

Juhász Gábor

A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos újraszabályozása elé

A Magyar Köztársaság Alkotmánya több helyen – az általános rendelkezéseket tartalmazó I., valamint az alapvető jogokat és kötelességeket rögzítő fejezetben – foglalkozik az ún. második generációs emberi jogok, a gazdasági, szociális és kulturális jogok szabályozásával. E jogok (a munkához, a munka mennyiségének és minőségének megfelelő díjazáshoz, a pihenéshez, a szervezkedéshez és a sztrájkhoz, a megfelelő egészségügyi és szociális ellátáshoz, a művelődéshez, a tudomány műveléséhez stb. való jog) nyilvánvalóan szoros összefüggésben állnak egymással, így néhány esetben meglehetősen problémát okoz, amikor valamelyiket konkrétan gazdasági, szociális avagy kulturális jogosultságként akarjuk meghatározni. Az elemzés fogalmi kereteinek rögzítése mégis szükségessé teszi az elhatárolást. Amikor szociális jogokról írok, ezeken a továbbiakban az egészségügyi és szociális ellátáshoz való jogot értem. Jelen írásomban ezek közül csak az egyiket, a szociális biztonsághoz való jog szabályozását tanulmányozom. Amennyiben az új alkotmány kimunkálása szempontjából fontos lehet, igyekszem bemutatni a nemzetközi jog és az egyes (főként az Európai Unióhoz tartozó) országok szabályozási megoldásait, valamint az ezekkel kapcsolatos nézeteket, részletesen azonban csak a jelenleg hatályos magyar alkotmány megfelelő szakaszainak értelmezésével és módosításuk szükségességének kérdéseivel foglalkozom.

A kérdés jelentőségét az adja, hogy jóllehet az államszocializmussal való szakítás és a demokratikus jogállam alkotmányos alapjainak lerakása az 1989-es alkotmányreformmal már több mint öt éve megkezdődött, ismét napirendre került az alkotmány újraszabályozásának gondolata. A rendszerváltás napjainak lelkesítő hangulata azonban a múlté. Miközben a kivívott szabadságokat az emberek továbbra is nagyra értékelik, a szabadpiac működésébe vetett föltétlen hitük megrendült, a tömeges elszegényedés riasztó jeleit tapasztalva biztonság iránti vágyuk fölerősödött¹. A társadalompolitika nyelvére lefordítva ez azt jelenti, hogy a szabadság pozitív és negatív oldalát a polgárok inkább egymást kiegészítőnek, mint egymás elmentettjének tekintik. A szabadságtalanság negyven éve után, amikor – legalábbis a kurzus konszolidációját követően – az állampolgárok túlnyomó

többségének biztonság iránti vágya kielégítést nyerhetett², a hangsúly – természetes ellenhatásként – a polgári és politikai jogok biztosítására tevődött át. Az 1989 óta egymást váltó kormányok eltérő ideológiai indíttatásuktól függetlenül a gazdasági érdekek elsődlegességének elvét vallották; az állammal szemben az egyéni/családi felelősségvállalás fontosságát hirdették; s mindmáig a szociális ellátások pazarló voltát, célzottabbá tételük szükségességét, mértéküknek a gazdaság teljesítőképességéhez való hozzáigazítását hangsúlyozzák. A gazdasági és szociális érdekek és értékek szembeállításának következtében a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos rögzítésének problémája az új alaptörvény vitájának kiemelkedően fontos pontjává válhat. Erre utal, hogy amióta ismét előtérbe került az új alkotmány kidolgozásának gondolata, mind többen (köztük neves elméleti szakemberek) adtak hangot a kérdéssel kapcsolatos véleményüknek.³

Az alábbiakban arra teszek kísérletet, hogy a gazdasági és szociális érdekek viszonyának, a nemzetközi környezethez való kényszerű alkalmazkodás hatásának, valamint a szociális biztonsághoz való jog alkotmányban rögzített tartalmának vizsgálata alapján fölvázoljam, melyek az újraszabályozás lehetséges és kívánatos irányai.

Társadalmi integráció és szociális jogok

Ha arra a kérdésre keressük a választ, hogy miért voltak szükségszerűek a körülöttünk zajló változások, illetve hogy mi lehet a megújuló szociálpolitika szerepe a piactudomány viszonyai között, a rendszerelméleti megközelítés alkalmazása tűnik a legcélravezetőbbnek.

A funkcionista rendszerelmélet szerint a társadalom mint szerves egész akkor életképes, ha az alrendszer funkciójoknak, saját racionalitásuknak megfelelően működnek. *Luhmann* szerint ezt a rendszer-integratív mechanizmusok működése önmagában is megfelelően képes biztosítani.⁴

A megvalósult szocializmus egyik alapvető vonása ugyanakkor az állam gazdasági, politikai és jóléti funkcióinak összefonódásában, a politikai érdekek kizárólagosságában rejlett. A politika dominanciája lehetetlenné tette „az alrendszer funkcionális elkülönülését, érdekluralizmusokra épülő relatív autonómiájuk kialakulását.”⁵ Ez szükségszerűen vezetett az alrendszer funkcióinak bizonytalanná válásához és céljaik összekeveredéséhez, ami aztán rendszerteljesítményeiket is jelentős mértékben rontotta.⁶ Így az alrendszeri elkülönülések elmaradása miatt az államszocializmus szükségszerűen modernizációs zsákutcába került: a funkcionális zavarok és feszültségek állandósultak, adott fejlettségi szintet elérve a társadalom már nem tudott továbbfejlődni, sőt, stabilizálódni sem.⁷ A funkcionális elkülönülések biztosítása elkerülhetlenné vált, ami csak a politikai szféra dominanciájának megszüntetése révén volt lehetséges.

A nyolcvanas évek végének társadalmi változásai tehát az alrendszer politika alóli föltszabadítását, saját racionalitásuk kibontakozásának lehetővé tételét célozták. Ebben az értelemben a szociálpolitikát a funkcionális differenciálódás előmozdítójának tekinthetjük, amely a gazdasági alrendszer szá-

mára biztosítja, hogy szociális feladataitól mentesülve tényleges funkcióira összpontosíthatson⁸.

A funkcionalista rendszerelmélet kritikusai rámutatnak, hogy a társadalom integrációja nem valósítható meg pusztán a rendszer-integratív mechanizmusok működtetése útján, annak lényegi eleme a teljes jogú társadalmi tagság is: az, hogy a közösség tagjai „magukat a társadalomhoz tartozóként” ismerjék meg. A kérdéssel foglalkozó tanulmányában *Ferge* arra figyelmeztet, hogy a szegregáció világszerte erősödő jelenségei aláássák a társadalomhoz tartozás tudatát, következésképpen csökkentik a társadalom integráltságának fokát is.⁹

A demokratikus jogállam viszonyai között a szegregáció természetesen csak ritkán a polgári vagy politikai jogok hiányának, annál gyakrabban a jóléti elosztásból való egyenlőtlen részesedésnek a következménye. Az egyesült államokbeli „underclassról”¹⁰ és a nyugat-európai „kiilleszkedőkről”¹¹ szerzett tapasztalatok arra hívják föl a figyelmet, hogy a társadalmi integráció fönntartása a polgári és politikai jogok (negatív szabadságjogok) biztosításán túl az állampolgáriság szociális elemét megtestesítő jogok (a valaminek a megtételét lehetővé tevő, képességekként fölfogott szabadságok¹²) garantálását is megköveteli. E koncepcióban a szociálpolitika és a szociális jogok már nem csupán valamely alrendszer funkcionálásához képest nyerik el értelmüket, hanem önmagukban vett (*sui generis*) értékük van.

Ha továbbmegyünk, és a szociális jogok létjogosultságát a modernizáció aspektusából vizsgáljuk, a két elmélet közti különbség relativizálódni látszik. A modernizáció jelentését értelmezve *Pokol* arra a következtetésre jut, hogy a különböző társadalmakat egy absztrakciós szinten vizsgálva néhány olyan „modernizációs univerzália” található, melyek hiányában egyetlen társadalom sem képes továbbfejlődni, modernizálódni. A modernizációs univerzáliák a következők: a) a társadalom funkcionális differenciálódása: az egyes társadalmi alapfunkciókra irányuló tevékenységek egymástól való elkülönülése, b) a belevonás (inklúzió): az egyre átfogóbb embercsoportokban való szerveződés, c) az innováció: a változásra épülés.¹³ A mi szempontunkból itt a belevonás eleme a lényeges, mivel „az egyre átfogóbb embercsoportokban való szerveződés” föltételezi, hogy adott ország népességének egésze a társadalom teljes jogú tagja, vagyis teljes jogú állampolgár legyen. Az állampolgárság *T. H. Marshall* által kidolgozott¹⁴ fogalma értelmében ehhez a polgári és politikai szabadságok garantálásán túl a közös jólétnek egy meghatározott foka szükséges, melyet – a piaci elosztás egyenlőtlenségét alapul véve – a szociális jogok hivatottak biztosítani. A modern társadalom építése, amit mindegyik parlamenti párt alapvető célkitűzésnek tart, tehát nem képzelhető el az állampolgáriság szociális elemének biztosítása nélkül.

A fenti megfontolások arról győznek meg, hogy sem a rendszerváltás logikájából, sem a célul kitűzött modernizáció jellegéből nem következik a szociális jogok létalapjának megkérdőjelezhetősége vagy a gazdasági érdekekhez viszonyított jelentőségük csökkenése. Noha a rendszerintegráció koncepcióját elfogadva lehet érvelni azzal, hogy a társadalmi komplexitás növekedését segítő funkcionális differenciálódás olyan gazdasági fejlődést eredményez, amely a későbbiekben mindenki számára a jólét magasabb fokát

biztosítja, túl azon, hogy a gyakorlatban sok esetben éppen az ellenkezője történt, a modernizációs kihívásokat is figyelembe véve ez az argumentáció mégis tarthatatlan. Az állampolgáriság szociális elemét figyelmen kívül hagyó, a szociális jogok szükségességét tagadó politika ugyanis arra tenne kísérletet, hogy a modernizációt annak egyik fontos előfeltétele nélkül valósítsa meg. Nem helyes tehát az a megközelítés, amely szerint csak a jelenbeli szociális biztonság *vagy* a jövőbeli modernizáció között lehet választani. A rendszerelméleti logika azt mutatja, hogy a modern társadalom alapstruktúráinak kialakítása formailag lehetetlen kizárólag a gazdaság modernizálása révén. Egy ilyen politika inkább az ország latin-amerikanizálódásához vezethet.¹⁵ A „kiilleszkedés” amerikai és nyugat-európai tapasztalatai egyúttal arra figyelmeztetnek, hogy amennyiben a szociális biztonsági rendszer nem képes elejét venni a munkanélküliség, a hajléktalanság, az elnyomorodás szegregáló tendenciáinak, úgy ezek a jelenségek a társadalom súlyos, a társadalmi újratermelést veszélyeztető dezintegrációját eredményezhetik.

