

Rab Henriett:

A szociális jogok alkotmányjogi megközelítése a hazai és nemzetközi környezetben

Bevezető gondolatok

A szociális ellátások megítélése a jogi, szociológiai megközelítés mellett közgazdasági szempontból a legjelentősebb. Közgazdászok az ellátások finanszírozása vonatkozásában számos elméletet dolgoztak ki. A szociális alapjogok ellátások szintjére konkretizálása szempontjából érdekes közgazdasági, elméleti megközelítés a játékelmélet alkalmazása. A különböző közgazdasági modellek elemzése a tanulmánynak nem feladata, itt kizárólag a kötelező állami szerepvállalás szempontjából említem meg a játékelméleti alapokat. Eszerint ugyanis a társadalom feladat, hogy a jogilag társadalmi kockázatközösségként emlegetett elvárás alapján a társadalom (az élet, mint játék) veszteseinek az alapvető szükségleteit biztosítsa. Az ellátásnak gazdasági indokai is vannak, melyek azon a jogszociológiai megközelítésen alapulnak, hogy a társadalom vesztesi körében a deviáns magatartások elszaporodása gyakoribb, így a kezeletlen szociális helyzet rengeteg erőforrást emészt fel. A megelőző szociális ellátások tehát arányba – méghozzá fordított arányba – állíthatóak a deviáns társadalmi magatartásokkal.

A szociális jogok társadalmi rendezetése a gazdasági szerepének egyenes következménye. Hiszen a szociális jogok alapvetően a társadalmi problémák orvoslásának garanciális eszközei, magukon hordozva ezáltal az alapvető szabadságjogoktól alapvetően eltérő jegyeket. Elég, ha például megemlítjük azt, hogy a szociális jogok is mindenkit megillető jogok, mégsem tekinthetők univerzális jogoknak, hiszen szociális jogi védelemre nincsen mindenkinek minden körülmények között szüksége a szociális jog védelmi jogi jellege miatt.¹

Mindez annak ellenére igaz, hogy a szociális biztonsághoz való jog és az emberi méltósághoz való jog kapcsolata jogdogmatikailag általánosan elfogadott. Ezen szoros kötődés mellett a két jog jellegének alapvető különbsége is egyértelmű, azáltal, hogy a szociális jog az állam

¹ JUHÁSZ Gábor: Az alkotmányeszme mostohagyermek: néhány gondolat a szociális biztonsághoz való jog természetéről és szabályozásáról, *Esély*, 7. évfolyam 3/1996. szám 34. oldal
Juhász ebben a cikkében ezt kettős jogi mércéként említi. Az első generációs egyéni és kollektív jogok az univerzalitás absztrakt jogviszonyi szintjét jelentik, míg a szociális jogok vonatkozásában ez relativizált jogviszonyt jelentenek.

pozitív, aktív fellépését igényli, a klasszikus szabadságjogok esetén pedig a jog biztosítását kifejezetten az állami szerep háttérbe szorulása jelenti. Hiszen a szabadságjogok szerepe véget ér a jogok biztosításánál. Fontos azonban megemlíteni azt, hogy ez az állami pozitív szerepvállalás a jog érvényesíthetőségének korlátját is jelenti azáltal, hogy a bíróságokra kikényszeríthetetlen jogok mérlegelését bizza.²

A szociális jogok alkotmányos megítélése, figyelemmel az Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlatának változására is

Magyarországon az Alkotmány 1989-es újraértelmezésekor az alapjogok alkotmányos szintű deklarálására került sor, a szociális állam szerepkörének szűkítésekor azonban az Alkotmányban rögzített alapjogok visszavonására nem került sor. A szociális jogok biztosításának megítélése az Alkotmány keretein belül, az Alkotmánybíróság jogértelmezésén keresztül változott.

A szociális jogok kérdéséhez kapcsolódóan először is célszerű a szociális biztonság fogalmának meghatározása. Szociális biztonság alatt az embereknek azt a komfortérzetét érthetjük, amikor tudatában vannak annak, hogy a megélhetésük, létfenntartásuk biztosított. A szociális biztonság alapvető szintű rendezéséről az Alkotmány is gondoskodik. Az Alkotmány a szociális alapjogokat 70/E. §-ában meghatározza. Kimondja, hogy a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.

A szociális jogok biztosításának köre a mindenkori társadalmi, gazdasági, politikai környezet által meghatározott. Napjaink gazdasági, politikai vitáinak alapjául is a szociális jogok biztosítási szintje szolgál. Azt azonban általános jelleggel megállapíthatjuk, – és ez általános világtendencia – hogy a kialakult szociális ellátó rendszer nem tudja a társadalmi elvárásoknak megfelelően, azzal összhangban kezelni a szociális kérdést.

