

*Luis Jimena Quesada–Szilágyi István*

## Szociális jogok Európában: az Európai Szociális Charta

### 1. Bevezető megjegyzések

Az alapvető polgári és politikai szabadságjogok, a gazdasági, kulturális és szociális jogok s az érvényesítésükre szolgáló garanciarendszer már több mint ötven éve a Nyugat-Európában és az USA-ban megszületett *jóléti államok* mechanizmusának szerves részét alkotják.

Az ezzel kapcsolatos alkotmányos szabályozást törvények és nemzetközi egyezmények sora kíséri. E jogok katalógusa, a biztosításukra hivatott állami kötelezettségvállalás normatív ígérete a kelet-közép-európai új demokráciák alaptörvényi rendszerébe is bekerült. Mégsem mondhatjuk, hogy „megálljunk, mert itt van már a Kánaán”, mivel az esetek egy jelentős s egyre nagyobb részében nem állnak rendelkezésre a deklarált jogok anyagi alapjai, forrásai. Igaz ez a megállapítás a jóléti állam fogalmát az utóbbi időben Nyugat-Európában felváltó *demokratikus és szociális jogállam*, s a magyarországi viszonyokat jellemző „*koraszülött jóléti állam*” esetében is.

Tanulmányunk a csábító lehetőség ellenére sem vállalkozik e jelzésszerűen felvillantott problémakör vizsgálatára. Célkitűzésünk ennél jóval szerényebb. Munkánk középpontjában a szociális jogok és az érvényesítésükre szolgáló európai intézményrendszer áttekintő bemutatása áll.

Európában ez utóbbi feladatot három regionális szervezet látja el. Az *Európa Tanács* (Statútumát 1949. május 5-én fogadták el), az *Európai Unió* (alapító szerződéseit az Európai Szén- és Acélközösség 1951-es, az Európai Gazdasági Közösség és az Euratom 1957-es egyezményei képezik) és az *Európai Biztonsági Értekezlet*<sup>1</sup> (a tárgyalássorozatot lezáró Helsinki Zárónyilatkozatot 1975. augusztus 1-jén fogadták el). E három szervezetből az utóbbi kettőnek az elsődleges feladatát nem kifejezetten az emberi jogok védelme képezi, jóllehet működésük azzal is kapcsolatba hozható.

Következésképpen az Európa Tanács az az intézményegyüttes, amely tevékenységének középpontjában az Alapszabály első cikkelye szerint valóban „az emberi jogok és alapvető szabadságjogok kiteljesítése és megtartása” áll.

Amikor azonban az emberi jogok rendszerének európai védelméről esik szó, mégsem szokás az Európa Tanács keretei közé tartozó normacsoportra hivatkozni. Sőt, a rendszert – az esetek többségében – az emberi és alapvető

szabadságjogok védelméről rendelkező, 1950. november 4-én Rómában aláírt Európai Emberi Jogi Egyezményre szűkítik le.

Ha azonban szélesebb összefüggésrendszerben vizsgáljuk a problémakört, be kell látnunk, hogy az európai emberi jogi védelmi mechanizmus fontos elemét alkotja az 1961. október 18-án aláírt *Európai Szociális Charta*, az ahhoz kapcsolódó, 1988. május 5-én elfogadott *Kiegészítő Jegyzőkönyv* és az 1987. november 26-án, „*A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód*” megelőzéséről aláírt *Európai Egyezmény* is.

A politikai és polgári jogok védelmének eszközrendszerével kapcsolatos fejtegetések természetesen nem szoríthatják háttérbe a gazdasági, szociális és kulturális jogok kontinentális rendszere és Európai Egyezménye közötti összefüggéseket, mivel e szempontból is az utóbb említett dokumentum tekinthető a leghatékonyabb eszköznek.

Kétségtelen ugyanakkor az is, hogy érvényesnek kell tartanunk az emberi jogok oszthatatlanságának vélelmét. Ez azt jelenti, hogy az emberi jogok fogalomkörébe vont és védeni szándékozott értékek tekintetében sem fontossági, sem tartalmi sorrendet nem állíthatunk fel. A polgári-politikai és a szociális-gazdasági-kulturális jogok mindegyike az emberi méltóság központi kategóriájához tartozik, annak részét képezi.

Álláspontunk szerint a szabad véleménynyilvánítás biztosításának állampolgári-politikai joga legalább annyira fontos, mint az emberhez méltó életet biztosító, gazdasági-szociális alapjogként számon tartott lakáshoz jutás joga. Ezt a felfogást érvényesíti a Bécsben az európai jogokról rendezett világkonferencia 1993. június 25-i Zárónyilatkozata is. A dokumentum leszögezi: „Az emberi jogok oszthatatlanok, egyetemeseek, egymással kölcsönösen összefüggenek, és egymást kölcsönösen meghatározzák. A nemzetközi közösségnek az emberi jogokat globálisan, igazságosan, egyenlő mértékben, azonos elszántsággal és határozottsággal kell védelmeznie.” (II. Rész, 3. §.)

Ez a szemléletmód jellemzi az Európa Tanács álláspontját is, s ennek az új tagok felvételével kapcsolatban komoly jelentősége van. Csatlakozásra ugyanis csak akkor nyílik lehetőség, ha a jelöltek nem csupán az Emberi Jogok Európai Egyezményét, hanem az Európai Szociális Chartát is elfogadják.

Az Európa Tanács Közgyűlése többször hangsúlyozta a Charta jelentőségét. A dokumentumról mint a társadalmi fejlődést elősegítő okmányról beszélt. Ennek ellenére még napjainkban is azt tapasztaljuk, hogy sem az érdekeltek (társadalmi közszereplők, dolgozók és alkalmazottak), sem a közvélemény, sem a nagyközönség nem kezeli a súlyának megfelelően a Chartát. Nem tudatosult még kellőképpen az érintettekben a dokumentum jelentősége. Ezért a kormányokat, a tömegtájékoztatási eszközöket és a szakembereket egyaránt felelősség terheli. A Charta nem ismerésére nincs mentség.

