

A SZOCIÁLIS JOGOK PERSPEKTÍVÁI AXXI. SZÁZAD ELEJÉN¹

I. A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS ÉS A SZEGÉNYSÉG

A fenntartható fejlődés a társadalmi haladás – méltányos életkörülmények, szociális jólét – elérése, megtartása érdekében a gazdasági fejlődés biztosítását és a környezeti feltételek megőrzését jelenti a Magyar UNESCO Bizottság által közzétett meghatározás értelmében. „A méltányos életkörülmények, a megfelelő életminőség, jólét biztosítását kifejező célkitűzés mindenkire – a jövő nemzedékeire is – vonatkozik. A fenntartható fejlődés tehát elismeri és céljának tekinti az egymást követő nemzedékek megfelelő életminőséghez való egyenlő jogának biztosítását, s az ezzel összefüggésben álló köteleességek teljesítését. A fenntartható fejlődés a tágran értelmezett életminőség javulását szolgálja, ezért a szociális jólét elérését, megtartását elősegítő gazdasági fejlődéssel együtt kell érvényesülnie a szociális igazságosságnak és az esélyegyenlőségnek, valamint a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodásnak” – folytatódik az idézett dokumentum.²

Az életminőség fogalmi elemeit a hivatkozott dokumentum példálódzva sorolja fel, mégpedig akként, ahogy azok magukban foglalják az egészséget, a teljes testi, lelki és szociális jólétet, és ehhez kapcsolódóan az anyagi jólétet, az egészséges környezeti feltételeket, a demokratikus jogokat, a biztonságot, a mindenki számára elérhető oktatást.

Az UNESCO az évtized nyolc témája közé sorolja a szegénység legyőzésének kérdését.³ Az ezzel kapcsolatos dokumentum szerint a szegénység legyőzése az a vezérelv, amely az Ezredfordulós Fejlesztési Célok keretében irányítja a nemzetközi fejlesztési

1 A Magyar Tudomány Ünnepe 2009 eseménysorozat keretében „A pedagógia reménye – a remény pedagógiája” címmel 2009. november 20-án a Gál Ferenc Hittudományi Főiskolán tartott konferencián elhangzott előadás bővített változata.

2 Forrás: http://www.unesco.hu/index.php?type=node&id=131&print_view=true

3 Forrás: http://portal.unesco.org/education/en/ev.phpURL_ID=27548&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

törekvéseket. A fenntarthatóság szempontjából a gazdasági elemek legfontosabbika a szegénység csökkentése, míg a gazdasági megfontolások kulcsfontosságúak, de csak az egyik tényezőt jelentik, nem pedig az átfogó célt.

Az UNESCO dokumentumaiban tehát a fenntartható fejlődés alapfeltételeként jelenik meg a szegénység legyőzése. Ebből adódik az az egyszerű következtetés, hogy a szegénység legyőzése nélkül nem fejlődhet a világ. De hogyan is állunk a szociális jogok⁴ megítélésével, amelyek a gazdasági fejlődés zálogaként megjelenő szegénység problémájának

4 Az emberi jogok csoportosításának csupán értelmezést könnyítő szerepe lehet, de nem eredményezhet fontossági sorrendet. Sőt, egyes emberi jogok besorolhatók akár több csoportba is, ami éppen azt támasztja alá, hogy az emberi jogok oszthatatlan egységet képeznek, és kölcsönösen kiegészítik egymást. Valójában nem annak a vizsgálódásnak van értelme, hogy milyen különbségek fedezhetők fel e jogok tartalma között, hanem, hogy milyen kapcsolatban állnak egymással. Nézetem szerint például az oktatáshoz, tanuláshoz való jog az alábbi összefüggések miatt egyaránt besorolható a szociális és a kulturális jogok közé is. A szociális jogok közé ma már egyre többen sorolják be azokat a jogokat is, amelyek a gazdasági egyenlőtlenségből eredő negatív hatásokat kívánják ellensúlyozni, csökkenteni. E jogok tehát akkor jutnak jelentőséghez az egyén életében, ha önhibáján kívül nem képes gondoskodni arról, hogy emberhez méltó életet tudjon élni. Az önhibán kívül eső okok azonban többfélék lehetnek, így például életkortól (mint amilyen a gyermekkor vagy az időskor), egészségi állapottól függők (mint amilyen a betegség, baleset okozta egészségromlás, vagy a fogyatékoság), de eredhet a gazdasági nehézségek miatt a munkalehetőség elvesztéséből (munkanélküliség), vagy bekövetkezhet olyan helyzet miatt, amely a társadalom számára a fennmaradása érdekében kiemelkedő értéket képvisel, és ezért társadalmi védelemre szorul (mint amilyen a gyermekneveléssel, a családalapítással járó többletterhek vállalása). Ha a kulturális jogok mibenlétét szeretnénk megragadni, akkor széles értelemben véve ide tartozik a gondolatnyilvánítás szabadságát jelentő összes jog, vagyis a véleménynyilvánítás minden formája, amellet, hogy a kulturális jogok szorosabb értelmezés szerint a tudomány és a művészet szabad gyakorlását, a történelmileg kialakult szellemi értékek védelmét, valamint mindezen értékek eredményeiből való részesedés lehetőségét foglalják magukban. A kulturális jogok persze nemcsak az önhibájukon kívül rászorulttá váló egyéneket, hanem minden embert megilletnek, vagyis azokat a személyeket is, akik szociálisan megfelelő helyzetben vannak, sőt esetleg kivételesen jó anyagi körülmények között élnek. Mégis, a tanuláshoz való jogot is magában foglaló oktatáshoz való jog ad lehetőséget arra, hogy az egyén megszerezze azt a tudást, és kialakulhassanak benne azok a képességek, amelyek lehetővé teszik számára az öngondoskodáshoz, valamint a másokról való gondoskodáshoz szükséges munkavállalást, a munkaerő-piacon való folyamatos és eredményes részvételt.

A Magyarországon a többségi felfogás az oktatáshoz, illetve a tanuláshoz való jogot a művelődéshez való jog részjogának tekinti, és az 1949. évi XX. törvénnyel kihirdetett, azóta többször, a rendszerváltás miatt jelentősebben az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított magyar Alkotmányban is az oktatáshoz való jog a művelődéshez való jog elemeként jelenik meg (70/F. §).

Az oktatás nagy kézikönyvében azonban Szüdi János a művelődéshez való jogot már akként definiálja, hogy ez a jog a legáltalánosabb értelemben magában foglalja az egyénnek azt a jogát, hogy megismerje a számára szükséges információkat, hozzájusson a boldogulásához szükséges ismeretekhez, felkészüljön az életkezdesre, szükség esetén életpályájának módosítására. Magában foglalja továbbá az államnak azt a kötelezettségét, hogy megteremtse a szervezeti, jogi, gazdasági feltételeit a tanuláshoz való jog és kötelezettség lelkiismereti, vallási hovatartozástól független teljesítéséhez, illetőleg, hogy az oktatás útján csökkentse a hátrányos helyzetből adódó különbségeket. Szüdi János az oktatás céljaként a tárgyi ismeretek közlését és elsajátítását jelöli meg. A tanuláshoz való joggal kapcsolatban pedig az állam kötelezettségét emeli ki arra vonatkozóan, hogy megteremtse a tanuláshoz való jog szervezeti, jogi, gazdasági feltételeit, de ugyanakkor

kezelésére szolgálnak? A bevezetésből adódó feltételezéssel ellentétben azt tapasztaljuk, hogy a szociális jogok emberi jogi jellege vitatott, a nemzetközi jogi dokumentumok létezése ellenére ma sem általánosan elfogadott, bár most már egyre többen értenek egyet abban, hogy a szociális jogok jelentősége nem marad el a mindannyiunk által nagyra értékelt polgári és politikai jogok jelentősége mögött.⁵

II. AZ ÚJFAJTA SZEGÉNYSÉG KIALAKULÁSA

Ki minősül szegénynek? Hétköznapi értelemben szegény az, akinek életszínvonala nem éri el az adott társadalomban általánosnak mondható szintet. A szegénység megítélése persze nem ilyen egyszerű, mivel az életszínvonal meghatározása sem az. Mindenesetre azokban a társadalmakban, ahol a szociális védelem kisközösségi, vagyis hagyományos lehetőségei meggyengültek, visszaszorultak, azt tapasztaljuk, hogy állami szerepvállalás nélkül nem küzdhető le a szegénység problémája.