² SZIGETI Péter: A szociális jogállam követelményeinek helyzete alkotmányos berendezkedésünkben: jelen, múlt és jövő?, Magyar Jog, 2001. május, 48. évfolyam 5. szám, 262. oldal

A szociális alapjog tartalmaként az Alkotmánybíróság több ízben rámutatott arra, hogy az állam, a jog teljesítéséből fakadó kötelezettségének eleget tesz akkor is, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás, és a szociális támogatások rendszerét. Kimondta az Alkotmánybíróság azt is, hogy a szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem pedig azt, hogy az állampolgárok egyszer már elért életszínvonala a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása következtében ne csökkenhetne. A szociális segélyek, intézmények által nyújtott szolgáltatások köre a nemzetgazdasági és a költségvetési teherbíró képességtől függően a létminimum szintjére csökkenhet, azonban alkotmányossági aggályokat vet fel, ha a támogatások a létminimum alá kerülnek.³

A minimális szint a jóléti államokban is nagyon sok vita forrása. Leszögezhetjük, hogy a jóléti állam lényege, hogy a költségvetési rendszer útján jóval méltányosabb jövedelemelosztást valósítson meg, mint amit a piaci rendszer magától nyújtana. Az állam tevékenységének garanciát kell nyújtani olyan társadalmi kockázatokkal szemben, mint a munkanélküliség, a betegség, a munkaképtelenség és az öregség, azaz meg kell teremtenie a szociális biztonságot.

Az állam által megfogalmazott szociális ellátórendszer nagy részét a társadalombiztosítás nyújtja. Szabályozása törvényi szinten valósul meg, és teljes körűsége törekszik. A társadalombiztosítás kötelező biztosítás, a munkavállaló nem önkéntesen, hanem jogszabályi kötelezettség folytán válik biztosítottá. A társadalombiztosítás azonban a szorosán vett szociális megélhetést biztosító ellátások szintjének megszervezését nem jelenti. 1993-ban a szociális intézményrendszer megteremtésének fontos lépcsőjét jelentette a szociális törvény megalkotása. A törvény meghatározta a szociális ellátás pénzbeli és természetbeni formáit, minőségi szintjét és kötelező szabályozást írt elő az önkormányzatok számára. Önkormányzati szabályozási körbe került a szociális rászorultság feltételeinek meghatározása.⁴

A magyar Alkotmány számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely az állam szociális felelősségét juttatja kifejezésre. Annak ellenére, hogy az Alkotmány nem minősíti Magyarországot szociális állammá, a 16. §, illetve a 17. § olyan célokat fogalmaz meg, amelyek a szociális államnak fontos elemei. A 16. § szerint a Magyar Köztársaság különös gondot fordít az ifjúság létbiztonságára és nevelésére, védelmezi az ifjúság érdekeit. A 17. §

³ NÉMETH Éva: Idős kor: szociális biztonság vagy bizonytalanság 2p. www.hel.hu

⁴ NÉMETH Éva: Idős kor: szociális biztonság vagy bizonytalanság 3p. www.hel.hu

szerint pedig a Magyar Köztársaság kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik a rászorulókról. A 70/D-70/F. §-ban foglalt rendelkezések kifejezetten biztosítják mindenkinek a biztonságra és közművelődésre való jogot.

Az Alkotmány rendelkezéseiből konkrétan megfogható állami kötelezettség nem vezethető le. Annyi azonban igen, hogy az állam minden tőle telhetőt köteles megtenni a leírt célok megvalósítása érdekében. Ennek megfelelése azonban az Alkotmány alapján nem mérhető. A szociális biztonsághoz való jog esetében sem lehet konkrét intézkedések kikényszeríthetőségére gondolnunk, ugyanis az Alkotmány nem rögzít meghatározott összegű támogatást az anyagilag hátrányos helyzetbe kerülők számára.⁵

A szociális államcélok tartalmának viszonylagos meghatározatlansága nem jelenti azt, hogy Alkotmányba foglalásuk pusztán szimbolikus lenne. A magyar alkotmánybíróági gyakorlat több olyan minimum követelményt vezetett le a szociális jogokból, melyek kizárják a szolidaritás esetleges felszámolását. A legfontosabb ezek közül a szociális biztonsághoz való jogból fakadó alkotmányi parancs. A 26/1993. (IV. 29.) AB határozat az állam kötelezettségeként megerősíti, a társadalombiztosítási rendszer létrehozásának és életben tartásának kötelezettségét. A társadalombiztosítás felépítésének, finanszírozásának, állami felügyeletének szabályozását a törvényalkotóra bízta.⁶

A szociális biztonsághoz való jogból levezetett másik fontos minimumkövetelmény, a létminimumhoz való jog. A 43/1995. (VI. 30.) AB határozat megfogalmazza, hogy a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet, egy bizonyos minimális szint alá. Az állam szociális ellátások összességével olyan megélhetési minimumot köteles biztosítani, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.

