más szóval milyen szociális biztonságot képes nyújtani a reprodukciós zavarral küzdő egyén számára az adott országban igénybe vehető ellátási rendszer egésze, akkor a biztosítási típusú elvek szerint működő társadalombiztosítás szabályait is a szociális jog részeként kell felfogni és vizsgálat tárgyává tenni. Helytálló következtetésekre ugyanis nézetem szerint csak akkor juthatunk, ha a társadalombiztosítás szabályait, mint a szociális ellátási rendszer egy részét vizsgáljuk különös tekintettel arra, hogy az egyén létfenntartásához, illetőleg egy bizonyos életszínvonal fenntartásához szükséges jövedelempótló ellátások több forrásból is származhatnak, és ezek összegződése nagyobb létbiztonságot, jobb életminőséget eredményezhet, míg az ellátási lehetőségek valamelyikéből való kimaradás, kiesés fokozza az egyén létbizonytalanságát. Emellett további szempont, hogy egyes ellátásokat a jogalkotó időnként a társadalombiztosítás rendszerébe helyez, és ezáltal csak azok számára teszi hozzáférhetővé, akik előzetesen már hozzájárulás fizetése által bekapcsolódtak e rendszerbe, míg máskor az állampolgári jogon nyújtott ellátások körébe sorolja át ugyanazt az ellátást, mely által bárki számára hozzáférhetővé teszi anélkül, hogy az ellátáshoz való hozzájutás érdekében külön térítést (hozzájárulást, járulékfizetést, stb.) kellene teljesíteni, valamint a társadalombiztosítási jogviszonyra vonatkozó jogszabályok egyes esetekben nemcsak a biztosítottakra, hanem meghatározott hozzátartozóikra, illetőleg más, csupán egyes ellátásokra jogosult személyekre is tartalmaznak rendelkezéseket, részükre is nyújtanak bizonyos ellátásokat, vagyis a védett személyek köre tágabb a biztosított személyek kategóriájánál.

hatnak valamely ellátás jogosultjává, vagyis válnak védett személlyé, vagy szorulnak ki a védelemből. A hozzájutási elvek kialakítása, tehát annak a kérdésnek a jogszabályban való mikénti rendezése, hogy valamely ellátás alanyi jogon jár-e, avagy szelektív jellegű az ellátásban részesülők köre, illetve az eljáró hatóság részére esetleg bizonyos körülmények mérlegelésére lehetőséget adó rászorultsági alapon vehető igénybe, a megélhetési zavarokkal küzdők számára egyáltalán nem közömbös.

Mi lehet az, ami a gyorsan változó politikai-gazdasági viszonyok között a kiszámíthatóságot, az állandóságot, jogi nyelven szólva a jogbiztonságot jelentheti? A szociális jog jellemzőinek fenti ismertetése után az alábbiakban ennek megragadására teszek kísérletet.

Az alapvető jogokat a mai modern államokban általában a jogszabályok hierarchiájának csúcán álló, de legalábbis alaptörvénynek tekintett dokumentumban, az alkotmányban<sup>10</sup> rögzítik. Az egyetemes emberi<sup>11</sup> és szabadságjogokat keletkezésük, pontosabban e jogok kivívásának ideje szerint pedig három csoportba szokták sorolni. Ezen osztályozás szerint az első generációs emberi jogok közé a polgári forradalmak eredményeként kivívott klasszikus szabadságjogok<sup>12</sup> tartoznak, melyeknek közös jellemzője, hogy az államtól passzív magatartás tanúsítását igénylik, mivel e jogok megsértésétől való tartózkodásra van szükség ahhoz, hogy e jogok érvényesülhessenek. Ennélfogva az első generációs szabadságjogok realizálódásához általában elegendő, ha az államhatalom nem avatkozik be e jogok gyakorlásába.<sup>13</sup> A XX. század első felétől azonban olyan követelések jelentek meg az állammal szemben, amelyek az államtól a közösséget megillető valamely jog megvalósítása érdekében tevőleges magatartást kívánnak meg azon egyszerű oknál fogva, hogy állami tevékenység nélkül az egyén nem képes az őt

10 Több országban nincs kartális, vagyis írott alkotmány. Ezekben az országokban több, a történeti fejlődés különböző időszakaiban elfogadott, az államhatalom gyakorlására, és az állampolgárok alapvető jogaira és kötelességeire vonatkozó írott és szokásjogi szabály alkotja az úgynevezett íratlan, vagy más elnevezéssel történeti alkotmányt.

11 Az emberi jogok (human rights) fogalmába tartozó jogok köre szűkebb, mint az embereket megillető jogok összessége. Emberi jogok alatt általában azokat a jogosultságokat értjük, amelyek az embereket emberi mivoltuknál fogva illetik meg, vagyis amelyeket nem az adott államhatalom teremtett, de köteles azokat elismerni és tiszteletben tartani, és amely jogok ennélfogva minden embernek, függetlenül az állampolgárságától, vagy egyéb tényezőtől, egyenlően járnak. Az emberi jogok tehát olyan erkölcsi alapokon nyugvó alanyi jogok, amelyek az embert emberi lény mivoltánál fogva illetik meg.

12 Első generációs szabadságjogok például: az élethez való jog, az emberi méltósághoz való jog, a kegyetlen, embertelen bánásmód tilalma, a levéltitokhoz való jog, a magánlakás sérthetetlenségének joga, a lelkiismereti, és vallásszabadság, véleménynyilvánítás szabadsága (szólásszabadság, sajtószabadság), a gyülekezési és egyesülési jog, az általános és egyenlő választójog, a törvény előtti egyenlőséghez való jog, stb.