Hogyan jutottunk idáig? Az ipari forradalom időszakában a termelés extenzív növelésében érdekelt gyáriparnak munkásokra volt szüksége, mégpedig nagy tömegben. Ezért az embereknek – beleértve a nőket és a gyermekeket is – tömegesen kellett munkássá válniuk, ami a korábbi nagycsaládi életközösségen és munkamegosztáson alapuló ellátási formák megszűnését vonta maga után. A gazdasági szükségszerűség nyomán megszületett az új ideológia: társadalmilag elismerhető „munkának”, tehát munkavégzésnek egyre inkább a más részére, pénzbeli ellenértékért, más szóval munkásként való munkavégzés minősült. Ezzel együtt a többi tevékenység – így a háztartásban, a családi gazdaságban végzett munka – egyre inkább elveszítette az értékét a társadalmi megítélés szempontjából.

A XX. század utolsó negyedében új problémák jelentkeztek a világ fejlett régióiban. Európában a második világháborút követő gazdasági fellendülés csak az 1970-es évek

emlékeztet az egyén kötelezettségére is, amely a tanulásban való részvételt jelenti {Lásd Az oktatás nagy kézikönyve (Szerk.: Szüdi János), Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2006, 14-15.}.

Mivel nézetem szerint az oktatáshoz, a tanuláshoz való jog nemcsak az egyén személyiségének fejlesztését szolgálja, hanem a termelékeny munkavégzésnek, és ezzel együtt a szegénység legyőzésének is eszköze, ezért az oktatáshoz, a tanuláshoz való jog a szociálisan rászorultak számára egyúttal a szociális biztonság elérését célzó igényt is keletkeztet, amelynek kielégítéséről a szociális jogok biztosítása útján – az egész társadalmi közösség, vagyis a közjó érdekében – az államnak kell gondoskodnia.

A jelen tanulmányban ezért a szociális jogok fogalmát szélesebb értelemben használom, vagyis ide tartozó jognak tekintem az oktatáshoz, tanuláshoz való jogot is. (Megjegyzem, hogy a gazdasági, szociális és kulturális jogok összefoglaló elnevezése gyanánt is szokták használni a szociális jogok elnevezést.)

⁵ A szociális jogok emberi jogi jellegével kapcsolatos vitát illetően lásd például Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila: Az emberi jogok rendszere in: Emberi jogok (Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila), Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 86-87., és Takács Albert: A szociális jogok, in: uo. 791-811.

közepéig tartott a világgazdasági folyamatok kedvezőtlen változásai miatt, míg ezt követően a nyugati országokban újra megjelent a munkanélküliség növekedéséből eredő szegénység, és azóta is fokozódó tendenciát mutat. A XX. század végén más, eddig nem ismert társadalmi hatásokkal járó új jelenséggel is szembesülnünk kellett. A technológiai fejlődés eredményeként megvalósult információtechnikai forradalom véget vetett a munkaigényes termelési folyamatoknak. Tömegesen szűntek meg a nehéz, vagy akár csak a könnyebb fizikai munkaerőt foglalkoztató munkalehetőségek. Bár ezzel megvalósult a régi álom, hogy az ember szabadulhat a fizikai erőkifejtést igénylő munkavégzéstől, mégis mintha visszájára fordult volna a forgatókönyv: nemcsak azok kerülnek a munkanélküliek egyre növekvő táborába, akik csupán lusták, vagy betegségük, fogyatékoságuk miatt nem találnak állapotuknak megfelelő munkát, hanem a dolgozni vágyó, egészséges emberek is. Sok esetben a korábban jól hasznosult szakmai végzettséggel rendelkezőkkel is egyre gyakrabban fordul ez elő. A munkanélküliség mellett – a szegénységet eredményező és azt konzerváló ördögi kör elemeiként – egy sor egyéb probléma is megjelent, mint a széteső családok, az elöregedő népeségszerkezet, az individualizálódás, az utóbbival szorosán együtt járó elmagányosodás, a káros szenvedélyek fokozódása, különösen a kábítószer fogyasztás növekedése, stb.

Napjainkban egyre növekszik azoknak a száma, akiknek az információtechnikai forradalom egyébként áldásos hatásai nem azzal a következménnyel járnak, hogy megszabadulhatnak a fárasztó, időigényes fizikai munkavégzéstől, és helyette kényelmesebb, kisebb elfoglaltságot eredményező munkát végezhetnek, és más szempontból is tartalmasabb életet élhetnek, hanem az elszegényedés, az ezzel járó társadalmi kirekesztődés vár rájuk. Emellett az új probléma mellett továbbra is jelen vannak az olyan hagyományos jellegű szociális gondok, mint az életkori adottságokból (gyermekkor, öregkor), a betegség, baleset, fogyatékoság miatti munkaképtelenségből eredő megélhetési zavarok. A szociális biztonságot érintő problémák halmozódása fókuszba állította a szociális jogok kérdését.

III. A SZOCIÁLIS JOGOK JELLEGE

A jog szerepe a társadalmi életviszonyok elrendezése.⁶ A szociális jellegű jogi normák funkciója pedig az, hogy a megfelelő feltételekkel nem rendelkező egyén számára a társadalmi szolidaritás elve alapján olyan ellátáshoz való hozzájutás lehetőségét biztosítsa, amely lehetővé teszi a szociális biztonság elérése, megőrzése, az egyenlőtlen gazdasági pozícióból eredő hátrányok leküzdése folytán az emberhez méltó életet.

⁶ Lásd erről bővebben Szigeti Andrea: A jog fogalmi meghatározásának problémái in: uő. Tanulmányok a jogi alapismeretek köréből, Szent István Társulat, Bp., 2008, 7–26.

Az emberi jogok csoportosítására a jogtudomány többféle osztályozási módszert dolgozott ki. Az egyéni, vagy kollektív jelleg szerinti osztályozás azon alapul, hogy e jogokból az egyén mások részvétele nélkül is részesülhet, vagy csupán egy csoport tagjaként juthat hozzá (értelemszerű, hogy például a gyülekezési, vagy a sztrájk jogot az egyén egyedül nem tudja gyakorolni). Az emberi jogokat szokás pozitív vagy negatív jellegű jogokra bontani aszerint, hogy az államtól milyen jellegű magatartás szükséges annak érdekében, hogy az egyén részesedhessen e jogokból. Ennek megfelelően a negatív jogok csoportjába azok az emberi jogok kerülnek, amelyek passzív, tartózkodó állami magatartás esetén is megvalósulnak, míg a pozitív jogok esetében aktív, rendszerint költség-ráfordítással járó állami magatartásra van szükség. E felosztási elv szerint – sztereotip módon – a szociális jogokat a pozitív jellegű jogok, vagyis az aktív állami magatartást igénylő jogok csoportjába szokták besorolni. Ennélfogva a negatív jogokat általában olcsóbbnak tartják az állami beavatkozás szükségtelensége miatt. (A költségcentrikus szemléletben keresendő egyébként annak a vitának a forrása, amely a szociális jogok emberi jogi jellege körül manapság zajlik.)

Az osztályozási módszerek közül leggyakrabban az emberi jogok generációkba sorolásával találkozhatunk. E módszer a kivívás sorrendjén alapul, vagyis történelmi korszakok szerint haladva annak tulajdonít jelentőséget, hogy a változó társadalmi-gazdasági körülmények kihívásai függvényében az emberek mikor ébredtek rá e jogokban való részesedés nélkülözhetetlen jellegére, és indultak el a jogérvényesítés megvalósításának rögzös útján.⁷ Eszerint első generációs emberi jogoknak a polgári forradalmak követeléseiben első helyen szereplő polgári és politikai jogok minősülnek (az élethez, az emberi méltósághoz, a személyi szabadsághoz, a gondolat, a lelkiismeret, valamint a vallás