A szociális tárgyú alkotmányi rendelkezések az államon keresztül megvalósítandó társadalmi szolidaritás minimumát határozzák meg. A szociális tárgyú alapjogok mellett a jogbiztonság elve és a tulajdonhoz való jog is olyan alkotmányos elv, amely a szociális biztonság megvalósítását szolgálja.

⁵ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat

⁶ SONNEVEND Pál: Szolidaritás és jog 4p. www.vigilia.communio.hcbc.hu

A szociális jogok vonatkozásában – mint láthatjuk – az állami szerepvállalás mértéke, szintje adja az alapvető kiindulási alapot. Ezen kérdés megítélése egyrészt történelmi, politikai korszakonként, másrészt bírói szemléletmódon, jogi megítélésen alapulóan változik.

Az Alkotmány 1989-es reformját követően az Alkotmánybíróság az Alkotmány a szociális jogok szigorú megszorító értelmezését alkalmazta, melyet akkor az egyes alkotmánybírói különvélemények oldottak fel. Legtovább talán Zlinszky János ment el, azzal, hogy az Alkotmány 70/E. §-át alanyi jogként definiálta.⁷ A joggyakorlat alapján az Alkotmánybíróság gyakorlata is enyhült, azonban nem ment tovább a szociális jogok Alkotmányos szinten történő elfogadásánál.

Véleményem szerint a Bokros-csomag által indukált beadvány hullám során az Alkotmánybíróság ismét mereven konzervatív álláspontot alakított ki. Megmaradt ugyanis a szociális biztonsághoz való jog fogalmilag minimumra szorítása mellett, egy olyan védhető álláspont megfogalmazásával, amely – álláspontom szerint – némiképpen a kérdés megítélését be is betonozta.

Az általam említett álláspont legpregnansabban talán a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatban fogalmazódik meg. „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. Ezen belül a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalompolitikai céljait.”

Az Alkotmánybíróság azonban a szociális jogok megítélésénél a társadalmi igények mellett a jogvédelem más szintjét is figyelembe kellett vennie. Balogh Zsolt által megfogalmazottan az Alkotmánybíróságnak a szociális jogokkal nagyon óvatosnak kell lennie, hiszen biztosabb az, hogy a klasszikus szabadságjogok következetes érvényesítése mellett a szociális jogok terepe a gazdaságpolitikáé, a szociálpolitikáé, a foglalkoztatáspolitikái, de alapvetően nem az alkotmányvédelemé.⁸

⁷ 31/1993. (V.21.) AB határozat

⁸ BALOGH Zsolt: Paradigmaváltás lehetőségei a szociális jogok védelme terén 363. oldal, Jogtudományi közlöny, 2005. szeptember, LX. évfolyam 9. szám 363. oldal

Az Alkotmánybíróság egyensúlykeresését sokan a szociális jog védelmének elhanyagolásaként értékelik, azonban van ennek egy másik olvasata is, amely igazolja az Alkotmánybíróság „óvatosságát”. Ez pedig az, hogy ha a szociális jogok kiszélesítésére kerül sor, akkor annak végeredményeként a polgárok függőségi viszonyba kerülnek az államtól (az állam által biztosított ellátásoktól), ez pedig végeredményben a szabadságjogok sérelmét eredményezi. A szabadságjogok biztosítása pedig még a jogvédelemmel foglalkozók által is elfogadottan elsőbbséget élvez a szociális jogokkal szemben.

Az Alkotmánybíróság idézett véleménye az elmúlt 10 évben némiképpen megváltozott, ez a változás egyrészt oldódásnak tekinthető, azzal, hogy a szociális biztonsághoz való jog megítélésakor a megélhetési minimum biztosítását írta elő az Alkotmánybíróság.⁹

Másrészt ez a változás a jogvédelmi rendszerbe épített féket is jelent, azzal, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányos szigorúságával a szociális ellátás egyes elemeinek alapjogi szintre történő emelését korlátozza, illetőleg kizárja. Biztosítva ezáltal a jogalkotói szerep megtartását, az alkotmánybíróságtól való elkülönülését, egyúttal megfogalmazva a rendszer bővítésének jogalkotói lehetőségét, megteremtve mindezzel a másodlagosan megadott alanyi jog fogalmát.

