
Juhász Gábor

Az alkotmányeszme mostohagyermeké: néhány gondolat a szociális biztonság- hoz való jog természetéről és szabályozásáról

Az immár több mint egy évtizede folyamatos gazdasági válsággal küszködő Magyarországon a rendszerváltás hatodik esztendejében újult erővel lángolnak föl a szociális ellátások mértékéről és a jóléti rendszer átalakításáról folytatott viták. Ebben semmi meglepő nincs, hiszen a kormány a gazdasági stabilizációs program sikerét a szociális kiadások csökkentésétől teszi függővé, és ezért stratégiai célnak tekinti a „koraszülött jóléti állam” intézményeinek lebontását. Az újdonság az, hogy a már-már klasszikussá váló gazdasági és politikai érvek mellett mind nagyobb figyelem fordul a szociális jogok alkotmányos szabályozása felé. Miközben a Magyar Köztársaság alkotmányosa a gazdasági, szociális és kulturális jogokról látszólag egyértelműen úgy rendelkezik, hogy azok mindenkit megillető alapvető jogok, az Alkotmánybíróság megszorító értelmezése miatt és politikai elismertségük hiányában a megvalósításuk érdekében tett kormányintézkedések intenzitása össze sem hasonlítható a polgári és politikai jogok esetében tapasztalhatóéval.

Noha a köztük lévő szoros rokonság miatt gyakran problémát okoz, ha a második generációs, ún. pozitív szabadságokat biztosító emberi jogok egyikét vagy másikat a gazdasági, szociális vagy éppen a kulturális jogok csoportjába tartozóként próbáljuk meg definiálni, az elemzés kereteinek rögzítése mégis szükségessé teszi e didaktikus elhatárolást. Amikor szociális jogokról írok, azokon a továbbiakban az egészségügyi és szociális ellátáshoz való jogot értem. Ebben a tanulmányban közülük csak a szociális ellátások szabályozásával kapcsolatos jogi problémák fölvezetésével foglalkozom. Tekintettel arra, hogy a szociális biztonságra való jog alkotmányos szabályozásának alternatív megoldásait, illetve azok társadalompolitikai következményeit egy korábbi írásomban már ismertettem, az ott tett megállapításaimra csak szükség szerint és röviden fogok utalni. Az alábbiakban egy, az előző dolgozatban elvarratlanul hagyott, ám az alkotmányos szabályozás szempontjából döntő jelentőségű kérdés megválaszolására teszek kísérletet: a szociális biztonsághoz való jog természetének vizsgálatán keresztül azt igyekszem tisztázni, hogy ez az alkotmányba való-e egyáltalán, s ha igen, milyen formában. Mielőtt azonban ezt tenném, a viták könnyebb érthetősége kedvéért

azt tisztázom, hogy a szociális jogok szabályozásának kérdése miért került újfent az érdeklődés homlokterébe.

A szociális biztonságra való jog megkérdőjelezése: egy kompromisszum vége

A szociális biztonságról rendelkező alkotmányos előírások iránti érdeklődés korábbi hiányának és a figyelem napjainkban tapasztalható megélnkülésének számos oka van, melyek közül az alábbiakat tartom a legfontosabbaknak: annak ellenére, hogy az alkotmány több helyen is foglalkozik a szociális biztonsághoz való jog szabályozásával,¹ rendelkezéseinek konkrét tartalma mind a mai napig meghatározatlan maradt, s értelmezésükről az Alkotmánybíróságon belül sem alakult ki egységes álláspont. Az alkotmánybírák többségének véleménye szerint az alapjogként való szabályozás – meglehetősen furcsa módon – nem keletkezett alanyi jogot az ellátásokra: az mindössze az állam kötelezettségvállalását jelenti, amelynek mértékét a törvényhozás és a kormány az ország teherbíró képességének függvényében állapítja meg.² Noha ez az értelmezés szabad kezet biztosított a kormánynak a szociálpolitika alakításában, az Antall-, a Boross-, majd (1995 márciusáig) a Horn-kabinet is meglehetősen óvatosan élt e fölhatalmazással: egyetlen jelentős ellátást sem szüntettek meg vagy alakítottak át radikálisan, ehelyett inkább az ellátások lassú elértéktelenítésének (családi pótlék) és a jogosultsági feltételek apránkénti szigorításának (munkanélküli ellátások) gyakorlatát folytatták, bizonyos területeken pedig újabb ellátásokat is létesítettek (várandóssági pótlék, gyermeknevelési támogatás). Ily módon az egymást követő kormányok sajátos kompromisszumot intézményesítettek. Miközben az apró, de gyakori változtatások segítségével ízlésüknek megfelelően alakították a szociális jogok tartalmát, azok létjogosultságát alapvetően sohasem kérdőjelezték meg. Ezzel az önkorlátozó magatartással elébe mentek annak, hogy cselekvési lehetőségeik határát alkotmányos tesztek során kelljen fölmérniük. A szociális jogok tartalmának feszegetése ugyanakkor a társadalom biztonságra vágyó többségének sem állt érdekében, hiszen az állami kötelezettségvállalás mértékét pontosító alkotmánybírói állásfoglalások kiprovokálása az ő számukra is tartogatható kellemetlen meglepetéseket.

Az így kialakult csöndet az új alkotmány kidolgozásának tervbevétele törte meg, mivel az már előrevetítette a szabályozás különböző megoldásai körüli viták kiújulásának lehetőségét. A témával foglalkozó szakemberek már korábban kimutatták, hogy a jogalkotók az újrászabályozás három lehetséges iránya közül választhatnak, és ezek között az a döntő különbség, hogy azok alanyi jogot biztosítanak-e az ellátásokhoz való hozzájutásra vagy sem. Az egyik elképzelés szerint a szociális biztonság tekintetében az alkotmánynak semmiféle előírást nem kell tartalmaznia, hogy így a kormányzat teljesen szabad kezet kaphasson az ellátások mértékének és a hozzájutás feltételeinek megállapítása tekintetében. Egy másik elgondolás alapján elegendő, ha az alkotmány csupán az általános rendelkezések közt tesz említést az állam ellátási kötelezettségéről, de nem biztosít alapvető – és ezért számon kérhető

– jogot a szociális biztonságra. Végül vannak, akik úgy vélik, hogy a szociális biztonságra való jog alkotmányos alapjogkénti rögzítésével alanyi jogot kell létesíteni az ellátások igénybevételére.

Az alkotmány rendelkezései az utóbbi megoldáshoz hasonlóak, azzal nem csekély eltéréssel, hogy az Alkotmánybíróság – minimális többséggel – hosszú ideig úgy értelmezte ezeket, *mintha* a szociális biztonságot deklaráló bekezdések nem az alapvető jogokkal foglalkozó fejezetben szerepelnének. A kompromisszumot nyíltan fölírógó 1995. márciusi kormányprogram végrehajtását szolgáló, 1995:XLVIII. tv. (a továbbiakban Gst.) rendelkezései és a velük szemben megfogalmazott alkotmányossági kifogások azonban merőben új, az Alkotmánybíróság számára is rendkívül kínos helyzetet teremtettek. Míg korábban csak alkalomadtán és viszonylag nyugodt társadalmi körülmények között kellett egy-egy, az ellátások alkotmányosságát firtató beadvánnyal foglalkozniuk, addig 1995 nyarán az alkotmánybírák egy fölforrosodott politikai légkörben a hasonló indítványok tömegének vizsgálatára kényszerültek. A szociális biztonsághoz való jog megítélése terén fennálló éles nézetkülönbségekre³, valamint a testület személyi összetételében várható változásokra⁴ tekintettel érthető volt az az aggodalom, amellyel a neoliberális eszmék hívei már a döntések meghozatala előtt a korábbi álláspont megváltozásának veszélyeire figyelmeztettek. Noha teljes fordulat nem következett be, a kérdésben megosztott alkotmánybírák döntésük súlyának megőrzése érdekében⁵ olyan egységes álláspontot alakítottak ki, melynek alapján – anélkül hogy a szociális biztonságra való jog közelebbi tartalmát meghatározták volna – a jogbiztonság követelményére és a szerzett jogok védelmére hivatkozva a Gst. több rendelkezését alkotmányellenesnek nyilvánították.⁶ Ez egyértelművé tette azt, ami más kérdések kapcsán már korábban egyértelművé vált, hogy ti. a parlamentben elvesztett politikai csatározások a bíróság előtt akár a győzelem reményével tovább folytathatók. Nem csoda hát, ha a saját tevékenységét heroikus küzdelemnek láttató pénzügyi kormányzat nehezen fogadta el azt a valóban alig hihető tény, hogy a szociális alapjogok védelmében való föllépés az új jobboldali szociálpolitikai program elleni tiltakozás ilyen hatásos eszközének bizonyulhat. Az eddigi tapasztalatok fényében nem lenne csoda, ha ezt a számára kellemetlen helyzetet a kormány az alkotmány rendelkezéseinek megváltoztatásával kísérelné meg orvosolni,⁷ amire ráadásul az új alkotmány kidolgozásának terve kitűnő alkalmat is nyújthat. Az ugyan erősen vitatható, hogy ennek során az országot irányító pénzügyi elit szívéhez közel álló, neoliberális szellemiségű szabályozás lenne az egyedül helyes megoldás, az alkotmányos rendelkezések újragondolása ettől függetlenül is hasznos lehet. A szociális jogok tartalmának értelmezése körüli bizonytalanság megszüntetése egyrészt tervezhetőbbé tenné a kormány politikáját, másrészt az Alkotmánybíróságot is megszabadítaná attól a kellemetlen feladattól, hogy neki kelljen elvégeznie az ellátások mértékéről és a hozzájárulás módjáról szóló, hangsúlyozottan politikai jellegű értékelést.