13 Az államtól elvárt passzív jellegű magatartásra tekintettel szokás a klasszikus szabadságjogokat negatív jogoknak nevezni. {Lásd bővebben: Alapfogalmak, Az emberi jogok rendszere, In: Emberi jogok (Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila), Osiris Kiadó, Budapest, 2008., 28. o. és 81. o.}

megillető jogok gyakorlására, nem tud hozzájutni az őt megillető jogokhoz. Az emberi jogok katalógusa tehát kibővült: már nem csupán azok a jogok tartoznak ide, amelyek az egyénnek az államhoz fűződő viszonyát rendezik, hanem az egyénnek más egyénekhez, valamint az egyénnek a közösséghez, esetleg a közösségeknek egymáshoz való viszonya elrendezésére irányuló jogok is. Az ember emberi mivoltához kötődő igények ezért egyre nagyobb számban kerültek be az egyetemes védelemben részesítendő emberi jogok körébe.<sup>14</sup> A második generációs jogoknak nevezett gazdasági,<sup>15</sup> szociális<sup>16</sup> és kulturális<sup>17</sup> jogok megjelenése tehát azt a felismerést tükrözi, hogy a piacgazdasági körülmények nem nyújtanak elégséges védelmet a rászorulóknak számára, mely miatt a közösség minden tagjának fennmaradása érdekében szükség van arra, hogy az állam bizonyos mértékben beavatkozzon a közösségi javak újraelosztásának piaci folyamatába, ezáltal megakadályozva, hogy megélhetési zavar esetén az egyén a saját kiszolgáltatott helyzetéből adódóan nélkülözésnek legyen kitéve. A második generációhoz tartozó emberi jogok érvényesülése érdekében ezért olyan törvényhozási folyamatra van szükség, amely az állam szervei részére előírja a szükséges intézkedések megtételét, vagyis az állam szerveit pozitív magatartás tanúsítására kötelezi, mivel csak így érhető el, hogy anyagi természetű juttatásokban részesüljenek a rászorulóknak.<sup>18</sup>

A többségi felfogás szerint az emberi jogok attól függetlenül illetik meg az egyéneket, hogy az állam egy adott korban elismeri-e a létezésüket, illetőleg biztosítja-e az érvényesülésüket. Mindenesetre az államhatalom valódi jellegét jól mutatja, hogy elismeri-e az emberi jogokat, illetőleg mely jogokat ismer el emberi jogként. Az emberi jogok említett jelentőségét felismerve az alkotmányos demokráciák általában hangsúlyt fektetnek arra, hogy az alkotmányaikban szerepeltessék az általános emberi jogokat, de emellett más jogokat is deklarálnak, így olyan jogokat is, amelyeket csupán „közönséges” jogoknak tekintenek. Ez utóbbi esetben az állampolgárokat attól függően illet meg valamely jog, hogy az adott államhatalom elsősorban a központi költségvetés bevételeinek nagyságától, és a központi költségvetés bevételeinek elosztási módja szerint a közönséges jogok

---

14 Lásd HALMAI Gábor és TÓTH Gábor Attila: Alapfogalmak, In: Emberi jogok (Szerk.: Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila), Osiris Kiadó, Budapest, 2008., 28. o.

15 A gazdasági jogok körébe sorolt jogok például: a munkához való jog, a megfelelő munkakörülményekhez való jog, a pihenéshez (fizetett szabadsághoz) való jog.

16 A szociális jogok körébe sorolt jogok például: a betegség, baleset, öregség miatti munkaképtelenség esetére járó ellátásokhoz való jog, a munkanélküliek és a megváltozott munkaképességű személyek ellátásához való joga, a családok, az anyák és a gyermekek támogatása, a lakhatáshoz való jog.

17 A kulturális jogok körébe sorolt jogok például: az oktatáshoz, a művelődéshez való jog, a tudomány, az oktatás és a művészetek szabadsága.

18 Az államtól elvárt aktív magatartás miatt nevezik a szociális jogokat pozitív jogoknak.



közé sorolt jogosultságokból részesíti-e az állampolgárokat, vagy sem.<sup>19</sup> E különbség alapján a jogtudomány megkülönbözteti egymástól az alapvető jogok (vagy más szóval alapjogok), az alkotmányos jogok és az állampolgári jogok kategóriáját. E különbségtétel egyébként azt a természetjogi rendező elvet veszi figyelembe, hogy az alapvető jogok az emberi jogok, mint erkölcsi tartalmú jogok megfelelői, ennél fogva érvényesülésük nem köthető állampolgárság fennállásához. Alkotmányos jognak minősül pedig minden olyan jog, amely az alkotmányban szerepel, legalábbis az ellenkező értelmezésnek teret adó felfogás annak a veszélyét rejt magában, hogy az adott ország alaptörvénye a joggyakorlatban ténylegesen nem tölti be a funkcióját, vagyis nem lesz az adott államnak olyan alaptörvénye, amely biztosítani tudja az oly nehezen kivívott emberi jogok érvényesülését. E súlyos problémákat okozó állapot pedig csak úgy kerülhető el, ha azokat a jogokat, amelyeket az alkotmány az adott állam terhére deklarál, alkotmányos jognak minősítjük és e privilegizált helyzetet figyelembe véve az alkotmányos alapjogoknak a törvényhozás során, szükség esetén a közönséges jogok rovására, biztosítjuk az elsőbbséget.

A fenti, az emberi jogok jellegének általános vizsgálata után nézzük meg, hogy a szociális jogok értelmezése miként alakul napjainkban.

A szociális jogok alapjoggá minősítésének gyökerei a közjó eszméjében keresendők.<sup>20</sup> Az egyházi forrásokat tekintve a szociális jogoknak az alapvető emberi jogok közé tartozására hívta fel a figyelmet a Rerum Novarum kezdetű pápai enciklikában 1891-ben már XIII. Leó Pápa is, a szegénygondozást, illetőleg a munkásság szociális gondjainak megoldását állami kötelességként határozva meg. Az enciklika a szegényekről való gondoskodás mellett hangsúlyozza a betegség és munkaképtelenség esetére járó segélyezés jelentőségét, valamint a tisztességes munkabérhez, a méltányos munkaidőhöz, illetőleg a megfelelő pihenéshez, továbbá az egészséges munkafeltételekhez való jogot, továbbá a szociális jogalkotás részeként említi a családok védelmének szükségességét is. A kérdés fontosságát mutatja mindenestre, hogy az egyes államok belső joghatósági körében szabályozott emberi jogok védelme a II. világháborút követően nemzetközi szintre emelkedett, megszülettek azok a nemzetközi szintű egyezmények,<sup>21</sup> melyek hatására a

19 Alapvető jognak, vagy más szóval alapjognak a többségi felfogás szerint azokat az emberi jogokat hívjuk, amelyek az egyes államok alkotmányában, valamint a nemzetközi emberi jogi egyezményekben szerepelnek és ezáltal a tételes jog részévé válnak. {Lásd erről bővebben HALMAI Gábor és TÓTH Gábor Attila: Alapfogalmak, In: Emberi jogok (Szerk.: Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila), Osiris Kiadó, Budapest, 2008., 28-29. o.}

20 A közjó fogalma Aquinói Szent Tamás szerint általános követelmény, mert az igazságosságot fejezi ki, mely által valósul meg az isteni parancs, miszerint a közös dolgokat meg kell osztani az egyesek között. (Summa Theologica 2 II. 58.1., 2 II. 61. 1.)