7 Megjegyzés: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila *Az emberi jogok rendszere* {in: *Emberi jogok* (Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila), Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 81–90.} című tanulmányban az emberi jogok generációk szerinti csoportosításának ismervét a „keletkezéstörténet” szöfordulattal fejezi ki. Álláspontom szerint helyesebb az emberi jogok kivívásának sorrendjéről beszélni, mivel az emberi jogokat az különbözteti meg az egyéb jogoktól, hogy ezek a jogok attól függetlenül léteznek, hogy azokat a fennálló államhatalom elismeri. Érvényesítésükhöz azonban általában szükség van az állam szerepvállalására, tehát közreműködésére, ami miatt e jogok gyakorlásához szükség van az állami elismerésre. Tapasztalati tény, hogy adott történelmi-társadalmi korszakban az egyik államhatalom elismeri ezeket a jogokat, míg a másik nem. Ettől a körülménytől azonban az emberi jogok még emberi jogok maradnak, de e jogokhoz nem jutnak hozzá azok, akik olyan államban élnek, amely nem hajlandó e jogok elismerésére, a gyakorlásukhoz szükséges közreműködésre. Az emberi jogok az emberi létezés részének minősülnek, vagyis egyidősek az emberiséggel. Abban azonban lényeges különbségek mutatkoznak, hogy az emberi jogok érvényesítéséért végzett folyamatos küzdelem eredményeként a világ államában és mikor sikerül(t) érvényt szerezni e jogoknak, pontosabban az egységes és oszthatatlan emberi jogok közül melyeknek és mikor lehet(ett) éppen érvényt szerezni. (Az emberi jogok természetének eltérő megítélése egyébként attól függ, hogy természetjogi, vagy jogpozitivistá felfogásból közelítjük meg a kérdést. Lásd például Sári János: *Alapjogok*, Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 21.)

szabadságához, a véleménynyilvánításhoz, az egyesüléshez való jogok). Az ipari forradalmat követő időszakban azonban – az egyre növekvő gazdasági kiszolgáltatottság miatt – előtérbe került azoknak a jogoknak a kérdése, amelyek a hátrányos gazdasági helyzetben lévő egyének számára az emberi méltósággal összefüggésben, a társadalmi igazságosság elve alapján biztosítják a megélhetést. (A harmadik generációs emberi jogoknak pedig azok a jogok minősülnek, amelyek kollektív jelleggel illetik meg az emberek közösségét, amely miatt megvalósulásukhoz akár több állam pozitív összefogására is szükség lehet. Ilyen jogok például az egészséges környezethez, a békéhez való jog, de ide sorolható a népek politikai, gazdasági, szociális és kulturális önrendelkezéséhez való joga, vagy a gazdasági és szociális fejlődéshez való jog, az emberiség közös örökségéből való részesedés joga.)

A polgári és politikai jogok esetében – azok negatív, az államhatalomtól csupán tartózkodást igénylő jellegük miatt – a „hagyjátok, hadd csinálják” elv, vagyis a be nem avatkozás elvét hirdető politika általában a kívánt eredménnyel jár.⁸ Ez azonban már nem mondható el a gazdasági, szociális és kulturális jogokról, hanem azt tapasztaljuk, hogy többnyire szükség van az államhatalom tevőleges magatartása is.⁹ (A harmadik generációs jogok esetében pedig már nemzetközi méretű összefogás kell.)

Az emberi jogok olyan társadalmi életviszonyokra vonatkoznak, amelyek az emberi mivolttal közvetlen kapcsolatban állnak. E definícióból az következik, hogy az emberi jogok egységes egészet képeznek, közöttük fontossági sorrendet nem lehet, és nem is kell felállítani, hiszen osztályozni mindig csak valamilyen szempont szerint lehetséges, a szempontok szerinti válogatás pedig magában rejti a szelekció veszélyét, amely odavezethet, hogy valamely emberi jog figyelmen kívül marad.¹⁰

8 Vö. Weston, „Human Rights”, *Human Rights Quarterly*, 1984, Volume: 6, No. 3, 265.

9 Weller Mónika a *Gazdasági és szociális jogok Európában* című tanulmányban rámutat arra, hogy a nemzetközi emberi jogi szervezetek gyakorlata nyomán mára egyértelművé vált, hogy az államok a polgári és politikai jogok biztosítása terén is rendelkeznek pozitív kötelezettségekkel, míg számos gazdasági, szociális és kulturális jog állami beavatkozás nélkül is megvalósul. Ennek megfelelően egyes esetekben a polgári és politikai jogokban való részesedés biztosítása meglehetősen költséges (ld. bírósági szervezet működtetése, választások lebonyolítása), a beavatkozást nem igénylő gazdasági, szociális és kulturális jogok (pl. szakszervezeti szabadság) pedig olcsóbbak (*Acta Humana* 1996. No. 22–23., 19–62.).

10 Az emberi jogok egységességét és oszthatatlanságát – egyéb nemzetközi jogi dokumentumok mellett – a Teheráni Kiáltvány is kimondja, amelyet a Nemzetközi Emberi Jogi Konferencia fogadott el 1968-ban, Iránban. A Kiáltvány leszögezte, hogy „az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata a világ népeinek közös egyetértését fejezi ki az emberiség nagy családjá minden tagjának elidegeníthetetlen és megszeghetetlen jogait illetően, és kötelezettséget ró a nemzetközi közösség tagjaira”. A konferencia megerősítette bizalmát a Nyilatkozatban kifejtett elvekben, és valamennyi népet és kormányt sürgette, hogy „kötelezzék el magukat (ezek mellett) az elvek mellett... és fokozzák erőfeszítéseiket annak érdekében, hogy valamennyi emberi lénynek a szabadságnak és méltóságnak megfelelő, valamint a fizikai, szellemi, szociális és lelki jóléthez

Az emberi jogok létezése, minden embert egyformán megillető jellege nem függ attól, hogy egy adott államhatalom ezeket a jogokat elismeri-e, vagy sem valamely történelmi korszakban, illetőleg azok közül aktuálisan melyiket ismeri el, vagy hajlandó-e biztosítani az egyébként elismert jogok érvényesülését. Sajnálatos tény azonban, hogy a szociális jogoknak feltétel nélkül érvényesülő emberi jogként való elismerése eddig még nem jutott el arra a szintre, amely a polgári és politikai jogok csoportjába sorolt emberi jogok esetében már elmondható. Ha az élethez, a személyi szabadsághoz, a gondolat és lelkiismereti szabadsághoz, vagy a véleménynyilvánításhoz való jogról esik szó, a többségi vélemény ma már az – és persze ez öröndetes változás –, hogy ezek a jogok feltétel nélkül megilletik az embert, elvitatásuk, vagy érvényesülésük megakadályozása ezért alapjaiban sérti az emberi jogok elismeréséhez fűződő érdekeinket. De arra már kevesebbet gondolunk, hogy a polgári és politikai jogok csoportjába sorolt emberi jogaink tényleges érvényesülése nem lehetséges a többi generációba sorolt emberi jogok, így például a szociális jogok megvalósulása nélkül. A szociális biztonság hiányából eredő problémák ugyanis visszahatnak polgári és politikai jogaink helyzetére. Ezért az emberi jogok egyes kategóriáiról nem gondolkozhatunk úgy, hogy a kivívásuk sorrendje, vagy az államhatalomtól elvárt magatartás jellege, vagy bármilyen más csoportosítási mód egyúttal alapot adhatna e jogok közötti rangsor felállítására is. Így például az elemi emberi szükségletek terén hiányt szenvedő egyén emberi méltósága is csorbát szenved, de még a létezése is veszélybe kerülhet, habár az élethez, az emberi méltósághoz való jog emberi jogi jellegét ma már senki sem vitatja, és ezeket a jogokat egységesen mindenki az első generációs emberi jogok közé sorolja.¹¹ Valójában csupán arról van szó, hogy valamely államhatalom aktuálisan teljesíteni akarja-e, vagy – az adott gazdasági helyzetre tekintettel – teljesíteni tudja-e az egyéneket megillető azon emberi jogokat is, amelyek érvényesüléséhez pozitív irányú, aktív állami magatartás szükséges.¹²

Tehát az emberi jogok bármilyen csoportosítása csupán a jobb megértést segítő szempont lehet, de nem eredményezhet kielégítési rangsort. Ezért az emberi jogok kérdése nem értelmezhető jogpozitívista szemlélettel, hanem abból a természetjogi felfogásból

vezető életet biztosítsanak”. A Bécsi Kiáltvány (1993) 5. cikke úgyszintén megerősíti, hogy az emberi jogok egységesek és oszthatatlanok, egymással összefüggenek.

11 Vö. MacMillan, C. Michael, „Social versus Political Rights: A Distinction without a Difference?“, *Canadian Journal of Political Science*, 1986, Volume: 19, No. 2, 284.