A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos újraszabályozásának irányáról szóló vitákban a legnagyobb nézetkülönbségek az egyes alternatívák közötti választás várható társadalmi következményeivel kapcsolatosak. Az alapjogként való szabályozást ellenzők azzal érvelnek, hogy az ún. pozitív

jogok alkotmányba foglalása intézményesítené az állam durva beavatkozását a szabadpiaci működésbe, áttekinthetlenné tenné a gazdasági és a politikai prioritások rendszerét, a gondoskodó állam képének megrajzolásával tovább erősítené a polgárok önmaguk megsegítésére való képtelenségének tudatát, és így gátolná a civil társadalom fejlődését, a bíróságokat pedig – a rendelkezésre álló források szűkössége miatt – kikényszeríthetetlen jogokkal összefüggő viták eldöntésére kötelezve aláásná az egész jogrendszer tekintélyét.⁸ A szociális jogok védelmezői ezzel szemben azt hangsúlyozzák, hogy az alkotmányos garanciák hiánya a rászorultsági elv mind szélesebb körben való alkalmazására, valamint az érdemes és érdemtelen szegények közti különbségtéveszre csábítana, és ezzel, valamint a jogosultsági feltételeknek és az ellátások mértékének diszkrecionális alapon történő elbírálásán keresztül megalázó helyzetek kialakulásához, a szegények stigmatizálásához, jelentős csoportok ellátatlanul maradásához, végső soron pedig a társadalom végleges kettészakadásához vezetne.⁹ A szociális jogok alkotmányos szabályozásának dilemmái azonban jellegükénél fogva nem oldhatók fel pusztán a fenti, a gazdaság, a politika és a szociológia dimenzióiban megfogalmazott érvek mérlegelésével. Az alkotmány – funkcióinak komplexitásából következően – egyszerre politikai és jogi dokumentum, ezért a szociális jogok szabályozásakor nem tekinthetünk el a jogi formák által megkövetelt sajátos törvényszerűségek betartásától. Ezek közül a legfontosabb az alkotmány, és rajta keresztül az egész jogrendszer belső konzisztenciájának megőrzése, ami más szavakkal azt jelenti, hogy a szociális jogok szabályozásának összhangban kell állnia az alkotmány többi rendelkezésével, és általában is meg kell felelnie a jog zárt struktúrájából származó szigorú logikai elvárásoknak. Annak tisztázása, hogy a szociális ellátás jog-e, már csak azért is fontos, mert az erre a kérdésre adott válasz perdöntő lehet a szociális biztonság jogának alkotmányba foglalását illetően: „Ha ugyanis a jogok arról szólnak, hogy bizonyos »dolgok« *megilletik* az embereket, úgy a szociális jogok feltehetően mindenféle vélt vagy valódi gazdasági racionalitásnál erősebbek.”¹⁰ A jogász szakmán belül elterjedt vélemény szerint az ellátásra való jogot meghirdető rendelkezések a fenti követelmények egyikének sem képesek eleget tenni. Ezt az álláspontot Magyarországon talán Sajó képviseli a legkövetkeztesebben, aki szerint a szociális jogok kuriózumként tényleg érdekesek, ám a „szolid”, „értékálló”, „a joginfláló szociális demagógia előtti időkből” származó igazi jogokhoz képest az alkotmányba foglalásra teljességgel alkalmatlanok.¹¹ Kritikája első pillantásra megsemmisítő erejűnek tűnik, hiszen következtetéseit a jogdogmatika klasszikusan hűvös és hangsúlyozottan ideológiamentes szabályainak alkalmazásával vonja le. Írásának alapos áttanulmányozásából azonban kitűnik, hogy a szerző objektivitása mégiscsak megkérdőjelezhető: míg a negatív szabadságjogokat *eleve* a pozitív szabadságokat biztosító jogok fölébe helyezi, addig az alapjogok konfliktusával kapcsolatos megállapításai a magántulajdonhoz való jog olyan szélsőségesen abszolút értelmezésén alapulnak, ami erősen megkérdőjelezi gondolatmenete ideológiasemlegességét. A továbbiakban azt igyekszem megmutatni, hogy egy másik – a szociális jogok természetének feltárását meggyőződésem szerint job-

ban segítő – kiindulópontot választva az övétől merőben eltérő következtésekre lehet jutni.

Egy előzetes kérdés vizsgálata: emberi vagy állampolgári jogok

Tekintettel az alkotmányban szabályozott alapvető jogok tartalmára, annak megítélése, hogy a szociális jogok alkotmányba valók-e, döntően attól függ, hogy azokat az emberi, illetve az állampolgári jogok részének tekintjük-e vagy sem. Noha az emberi/állampolgári jogok fogalmát a köznyelvben és a szakirodalomban gyakran használják egymás szinonimájaként, a szociális jogok természete körül dúló vita jobb megértése kedvéért mégis érdemes röviden foglalkozni a szavak jelentésében megbúvó, árnyalatnyi különbségekkel. Az emberi és az állampolgári jogok megkülönböztetése két ellentétes gondolati hagyomány nyelvi kifejeződése. Az „emberi jogok” kifejezés használatakor a hangsúly mindig az emberi egyetemesség gondolatára kerül. E megközelítés szerint az emberek nembéli sajátosságukból következően elidegeníthetetlen jogokkal bírnak. Az „állampolgári jogok” gyűjtőfogalma ezzel szemben arra a jogpozitivistá szellemi hagyományra utal, amely az alkotmányos alapjogok biztosítását nem az emberi természetből következő szükség-szerűségnek, hanem az állami akarat kifejeződésének tekinti. Noha a nemzetközi szervezetek nyomásgyakorló tevékenységének köszönhetően napjainkra az emberi jogok egyetemességét hirdető koncepció vált általánosan elfogadottá, az itt ábrázolt különbségtételnek bizonyos esetekben továbbra is jelentősége lehet. Míg az emberi jogok alkotmányos garantálását a nemzetközi közösség elvárásain túl a mögöttük álló igazoló elvek erőssége indokolja, létezhetnek olyan jogok, amelyeknek alkotmányba foglalását a polgárok elvárásai annak ellenére indokoltta tehetik, hogy emberi jogi státusuk vitatott, vagy egyáltalán nem is létezik. Mivel ezek a jogok valamiféle társadalmi szerződés keretében kerülhetnek be az alkotmány rendelkezései közé, pozíciójuk valamelyest gyöngébb, mint az örök értékeket alapul vevő emberi jogoké. Ebben az értelemben tehát az állampolgári és az emberi jogok közti különbség döntően abból fakad, hogy míg az előbbiek a szerződés alapjául szolgáló társadalmi konszenzus változásai nyomán esetleg újratárgyalhatók, addig az emberi jogok esetében ez – legalábbis elméletileg – nem képzelhető el. Az itt vázolt különbségekre tekintettel korántsem mindegy, hogy a szociális jogok melyik kategóriába sorolhatók – ha besorolhatók egyáltalán bármelyikbe is.