Nem szabad azonban megfeledkeznünk arról sem, hogy ha a szociális jogok konkrétabb megfogalmazására kerül sor az Alkotmányban, akkor egy válságos gazdasági helyzetben az államnak a szociális ellátások szintjéből történő visszalépésekor az Alkotmány negatív irányú módosítását is el kell végeznie, ezzel pedig az Alkotmány devalválódik.¹⁰ Abban az esetben, hogyha az Alkotmánybíróság tág teret enged a szociális jogok biztosításának és védelmének számolnia kell ennek az Alkotmányra gyakorolt negatív következményeivel, és az ennek bekövetkezéséért való elsődleges felelősségével is, hiszen az Alkotmánybíróság feladata a jogrendszer egészének megvédésén belül mégis csak elsődlegesen az Alkotmány pozíciójának megőrzése.

⁹ 32/1998 (VI.25.) AB határozat

Megjegyzem, hogy ennek a kérdésnek sem egységes az alkotmánybírósági megítélése. A szociális jogok körében az eltérő ellátások biztosításának egyes kérdéseit az Alkotmánybíróság eltérően ítéli meg. Például a lakhatáshoz való jog megítélésakor ezt a megélhetési minimumból nem tartja levezethetőnek. (42/2000. (XI.8.) AB határozat).

¹⁰ BALOGH Zsolt: Paradigmaváltás lehetőségei a szociális jogok védelme terén, 363. oldal, Jogtudományi közlöny, 2005. szeptember, LX. évfolyam 9. szám

A kérdés vizsgálatakor említést kell tenni arról az elméleti jogi vitáról, ami a szociális jogok alkotmányos jogként történő értelmezése kontra államcélként történő elismerése között feszül. Ez a vita ugyanis szintén az általam vázolt kérdés körül forog, és végeredményben az érvelésekkor a két oldal támogatói ugyanezeket a problémákat és megoldásokat boncolgatják.

Legfontosabb érv a szociális jogok alapjogként történő elfogadása mellett, hogy ezen jogokat megalkotó nemzetközi jogi környezet is alapjogokként definiálja a szociális jogokat. Így a belső jog összeütközésbe kerül a nemzetközi joggal, ha az állam szociális kötelezettségeit nem alapjogi szinten határozza meg. Ezen álláspont képviselői a szociális jogok államcélként történő megfogalmazását bizonyító negatív példaként a weimari köztársaságot és annak alkotmányos, politikai következményeit említik.¹¹

A másik oldal követőinek álláspontja szerint viszont a szociális jogok államcélként történő megfogalmazása azt sugallja, hogy annak érvényesülése az országgyűlésen keresztül a mindenkori többség elvárásaihoz igazodik. Ez az oldal azonban álláspontom szerint azonban merev határt húz a szociális jogok és az első generációs szabadságjogok közé, mely határ viszont már nem szolgálja a jogok védelmét.

A két álláspont között a jog védelme, érvényesíthetősége szempontjából is jelentős különbség van, hiszen amennyiben egy jog alkotmányosan deklarált alapjog, akkor megilleti az alkotmánybírósági védelem, ezzel szemben, hogyha csak államcél, akkor a jogi védelmet az igazságszolgáltatás garantálja.

Szükségesnek látom megemlíteni azt is, hogy vannak olyan jogrendszerek, ahol a szociális jogok alapjogi szinten történő rögzítésének hiánya ellenéri is alapjogként kerülnek deklarálásra, így megállapítható, hogy nem maga a jogok rögzítése szolgál az elhelyezkedés megítélésének alapjául. Gondolok itt az angolszász országok történeti alkotmányára, (itt a kérdés problémaként azért nem is nagyon merül fel, mert maga az Alkotmány sincs jogszabályi szinten rögzítve) ahol az állam szociális funkciói az alkotmány történelmileg kialakult szerkezetébe épülnek be.

¹¹ SÁRI János: A szociális jogok és a szociális állam, 219. oldal, Jogtudományi közlöny, 1997. május, LII. évfolyam 5. szám

Megjegyzem azonban, hogy nyilvánvalóan a fenti példa már olyan szélsőséges jogállami berendezkedést jelent, ami nyilvánvalóan már nem szolgálhat a másik – a szociális jogokat államcélként elfogadó – oldal követendő példaként, és ezen oldal képviselői nem is erre alapozzák az álláspontjukat.