Mindezek fényében a pozitív és negatív szabadság viszonyának újragondolása, valamint a szociális biztonsághoz való jog intézményesítése egyaránt elkerülhetetlennek látszik. A kérdés csak az, hogy ezt a jogrendszer mely szintjén kell megtenni: szükséges-e egyáltalán az alkotmányban rögzíteni e jogokat, s ha már így döntünk, akkor vajon alapvető jogokként kell-e őket szabályozni, vagy elegendő, ha az állam ellátási kötelességére az általános rendelkezések között, esetleg csak a preambulumban utalunk. E lehetőségek közti választásunkban a fenti, elméleti jellegű megfontolásokon túl nagy segítséget nyújthat annak figyelembevétele, hogy milyen az a nemzetközi környezet, amelyhez a hazai szabályozásnak igazodnia kell: mire köteleznek a nemzetközi egyezmények, s milyen követelményei vannak a külpolitikai orientációváltásnak, nevezetesen az Európai Unióhoz való csatlakozás szándékának a szociális jogok szabályozása terén.

A szociális biztonsághoz való jog nemzetközi összehasonlításban

Az ún. második generációs emberi jogokat, s ezen belül a szociális biztonsághoz való jogot számos nemzetközi egyezmény deklarálja, és megvalósulásuk kérdéseivel több nemzetközi szervezet foglalkozik. Minket közelebbről az ENSZ, illetőleg az Európa Tanács egyezményei érintenek. Az Egyesült Európához csatlakozás szándéka a „szociális integráció” problémáját is fölveti¹⁶, ezért néhány megjegyzés erejéig azzal is érdemes foglalkozni, hogy melyek a várható fejlemények az Európai Unió szociális jogalkotása terén.

A szociális jogok szabályozása az ENSZ-dokumentumok tükrében

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmányát, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát, valamint az 1966-ban elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmányát értékelve elmondhatjuk, hogy

a világszervezet jelentős hatást gyakorolt a szociális biztonsághoz való jog elismertetése területén. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata és az 1966-os Egyezségokmány egyértelművé teszi, hogy az ENSZ a szociális biztonsághoz való jogot az alapvető emberi jogok közé tartozónak tekinti, és a nemzetközi jog erejénél fogva ezt az értelmezést a dokumentumokhoz csatlakozó államokra nézve is kötelezőnek tartja. Ugyanakkor kétségtelen, hogy a szabályozás némi alapot szolgáltat annak a vélekedésnek, hogy a gazdasági, szociális és kulturális jogok a hierarchia alacsonyabb szintjén helyezkednek el, mint a klasszikus emberi jogok. Míg az utóbbiak esetében a nemzetközi dokumentumok szigorúan rögzítik, hogy közülük melyek azok, amelyek korlátozása minden körülmények között tilos, illetve amelyek meghatározott feltételek esetén *bizonyos mértékben* vagy *átmenetileg* korlátozhatók, addig a második generációs jogok esetében azok „teljes gyakorlását” az államoknak csak „fokozatosan kell biztosítaniuk”. Az is nyilvánvaló, hogy e jogok védelmének nemzetközi mechanizmusa jóval kevésbé kiépített, mint a polgári és politikai jogok esetében: a gazdasági, szociális és kulturális jogok megsértése esetén nem áll rendelkezésre sem az államok közti, sem az egyéni panasz intézménye, amely a klasszikus emberi jogok esetében ismert, ha nem is túl gyakran alkalmazott módszer. A szociális jogok biztosítására tett lépésekről kétvétenként adandó jelentések értékelésénél jóval hatásosabb szankciók is elképzelhetők lennének.

A szociális jogok szabályozása és az európai intézmények

Az európai rendszer vizsgálata során mindenképp az Európa Tanács és az Európai Unió szerveinek hatáskörében megmutatkozó különbségre kell felhívnom a figyelmet. Míg az Európai Unió joganyaga a tagállamokban közvetlenül alkalmazandó szabályokat is tartalmaz, addig az Európa Tanács keretében születő egyezmények csak az egyes országok törvényhozó testületeinek megerősítő döntése után válhatnak a belső jog részévé.

Az európai intézmények szociális biztonsággal kapcsolatos tevékenységét értékelve úgy tűnik, hogy e jogok biztosítása terén az Európa Tanács sem volt képes meghaladni az ENSZ hatásosnak éppenséggel nem nevezhető jogvédő rendszerét. (Ez annál inkább feltűnő, mert a polgári és politikai jogok tekintetében az előrelépés már megtörtént: e jogok sérelme esetén az ügyet az *Emberi Jogok Európai Bírósága* elé lehet vinni.¹⁷⁾ Az Európa Tanács tagállamainak az ENSZ kereteiben megvalósulónál jóval szorosabb együttműködése (lásd pl. a Parlamenti Közgyűlés működését) ugyanakkor a világszervezeténél *ténylegesen* sokkal hatásosabbá teheti a jogok védelmének országjelentésekre épülő európai rendszerét.

Az Európai Unió joganyagának vizsgálatakor figyelembe kell vennünk, hogy a szociális jogok szabályozását illetően a tagországok, többek véleménye szerint¹⁸, válaszut előtt állnak. A szociálpolitika integrációjáról a legutóbbi időkg csak annyiban beszélhettünk, amennyiben az a Római Szerződésben célul tűzött négy szabadság: az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad mozgásának biztosításához szükséges volt. A szociális biz-

társági rendszereknek a fentieket meghaladó mértékű egységesítését több tényező is gátolja. Ezek közül a következők látszanak a legfontosabbnak: a hetvenes évek eleje és a nyolcvanas évek közepe közt eltelt másfél évtizedben a tagállamok száma nyolcra tizenkettőre emelkedett. Ezzel a Közösség közelebb került ahhoz, hogy magát valóban európai mértékűnek definiálhassa. A nemzetközi piacokért folyó verseny kiéleződése, valamint a hidegháború kiújulása következtében az összetartozás gondolata Nyugat-Európában jelentős támogatásra tett szert. Mindezen túl az egységesedési folyamat felgyorsulásának intézményi feltételei is létrejöttek. Eközben azonban fölborult a jóléti állam építéséről kialakult, és a megelőző harminc évben az egyes országok belpolitikáját meghatározó társadalmi konszenzus. Számos országban a szociáldemokrácia visszaszorulása és az Új Jobboldal piacorientált ideológiájának előretörése volt megfigyelhető. Mindez és a döntéshozatali eljárásban alkalmazott egyhangú szavazási elv, amely minden tagország számára vétőjogot adott, lehetetlenné tette a Közösség szociális hatásköreinek szélesítését. Így a szociális jogok legnagyobb részének szabályozása mindvégig az állami szuverenitás körén belül maradt.¹⁹

A kilencvenes évek elejére azonban megváltozott a helyzet. A súlyos társadalmi problémákkal az új jobboldali kormányok sem tudtak megbirkózni. A munkanélküliség, s különösen annak tartós változata magas szinten állandósult, az új típusú szegénység Európa-szerte terjedőben van. Ezek a jelenségek a problémák közös természetére hívják fel a figyelmet. Noha a szociális biztonsági rendszerek az állami szuverenitás szinte legérintetlenebbül hagyott területének számítanak, számos tényező, melyek közül több éppen az egységes piac követelményéből fakad,²⁰ a szociális jogok harmonizációjának szükségességét húzza alá. Közülük az egyik legfontosabb a szociális dömping veszélye.²¹ A munkaerő szabad mozgása kikényszeríti az el látások „exportálhatóságát”, ami egyúttal korlátozza a nemzeti politikák hatókörét is.²² Míg a harmonizáció mellett érvelők ebben a „posztacionális” korban eleve anakronisztikusnak tartják a nemzeti jelleg védelmezését, addig az állampolgárság-eszme és az állampolgári jogok „europánizálását”²³ elkerülhetetlennek tekintik. A migrációs nyomástól való félelem vélhetően tovább erősíti majd az Unión belüli összetartozás tudatát, s nagymértékben ösztönzi az „egységes európai állampolgárság” gondolatát.²⁴ A Szociális Akcióprogram kidolgozása, az Európai Unió Szociális Kartájának 1989-es elfogadása, valamint a szociálpolitikára vonatkozó maastrichti jegyzőkönyv aláírása egyértelműen jelzi a tagállamok zömének a szociális jogok összeurópai szabályozására való elszántságát, aminek megvalósítását ma kizárólag Nagy-Britannia akadályozza vétőjával.

• Bármennyire a kezdetén jár is még ez a folyamat, az újonnan csatlakozni kívánóknak figyelembe kell venniük, hogy az Európai Unió költségvetéséhez legnagyobb mértékben hozzájáruló, az uniós álláspont kialakítását döntően befolyásolni tudó tagországok állampolgáraik számára a szociális biztonság relatíve magas szintjét garantálják, s a szociális vándorlástól való félelmükben valószínűleg nem fogják támogatni olyan országok fölveteli kérelmét, ahol legalább bizonyos minimumszintek nem biztosítottak. Ezt megértve nem tarthatjuk véletlennek, hogy a legszegényebb és az európai közösségi tagsá-

got legkésőbb megszerző országok (Görögország, Spanyolország, Portugália) alkotmányai meglehetősen részletességgel foglalkoznak a szociális biztonsághoz való joggal és annak garanciáival. Feltehető, hogy a magyar csatlakozási kérelem elbírálásánál is jelentős súllyal esik majd latba a hazai szabályozás unió-konform vagy attól eltérő jellege. A harmonizációt sürgető tényezőkre tekintettel korántsem biztos, hogy elegendő, ha Magyarország csupán az Európa Tanács Szociális Kartájában, vagy akár a Római Szerződésben, az Európai Egységokmányban és az Európai Unió Szociális Kartájában rögzített, a dolgozók jogait garantáló követelményekhez igazítja a maga szociális biztonsági jogainak rendszerét. A megítélési szempontok egyike éppen a szociális jogok mindenkire kiterjedő biztosítékainak megléte vagy hiánya lehet. Az új alaptörvény megalkotása során erre is tekintettel kell lenni.

