

A GAZDASÁGI, SZOCIÁLIS ÉS KULTURÁLIS JOGOK NÉHÁNY SAJÁTOS SÁGA – EGY MEGKÖZELÍTÉS –

Kardos Gábor

az állam- és jogtudományok kandidátusa, egyetemi docens, ELTE – kardos@ajk.elte.hu

A gazdasági, szociális és kulturális jogokat az emberi jogok második generációjának nevezik, az első nemzedéket a polgári és politikai jogok jelentik. Amint ezt már többen is megállapították, a generáció fogalmának használata az emberi jogok kapcsán nem helyes, hiszen a nemzedékek váltják egymást, és a tizenkilencedik század második felében megfogalmazott, majd a huszadik században alkotmányos és nemzetközi védelmet nyert gazdasági, szociális jogok semmiképpen sem cserélik le a polgári és politikai jogokat, és nem is lépnek a helyükre. A gazdasági jogokat a munkához való jog és általában a munkaviszonyhoz kapcsolódó jogok jelentik, a szociális jogok közül a legfontosabb a szociális biztonsághoz való jog, amely a társadalombiztosításhoz és a szociális és egészségügyi segítségnyújtáshoz való jogot tartalmazza. Idetartozik az egészséghez való jog vagy az egyes sérülékeny társadalmi csoportokat védő jogok, a kulturális jogokhoz tartozik az oktatáshoz való jog és a szűkebb értelemben vett jog a kultúrához. A továbbiakban, hacsak a szövegkörnyezetből más nem derül ki, a szociális jogokat mind a három csoport együttes megnevezésére használom. Stilisztikai okokból azonban használom a gazdasági, szociális és kulturális jogok elnevezést is.

A gazdasági, szociális és kulturális jogokat két csoportba sorolhatjuk. Az egyik csoport

tot a gazdasági, szociális és kulturális tartalmú szabadságjogok jelentik, amelyek önállóvá vagy legalábbis külön nevesítetté váltak anyajogukhoz képest. Idetartozik például a szakszervezeti szervezkedés szabadsága. Ezek kapcsán az állami kötelezettség alapvetően negatív jellegű – el kell tűrnie azok gyakorlását, és csak annyiban tevőleges, hogy védenie kell az adott jogot, illetve esetlegesen hozzá kell járulnia a gyakorlás előfeltételeinek megteremtéséhez. A gazdasági, szociális és kulturális szabadságjogoknak jogi kikényszerítése nem különbözik alapvetően a polgári és politikai jogokétól. A másik csoportot azok a – „valódi” – gazdasági, szociális és kulturális jogok jelentik, amelyek esetében az állami magatartás lényege pozitív, és valamilyen szolgáltatás nyújtására való jogosultságot teremt. Fontos azonban, hogy elsősorban a piaci mechanizmusok elégitik ki a szociális jogok által lefedett szükségleteket. Olyan szolgáltatásokról van szó, amelyek – piacgazdaságban és tipikus esetben – más magánszemélytől is beszerezhetők lennének, ha a jogosultnak megfelelő anyagi eszközök állnának rendelkezésre. A hiánygazdaság, tehát megfelelő piaci kínálat nemléte esetében, az adott szolgáltatás csupán az államtól remélhető. Megfelelő kínálati piac esetén az állami materiális szolgáltatás átfordítható pénzbelivé, így a jogosított maga vásárolhatja meg a versengő szolgáltatók egyi-

kénél, amire szüksége van. Ugyanakkor még egy piacgazdaságban is előfordulhat, hogy az igényelt szolgáltatás nem vásárolható meg, mert ritka, nagyon költséges vagy helyben nem hozzáférhető. Ilyenkor nem marad más, mint a szolgáltatás materiális kielégítése.