A szociális jogi minimumok meghatározása a nemzetközi jogi környezetben

Általános jelleggel megállapítható, hogy a nemzetközi egyezmények a szociális jogok vonatkozásában nem írják elő, hogy azokat alkotmányos szinten kellene biztosítani. A szociális jogok biztosítására a jogrendszer egésze hivatott, természetesen a szabályozás széleskörű autonómiája mellett. A szociális jogok végrehajtásával foglalkozva az ENSZ Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya 2. cikkének 1. bekezdésében rögzíti, hogy a részes államok „a rendelkezésre álló valamennyi erőforrás igénybevételével fokozatosan biztosítják az egyezségokmány szövegébe foglalt jogok teljes gyakorlását”. Ebből kifolyólag a szociális jogok biztosítási szintjének meghatározása az Alkotmánybíróság gyakorlatán túl nemzetközi jogi védelemben is részesül.

Az egyezségokmány szóhasználatában azonban általános jellege miatt számos jogértelmezési problémát vet fel, hiszen így a szociális jogok biztosításának szintje objektíve nem ítéltető meg. A mérce megítéléséhez itt is a költségvetési források szolgálnak, mely lehetővé teszi tulajdonképpen a biztosított szociális jogok szintjében történő visszalépést.

Az egyezségokmány 1966-os aláírásakor a második világháborút történő gazdasági konjunktúra ellenére is biztosnak tűnt a gazdasági helyzet folyamatos növekedése, azonban a hetvenes években újabb gazdasági válságok alakultak ki, és nyilvánvalóvá vált, hogy a növekedésnek környezeti határai is vannak. Ez az probléma megváltoztatta az egyes országok szociális jogok garantálásával kapcsolatos felfogását is. Danilo Türk az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága különleges jelentésének készítője rámutatott arra, hogy tulajdonképpen valamennyi állam képes annak igazolására, hogy a szociális jogok magasabb szintjét nem tudja biztosítani.¹² Ebből leszűrhető, hogy a szerződő felek által aláírt szubjektív mérce a jogvédelem korlátjaként jelent meg, és a helyzet feloldása a szerződő államoknak sem áll érdekében.

A kötelezettségek nem teljesítésének a társadalmi megítélés szempontjából is vannak következményei, hiszen amennyiben az állam nem teljesíti az állampolgárait megítélés szerinti feladatait, akkor a polgárok sem fogják teljesíteni az állam felé a szociális

¹² KARDOS Gábor: Megsérthetőek-e a szociális jogok végrehajtásából eredő kötelezettségek a nemzetközi jog alapján, 454. oldal, Jogtudományi közlöny, 2003. november, LVIII. évfolyam 11. szám

ellátórendszer biztosítása érdekében vállalt kötelezettségeiket. Ezáltal a szürke és a fekete gazdaság erősödik, melyet Türk jelentése szerint az állam emiatt el kell tűrjön.¹³

Az ENSZ az egyezmény betartásának ellenőrzésekor a kötelezettségek minimális magjának a biztosítása oldaláról közelítette meg a kérdést, melyet azért emelek ki, mert az tökéletes szinkronban áll az Alkotmánybíróság fentebb már rögzített magyarországi álláspontjával. Ezen is túlhaladva a Limburgi alapelvek szerint a létfenntartási igények kielégítését kell a rendelkezésre álló erőforrások felhasználásával minimum biztosítani.¹⁴ Mely még fogalmilag is megegyezik az Alkotmánybíróság által megfogalmazott szociális jogok létminimumként meghatározott alanyi jogi szintjeként történő biztosításának kötelezettségével.

Az szociálpolitika az Európai Unióban

A luxemburgi kompromisszumtól a Szövetségi Szerződésig a tagállamok meglepő sikerrel védtek meg saját társadalmuk feletti fennhatóságukat. Az európai egyesülés fejlődése szigorúan a kormányközi ellenőrzés szintjén maradt. A nemzetállamok tehát egyre inkább elvesztették belső szuverenitásukat, de közben nagyobb külső önállóságra tettek szert, és hatásos eszközökkel tudták megakadályozni egy nemzetek feletti szuverenitás kialakulását.¹⁵

Miután a nemzetállam, mint kulcsfontosságú politikai egység fennmarad az integrált Európában, az európai szociálpolitikát a belátható jövőben két síkon határozták meg: egyfelől a nemzetek feletti és nemzetközi szervezetek, másfelől pedig a szuverén nemzetállamok szintjén.¹⁶

A részleges szuverenítésra és a nemzetközi kapcsolatokra épülő gazdaságirányítási rendszerben sokkal inkább a negatív integráció és a hatékonyságnövelő szabályozás eszközei alkalmazhatóak, semmint az intézmény-építés, az újraelosztó beavatkozás, vagy a „piactorzító” szabályozás. (G. Majone)¹⁷

¹³ KARDOS Gábor: Megsérthetőek-e a szociális jogok végrehajtásából eredő kötelezettségek a nemzetközi jog alapján, 454. oldal Jogtudományi közlöny, 2003. november, LVIII. évfolyam 11. szám