Az ENSZ legfontosabb dokumentumai¹² első pillantásra egyértelműen fogalmazznak: a szociális jogokat a polgári és a politikai jogokhoz hasonlóan emberi jogokként nevesítik. Ebből logikusan az következne, hogy a szociális jogok ugyanúgy az alkotmányos szabályozás tárgyát képezik, mint az első generációs emberi jogok. A védelmüket biztosítani hivatott rendelkezések azonban – a Közgyűlés határozatai¹³ ellenére – azt a vélekedést látszanak alátámasztani, hogy a szociális jogok a hierarchia alacsonyabb szintjén helyezkednek el, mint a „klasszikus” emberi jogok. (Míg az utóbbiak esetében a nemzetközi egyezmények szigorúan rögzítik, hogy közülük melyek azok,

amelyek korlátozása minden körülmények között tilos, illetve amelyek meghatározott feltételek esetén *bizonyos mértékben* vagy *átmenetileg* korlátozhatók, addig a szociális jogok „teljes gyakorlását” az államoknak csak „fokozatosan kell biztosítaniuk”. A szociális jogok megsértésekor továbbá nem áll rendelkezésre sem az egyéni, sem az államok közti panasz intézménye, amely a polgári és a politikai jogok esetében ismert – ha nem is túl gyakran alkalmazott – módszer.) A nemzetközi szabályozás kételkedése ugyan döntően a vizsgált dokumentumok keletkezésének körülményeire vezethető vissza, de szerepet játszik benne a szociális jogok természete körüli bizonytalanság is. Elterjedt az a felfogás, amely a „klasszikus” (feltétlen érvényességű), illetve a második generációs (feltételes érvényességű) emberi jogok közti megkülönböztetéssel a szociális jogokat az emberi jogok valamiféle alacsonyabbrendű (a fenti értelemben vett állampolgári jogok) csoportjába tartozóknak tekinti.¹⁴ Noha vannak, akik a politikai demokrácia intézményeit alkalmasnak tartják arra, hogy állampolgári joggá tegyék a juttatásokat,¹⁵ nyilvánvaló, hogy az ehhez szükséges társadalmi konszenzus hiányában a szociális jogok alkotmányba emelését semmi sem indokolja. (Éppen az új jobboldal sikerei bizonyítják a legjobban, hogy kellően hatásos retorikával jelentősen csökkenthető a szociális jogok társadalmi elfogadottsága.) A második generációs emberi jogokat az emberi jogok „kemény magjától” megkülönböztető felfogás a szociális jogok alkotmányba foglalását így egy sajátos politikai költség-haszon elemzés eredményétől teszi függővé, ami az alkotmányos rendelkezések kiüresítésének, illetve a szabályozás teljes elutasításának gondolatában ölt testet. A szociális jogok természetének vizsgálatakor tehát annak eldöntése a legfontosabb, hogy azok *ugyanolyan* feltétlen érvényességű emberi jogok-e, mint polgári és politikai megfelelőik. A továbbiakban kizárólag e kérdés megválaszolásával foglalkozom.

A jóléti jogok természete és a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos szabályozása

A szociális jogok jellegzetességeinek meghatározását célul tűző elemzésem az alábbi előfeltevéseken alapszik:

– az emberi jogok létét megkérdőjelezhetetlennek, elidegeníthetetleniségüket az emberi méltóság megőrzésében játszott szerepükből egyenesen következőnek tekintem, ezért érvényességük bizonyításával külön nem foglalkozom.

– Azt, hogy mely jogok tekinthetők az emberi jogok részének, véleményem szerint elsődlegesen nem az ENSZ és az egyéb nemzetközi dokumentumok tartalma, hanem az emberi jogok koncepciójának elméleti alapja határozza meg. (Azaz elképzelhető, hogy vannak olyan emberi jogok, amelyek nem szerepelnek a különböző egyezményekben, és az is elképzelhető, hogy a különböző dokumentumok esetleg a koncepcióból le nem vezethető jogokat is emberi jogokként definiálnak. Az írott jogtól való ilyen elrugaszkodás az elemzés során nem okoz logikai feszültséget, mivel már az alkotmányba

foglalás szükségességének feszegetése is a nemzetközi szabályozás érvényességének megkérdőjelezését jelenti.)

– Szakítok azzal az elterjedt, de hibás logikával, amely egyes jogként deklarált ellátások vizsgálatából von le a szociális jogok elméleti alapját illető sommás következtetéseket.¹⁶ Ehelyett csak a szociális jogok elméleti alapjának tisztázása után teszek kísérletet arra, hogy a biztosításukra hivatott szolgáltatások körét meghatározzam.

Emberi méltóság és jóléti jogok

Ha arra a kérdésre keressük a választ, hogy melyek azok a jellegzetességek, amelyek alapján bizonyos jogokat minden embert megilletőnek tekinthetünk, óhatatlanul a természetjogi koncepcióhoz kell fordulnunk fogódzókért. A természetjogi gondolkodás az emberi jogokat az emberi minőségből eredő olyan morális jogok összességékként határozza meg, amellyel minden embernek rendelkeznie *kell* pusztán azon oknál fogva, hogy emberi lény.¹⁷ A továbbiakban azt kell tehát eldöntenünk, hogy miért *nélkülözhetetlenek* ezek a jogok. A válasz szinte banálisan egyszerű: mivel az emberi létezés elengedhetetlen feltételül szolgál a szociális jogok az *emberként* való létezéshez szükséges jogok. A hangsúly az emberi minőségen van, mivel az emberi jogok nem a pusztán élethez, hanem a méltósággal való élethez szükségesek.¹⁸ Az emberi méltóság fogalma azonban önmagában az egyén vonatkozásában értelmezhetetlen – az csak a társadalom értékelő közegében nyer jelentést. Mivel az emberi méltóság fogalma az egyén társadalmi megbecsültségét fejezi ki, az emberi jogok a megbecsültség elvesztésének megakadályozásához szükségesek.

Az emberi természetről folytatott kultúrantropológiai és morálfilozófiai vitáktól függetlenül megállapítható, hogy az ember egyszerre fizikai és morális lény, ezért létének két legfontosabb feltétele a fizikai biztonság és az önálló – egyéni mérlegelésen nyugvó – cselekvést lehetővé tevő személyes autonómia biztosítása. Noha az vitatható, hogy milyen fokú jólét szükséges az emberi méltóság megőrzéséhez, azt még a szociális jogok garantálásának legmegátalkodottabb ellenzői sem tagadják (mert nem tagadhatják), hogy bizonyos elemi szükségletek kielégítésének elmaradása alapján veszélyezteti az ember életét. Következésképp tagadhatatlan, hogy a jólét (legalább az éhenhalástól való megmenekülés, valamint a természet viszontagságaival szemben védelmet nyújtó hajlék és ruházat erejéig terjedő) biztosítása ugyanúgy az emberi élet alapvető feltételét képezi, mint a polgári és politikai szabadságoké. Ha komolyan vesszük az önálló cselekvést biztosító egyéni autonómia és az emberi méltóság tiszteletben tartásának követelményét, akkor kijelenthető, hogy a jólétre való emberi jog nem korlátozható csupán arra, hogy garantálják: mindenki hozzáférhet az egyszerű túlélést biztosító javakhoz; a jólétre való emberi jognak legalább olyan szintűnek kell lennie, hogy az a társadalom életében való részvétel lehetővé tételével biztosítani tudja az egyén megbecsültségét is. Pontosan ezt fejezi ki a szociális biztonság fogalma.

Az emberi jogok struktúrája
és a szociális biztonsághoz való jog természetének kérdése

A szociális jogok természetével kapcsolatos kérdések az emberi jogok struktúrájának föltárása révén tisztázhatók a legegyszerűbben: ha megfelelnek bizonyos szerkezeti követelményeknek, az azt jelenti, hogy alkotmányba foglalásuknak nincs tényleges jogi akadálya – ha nem felelnek meg, akkor az alapjogként történő szabályozásukat ellenzőknek kell igazat adnunk. Mivel az emberi jogok valakivel (valamivel) szembeni követelést fejeznek ki, a hochfeldi terminológia alapján az igényjogok csoportjába tartoznak. Az igényjogok struktúrája a következő:

A-nak Y alapján joga van X-hez B ellenében,¹⁹ ahol:

- A a jogosult
- B a kötelezett
- X a követelés tárgya
- Y a jogosult követelését igazoló elv, vagy másképp a jog alapja.