Annak bemutatása után, hogy milyen kötelezettségeket ír elő a nemzetközi jog, és milyen követelmények származnak Magyarországnak az Európai Unió felé irányuló integrációs törekvéseiből, a továbbiakban azt vizsgálom, hogy mi a szociális biztonsághoz való jog tartalma a hatályos magyar Alkotmányban. Az elemzés segítségével arra a kérdésre próbálok meg választ adni, hogy szükséges-e egyáltalán az alkotmányos szabályozás változtatása, s ha igen, milyen irányban.

A szociális biztonsághoz való jog tartalma az Alkotmányban

A szociális biztonsághoz való jogra vonatkozó rendelkezéseket a Magyar Köztársaság Alkotmányának 17. és 70/E. §-a tartalmazza. Eszerint:

17. § A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik.

70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.

Az elmúlt öt év alkotmányos gyakorlata azt mutatja, hogy a szabályozás számos kérdést hagyott nyitva. Ez bizonytalanságot okozott a jogalkalmazási gyakorlatban és többször is szükségessé tette az idézett alkotmányhelyek alkotmánybírósági értelmezését.

Kérdésesnek tűnik a 17. § és a 70/E. § viszonya, hogy ti. egy vagy két jogról van-e szó: arról, hogy a 17. § a 70/E. §-t értelmező speciális szabálynak tekintendő-e, vagy csupán általános rendelkezésnek. Az értelmezést nehezíti, hogy az sem állapítható meg pontosan, kik az említett rendelkezések jogosultjai. A 70/E. §(1) bekezdése a magyar állampolgárokat nevesíti a szociális biztonsághoz való jog alanyaiként, majd egy pontosvevő közbeszűrésével az ellátandók különböző csoportjait határozza meg. Nem derül ki egyértelműen, hogy vajon csak e csoportok tagjainak van joguk a szociális biztonságra (az „önhibás” munkanélkülieknek eszerint például nincs), vagy két szorosan kapcsolódó, de tartalmilag nem azonos jogot: a szociális biz-

tonságra és az ellátásra való jogot nevesít. Nem lehet tudni, mi a helyzet a nem magyar állampolgárokkal. Nekik nincs joguk a szociális biztonságra, de az állam – amennyiben rászorulók (17. §) – mégis köteles gondoskodni róluk?

Vitatott, hogy az Alkotmány idézett rendelkezéseire lehetséges-e közvetlenül alanyi jogot alapozni, és az is, hogy a szabályozásból következtetni lehet-e az ellátások alkotmányos mértékére.

Noha eljárásuk során a jogalkalmazó szervek is értelmezhetik az Alkotmányt, ennyi ellentmondás esetén súlyánál és tekintélyénél fogva mégis az Alkotmánybíróság tevékenysége az, ami a rendelkezéseket tényleges tartalommal tölti ki. Ezért a következőkben azt mutatom meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog tartalmát értelmezve miként alakult a testület álláspontja működésének öt éve alatt.

A szociális biztonsághoz való jog értelmezése az Alkotmánybíróság határozataiban

A szociális biztonsághoz való jog kérdésével foglalkozó alkotmánybíróági határozatokhoz fűzött párhuzamos és különvélemények nagy számát figyelembe véve úgy tűnik, hogy e jog természetét illetően nem alakult ki konszenzus a testületen belül. Ezt *Sólyom László*, az Alkotmánybíróság elnöke is elismeri: „Fontos elvi megállapítások ellenére az Alkotmánybíróság álláspontja ebben a kérdésben korántsem olyan egységes, mint a többi alapjog tekintetében.”²⁵ Ez talán annak köszönhető, hogy – mint arra *Pokol* mutatott rá – az alapjogok értékelésekor a formális jogászi gondolkodás kereteit szétfeszítik a „primérből etikai értékelés szempontjai”. A szociális jogok vonatkozásában ez azt jelenti, hogy azokat a testület tagjainak többsége „megszorítóan értelmezi”²⁶, olyannyira, hogy *Sólyom* szerint az Alkotmányból az következik, hogy „a szociális biztonság csupán program”²⁷. A 24/1991. (V. 18.) AB végzéshez csatolt különvéleményében *Kilényi Géza*, *Vörös Imre*, *Szabó András* és *Zlinszky János* alkotmánybírák azonban ezzel ellentétes álláspontot fejtettek ki: „A szociális biztonsághoz való, Alkotmányban rögzített jog nem csupán program. Magyarországon egyenesen folyik a jogállamiság fogalmából...”

Az alaposabb vizsgálat azt mutatja, hogy az újfajta értelmezések először különvélemények formájában fogalmazódtak meg, amelyeket a későbbi határozatok meghozatalakor már figyelembe vettek. Az alkotmányból közvetlenül levezethető alanyi jogosultságok és az ellátások mértékének kérdését tekintve egyértelmű, hogy a különvélemények hatására a testület elmozdult korábbi, teljesen elutasító álláspontjáról.

A 17. § és a 70/E. § viszonya és az ellátásra jogosultak köre

A 17. § és a 70/E. § egymáshoz való viszonyát illetően nem létezik autentikusnak tekinthető, határozat indokolásába foglalt értelmezés. Az Alkotmánybíróság testületileg eddig még nem foglalkozott a problémával. Erre

csak Vörös Imre tett kísérletet a nyugdíjemelések mértékének alkotmányellenességét kifogásoló panasz tárgyában hozott, 26/1993. (IV. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében. Azt vizsgálván, hogy megengedhető-e a nyugdíjrendszert rászorultsági alapon, kizárólag szociális segélyként működtetni, arra a következtetésre jutott, hogy „...egy ilyen monolitikus 'rászorultság'-felfogás esetén az egész kérdéskör – tekintet nélkül a tényállások eltérésére – elintézhető lenne az Alkotmány 17. §-ával és a 70/E. § differenciált megfogalmazására nem is lenne szükség.” Ezért szerinte: „Nyilvánvaló, hogy a 17. § különös szabályként a 70/A. §²⁸ szociális elemét fogalmazta meg. Az általános szabályt: a szociális biztonsághoz való jogot a 70/E. § fogalmazza meg; a 17. § pusztán a jog egyik megvalósítási módját, a szociális intézmények rendszerét rögzíti, ilyen értelemben a 70/E. § (2) bekezdést értelmező szabályának tekinthető.” Az érvelés jelentőségét az adja, hogy eszerint a szociális biztonságra az összes *rászoruló állampolgárnak* joga van, nem csak az Alkotmányban külön megnevezett csoportokhoz tartozóknak: „A szociális biztonsághoz való jog tartalma az, hogy tényállástól függően és a tényállás sajátosságai szerint a Magyar Köztársaság *állampolgárai* különböző módon és különböző mértékben meghatározott megélhetéshez szükséges ellátásra jogosultak. Ez az érvelés ugyanakkor a nem magyar állampolgárok szociális biztonsághoz való jogainak burkolt el nem ismerését is jelenti. A határozathoz csatolt különvéleményében a szociális biztonsághoz való jog tartalmáról gondolkodván *Kilényi Géza* is csak az államnak az *állampolgárokkal* szemben fennálló kötelezettségeiről tesz említést, noha – igaz, más kontextusban – maga is hivatkozik a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 9. és 11. cikkére, amelyek egyértelműen rendelkezéseket tartalmaznak a tekintetben, hogy „*mindenkinek* joga van a szociális biztonságra, ...önmaga és családja megfelelő életszínvonalára”, valamint arra, hogy ne éhezzenek. A vázolt álláspontokból csupán két alkotmánybíró különvéleményét ismerhetjük meg. Ezért továbbra sem tudhatjuk, hogy alkalomadtán mi lenne a testület állásfoglalása a kérdéssel kapcsolatban.

Az alanyi jogok kérdése

A német alkotmányjogászok magyarázata szerint a szociális biztonsághoz való jogot azért nem lenne helyes a Grundgesetz alapvető jogokat tartalmazó fejezetében szabályozni, mert az alkotmányos rendelkezésre így olyan alanyi jogokat lehetne alapozni, amelyek minden állami hatalmat közvetlenül köteleznének. Az alanyi jogosultság azt jelentené, hogy az egyének olyasvalamit is követelhetnének az államtól, ami nincs meg.²⁹ A magyar alkotmány ezzel szemben alapjogként szabályozza a szociális biztonsághoz való jogot, amiből a fenti értelmezés szerint az következik, hogy az Alkotmányból közvetlenül következően (vagyis az alacsonyabb szintű szabályozástól függetlenül) minden magyar állampolgár jogot formálhatna az állammal szemben a szociális biztonságot garantáló ellátásra. (Ez persze még mindig nyitva hagyja azt a kérdést, hogy mi az ellátásoknak az a szintje, amely megfelelne a szociális

biztonság követelményének.) Ennek ellenére az alanyi jogok problémájával szembesülve az Alkotmánybíróság határozataiban hosszú ideig a teljes elutasítás álláspontjára helyezkedett.