¹⁴ KARDOS Gábor: Megsérthetőek-e a szociális jogok végrehajtásából eredő kötelezettségek a nemzetközi jog alapján, 454. oldal, Jogtudományi közlöny, 2003. november, LVIII. évfolyam 11. szám

¹⁵ Wolfgang Streeck: Neovoluntarizmus: új európai szociálpolitikai rendszer Esély különszám 1999. 14-15. oldal

¹⁶ Wolfgang Streeck: Neovoluntarizmus: új európai szociálpolitikai rendszer Esély különszám 1999. 15. oldal

¹⁷ Wolfgang Streeck: Neovoluntarizmus: új európai szociálpolitikai rendszer Esély különszám 1999. 15. oldal

Ennek az oka, hogy a gazdasági, kereskedelmi akadályok lebontása, a szabályozások egységesítése sokkal kevésbé veszélyes a nemzeti szuverenitásra, mint a demokratikus legitimáció eszközeinek megváltoztatása, a tulajdonjog, valamint a szociális jogok intézményi szabályaiba való beavatkozás.

Az a szándék, hogy a nemzetközivé váló gazdaság viszonyai között megőrizték a nemzeti szuverenitást, létrehozta a nacionalizmus és a neoliberalizmus történelmi tradícióját. A megosztott demokratikus szuverenitás és a tagállamok folytatódó dominanciája az Európai Unió politikai rendszerében felerősíti a nemzeti érdekek gondolatát.¹⁸

Az Európai Unió ahelyett, hogy egy funkcionálisan integrált és területileg egységes állam, vagy államszerű alakulat felé haladna, inkább a konkrét ügyekben kialakuló, változó összetételű tagállam-csoportok egymást átfedő elrendezéseiből áll össze.

Az európai szociálpolitika tehát a nemzetek feletti, közös kormányközi döntések és a kölcsönös függésben lévő nemzeti politikákból származó megosztott szuverenitás eredőjeként jött létre.

Az Európa Tanács annak érdekében, hogy Európában hosszabb távon viszonylag egységesen, hasonló mértékben szabályozottan működjön a szociális ellátás területe 1961-ben elfogadta az Európai Szociális Chartát.

Mára az Európai Unió összes tagállama ratifikálta az egyezményt.

Az Európai Unió azáltal, hogy az Amszterdami Szerződés szociális fejezete hivatkozik az Európa Tanács által megszövegezett Chartára, azt a „szociális normák forrásának” tekinti, beemelte az Európai Szociális Chartát az Európai Unió jogi keretei közé.

Miért nem gond, hogy az Európai Unió szociálpolitikájának főbb elveit nem saját hatáskörében, hanem egy az Uniótól független szervezet, az Európa Tanács nemzetközi egyezményében foglaltakra alapozva határozta meg?

¹⁸ Wolfgang Streeck: Neovoluntarizmus: új európai szociálpolitikai rendszer Esély különszám 1999. 16. oldal

Egyrészt azért, mert azok a nemzetközi egyezmények, amelyekhez a Közösség intézményei a Közösség nevében csatlakoznak, a közösségi jog forrásává válnak.

Másrészt a szubszidiaritás elvének uniós elfogadásával véglegesen megerősítést nyert az az álláspont, hogy a szociális és foglalkoztatási ügyek terén az uniformitás nem lehetséges, de nem is kívánatos. Ezen a területen a közösségi jogalkotás szerepe a legtöbb vonatkozásban korlátozott, a tagállamok szuverenitása széleskörű. Tehát a szociális jog területén a kezdeményezés és végrehajtás elsődlegesen a tagállamok felelőssége, az Európai Unió közösségének a hatásköre e tekintetben korlátozott. A Közösség a hatáskörébe tartozó ügyekben is csak akkor járhat el, ha a kitűzött célok közösségi intézkedéssel hatékonyabban elérhetőek, mint a tagállamok szintjén.¹⁹

Az előző bekezdésben említettek tehát olyan mértékben leszűkítették az Unió mozgásterét, ami önálló okmány megfogalmazása esetén is megakadályozná, hogy egy aktív, közösségi foglalkoztatási és szociális politika jöjjön létre.

Az Európai Unió szociális politikájának következő szintje az Európai Unió Alapokmányának elfogadása lenne. Ez az „Alkotmány” végképp feloldaná a nemzetközi jogi Szociális Charta uniós alkalmazásának anomáliáját, azzal, hogy a nevesített nemzetközi egyezményeket (így a Szociális Chartát is) uniós jogforrási szintre emelné.