12 A tárgyalt összefüggés, vagyis, hogy az emberi jogok oszthatatlanok, és kölcsönös összefüggésben állnak egymással, sőt az egyik generációhoz tartozó jogok gyakorlása elképzelhetetlen a másik generációhoz tartozó jogok gyakorlása nélkül, az ENSZ Közgyűlése által az 1966. 16-i ülészakán elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya preambulumaiból is megállapítható (Magyarországon a két egyezmény az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel és az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel került kihirdetésre).

kell kiindulni, hogy az emberi jogok olyan létező jogok, amelyek esetében csak a felismerés, vagy az érvényre jutás okozhat szubjektív jellegű problémát, de nem lehet kérdéses e jogok objektív emberi jogi jellege.

IV. A GAZDASÁGI, SZOCIÁLIS ÉS KULTURÁLIS JOGOK BIZOTTSÁGÁNAK ÉRTELMEZŐ MAGYARÁZATAI

A szociális jogok emberi jogi jellegét vitatók érveléseiben fő helyen szerepel az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya¹³ 2. cikkének 1. bekezdésében szereplő „fokozatos biztosítás” szövegfordulat.¹⁴ Az említett szövegfordulatot szembeállítják az Egyesült Nemzetek Szervezete ugyanazon ülészakán elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában¹⁵ rögzített jogokra vonatkozó azonnali biztosítás kötelezettségével.

E tanulmány kereteit meghaladná a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya idézett szövegfordulatának értelmezésével kapcsolatban napvilágot látott nézetek bemutatása és ütköztetése. Helyette a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága¹⁶ által 1990 decemberében készített 3. számú Általános Magyarázatában¹⁷ foglaltakra hívom fel a figyelmet. E kevésbé ismert dokumentum

13 Magyarországon az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel került kihirdetésre.

14 A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. cikk 1. bekezdésének hivatalos magyar fordítása: „Az Egyezségokmányban részes valamennyi állam kötelezi magát arra, hogy – különösen gazdasági és technikai téren – mind saját erejéből, mind pedig a nemzetközi segítségnyújtás és együttműködés útján a rendelkezésére álló valamennyi erőforrás igénybevételével, minden megfelelő eszközzel, ideértve különösen a jogszabályi intézkedéseket, fokozatosan biztosítja az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlását.”

Megjegyzés: az Egyezségokmány eredeti angol nyelvű szövegében a megvalósítással kapcsolatban a „to take steps” kifejezés szerepel.

15 Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya Magyarországon az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel került kihirdetésre. A 2. cikk 2. bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik: „Az Egyezségokmányban részes államok kötelezik magukat arra, hogy alkotmányos eljárásukkal és az Egyezségokmány rendelkezéseivel összhangban gondoskodnak olyan törvényhozási vagy egyéb intézkedések meghozataláról, amelyek az Egyezségokmányban elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek, amennyiben ilyenek még nem volnának hatályban.”

16 Angol elnevezése: Committee on Economic, Social and Cultural Rights (rövidítése: CESCR)

17 CESCR General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant) 14 December 1990 (Contained in Document E/1991/23)

Forrás: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4538838e10.html>

tartalmát az értelmezési vita eldöntése szempontjából azért tartom kiemelkedő jelentőségűnek, mert a Bizottságot az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa¹⁸ hozta létre, mégpedig független, négy évre választott emberi jogi szakértőkből.¹⁹

A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága a 3. számú Általános Magyarázatban a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya említett 2. cikk 1. bekezdésének²⁰ helyes értelmezését világítja meg. Az alábbiakban e dokumentumból idézek néhány jelentős megállapítást.

Mindenekelőtt a Bizottság a 3. számú Általános Magyarázat 1. pontjában kifejtette, hogy a 2. cikk az Egyezségokmány egészének értelmezésére kihat, és e cikk az Egyezségokmány többi cikkével dinamikus kapcsolatban áll. E cikk ugyanis az Egyezségokmányt elfogadó, vagyis abban részessé vált, vagy a jövőben részessé váló államok által vállalt kötelezettségek általános jogi természetéről szól. A Bizottság kitért arra is, hogy az értelmezéssel foglalkozó magyarázatok általában a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. cikkében körülírt kötelezettség jellegétől való eltérésre helyezik a hangsúlyt, míg a két Egyezségokmány hivatkozott cikkei közötti jelentős hasonlóság elsikkad. A Bizottság szerint az értelmezési probléma legfőbb oka az, hogy az értelmezésnél csupán a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. cikkének arra a fordulatra koncentrálnak, amely a gazdasági, szociális és kulturális jogok teljes gyakorlásának fokozatosan történő biztosítását írja elő. Az Egyezségokmányban azonban szerepelnek olyan jogok is, amelyekhez azonnali teljesítési kötelezettség kapcsolódik.

18 Economic and Social Council (ECOSOC) A Gazdasági és Szociális Tanács hatásköréről, működéséről lásd a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 16–22. cikkeit.

19 Az 1985. óta létező ági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága tizenennyolc tagból áll.

20 A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. cikkének teljes szövege a következő:

„1. Az Egyezségokmányban részes valamennyi állam kötelezi magát arra, hogy – különösen gazdasági és technikai téren – mind saját erejéből, mind pedig a nemzetközi segítségnyújtás és együttműködés útján a rendelkezésére álló valamennyi erőforrás igénybevetelével, minden megfelelő eszközzel, ideértve különösen a jogszabályi intézkedéseket, fokozatosan biztosítja az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlását.

2. Az Egyezségokmányban részes államok kötelezik magukat arra, hogy biztosítják az Egyezségokmányban rögzített jogoknak fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra, vagyoni helyzetre, születésre, vagy minden egyéb helyzetre tekintet nélkül való gyakorlását.

3. A fejlődő országok, kellő figyelemmel az emberi jogokra és saját nemzetgazdaságukra, maguk határozhatják meg, hogy milyen mértékben biztosítják az Egyezségokmányban elismert gazdasági jogokat azok számára, akik nem állampolgáraik.”

Azonnal teljesítendő kötelezettségnek minősül a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában rögzített összes jog mindenfajta diszkrimináció nélkül történő biztosítása.²¹ Nem függ semmilyen feltételtől, és nincs korlátja a 2. cikk 1. bekezdésében szereplő, az Egyezségokmányban elismert jogok biztosítása érdekében szükséges intézkedések megtételével kapcsolatos kötelezettségnek sem²² – mutat rá a Bizottság a 3. számú Általános Magyarázat 2. pontjában. Ennek megfelelően – folytatja a Bizottság az értelmező magyarázatot – az Egyezségokmányban előírt összes jog „fokozatos biztosítása” szövegfordulat úgy értelmezendő, hogy a részes államoknak a lehető legrövidebb időn belül meg kell tenniük a szükséges lépéseket. Vagyis a részes államok intézkedéseinek átgondoltnak, konkrétan és célirányosnak kell lenniük. Ezzel kapcsolatban a Bizottság azt is kiemeli, hogy bizonyos esetekben nélkülözhetetlen előfeltétel a jogszabályi intézkedések megtétele. Így például elképzelhetetlen a diszkrimináció elleni eredményes küzdelem, ha hiányzik az ehhez szükséges jogi környezet. Az olyan jogterületek megkövetelik a jogalkotási lépések megtételét, mint az egészségvédelem, az anyák és a gyermekek védelme, vagy az oktatás, továbbá a munkához való jog, vagy a munkafeltételek kérdése, a szociális biztonság problémája.²³ A Bizottság az Általános Magyarázat 4. pontjában a jogalkotási lépések kapcsán kitért arra is, hogy a részes államoknak a nemzeti jelentésekben nemcsak a tett intézkedéseket, hanem azokat a körülményeket is ismertetniük kell, amelyeknek megoldására az adott intézkedést megfelelőnek tartották, mert csak így válik elbírálhatóvá az alkalmazott jogi megoldások megfelelősége.

Kiemelendő továbbá az Általános Magyarázat részes államok jelentéseinek tartalmával kapcsolatos 6. pontja is. Ebben ugyanis a Bizottság felhívta a figyelmet arra, hogy követni fogja azt is, hogy a részes államok milyen lehetőséget biztosítanak belső jogszabályaikban az Egyezségokmány által előírt jogok tekintetében a nemzeti bírósági út igénybevételeire, valamint arra is magyarázatot fog kérni, ha valamely tagállam al-

21 Időközben – a 2009. május 4–22. között megtartott negyvenkettedik ülésen – a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága a 2. cikk 2. bekezdésével kapcsolatban elkészítette a 20. számú Általános Magyarázatot „Non-Discrimination In Economic, Social and Cultural Rights” (A gazdasági, szociális és kulturális jogok diszkriminációmentes alkalmazása) címmel.