Az első állásfoglalás *Sólyom László* nevéhez fűződik, aki 1990 decemberében különvéleményében a következőképpen érvelt: „[Az Alkotmány] 70/E. §-ának az a rendelkezése, amely szerint az állampolgároknak joguk van a szociális biztonsághoz, nem ad senkinek alanyi jogot a 'szociális biztonságra', minthogy jogi igények ilyen általánosságban nem is definiálhatók. A vonatkozó alanyi jogokat a törvényhozásnak (és a bírói gyakorlatnak) kell meghatározni. ...Megállapítható, hogy a szociális jogok vonatkozásában *nem alanyi jogról, hanem állami feladatról van szó.*”³⁰ Ezzel ellentétes álláspont sokáig nem fogalmazódott meg. Lényegében a fenti értelmezést ismétlik később a teljes ülés mindenkit kötelező határozatai.³¹ Végül az egyik 1993-ból származó különvéleményben *Zlinszky János* határozottan kinyilvánította, hogy szerinte: „Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésének második fordulata... világosan kifejezett alanyi jogot létesít minden magyar állampolgár javára: a megélhetéshez szükséges állampolgári jogot rögzíti.” Ezzel kapcsolatban az állam kötelezettségeit is számba veszi. „Az Alkotmány nem írja elő, hogy... az ellátásnak milyen formában kell történnie. Csupán arra kötelezi az államot – arra viszont kötelezi –, hogy a társadalombiztosítás s egyéb szociális intézmények zárt rendszerével gondoskodják róla, hogy az ellátásra Alkotmány alapján jogosultak ellátása valamilyen formában és a szükséges mértékben tényleg megtörténjék.”³²

A testületi döntéseket jellemző, mereven elutasító állásponttól furcsa módon egy, a környezetvédelem alkotmányos kérdéseivel foglalkozó határozat indoklásakor mozdultak el. A környezethez való jognak a szociális jogokhoz történő hasonlítása alkalmával a testület először mondta ki, hogy: „...kivételesen maguknak az Alkotmányba felvett egyes szociális jogoknak is van közvetlenül alanyi jogi oldala.”³³ A szociális biztonsághoz való alanyi jog korlátozott elismerése már egy hónappal később érezte a hatását. Egy önkormányzati rendelet alkotmányellenességének vizsgálata során³⁴ az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsa az alábbi következtetésre jutott: „Azzal, hogy az Ör. vitatott rendelkezése önmaguk létfenntartásáról más módon gondoskodni nem tudó személyeket kizár az átmeneti segélyre jogosultak köréből, az Alkotmányban szabályozott alapvető jogot sért.” Ez az indoklás, ha talán kizárólag erre az esetre alkalmazottan is, mindenképpen az alanyi jogok elismerését jelenti. A korábbi merev elutasításhoz képest ez mindenképpen óriási előrelépés.

A megélhetéshez szükséges ellátás mértéke

Láthattuk, hogy az Alkotmánybíróság csak fokozatosan, s csak kivételesen ismerte el a szociális biztonságra való, közvetlenül az Alkotmányból származó alanyi jogot. Az alanyi jogosultsággal az állam ellátási kötelezettsége áll szemben. Továbbra is kérdéses viszont, hogy az ellátások biztosításának mely szintje felel meg az alkotmányos követelményeknek. Az Alkotmány

szövege szerint ez a „megélhetéshez szükséges” mérték, ami azonban meglehetősen bizonytalan jogi fogalom. Mint tudjuk, a kontinentális jogrendszer hagyományosan konkrét, az ügyek vagy-vagy alapon történő eldöntését segítő fogalmakkal dolgozik. Érthető hát, hogy a jogászok berzenkednek a „gumiszabályok” és a „gumifogalmak” alkalmazásától, hiszen ezek nehezen vagy egyáltalán nem illeszthetők be az általuk használt kategóriarendszerbe. Az ilyen szabályok alkalmazása során elvész a jogalkalmazó objektivitása, s az eset szubjektív megítélése kerül előtérbe, ami jogászai, szakmai szempontból mindig aggályos. Noha rendelkezéseinek általánosságban történő megfogalmazása az Alkotmány jellegéből magából adódik, a szinte minden állampolgárt közvetlenül érintő szociális jogok esetében nem biztos, hogy ez a legszerencsésebb megoldás. Túl azon, hogy az Alkotmány másutt is alkalmazza bizonyos jogok konkrét körülírását,³⁵ frusztrációkat és az alkotmányos szabályozásból való kiábrándulást kelthet az, ha a polgároknak a jogérvényesítés során kell szembesülniük azzal, hogy az Alkotmány látszólag nagyvonalú rendelkezéseinek tartalmát az alacsonyabb szintű jogszabályok minden további nélkül kiüresíthetik.

Az állami köteleességvállalás mértékéről először az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsa fejtette ki véleményét, a 698/B/1990. AB határozat indokolásában. Érvelésük szerint a szükséges intézkedések „ellátási feltételeit és mértékét nem az Alkotmány, hanem külön törvények határozzák meg. ...Az Országgyűlés és a kormányzat... mérlegelően alapuló alkotmányos felelőssége, hogy az ország teherbíró képességének függvényében³⁶ szociális kihatású normákat hozzon.” A 31/1990. (XII. 18.) AB határozat indokolásához fűzött különvéleményében *Sólyom László* keményebben fogalmaz: „A szociális gondoskodásnak semmilyen mértékét és semmilyen ismervét az Alkotmány nem állapítja meg, mindezek megállapítása és megvalósítása a törvényhozás és a Kormány felelőssége és kötelessége. (Az Alkotmány nem garantálja a létminimumot sem, az egyetlen nevesített állami feladat az öregek, munkanélküliek és más *megnevezett rétegek*³⁷ megélhetéséhez szükséges ellátás biztosítása.)” A 2093/B/1991. AB határozat indokolásából az derül ki, hogy ezzel a nézettel később az alkotmánybírák többsége egyetértett, sőt, azt is kimondták, hogy az Alkotmányból sem a relatív, sem az abszolút biztonsághoz való jog nem következik: „... a rendelkezésekben foglaltak általános jelleggel nevesítik az államnak a polgárok szociális biztonsága tekintetében fennálló kötelezettségeit, de nem jelentenek alanyi jogot egy bizonyos meghatározott jövedelem megszerzéséhez vagy életszínvonal fenntartásához.” Szinte szóról szóra ezt az érvelést ismétli meg a teljes ülés 32/1991. (VI. 6.) AB számú határozata, függetlenül attól, hogy egy korábbi végzés indoklásához fűzött különvéleményében négy alkotmánybíró³⁸ szakítani próbált a negatív meghatározással. Argumentációjukból kitűnik, hogy a szociális biztonsághoz való jog mértéke annyiban mindenképpen meghatározható, hogy legalább a létminimumhoz való jogot tartalmazza, és bizonyos rétegek, például a nyugdíjasok esetében, akiknek szerzett joguk van a szociális biztonságra, az e fölötti életnivót kell garantálni. „Nem egyeztethető össze a szociális biztonsággal olyan politika, ezért alkotmányellenes minden jogszabály és költségvetés, amely a vállalandó terhekből többet hárít a nyug-

díjasokra (és családosoakra), mint a 'dolgozókra', és ezáltal az előbbieket helyzetét a létminimum felé tolja el. Ezt lehet a jövőre vonatkozólag politikai célként kitűzni és kijelenteni, de jogilag csak úgy, ha törlik az Alkotmányból a szociális biztonság fogalmát, és csak a létminimumhoz való jogot hagyják benne." Hasonló álláspontot fejtett ki *Vörös Imre* a 26/1993. (IV. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében: „A létminimum ugyanis nem fejezi ki... a szociális biztonsághoz való jog teljes tartalmát... [Az] a megélhetéshez szükséges ellátásokhoz való jog. A megélhetéshez szükséges ellátás... tényállásuktól függően esetről esetre különböző.”

Az ellenvéleményekben megfogalmazott aggályok ellenére a teljes ülés 600/B/1993. AB számú határozatának indoklásában újból az szerepel, hogy „...az egyes ellátások feltételeit és mértékét nem az Alkotmány, hanem külön törvények állapítják meg.” A nyugellátások, baleseti nyugellátások, továbbá egyéb ellátások emeléséről szóló 57/1992. (III. 25.) Korm. rendelet alkotmányellenességének tárgyában benyújtott kérelem elutasítását hasonló érvekkel támasztotta alá az Alkotmánybíróság.³⁹ A szövegezésből azonban a testületen belüli jelentős nézeteltérésre következtethetünk.⁴⁰ Az indokolásban előbb azt írják, hogy „...az Alkotmány vonatkozó rendelkezéseiből... az emelés mértékére, nagyságára vonatkozó alkotmányos kötelezettség nem állapítható meg”, majd mindjárt a következő mondatban ez szerepel: „...[azonban] nyilvánvalóan alkotmányellenes volna, ha az állam a nyugellátásokat és az egyéb ellátásokat egyáltalában nem emelné, miként az is, ha az emelés mértékét szélsőségesen alacsony mértékben vagy eseti szociális segélyezés útján határozná meg.” Értelmezésben az emelés „szélsőségesen alacsony mértékének” elutasítása voltaképpen az ellátási kötelezettség egy bizonyos mértékéhez való jog korlátozott elismerését jelenti. Ennyiben tehát a testület *Kilényi* különvéleményére figyelemmel döntött, aki szerint: „...noha a minimálisan szükséges emelés mértéke az Alkotmányból valóban nem vezethető le, az teljesen egyértelműen levezethető: melyek azok a szabályozási módok, amelyek az Alkotmánnyal összeegyeztethetetlenek.”

*A szociális biztonsághoz való jog tartalma:
nézetkülönbségek és kompromisszumok*

A szociális biztonsághoz való jog természetét illetően a jogtudományon belüli megosztottsághoz hasonlóan⁴¹ az Alkotmánybíróságon belül is két ellentétes nézet kristályosodott ki, melyek közül a korábban megfogalmazott megszorító értelmezésnek van több támogatója. Az idő múlásával azonban mind több alkotmánybíró nyilvánította ki különvéleményében szembefordulását a megszorító értelmezéssel, ami a múlt évtől kezdve több kérdés esetében kompromisszumokhoz vezetett.

Az uralkodó álláspont szerint, amelyet *Sólyom László* neve fémjelez,⁴² a szociális biztonság alkotmányban biztosított alapjoga nem jelent alanyi jogot az ellátásokhoz való hozzájutásra, csupán az államnak a változó körülményektől függő köteletségvállalását. Noha a szociális biztonságra minden magyar állampolgár jogosult, az állam ezzel szemben álló ellátási kötelezettsége

konkrétan csupán az Alkotmányban megnevezett csoportokhoz tartozókra nézve áll fenn. A szolgáltatások alkotmányos mértéke nem határozható meg: az mindig a törvényhozás és a kormányzat döntésétől függ.