A gazdasági, szociális és kulturális jogok alapján elvárható állami szolgáltatás viszonylagos természetű, a kormányzatnak a rendelkezésére álló erőforrásoknak megfelelően kell azt nyújtania. Tényleges tartalmukat alacsonyabb szintű jogszabályok útján a törvényhozás és a kormány szabja meg, amelyek lehetőséget teremtenek bíróság előtti egyéni jogérvényesítésre. Minden gazdasági, szociális vagy kulturális szolgáltatási jog esetében léteznek tehát olyan, a jog érdemének érvényesülését elősegítő, szatellita jogosítványok, amelyek segítik az anyajog megvalósulásának minél magasabb szintjét, és egyfajta megvalósítható állapot megteremtését írják elő. Így például a munkához való jog érvényesülését segíti a mindenki számára hozzáférhető – nyitva álló – szakoktatáshoz való jog, amelynek megteremtése reális, pontosabban reálisabb elvárás lehet az állammal szemben. Reálisabb, mint a munkához való jogból eredő ideális (utópikus) állapot, azaz mindenki képzettsége szerinti foglalkoztatásának biztosítása. Azt sem szabad azonban elfelejteni, hogy a szolgáltatási jogok esetében is – noha a dolog lényegét, a szolgáltatást illetően az állami kötelezettség relatív –, azért vannak olyan járulékos elemek, amelyek esetében megállapítható a kötelezettség abszolút jellege. Ilyen az államnak a védelmi, illetve az eljárási és egyéb jogbiztonsági kérdések esetében fennálló kötelezettsége. A védelmi jogosultság kapcsán érdemes megjegyezni, hogy az nem jelenti az alacsonyabb szintű jogszabályok által előírt szolgáltatások csökkenthetetlenségét, de azt sem feltétlenül, hogy milyen intézményrendszer útján kell azokat nyújtani. A szociális biztonsághoz való jog eseté-

ben tehát a társadalombiztosítási szolgáltatások csökkenthetőek, és az állam kombinálhatja a társadalombiztosító szolgáltatásait az általa támogatott magánbiztosítók ellátásával. Azt viszont nem teheti meg, hogy a társadalombiztosítást mint intézményt eltörli, illetve nem védi meg annak mindenki számára történő hozzáférhetőségét. Nem teheti meg tehát azt sem, hogy megszünteti a társadalombiztosítási járulékot, viszont nincs garantált nyugdíj, munkanélküli-segély és így tovább.

A gazdasági, szociális és kulturális szolgáltatási jogokat több szempontból szembeállítják a polgári és politikai jogokkal. Az egyik, már érintett ilyen különbség a belőlük eredő állami kötelezettség eltérése. Ez az eltérés azonban nem annyira jelentős, mint amennyire az első pillantásra tűnhet. Ez a helyzet a megkívánt magatartás pozitív illetve negatív jellegét illetően. George S. Katrougolos mutat rá, hogy Georg Jellinek, amikor különbséget tett a *status negativus* illetve a *status activus* jogok között, nem a politikai, illetve a szociális jogokra gondolt. Jellinek az aktív állami kötelezettséget keletkeztetőnek tekintette az igazgatási jogot, így például bizonyítvány kiállítás esetében. Sőt, ide sorolta a bírósághoz fordulás jogát, tehát egy klaszszikus első generációs jogot is. (Katrougolos, 1996, 141–142.). A polgári és politikai jogok esetében is egyre fontosabb az állam pozitív cselekvése, például az élethez való jog, a méltányos bírói eljáráshoz való jog, a véleménynyilvánítás szabadsága vagy a választójog esetén, elsősorban szervezési értelemben. Gondoljunk csak a választások lebonyolítására. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Marckx*-esetben a magán- és a családi élethez való jog (Marckx, 1979), míg a *McCann és mások* esetében az élethez való jog kapcsán hangsúlyozta ezt (McCann, 1995). Noha az állam általában széles cselekvési szabadságot élvez a szociális jogok garantálása területén, bizonyos esetekben pontosan meghatáro-

zott magatartást kell tanúsítania, így például az egészséghez való jog érdekében általános ellátórendszert, járványügyi szolgálatot, csecsemő- és nővédelmi rendszert kell fenntartania. A gazdasági, szociális és kulturális jogok ellenőrzését végző ENSZ-testület általában az emberi jogok, így azok második generációja esetében is, három eltérő állami kötelezettséget lát. Ezek: az egyén gazdasági erőforrásainak a tiszteletben tartása, amelyek segítségével kielégítheti szükségleteit, az egyén gazdasági, szociális és kulturális cselekvési szabadságának védelme továbbá a teljesítés, amely az ilyen igények kielégítésének elősegítését, illetve az erről való gondoskodást jelenti. (Committee, 1999).