A Szociális Charta magyarországi vonatkozásai

Ha végigtekintünk a Szociális Charta rendelkezésein, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy szociális jogok alatt az Európai Unióban jóval tágabb kört értenek, mint ahogyan azt a jelenlegi magyar joggyakorlat és irodalom értelmezi. Elmondhatjuk, hogy az alapvető emberi, polgári és szabadságjogok, valamint az ebbe a körbe sorolható szociális jogok biztosítását a jóléti államokban olyan garanciarendszer szolgálja, amely mintegy 50 éves múltra tekint vissza. Az Európa Tanács kifejtett álláspontja az, hogy csatlakozásra csak akkor nyílik lehetőség, ha a jelöltek az Európai Szociális Chartát is elfogadják.²⁰

¹⁹ BARABÁS Zoltán: Európa lelkiismerete a Szociális Charta (in: Önkorkép, 9. évfolyam 9. szám) www.onkorkep.hu 1p.

²⁰ Luis Jimena QUÉSADA-SZILÁGYI István: Szociális jogok Európában: az Európai Szociális Charta 68. o. Esély 1996/2

Magyarországon az Európai Szociális Charta megerősítéséről szóló 48/1999. (VI. 3.) OGY határozat alapján 1999-ben került sor a Charta megerősítésére, kihirdetése az 1999. évi C. törvénnyel történt meg (a megerősítéséről szóló okiratot 1999. július 8-án helyeztük letétbe az Európa Tanács főtitkáránál).

Ezzel Magyarország csatlakozott egy világszerte „jegyzett” nemzetközi egyezményhez, annak kiválasztott előírásait magára nézve kötelezőnek ismerte el és a kapcsolódó jelentéstételi kötelezettségeit határidőre, színvonalasan teljesíti. Az egyezményben foglaltak megfelelő teljesítése a nemzetközi presztízs szempontjából is fontos. Csatlakozásunkhoz ugyanis a nemzetközi nyomás is hozzájárult: ez pedig az Európai Unió csatlakozásunk szándéka. Az Európai Unió képviselői politikai nyilatkozatokban számtalanszor hangoztatták, hogy a csatlakozni kívánó országoknak meg kell erősíteni az Európai Szociális Chartát. Ezt a követelményt a magyar ratifikáció időszakában már jogilag is indokolta az Amszterdami Szerződés, amely az alapító szerződések szociálpolitikai fejezetét módosítva az Európai Szociális Chartába foglalt jogokat a közösségi jog részévé teszi.

Ahogy arra a korábbiakban már utaltam a Szociális Charta jóval szélesebb körben értelmezi a szociális jog fogalmát, mint ahogy az a magyar jogi szabályozásban szociális jogként megjelenik. Ezért, tanulmányomban a továbbiakban kizárólag a szűkebb értelemben vett szociális szabályozással foglalkozom.

A szociális gondoskodás biztosítása az Alkotmányban foglalt szociális jogok gyakorlati megvalósítására szolgál. A szociális ellátások megszervezése, biztosítása az Alkotmányban foglalt általános elveken túl több törvényben is megtalálható. Rendelkezéseket tartalmaz például a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény, valamint a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban: szociális törvény). A magyar szociális szabályozás gyökere természetesen az Alkotmányon alapulva a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény.

A szociális törvény rendelkezik a szociális szférát érintő főbb szabályokról. A keret jellegű törvényi szabályozást számos Kormány rendelet, illetve ágazati rendelkezés egészíti ki, mely a szociális szféra egyes részterületeinek működtetésére szolgál.

A szociális törvény célja: a szociális biztonság megteremtése és megőrzése érdekében meghatározza az állam által biztosított egyes szociális ellátások formáit, szervezetét, a szociális ellátásokra való jogosultság feltételeit, valamint érvényesítésének garanciáit.

A szociális törvényből fakadó feladatok feltételeinek biztosítása az állam központi szerveinek és a helyi önkormányzatoknak a feladata.

A szociális ellátások szempontjából fontos megemlíteni, hogy a szociális törvény hatálya nem terjed ki általában a társadalombiztosítás ellátásaira, vagyis az 1997. évi LXXX. törvény (A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról), az 1997. évi LXXXI. törvény (A társadalombiztosítási nyugellátásról), az 1997. évi LXXXII. törvény (A magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról), az 1997. évi LXXXIII. törvény (A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól), az 1998. évi LXXXIV. törvény (A családok támogatásáról), 1991. évi IV. törvény (A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról), valamint az 1997. évi XXXI. törvény (A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról) hatálya alá tartozó ellátásokra. Ezek az ellátások kiegészítik egymást, megvalósítva ezáltal az állam Alkotmányból fakadó szociális háló biztosítási kötelezettségét.