A másik nézet képviselői azt vallják, hogy nem lehet úgy tenni, mintha az Alkotmány nem szabályozná a szociális biztonságra való jogot. Mivel alapvető jog, minden magyar állampolgár számára alanyi jogosultságot von maga után. Habár alkotmányos mértékét nem lehet pontosan meghatározni, minimálszintjére mégis következtetni lehet, vagyis meghatározásakor a parlament és a kormányzat nem dönthet pusztán saját belátása szerint.

A határozatok indoklásából megállapítható, hogy a szociális biztonsághoz való jog megítélése jelentős mértékben változott, s napjainkban kompromisszum látszik kialakulni a két álláspont képviselői között. Az Alkotmány rendelkezéseinek alanyi jogokat maga után vonó hatása általánosan ugyan nem, kivételesen mégis elfogadottá vált. Ebből arra lehet következtetni, hogy a megélhetéshez szükséges ellátásra minden magyar állampolgár jogosult. Bizonyos ellátások (pl. a nyugdíjak) esetében meghatározhatónak tűnik az a szint, amely alatt a juttatások mértéke alkotmányellenes lenne. A törvényhozás és a kormányzat tehát csak e keretek közt élhet döntési jogával.

Szükség van-e az alkotmányos rendelkezések újraszabályozására?

Noha az Alkotmánybíróság értelmező tevékenysége fontos eredményekkel járt, nyilvánvaló, hogy számos kérdés továbbra is eldöntésre vár. Legelőször itt van a 17. § és a 70/E. § viszonyának problémája. Osztom azt a nézetet, hogy az általános rendelkezések, illetve az alapvető jogok közti különbségtetés lényege abban rejlik, hogy az egyik megoldás az ellátásra való alanyi jogot von maga után, míg a másik esetben erről szó sincs. Ezt a szociális jogok alapjogi mivoltát tagadók is elismerik, és éppen erre hivatkozva kérdőjelezzik meg alkotmányba foglalásuk létjogosultságát.⁴³ Emiatt zavaró és fölösleges az Alkotmány két külön fejezetében foglalkozni a szociális biztonsághoz való joggal. Kétséges, hogy a 17. § mennyiben tekinthető a 70/E. § értelmező rendelkezésének, hiszen az Alkotmány szerkezete szerint az utóbbi a speciális, alanyi jogokat is biztosító szabály, míg a 17. § olyan általános rendelkezés, amelyre alanyi jogok nem alapozhatók. Ha a jogalkotó célja az, hogy az ellátásra való alanyi jogot biztosítsa, akkor a megfelelő rendelkezéseket elegendő az Alkotmány alapvető jogokkal foglalkozó fejezetében rögzítenie. A későbbi értelmezési problémákat elkerülendő azonban ebben az esetben is célszerű lehet az Alkotmány szövegének a jelenleginél egyértelműbbé tétele. Ha viszont az alkotmányozók célja ezzel ellentétes, akkor a szociális biztonsághoz való jogot elegendő az általános rendelkezések közt deklarálni.

A hatályos szabályozás szerint a jogosultak körének meghatározása is problematikus. Az Alkotmány szövege azt sugallja, hogy a szociális biztonságra csak a magyar állampolgároknak van joguk. Erre irányuló kérelem esetén azonban az Alkotmánybíróságnak figyelembe kellene vennie, hogy a nem magyar állampolgárok szociális biztonságra való jogának tagadása el-

lentétes lenne azokkal az ENSZ-egyezményekkel, amelyekhez Magyarország is csatlakozott, s amelyek mindenkit, azaz minden embert jogosulttá tesznek a szociális ellátásra. Az Alkotmány újraszabályozásakor ennek az ellentmondásnak a föloldása is megfontolandó lehet. Mindez nem jelentené föltétlenül azt, hogy a nem magyar állampolgárok minden egyes, a magyar állampolgároknak járó ellátásból automatikusan részesülhetnének. (Az Alkotmánybíróság több, a munkanélküli járadékra való jogosultsággal kapcsolatos határozatában rámutatott: a szociális járadékra való jog nem jelenti egy meghatározott ellátás föltétlen igénybevételének jogát, a döntő az, hogy a jogosult ne maradjon ellátatlanul.⁴⁴ Tipikusnak tekinthető a 31/1993. (V. 21.) AB határozat indokolása: „Az Alkotmány idézett [70/E. §] rendelkezéseiből nem következik az, hogy minden /önhibáján kívül/ munkanélküli állampolgárnak pusztán e ténynél fogva alanyi joga van a munkanélküli járadékhoz is. A munkanélküli járadék az ellátáshoz való jog megvalósításának csak az egyik és nem kizárólagos eszköze.”)

Láthattuk, hogy az ellátások alkotmányos mértéke azon kérdések egyike, melyek tekintetében igen nagy a megosztottság az Alkotmánybíróságon belül. Az Alkotmány rendszeréből arra lehet következtetni, hogy az ellátásoknak van egy kötelezően biztosítandó mértéke, amelyet azonban az alaptörvény csak igen általánosan határoz meg. Ez számos értelmezésbeli problémát vet föl, s abba a kényelmetlen szerepbe kényszeríti az Alkotmánybíróságot, hogy eseti döntéseivel ő töltsen meg tartalommal az alaptörvény rendelkezéseit. A szociális biztonságra való jogot előnyben részesítő megoldás választása esetén ezért célszerűnek látszik, ha az ellátások minimumainak rögzítésével az új alkotmány valamelyest konkretizálná, hogy az ellátásoknak mi az a mértéke, melyet mindenki számára biztosítani kell. Az alanyi jogok koncepciójának elvetése esetén a jogok konkretizálása felesleges: az ellátások mértékét a parlament és a Kormány mindenkori döntése határozná meg.

Úgy tűnik, hogy a szociális biztonsághoz való jog értelmezésekor számos problémát a hatályos szabályozás koncepciótlansága, ellentmondásos tartalma okoz. E problémákat az alkotmánybírák eltérő vélekedésük és a testület eljárási rendjének sajátosságai miatt nehezen és lassan, s akkor is csak felemás módon képesek föloldani. Mivel az alapjogok egymással is ellentétesnek tekintett alapvető értékek alkotmányba foglalását jelentik, a magam részéről igazat adok *Pokol*nak abban, hogy értelmezésük lehetetlen kizárólag jogi szempontból: a velük kapcsolatos állásfoglalást mindig a döntéshozó személy – adott esetben az alkotmánybíró – értékfölfogása határozza meg. A hatalmi ágak elválasztásának elvét szem előtt tartva azonban vitatható az a megoldás, ha jogászai szakmai döntéssé avatva a törvényhozás helyett az Alkotmánybíróság végzi el ezt a társadalmi konszenzusra számot tartó, hangsúlyozottan politikai jellegű értékelést. Az alkotmányreform, azon túl, hogy egyértelművé teszi az alkotmányos rendelkezéseket, az ilyen csapdahelyzetek elkerülésére is lehetőséget teremt. Ezért az Alkotmány szociális biztonsághoz való jogra vonatkozó rendelkezéseinek újraszabályozását mindenképpen szükségesnek tartom.

Az újraszabályozás lehetséges irányai

Az eddigiekből kitűnik, hogy az alkotmányos szabályozás legfőbb problémája az alanyi jogok kérdésével kapcsolatos. Amennyiben az alkotmány alanyi jogot létesít a szociális biztonságra, azzal az állam minden jogosulttal szemben fönnálló és minden körülmények közt teljesítendő kötelességét írja elő, és az ellátások alkotmányos mértékének értelmezésére is lehetőséget teremt. A 17. § és a 70/E. § viszonyáról írtak arra engednek következtetni, hogy az alkotmányos szabályozás technikai megoldásai ebben a tekintetben igen eltérő hatással járnak.

Az alkotmányos szabályozás mellőzése

Vannak olyan országok, ahol az alkotmány (vagy azok a törvények, amelyek az alkotmány részének tekintenek) egyáltalán nem foglalkoznak a szociális biztonsághoz való joggal. Ebből persze nem következik az, hogy ezekben az országokban ne működne – sokszor meglehetősen magas színvonalú – szociális biztonsági rendszer. Ilyen megoldással találkozhatunk például Nagy-Britanniában és az Egyesült Államokban. Az íratlan, történeti alkotmányok, illetve a nagy múltú írott alkotmányok esetében ez általában a történelmi fejlődés sajátosságainak következménye, azé, hogy az alkotmányozás folyamata olyan időszakban zajlott, amikor a szociális jogoknak még hírükhamvuk se volt. Fiatalabb, írott alkotmányok esetében több okunk van arra gyanakodni, hogy az alkotmányozók tudatosan törekedtek az állam ellátási kötelességeinek elhagyására. Bármi is az oka, a következmény az, hogy a szociális ellátásokhoz való hozzájutás föltételei és mértéke tekintetében semmiféle alkotmányos előírás nem érvényesül, a kormányzat szabad kezét kap ezek megállapításában.