21 A szociális biztonság kérdésével foglalkozó legfontosabb nemzetközi dokumentumok: 1948-ban szü-

demokratikus berendezkedésű államok alkotmányainak többségében alapvető jogként kerültek rögzítésre a szociális jogok is. Mindazonáltal itt kell megjegyezni, hogy annak ellenére, hogy a II. világháborút követően nemzetközi egyezmények egész sora<sup>22</sup> került megalkotásra és elfogadásra, az egyes államok alkotmányai, valamint az alkotmányokban rögzített kikötések értelmezésével kapcsolatos nézetek még ma sem egységesek tekintetben, hogy a szociális jogok az emberi jogok közé tartozó jogok-e, vagy sem, sőt van olyan értelmezés is, amely a szociális jogok alkotmányos alapjogi jellegét is tagadja.<sup>23</sup> E kérdés nem csupán jogelméleti jellegű, hanem a jogértelmezést és a jogalkotás is alapvetően befolyásolja, mert ha valamely jogot az uralkodó felfogás alapjognak minősít, akkor az államnak az alapjog érvényesülése érdekében akár más jogok terhére is elsőbbséget kell biztosítania, míg az úgynevezett közönséges jogok esetében nem merül fel ilyen kényszer, ezért ez utóbbiak a törvényalkotó szabad mérlegelési jogkörébe tartoznak.

Éppen hatvan éve, 1948. december 10-én fogadta el az ENSZ Közgyűlése az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát.<sup>24</sup> E nemzetközi dokumentum közgyűlési nyilatkozat formájában keletkezett, de a nemzetközi szokásjog részeként kötelező erejűvé vált.<sup>25</sup> Az

---

letett meg az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, majd 1966-ban keletkezett a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (Magyarországon az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel került kihirdetésre). Ezek mellett az ENSZ szakosított szervezeteként működő Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) által előkészített egyezményeknek volt nagy hatásuk a regionális egyezményekre, így az európai egyezményekre is, különösen a társadalombiztosítási rendszer szabályozására volt nagy hatással az 1952. június 28-án kelt 102. számú, „A társadalombiztosítás minimális normáiról” szóló egyezmény. A regionális egyezmények közül pedig számunkra az 1961-ben Torinóban elfogadott Európai Szociális Charta, majd az 1989-ben megalkotott „Munkavállalók Alapvető Szociális Jogainak Közösségi Chartája”, továbbá az alapszerződések közül a Maastrichti Szerződés mellékletébe foglalt Szociális Megállapodás, valamint a Római Szerződést módosító Amszterdami Szerződés (1997) rendelkezései bírnak jelentőséggel. A gyermekkor különleges védelmének fontosságát felismerve 1989. november 20-án fogadták el New York-ban a gyermekek jogairól szóló egyezményt.

22 Lásd a 21. sorszámú lábjegyzetben szereplő felsorolást! A felsorolt egyezmények közül ugyanakkor senki sem vitatja, hogy az 1948-ban született Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, majd 1966-ban keletkezett a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, továbbá az 1989. november 20-án elfogadott New York-i Egyezmény a gyermekek jogairól, alapvető emberi jogokról szólna, márpedig ezek az egyezmények az első generációs klasszikus szabadságjogok mellett szociális jogokat is tartalmaznak.

23 A témáról lásd bővebben HALMAI Gábor és TÓTH Gábor Attila: Az emberi jogok rendszere, In: Emberi jogok (Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila), Osiris Kiadó, Budapest, 2008., 85-87. o.

24 Az emberi jogok tiszteletben tartásának követelményét az ENSZ Alapokmánya emelte nemzetközi jogi alpnorma rangjára, ami azt jelenti, hogy az államoknak nem csupán belső joghatósági jogkörükben, hanem nemzetközi kapcsolataikban is az emberi jogokat tiszteletben tartva kell eljárniuk. {Lásd KARDOS Gábor: Az emberi jogokat védő nemzetközi jogi intézmények, In: Emberi jogok (Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila), Osiris Kiadó, Budapest, 2008., 140. o.} Az ENSZ 1945. június 26. napján kelt Alapokmányát Magyarország az 1956. évi I. törvénnyel hirdette ki.

25 Lásd KARDOS Gábor: Az emberi jogokat védő nemzetközi jogi intézmények, In: Emberi jogok (Szerk.:

ENSZ Alapokmányának (1945) és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának (1948) elfogadásával az emberi jogok védelme kikerült az egyes államok belső joghatósága alól. Az ENSZ Alapokmánya a nemzetközi jog alpnormájaként fogalmazza meg az emberi jogok tiszteletben tartásának elvét, az Egyetemes Nyilatkozat pedig az emberi jogok természetjogi eredetére alapozva azok egyetemes jellegű védelmének szükségességére hívja fel a figyelmet.<sup>26</sup> Ezt fejezi ki az Egyetemes Nyilatkozat 28. cikke, mely szerint „Minden személynek joga van ahhoz, hogy mind a társadalmi, mind a nemzetközi viszonyok tekintetében olyan rendszer uralkodjék, amelyben a jelen Nyilatkozatban ki nyilvánítt jogok és szabadságok teljes hatállyal érvényesülhessenek.” A 22. cikk pedig rögzíti, hogy „Minden személynek mint a társadalom tagjának joga van a szociális biztonsághoz; minden személynek ugyancsak igénye van arra, hogy - az államok erőfeszítései és a nemzetközi együttműködés eredményeképpen és számot vetve az egyes országok szervezetével és gazdasági erőforrásaival - a méltóságához és személyiségének szabadon való kifejlődéséhez szükséges gazdasági, szociális és kulturális jogait kielégíthesse.” A családok és különösen a gyermekek társadalomban elfoglalt különleges helyzetét felismerve a 16. cikk hangsúlyozza, hogy „A család a társadalom természetes és alapvető alkotó eleme és joga van a társadalom, valamint az állam védelmére.” Az idézett rendelkezésekhez kapcsolódóan azután a 25. cikk részletesen kifejti azt is, hogy „Minden személynek joga van a 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, özvegység, öregség esetére szóló, valamint mindazon más esetekre szóló biztosításhoz, amikor létfenntartási eszközeit akarától független körülmények miatt elveszíti. Az anyaság és a gyermekkor különleges segítséghez és támogatáshoz adnak jogot. Minden gyermek, akár házasságból, akár házasságon kívül született, ugyanabban a szociális védelemben részesül.”