A harmadik idetartozó probléma az állami kötelezettség abszolút illetve relatív jellege. A polgári és politikai jogok egy része még kivételes helyzetben sem korlátozható – a többi azonban a demokratikus társadalom klauzulájának megfelelően, garanciák mellett, igen –, tehát viszonylagos jellegű. Igaz, hogy ez a korlátozhatóság nem a rendelkezésre álló anyagi erőforrások miatt áll fenn, hanem más emberi jogok és jogilag méltányolható érdekek miatt, és fölötté bírói ellenőrzés gyakorolható. A gazdasági, szociális és kulturális jogokból eredő állami kötelezettség viszonylagos, a rendelkezésre álló erőforrásokhoz mért. Jellege egyébként rámutat arra a polgári és politikai jogok kapcsán gyakran, éppen az állam látszólag abszolút kötelezettsége által elfedett tényre, hogy az emberi jogok érvényesülése nem csupán az egyén és az állam közötti absztrakt jogviszony tartalmától függ, hanem azon kívüli kollektív erőktől is. Ezeket a kollektív erőket nem csupán az emberi jogok garantálására rendelkezésre álló anyagi eszközök jelentik, hanem *a társadalom széles értelemben felfogott működése* is. Ennek a hatásnak az érzékeltetésére érdemes idézni az emberi jogok tekintetében egyébként szkeptikus Edmund Burke-t. „E metafizikai jogok úgy

lépnek a közéletbe, akár a sűrű közegbe hatoló fénysugarak, s a természet törvényeinek megfelelően letérülnek egyenes pályájukról. Az emberi szenvedélyek és érdekek súlyos és bonyolult szövevényében ezek az eredeti jogok valóban olyan töréseken és tükröződéseken mennek keresztül, hogy nevétséges úgy beszélni róluk, mintha továbbra is egyszerűen, eredeti irányukba tartanának.” (Burke, 1990, 149.) Következésképpen, – végső soron – mind a polgári és politikai, mind a gazdasági, szociális és kulturális jogok viszonylagos jogi természetűek. A közös relatív természet az emberi jogokra vonatkozó nemzetközi szabályozásban azt kifejező és párhuzamba állítható fogalmakban fejeződik ki. Az Emberi Jogok Európai Bírósága által a tagállamoknak hagyott értékelési zóna, amely a nemzeti sajátosságok érvényesülését szolgálja egy védett jog kapcsán, összehasonlítható a szociális jogokat tartalmazó nemzetközi egyezményekből eredő végrehajtási kötelezettség gazdasági erőforrásoktól függő jellegével, hisz mindkettő egyfajta toleranciát fejez ki az állammal szemben.

További eltérés az állami kötelezettség közvetlen jellege a polgári és politikai jogok esetében, míg fokozatossága a gazdasági, szociális és kulturális jogok esetében. Szembeállítható tehát az időbeli dimenzió is. A polgári és politikai jogok biztosítása azonnali állami feladat, míg a gazdasági, szociális és kulturális szolgáltatási jogokat fokozatosan kell megvalósítani. A polgári és politikai jogok tekintetében fennálló közvetlenség a gyakorlatban késedelmet szenvedhet, gondoljunk csak az Alkotmánybíróság által hagyott türelmi idő sokszoros parlamenti túllépésére, vagy arra, hogy az európai államok egy része megvárja, amíg az Emberi Jogok Európai Bírósága egy panasz nyomán elmarasztalja ahelyett, hogy hozzáigazította volna jogrendszerét az azt megalapozó korábbi döntéshez. A gazdasági, szociális és kulturális jogok fokozatos megvalósítása nem jelent

passzivitást, az e tárgyban született ENSZ-egyezségokmány végrehajtását ellenőrző bizottság álláspontja szerint közvetlen cselekvést követel. „Noha az idevonatkozó jogok teljes megvalósítását fokozatosan lehet elérni, a cél érdekében szükséges lépéseket az egyezségokmánynak az adott állam tekintetében történt hatálybalépését követő ésszerű időn belül meg kell tenni.” (General, 1991).