Forrás: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/gc/E.C.12.GC.20.doc>

22 Az Egyezségokmány eredeti angol szövegében a 2. cikk 1. bekezdésében a „to take steps” kifejezés szerepel. (A 2. cikk 1. bekezdésének szövege angol nyelven a következő: „Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.”)

23 Lásd a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 6–9. cikkeiben részletezett jogokat.

kormányában lényegesen csökkennek az e jogokkal kapcsolatos garanciák. Ez utóbbi kijelentés azért nagy jelentőségű, mert azok, akik a szociális jogok emberi jogi jellegét vitatják, vagy fontossági sorrendet, hierarchiát kívánnak felállítani az emberi jogok egyes fajtái között, álláspontjuk igazolásához fő érvként a két Egyezségokmány ellenőrzési mechanizmusa közötti különbséget igyekeznek felhasználni. Azt hangsúlyozzák, hogy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához fűzött első Fakultatív Jegyzőkönyv²⁴ – bár meghatározott feltételek fennállása esetén és kizárólag azon tagállamok esetében, amelyek elfogadták a Fakultatív Jegyzőkönyvet is – egyéni panasz benyújtására is lehetőség ad a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya szerint létrehozott²⁵ Emberi Jogok Bizottságához, míg a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában foglalt jogok végrehajtásának ellenőrzésére egyéni panasz benyújtásával nincs mód.²⁶ Itt jegyzem meg, hogy még ha kimutatható is az ellenőrzési mechanizmusok közötti különbség, ez a körülmény önmagában nem dönti el valamely jog emberi jogi jellegét. A jogérvényesítési, az ellenőrzési, vagy a kikényszerítési lehetőségek problémája valójában csupán azt mutatja, hogy az ember által alkotott jog nem tökéletes, vagyis rávilágít arra, hogy akad még bőven tennivaló a tételes jog jobbítása terén. Nyilvánvalóan tarthatatlan azonban egy olyan érvelés, amely valamely joggal kapcsolatos jogosultságot a végrehajtási lehetőségek, vagy a végrehajtás hatékonysága oldaláról kíván megközelíteni, és ha netán az állapítható meg, hogy a végrehajtás nem működik tökéletesen, akkor a végrehajtás hatékony eszközének megteremtése helyett a jogot vonná meg a jogosulttól. Egyszerűbben: ha egy magánjogi jogviszony esetében az adóson fedezet hiányában nem lehet behajtani a követelést, nem gondolhatjuk komolyan azt, hogy emiatt a hitelezőtől kellene elvonni a követelés érvényesítésének lehetőségét.

Ami a jogszabályi intézkedések mellett a 2. cikk 1. bekezdésében szereplő egyéb eszközök kérdését illeti, a Bizottság a 3. számú Általános Magyarázatban foglalkozott ezzel a problémával is. Az Általános Magyarázat 8. pontjában kifejtette, hogy a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya a politikai, valamint a gazdasági rendszer tekintetében semleges: nem foglal állást abban a kérdésben, hogy az Egyezségokmányban foglalt jogok védelme a központi irányítású, vagy a szabad piac-

24 A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához kapcsolódó, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által New York-ban, 1966. december 16-án elfogadott Fakultatív Jegyzőkönyv Magyarországon az 1988. évi 24. törvényerejű rendelettel került kihirdetésre.

25 Az Emberi Jogi Bizottság létrehozataláról a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 28. cikke rendelkezik.

26 Vö. Kardos Gábor: Az emberi jogokat védő nemzetközi jogi intézmények in: Emberi jogok (Szerk.: Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila), Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 144–147.

gazdaságon, illetőleg más szisztémán alapuló gazdasági rendszerben valósítható meg hatékonyabban. A Bizottság a Magyarázat 8. pontjában azonban felhívta arra a figyelmet, hogy a két Egyezségokmányban rögzített emberi jogok nem választhatók el egymástól, e jogok szorosan összefüggenek egymással,²⁷ ahogyan azt az Egyezségokmányok Preambulumai is tartalmazzák, vagyis a részes államokban bármilyen politikai, vagy gazdasági rendszer érvényesül, az emberi jogok tiszteletben tartása, az emberi jogokból eredő jogosultságokhoz való hozzájutás biztosítása egyaránt kötelező érvényű.

A Bizottság a 3. számú Általános Magyarázat 9. pontjában visszatért arra a sokat feszegetett kérdésre, amely abból a különbségből ered, hogy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. cikke a benne foglalt polgári és politikai jogok tekintetében azonnali megvalósítást, vagyis e jogok összességének haladéktalan biztosítását írja elő, míg a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. cikkének 1. pontja a gazdasági, szociális és kulturális jogok esetében a fokozatos biztosításról rendelkezik. A Bizottság a két Egyezségokmány szövegezésében fellelhető különbség vonatkozásában óvott attól, hogy bárki olyan következtetésre jusson, amely a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában foglalt emberi jogok tartalmának kiüresedéséhez vezet, vagy azt a látszatot kelti, hogy a részes államokat a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában foglalt jogok teljesítése nem terheli. A Bizottság értelmezése szerint a fokozatos biztosítás szövegfordulat valójában a részes államok reális gazdasági lehetőségeit szem előtt tartó, rugalmasabb megoldást kívánt lehetővé tenni, figyelemmel az esetleges gazdasági nehézségekre. Ez a rugalmasabb lehetőség azonban nem rontja le a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya célját, amely az összes jog teljes körű

27 A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmányának preambuluma egyaránt az alábbi szöveget tartalmazza:

„Az Egyezségokmány részes államai

tekintetbe vették, hogy az Egyesült Nemzetek Alapokmányában meghirdetett elveknek megfelelően az emberi közösség valamennyi tagja veleszületett méltóságának, valamint egyenlő és elidegeníthetetlen jogainak az elismerése a szabadság, az igazságosság és a világbéke alapja,

felismerték azt, hogy ezek a jogok az emberi lény veleszületett méltóságából erednek,

felismerték, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának megfelelően a polgári és politikai szabadságjogokat élvező, a félelemtől és a nélkülözéstől mentes szabad emberi lények eszménye csak úgy valósítható meg, ha olyan feltételeket hoznak létre, amelyek révén mindenki élvezheti polgári és politikai, valamint gazdasági, szociális és kulturális jogait,

tekintetbe vették az államoknak az Egyesült Nemzetek Alapokmányából folyó kötelezettségét az emberi jogok és szabadságok egyetemes tiszteletben tartására,

figyelembe vették, hogy az egyének kötelezései vannak más egyének és a közösség iránt, amelyhez tartozik, és törekedni köteles az Egyezségokmányban elismert jogok előmozdítására és tiszteletben tartására, és ezért megállapodtak az alábbi cikkeken: ...”

biztosításának elérésére irányul, mégpedig a lehető legrövidebb időn belül és a leghatékonyabb módon.

A Bizottság a 3. számú Általános Magyarázatában – az 1990 óta benyújtott nemzeti jelentésekből²⁸ leszűrhető több mint tíz éves tapasztalatokat összegezve – kifejtette azt is, hogy a részes államok az Egyezségokmányban foglalt minden egyes jog esetében kötelesek legalább a minimális szintet nyújtani. Ezzel kapcsolatban a Bizottság példalódzó jelleggel említette, hogy nem állapítható meg az Egyezségokmányból eredő kötelezettségek minimális szintű teljesítése sem azon államok esetében, ahol az egyének hiányt szenvednek az alapvető élelmiszerekhez, az egészségügyi alapellátáshoz, a lakhatási lehetőséghez, vagy az alapfokú oktatáshoz való hozzájutásban. Az Egyezségokmány egyetlen rendelkezéséből sem lehet ezért olyan következtetésre jutni, hogy valamely jog esetében ne állna fenn legalább a minimális szint nyújtásának kötelezettsége, mert az ilyen jellegű értelmezés az Egyezségokmány létezésének értelmét kérdőjelezné meg – emelte ki a Bizottság az idézett dokumentumban.²⁹

A Bizottság rámutatott arra is, hogy a 2. cikk 1. bekezdése az egyes államok rendelkezésére álló valamennyi erőforrás igénybevételét írja elő. Ez a kötelezettség pedig úgy értelmezendő, hogy az államoknak a rendelkezésükre álló anyagi lehetőségeket arra kell fordítaniuk, hogy az Egyezségokmányban foglalt jogoknak legalább a minimális szintjét biztosítsák. Mindazonáltal az Egyezségokmányban részes államoknak arra kell törekedniük, hogy az e jogokból származó előnyöket a lehető legnagyobb mértékben nyújtsák, mert az Egyezségokmány ezt a kötelezettséget írja elő – húzta alá a Bizottság. Ennélfogva, ha valamely állam forrásainak elégtelenségére hivatkozik, akkor köteles kidolgozni és bemutatni azokat a stratégiákat és programokat, amelyek a jövőben az e jogokhoz való hozzájutást eredményezik. A Bizottság ezzel kapcsolatban utalt az 1989-ben tartott ülésen elfogadott 1. számú Általános Magyarázatra,³⁰ amely az Egyezségokmányban részes államok jelentéseinek tartalmi követelményeivel foglalkozott. Az 1.