Tekintettel arra a jog által is tiszteletben tartott erkölcsi princípiumra, hogy csak a lehetséges teljesítése követelhető meg, a fenti formula annyiban kiegészítésre szorul, hogy

- X teljesítése nem haladhatja meg az emberi teljesítőképesség határait.

Ahhoz, hogy a formula segítségével az emberi jogok szerkezete is leírható legyen, meg kell határozni azokat a sajátosságokat, amelyek az emberi jogokat a többi jogtól különböztetve, azokhoz képest speciálissá, feltétlen érvényesülésre méltóvá teszik. Az emberi jogok definíciójuk szerint minden embert mindenki mással szemben megillető olyan morális jogok, amelyek az emberi létezés feltételeinek biztosításához szükségesek.²⁰ Mivel az emberi jogok nem a puszta létezéshez, hanem az emberhez méltó élethez szükségesek,²¹ a körükbe tartozó jogok igazoló elvéül a méltósággal való létezés gondolata szolgál. E jellegzetességük alapján az emberi jogok struktúrája a következőképpen írható le:

emberi mivolta alapján minden emberi lénynek joga van az emberi méltósággal való létezés feltételeit biztosító javakhoz mindenki más ellenében.

Amennyiben tehát a szociális biztonságra való jog az emberi jogok kategóriájába tartozik, úgy igaznak kell lennie annak az állításnak, amely szerint:

emberi mivolta alapján minden emberi lénynek alapvető joga van a szociális biztonságra mindenki más ellenében. (A szociális biztonság követelményének egyúttal teljesíthetőnek is kell lennie.)

A tétel igazságtartalma néhány kérdés megválaszolásával viszonylag könnyen ellenőrizhető. Először azt kell tisztázni, hogy alátámasztható-e a szociális jogok iránti igény az emberi jogok igazoló elve segítségével. (Szükségesek-e a jóléti ellátások a méltósággal való élethez?) A következő lépésben azt kell vizsgálni, hogy alapvető jogként megfogalmazva teljesítik-e az univerzalitás követelményét. (Valóban minden embert megillető és mindenkit kötelező jogokról van-e szó?) Végül, nem feledkezhetünk meg annak vizsgálatáról sem, hogy intézményesítésük ténylegesen érvényesíthető jogok ke-

letkezését, vagy csupán szép, de teljesíthetetlen ideák alkotmányba erőltetését jelenti-e. Ahhoz, hogy kikényszeríthetők legyenek, az alábbi feltételeknek kell teljesülniük: (a) az egyes államoknak (világméretekben a nemzetek közösségének) elegendő forrással kell rendelkezniük a jog által szentesített jóléti ígéretek valóra váltásához, (b) a szociális jogoknak összeegyeztethetőnek kell lenniük a többi – feltétlen érvényesülésre igényt tartó – emberi joggal, (c) a biztosítandó ellátások körének, mértékének a jog nyelvén megfogalmazhatónak kell lennie. A szociális jogokat csak akkor tekinthetjük az alkotmányos szabályozásra feltétlenül igényt tartó, teljes értékű emberi jogoknak, ha az itt vázolt követelmények mindegyikének megfelelnek. Lássuk hát, hogy ez valóban így van-e!

Az emberi jogok univerzalizációsigénye és a szociális jogok szabályozása

Mint láthattuk, az emberi jogok egyik megkülönböztető jegye az, hogy mindenkit megilletőknek és mindenkivel szemben érvényesíthetőeknek kell lenniük. A szociális jogok viszont sokak véleménye szerint egyik követelményt sem elégítik ki, s már csak ezért sem tekinthetők a hagyományos értelemben vett emberi jogoknak.²² Méltán híres tanulmányában Cranston úgy érvel, hogy amíg a polgári és a politikai jogok kivétel nélkül mindenkit megilletnek, addig a szociális jogok csak a szükségét szenvedőkre vonatkoznak, ezért az utóbbiak nem tekinthetők univerzális érvényességűnek. Véleményem szerint azonban a szerző az összehasonlítás során kettős mércét alkalmaz: míg a polgári és a politikai jogok esetében az absztrakt, azaz tényleges kapcsolatot még nem keletkeztető jogviszonyt szemléli, addig a szociális jogok esetében már a realizált jogviszony vizsgálatából szűri le a következtetéseit. Valójában az emberi jogok egyes csoportjai közt nincs különbség abból a szempontból, hogy azok absztrakt módon mindenkit megilletnek, valamint hogy realizálásuk csak bizonyos feltételek teljesülése esetén lehetséges. A szociális jogok – amennyiben alapvető emberi jogi voltukat elismerő módon szabályozzák őket – absztrakt módon azokat is megilletik, akik *jelenleg épp* nem szorulnak segítségre, ugyanúgy, ahogyan például a védelemhez való jog is megilleti azt, akit *épp most* nem vádolnak bűncselekmény elkövetésével.

Komolyabb megfontolásra érdemesek azok a kifogások, amelyek a szociális jogok egyik legsúlyosabb fogyatékoságaként azt róják föl, hogy azok nem mindenkivel, hanem csak az állammal szemben támasztott követeléseket fogalmazznak meg, s ezért nem tekinthetők univerzális jelentőségűeknek. Az érvelés szerint a klasszikus és a második generációs emberi jogok közti legfőbb különbség abban ragadható meg, hogy a szociális jogokkal ellentétben a negatív szabadságokat garantáló polgári és politikai jogok valóban mindenki által teljesíthetők – pusztán a mások cselekvésének (joggyakorlásának) megzavarásától való tartózkodás által. A mindennapok folyamán emberek milliói teljesítik minden különösebb nehézség nélkül a mások polgári jogából rájuk háruló kötelességeiket, például azzal, hogy nem támadnak meg senkit az utcán. A szociális jogok esetében nem ilyen egyszerű a helyzet. A jóléti jogokból folyó követelések teljesítésére forma szerint – néhány ponto-

san meghatározható intézménye útján – az állam, és nem minden ember kötelezett. (Ha ez nem így lenne, akkor embertársa jólétre való jogosultsága alapján minden jobb helyzetű állampolgárnak jogi – s nem csupán erkölcsi – kötelessége lenne arra, hogy az első útjába kerülő koldus éhségének csillapításáról vagy a hajléktalan lakhatásáról gondoskodják.) Ez az érvelés azonban szemléletében hibás, mert az államot és intézményeit a társadalom egészétől függetlenül létező entitásként kezeli. A valóságban az egyének és az állam közti kapcsolat ennél jóval bonyolultabb: ahogyan a polgári jogok gyakorlása nem képzelhető el az állam hathatós fellépése nélkül, ugyanúgy a szociális jogok sem biztosíthatók az egyéneket terhelő kötelezettségek teljesítésének hiányában. Elsődlegesen az állami szervek, nem pedig az állampolgárok feladata azon örködni, hogy mások polgári jogainak gyakorlását senki se veszélyeztesse, s megsértésük esetén csakis az államhatalom képviselőinek van felhatalmazásuk arra, hogy a sérelem okozóját szankciókkal sújtsák. Aligha kétséges, hogy sokakat éppen a szankciókkal (vagyis az állami szervek aktivizálásával) való fenyegetés tart vissza a mások jogai ellen irányuló támadástól. Az állam szerepvállalása a jóléti jogokkal szembenálló kötelességek gyakorlása tekintetében is hasonló: azok absztrakt módon mindenkit egyaránt terhelnek, s az állam feladata csupán a kötelezettségnek megfelelő magatartás kikényszerítése. Az állam tehát nem tesz mást, mint megfelelő keretet biztosít a kötelezettségek teljesítésére. A jóléti újraelosztás rendszerének működtetésével az állam mint az egész társadalmat átfogó szervezet közvetítő szerepet tölt be, azaz nem átvállalja, hanem szervezi és kikényszeríti az egyéni kötelezettségek teljesítését. Az, hogy a terhek viseléséből ténylegesen nem mindenki, illetve nem egyenlő módon veszi ki a részét, nem mond ellent az univerzalitás követelményének: a kötelezettségek absztrakt módon mindenkit terhelnek, ám teljesítésükre – a jogok gyakorlásához hasonlóan – csak bizonyos feltételek fennállása esetén kerül sor, általában az egyéni teherviselő képesség függvényében.