## 2. A Charta létrejöttének körülményei

Az Európa Tanács céljai között – s ezt az Alapszabály első paragrafususa is rögzíti – szerepel tagjai „gazdasági, szociális fejlődésének” ösztönzése.

A progresszió előmozdításának Wiebringhaus<sup>2</sup> szerint három lényeges tényezője van. Először: mindenféle társadalmi haladás pótlólagos pénzforrások bevonását igényli. Érvényes ez a munkafeltételek javítására is. Másodszor: függetlenül attól, hogy ennek a fejlesztésnek a feladatait kik és milyen intézmények vállalták magukra, a pénzügyi terhek növelése szükségszerűen a költségek és az adott országban előállított javak árának növekedéséhez vezet. Harmadszor: éppen ezért fennáll a veszélye annak, hogy romlik az érintett ország nemzetközi gazdasági versenyképessége, ha nem tudja meggyőzni a többi államot arról, hogy hasonló jellegű szociális fejlesztés szükséges. Mindezek a tényezők tehát nemzetközi megállapodást sürgetnek.

Kétségtelen tény, hogy az Európa Tanács kezdetben a polgári és politikai jogoknak biztosított elsőbbséget, s 1950-ben elfogadták az Emberi Jogok Európai Egyezményét. Nem szabad azonban megfeledkeznünk arról, hogy ez a regionális szervezet közvetlenül a II. világháború után keletkezett. Létrejött a diktatúrák által elkövetett jogfosztásokra, jogsértésekre adott válasz volt, s az alapítók „a béke eszközét s a totalitarizmus visszatérésének ellen-szerét látták benne”.<sup>3</sup>

Az események azonban azt bizonyítják, hogy a polgári és politikai jogoknak adott prioritás ideiglenes jelenség volt, s ezt rövidesen követte a szociális jogokkal kapcsolatos intézkedéssorozat. Ennek első lépéseként az érdekelt felek úgy határoztak, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményébe a szociális jogok csoportját<sup>4</sup> is belefoglalják.

Ennek formális, nemzetközi jogi megerősítése 1953-ban, az Egyezmény életbelépésekor született meg. Az Európa Tanács főtitkárának a jelzett év április 16-án elhangzott szavai azonban már egy Európai Szociális Charta megalkotásának szükségességére hívták fel a figyelmet. Ez volt a kiindulópontja a Charta kidolgozása két szakaszának, melyet az Európa Tanács legfőbb szerveinek folyamatos beavatkozása fémjelzett. 1953 és 1956 között a Közgyűlés, 1956 és 1961 között a Miniszterek Bizottságának irányító tevékenysége dominált.

A parlamentáris szakaszban a Közgyűlés az 1953. április 15-i Memorandum alapján a Szociális Ügyek Bizottságát bízta meg egy Charta-tervezet kidolgozásával. Mivel a dokumentum elkészítésének felelősségét 1956-ban a Miniszterek Bizottsága vette át, két, párhuzamos és eltérő koncepció alapján létrehozott anyag született. Ennek korrekciójára a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet az Európa Tanács kérésére 1958 végén Strasbourgban egy háromoldalú konferenciát hívott össze. A nemzetközi tanácskozáson az érintett tagállamok kormányküldöttségei, a munkavállalók és a vállalkozók képviselői vettek részt.

E merőben konzultatív jellegű találkozáson olyan nagy jelentőségű ajánlások születtek, amelyek döntő impulzust adtak az 1961. október 18-án Torinóban aláírt, Európai Szociális Charta szövegének végső formába öntéséhez.

Látható, hogy a szociális jogokat tartalmazó nemzetközi okmány szöve-

gének kompromisszumos elfogadása nem ment könnyen. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének ratifikálásától 1961 októberéig nyolc évnek kellett elteltie.

A probléma másik aspektusát a belső jog szférája, a szociális jogoknak a nemzeti alkotmányokba való, a polgári-politikai jogokhoz képest elhúzódo beépítése jelentette.<sup>5</sup>

Nemzetközi téren szociális jogokat a történelemben először az ENSZ Közgyűlés 1948. december 10-én elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata tartalmazott.<sup>6</sup>

Eredetét tekintve e jogforráshoz közvetlenül kapcsolódott az Európai Szociális Charta, az első olyan nemzetközi szerződés, amely az egyén alapvető gazdasági-szociális jogait garantálta. Ezért is nevezik a Chartát az 1950-es Európai Egyezménnyel „egyenrangú” dokumentumnak, az Európai Egyezmény „lánytestvérének”. Hasonló megoldásra 1966-ig kellett várnunk. Ekkor, az ENSZ keretei között, két önálló nemzetközi jogi dokumentumot fogadtak el. Az egyik *A Polgári és politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmánya*, a másik *A Gazdasági, szociális és kulturális jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* nevet viseli.<sup>7</sup>

Jóllehet a Szociális Charta európai hatékonysága nem hasonlítható az 1950-es Római Egyezményhez, mégis a szociális jogok legkidolgozottabb és legkonzekvensebb regionális intézményének tekinthető.

Az emberi jogok amerikai és afrikai regionális rendszere a szociális kérdések szempontjából jóval kedvezőtlenebb képet mutat. A Costa Rica fővárosában, San Joséban 1969. november 22-én aláírt Emberi Jogok Amerikai Egyezménye 26. paragrafusa a szociális jogok tekintetében csak programjellegű rendelkezéseket tartalmaz. E hiányt az 1988. november 17-én San Salvadorban megkötött Kiegészítő Jegyzőkönyv hivatott megszüntetni. A paktum azonban még nem lépett hatályba.

Az Ember és a Népek Jogainak Afrikai Chartája 1981. június 27-én született. A szociális jogokkal azonban csupán a dokumentum tizenötödik (munkához való jog), tizenhatodik (testi és szellemi egészséghez való jog) és tizenhetedik (tanuláshoz való jog) paragrafusa foglalkozik.