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának elfogadása, éppen azért, mert a fentebb vázoltak szerint egyes jogok – így például a szociális jogok tekintetében ma is tart a vita arról, hogy e jogok az emberi jogok közé tartoznak-e, illetőleg az egyes államok alkotmányaiban való szerepeltetésük függvényében e jogok a többi „közönséges” joghoz viszonyítva alkotmányos alapjognak minősülnek-e - óriási lépés volt az emberiség történetében. E nyilatkozat által az ENSZ létrehozott egy olyan egységes mércét, amelyhez mérhető az egyes államok emberi jogokkal kapcsolatos magatartása. E nyilatkozat által továbbá a világi jogalkotásban keletkezett egy olyan dokumentum, amely az emberi jo-

---

Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila), Osiris Kiadó, Budapest, 2008., 139-140. o.

<sup>26</sup> Lásd bővebben erről a témáról KARDOS Gábor: Az emberi jogok általános kérdései, In: Emberi jogok (Szerk.: Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila), Osiris Kiadó, Budapest, 2008.

gok egyetemessége mellett foglalt állást, vagyis a természetjog örök törvényét felismerve kinyilvánította, hogy vannak olyan, az ember emberi mivoltából eredő, az emberi létezéssel szervesen összefüggő, az emberi méltóságtól elválaszthatatlan alapjogok, amelyek minden embert mindenhol azonosan illetnek meg. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatából tehát az a következtetés adódik, hogy az emberi jogok oszthatatlanok és kölcsönösen összefüggnek egymással, melynél fogva az emberi jogok egységes egészet alkotnak, így a jogtudomány által egyik vagy másik generációba sorolt jogok gyakorlása nem lehetséges a másik csoportba sorolt jogok garantálása nélkül. Azt, hogy egyedül ez az értelmezés minősülhet helytállóan igazolja az ENSZ keretében 1966-ban megalkotásra került további két nemzetközi emberi jogi egyezségokmány, nevezetesen a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya preambuluma is, mely preambulumban az ENSZ az Egyetemes Nyilatkozatban rögzített alapelvek értelmezését ekként rögzítette.<sup>27</sup>

A II. világháborút követően a XX. századi alkotmányfejlődés betetőzéseként a szociális jogok megjelentek az egyes államok alkotmányaiban.<sup>28</sup> Bár a jogállam és a szociális állam nem szinonim fogalmak, mivel a szociális állam elnevezés nem csupán a jogbiztonság megvalósulásának követelményét, hanem a szociális biztonság bizonyos mértékű garantálását is feltételezi, de azt kijelenthetjük, hogy ha egy állam magát alkotmányosan szociális állammak deklarálja, akkor ezzel felvállalja, hogy megteremti a szociális biztonság nyújtásának feltételeit, és gondoskodik az ehhez szükséges intézmények működtetéséről is. A szociális állam klauzulának tehát jogi jelentősége van. Ami pedig alkotmányosnak minősül, az jogilag megtámadhatatlan, sőt valamely jogrendszer által minősül alkotmányosnak, ha a jogrendszerbe tartozó törvények és más, alacsonyabb szintű jogforrások megfelelnek az alaptörvény, vagyis az alkotmány rendelkezéseinek. A magát szociálisnak minősítő állam ezért a szociális jelleg deklarálásával elkötelezi magát a szociális biztonság megvalósítása mellett.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Lásd e témáról bővebben KARDOS Gábor: Az emberi jogok általános kérdései, In: Emberi jogok (Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila), Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 66-70.o.

<sup>28</sup> Ezzel együtt vetődött fel a jogtudományban a szociális állam és a szociális jogállam terminológiai dilemmája: annak a problémának jogelméleti tisztázása, hogy ha egy állam a típusát illetően magát szociális állammak, illetve szociális jogállammak titulálja, akkor ez a körülmény a szociális jogok alapjogi szintre emelését jelenti-e az adott állam tekintetében. De emellett felvetődik egy vulgárisabb probléma is, nevezetesen, hogy a magát szociális állammaként, illetve szociális jogállammaként deklaráló állam valóban a szociális biztonság állama-e, vagyis az ilyen állam mit nyújt az egyéneknek alanyi jogon, vagy akárcsak az állampolgárainak állampolgári jogon.

<sup>29</sup> E témával részletesen foglalkozik TAKÁCS Albert A szociális jogokról írt tanulmányában, In: Emberi jogok (Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila), Osiris Kiadó, Budapest, 2008., 800-804. o. Nézete szerint: „...bármiféle önmeghatározásnak az a következménye, hogy az állammak ténylegesen aszerint is kell működnie. ...Ha egy állam alkotmányában a szociális állam klauzuláját alkalmazza, akkor a valóságban is

A fenti általános érvényű áttekintést követően nézzük meg, hogy hazánk alkotmánya ezeket a kérdéseket hogyan rendezi.

Az 1949. évi XX. törvénnyel kihirdetett, majd az 1989. évi XXXI. alkotmánymódosító törvénnyel alapvetően módosított Alkotmányunkba<sup>30</sup> a hivatkozott alkotmánymódosító törvénnyel beiktatott új preambulum szövege<sup>31</sup> szerint a rendszerváltás új célja a szociális piacgazdaság megteremtése. A rendszerváltáskor módosított Alkotmány jelenleg hatályos szövege tehát a piacgazdasággal összefüggésben tartalmazza a szociális jelzőt. Ha pedig abból indulunk ki, hogy az alkotmányok feladata a modern demokráciákban az, hogy az állam és az egyének kapcsolatának alapvető jellegzetességeit alaptörvényi szinten határozza meg,<sup>32</sup> akkor e jelző elhelyezését az új gazdasági berendezkedésre utaló piacgazdaság szófordulat előtt akként kell értékelnünk, hogy annak különös súlya van, vagyis döntő jelentőséggel bír az alkotmány és a benne elhelyezett alapvető jogok és kötelezettségek értelmezése terén.<sup>33</sup> Ellenkező értelmezés ugyanis a

---

olyan államként kell működnie, amely garantálja a szociális biztonság megvalósulásának feltételeit. Azt kell tehát megállapítanunk, hogy a szociális állam fogalma több mint alkotmányos metafora vagy jól mutató szószaporítás.” (Uo.)