A szociális biztonságra való jog és a gyakorlati megvalósíthatóság hármas követelménye

A szociális jogok elismerését ellenzőknek igazuk van abban, hogy mit sem ér a jólétre bejelentett igények érvényességének bizonyítása akkor, ha az ezekre alapozott jogok a gyakorlatban bármilyen oknál fogva kivitelezhetetlenek maradnak. Mint láthattuk, a szociális jogok gyakorlati megvalósíthatóságával szemben felhozott érvek három csoportra oszthatók, melyek közül az egyik a rendelkezésre álló források elégtelenségét, a másik a jóléti jogoknak a klasszikus emberi jogokkal való összeegyeztethetlenségét, a harmadik jogi megfogalmazásuk nehézkességét illeti.

1. A JÓLÉTI JOGOK ÉS A RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ FORRÁSOK

Bármiféle jogosultság létének logikai feltétele, hogy a vele szemben álló kötelezettség megvalósítható legyen abban az értelemben, hogy teljesítése ne

haladja meg az emberi teljesítőképesség határait. (Ezt az elvet tükrözi az a polgári jogi tétel, amely a lehetetlen teljesítésére irányuló követelést a szerződés érvénytelenségét kiváltó oknak tekinti.) A jóléti jogok érvényességét megkérdőjelezők is leggyakrabban e tételre alapozzák érveiket, amikor azt állítják, hogy a rendelkezésre álló források szűkössége miatt az általános (mindenkit alanyi jogon megillető) jóléti ellátások biztosítása fizikailag lehetetlen, s a jólét biztosításának fogalma jogilag értelmezhetetlen. Állításukat általában valamelyik fejlődő ország példájával támasztják alá, ahol gyakran az alapvető táplálkozási szükségletek kielégítése is merő illúziónak bizonyul. Ha azonban komolyan vesszük a jóléti jogok (egyelőre csak feltételezett) emberi jogi jellegét, akkor a jóléti szükségletek kielégítésének alapjául szolgáló források lelőhelyét nem korlátozhatjuk csupán egyetlen ország területére, hanem globális mércékben kell gondolkodnunk. Márpedig a Föld egészén megtermelt javak mennyiségét figyelembe véve a források szűkösségét hangoztató érvelés érvényét veszti: noha kétségtelen, hogy egyes országokban a legalapvetőbb javak drámai hiányával találkozhatunk, az emberiség valójában a szükségesnél jóval több élelmiszerral és egyéb forrással rendelkezik.²³ De még ha figyelmünket a nemzetállam belső viszonyaira korlátozzuk is, akkor sem állítható teljes bizonyossággal, hogy a létszükségletek kielégítésének az egyes országokban tapasztalt tömeges kudarca kizárólag a rendelkezésre álló források szűkösségének tudható be. A 20. század nagy éhínségeit tanulmányozva Sen arra a következtetésre jutott, hogy azokat sokkal inkább az elosztási rendszer működésének fogyatékosága, mintsem a rendelkezésre álló élelmiszerekészletek végletes hiánya okozta.²⁴ Magyarország esetében pedig, ahol az egy főre jutó GDP összege 3700–3800 dollár körül van, egyáltalán nem beszélhetünk az alapvető jóléti igények kielégítését akadályozó, végletes mértékű forráshiányról. Nem igaz tehát az az állítás, hogy a jóléti jogok a lehetetlen teljesítésére irányuló követeléseket tartalmaznának, s emiatt jogi szempontból érvénytelenek lennének.

2. A JÓLÉTI ÉS A TULAJDONI JOGOK KONFLIKTUSA

Az emberi jogok feltétlen érvényesülési igényét elismerve megalapozottnak tűnik az a feltevés, amely az állami beavatkozást korlátozó klasszikus és az államot beavatkozásra buzdító második generációs emberi jogokat összeegyeztethetetlennek tekinti. E nézet szerint az ellentétes készletű konfliktusa olyan erős, hogy a negatív, illetve pozitív szabadságok biztosítására hivatott jogok együttes alkalmazásuk esetén kölcsönösen kioltják egymást, s ez – az alkotmányos rendelkezések konzisztenciájának megőrzése érdekében – szükségessé teszi annak eldöntését, hogy közülük melyiknek kell prioritást adni. Kérdéses azonban, hogy valóban helytálló-e a pozitív és negatív szabadságjogok ilyen végletes szembenállását hirdető felfogás. Véleményem szerint nem igaz az, hogy a polgári és politikai, illetve a jóléti jogok általában véve ellehetetlenítenék egymást. Közelebbről szemügyre véve őket, nehéz lenne kimutatni a jóléti és a politikai jogok bármiféle konfliktusát, s a jóléti és a polgári jogok kapcsolatát is csak egy meghatározott dimenzióban terhelik föloldhatatlannak nyilvánított ellentmondások. Nehéz belátni, hogy a jóléti

jogok biztosítása miatt lenne ellentétes a szólás-, a gyülekezési és a vallásszabadság gyakorlásával, az élet és testi épség védelmével vagy éppen a védelemhez való jog garantálásával.²⁵ Az igazi problémát az jelenti, hogy az állam a jóléti ellátórendszer működtetéséhez szükséges forrásokat csak a polgárok tulajdonhoz való jogának rovására képes biztosítani, s ezt az elmentmondást a legkifinomultabb jogtechnikai megoldásokkal sem lehet feloldani. Ez nyilvánvalóan felveti a prioritások megállapításának kérdését, ami azonban korántsem olyan egyszerű, mint ahogyan azt a neoliberális gondolkodók sugallják. Különböző érvek szólnak amellett, hogy a tulajdoni és a jóléti jogok konfliktusának az előbbieik javára történő egyoldalú feloldása erkölcsileg és logikailag egyaránt lehetetlen.

1) A tulajdonjogot nem csupán a jóléti, hanem az ún. negatív jogok biztosítására tett állami erőfeszítések is korlátozzák, mivel a klasszikus állami funkciók ellátása (a külső támadások elleni védelem, illetve a belső rend biztosítása) szintén forrásigényes, s a gyakorlásukhoz szükséges bevételt az állam csak a polgárok tulajdonjogának rovására képes biztosítani. A tulajdonhoz fűződő jogokat tehát a polgári jogok biztosítására tett erőfeszítések is korlátozzák. Ez legalábbis megkérdőjelezi annak a gondolatmenetnek a megalapozottságát, amely a tulajdoni jogok érvényesülését csakis és kizárólag a jóléti jogok biztosításától félti.

2) Megfontolásra érdemesek azok az érvek is, amelyek az állam jóléti újraelosztó tevékenységét s a tulajdonjognak az ahhoz szükséges források begyűjtéséből fakadó korlátozását az externáliák megfizetetéseként és így a tőkés termelés tényleges társadalmi költségeinek elismertetéseként értékelik. E megközelítés középpontjában annak (f)elismerése áll, hogy a piaci árak önmagukban nem alkalmasak a piaci döntésekhez szükséges, összes információ továbbadására, s ennek az az oka, hogy a kapitalista termelési mód nem csupán profitmaximalizáló, hanem – rejtetten – költségáthárítás-maximalizáló elemeket is tartalmaz. A közismert példákön (környezetszennyezés) túl ilyen externáliának tekinthető a munkanélküliség léte is: ekkor ugyanis a termelés olcsóbbá tételének költségeit a munkáltatók munkanélküliség és nyomott bérek formájában áthárítják az egyszerű árucikknek tekintett emberi munkaerőre, illetve a társadalomra.²⁶