Sokan ezt tartják az egyedül üdvözítő megoldásnak a piacgazdaságra való áttérés és a demokratikus intézmények meghonosításának nehézségeivel küszködő, kelet-közép-európai államok esetében is. Érveiket *Sunstein* foglalja össze a legmarkánsabban. Az általa pozitívnak titulált jogok alkotmányba foglalása szerinte intézményesítené az olyannyira áhított szabadpiaci működésbe való durva beavatkozást, áttekinthetlenné tenné a gazdasági és politikai prioritások rendszerét, megakadályozná a civil társadalom fejlődését, a bíróságokat kikényszeríthetetlen jogokkal összefüggő viták eldöntésére kötelezve aláásná a jogrendszer egészének tekintélyét, a gondoskodó állam képének megrajzolásával a társadalomban tovább erősítené az önmagunk megsegítésére való képtelenség tudatát.⁴⁵ E bajok kiküszöbölésére *Sunstein* négy, alternatíván alkalmazható megoldást javasol. A leginkább kívánatosnak a pozitív jogok alkotmányból való elhagyását, vagy legalábbis az alkotmányos előírások minimalizálását tartja. Ugyanakkor járható útnak találja azt is, ha az alkotmányon belül külön helyen szerepeltetnék őket abból a célból, hogy világossá tegyék: e rendelkezésekre közvetlenül nem lehet jogokat alapozni, azok csak az állam általános törekvéseire utalnak. A legtöbb országban azonban (így Magyarországon is) már kész helyzettel kell számolni, amellyel

szerinte a jogászságnak kellene megbirkóznia. A jogértelmezés alakításával mind a gyakorlatban dolgozóknak, mind az elméleti szakembereknek a szerencsétlenül „keményre” sikeredett szociális jogok fölpuhítására kellene törekedniük, mégpedig úgy, hogy amennyiben azok túlzott mértékű beavatkozást jelentenének a szabadpiaci működésbe, egyéb alapjogok sérelmére hivatkozva megakadályozzák a bírósági úton való kikényszeríthetőségük lehetőségét. Utoljára az alkotmánybíróságok felelősségét említi, melyeknek működésük során elsőbbséget kellene adniuk a szerződési szabadság és a tulajdonjogok védelmének, ami természetesen a pozitív jogok jelentőségének háttérbe szorítását eredményezné.

Magyarországon is sokan vannak, akik a gazdasági föllendülés biztosításának, az állami paternalizmus megszüntetésének stb. jelszavával a nem-szabályozást részesítenék előnyben. Az újabb keletű európai alkotmányokhoz és a kialakult politikai erőviszonyokhoz képest azonban túlon túl radikális szakítást jelentene, ha a szociális biztonságra vonatkozó rendelkezéseket egyszerűen kiradíroznák az Alkotmányból. Láthattuk, hogy az érvelés alapjául szolgáló célok (a „kiadásoknak az ország teherbíró képességéhez való igazítása”, az „egyéni kezdeményező-készség támogatása” stb.) politikailag könnyebben fölállalható módon, alanyi jogokat nem vagy csak részben indukáló szabályozással is megvalósíthatók. Ez utóbbi megoldások lehetnek azok, amelyek kompromisszumos jellegük miatt jelentős parlamenti támogatásra számíthatnak.

Alanyi jogot nem teremtő alkotmányos szabályozás

Ha a képviselők úgy döntenek, hogy a szociális biztonsághoz való jognak korlátozott tartalommal ugyan, de szerepelnie kell az alkotmányban, arról többféleképpen gondoskodhatnak. Előfordulhat, hogy csak a preambulumban utalnak az állam szociális céljaira. Ekkor valóban arról van szó, hogy a szociális biztonság csupán program, hiszen a preambulumban csak „az alkotmányos szabályozást illetően fogalmaz meg célokat, így abból törvényi rendelkezések alkotmányellenessége közvetlenül nem következethet.”⁴⁶

Némileg hasonló az a megoldás is, amikor az alkotmány – mint például a francia vagy a német – az állam szociális jellegét rögzíti, vagy az általános rendelkezések közt tesz említést az állam ellátási köteleességéről. Az állam alkotmányos működésének kritériumai az előzőhöz képest jóval szigorúbbak, ám a lényeg mindkét esetben az, hogy noha az alaptörvény rögzíti az állam felelősségét az állampolgárok szociális biztonsága tekintetében, nem teremt alanyi jogot a szociális biztonságra.⁴⁷ A parlament és a kormány tehát továbbra is a saját hatáskörében és felelősségére, a körülmények figyelembevételével határozhatja meg a jogosultsági feltételeket és az ellátások mértékét. A témával behatóbban foglalkozók közül többen is e megoldás elfogadását javasolják.⁴⁸

A szociális biztonság mint alapvető jog

Az Európai Unió egyes tagországai (Görögország, Hollandia, Portugália, Spanyolország) továbbmentek, s az állampolgárok ellátásra való jogát, illetve az állam ellátási kötelességét alkotmányos alapjogként deklarálták. A szociális jogok „emancipációja” szempontjából ez nagy előrelépést és a korábbi elutasító szemlélethez képest gyökeres szakítást jelentett. Ám az alkotmányban meghirdetett szociális jogok tényleges érvényesülésének mértéke – nem kis részben a „szociális biztonság” fogalmának túláltalánosítása, valamint a szabályozás kételkedése miatt – még ezekben az országokban is eltérő: alanyi jogot csak ritkán keletkeztetnek.

Az ellátások viszonylag széles körének felsorolása ellenére a görög alkotmány némileg kilóg a sorból, ugyanis nem használja sem a szociális biztonság, sem az egyéni jogok fogalmát. Ehelyett mindvégig az állam ellátási kötelezettségéről beszél, amelynek különböző eseteit nevesíti (lakhatás biztosítása, a dolgozók társadalombiztosításáról való gondoskodás, a rászorulókat támogatása stb.). Ezért nem meglepő, ha azt tapasztaljuk, hogy az igények érvényesítése kapcsán „mind a jogelmelet, mind az esetjog széles körű diszcrecionális hatalmat biztosít a végrehajtónak.”⁴⁹ A spanyol alkotmány, noha a szociális biztonsághoz való jogot s az állam ebből eredő kötelességeit az alapvető jogok és kötelezettségek között szabályozza, mégsem teremt mindig ténylegesen érvényesíthető alanyi jogokat, mivel az állampolgárok a jogi eljárásokban nem folyamodhatnak hozzájuk közvetlenül, csak akkor, „ha törvényerejű rendelkezésekben foganatosították őket.”⁵⁰ A holland alkotmány az alapvető jogok között rendelkezik arról, hogy „azok a Hollandiában élő holland állampolgárok, akik nem tudják megélhetésüket biztosítani, rendeletileg szabályozott állami támogatásra jogosultak”, ám az alkotmány 120. cikke értelmében a bíróság nem foglalhat állást a tekintetben, hogy az egyes jogszabályok tartalma összeegyeztethető-e az alkotmánnyal, vagy sem. Így azután az alkotmányos rendelkezések nem sokat érnek a gyakorlatban. Az olasz alkotmány is alapvető jognak tartja a szociális biztonságra való jogot, ám annak eldöntése, hogy ki és mikor jogosult az alkotmányban rögzített ellátásokra, már a parlament hatáskörébe tartozik. Az ellátások mértékét illetően azonban a törvényhozók döntési szabadsága sem korlátlan: az alkotmányosan garantált juttatások minimumszintjének meghatározását az alkotmánybíróság saját feladatának tekinti.

Az itt vázolt megoldások mindegyike olyan kételkedésről árulkodik, amelynek már említett negatív következményei (az alkotmányos rendelkezések leértékelődése, az alkotmánybíróság vagy más alkotmányértelmező szerv túlhatalmának kialakulása) nem elhanyagolhatóak. Ebben az összehasonlításban a portugál alkotmány megoldása tűnik a legelőremutatóbbnak: az értelmezéssel kapcsolatos vitáknak elébe menve a társadalmi biztonságra való alapvető jogot az alkotmányon belül igyekszik kitölteni tartalommal. Mivel az alapvető jogként való szabályozás jelentősége éppen abban állna, hogy az alkotmány rendelkezéseire közvetlenül is lehessen alanyi jogokat alapozni, ezért a szociális alapjogok hazai támogatói a portugál szabályozás példája nyomán a szociális biztonság minimális tartalmának alkotmányi szintű meg-

határozását: a létbiztonsághoz való jog rögzítését és az ellátások értékál-
lóságának deklarálását tartják szükségesnek.⁵¹

Összegzés

A szociális biztonsághoz való jog szabályozásának alkotmányon belüli elhe-
lyezkedését tekintve a magyar alaptörvény talán az olaszhoz áll a legköze-
lebb. A rendelkezések bizonytalansága, sőt, kétértelműsége nálunk is az al-
kotmánybírószágra hárította annak feladatát, hogy a jogok tartalmát megállá-
pítsa. Ezáltal lehetővé tette a testület számára, hogy a szabályozás logikájából
következőnél jóval szűkebb értelmezést fogadjon el.⁵² Bár ezen a téren az
utóbbi időben történt némi előrelépés, a kompromisszumok eredménye sem
az alanyi jogok hívei, sem az azokat tagadók számára nem tűnhetnek kielé-
gítőnek. Az Alkotmány újraszabályozásakor tehát mindenekelőtt azt kellene
tisztázni, hogy az alkotmányozók melyik koncepciót kívánják előnyben ré-
szesíteni. Amennyiben a szociális biztonságra való alapvető (és közvetlenül
érvényesíthető alanyi) jogot kívánják biztosítani, akkor a későbbi értelmezési
viták elkerülése szempontjából a jogok tartalmát az alkotmányban meghatá-
rozó portugál megoldás tűnik a legmegnyugtatóbbnak. Ha a jogalkotó szán-
déká eltérő, akkor az általános jellegű német vagy a francia szabályozás,
illetőleg az alkotmányos szabályozásnak az angolszász országokban gyako-
rolt mellőzése teremt egyértelmű helyzetet.