28 A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 16. cikke szerint a részes államoknak az Egyezségokmányban foglalt intézkedésekkel összhangban jelentéseket kell előterjeszteniük az általuk foganatosított intézkedésekről és arról az előrehaladásról, amelyet az Egyezségokmányban elismert jogok biztosítása terén elértek. A jelentéseket az Egyesült Nemzetek Főtitkára elé kell terjeszteni, aki azok másolatait az Egyezségokmány rendelkezéseinek megfelelően megvizsgálás céljából megküldi a Gazdasági és Szociális Tanácsnak. A 17. cikk 2. bekezdése értelmében a részes államok a jelentésekben megjelölhetik azokat a körülményeket és nehézségeket, amelyek befolyásolják az Egyezségokmányban meghatározott kötelezettségek teljesítését.

29 Lásd General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant) 10. pontját (Forrás: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4538838e10.html>)

30 Lásd CESCR General Comment No. 1: Reporting by States parties (Third session, 1989) (Forrás: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/38e23a6ddd6c0f4dc12563ed0051cde7?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/38e23a6ddd6c0f4dc12563ed0051cde7?Opendocument))

számú Magyarázat az Egyezségokmány IV. részében előírt jelentéstételi kötelezettséget illetően hét célt jelölt meg. Ezek közül az első az államok belső jogszabályainak az Egyezségokmányhoz történő igazítása, és ha szükséges, akkor új jogintézmények létrehozása. A második, hogy az Egyezségokmány 2. cikkének 1. bekezdésében, valamint a 22. és 23. cikkekben³¹ foglaltak megvalósulása érdekében az államok felmérjék az Egyezségokmányban elismert emberi jogokkal kapcsolatos problémáikat, és a jelentéseikben a valós helyzetről adjanak számot, mert csak ilyen módon érhető el, hogy a 2. cikk 1. bekezdése, illetőleg a 22. és a 23. cikkek szerint megvalósulhasson a nemzetközi szintű együttműködés és segítségnyújtás, valamint nemzetközi intézkedésekre kerüljön sor. A harmadik céllal kapcsolatban a Bizottság kiemelte, hogy a jelentéstételi kötelezettség lényege az, hogy az államok számot adjanak az intézkedéseikről. Az intézkedések megtétele pedig megfelelő politikai elképzelések kialakítását igényli. A Bizottság példaként emelte ki az Egyezségokmány 14. cikkének rendelkezését, amely szerint az olyan államnak, amely az Egyezségokmány részesévé válásának időpontjában még nem volt képes a területén, vagy a joghatósága alatt álló más területen a kötelező és ingyenes alapfokú oktatás biztosítására, két éven belül részletes intézkedési tervet kell kidolgoznia és elfogadnia annak érdekében, hogy néhány éven belül ez a jog minden érintettre kiterjedjen. (A Bizottság egyébként már az 1. számú Általános Magyarázatban is foglalkozott azzal, hogy mit jelent a 2. cikk 1. bekezdésében szereplő, az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlása „fokozatos biztosításának” kötelezettsége. Az 1. számú Magyarázatban a Bizottság ezzel kapcsolatban arra mutatott rá, hogy az összes szükséges intézkedés megtétele felel meg 2. cikk 1. bekezdése azon fordulatának, hogy az államok arra kötelezik magukat, hogy akár a saját erejükből, akár nemzetközi segítségnyújtás és együttműködés útján biztosítják az Egyezségokmányban foglalt jogokhoz való hozzájutást.³²) A jelentéstételi kötelezettség negyedik és ötödik célja annak elérése,

31 A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 22. és 23. cikkei az alábbi rendelkezéseket tartalmazzák:

„22. Cikk: A Gazdasági és Szociális Tanács felhívhatja az Egyesült Nemzetek egyéb szerveinek, kiegészítő szerveinek és a technikai segítségnyújtásban érdekelt szakosított intézményeinek a figyelmét az Egyezségokmány e részében foglalt jelentésekkel kapcsolatban felmerülő olyan kérdésekre, amelyek e szervezetet segíthetik abban, hogy saját hatáskörükben döntsenek olyan nemzetközi intézkedések hozatalának célszerűségéről, amelyek alkalmasnak látszanak az Egyezségokmány hatékony és fokozatos végrehajtásának az előmozdítására.”

„23. Cikk: Az Egyezségokmányban részes államok egyetértenek abban, hogy az Egyezségokmányban elismert jogok megvalósításához szükséges nemzetközi intézkedések magukban foglalják egyezmények kötését, ajánlások elfogadását, technikai segítségnyújtást és az érdekelt kormányokkal együttesen tanácskozások és tanulmányozás céljából szervezett regionális ülések és technikai összejövetelek tartását.”

32 Lásd CESCR General Comment No. 1: Reporting by States parties (Third session, 1989) 4.
(Forrás:[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/38e23a6ddd6c0f4dc12563ed0051cde?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/38e23a6ddd6c0f4dc12563ed0051cde?Opendocument))

hogy nyomon követhető és értékelhető legyen az előrehaladás mértéke. Ezzel kapcsolatban a Bizottság már az 1. számú Magyarázatban is említett példát. Ott példaként a gyermekhalandóság mértékének visszaszorítását, a gyermekek védőoltással való ellátását, az egy személyre jutó napi kalória mennyiségére, valamint az egészségügyben dolgozók esetében a betegek számára vonatkozó adatok szolgáltatásának jelentőségét emelte ki, hozzáfűzve azt is, hogy az előrehaladás mértékét jelző mutatók vizsgálata igen lényeges, mert így állapítható meg, hogy a részes államok tesznek-e hatékony lépéseket annak érdekében, hogy az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlását biztosítsák. A jelentések tartalmával függ össze a hatodik cél is, nevezetesen az, hogy az államok jelentéseiből derüljön ki, ha valamilyen nehézség vagy hiányosság gátolja az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlásának biztosítását. A hatodik cél ugyanakkor arra is irányul, hogy probléma felmerülése esetén az adott állam hatékonyabb politikát dolgozzon ki az adott nehézség leküzdése érdekében. A hetedik cél pedig a 22. és a 23. cikkben részletezett nemzetközi együttműködési és intézkedési lehetőségek biztosításának elérése úgyszintén hatékony értékelési módszer kialakításával.

A Bizottság már a 2. számú Magyarázatban is foglalkozott az államok eladósodásának, az eladósodásból eredő krízishelyzetek problémájával, és a Magyarázatban két fontos alapelvet is megfogalmazott. Kimondta, hogy a polgári és politikai jogok, valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogok egymástól el nem választható, egymást kiegészítő, egységes jellegű emberi jogok. Másfelől felhívta a figyelmet arra az óriási problémára, hogy a gazdasági fejlődés érdekében kidolgozott együttműködési programok nem tartják tiszteletben a gazdasági, szociális és kulturális jogokat. A Bizottság a vizsgált országjelentésekből ugyanis megállapította, hogy az államhitelek felvételéhez a hitelt nyújtó nemzetközi pénzügyi szervezetek által kapcsolt megfelelési elvárások sok országban vezettek gazdasági megszorításokhoz. Ezáltal éppen azoknak a szociálisan rászoruló, kiszolgáltatott személyeknek sérültek legjobban a gazdasági, szociális és kulturális jellegű emberi jogaik, akiknek a felemelkedése céljából készültek a gazdasági fejlődést célzó együttműködési programok. Ezért a Bizottság kifejtette, hogy a részes államoknak a jelentéseikben azt is közölniük kell, ha emiatt nemzetközi segítségnyújtásra van szükségük.³³ A 3. számú Magyarázatban pedig a Bizottság e problémával

33 CESCR General Comment No. 2: International technical assistance measures (Art. 22 of the Covenant) Fourth session, 1990