### 3. Az Európai Szociális Charta és az 1988-as Kiegészítő Jegyzőkönyv szerkezete

Az Európai Szociális Charta<sup>8</sup> Preambulumból, öt részből és egy Mellékletből áll.

A *Preambulum* (Bevezetés) általános formában összefoglalja a Charta céljait. Nevezetesen a szociális jogok bősínre, fajra, nemre, vallásra, politikai nézetre, nemzetiségre vagy társadalmi származásra való tekintet nélkül történő biztosítását, az életszínvonal és a szerződést aláíró államok népei jólétének előmozdítását az elfogadott intézmények és akciók segítségével. A Bevezetés a Charta rendelkezéseinek értelmezésekor elvi jelentőségű.

Az *első rész* tizenkilenc pontban felsorolja azokat a jogokat és elveket, amelyeket a részt vevő államok társadalompolitikájuk bázisának fogadnak

el. A Charta szerint az első fejezet deklaratív jellegű.<sup>9</sup> Kötelező, normatív erővel bír azonban abból a szempontból, hogy az államok nem alkalmazhatnak és nem fogadhatnak el a kinyilvánítottakkal ellentétes törvényhozási és igazgatási eszközöket.

A második rész az első fejezet tizenkilenc pontos felsorolásához kapcsolódóan, azt kiegészítő, részletező, egy híján húsz, normatív jellegű, a jogok részletes leírását és garanciáit is magában foglaló cikkelyt tartalmaz.

Rendelkezik a munkához való jogról, az igazságos, biztonságos és egészséges munkafeltételek, a tisztességes díjazás jogáról, a kollektív tárgyalások, a gyermekek, fiatalok, dolgozó nők védelme, a pályaválasztáshoz szükséges tájékozódás, a szakmai képzés, az egészség védelme, a társadalombiztosítás, a szociális és egészségügyi segítség, a jóléti szolgáltatásokból való részesülés, a család, az anyák és a gyermekek szociális és gazdasági gondoskodása, a szakszervezeti tevékenység, más szerződő fél területén történő vállalkozás, a bevándorló munkások és családjaik védelme és a segítségkérés jogáról.

Mindezek biztosítását kötelezően írják elő a szerződésben részt vevő államok számára.

A harmadik rész egyetlen, a *Kötelezettségvállalások* címet viselő huszadik cikkelyből áll. Megítélésünk szerint ez tekinthető az *Európai Szociális Charta* sajátos, „lebegő, hullámzó lényegének”.

A huszadik paragrafus alapján ugyanis az aláíró fél a „Charta II következő hét cikke közül legalább ötöt kötelezőnek tekint magára nézve: ezek az 1., 5., 6., 12., 13., 16. és 19. cikkek”.<sup>10</sup>

Az államok tehát a Charta „kemény magjának” számító alábbi hét jog közül ötnek a választására kötelezettek. Vállalhatják akár a munkához (1. §.), a szakszervezeti tevékenységhez (5. §.), a kollektív szerződés megkötéséhez (6. §.), a társadalombiztosításhoz (12. §.), a szociális és egészségügyi segítséghez (13. §.), a család szociális, jogi és gazdasági védelméhez (16. §.) kapcsolódó jogok biztosítását, avagy a bevándorló munkások és családjaik védelemre és segítségre (19. §.) irányuló igényeinek a teljesítését, kielégítését is.

Demokratikus jogállamokban a nemzetközi szerződések a belső jog részévé válnak. Az államoknak az általuk aláírt és elfogadott egyezményeket hazai jogszabályalkotó munkájuk során kötelező jelleggel figyelembe kell venniük. Az Európai Szociális Charta rendelkezései mindenekelőtt az adott államok munkaügyi törvényeinek tartalmát befolyásolják.

A felsorolt, s az Egyezmény alapvető rendelkezéseinek tekintett tömbön kívül bármely aláíró fél további kiegészítő kötelezettségeket vállalhat. A huszadik cikk első pontjának c. bekezdése ezt a következőképpen fogalmazza meg: a „kiválasztott cikkeken felül a Charta II cikkei vagy számozott bekezdései közül annyit tekint magára nézve kötelezőnek, amennyit csak kiválaszt, azzal, hogy a kötelezőnek tekintett cikkek és számozott bekezdések teljes száma nem lehet kevesebb tíz cikknél, illetőleg negyvenöt számozott bekezdésnél”.<sup>11</sup>

Az Európai Szociális Charta tehát a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet egyezményeihez hasonlóan a részleges avagy az „à la carte” ratifikáció eljárás módját intézményesíti.

A huszadik cikk harmadik bekezdése ugyanakkor a szerződő felek mind-egyike számára lehetővé teszi, hogy bármely későbbi időpontban kötelezettségvállalásai körét további paragrafusok bevonásával kiterjessze.

Az érintett államok ugyanakkor kötelesek „a nemzeti feltételeknek megfelelő munkaügyi ellenőrzési rendszert ... fenntartani”.<sup>12</sup>

A *negyedik rész* (21–29. §.) a Charta rendelkezéseinek betartását ellenőrző nemzetközi szervezetrendszerrel és eljárásról intézkedik. Szerephez jutnak e szisztémában az államok kétévenkénti jelentései mellett a szakértői bizottsági felkérések, s sor kerül a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, a Miniszteri Bizottság és más organizációk bevonására, bekapcsolására is.

Az *ötödik rész* (30–38. cikkely) a nemzetközi szerződések szokásos záradékait, fordulatait tartalmazza. Foglalkozik a korlátozások tilalmával és lehetőségeivel, a Charta belső joghoz és nemzetközi szerződésekhez való viszonyával, a dokumentum területi hatályával, az aláírás, a megerősítés, a módosítás és a felmondás szabályaival.

A Chartát *Melléklet* egészíti ki, teszi teljessé. E pótlólagos dokumentum az alapegyezmény egyes rendelkezéseit értelmezi, magyarázza. A fő figyelmet a külföldi vagy menekült személyek védelmének kérdéseire fordítja.