Kétségtelen, hogy a források jelenlegi (és mindenkori, viszonylagos) szű-
kössége mellett csábítónak tűnhet a szűkebb értelmezést biztosító megoldá-
sok választása. Egy ilyen döntés valószínűségét növeli, hogy a gazdaságpo-
litikusok és a vezető közgazdászok⁵³ (nem kis mértékben a Nemzetközi Va-
luta Alap szakértőitől támogatottan) az ország nehéz gazdasági helyzetének
okozójaként, az előrelépés legfőbb akadályaként a jóléti kiadások GDP-n
belüli tarthatatlanul magas arányát jelölik meg. Nem vitás, hogy egy olyan
megoldás, amely a forrásokhoz való hozzájutást mindenki számára alanyi
jogon biztosítaná, heves és pénzügyi-szakmai szempontból talán jogos ellen-
állást váltana ki körükben. Ezért vélhetően inkább pártolnák a szociális jogok
alkotmányos szabályozásának a napirendről történő levételét, vagy a csak
általános jellegű, az állam konkrét ellátási kötelességeit nem rögzítő szabá-
lyozást. Ez természetesen nem jelentené az ellátások folyósításának meg-
szüntetését, a szociális biztonsági rendszer teljes lebontását még akkor sem,
ha a szociális jogokra vonatkozó rendelkezések végleg kikerülnének az Al-
kotmányból. A változás jelentősége a ki sem vívott alkotmányos alapjogok
hosszú időre történő elvesztésében állna: az alacsonyabb szintű jogszabályok
egyes esetekben ugyan alanyi jogon járó ellátásokat biztosítanának, de a szo-
ciális biztonságra való állampolgári jog értelmezhetetlenné válna. Mivel az
alkotmányos rendelkezések ilyen irányú megváltoztatását legfőképpen a gaz-
dasági ésszerűség és az emberek gondolkodásának piac-konform átprogra-
mozása⁵⁴ indokolja, ezért az csak azzal lehetne igazolható, ha az új szabá-
lyozás a költségvetés jóléti kiadásainak tényleges csökkenését és a kívánt
szemléletbeli változást eredményezné. Mindezt a juttatások célzottabbá téte-

lével lehetne elérni, ami a jogszabályi hierarchia alacsonyabb szintjén a rászorultsági elv mind szélesebb körben való alkalmazásához, a jogosultsági feltételek és az ellátások mértékének diszkrecionális alapon történő elbírálásához, az érdemes és érdemtelen szegények közt különbséget tevő jogszabályok számának szaporodásához vezetne. Kérdéses azonban, hogy mindez a kívánt eredményre vezetne-e.⁵⁵

Néhány további megfontolás is óvatosságra készíthet. Már az is kérdéses, hogy nehéz gazdasági helyzetben – az alanyi jogok problematikájától függetlenül – tényleg csökkenthető-e a jóléti kiadások mértéke.⁵⁶ A kelet-közép-európai átalakulással foglalkozó tanulmányában *Vobruba* a sokterápia, vagyis az állam szociális szerepvállalásának radikális csökkentését célul tűző politika hátulütőire hívja föl a figyelmet. Mint írja, a sokterápia híveinek egyetlen – igaz, nagyon erős – érveik van, mégpedig az, hogy politikájuknak nincs alternatívája. A sokterápia azonban gazdasági és politikai értelemben is ördögi körök kialakulásához vezethet. A kemény intézkedések nemcsak megoldanak, de maguk is okoznak problémákat. Az alapvető gondot immár az jelenti, hogy a „nincs más alternatíva” jelszavával egydimenzióssá vált politika nem tehet mást, mint hogy az új problémákra is az „ugyanabból még többet” reakciójával válaszoljon. Még a sikerrel kecsegtető beavatkozásnak is csak nagyon rövid ideig szabad tartania, különben könnyen előfordulhat, hogy a „műtét” ugyan sikerül, ám a „beteg” meghal.⁵⁷ Ha a gazdaság átalakulása a népesség tömegeinek kizárásával és sokak nyomorba taszításának árán megy végbe, akkor ez szélsőséges egyenlőtlenségek kialakulását, a társadalom kettészakadását eredményezheti. Ezek azok a veszélyek, amelyekre a társadalmi integráció és a modernizáció feltételeinek vizsgálata kapcsán e tanulmány első részében magam is utaltam. Amennyiben a politika a társadalmi (s nem csupán a kétes kimenetelű gazdasági) modernizáció biztosítását, valamint az integrált társadalom kialakítását tekinti elsődleges céljának, akkor figyelembe kell vennie a „szociális polgáriság föltámasztásának” követelményét, s annak alkotmányos következményeit is. A teljes jogú állampolgáriság szükségességét elismerve a szociális jogokat ugyanúgy az alapvető jogok részének kell tekinteni, mint polgári vagy politikai megfelelőiket. Ha tehát az alkotmány alanyi jogot létesít az utóbbiakra, akkor ettől nem lehet eltekinteni a szociális jogok esetében sem.

A szociális biztonság jogi garantálásának a társadalomelméleti megfontolásokon túl is lehet a napi politika számára közvetlenül hasznosítható jelentősége. Az Európai Unióhoz csatlakozás szándéka a szociális jogok intézményes garanciáinak fontosságát támasztja alá: az Európába integrálódás a szociális biztonság eddiginél magasabb szintjét követelné meg. E szempontból érdekes példával szolgálhatnak az Unióba a nyolcvanas években belépett legszegényebb országok alkotmányai, amelyek – igaz, nem mindig közvetlen alanyi jogokat teremtő módon – igen részletesen szabályozzák az állam szociális felelősségéből adódó feladatait.

Úgy tűnik, hogy az alkotmányos szabályozás vázolt négy módszere közül szakmai szempontok alapján mást látnak helyesnek a gazdaságpolitikusok, és mást a társadalompolitikusok. A szociális és a gazdasági érdekek (a kelte és a lehet) konfliktusa megoldhatatlannak látszik: a közvetlenül érintet-

tek nem fogadják el egymás érveit. Az elemzés azt is kimutatta, hogy a dilemma föloldására önmagában véve a jog sem képes: a nemzetközi és a hazai szabályozással az alkotmányosság sérelmének közvetlen veszélye nélkül bármelyik megoldás összeegyeztethető lenne. A dilemma eldöntése mindenképpen politikai állásfoglalást igényel. Ennek kialakítása során a döntéshozóknak mindenekelőtt azt kell szem előtt tartaniuk, hogy az új alkotmányt nem csupán a költségvetés múlt érdekeit szolgáló, hanem egyúttal a jövő társadalmi berendezkedését meghatározó alaptörvénynek kell szánniuk. A gazdasági megfontolások kizárólagos érvényesítése a társadalom szerkezetében nehezen, vagy talán soha jóvá nem tehető torzulásokat eredményezhet. Ha modern, a polgárok mindegyikét a társadalom egyenrangú tagjának tekintő országban kívánunk élni, ez nem engedhető meg. Egy esetleges „útvesztésért” összességében nagyobb árat kellene fizetni, mint amennyibe a szociális polgáriság mégoly kezdetleges formáinak biztosítása kerülne. Ez a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos újraszabályozásának igazi tétje.

Jegyzetek

- 1 A biztonság értékelésének változásáról lásd: Ferge, 1993, 1994
- 2 A polgári és politikai jogok hiányában azonban a szociális biztonsághoz való jogról sem beszélhetünk, az ellátásokat az állam kegyként osztogatta. Lásd: Ferge, 1993, 1994, Tóth, 1994
- 3 Lásd: Schmidt, 1994, Ádám, 1994, Tóth, 1994
- 4 Ferge, 1990
- 5 Ferge, 1991. 11. o.
- 6 Kolinska-Bobinskát idézi: Vobruba, 1994
- 7 Pokol, 1987
- 8 Vobruba, 1994
- 9 Ferge, 1990
- 10 Az „underclassról” lásd többek közt : Auletta 1982, Roche, 1992, Dahrendorf, 1994, 237–244.
- 11 Castel, 1993
- 12 Lásd: Sen, 1992.
- 13 Pokol, 1994
- 14 Marshall, 1991
- 15 Ennek veszélyeire figyelmeztet pl. de Swaan is. De Swaan, 1994. 106. o.
- 16 Lásd bővebben: Lévai, 1991, Máté, 1991
- 17 A Bíróság hatáskörét ugyan az érintett állam alávétési nyilatkozata alapozza meg, ám jelenleg csupán Ciprus és Málta nem ismerik el a Bíróság eljárási jogosultságát országaikkal szemben.
- 18 Lásd: Vobruba, i. m., de Swaan, i. m., Leibfried és Pierson, 1994
- 19 Miként de Swaan írja: „Ebből a perspektívából szemlélve egy jóléti állam nemcsak, hogy nemzeti, hanem egyenesen anti-internacionális rendszer: egy szociálisan biztonságos társadalom zárt társadalom is egyben.” De Swaan, i. m. 102. o. Hasonlóan látja a problémát Leibfried és Pierson is. Leibfried és Pierson, i. m. 35–36. o.
- 20 Leibfried és Pierson, i. m.
- 21 Az angolban használt „social dumping” kifejezőbb, mivel a „dumping” szó szerinti fordításban szemétkerakást jelent. A szociális dömping veszélyéről bővebben lásd: Máté, i. m.
- 22 Leibfried és Pierson, i. m. 40–41. o.