30 Alkotmányunk eredeti szövege az 1949. évi XX. törvénnyel került kihirdetésre. A kihirdetés óta az eredeti szöveg többször is módosításra került, legutóbbi átfogó módosítását az 1990-ben megtartott szabad választásokhoz kötött politikai-gazdasági rendszerváltás előkészítése indokolta. Ez az alkotmánymódosító törvény az 1989. évi XXXI. törvénnyel került kihirdetésre.

31 A preambulum szövege a következő: „A többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés - hazánk új Alkotmányának elfogadásáig - Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg:...”

32 Az alkotmány fogalma alatt általában az állam szervezeti és jogi rendjének szabályozására szolgáló alapelvek összességét értjük, melyek a főhatalom gyakorlására, az állami szervek működésére, az állam és polgára viszonyára, jogaikra és kötelezettségeikre terjed ki. Alkotmányosság alatt pedig az alkotmány realizálásának fogalmát értjük, vagyis azokat a jogi jelentőségű aktusokat, amelyek az alkotmány megvalósulását szolgálják. Ilyen értelemben alkotmányos az az állam, amelynek működésében, az állampolgárok jogainak garantálásában, a kötelezettségek érvényesítésében az alkotmány szelleme és szabályai valóságosan is megjelennek. (Lásd bővebben MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet, Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 31-33. o.)

33 Alkotmányunk preambulumban 1989. óta szereplő szociális jelző szociális jogokra gyakorolt hatását, e szófordulat értelmezését illetően mind az Alkotmánybíróság gyakorlatában, mind a jogirodalomban eltérő nézetek alakultak ki. A preambulumban szereplő szociális szövegrészt illetően találkozhatunk olyan alkotmánybírói értelmezéssel, miszerint az Alkotmány preambulumból nem vezethető le direkt módon alkotmányos jog, hanem a preambulum csupán célokat fogalmaz meg, mely miatt abból törvényi rendelkezések alkotmányellenességére közvetlenül nem lehet hivatkozni. [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146., 162.] Más alkotmánybírói határozat akként foglalt állást, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság nem hivatkozik szociális jogokra, így a szociális biztonság nem feltétele a formális jogállamiságnak [772/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 519., 521.]. Ugyanakkor a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat (ABH 1995, 188, 193.) párhuzamos indokolásában Zlinszky János alkotmánybíró az Alkotmány

jogbiztonságra törekvő jogállamiság lényegével ellentétes felfogásnak nyitna kaput, egy olyan, a közfelfogással is ellentétes értelmezésnek, mely az alaptörvény egyes részei között differenciát vél felfedezni, és e vélt differenciára alapozva jut arra a következtetésre, hogy egyes alkotmányos alapelveket a jogalkotásban nem kötelező alkalmazni, illetőleg gazdasági-politikai természetű változások esetén az alkotmány rendelkezései között válogatni lehet. Az ilyen, előre nem rögzített és ezáltal nem társadalmi konszenzuson alapuló elvek szerint történő differenciáló értelmezés az alkotmányt csupán az állampolgári kívánások gyűjteményének fogja fel, vagy az alkotmányt csupán a jogállamiság formális kellékének tekinti, de valójában szembehelyezkedik azzal a közakarattal, amely az alkotmányt, mint alaptörvényt az adott tartalommal létrehozta.<sup>34</sup>

Továbbmenve a magyar Alkotmány rendelkezésein az általános rendelkezések között találjuk azt a rendelkezést, miszerint „A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik.”<sup>35</sup> E rendelkezést azonban a jogirodalomban uralkodó nézetek nem tartják mérvadónak azzal indokolva az álláspontjukat, hogy nem ez a rendelkezés, hanem az alapvető jogokról és kötelességekről szóló XII. fejezetben elhelyezett 70/E. § tartalmazza a konkrét alkotmányos követelményeket. A 70/E. § (1) bekezdése akként fogalmaz, hogy a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz, és öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság, valamint önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén jogosultak a megélhetésükhöz szükséges ellátásra. E § (2) bekezdése pedig az (1) bekezdés második

---

bevezető részére hivatkozással fejtette ki azt, hogy a szociális piacgazdaságra való átmenet követelménye, hogy az átmenet során a jogállam biztosítsa a szociális védőhálót azoknak, akik valamely okból az új viszonyokra már nem tudnak átállni. Takács Albert pedig a témával kapcsolatban kifejti, hogy „...nem pusztán játék a szavakkal, ha ezekből a rendelkezésekből {értsd ezalatt az Alkotmány preambulumát és a 17. § rendelkezését} azt a következtetést vonjuk le, hogy a Magyar Köztársaság szociálisan elkötelezett jogállam.” {Takács Albert: A szociális jogok, In: Emberi jogok (Szerk.: Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila), Osiris Kiadó, Budapest, 2008., 810-811. o.}

34 A jelenleg hatályos magyar Alkotmány 19. §-a (3) bekezdésének a) pontja szerint a Magyar Köztársaság Alkotmányát az Országgyűlés alkotja, a 24. § (3) bekezdése pedig előírja, hogy az Alkotmány megváltoztatásához, valamint az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata, vagyis a társadalmi közakarat kifejezésére alkalmas minősített többség szükséges.