A *Charta Kiegészítő Jegyzőkönyvét 1988. május 5-én fogadták el Strasbourgban*. A dokumentum 1992. szeptember 4-én lépett életbe. Szerkezete híven követi az alapegyezmény struktúráját. Bevezetésből, öt részből és Mellékletből áll.

Az *első rész* négy pontban felsorolja azokat a jogokat és elveket (a munkavállalást és hivatást illetően minden dolgozót megillető esélyegyenlőség és egyenlő elbánás; a dolgozókat vállalatuknál megillető tájékoztatáshoz és véleménynyilvánításhoz való jog; a munkafeltételek és munkakörnyezet meghatározásában és javításában való részvétel; az idősek joga a szociális védelemhez), amelyeket a *felek szociális politikájuk céljaként* fogadnak el.

Ezeket a *második rész* négy cikk és több bekezdés terjedelemben normatív jogi szabályozásként rögzíti.

A *harmadik rész* az említett jogosultságokkal kapcsolatban egy paragrafusból álló kötelezettségvállalást ír elő.

A *negyedik és az ötödik rész* a vállalt kötelezettségek teljesítésének ellenőrzésére szolgáló mechanizmus működéséről rendelkezik, és a záróklauzult tartalmazza. A *Melléklet* a védett személyek körének felsorolásában megegyezik a Szociális Chartában rögzítettekkel.

#### 4. Az elismert jogok

A Charta és a Kiegészítő Jegyzőkönyv a szociális jogok jelentős csoportjáról rendelkezik. Az általuk védett értékek körét minden bizonnyal szélesíteni, tökéletesíteni lehet. Sor kerülhet újabb jogosultságok megállapítására is. Jelen tanulmányunkban azonban – Herbert Wiebringhaus nyomán – csupán az e jogokkal kapcsolatos néhány problémakör vizsgálatára vállalkozunk.

Az Európai Szociális Charta és a Kiegészítő Jegyzőkönyv által biztosított, védett jogokat öt nagy csoportba sorolhatjuk.

A) *A munkához kapcsolódó általános jogok.* Ide tartoznak a Charta első részének tizenkilenc pontjában felsorolt értékek (szabadon választott foglalkozás; igazságos, egészséges, biztonságos munkafeltételek stb.), s a második rész első négy cikkelyében nevesített s részletezett jogok (a munkához, az igazságos munkafeltételekhez, a biztonságos és egészséges munkafeltételekhez s a tisztességes díjazáshoz való jog).

E csoportot erősítik a Kiegészítő Jegyzőkönyv első (A nemen alapuló megkülönböztetés nélküli esélyegyenlőséghez és egyenlő elbánáshoz való jog a munkavállalást és a hivatást illetően), a második (Jog a tájékoztatásra és a véleménynyilvánításra) és harmadik (Jog a munkafeltételek és a munkakörnyezet meghatározásában és javításában való részvételre) paragrafusai.

B) *A szakszervezeti jogok* csoportját az Európai Szociális Charta második részének ötödik és hatodik cikke foglalja össze. E rendelkezések az érdekvédelmi szervezetek létrehozásának, az azokhoz való csatlakozásnak, a kiválásnak, a munkaadói és a vállalkozói szövetségek alapításának, a kollektív szerződések megkötésének, a sztrájknak stb. jogát tartalmazzák.

C) *A szakmai képzéssel kapcsolatos jogok* magukban foglalják a szakma és a képzési forma megválasztásának (9. és 10. cikk), valamint a fizikailag vagy szellemileg fogyatékos személyek szakmai képzéshez, továbbá a társadalmi és szakmai rehabilitációhoz való jogát (15. cikk).

D) Beszélhetünk végezetül a *Munkaerő szabad áramlását garantáló jogokról.* A 18. cikk a más szerződő fél területén történő vállalkozás, a 19. cikk pedig a bevándorló munkások és családjaik védelme, segítése kérdéskörét rendezi.

Az iménti felsorolásban szereplő jogok némelyikének érvényesítése és gyakorlati érvényesülése során azonban világszerte komoly problémák merülnek fel.

Elég csupán az A) csoportba tartozó *munkához való jog* deklaratív jellegére gondolni. Nemzetközi egyezmények sora, belső törvények garmada, demokratikus alkotmányok tucatja alapvető, védendő értéknek tekinti. A szabályozás szintjén in abstracto minden rendben lévőnek tűnik. Ha azonban kidugjuk a fejünket a jogi normák kényelmes elefántcsonttornyából, és körülnézünk a világban, azt tapasztaljuk, hogy a nyolcvanas-kilencvenes évek gazdasági válság sújtotta vidékein, Európa valamennyi térségében, régiójában hatalmas méreteket öltött a munkanélküliség. A munkához való jog, a teljes foglalkoztatás biztosítása dicséretes, ámde utópisztikus céllá „nemesedik”. Az ezzel kapcsolatos konkrét erőfeszítések legfeljebb a nemi, faji stb. jellegű diszkrimináció kiküszöbölésére, visszaszorítására, a teljesítményelvre alapozott egyenlőségesszme intézményes garantálására vállalkoznak. S ez sem kevés.

Hasonló a helyzet a B) csoportba tartozó *szakszervezeti jogok* tekintetében is. A viták a közszolgálati alkalmazottak, a köztisztviselők, az adott közösség, társadalom működése szempontjából alapvetőnek tekintett szolgáltatások szférájában dolgozó közszolgálati alkalmazottak és köztisztviselők sztrájkjogának elismerése kérdésében éleződtek és éleződnek ki. Ugyanennek a problémának a sajátos vetületét jelenti a rendőrök munkabeszüntetésének megszigorítása és a katonák sztrájkjogának megtiltása is. Szintén ide tartozik az

egyres országokban érvényesülő *closed-shop* klauzula. Ennek lényege, hogy a tulajdonos megtiltja bizonyos konkrét szakszervezetek tevékenységét az üzemeiben. Az érintett érdekvédelmi szervezetek tagjait elbocsátja, vagy nem alkalmazza. Ez a helyzet Nagy-Britanniában, s ezzel rokon a Portugáliában alkalmazott *lock-out* rendszer is. Ez utóbbi a sztrájk jogától fosztja meg a dolgozókat.