- 23 Roche, i. m. 218–222. o.
- 24 Leibfried és Pierson, i. m. 42. o., de Swaan, i. m. 105–107. o.
- 25 Sólyom, 1993, 32. o. Kilényi a 26/1993. (IV. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében említi az „Alkotmány 70/E. §-ának értelmezése tekintetében fennálló számottevő nézetkülönbséget”.
- 26 Lásd: Sajó, 1993, Szekfű, 1992
- 27 Sólyom uo.
- 28 Az emberek közti hátrányos megkülönböztetést tiltó alkotmányos rendelkezés.
- 29 Klein, 1994, 81. o.
- 30 Lásd: 31/1990. (XII. 18.) AB
- 31 Lásd: 2093/B/1991. AB, 32/1991. (VI. 6.) AB, 600/B/1993. AB és 26/1993. (IV. 29.) AB
- 32 Lásd: 31/1993. (V. 21.) AB
- 33 Lásd: 28/1994. (V. 20.) AB
- 34 Lásd: 38/1994. (VI. 24.) AB. Az indítványozó egyebek közt azt kifogásolta, hogy az önkormányzati rendelet egyik passzusa a következőképpen rendelkezett: „Nem állapítható meg az átmeneti segély annak a személynek, aki két éven belül hat havi munkaviszonyt sem tud igazolni, kivéve, ha ezen időszakban oktatási intézményben folytatott tanulmányokat, vagy sorkatonai szolgálatot teljesített.”
- 35 Tóth, 1994
- 36 Mint Tóth rámutat, maga az indokolás is politikai gumikategóriára hivatkozik. Tóth, i. m.
- 37 Kiemelés tőlem. E ponton tehát az érvelés szorosan kapcsolódik a jogosultak körének meghatározásához.
- 38 Kilényi Géza, Szabó András, Vörös Imre és Zlinszky János. Lásd: 24/1991. (V. 18.) AB
- 39 Lásd: 26/1993. (IV. 19.) AB
- 40 A határozathoz csatolt különvéleményében Kilényi Géza ezt írja: „E határozat újfólag – s ha lehet a korábbinál is markánsabban – veti fel azt a problémát, amelyet négy alkotmánybírónak a 24/1991. (V. 18.) AB végzéshez fűzött különvéleménye már jelzett: az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezése tekintetében fennálló számottevő nézetkülönbséget.”
- 41 Ezt igazolták a CEU szervezésében 1994 júniusában „The Meaning of Rights in the Former Soviet Bloc Countries” címmel megrendezett nemzetközi konferencián elhangzott előadások.
- 42 Föltehetően azért, mert ebből a tárgyból ő volt az egyetlen, aki különvéleményben, azaz konkrét személyhez köthetően, fejtette ki nézeteit. Azt, hogy ez nem csak az ő álláspontja, bizonyítja a testület egészének számos döntése is.
- 43 Lásd: Klein, i. m., Sunstein, 1994
- 44 Lásd: a 38/1994. (VI. 24.) AB határozat indokolását.
- 45 Ez utóbbinak veszélyeire figyelmeztet Sajó is. Sajó, 1994
- 46 Lásd: 32/1991. (VI. 6.) AB indokolása
- 47 Klein éppen az alanyi jogok biztosításának lehetetlen voltával magyarázza azt, hogy a német alaptörvény miért nem az alapvető jogok között szabályozza a szociális biztonsághoz való jogot, s helyett miért csupán az állam szociális jellegét rögzíti (Klein, i. m.). Magyar részről Ádám hasonló okokból javasolja az állam ellátási kötelezettségének az általános rendelkezések közti szabályozását.
- 48 Lásd például Ádám, 1994, Klein, 1994
- 49 Pieters, 1992–93
- 50 Pieters, i. m.
- 51 Tóth, i. m.
- 52 A 26/1993. (IV. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében Kilényi Géza ezt a következőképpen fogalmazza meg: „Az kétségtelen, ...hogy számos ország alkotmányozása nagyobb óvatossággal bánat a szociális biztonság megfogalmazásával, mint a magyar Alkotmány... Ám a magyar Alkotmánybírósgot azért hozták létre, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmányának érvényesülése fölött őrkdjék, ezért nem tehet úgy, mintha a szociális biztonságról a hatályos Alkotmány ugyanúgy rendelkezne, mint az idézett svéd alkotmány.”
- 53 Lásd többek közt: Kornai, 1994, Deacon, 1994

54 Voltaképpen ezek a gondolatok húzódnak meg Sunstein érvei közt is.

55 Sajó éppen azt hangsúlyozza, hogy a paternalista gondolkodás, az öngégyre való képtelenség, de általában véve a piacgazdaság torz fejlődésének gyökerei mélyebben találhatók. Sajó, i. m.

56 A gazdaság bajaira a gyógyírt a költségvetési kiadások, köztük a szociális célúak visszafogásában fölfedezni vélő brit politika tapasztalatai legalábbis erre intenek. A nyolcvanas évek elején a jóléti kiadások összegében a várakozásokkal ellentétben nem következett be radikális mértékű csökkenés. Lásd: Pierson, 1991

57 Vobruba, i. m. 85–86. o.

Felhasznált irodalom

- Dr. Ádám Antal (1994/a): Az emberi jogok védelme az alkotmánybíráskodásban. *Magyar Jog* 1994/7
- Dr. Ádám Antal (1994/b): Az alapjogokra vonatkozó alkotmányjogi rendelkezések továbbfejlesztésének lehetőségei. In: Dr. Ádám Antal (szerk.): *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány kiadása
- Auletta, K. (1982): *The Underclass*. New York, Random House
- Castel, Robert (1993): A nélkülözéstől a kivetettséig – a „kiilleszkedés” pokoljárása. *Esély* 1993/3
- Dahrendorf, Ralph (1994): *A modern társadalmi konfliktus*. Budapest, Gondolat
- Deacon, Bob (1994): Global social policy actors and the shaping of post-Communist social policy. In: De Swaan (ed.) (1994): *Social Policy beyond Borders*. Amsterdam, Amsterdam University Press
- De Swaan, Abram (1994): Perspectives for transnational social policy in Europe: Social transfers from West to East. In: Abram de Swaan (ed.) (1994): *Social Policy beyond Borders*. Amsterdam, Amsterdam University Press
- Ferge Zsuzsa (1990): Variációk a társadalmi integráció témájára. *Esély* 1990/1
- Ferge Zsuzsa (1991): *Szociálpolitika és társadalom*. Budapest, T-Twins Kiadó
- Ferge Zsuzsa (1993): A szociális polgáriság feltámasztásának nehézségei. *Esély* 1993/6
- Ferge Zsuzsa (1994): Szabadság és biztonság. *Esély* 1994/5
- Dr. Klein, Eckart (1994): Az alapjogok meghatározása az alkotmányban. In: Dr. Ádám Antal (szerk.): *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány kiadása
- Kornai János (1994): Az optimizmusról és a viták szelleméről. *Népszabadság*, 1994. szeptember 2.
- Leibfried, Stephan – Pierson, Paul (1994): The prospects for social Europe. In: Abram de Swaan (ed.) (1994): *Social Policy beyond Borders*. Amsterdam, Amsterdam University Press
- Lévai Katalin (1991): Szociális integráció az új Európában. *Esély* 1991/6
- Marshall, T. H. (1991): Az állampolgáriság fejlődése a 19. század végéig. In: Ferge Zsuzsa–Lévai Katalin (szerk.): *A jóléti állam*. Budapest, T-Twins Kiadó
- Máté János (1991): Szociális biztonság az Európai Közösségben. *Esély* 1991/5
- Pierson, Christopher (1991): *Beyond the Welfare State?* Cambridge, Polity Press
- Pieter, Danny (1992–93): Bevezetés az EK országainak társadalombiztosítási törvényhozásába. *Esély* 1992/93-as évfolyamban folytatólagosan
- Pokol Béla (1987): *Politikai reform és modernizáció*. MTA Szociológiai Kutató Intézete
- Pokol Béla (1993): Az alapjogi bíráskodás elméleti kérdései. (Német és magyar tapasztalatok). *Jogállam* 1993/1
- Pokol Béla (1994): A modernizáció értelmezése. *Magyar Nemzet* 1994. szeptember 6.
- Roche, Maurice (1992): *Rethinking Citizenship. Welfare, Ideology and Change in Modern Society*. Cambridge, Polity Press

- Sajó András (1993): A „láthatatlan alkotmány” apróbetűi. A magyar Alkotmánybíróság első ezerkétszáz napja. *Állam- és Jogtudomány* 1993/1-2
- Sen, Amartya (1992): Az egyéni szabadság mint társadalmi elkötelezettség. *Esély* 1992/1.
- Schmidt Péter (1994): Még egyszer a szociális jogok természetéről. *Acta Humana* 1994. No. 14.
- Sunstein, Cass R. (1994): Against Positive Rights. *Kézirat*
- Szekfű Gábor (1992): Alkotmány és alkotmánybíráskodás. Az alapjogok értelmezése és védelme az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében. *Jogtudományi Közöny* 1992/2
- Dr. Tóth Károly (1994): Néhány megjegyzés a szociális jogról. In: Dr. Ádám Antal (szerk.): *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*. Budapest, Hans Seidel Alapítvány kiadása
- Vobruba, Georg (1994): Transnational social policy in processes of transformation. In: Abram de Swaan (ed.) (1994): *Social Policy Beyond Borders*. Amsterdam, Amsterdam University Press

Múlt és Jövő Zsidó kulturális folyóirat

Az évente négyszer jelentkező tematikus számaink korlátozott példányban a szerkesztőség címén megrendelhetők:

91/3 Soá (Holocaust) összeállítás, 91/4 A zsidó nő (Párkapcsolatok, a család, szerelem, 92/2 Jeruzsálem, az örök város, 92/3 1492–1992 Kiűzetések kora, 92/4 Gyermekeknevelés, új oktatási intézmények, 93/1 Sivata és egyistenhit, zsidó népzene, 93/2 A zsidó Budapest, 93/3 Monarchia (Bécs, Budapest, Prága), 93/4 Cionizmus (Elmélet, Történelem, Szociográfikus körkép), 94/1 Debrecen, Sarajevó, 94/2 Magyar Holocaust különszám, 94/3 „...és béke?” (izraeli–arab kapcsolatok), 94/4 A magyar kultúra veszteségei a holocaustban, 95/1 Balkán

A folyóirat kapható egyes könyvesboltokban és hírlapkioszkokban, de legbiztosabban előfizetéssel (díja egy évre 650 Ft postaköltséggel, egyes számok ára 148 Ft, plusz postaköltség. Külföldre 40 \$, Erdélybe, Vajdaságba, Felvidékre: kérésre ingyen) lehet hozzájutni. A *Múlt és Jövő* számlaszáma: **Dunabank Rt. 217-98955-2444**, vagy Money Order útján a Rolero Corporation, 135 Madison Ave. New York, N.Y. 10022 címre. Szerkesztőségi cím: *Múlt és Jövő* postacíme: 1525 Bp. 114 Pf. 10/55.

A *Múlt és Jövő* 1994-ben könyvkiadó is alapított: *Múlt és Jövő Könyvek* néven.

Első kiadványaink: *Magosh M. György: Vadfa* (A debreceni zsidóság történelmi szociográfiája) 385 Ft / 10 \$, *Asher Cohen: Soá* (a Cserépfalvi Kiadóval közösen) 250 Ft / 6 \$, *Scheiber Sándor Könyve* (válogatott beszédek) 1000 Ft / 20 \$, *Forrai Eszter (Párizs):* Válogatott versek 280 Ft / 6 \$, *Röhrig Géza: Hamvasztókönyv* 320 Ft / 8 \$

Előkészületben: '95 első negyedére tervezett megjelenéssel: *Simon Peresz: Az Új Közel-Kelet* (A világhírű, frissen Béke-Nobel díjat kapott politikus valóság-álma a régió felemelkedéséről és közelgő békéjéről.) 550 Ft / 15 \$.