Az előzőkből következik a jogi úton történő kikényszeríthetőség problémája. A szolgáltatási jogból eredő ideális állapot megteremtésének elmulasztása – jogi úton – nem kérhető számon. Ami lehetséges, azoknak a tartalmi elemeknek – konkrét állami kötelezettségeknek – a peresítése, amelyeket alacsonyabb rendű jogszabályok mondanak ki. A gazdasági, szociális és kulturális jogok jogi kikényszeríthetősége tehát a támogató normáktól függ. Az ilyen normáknak azonban nagy jelentőségük van a polgári és politikai jogok esetében is. Amint Sári János rámutat, még a klasszikus alapjogok is feltételezik, legalábbis a kontinentális hagyományú jogrendszerek esetében, részletesebb kibontásukat. (Sári, 1995, 5. old.) Igaz, hogy ez nem változtat azon, hogy a polgári és politikai jogok esetében a bíróság adott esetben a kibontó szabályok segítségével, de az anyajog megsértését érdemében reparálja, míg a gazdasági, szociális és kulturális jogok kapcsán ez a tevékenysége csupán egy részjogra terjed ki. Lehetséges a közvetett bírói védelem is, amikor a bíróság egy polgári és politikai jog – így a méltányos bírói eljáráshoz való jog – segítségével védi egy szolgáltatási jog egyes elemeit. Ehhez hasonló tulajdonképpen a közvetett védelem másik fajtája, ha az Alkotmánybíróság intézményvédelmet és a jogbiztonság érvényesülését garantálja.

Az előbbiek fényében a következő szembeállítás, az, hogy a polgári és politikai jogok valódi emberi jogok, míg a gazdasági, szociális és kulturális jogok nem azok, hanem állam-

célok. Maurice Cranston szerint a gazdasági, szociális és kulturális jogok emberi jogként kezelése ez utóbbiakról szóló vitát az utópikus vágyak homályos világába kényszeríti. (Cranston, 1973, 68. old.) Felvetődik tehát a kérdés, hogy milyen feltételek – minőségi követelmények – megvalósulása esetén beszélhetünk emberi jogokról. Ha az *alany* (a jogosított) egyértelműen azonosítható. Így például „mindenki” vagy a hátrányos helyzetű egyén (ez utóbbi és ehhez hasonló alany esetében szükséges a pontos definíció). Ha a *kötelezett* (az állam) egyértelműen azonosítható és *valóban kötelezett*. Valódi kötelezettség alkotmányban, törvényben, az állam tekintetében hatályos nemzetközi szerződésben jelenik meg. Ha a kötelezettség *tartalma* magából egy jogforrásból vagy értelmezéséből (például az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletéből) egyértelműen megállapítható. Ha a kötelezettség tartalma *bírói úton* kikényszeríthető, illetve *olyan mértékig*, ameddig a kötelezettség tartalma bírói úton kikényszeríthető. Ha az egyéni jog mögött definiálható jogterület található. A vázolt feltételek tekintetében a gazdasági, szociális és kulturális jogok csupán a bírói kikényszeríthetőséget illetően okoznak problémát. Bírói kikényszerítésük csupán részben lehetséges, egyes részjogok tekintetében alacsonyabb szintű jogszabályok illetve egyes polgári és politikai jogok segítségével, az intézményvédelem és a jogbiztonság tekintetében. Következésképpen a gazdasági, szociális és kulturális jogok természete kettős. Részben valódi jogok, illetve a szolgáltatás optimális megvalósulását illetően államcéllok. Az, hogy részben államcéllok tekintetűek, nem jelenti azt, hogy ebben a vonatkozásban ne lennének megsérthetők, a demokratikus politikai folyamat mellett a nemzetközi felülvizsgálat ennek a – jogilag nem kötelező – megállapítását végzi el. A szociális jogok mint államcéllok legfontosabb megsértését az anyagi erőforrások indokolatlan

elvonása, illetve elfecsérlése jelenti. Az első magatartásra a legjobb példa az ésszerűtlen mérvű fegyverkezés, továbbá az állam gazdasági teljesítőképességéhez mérten, folyamatosan aránytalanul szerény mértékű költségvetési előirányzat a *vállalt* szociális jogi kötelezettségek megvalósítását illetően, a másodikra a korrupció.