35 Alk. 17. §-a. Itt említem meg, hogy az Alk. 17. §-ával kapcsolatban is találunk olyan alkotmánybírói véleményt, mely szerint a 17. § az állampolgárok védelmét és a róluk való gondoskodást kötelezővé teszi ugyan, azonban a védelem és gondoskodás jogintézményeit és mértékét részletesen nem tartalmazza, ami miatt az alkotmányi előírások megvalósítása - számos feltételtől függően - változó és folyamatos törvényhozási, jogalkalmazási, önkormányzati és társadalmi feladat. [1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 510., 511.] Jogirodalmi vélemény pedig miszerint a 17. §-ban elhelyezett rendelkezés államcél-meghatározásként fogható fel, amely legfeljebb a törvényhozóknak és az állam más intézményeinek szóló előírásnak minősülhet, de nem alapjogokat elismerő szabály és még csak nem is alanyi jogok forrása. {TAKÁCS Albert: A szociális jogok, In: Emberi jogok (Szerk.: Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila), Osiris Kiadó, Budapest, 2008., 810-811. o.}

fordulatában felsorolt ellátásokkal kapcsolatban rögzíti, hogy az ellátáshoz való jogot a Magyar Köztársaság a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg. Emellett Alkotmányunk 15. §-a deklarálja a család intézményének védelmét, a 67. § pedig kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Itt szükséges utalni azonban arra, hogy a gyermekek jogairól, New Yorkban, 1989. november 20-án elfogadott, és Magyarország által az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett egyezmény a gyermekeket megillető védelmet a legmagasabb szintre helyezte azáltal, hogy elrendelte a gyermekeket érintő kérdésekben a gyermek mindenek felett álló érdekének elsődleges figyelembe vételét,<sup>36</sup> a védelem és a gondoskodás szintjével összefüggésben pedig ebben az egyezményben a jóléthez való jog fogalma is megjelenik.<sup>37</sup> Továbbá az ember szociális jogaival kapcsolatban szükséges Alkotmányunk 54. §-ának (1) bekezdésének idézése is, mely § feladata, hogy mindannyiunk figyelmét felhívja arra az első generációs alapjogra, miszerint minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit sem lehet önkényesen megfosztani.

Az alkotmány rendelkezéseinek értelmezésére hivatott Alkotmánybíróság több határozatban is foglalkozott a szociális jogokkal, illetőleg a szociális biztonság értelmezésének kérdésével. A lakáscélú kölcsönök kamatmértékének megváltoztatása esetében például egy 1991-ben hozott határozatban arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdésében kimondott szociális biztonsághoz való jog nem jelenti meghatározott jövedelem fenntartását, sem pedig az állampolgárok által egyszer elért életszínvonal állam által történő biztosítását.<sup>38</sup> A rendszerváltozást követően jelentkező munkanélküliség problémájával összefüggésben pedig az Alkotmány 70/E. §-át úgy értelmezte, hogy „az Alkotmánynak ez a szabálya az állam feladatait állapítja meg általános jelleggel, de az állampolgárok számára nem határoz meg jogot egy bizonyos meghatározott jövedelem eléréséhez, életszínvonal fenntartásához.”<sup>39</sup> A nyugellátásokról és egyéb ellátásokról szóló jogszabállyal kapcsolatban megállapította, hogy csak a rendszerváltozás előtt kialakult és sok vonatkozásban igazságtalanul működő intézmény vizsgálatára kerülhet sor, de „ameddig ... az állam a kötelező társadalombiztosítást úgy működteti, illetőleg működési feltételeit úgy garantálja, hogy ... a megélhetéshez szükséges ellátási jogosultságot, mint a szociális biztonsághoz való alkotmányos jog nevesített tartalmi elemét, a nemzetgazdaság lehetőségei, az érdekegyeztetések

36 Lásd az Egyezmény 3. cikk 1. pontját.

37 Lásd az Egyezmény 3. cikk 2. pontját.

38 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 163.

39 2093/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 546, 547-548.

eredményei és egyéb szempontok alapján biztosítja, addig az Alkotmány 70/E. §-ában írt alkotmányos kötelezettségének eleget tesz.<sup>40</sup> A gazdaság nehéz helyzetére tekintettel 1995-ben meghozott intézkedésekkel kapcsolatban pedig az Alkotmánybíróság az álláspontját akként összegezte, hogy „az állam széles körű jogosítványokkal rendelkezik a szociális ellátásokon belüli változtatásokra, átcsoportosításokra és átalakításokra a gazdasági viszonyok függvényében. A változtatások joga azonban nem minden korlátozás nélkül illeti meg az államot.” A szociális ellátás mértéke ugyanis – az alkotmánybíró-sági értelmezés szerint – egészében nem csökkenhet az Alkotmány 70/E. §-a alapján megkövetelhető minimális szint alá.<sup>41</sup> A szociális ellátások szociális igazgatásról és ellátásokról szóló törvényben<sup>42</sup> meghatározott egyes szabályaival kapcsolatban az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jog vetületeként alkotmányos követelményként határozta meg a szociális ellátás minimális szintjét kimondva, hogy „az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.”<sup>43</sup> A szociális ellátások összessége által elérhető megélhetési minimum állam által biztosítandó mértékét illetően pedig egy 2000-ben hozott határozatban<sup>44</sup> ismét rögzítette, hogy „a megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető alkotmányi követelmény az emberi élet és méltóság védelme, ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni.” De ebben a határozatban is fenntartotta az Alkotmánybíróság azt a korábbi véleményét, hogy a megélhetési minimum garantálásából konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le, hanem az Alkotmány 70/E. §-ának (2) bekezdése szerint az állam kötelességei a társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszer létrehozásában, fenntartásában és működtetésében foglalhatók össze. Mindazonáltal – folytatja az idézett határozat – „a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. E minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében ugyanis a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni.” A szociális segélyekkel kapcsolatban 2006-ban hozott határozatban<sup>45</sup> a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségeire utalással az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az ENSZ Közgyűlése által 1966. december 16-án el-

---

40 2093/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 546, 547-548.

41 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 192.

42 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és ellátásokról

43 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 251.

44 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329, 334.

45 59/2006. (X. 20.) AB határozat



fogadott, Magyarországon az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 9. cikke szerint a részes államok elismerték, hogy mindenkinek joga van a szociális biztonságra. A 11. cikkben továbbá a részes államok elismerik mindenkinek a jogát arra is, hogy ne éhezzen. Az 1999. évi C. törvénnyel kihirdetett Európai Szociális Karta 13. cikke értelmében pedig a szerződő államok arra vállaltak kötelezettséget, hogy mindenki olyan segítséget kapjon, amely maga és családja nélkülözésének megelőzéséhez, megszüntetéséhez szükséges.