3) A jóléti jogok biztosításához szükséges források begyűjtése csak a korlátlan tulajdonszerzési szabadsággal, és nem a tulajdonszerzés általában vett szabadságával összeegyeztethető. Az emberi jogokat tiszteletben tartó polgári demokráciákban a jóléthez való jog gyakorlásához szükséges állami garanciavállalás nem jár sem a polgárok már megszerzett tulajdonának elkobzásával, sem további tulajdonszerzésük megakadályozásával. Feloldhatatlan konfliktusról éppen ezért csak a tulajdoni jogok olyan szélsőséges értelmezése esetén beszélhetünk, amikor a tulajdonszerzés *korlátlanságának* szabadságát tekintjük alapvető emberi jognak. Ha azonban abból indulunk ki, hogy az emberi jogok igazoló elvével minden, e státusra igényt tartó jognak – így a tulajdoni jognak is – összhangban kell állnia, akkor ez az álláspont tarthatatlan. Az igazoló teszt elvégzése során arra kell választ találnunk, hogy miért nélkülözhetetlen feltétele az emberi életnek a tulajdoni jogok gyakorlása? Ha a tulajdonjog jellegzetességeiből indulunk ki, a válasz

csakis az lehet, hogy a tulajdonjog az emberi létfenntartáshoz szükséges javak feletti rendelkezést hivatott biztosítani.²⁷ A magántulajdon szentségének elvét bizonyítandó az emberi jogi koncepció fejlődésére talán legnagyobb hatást gyakorló angol gondolkodó, John Locke is ebből a tételből indult ki. Szerinte az eredeti állapotban minden embernek jogában állt a létfenntartáshoz szükséges javak – munkával történő – elsajátítása.²⁸ A tulajdonszerzés szabadsága ekkor még nem volt (mert nem lehetett) korlátlan: az csak addig terjedhetett, amíg – legalább az alapvető szükségletek kielégítését lehetővé tevő mértékben – a javak tulajdonából mások is részesedhettek. A pénz médiumának megjelenése és a gazdasági hatékonyság ígérete mindazonáltal Locke számára elfogadhatóvá tette e korlátok lebontását. A föld birtoklásának példájából kiindulva úgy érvelt, hogy még ha a rendelkezésre álló teljes földterület néhányak kizárólagos tulajdonát képezné is, a magángazdaságokban végzett munka a termelés hatékonyságának olyan növekedését eredményezné, ami – a piac megfelelő működését feltételezve – a javak korábinál jóval nagyobb mennyiségét tenné mindenki számára hozzáférhetővé. A tulajdonszerzés szabadságát korlátozhatatlannak, s ezért a jóléti jogok érvényesítését elfogadhatatlannak tartó gondolkodók lényegében azóta is hasonló utilitárius megfontolásokra alapozzák érveiket. Noha ez a modell talán gazdasági, sőt társadalompolitikai teóriaként is megállja a helyét, a korlátlan mértékű tulajdonszerzési szabadság emberi jogi jellegének igazolására csak akkor lenne alkalmazható, ha bizonyítani lehetne, hogy a piaci mechanizmusok valóban minden ember számára biztosítják a megsokszorozódott javakból való, legalább a létfenntartást lehetővé tevő részesedést. Ahhoz azonban, hogy ez így legyen, fel kellene oldani azt az ellentmondást, amely a tulajdonszerzési képesség mások rovására érvényesülő korlátlansága és a piaci csere azon alaptörvénye közt áll fenn, amely szerint a javakhoz csak más javak ellenében lehet hozzájutni. Locke szerint munkaereje tekintetében minden ember rendelkezik ilyen természetes tulajdonnal. Ez a magyarázat ugyanakkor hallgatólagosan azt feltételezi, hogy saját munkájával, illetve munkája áruba bocsátásával mindenki számára biztosított, hogy hozzáférjen a megtermelt többletjavakhoz. Ebből az következik, hogy a korlátlan mértékű tulajdonszerzési szabadságot csak akkor lehetne az alapvető emberi jogok részének tekinteni, ha az együtt járna a munkához (és a végzett munkáért járó, a tisztességes megélhetést biztosító jövedelemhez) való jog biztosításával. Amíg ez nincs így, addig e szélsőséges tulajdoni igények emberi jogi jellegének igazolása logikai lehetetlenség.

Mindezek alapján a jóléti és a tulajdoni jogok konfliktusának annál kissé árnyaltabb képe vázolható fel, mint amelyet a neoliberálisok javasolnak. Mivel az emberi jogok igazoló elve alapján mindenki jogosult a méltósággal teli élethez szükséges javak birtoklására, az ebben a mértékben egyúttal mások tulajdonszerzési szabadságának korlátozásával is együtt jár. A munkavégzés, illetőleg a jóléti újraelosztás a javak fölötti rendelkezés megszerzésének alternatív módjai, melyek közül kétségkívül a munkavégzés az elsődleges szerzési mód. A jóléti jogok garantálására azért van szükség, hogy azoknak a létfenntartáshoz való joga is biztosított legyen, akik valamilyen oknál fogva (életkoruk, fogyatékoságuk vagy éppen amiatt, hogy a gazda-

ságnak nincs igénye munkaerejük hasznosítására) nem képesek az ehhez szükséges javakat munkavégzésük révén előteremteni.

3. AZ ELLÁTÁSOK MÉRTÉKÉNEK PROBLÉMÁJA

Az már az előzőekből is kitűnt, hogy amennyiben az emberi jogok igazoló elvéül az emberi méltóság tiszteletben tartásának követelménye szolgál, abból nemcsak a jóléti jogok érvényességére, hanem az általuk biztosítandó ellátások mértékére is következtethetünk. Minthogy az emberi méltóság az egyén és környezete kapcsolatából, közelebbről az individuum emberi értékességét kifejező társadalmi megbecsülésből meríti tartalmát, a jóléti jogok alapján járó ellátásoknak olyan mértékűeknek és oly módon hozzáférhetőeknek kell lenniük, hogy biztosítani tudják e megbecsültség fönntartását. Ehhez a pusztá túlélést garantáló ellátásoknál több szükséges: az ellátásoknak lehetővé kell tenniük, hogy az őket igénybe vevők ténylegesen is a társadalom teljes értékű tagjának érezhessék magukat. Erre utal a társadalmi biztonság fogalma, és ezt fejezi ki a szociális biztonsághoz való jog követelménye.

A szociális biztonság jogának elismerését ellenzők gyakran hozakodnak elő azzal, hogy az abból származó jogosultságok meghatározhatatlanok, s ha mégis megkísérelnénk a meghatározást, ez gumifogalmakat hozna létre, ami feloldhatatlan értelmezési problémákhoz s a jogrendszer egészének konzisztenciáját veszélyeztető jogbizonytalanság kialakulásához vezetne. Látnunk kell ugyanakkor, hogy a gumifogalmak használata korántsem mindig a pontosabb megfogalmazás lehetetlenségéből fakad, sokkal gyakrabban inkább annak a következménye, hogy a kormányzat ily módon próbálja meg elismerni a félszívvel vállalt kötelezettségeinek teljesítését. Érdekes, hogy amikor a hatalom gyakorlói fontosnak találják bizonyos csoportok szociális jogainak garantálását, akkor általában mind a jogosultak körét, mind az ellátások mértékét sikerül egyértelműen meghatározniuk. A gumiszabályok alanyai zömmel a társadalom lelegelesettebb, politikai érdekérvényesítő képességgel nem vagy alig rendelkező csoportjaiból kerülnek ki. Ők azok, akiket „rászorulóként” aposztrofálnak (mikortól számít valaki rászorultnak?), akik a „létfenntartáshoz szükséges mértékű” juttatásra jogosultak (mi ez a mérték?), s akiknek mindezen túl esetleg még „alkalmasaknak” is kell lenniük valamilyen társadalmi funkció – például a szülői feladatok – ellátására (mik az alkalmasság megítélésének szempontjai?). A bizonytalan fogalmak használatával a szabályozás nem csupán a szó eredeti értelmében vett szociális jogaitól fosztja meg ezeket az embereket, hanem a kérelmezők életvitelének megfigyelésére épülő feltételrendszer kialakításával még azt is megkívánja a támogatásért folyamodóktól, hogy cserébe a kilátásba helyezett segítségért mondjanak le néhány, amúgy elidegeníthetetlennek tekintett polgári jogukról.²⁹

Bármilyen bizonytalan is a méltósággal való élet anyagi feltételeit kifejező szociális biztonság fogalma, a társadalmi minimumszámítások eredményeit figyelembe véve mégsem állítható, hogy összege teljességgel meghatározhatatlan lenne. Ha pedig a megélhetéshez szükséges jövedelem viszonylagos pontossággal kiszámítható, akkor az ellátási szintek jogi megfogalmazása

sem jelenthet megoldhatatlan feladatot. Ha ez megtörténik, attól kezdve a jogalkalmazóknak nem gumifogalmak értelmezésén kell rágódniuk, hanem annak megállapításán kell fáradozniuk, hogy vajon milyen viszonyban áll a kérelmező igazolható jövedelme a szociális minimum jogszabályban konkretizált összegével. Felvethető ugyanakkor, hogy a különböző módszerekkel végzett minimumszámítások eredményei közti eltérés miatt sohasem állapítható meg teljes pontossággal, hogy mi lenne az ellátások *igazán* alkotmányos szintje, s ez újra csak vég nélküli és jogilag eldönthetetlen vitákhoz vezetne. Elképzelhető, hogy ez valóban így történne, de nem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy a mértékek megállapításával kapcsolatos problémák a jog más területein is jelentkeznek, s nem ismeretlenek a feloldásukat szolgáló jogtechnikai megoldások sem. Önkéntelenül is felmerül a kérdés, hogy a szociális minimum számszerűsítése mennyivel önkényesebb, mint például az egyes bűncselekmények büntetési tételeinek megállapítása. (Hogyan dönthető el, hogy mi az az értékhatár, ameddig az elkövetett lopás még szabálysértésnek, afölött pedig már bűncselekménynek minősül? Vajon összeegyeztethető lenne-e az elvont alkotmányos elvekkel a Btk. olyan módosítása, amely a tyúklopásért életfogytiglani szabadságvesztést helyezne kilátásba?) Az persze nem véletlen, hogy az ehhez hasonló kérdések csak a legkritikább esetben merülnek fel: a büntetési tételek mértékének kialakítására ugyanis több évszázad állt rendelkezésre, míg a szociális ellátások esetében ez a folyamat csak nemrég kezdődött el. Vajon a megkésettség pusztá ténye elegendő indokként szolgál-e arra, hogy meg se kíséreljük a szociális ellátások mértékének meghatározását? Az ellátások mértékét rögzítő jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata még nem jelentené azt, hogy a bíróságnak kellene forintra, fillérre pontosan megállapítania a támogatások összegét. Egyetlen feladata annak a – más jogterületeken is felmerülő – kérdésnek az eldöntése lenne, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján a társadalmi minimum viszonylagos és az ellátások tényleges szintje között nem áll-e fenn *feltűnő aránytalanság*.

Végül lehet érvelni azzal, hogy a bíróságok szociális juttatásokkal kapcsolatos döntései kikényszeríthetetlenek maradnak, mert nem áll módjukban a végrehajtásukhoz szükséges források előteremtése. Csakhogy ezen az alapon a bíróságoknak a polgári jogi követelések jelentős részével sem lenne érdemes foglalkozniuk, hiszen ugyanígy nem rendelkeznek például az adós által elherdált vagyonnal sem. Ezekben az esetekben a bíróságok mégis tömegével hoznak olyan ítéleteket, amelyekben az egyik felet feljogosítják igénye érvényesítésére, a másikat pedig kötelezik a tartozás kiegyenlítésére. Nem történne ez másként a szociális jogok bírósági érvényesítésekor sem, a különbség mindössze annyi lenne, hogy a bíróság nem egy meghatározott állampolgárt, hanem az államot köteleznék „tartozása” megfizetésére.

Összegzés

Úgy vélem, az eddig írtakkal sikerült rámutatnom arra, hogy hamis az a feltételezés, amely szerint a szociális jogok alkotmányba foglalását firtató

kérdésre adható válasz a jog zárt logikáját követve csakis és kizárólag nemleges lehet. Az emberi jogok jellegzetességeiből kiindulva sorra cáfoltam azokat az állításokat, amelyek a jóléti jogokat az emberi jogoktól alapvetően különbözőnek, azokkal teljességgel összeegyeztethetetlennek tüntették fel. Mivel a szociális biztonság fogalma pontosan kifejezi az emberi jogok azon sajátosságát, hogy azokra csak olyan minimumigények alapozhatók, amelyek alá az emberi méltóság feladása nélkül nem lehet lemenni, az általam felállított koncepcióban a szociális biztonságra való jogot rögzítő rendelkezéseknek továbbra is az alkotmányban van a helyük. Világosan látnunk kell ugyanakkor, hogy a szociális biztonság fogalma csak az abszolút biztonság garantálását foglalja magában, de alkalmazhatatlan egy már elért jövedelemszint megőrzéséhez való jog igazolására. Noha lehetővé teszi, hogy az állampolgárok igénybe vegyék azokat a támogatásokat, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a társadalom teljes értékű polgáraként éljenek, nem jelent garanciát a jövedelemarányos munkanélküli- vagy nyugellátásra. (Amennyiben erre igény mutatkozik, azt – megfelelő társadalmi konszenzus esetén – *állampolgári jogként* lehet intézményesíteni.) A szociális biztonsághoz való jog ugyan mindenkit megillet, de nem minden esetben: az erre alapozott igények csak akkor érvényesíthetők, ha az egyén olyan helyzetbe kerül, amely kikényszeríti az igénylésüket.

Nem állíthatom ugyanakkor, hogy az alkotmányos gondolkodás számára egyedül az itt vázolt megoldás lehet elfogadható. Azzal, hogy a szociális jogok alkotmányba foglalásának szükségességét emberi jogi jellegük hangsúlyozásával igyekeztem alátámasztani, gondolatmenetem erősen természetjogiassá, és ezért a jogi és a politikai realitásoktól némiképp elrugaszkodóvá vált. Ámbár sikerült kimutatnom, hogy a szociális jogok megvalósíthatatlanságának mítosza többek közt azért igazolhatatlan, mert középpontjában a magántulajdon szentségének szélsőséges felfogása áll, a velük szemben felvonultatott érvek sem nevezhetők teljes mértékben ideológiásaknak. E tekintetben a problémát valószínűleg az okozza, hogy az alkotmány multifunkcionális jellegéből adódóan az alapvető jogok szabályozása több ponton is nyitott a politikai, s ezáltal az ideológiai szféra felé: ezen a ponton a formális jogászai gondolkodás kereteit már szétfeszítik a „priméribb etikai értékelés szempontjai”³⁰. Ez egyben azt mutatja, hogy a szociális jogok alkotmányos szabályozása körüli dilemmák feloldására önmagában a jog sem képes, s az ezt tagadó állítás legfeljebb a mögöttes politikai szándékok elplepezésére szolgálhat. Ezért nyilvánvaló, hogy a szociális biztonsági jog alkotmányos szabályozásáról szóló vitában ez a tanulmány sem tudta kimondani a végső szót. Annyit azonban talán mégis sikerült kimutatnom, hogy a szociális jogok alapvető jogként történő elismerésének elsősorban nem jogi, hanem politikai akadályai vannak, vagyis az alkotmányba foglalásukra irányuló törekvés jogi szempontból nem tekinthető eleve megvalósíthatatlannak. Ez más szavakkal azt jelenti, hogy noha a jogi maximák figyelembevételének fontossága vitathatatlan, a különböző alternatívák közti választás mégis elsősorban politikai elhatározás függvénye. Ezért a szociális jogok alkotmányba foglalásának szükségességéről folytatandó viták nem kerülhetők meg úgy, hogy az egyik vagy másik irányzat hívei az általuk preferált álláspontot a

mellette szóló jogi érvek semlegességére hivatkozva igyekeznek egyedül követésre méltónak beállítani.

Ha a viták eredményeképp a szociális biztonságra való jog alkotmányban tartását támogató döntés születnék, az – a megvalósíthatóság érdekében – mindenképpen szükségessé tenné a szociális ellátórendszer átalakítását. A szociális biztonság fogalmából ugyanis az következik, hogy mindazok esetében, akiknek a jövedelme nem éri el a társadalmi minimumot, a különbözetet az államnak kell pótolnia. Csakhogy az ellátások jelenlegi szerteágazó és e minimumhoz a legcsekélyebb mértékben sem fűződő rendszerében szinte a lehetetlennel határos annak megállapítása, hogy mely jogosultság (vagy a jogosultságok milyen kombinációja) biztosítaná a társadalmi alapjövedelemhez való tényleges hozzájutást. A szociálpolitikusoknak tehát a minimumszámítási módszerek tökéletesítésén túl arról is gondoskodniuk kellene, hogy áttekinthető legyen az ellátórendszer. E feladat elvégzésében pedig éppen-séggel a jóléti állam elleni támadás szimbólumává vált pénzügyminiszter negatív jövedelemadóra vonatkozó elképzelései is hasznosíthatók lennének.

Jegyzetek

1. A szociális biztonsághoz való jogra vonatkozó rendelkezéseket a Magyar Köztársaság Alkotmányának 17. és 70/E. paragrafusa 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, özvegyiség, 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.*

2. Lásd: 31/1990. (XII. 18.) AB, 698/B/1990. AB, 2093/B/1991. AB, 32/1991. (VI. 6.) AB, 600/B/1993. AB, 26/1993. (IV. 29.) AB.