Ami a C) csoportba tartozó szociális jogokat illeti, mindenekelőtt a dolgozó nőket védő pozitív diszkrimináció szabályai sérülnek a leggyakrabban. Így például az anyasághoz kapcsolódó munkaügyi előírások s bizonyos foglalkoztatási tilalmak megszegése (nők alkalmazása bányákban).

## 5. Az ellenőrzés mechanizmusa

Amint azt már jeleztük, a Charta által bevezetett ellenőrzési rendszert a dokumentum negyedik része (21–29. §.) tartalmazza. Ez az államoknak az Európa Tanács Főtitkárságához kétévenként megküldött jelentéseinek alapszik. Magában foglalja mind a Miniszteri Bizottság által elfogadott, mind az el nem fogadott rendelkezésekkel kapcsolatos információkat.

A kormányok beszámolási kötelezettségeit az Európa Tanács szervei nagyon komolyan veszik. Az egységes szempontok érvényesítésére a Miniszteri Bizottság által kibocsátott hivatalos kérdőív szolgál.

A kormányok jelentéseiket megkapják az adott államok meghatározott, országos munkavállalói és munkaadói központjai, érdekvédelmi és szakmai szervezetei is. Ezek az intézmények az Európa Tanács Főtitkárságához megküldhetik a kormánybeszámolókkal kapcsolatos észrevételeiket és megjegyzéseiket.

Az ellenőrzési eljárás az államok által kétévenként beküldött dokumentumok értékelésével, elemzésével kezdődik. Kiegészíti ezt a társadalmi közszereplők észrevételeinek, véleményének vizsgálata. A szálak a Független Szakértői Bizottság kezében futnak össze. E maximum hét főből álló szervezetet a Miniszteri Bizottság kéri fel. A grémium tagjai a „Következtetések” című dokumentumukban arra a kérdésre adnak választ, hogy a szerződő felek tiszteletben tartották-e, betartották-e a Charta rendelkezéseit és vállalt kötelezettségeiket. A Bizottság munkájában tanácskozási joggal részt vesz a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet egy képviselője is (Charta 26. cikk).

A Bizottság által elfogadott dokumentumot és a jelentéseket a *Kormánybizottságnak* továbbítják. E szerv a Szerződő Felek egy-egy képviselőjéből áll. Legfontosabb feladatát – a rendelkezésre álló írásos anyagok alapján – a Miniszteri Bizottság számára készített *Jelentés* összeállítása képezi.

Egyes esetekben a legfőbb ellenőrző szervnek számító Szakértői Bizottság és a Kormánybizottság jelentése között ellentmondások fedezhetők fel. Ezek feloldása a Miniszteri Bizottságra vár. E végső fórum döntését azonban megelőzi egy közbenső eljárási szakasz. Ennek részeként a Szakértői Bizottság Következtetéseit a Tanácskozó Közgyűlés elé terjeszti, amely állást foglal a felvetett kérdésekben. Döntését *Vélemény* formájában közli a Miniszteri Bizottsággal.

Végezetül, a három ellenőrzésre hivatott szervezet által összeállított dokumentum (a Szakértői Bizottság Következtetései, a Kormánybizottság Jelentése és a Tanácskozó Közgyűlés Véleménye) a Miniszteri Bizottság elé kerül, amely a Charta 29. cikke szerint „...a tagok kétharmados többségével ... minden szerződő félnek bármilyen szükséges *Ajánlást* tehet”.<sup>13</sup>

Az eddigi tapasztalatok szerint a Miniszteri Bizottság a javaslatait mindig meglehetősen általános formában közölte, s lehetőség szerint elkerülte az adott államra vonatkozó konkrét előírásokat. (Az ilyen jellegű „individuális” megjegyzések mindig a tervezet kidolgozásának fázisában hangzottak el.) A Miniszteri Bizottság döntéseit kétharmados többséggel hozza meg. Az Európa Tanács Alapszabálya azonban az egyhangúság elvi alapján áll.

Az ellenőrzési ciklus hatékonyságát komoly mértékben csökkenti a folyamat lassúsága, elhúzódó, több fórumos jellege. Az óvatosság azonban indokoltnak tekinthető. A megfontoltságnak az az alapvető oka, hogy az eljárás politikailag roppant érzékeny, az államok belső életének szférájához tartozó viszonyokat érint.

A folyamat során a legfontosabb dokumentumnak megítélésünk szerint a Független Szakértői Bizottság Következtetései minősülnek. Annak ellenére, hogy igazat adunk Wiebringhausnak, aki az Ajánlás megszületési körülményeiből és az eljárás módjából arra a konklúzióra jut, hogy „...már jelenleg is arról beszélhetünk, hogy ebből a szempontból egy *közös jogtudomány* jött létre”,<sup>14</sup> egy dolgot nyomatékkal hangsúlyoznunk kell: a bonyolult ellenőrzési mechanizmus és a kétévenként ismétlődő procedúra az adott államok döntési jogosultságának nemzetközi jogi eszközökkel történő részleges korlátozását jelenti. Az e téren szerzett tapasztalatok azt bizonyítják, hogy a nemzeti szuverenitás még napjaink interdependens világában is az egyik legfontosabb, jelentős érzelmi töltést hordozó, féltve őrzött politikai értéknek minősül.

## 6. Összegzés: az Európai Szociális Charta mérlege és perspektívája

Mint minden rendszer, úgy az emberi jogok európai védelmének rendszere is bonyolult halmaznak tekinthető. Egymás mellett, egymással összefonódva léteznek a polgári és politikai, illetve a szociális-gazdasági jogok. Kapcsolatuk sajátos jellegét e jogok egyetemessége és oszthatatlansága adja.

E normák az európai demokráciák alapvető működési elveit jelentik, s érvényesülésük nem csupán a politikai, hanem a társadalmi demokrácia keretfeltételeit is meghatározza. Ez a magyarázata a nemzetközi összehasonlításban legfejlettebbnek minősülő regionális rendszer működőképességének.

A polgári és politikai jogok elsődleges védelmi vonalát az 1950-es Európai Egyezmény, a hozzá kapcsolódó Kiegészítő Jegyzőkönyvek, valamint az e jogokat előnyben részesítő nemzetközi bírósági eljárások képezik. E protekciós mechanizmust az 1961-es Szociális Charta és az 1988-as Kiegészítő Jegyzőkönyv továbbberősítette. Ennek hatására sok állam módosította

törvénykezését és nemzeti gyakorlatát azokban a kérdésekben, amelyek nem voltak összeegyeztethetők e rendszerrel.

Ennek ellenére kétségtelen tény, hogy a szisztéma további javításra szorul.

Az Európai Szociális Chartát illető kritikai megjegyzések három csomópont mentén kristályosodtak ki: az első az elismert jogok, a második az ellenőrzési mechanizmus, a harmadik a Chartában rejlő lehetőségek problémaköréhez kapcsolódik.

E kérdések az Európa Tanács különböző fórumain is megfogalmazást nyertek. A továbbiakban az ezzel kapcsolatos reflexiókat tekintjük át.

Az *elismert jogok* ügyében az Európa Tanács Általános Közgyűlése 1978-ban elfogadott, 839. számú Határozata az Európai Szociális Chartát felülvizsgálta, és a dokumentumba tíz új jog felvételét, beiktatását javasolta. Az első a dolgozók vállalati döntésekben való részvételével, a gazdálkodás pénzügyi helyzetével és a jövőbeni tervekkel kapcsolatos informálódás jogát tartalmazta. A második a vállalati munkafeltételek kialakításában való dolgozói hozzájárulás elismerését írta elő. A harmadik a munkavállalók racionalizálással és új technológiák bevezetésével kapcsolatos védelméről gondoskodott. A negyedik a férfiak és a nők gazdasági, szociális, kulturális egyenlőségének biztosításáról rendelkezett. Az ötödik az oktatáshoz, különösképpen az alapfokú iskoláztatáshoz való jog garantálása mellett foglalt állást. A hatodik a továbbképzés engedélyezését, a hetedik az emberhez méltó lakáskörülményeket, a nyolcadik a más nemzetekhez tartozó dolgozók diszkrimináció mentességét, a kilencedik az idős személyek, a tizedik a hátrányos helyzetű lakosság gazdasági-szociális védelmét taglalta.

E jogok közül az elsőt, a másodikat és a kilencediket a Charta 1988-as Kiegészítő Jegyzőkönyve is elismerte. A harmadikként, negyedikként, hatodikként és nyolcadikként felsorolt jogok a Chartát 1991. október 21-én megreformáló Jegyzőkönyvben szerepeltek. Az ötödik számú jogot az 1950-es Európai Egyezményt kiegészítő, egyes számú Akta második paragrafusa tartalmazza. A hetedik és a tizedik számú jogosultság némi mérlegelés és kiterjesztő értelmezés után beleilleszthető a Charta tizenharmadik cikkében említett szociális és orvosi ellátáshoz való jog keretei közé.

Kétségtelen azonban, hogy az Európa Tanács Közgyűlésének a felsorolt jogok elismerése ügyében tett javaslata avagy e normák önálló dokumentumban történő rögzítése egyértelműbb megoldást jelentene.

A *Charta védelmi mechanizmusát* tárgyaló fejtegetéseink során már rávilágítottunk a rendszer gyenge pontjaira. Az alapproblémát az ellenőrzési ciklusok hossza, lassúsága és a folyamatban részt vevő négy szervezet közötti hatásköri zavar, tisztázatlanság és összecsúszás jelenti.

A Szociális Charta 1991-es Reform Jegyzőkönyve (amely még nem lépett életbe, s nem valószínű, hogy a közeljövőben hatályossá válik) világosan kimondja: arra törekszik, hogy „a Charta hatékonyságát elsősorban az ellenőrzési mechanizmus működtetésével kapcsolatos eszközök tökéletesítésével növelje”. Ennek érdekében számos reformjavaslatot fogalmaz meg. Jól követhető és egyértelmű hatáskörmegosztást ír elő a Független Szakértői Bizottság és a Kormánybizottság között.

A Jegyzőkönyv szerint a *szakértői testület* feladata annak *jogi szempontú*

vizsgálata, hogy a nemzeti törvényhozások és a belső (jog)gyakorlat a Chartában foglalt kötelezettségekkel összhangban működnek-e, és az elfogadott normák megfelelnek-e a szerződő felek által vállalt nemzetközi sztenderdeknek.

A *Kormánybizottság* ezzel szemben *politikai megfontolások* alapján értékeli az adott országok gazdasági-szociális helyzetét, s fogalmazza meg a szerződő feleket érintő ajánlásait.

A Reform Jegyzőkönyv ugyanakkor ragaszkodik a Charta 29. cikkének további alkalmazásához és fenntartásához. A rendelkezés a Miniszteri Bizottságot felhatalmazza az egyes országokat érintő individuális ajánlások megtételére. Ehhez ma már nincs szükség minősített többségre. A történeti hűség kedvéért azonban azt is el kell mondanunk, hogy a Bizottság fennállása óta nem került sor egyéni ajánlások megtételére.

A hatáskörök elválasztásával egyidőben a Reform Jegyzőkönyv hétről kilenc főre növelte a Szakértői Bizottság létszámát. A szervezet tényleges függetlenségének biztosítását szolgálja, hogy tagjait az Általános Közgyűlés választja, s nem a Miniszteri Bizottság nevezi ki, illetve kéri fel.

A Reform Jegyzőkönyv a Közgyűlés politikai jellegű kezdeményező és vitákat gerjesztő szerepét is felülvizsgálja. A testület tevékenységét a szigorú értelemben vett ellenőrzésre, illetve a folyamat meggyorsítását segítő cselekmények foganatosítására korlátozta.

A dokumentum egyebek mellett arra törekszik, hogy ellenőrző eljárása során előmozdítsa a társadalmi közszereplők – így a társadalmi-gazdasági kérdésekkel foglalkozó civil és nem-állami szervezetek – bevonását. A fenti kezdeményezések ellenére az 1991-es Jegyzőkönyv nem tükrözte az Európa Tanácsnak a Szociális Charta jövőjével kapcsolatos, 1168-as számú Ajánlásában (1991) megfogalmazott legprogresszívebb és legradikálisabb javaslatait. Ez utóbbiak közül kiemelkedett a Szakértői Bizottság *Európai Szociális Jogok Bizottságává* történő átalakítása, amely egyebek mellett a *kollektív panaszok, kollektív kifogások* kivizsgálásával is foglalkozna.

Csupán zárójelben jegyezzük meg, hogy a Tanácskozó Közgyűlés már 1978-as 839. számú Ajánlásában az egyéni és kollektív petíció jogának érvényesítésével összhangban javasolta az emberi jogi panaszok ügyében eljáró Európai Szociális Bíróság felállítását. Erre azonban mind a mai napig nem került sor, ahogyan az ezt megelőzően tervbe vett két jogintézmény, az Európai Szociális Ügyek Biztosa és az Európai Szociális Kamara létrehozására sem.

Végezetül a *Chartában rejlő lehetőségek* hatékonyabb kihasználásával kapcsolatban két problémakör jelzésszerű felvillantására vállalkozunk.

Az első a *munkaerővándorlás* kérdésével függ össze. Kiemelésre kívánkozik, hogy mind a Charta, mind a közösségi jogszolgáltatás prioritást biztosít a családok gazdasági-társadalmi védelmének, és fellép a kirekesztéssel s a bevándorlást elítélő és ellenző propagandával szemben. A nemzeti-etnikai feszültség szításával rokonságban áll az intolerancia, a rasszizmus és az idegengyűlölet. Ennek Nyugat-Európában az utóbbi időben számos jelét tapasztaljuk. Ne feledjük, hogy a faji előítélet megnyilvánulásai nem csupán az úgynevezett harmadik világból érkezett személyekkel szemben figyelhetők

meg. Érintik az Európa Tanács tagországainak állampolgárait is. Ez utóbbi jelenség a keleti tömb megszűnése által kiváltott robbanásszerű migrációs effektushoz, s ezen országoknak az Európa Tanácshoz való csatlakozásához kapcsolódik.

A másik, nagy horderejű problémát az Európa Tanács országaiban élő *marginális, halmozottan hátrányos helyzetű rétegek életkörülményei* jelentik. A „negyedik világhoz” tartozó, a rendkívüli szegénység és társadalmi peremhelyzet állapotába sodródott csoportok a legfejlettebb demokráciákban is megtalálhatók. A jelenség elleni harc – emlékeztet Philip-Herbert Imbert professzor<sup>15</sup> – az Európai Szociális Charta 13. cikke szerint az aláíró államok egyetemleges felelőssége.<sup>16</sup>

Az Európa Tanács érzékelt és érzékeli e társadalmi rétegek drámai helyzetét, és ezen állapot megváltoztatása, valamint az erőforrások mozgósítása érdekében az Európai Unió együttműködését igényli.

A szervezet 1992. október 7-én nyilvánosságra hozott, 1196-os számú *Ajánlása* felveszi a harcot a *rendkívüli szegénység, a társadalmi kirekesztés ellen, a minimális anyagi források garantálása céljából*. A Közgyűlés – olvashatjuk az indoklásban – elismeri, hogy „ez a helyzet súlyos kihívást jelent a kormányoknak és a parlamenteknek, s arra kényszeríti őket, hogy újra végiggondolják a szociális biztonsági rendszer működésének bázisát, és azokat az értékeket, amelyek az Európa Tanács és különösen a Szociális Charta alapdokumentumaiból következnek és bennefoglaltatnak azokban”.

Az idézett Ajánlásban a Közgyűlés e helyzet és „az alapvető különbség okait a nyugati és a kelet-közép-európai országok gazdaságának működésében s abban látja, hogy jelentős zavarok keletkeznek a szabad piacgazdaság rendszerére való áttérés során”.

A nem kívánatos jelenségek felerősödésének ez csupán az egyik, bár kétségtelenül a reálfolyamatok elemzésén alapuló magyarázata. Legalább ilyen súllyal esik latba a kelet-közép-európai térségben regnáló kormányok sokkterápiás gazdaságpolitikája. A Világbank, a Nemzetközi Valutaalap, a különböző pénzügyi szervezetek s az Európai Unió magatartása is meglehetősen ortodoxnak, „konzervatívnak” tűnik. A kölcsönöket, a pénzügyi támogatást, az esetleges könnyítéseket szigorú gazdasági megszorító intézkedések meghozatalához kötik, s az Unióba lépés előfeltételül stabil, kiegyensúlyozott gazdasági-politikai környezetet követelnek. De vajon teljesíthetők-e ezek a feltételek akkor, amikor a jelzett külső ösztönzés és nyomás hatására Kelet-Közép-Európában és Magyarországon az Európai Szociális Chartában védettnek nyilvánított gazdasági-szociális jogok rendszerének drasztikus felszámolása folyik? Ez az igény és ez a folyamat az Unió-konform szabályozással ellentétes tendenciát jelez, s veszélyezteti a majdan beinduló csatlakozási tárgyalások sikerét is.