Különbségek állnak fenn a különböző jogok védelmének költségeit illetően. Egyes megállapítások szerint a polgári és politikai jogok nem jelentenek súlyos anyagi terhet a közösség számára, míg a gazdasági, szociális és kulturális jogok biztosítása drága, és komoly mértékű állami újraelosztást kényszerít ki. A polgári és politikai jogok védelme valójában nem olcsó, az államnak fenn kell tartania a széleskörű jogállami intézményrendszert. A széles értelemben felfogott jogorvoslat költséges. Ahogyan Stephen Holmes és Cass R. Sunstein megfogalmazták, minden jog pozitív jog, és a szabadság végső soron az adóktól függ. (Holmes – Sunstein, 2000, 260-261.) Az élethez való jog abszolút jellegű, a nemzetközi jog szabályai szerint még kivételes helyzetben sem korlátozható, mégis, tiszteletben tartása a gyakorlatban azon is áll, hogy mennyire vannak az intézkedő rendörnek a gyanúsított ártalmatlanná tételére a löfegyverhasználatot kiváltó eszközök, így például elektromos sokkot okozó kézi készülék. Természetesen, a gazdasági,

szociális és kulturális állami szolgáltatások sokkal többre kerülnek, és finanszírozásuk kétségkívül együtt jár az állami újraelosztás és az azt végző bürokrácia kiterjedésével. Ha kiindulópontunk a Nietzsche által megfogalmazott tétel, „*so wenig Staat wie möglich*”, amit Milton Friedman így fogalmazott meg: a kormányzat „fő funkciója kell hogy legyen szabadságunk megvédése a kapuink előtti külső ellenségétől és polgártársainktól” (Friedman, 1962, 2.), akkor el kell fogadnunk, hogy az állam feladatai a rendvédelemre szűkülnek. Ha többet várunk az államtól, és szükségesnek tartjuk azt is, hogy egyéb szolgáltatásokat is nyújtson a polgárainak, akkor elkerülhetetlen az általa levezényelt újraelosztási folyamat, amelyben a gazdasági, szociális és kulturális jogok az egyik jogcímként szolgálnak. A szociális jogok együtt járnak az állam gondoskodási kötelezettségével. Ennek alapja, mutat rá Niklas Luhmann, egy olyan antropológiai koncepció, amely a középpontba állítja a személyiség saját érdekét annak kiformalásában. Az emberi jogok címzettje így nem csupán a jogában sértett lesz, hanem az is, aki segítségre szorul (Luhmann, 2000, 184.).

Kulcsszavak: *alkotmányjog, emberi jogok, emberi jogok második generációja, emberi jogok nemzetközi védelme, jogelmélet, nemzetközi jog*

IRODALOM

- Burke, Edmund (1990): *Töprengések a francia forradalomról*. Atlantisz, Budapest
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 12*. (1999), UN doc, E/2000/22.
- Cranston, Maurice (1973): *What Are Human Rights?* Broadley Head, London
- Friedman, Milton (1962): *Capitalism and Freedom*. Chicago University Press, Chicago
- General Comment No.3, UN doc. E/1991/23.
- Holmes, Sephen – Sunstein, Cass R. (2000): The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes. in Steiner, Henry J. – Alston, Philip: *International Human*

- Rights in Context. Law, Politics, Morals*. Oxford University Press, Oxford, 2nd ed.
- Katrougolos, George S (1996): *Human Rights in the Welfare State*. in *Jahrbüch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*. 96/44.
- Luhmann, Niklas (2000): Das Recht der Gesellschaft. in Karácsony András: *Jogfilozófia és társadalomelmélet*. Pallas Stúdió/Attraktor Kft., Budapest
- Marckx-eset, 1979. június 13-i ítélet, ECHR, Series A, No 31.
- McCann and Others eset, 1995. szeptember 27-i ítélet, ECHR, Series A, No. 324.
- Sári János (1995): *A gazdasági, szociális és kulturális jogok alkotmányos alapjai*. Kézirat. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest