KARDOS GÁBOR

# A szociális jogok az EU-ban, különös tekintettel a magyar csatlakozásra[1]

## Bevezetés

A tanulmány I. fejezete a globalizációnak a szociális jogok védelmére gyakorolt hatását vizsgálja, majd ezután azzal a kérdéssel foglalkozik, hogy a globalizálódott világgazdaságban mi a feladata az Európai Uniónak a szociális jogok terén, illetve hogy milyen hatást gyakorol az európai gazdasági integráció a szociális jogok érvényesíthetőségére.

A szociális jogok megőrzését segíti az érdekérvényesítés európai útja. Ez főként két dolgot jelent. Egyrészt azt, hogy a szociális jogok mintegy megtestesülnek a mélyen beágyazódott munkavállalói érdekcsoportokban. Másrészt, hogy a szociális partnerek intézményesített szerepet játszanak a folyamatban. Ugyanakkor – mivel Európa a politikai és kulturális identitás keresésének fázisában van – a folyamat részének tekinthetjük a szociális jogok védelmét, kiegyensúlyozva ezzel a globalizáció ellenkező előjelű tendenciáit. Ezt erősítheti, ha a magas szociális ellátási színvonal viszonylagos megőrzése mellett sikerül a versenyképességet jelentősen növelni. Mindezek ellenére a globális gazdasági versenyben annak megakadályozása, hogy a szociális jogosultságok egy bizonyos szint alá csökkenjenek Európában csupán akkor lehetséges, ha a jogosultságok garantálása, legalább bizonyos részben, elválik a tagállamoktól, és az Európai Unió szintjén megy végbe. Ennek megvalósítása eltérő utakon képzelhető el. Az egyik módszer lehet a szociális jogok tartalmát alkotó ellátások közösségi minimumának megállapítása, amelytől a nemzeti ellátórendszerek csupán felfelé térhetnének el. Az ilyen minimumok megállapítása meggyorsítaná az újonnan csatlakozó államok számára a szociális ellátó rendszereik modernizációját, ugyanakkor rendkívüli anyagi terheket jelentene a számukra. Ha ez bekövetkezne, az újonnan csatlakozó államoknak, így Magyarországnak is, ragaszkodniuk kéne ahhoz, hogy kompenzálják a szociális kiadások alacsonyabb szintjéből eredő versenyelőny elvesztését, az erre irányuló közösségi támogatást. Ennek egyik módszere lehet, hogy a már létező szociális tartalmú közösségi programokat és a töredékes jogalkotást európai uniós polgárjogi szociális egyéni joggá alakítják. Az egységes belső piac kihívást jelent az autonóm nemzeti jóléti ellátórendszerek számára, attól kezdve, hogy az állampolgárok szabadon beutazhatnak bármely tagállamba, anélkül, hogy ott munkát vállalnának. Mert ugyan jogosultságukat az otthoni ellátások biz-

1 A tanulmány a TÁRKI koordinálásában a Nemzeti Fejlesztési Hivatal és az Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport Humán Erőforrás Albizottsága megrendelésére (KÉ 6632/2003) készült 2004 márciusában.

tosítják, óriási a csábítás, például, hogy egészségügyi kezelést vegyenek igénybe másik tagállamban. Ez arra ösztönöz, hogy a szociális ellátások közösségi szintű szabályozásának lehetőségét kezdjék latolgatni, de legalábbis a harmonizáció irányába nyom, ami viszont sérti a közösségi szociálpolitika határainak és a sokféleségnek a tiszteletben tartását.

A II. fejezet az EU Alapvető Jogok Chartája szociális jogi szabályozásával foglakozik. A tanulmány, a Charta általános jellemzőinek rövid bemutatását követően, az ET Európai szociális chartájával összehasonlítva elemzi az EU-Charta szociális jogokra vonatkozó szabályozását. Az EU-Charta szövegét olvasva – és ez különösen igaz a szolidaritási jogokra – jól érezhető, hogy elfogadása kompromisszum eredménye. Ugyanis számos tagállam úgy vélte: versenyképességének növelése nem engedi meg, hogy a szociális jogok széles módon megfogalmazott tartalommal kerüljenek be a Chartába. Számos kormányzat végül is feltehetően azért fogadta el a szolidaritási jogok megfogalmazását, mert Nizzában 2000 decemberében nem született döntés arról, hogy szövegét a Római szerződésbe illesszék be, azaz a nemzetközi jog szintjén kötelezően elfogadják. Amint azóta tudjuk, az Európai Konvent döntése nyomán a Charta szövege a II. Római szerződés része lesz, igaz, az eredetileg neki szánt, az alkotmányok esetében megszokott helyet nem kapja meg. Ugyanis nem annak elejére kerül, hanem a Második fejezet II. részébe. Ez feltehetően azt jelenti, hogy az EK Bíróság nem fogja vizsgálni, hogy a II. Római szerződés egyéb részei hogyan viszonyulnak a Chartában foglalt jogokhoz. Amíg a közösségi szervek által alkotott másodlagos jognak mindenképpen tiszteletben kell tartania a Chartába foglalt jogokat, és ez az EK Bíróság vizsgálatának tárgya lesz, addig ezzel a megoldással egyértelműnek tűnik, hogy normahierarchia szempontjából a Charta és az alkotmányos szerződés egyéb rendelkezései azonos szinten helyezkednek el. Ez a helyzet általában nem jelent problémát a nemzeti alkotmányokban, mivel ezek alig tartalmaznak az állampolgárokra kötelező rendelkezéseket. Ezzel szemben az EU alkotmányos szerződése, az eredeti Római szerződéshez hasonlóan, számos tartalmi, közvetlenül hatályosuló rendelkezést tartalmaz. Mivel a II. Római szerződésben is döntő mértékben gazdasági rendelkezések vannak, mindennek kiemelkedő a jelentősége a szolidaritási jogok védelme érvényesülésének szempontjából. Ez a megoldás egyúttal garanciát jelent az aggódó tagállamok számára annak terén, hogy a szociális jogokat EK-bírói úton nem fogják kiterjeszteni, legalábbis a II. Római szerződés szövege értelmében.

Már a Charta szövegének előkészítése során, de elfogadása után is vita tárgya volt, hogy az abba belefoglalt szolidaritási jogok egyénileg érvényesíthető jogok-e, vagy csupán az egyes közösségi politikák kialakítása kapcsán figyelembe veendő alapelvek. Ez a vita tükrözi a szociális jogok jogi természetével kapcsolatos, hosszú ideje folyó disputát. Vajon bírói úton kikényszeríthető jogokról van-e szó, vagy államcélokról, amelyek a jogalkotást, ez esetben az EU-jogalkotást kötelezik? Noha az EK Bíróság jövőbeli értelmezése aligha előlegezhető meg, annyi megállapítható, hogy a Charta nyelve a szolidaritási jogok megfogalmazása során differenciált. Például, a 31. cikk 1. bekezdése szerint minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tar-

tó munkafeltételekhez, míg a 37. cikk alapján a magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az Unió politikájába, és megvalósulásukat a fenntartható fejlődés elvével összhangban kell biztosítani. Ami az „államcélként" való végrehajtást illeti, az Európai Bizottság 2001 márciusában úgy döntött, hogy minden másodlagos jogszabály tervezetét és minden saját hatáskörben kiadandó rendelkezést *a priori* megvizsgál, még a szövegezési fázisban, abból a szempontból, hogy mennyire felel meg a Chartába foglalt jogoknak. A Charta kapcsán számos spekuláció született arról, hogy lesz-e valamilyen speciális szerv vagy eljárás, amely kifejezetten a végrehajtás megkönnyítése feletti ellenőrzést szolgálja. A szolidaritási jogok szempontjából különösen azoknak az elképzeléseknek volt jelentőségük, amelyek felvetették egy, az ET Európai szociális chartájához hasonló, jelentéstételi eljárás esetleges bevezetését. Mivel ilyen mechanizmusokat az Európai Konvent sem hozott létre, a számonkérést illetően, a korában már meglévők fognak érvényesülni. Ez azt jelenti, hogy személyes érintettség alapján is lehet majd közvetlenül a luxembourgi testületekhez fordulni, ha az állítólagos jogsértést valamilyen közösségi aktus kapcsán az EU szervei követték el, de ezt csupán a rendeletekkel, illetve a személyhez címzett határozatokkal kapcsolatban, közvetlen és személyes érintettség esetében lehet megtenni. Ha pedig az állítólagos jogsértést a közösségi jogszabályok alkalmazása során a tagállami hatóságok követték el, akkor tagállami bíróság elé lehet vinni az ügyet. Az ilyen ügy is eljuthat Luxembourgba, ha az érintett közösségi jogszabály, illetve a Chartába foglalt jog kapcsán, a közösségi védelem értelmezése miatt az eljáró nemzeti bíróság előzetes döntést kér. Ami az első lehetőséget illeti, a problémát főként az jelenti, hogy az EK Bíróság az eddigi gyakorlatában igen kevés számú esetben állapította meg, hogy egy közösségi aktus alapvető jogokat sértett; erre eddig lényegében csupán diszkriminációs ügyekben került sor. Ami a második lehetőséget illeti, azzal kapcsolatban feltehetőleg az a helyzet, hogy nagyon sok jogsértés nem jut el Luxembourgba, mivel az előzetes döntést illetően a nemzeti bíróságoknak széles a mozgásterük.

Így a tagállamok többsége szándékainak megfelelően a szolidaritási jogok végrehajtása megmarad „államcélnak". Következésképpen, a szociális jogok érvényesítésének gyakorlati útjaként megmarad annak hagyományos módja, vagyis az, hogy az ilyen irányú, másodlagos jogalkotásra vonatkozó felhatalmazásokat beillesztik az alkotmányos szerződésbe.

## I. A szociális jogok védelmének globalizációja és európaizációja

### *1. A globalizáció hatása*

A globalizáció megváltoztatta az állam gazdasági-társadalmi szerepét. Ehhez olyan okok vezettek, mint az, hogy globális pénzpiacok alakultak ki dereguláció útján, illetve a spekulatív tőkemozgások viharos módon növekedtek, a külföldi közvetlen tőkebefektetések szerepe is gyorsan bő-

vült a GDP előállításában. Szerepet játszott, hogy a nemzetközi kereskedelem fejlődésének dinamikus növekedése következtében nemzetközivé vált a szolgáltatások piaca, kiemelkedővé az autonóm gazdasági szereplőként fellépő transznacionális vállalatok jelentősége, s az információk szabad áramlása az új technikai eszközök útján.

A transznacionális gazdasági rendszer létrejötte nyomán az államnak már nem csupán abba kellett belenyugodnia, hogy valamilyen nemzetközi intézmény keretében hozza meg legfontosabb gazdasági döntéseit, vagy – kisebb országok esetében – ott határoznak helyette, hanem abba is, hogy a nemzetközi gazdasági szervezetek a globális tőkepiac, illetve a világcégek ítéletét közvetítik, sőt, gyakran azok maguk döntenek. Ahogyan ezt Zygmunt Bauman megfogalmazta: szélesre tárni a kapukat, és figyelmen kívül hagyni egy autonóm gazdaságpolitika minden változatát – ez az előzetes és alázatosan teljesítendő feltétele a világ bankjaitól és pénzügyi alapjaitól származó segítségnek.[2] Tényleges hatalmuk korlátozottsága miatt a demokratikus intézmények veszítenek legitimációjukból, és a különböző politikai erők azt vallják, hogy az államnak „versenyállammá"[3] kell átalakulnia a hatékonyságot világméretben értelmező gazdasági rendben. Ez együtt jár a gondoskodó funkció gyengülésével, illetve átalakításával, a szociális biztonság érvényesülésének korlátozásával. A versenyállamiság, amely hosszabb távon a gazdasági fejlődés segítésével megteremtheti az életkörülmények piaci alapon való javulásának lehetőségét, ellentmondásba kerül az állam szociális funkciójával.