Az anyasági és a gyermektámogatási rendszerbe tartozó jogosultságra vonatkozó jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata körében azonban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „...a jogbiztonság, mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű. A jogbiztonság a szerzett jogok védelme érdekében megköveteli, hogy az anyasági és a gyermektámogatási rendszer keretei között a viszonylag rövid és meghatározott idejű támogatásokat, így a várandóssági pótlékot, a terhességi-gyermekágyi segélyt, a gyermekgondozási segélyt, a gyermekgondozási díjat, és a gyermeknevelési támogatást - a már megszületett és az 1995. június hó 15. napjától számított 300 napon belül megszületendő gyermek tekintetében - a hatályos jogszabályokban meghatározottaknál nem kedvezőtlenebb feltételekkel és időtartamra biztosítsák.” A hosszú időtartamra szóló támogatási forma esetében viszont az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy különösen a biztosítási elemmel nem rendelkező ellátás esetében a törvényalkotó jogosult a támogatás egész jogi szabályozását a jogosultság jogalapjára és előfeltételeire is kiható módon megváltoztatni, mégpedig azokra is kiterjedő hatállyal, akik a támogatásra már jogot szereztek. Ilyenkor azonban az új rendszerre való áttérésnek a jogbiztonsággal összefüggő alkotmányos követelménye az érintettek számára olyan felkészülési idő biztosítása, amely szükséges a megváltozott rendelkezésekhez való alkalmazkodáshoz és a család gazdálkodásának az új feltételekhez igazodó megszervezéséhez.<sup>46</sup>

Az alkotmánybírák többségének álláspontja tehát eddig töretlenül bizonyult abban, hogy a szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem pedig azt, hogy az állampolgárok egyszer elért életszínvonala a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása következtében ne csökkenhetne. Véleményük szerint az állam az Alkotmány 70/E. §-ában megfogalmazott kötelezettségének eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét, de ezen belül a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el a társadalompolitikai céljait, vagyis az állam széles körű jogosítványokkal rendelkezik

---

46 43/1995. (VI. 30.) AB határozat

a szociális ellátásokon belüli változtatásokra, átcsoportosításokra és átalakításokra a mindenkori gazdasági viszonyok függvényében. Az állam említett lehetőségeinek ezért csupán az szab korlátot, hogy az elvonások folytán a szociális ellátások mértéke egészében nem csökkenhet az Alkotmány 70/E. §-a szerint megkövetelhető minimális szint alá, és az elvonások nem sérthetnek más alkotmányos jogokat sem, így nem lehetnek ellentétesek a jogbiztonság elvével, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, illetve - ha biztosítási elemet tartalmazó szolgáltatásról van szó – a tulajdon védelmével.

Az Alkotmánybíróság azonban a családtámogatásokkal kapcsolatban arra is rámutatott, hogy a szolgáltatások és a hozzájuk fűződő várományok megváltoztatásához alkotmányos indok kell, és e változtatások nem történhetnek egyik napról a másikra, vagyis szükséges a megfelelő felkészülés lehetőségének biztosítása, míg az átmenet nélküli változtatás különös ok fennállását igényli. A családi pótlék esetében ezért az már alkotmányossági problémát vet fel, ha a már megszerzett jogosítványokat minden átmenet nélkül váltja fel egy más alapú rendszer, mivel a családot érintő hosszú távú döntések meghozatalánál jelentős tényező a már folyósítás alatt lévő rendszeres ellátás, illetőleg az ígért váromány összege, mely ellátások létezése vagy hiánya kihat mind a gyermekek vállalására, mind pedig az iskoláztatásukra, neveltetésükre vonatkozó döntések meghozatalára. Az Alkotmánybíróság egy 1995-ben hozott határozatban kiemelte továbbá azt is, hogy a gyermekeket és az anyákat az Alkotmány külön is védi,<sup>47</sup> ezért a már megszerzett jogokba való beavatkozás alkotmányosságának vagy önkényességének megítélésénél nem elégséges a beavatkozás gazdasági indokaira hivatkozni, hanem az említett alkotmányos rendelkezések érvényesülését is vizsgálni kell, mivel a társadalomnak elemi érdeke fűződik ahhoz, hogy a jövőben is legyen olyan aktív népesség, amely képes realizálni az állami kötelezettségvállalásokat. Az államnak ennél fogva a szociális ellátás egésze átalakítására irányuló döntései meghozatala és bevezetése előtt, az ország pénzügyi, gazdasági helyzetére vonatkozó szempontok mellett figyelembe kell vennie az Alkotmányból kifejezetten reá háruló, az anya, a család és gyermekek védelmére vonatkozó kötelezéseit is.<sup>48</sup>

A szociális jogok emberi jogi jellegének tagadói tehát akként vélekednek, hogy a szociális jogok nem következnek az ember emberi mivoltából. Döntő szempontnak az állam aktuális gazdasági teherbíró képességét tekintik ezzel a tulajdonviszonyokból eredő elosztási viszonyoknak biztosítva első helyet. Véleményük szerint az állam aktív magatartását igénylő gazdasági, szociális és kulturális jogok alkotmányokban való szerepeltetése csupán államcélnek, állami kötelezettségnek tekinthető, de az egyént meg-

---

47 Lásd az Alkotmány 15. §-át, 16. §-át, a 66. § (2) bekezdését, és a 67. § (1) bekezdését.

48 43/1995. (VI. 30.) AB határozat

illető alanyi jogként nem fogható fel. Tény, hogy az alkotmányok történetében léteztek - és jelenleg is léteznek - alkotmányok, amelyekben a szociális jogok állami feladatként, államcélként szerepeltek, illetőleg szerepelnek, mint például az 1791-es francia alkotmányban, vagy a II. világháborút követően Kelet-Európában létrehozott egyes szocialista országok alkotmányaiban, de úgy vélem, hogy pusztán abból a körülményből, hogy valamely állam egy bizonyos történelmi-gazdasági korszakban az egyént megillető alanyi jogként, vagy az állam feladataként fogalmazza meg a szociális jogokat, nem lehet döntő következtetést levonni arról, hogy a szociális jogok alapvető jognak minősülnek-e, vagy sem, illetőleg emberi jognak foghatók-e fel, vagy nem.

Az egyes államokban éppen hatályban lévő, vagy korábban hatályban volt alkotmányok tükrözhetnek ugyan koronként eltérő jogtudományi felfogásokat is, de az alkotmányok tartalmát döntően mégis az határozza meg, hogy az alkotmánytervezet elfogadására feljogosított államhatalmi szerv az alkotmányban deklarálni kívánt jogok jellegéről az elérhető társadalmi konszenzusra is tekintettel aktuálisan hogyan vélekedik. A jogtudománynak viszont ebben az a szerepe és egyúttal a felelőssége is, hogy a társadalmi folyamatokat megfelelő irányba terelje függetlenül az aktuális politikai lehetőségektől.