(Forrás: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3659aaf3d47b9f35c12563ed005263b9?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3659aaf3d47b9f35c12563ed005263b9?Opendocument))

kapcsolatban az Egyezségokmány 11.³⁴ és 15.³⁵ cikkében rögzített emberi jogok – vagyis a megfelelő életszínvonalhoz, táplálkozáshoz, ruházkodáshoz, lakáskörülményekhez, valamint a művelődéshez, a tudomány haladásából való részesüléshez való jogok – megvalósulása érdekében igénybe vehető nemzetközi együttműködés lehetőségére hívta fel a figyelmet.³⁶

34 A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 11. cikke a következő jogokat tartalmazza:

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

2. Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek alapvető jogát arra, hogy ne éhezzen, és önállóan és a nemzetközi együttműködés útján – a konkrét programokat is ideértve – megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy

a) megjavítsák az élelmiszerek termelésének, tartósításának és elosztásának a módszereit, a technikai és tudományos ismeretek teljes kihasználásával, a táplálkozás elveinek elterjesztésével és a mezőgazdasági rendszerek olyan fejlesztésével vagy átalakításával, amely lehetővé teszi a természeti erőforrások leghatékonyabb fejlesztését és hasznosítását;

b) biztosítsák a világ élelmiszerkészletének méltányos és a szükségleteknek megfelelő elosztását – figyelembe véve mind az élelmiszer-importáló, mind pedig az élelmiszer-exportáló országok problémáit.”

35 A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 15. cikke az alábbi rendelkezést tartalmazza:

„1. Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenki jogát arra, hogy

a) részt vegyen a kulturális életben;

b) élvezze a tudomány haladásából és annak alkalmazásából származó előnyöket;

c) minden olyan tudományos, irodalmi vagy művészeti alkotás tekintetében, melynek szerzője, erkölcsi és anyagi érdekei védelemben részesüljenek.

2. Az Egyezségokmányban részes államok által e jog teljes érvényesítése érdekében teendő lépéseknek ki kell terjedniük a tudomány és a kultúra megőrzését, fejlesztését és terjesztését biztosító intézkedésekre is.

3. Az Egyezségokmányban részes államok kötelezik magukat a tudományos kutató és alkotó tevékenységhez nélkülözhetetlen szabadság tiszteletben tartására.

4. Az Egyezségokmányban részes államok elismerik a tudomány és kultúra területén történő nemzetközi kapcsolatok és együttműködés előmozdításából és fejlesztéséből származó előnyöket.”

36 Az Egyezségokmány 11. cikkében rögzített kellő táplálkozáshoz való joggal egyébként a Bizottság – éppen a nemzetközi pénzügyi szervezetek által kidolgozott hitelfeltételeknek és az adósság rendezését célzó megszorító intézkedéseknek a lakosság életszínvonalára gyakorolt negatív hatásai miatt – 1999-ben, a 12. számú Általános Magyarazatban külön is foglalkozott. Lásd CESCR General Comment No. 12: The right to adequate food (Art. 11 of the Covenant) Twentieth session, 1999

(Forrás: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?OpenDocument))

V. ZÁRÓ GONDOLATOK

Hazánkban a szocialista típusú központi gazdaságirányítási rendszerről a piacgazdasági rendszerre való áttérés a világgazdasági folyamatok kedvezőtlené válása időszakában kezdődött meg. Ezért egyre többen látnak összefüggést a piacgazdasági rendszerre való áttérés és a szociális problémák növekedése között. Úgy tűnik, mintha kibékíthetetlen ellentét feszülne a szabad piac gazdasági törvényszerűségei és az olyan központi forrásokat igénylő alapvető emberi szükségletek kielégítése között, mint a kellő táplálkozás, ruházkodás, lakhatás, az egészségügyi ellátás, a családok gyermekneveléshez szükséges életszínvonalának biztosítása, vagy az oktatásban való részvétel, a tudomány haladásából eredő előnyökből történő részesülés.

A gazdasági világválság erősödésének negatív hatásait észelve e kérdések foglalkoztatták az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa által létrehozott Gazdasági, Szociális és Kulturális Bizottság tagjait is akkor, amikor 1990-ben összeültek annak értelmezésére, hogy a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya rendelkezései tükrében – így elsősorban a 2. cikk 1. bekezdése alapján – az Egyezségokmányban részes államokat milyen jellegű kötelezettség terheli e jogok tekintetében.

A Bizottság a 3. számú Általános Magyarázatban egyértelműen és félreérthetetlen módon mondta ki azt, hogy az ENSZ Közgyűlése által 1966-ben elfogadott két Egyezségokmányban – vagyis a Polgári és Politikai Jogok és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában – rögzített jogok egyaránt emberi jognak minősülnek, és ezen emberi jogok egységesek, oszthatatlanok és egymással összefüggőnek.³⁷

A Bizottság iránymutatást adott arra a neuralgikusnak számító problémára is, hogy hogyan kell a részes államoknak az Egyezségokmányban foglalt jogok biztosításáról gondoskodniuk. Rámutatott arra, hogy a 2. cikk 2. bekezdése minden részes állam tekintetében azonnal alkalmazandó generálklauzulát tartalmaz, amely kimondja, hogy biztosítani kell az Egyezségokmányban rögzített jogoknak fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra, vagyoni helyzetre, születésre, vagy minden egyéb helyzetre tekintet nélkül való gyakorlását. Ez a kötelezettség tehát azonnali, halaszthatatlan végrehajtást igényelt az Egyezségokmányt elfogadó államok részéről, vagyis ebben a tekintetben nem érvényesült a fokozatos biztosítás kedvezménye.

37 Vö. „Definitions of poverty from a human rights perspective” (Note prepared by the Secretariat), United Nations High Commissioner for Human Rights: Seminar on Human Rights and Extreme Poverty (7–9 February 2001, Geneva), HR/GVA/POVERTY/SEM2001/2.

Ahogy azonban a fenti ismertetésből kiderült, a Bizottság álláspontja szerint a tárgyalta Egyezségokmányban az említett generálklauzulán kívül is vannak olyan cikkei, amelyeket a részes államok úgyszintén azonnal kötelesek alkalmazni. Ezek a következők:³⁸

- az Egyezségokmányban foglalt jogok gyakorlását illetően a férfiak és a nők egyenjogúságának biztosítása,³⁹
- a méltányos munkabér és az egyenlő munkáért minden megkülönböztetés nélkül járó egyenlő díjazás, különösen pedig a nők számára olyan munkakörülmények biztosítása, amelyek – ugyanazon munkáért való ugyanazon díjazás mellett – nem maradnak el a férfiak munkakörülményeitől,⁴⁰
- a szakszervezeti jogok gyakorlásának lehetővé tétele (szakszervezet alapítás, szakszervezetbe való belépés, sztrájkjog, stb.),⁴¹
- a gyermekek és a fiatalok gazdasági és társadalmi kizsákmányolással szembeni védelmének biztosítása, ideértve a munkavállalás alsó korhatárának törvényi szabályozását is,⁴²
- az alapfokú oktatás ingyenessé és kötelezővé tétele,⁴³
- a szülők azon szabadságának elismerése,⁴⁴ hogy az állami iskola helyett, az állam által megállapított vagy jóváhagyott minimális iskoláztatási követelményeknek egyébként megfelelő más iskolát válasszanak gyermekeik számára, és hogy gyer-

38 A felsorolt jogok némelyikét egyes szerzők a gazdasági jogok (így a munkakörülményekkel kapcsolatos jogokat, a szakszervezeti jogokat, és a sztrájkjogot), vagy a kulturális jogok (például az oktatáshoz, tanuláshoz való jogot) közé sorolják. Álláspontom szerint azonban az osztályba sorolás merev módszer alkalmazásával nem lehetséges, mivel ezek a jogok az ember emberi mivoltához tartozó jellegük miatt egyéges, egymástól elválaszthatatlan egészet képeznek; az egész részeként funkcionálnak, melynél fogva az „átcsoportosításnak” nincs a lényegét érintő akadálya. E felsorolás is csupán példálódzó, elsősorban azokat a jogokat tartalmazza, amelyek a megélhetéssel, a megélhetéshez szükséges képességek, készségek megszerzésével, a rászorultság bekövetkezésének elkerülésével kapcsolatosak.

39 Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 3. cikke.

40 Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 7. cikk a) bekezdés (i) pontja.

41 Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 8. cikk.

42 Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 10. cikk 3. bekezdése.

43 Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 13. cikk 2. bekezdés a) pontja.