Az Európai Szociális Chartával és az európai gazdasági, szociális és kulturális jogok rendszerével összhangban álló szabályozást igényelnek<sup>17</sup> a Kárpát-medence és Magyarország alaptörvényi megoldásai is. A jogalkotóknak alkotmányos biztosítékokat, állami garanciákat kell beépíteniük az alapchartákba. A 20. század végének Közép-Európájában és Magyarországon elfogadhatatlan a széles társadalmi rétegek latin-amerikanizálódása, marginális

helyzetbe kerülése. A rendszerváltás nem szolgálhat az André Gunder Frank által már a hetvenes évek elején elutasított luxuselmaradottság és perifériális lumpenfejlődés igazolására.<sup>18</sup>

A tények reális számbavételéhez azonban annak tudatosítása is hozzátartozik, hogy az Európai Unió nem igyekszik keblére ölelni a térséget, s hogy a közösség gazdaságfilozófiája a szabadpiaci rendszerre épül. Emiatt egyes nemzetek a gazdasági fejlődés oltárán feláldozták és feláldozzák a gazdasági és szociális összefogás célját, eszméjét. Az Unió által bevezetett gazdasági modellt amerikai részről határozott kritikák érik. Ezek lényege a következőképpen összegezhető: „a gazdaság virágzik, a nép elszegényedik”. Egyes vélemények szerint súlyos tévedés és óriási ellentmondás azt feltételezni, hogy a gazdaságnak a nép szolgálatában kell állnia. Ez a felfogás és álláspont azonban nem fér össze a gazdaságilag erős, a szociális jogok érvényesítése, biztosítása terén élen járó Európa koncepciójával. Nem tűnik járható útnak és kívánatos megoldásnak a gazdasági és szociális problémák elválasztása és szembeállítása egymással. Nem működhet sikeresen egy megosztott Európa, amelynek egyik felén a gazdasági fejlettség és a jólét, a másik felén az elmaradottság, a leszakadás és a szegénység dominál.

Elkerülendőnek tartjuk a kapitalizmus szélsőséges megnyilvánulásait, s úgy véljük, hogy a gazdasági fejlődésnek a Szociális Chartában megfogalmazott célok elérését, megvalósítását kell szolgálnia.

Hibának tartanánk végezetül, ha a gazdasági aspektusokat előtérbe állító Európai Unió és a szociális problémák iránt érzékeny Európa Tanács közötti nézeteltérések ellentétes politikai stratégia kialakulásához vezetnének. Ez jelentős mértékben rontaná a mindkét szervezethez tartozó tagállamok egységes fellépésének esélyét.

Tisztában vagyunk azzal is, hogy minden jogszabály és minden nemzetközi egyezmény annyit ér, amennyit megvalósítanak belőle. Ez vonatkozik az Európai Szociális Chartára is. Maga az a tény, hogy létrejött, óriási hatást gyakorolt a gazdasági, szociális jogok kontinentális rendszerének állapotára és fejlődésére. A tapasztalatok azt bizonyítják, hogy az aláíró államokat nem csupán a jogi felelősség, hanem az erkölcsi megítélés is vállalt kötelezettségeik teljesítésére és betartására kényszeríti.

Ez a követelmény nagy hatással lehet a politikai elit szemléletére és magatartására, s reálissá teheti az Általános Közgyűlés 1991-ben elfogadott, 1168. számú Ajánlásában körvonalazott megoldást. A dokumentum az Európai Szociális Charta jövőjével kapcsolatban az alábbi megállapításokat teszi: „Ki kell aknázni a Charta mint kooperációs intézmény politikai értékeit. Elismerésben kell részesíteni, és ösztönözni kell a személyek jogain alapuló nemzeti szociális rendszereket.” Csak így válhat a Charta az emberi jogok védelmének hatékony eszközévé, és csak így léphet ki az 1950-ben aláírt Európai Egyezmény árnyékából.

## Jegyzetek

1. Az Európai Biztonsági Értekezlet 1995. január 1. óta intézményi formát öltött, nevet változtatott, és Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetként működik tovább.
2. Heinz Wiebringhaus: Rapport introductif sur la Charte Sociale Européenne. In *La Charte Sociale Européenne. Dix années d'application*. Ed. Université Libre de Bruxelles, 1972, 25. old.
3. Philip-Herbert Imbert: Droits des pauvres, aupvre(s) droit(s)? In *Revue du Droit Public*. 1989. május-június, 741. old.
4. Az Emberi Jogok Európai Egyezményében felsorolt szociális jogok a kényszermunka tilalmát, a szakszervezetalakításhoz, a tulajdonhoz és az oktatáshoz való jogot tartalmazták.
5. Még az 1971-ben elfogadott francia alkotmány is csak a munkához való jogot tartalmazta.
6. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 22. paragrafusa a társadalombiztosításhoz, 23. cikkelye a munkához és a szakszervezet alapításához, 24. szakasza a pihenéshez és a szabadidőhöz, 25. bekezdése pedig az emberhez méltó életkörülményekhez való jogot tartalmazta.
7. Mindkét dokumentumot 1966. december 16-án fogadták el. A Polgári és politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 1976. március 23-án, a Gazdasági, szociális és kulturális jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 1976. január 3-án lépett életbe.
8. Magyar nyelven lásd: Európai Szociális Charta. In *Emberi Jogok a Nemzetközi Jogban*. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1994. 222–248. old.
9. A Charta 20. cikk első bekezdése szerint „Minden szerződő fél vállalja, hogy: a) a Charta I. Részét azon célok kinyilvánításának tekinti, amelyek elérésére, összhangban e Rész bevezető bekezdésében foglaltakkal, minden megfelelő eszközzel törekedni fog.” (*Id. mű*, 236. old.)
10. *Uo.*
11. *Uo.*
12. *Id. mű*, 237. old.
13. *Id. mű*, 239. old.
14. Heinz Wiebringhaus: *La Charte Sociale Européenne: Vingt ans après la conclusion du Traité*. In *Annuaire Francais de Droit International*, Paris, 1982, 943. old.
15. Philip-Herbert Imbert: Droits de pauvres, pauvre(s) droit(s)? In *Revue du Droit Public*. 1989. május-június, 753. old.
16. Ezzel kapcsolatban lásd Jean Frierens: *Droit et pauvreté: Droits de l'homme, sécurité sociale, aide sociale* című könyvét. Szerk.: Bruylant, Bruxelles, 1992.
17. Juhász Gábor: A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos újraszabályozása elé. In *Esély*, 1995. 3. sz. 3–26. old.
18. André Gunder Frank: *Lumpenburesía y lumpendesarrollo*. Ediciones ERA, Mexico, 1971.