A szociális törvény átfogóan szabályozza a szociális ellátások körét. Megkülönböztet pénzbeli ellátásokat (időskorúak járadéka, rendszeres szociális segély, lakásfenntartási támogatás, ápolási díj, átmeneti segély, temetési segély), természetben nyújtott ellátásokat (köztemetés, közgyógyellátás, egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság, adósságkezelési szolgáltatás), valamint a szociális szolgáltatásokat. A szociális szolgáltatások körébe két egymásra épülő ellátási forma tartozik: az egyik a szociális alapszolgáltatások köre (falugondnoki és tanyagondnoki szolgálat, szociális információs szolgáltatás, étkeztetés, házi segítségnyújtás, családsegítés, jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, közösségi ellátások, támogató szolgálat, utcai szociális munka, nappali ellátás), míg a másik, melyet a másik ellátási formától az különbözteti meg, hogy az ide tartozó ellátásokat a jogosult „otthonában” veheti igénybe, illetve a szakosított ellátások (ápolást, gondozást nyújtó intézmény, rehabilitációs intézmény,

lakóotthon, átmeneti elhelyezést nyújtó intézmény, egyéb speciális szociális intézmény), melyek közös jellemzője, hogy intézményi ellátásokat jelentenek.

Összefoglaló gondolatok

A szociális jogokról általában beszélni komoly nehézséget jelent éppen a fogalom mögött meghúzódó többretegű jelentéstartalom miatt. A tanulmány elsődleges célja volt ezeknek a rétegeknek a megmutatása, illetőleg annak bemutatása, hogy a különböző nemzetközi szervezetek által megfogalmazott dokumentumok milyen eltérő módon igyekeznek feltárni a szociális jogok tartalmi jegyeit.

A magyarországi értelmezést jelentős mértékben mélyíti és árnyalja az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata, amely maga is komoly változáson ment keresztül az egészen szűk értelemben elfogadott és szűk keretek közé szorított szociális jog felfogástól az elfogadó, megengedő koncepció kiteljesedéséig. Egy fizikai hasonlaltal élve azonban azt mondhatjuk, hogy az értelmezés ingája jelenleg is mozgásban van és éppen a korábbiakban vázolt végponttól újra a konzervatív értelmezés irányába mozog.

A fentiekkel állítható párhuzamba a nemzetközi jogi, ENSZ által történő jogértelmezés is, amely napjainkban szintén nem lép túl az ellátások létminimum szintjén történő garantálásának elvárásán.

Summary:

Constitutional approach of social rights in the hungarian and the international legal environment

The aim of the study is to demonstrate how many different legal approaches are there to the judgement of social rights. This varied approach lets us view the subject in several different perspectives, shading the evolving first impression.

During my disquisition I analyzed how effective are the tools protecting social rights, that can help understand and accept the legal practice of the hungarian Constitutional Court. Doing this by not only approaching the question through legal theory, but also aiming to synthesize it with economic reasoning through a legal filter.

This complex approach creates the opportunity for a new platform of analysis when examining individually each social right.

Irodalomjegyzék:

1. BALOGH Zsolt: Paradigmaváltás lehetőségei a szociális jogok védelme terén, Jogtudományi közlöny, 2005. szeptember, LX. évfolyam 9. szám
2. BARABÁS Zoltán: Európa lelkiismerete a Szociális Charta (in: Önkorkép, 9. évfolyam 9. szám) www.onkorkep.hu
3. JUHÁSZ Gábor: Az alkotmányeszme mostohagyermeké: néhány gondolat a szociális biztonsághoz való jog természetéről és szabályozásáról, Esély, 7. évfolyam 3/1996. szám
4. KARDOS Gábor: Megsérthetőek-e a szociális jogok végrehajtásából eredő kötelezettségek a nemzetközi jog alapján, Jogtudományi közlöny, 2003. november, LVIII. évfolyam 11. szám
5. NÉMETH Éva: Időskor: szociális biztonság vagy bizonytalanság www.hel.hu
6. Luis Jimena QUESADA-SZILÁGYI István: Szociális jogok Európában: az Európai Szociális Charta, Esély 1996/2
7. STREECK: Neovoluntarizmus: új európai szociálpolitikai rendszer Esély különszám 1999.
8. SONNEVEND Pál: Szolidaritás és jog www.vigilia.communio.hcbc.hu
9. SZIGETI Péter: A szociális jogállam követelményeinek helyzete alkotmányos berendezkedésünkben: jelen, múlt és jövő?, Magyar Jog, 2001. május, 48. évfolyam 5. szám
10. AB határozatok