44 Az Egyezségokmány hivatalos magyar fordítása a „tiszteletben tartja” szófordulatot használja. Az eredeti angol szövegben a „to have respect” szerepel. Mivel azonban a gazdasági, szociális és kulturális jogok többségénél e jogokból való részesedés nem valósulhat meg aktív állami közreműködés nélkül, amely adott esetben a szükséges tartalmú jogszabály megalkotására is kiterjed, ezért használom e tanulmányban az „elismerés” szófordulatot, ezáltal is azt hangsúlyozva, hogy a részes államok passzív tartózkodása e jogok gyakorlásának háborításától rendszerint nem elég, hanem aktív magatartásra van szükség.

mekeik vallási és erkölcsi neveltetésére saját meggyőződésükkel összhangban legyen lehetőségük,⁴⁵

- az egyének és jogi személyek oktatási intézmények létesítésével és igazgatásával kapcsolatos jogainak elismerése (azzal a feltétellel, hogy a 13. cikk 1. bekezdésében⁴⁶ meghatározott elveket tiszteletben tartják, valamint hogy az ilyen intézményekben nyújtott oktatás az állam által meghatározott minimális követelményeknek megfelelő).⁴⁷

Az ENSZ Közgyűlés a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának megalkotásánál valóban tekintettel volt arra, hogy az Egyezségokmányban foglalt jogok némelyikének biztosítása forrásigényes, az egyes államok teherbíró képessége, a rendelkezésre álló közvagyon mértéke pedig államonként és korszakonként is eltérő lehet. Ahogyan azonban a Gazdasági és Szociális Bizottság 3. számú Általános Magyarázata azt levezette, ennek a körülménynek az egyes kötelezettségek teljesítésének meghatározásánál történt figyelembe vétele nem értelmezhető úgy, hogy valamely részes állam bizonytalan ideig elhalaszthatja e jogok megvalósítását. Helyesen úgy kell értelmezni az Egyezségokmány 2. cikkének 1. bekezdésében található szabályt, hogy a részes államoknak saját, valamint a nemzetközi segítségnyújtás és együttműködés formájában rendelkezésükre álló összes erőforrás igénybevételével konkrét, célirányos intézkedéseket kell tenniük annak érdekében, hogy e jogok nyújtására a lehető legrövidebb időn belül képesek legyenek. A fokozatos biztosítás szövegfordulat tehát nem értelmezhető akként, hogy ezzel az Egyezmény megalkotói határidő nélküli halasztgatásra adtak volna módot. Nem értelmezhető akként sem, hogy valamely részes állam tetszés szerinti rangsort állíthatna fel a nyújtani kívánt jogokból, esetleg valamely közönséges jognak prioritást engedve az Egyezségokmányban felsorolt emberi jogokkal szemben. De semmi esetre sem vonható le a fokozatos biztosításra módot adó szövegfordulattól olyan következtetés, hogy ez okból az Egyezségokmányban elismert jogok nem minősülnek emberi jogoknak.

45 Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 13. cikk 2. bekezdése.

46 A 13. cikk 1. bekezdésének szövege a következő:

„Az Egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy mindenkinek joga van a művelődéshez. Egyetértenek abban, hogy az iskolai nevelésnek az emberi személyiség és az emberi méltóság érzetének teljes kifejlesztésére, az emberi jogok és alapvető szabadságok iránti tisztelet megerősítésére kell irányulnia. Egyetértenek továbbá a részes államok abban is, hogy az iskolai nevelésnek minden személyt képessé kell tennie arra, hogy hasznos szerepet töltsön be a szabad társadalomban, előmozdítsa a megértést, türelmet és barátságot, valamennyi nemzet, valamint minden faji, népi és vallási csoport között és támogassa az Egyesült Nemzeteknek a béke fenntartása érdekében kifejtett tevékenységét.”

47 Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 13. cikk 4. bekezdése.

A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában elismert jogok végrehajtására vonatkozó előírások, illetőleg a végrehajtás ellenőrzési mechanizmusának kevésbé hatékony megoldása nem minősíti az Egyezségokmányban foglalt jogok jellegét, csupán azt mutatja, hogy a végrehajtás vagy annak ellenőrzése terén még nem sikerült eljutni a kívánt szintre. Ez szűrhető le a Bizottság véleményéből is, amely szerint az adott részes állam a gazdasági nehézségekből eredő forráshiány esetén is köteles minden lehetséges erőfeszítést megtenni annak érdekében, hogy az Egyezségokmányban elismert jogoknak legalább a minimális szintjét biztosítsa. Azonban ha egy államban az egyének nagy száma nem jut hozzá a kellő élelemhez, ruházkodási, lakhatási nehézségei vannak, nem jut hozzá az egészségügyi ellátáshoz, vagy az alapfokú oktatáshoz, akkor ez a hiányosság azt mutatja, hogy az ilyen állam nem teljesíti az úgynevezett kemény magba tartozó kötelezettségeit⁴⁸ sem – így foglalt állást a Bizottság a tárgyalt 3. számú Általános Magyarázatban.

A Bizottság semleges álláspontra helyezkedett azzal kapcsolatban, hogy melyik típusú gazdasági rendszer a helyes, és nem alkotott véleményt politikai kérdésekről sem, de kiemelte, hogy bármilyen legyen a politikai, vagy a gazdasági rendszer, a közpénzekből megfelelő forrásokat kell biztosítani az emberi jogok megvalósítására. Ugyanezt tartotta érvényesnek a gazdasági fejlesztési programokhoz szükséges hitelfelvételi lehetőségekkel együtt járó kötelezettségek vállalásánál is.

A fentiek szerint az Egyezségokmányban elismert jogok biztosítása terén az első hatékony lépés a szemléletváltás lenne, vagyis a szociális jogok emberi jogként való feltétel nélküli elismerése. A szociális jogok emberi jogi jellegének tagadása, vagy bármilyen okból történő hátrасorolása ugyanis nem segíti elő e jogok mielőbbi biztosítását, hanem ellenkezőleg, még tovább odázza e jogok teljes megvalósulásának bekövetkezését. Az emberi jogok egységességének és oszthatatlanságának alapját az emberi méltósághoz való jog képezi. Ez köti össze a tartalmában, céljában egyébként különböző szerepet betöltő emberi jogokat. Ezért aki a szociális jogokat nem ismeri el emberi jogként, az valójában az emberi méltósághoz való jogot sem ismeri el, megfosztva ezzel az embert az emberi mivoltának lényegétől.

Dr. Szigeti Andrea
főiskolai docens, GFHF és PPKE VJK

48 Ezt a kötelezettséget a 3. számú Általános Magyarázat eredeti angol szövege a „minimum core obligations” fordulattal fejezi ki (lásd CESCR General Comment No. 3: The Nature of States Parties’ Obligations 4. bekezdése). Vö. Robertson, Robert, „Measuring State Compliance with the Obligations to Devote ‘Maximum Available Resources’ to Realizing Economic, Social and Cultural Rights”, 16 Human Rights Quarterly (1994), 693, 697.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Az oktatás nagy kézikönyve (Szerk.: Szüdi János), Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2006, 1112.

Boucher, David, „British Idealism and the Human Rights Culture”, *History of European Ideas*, 2001, 27, 61–78.

Burkhart, Ross E., „The Capitalist Political Economy and Human Rights: Cross – National Evidence”, *The Social Science Journal*, 2002, 39, 155–170.

Craven, M., „The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – A perspective on its development”, Clarendon Press, Oxford, 1995, 35–42.

Cross, Frank B., „The Relevance of Law in Human Rights Protection”, *International Review of Law and Economics*, 1989, 19, 87–98.

Emberi jogok (Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila), Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 919.

Lewis, Douglas, „Law and Globalization: An Opportunity for Europe and its Partners and their Legal Scholars”, *European Public Law*, 2000, Volume 8, Issue 2, 219–239.

MacMillan, C. Michael, „Social versus Political Rights: A Distinction without a Difference?”, *Canadian Journal of Political Science*, 1986, Volume: 19, No. 2., 283–304.

Sári János: Alapjogok, Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 301.

Szigeti Andrea: A jog fogalmi meghatározásának problémái in: uő. *Tanulmányok a jogi alapismeretek köréből*, Szent István Társulat, Bp., 2008, 146.

Weller Mónika: Gazdasági és szociális jogok Európában, *Acta Humana* 1996. No. 22–23., 19–62.

Weston, B. „Human Rights”, *Human Rights Quarterly*, 1984, Volume: 6, No. 3., 264–280.