3. A szociális jogok megítélésével kapcsolatos többségi álláspont sokáig azt tartotta, hogy a szociális biztonság csupán program. A kilenc fős testület négy tagja azonban már korábban is úgy vélte, hogy: „A szociális biztonsághoz való, alkotmányban rögzített jog nem csupán program. Magyarországon egyenesen folyik a jogállamiság fogalmából...” (Kilényi Géza, Vörös Imre, Szabó András és Zlinszky János alkotmánybírák különvéleménye: 24/1991. [V. 18.] AB.) A 31/1990. (XII. 18.) AB-hoz fűzött különvéleményében Súlyom így érvel: „(Az Alkotmány) 70/E. paragrafusának az a rendelkezése, amely szerint az állampolgároknak joguk van a szociális biztonságra, nem ad senkinek alanyi jogot a »szociális biztonságra«, minthogy jogi igények ilyen általánosságban nem is definiálhatók.” Vele szemben Zlinszky úgy véli: „Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésének második fordulata... világosan kifejezett alanyi jogot létesít...” (31/1996. [V. 21.] AB)

4. A testület teljes létszámának eléréséhez két újabb alkotmánybíró megválasztása szükséges.

5. Lásd még: Sajó 1995b.

6. Tipikusnak tekinthető a 44/1995. (VI. 30.) AB indokolása, ahol a következőket írják: „A gazdasági helyzet – és ezen belül a társadalombiztosítás helyzetének – fokozott elnehezülése a terhek arányos áthárítását és megosztását alkotmányosan indokolhatja, azonban az ilyen mértékű és azonnali hatályú kockázataáthárítás – annak előre történő kalkulálhatatlansága, kiszámíthatatlansága miatt – már a polgárok szociális biztonságát, megélhetésükhöz szükséges ellátását veszélyezteti.” (Kiemelés tőlem, J. G.)

7. Hasonló történt 1990-ben, amikor a választási törvény előírásait találta alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság, amelyre az akkori kormány (mily ismerősek az arcok!) az

alkotmány hivatkozott rendelkezéseinek megváltoztatásával válaszolt. A kormánynak ez a cselekedete egyébként nemzetközi viszonylatban sem egyedülálló – lásd: Morton 1988.

8. Bővebben lásd: Sunstein 1994.

9. Ferge 1993, Juhász 1995.

10. Sajó 1995a: 6.

11. Sajó uo.

12. Az ENSZ Alapokmánya, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, a Gazdasági, Kulturális és Szociális Jogok Egyezségokmánya.

13. Az ENSZ Közgyűlése 1977-ben 32/130. sz. határozatában kimondta, hogy az emberi jogok különböző kategóriái elválaszthatatlanok és kölcsönösen függenek egymástól, és ezért egyik sem bír prioritással a másikhoz képest. Lényegében ezt az értelmezést ismétli meg a Közgyűlés 1989-ből származó 44/129. sz. határozata is. Gloppen és Rakner 1993.

14. Lásd Cranston és Raphael vitáját. Cranston 1967, Raphael 1967.

15. Twine 1994: 103–104.

16. Ezt a módszert használja pl. Cranston és Sajó is. Cranston 1967, Sajó 1995a.

17. MacFarlane 1985: 3.

18. Donnelly 1989: 17.

19. Lásd még: Gewirth 1986, Wellman 1982.

20. Donnelly 1989, MacFarlane 1985, Moller-Okin 1981.

21. Donnelly 1989: 17.

22. Cranston 1967, Sajó 1995a.

23. Donnelly 1989: 31. Hasonlóan érvel Twine is.

24. Sen 1992.

25. Sajó meglehetősen fals példával hozakodik elő, amikor arról ír, hogy „...logikailag olyan képtelenség adódhat a szociális jogok ... alkotmányos rangjából ..., hogy akár a gyűlekezési szabadság is korlátozható a dolgozók üdülője közelében, ha az alkotmányban benne felejtik, hogy a dolgozóknak alkotmányos joga van az üdülésre”. (Sajó 1995a: 8.) Hasonló problémák éppenséggel a tulajdonjog (szintén alkotmányos rendelkezésekből levezethető) gyakorlásával kapcsolatban is felvethetők. Amennyiben ugyanis a magánlakás rendeltetésszerű használatához hozzátartozik az abban való pihenés, akkor tulajdonjoga gyakorlásában érezheti korlátozva magát az, akit az ablaka alatt zajló tüntetés hangjai akadályoznak az otthonában történő kikapcsolódásban.

26. Twine 1994: 68–71.

27. A tulajdonjoghoz való jognak természetesen az egyéni autonómia biztosítása szempontjából is kiemelt jelentősége van, amit a kapitalista államok alkotmányos gyakorlata sokáig világosan kifejezésre is juttatott a választójog vagyoni cenzushoz kötésével. Az is nyilvánvaló azonban, hogy ezzel a szabályozással a jogalkotók az önálló politikai akaratképzésnek a létbiztonsághoz szükséges javak hiányára visszavezethető korlátozottságát ismerték el.

28. Ezen a ponton tehát egy fontos információval gazdagodunk: igazoló elvüket tekintve a tulajdoni és a jóléti jogok egy töről fakadnak. Ezt az összefüggést felismerve Donnelly például arra a következtetésre jut, hogy minden alapot nélkülöz az állítás, amely szerint a liberális ideológia csupán a polgári és a politikai jogokat ismeri el, szerinte ugyanis a magántulajdonhoz való jog nyilvánvalóan inkább tekinthető a gazdasági vagy a szociális jogok közé tartozónak, mint a polgári jogok részének. Donnelly 1989: 101.

29. Ilyen például a magánélet és a magánlakás sérthetlenségéhez való jog, melyet súlyosan sért, ha a támogatást folyósító szerv képviselője a kérelmező lakásában található tárgyak helyszíni értékbecslése alapján kísérel meg a jogosultsági feltételek fennállásának megállapítását.

30. Pokol 1993.

Irodalom

- Cranston, Maurice (1967): *Human Rights, Real and Supposed*. In D. D. Raphael: *Political Theory and the Rights of Man*. Indiana University Press.
- Donnelly, Jack (1989): *Universal Human Rights in Theory and Practice*. New York–Ithaca–London: Cornell University Press.
- Ferge Zsuzsa (1993): A szociális polgáriság feltámasztásának nehézségei. In *Esély* 1993/6.
- Gewirth, Alan (1986): The Epistemology of Human Rights. In *Human Rights*, E. F. Paul és F. D. Miller Jr. szerk. Whitstable, Kent: Basil Blackwell.
- Gloppen, Siri és Lise Rakner (1993): *Human Rights and Development. The Discourse in the Humanities and Social Sciences*. Bergen
- Juhász Gábor (1995): A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos újraszabályozása elé. In *Esély* 1995/3.
- Locke, John (1980): *Second Treatise of Government*. Indianapolis: Hackett Publishing Company.
- MacFarlane, L. J. (1985): *The Theory and Practice of Human Rights*. New York: St. Martin's Press.
- Moller-Okin, Susan (1981): Liberty and Welfare: Some Issues in Human Rights Theory. In *Human Rights*, Roland J. Pennock és John W. Chapman szerk. New York: University Press.
- Morton, F. L. (1988): Judicial Review in France: A Comparative Analysis. In *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 36.
- Pokol Béla (1993): Az alapjogi bíraskodás elméleti kérdései. (Német és magyar tapasztalatok.) In *Jogállam*, 1993/1.
- Raphael, D. D. (1967): The Rights of Man and the Rights of Citizen. In D. D. Raphael: *Political Theory and the Rights of Man*, Indiana University Press.
- Sajó András (1995a): Szociális jog és kölcsönös öngyilkossági ígéret. In *Világosság*.
- Sajó András (1995b): A materiális természetjog árvái, avagy hogyan védi Alkotmánybíróságunk az elesetteket. *Kézirat*.
- Sen, Amartya (1992): Az egyéni szabadság mint társadalmi elkötelezettség. In *Esély* 1.
- Sunstein, Cass R. (1994): Against Positive Rights. *Kézirat*.
- Twine, Fred (1994): *Citizenship and Social Rights. The Interdependence of Self and Society*. London: SAGE.
- Wellman, Carl (1982): *Welfare Rights*. New Jersey: Rowman and Littlefield.