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, mint világi jogi dokumentum el nem évülő jelentőségére Szentatyánk XVI. Benedek pápa is rámutatott a 2008. év beköszöntével mondott újévi beszédében. E beszédben emlékeztetett arra, hogy az emberiség családjával ezzel a dokumentummal felelt a II. világháború borzalmaira, ebben nyilvánította ki, hogy egysége minden ember egyenlő méltóságán alapszik, és az emberi együttélés középpontjába az egyének és a népek alapvető jogainak tiszteletben tartását helyezte. A Szentatya az újévi beszédben egyúttal felhívta a figyelmet egy másik jelentős évfordulóra is, nevezetesen arra, hogy a Szentszék éppen huszonöt évvel ezelőtt fogadta el a Családjogi Chartát (1983. november 24.). E két jelentős évforduló alkalmával minden embert annak tudatosítására hívott fel, hogy mindannyian az emberiség egyetlen családjához tartozunk, és hogy kötelezzük el magunkat, hogy együttélésünk a Földön egyre inkább ezt a meggyőződést tükrözze.<sup>49</sup>

\*

### *Ötletek a végkövetkeztetésekhez:*

Az egyének nagyközösségi szinten, vagyis egy állam állampolgáraként külön-külön nem képesek megfelelő információkhoz jutni a gazdasági-társadalmi folyamatok válto-

---

<sup>49</sup> Idézetek XVI. Benedek pápa 2008. évi újévi üzenetéből.

zásait illetően. Állami közbelépés nélkül könnyen előfordulhat, hogy a hiányos információk miatt rossz, célszerűtlen döntéseket hoznak, melyek hatásai esetleg időben csak később, akkor jelentkeznek, amikor e hatások ellensúlyozására az egyén már egyedül nem képes. A fogyasztás növekedésére alapozó gazdasági rendszerek amúgy is az egyéneket rövid távú fogyasztásra ösztönzik, gátolva ezzel a megfelelő mértékű hosszabb távú felhalmozást. A kockázatvállalásra hajlamos személyiségű, kisebb veszélyérzettel rendelkező egyének, különösen kellő információk hiányában, vagy téves információk birtokában könnyebben és a szükségesnél nagyobb mértékben költsékezhetnek abban a kedvező gazdasági időszakban, amelyet a felhalmozásra kellene kihasználniuk. A felhalmozás módjának megválasztása is függ attól, hogy erről az adott egyén rendelkezik-e megfelelő információkkal, tapasztalatokkal. A modern piacgazdasági folyamatok bonyolultsága, a piaci folyamatok manipulálhatósága egyébként is kétségessé tesz, hogy egyéni szinten mikor és mit lehet előre kiszámítani a gazdasági folyamatok alakulásából. Így nem helyeselhető az egyéni reprodukciós problémákat pusztán az öngondoskodás módszerével elhárítani kívánó modell elfogadása, mely éppen azokat a társadalmi-gazdasági tényezőket hagyja figyelmen kívül, amelyek az ipari tömegtermelés kialakulása, valamint a fogyasztás és ezáltal a termelés növelésére alapított gazdasági rendszerek bevezetése és fenntartása folytán a kisközösségek felbomlását eredményezték, mely által az elmagányosodott egyének, illetőleg a társadalmi-gazdasági folyamatok változásainak minden korban egyébként is kiszolgáltatót családi kisközösségek társadalmi méretű összefogás nélkül nem képesek úrrá lenni a megélhetési problémáikon, ha pedig a reprodukciós problémák megoldatlansága tömeges méretűvé válik, úgy ez a helyzet mindenképpen közösségi, vagyis állami szintű megoldást kíván, így tehát ezen logikai láncolat mentén haladva odajutunk, hogy az állampolgárok társadalmi viszonyainak elrendezésére hivatott állam nem vonulhat ki még piacgazdasági körülmények között sem a társadalmi problémák hatékony megoldásából.

A szociális jogok alapjogi jellege vita tárgyát képezi jelenleg is. Kétségtelen, hogy a központi költségvetés teherbíró képessége lényeges tényező, de emberi élethez való jog, emberi méltósághoz való jog, gyermekek mindenekfelett álló érdeke, gyermekek jóléthez való joga mégis azt mutatja, hogy alapjogi jellege van, az emberi élet nem függhet ugyanis attól, hogy más, nem alapjogokból eredő igényekkel összevetve jut-e elég forrás, vagy nem a szociális szükségletek kielégítésére.

\*

**FELHASZNÁLT IRODALOM:**

MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet, Osiris Kiadó, Budapest, 2003

Szociális jogok az Európai Unióban, Az Európai Bíróság esetjoga (Szerk.: Gyulavári Tamás – Kardos Gábor), Aduprint Kiadó, Budapest, 1999

VECZKÓ József: Gyermekvédelem pszichológiai és pedagógiai nézőpontból, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2007

Joseph HÖFFNER: Keresztény társadalmi tanítás, Szent István Társulat, Budapest, 2002

Közigazgatási jog, Különös Rész (Szerk.: Ficzer Lajos – Forgács Imre), Osiris Kiadó, Budapest, 2006

Igazságosabb és testvériesebb világot! Tíz év távalatából, Sapientia füzetek 11., Vigilia Kiadó, Budapest, 2008-11-08

Az Egyház társadalmi tanításának kompendiuma (Az Igazságosság és Béka Pápai Tanácsa), Szent István Társulat, Budapest, 2007

MUZSLAY István S.J.: Az Egyház szociális tanítása, Márton Áron Kiadó, Budapest, 1997

Emberi jogok (Szerk.: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila), Osiris Kiadó, Budapest, 2008

CZÚCZ Ottó: Szociális jog I., Unió Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2003

CZÚCZ Ottó – Hajdú József – Pogány Magdolna: Szociális jog II., Unió Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005

CSIZMADIA Andor: A szociális gondoskodás változásai Magyarországon, MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének kiadványa, Budapest, 1977

SZIGETI Andrea: Tanulmányok a jogi alapismeretek köréből, Szent István Társulat, Budapest, 2008

*dr. Szigeti Andrea  
főiskolai docens, GFHF, PPKÉ VJK*