Napjaink demokratikus állama, amelyet az általános választójog legitimál, a *társadalmi harmóniát* szolgálja. Piacgazdaságban a társadalmi harmónia nem biztosítható, ha az állam nem garantálja a tőkeképződés szabadságát, továbbá ha nem gondoskodik az azzal élni nem tudó, a piacon nem érvényesülő személyek és csoportok megbékítéséről. A működő gazdaságnak, azaz a piacgazdaságnak szükségszerűen vannak vesztesei. Ha valaki arról gondolkodik, hogy ebben a helyzetben mi a demokratikus állam feladata, különböző ideológiai alapon eljuthat arra a következtetésre, hogy annak csökkentenie kell a veszteségek mértékét és a vesztesek körét. A kérdés az, hogy milyen módon kívánja ezt a célt megvalósítani: a piaci alapú fejlődés gyorsítása vagy az állami újraelosztás útján? Ezt a kérdést a globalizáció döntötte el. A határok nélküli globális gazdasági térben folyó tevékenység a versenyképesség biztosítását teszi elsődleges állami feladattá. Az állam legfontosabb gazdasági feladata már nem a gazdaság élénkítése a foglalkoztatottság érdekében, a közkiadások útján, ahogyan ezt Keynes elképzelte, hanem a magánvállalkozások segítése a világméretű versenyben. A „kereskedő" állam a piaci részesedés növelése érdekében már nem katonai erőt vesz igénybe, hanem javítja pozícióit a befektetni kívánó tőke szemében. A társadalom jólétének biztosítását a „versenyállam" a piac által generált fejlődés, az áttelepülő tőke odavonzásával kívánja megoldani, melynek érdekében

2 Zygmunt Bauman: *Globalizáció. A társadalmi következmények.* Szeged, Szukits, 2002, 108. old

3 Lásd erre: Ronen Palan: Luring Buffaloes and the Game of Industriel Subsidies: A Critique of National Competitive Policies in the Era the Competition States. *Global Societies* 12. évf. 3. szám (1998. szeptember), különösen 325–330. old.

alacsony adókat ígér, és rugalmassá teszi a munkaerőpiacot, szűkíti a szakszervezetek és a munkavállalók jogait. Az állami bevételek visszafogása korlátozza a szociális biztonság szintjét, de az oktatásra és az egészségügyre is kevesebb pénz jut, ugyanakkor az államnak biztosítania kellene, hogy szakképzett és egészséges munkaerő mint fontos versenytényező álljon a működő tőke rendelkezésére.[4] Gosta Esping-Andersen, a jóléti állam talán legismertebb teoretikusa az oktatás és továbbképzés jelentőségét hangsúlyozva megállapítja: valójában az aktív felnőtti életszakasz középpontba kerüléséről van szó.[5] Esping-Andersen megfogalmazza a versenyállam számára még elfogadható felfogás lényegét: egyfelől a munkaerő piacon maradása érdekében a munkával töltött életszakasz egészére szóló át- és továbbképzési lehetőséget, továbbá egészségügyi szolgáltatást kell biztosítani, cserébe a teljes munkaidőt felölelő hosszú távú foglalkozás és karrier eltűnésének elfogadásáért. Ilyen körülmények közepette a szociális jogok nemzetközi védelmének funkciója lehet a jóléti állam átépítése, határainak a kijelölése, legitimálva az intézkedéseket, vagy azt megtagadva tőlük.

## *2. A szociális jogok és az Európai Unió*

A kérdés mármost az, hogy a globalizálódott világgazdaságban mi a feladata az Európai Uniónak a szociális jogok vonatkozásában, illetve hogy milyen hatást gyakorol az európai gazdasági integráció a szociális jogok érvényesíthetőségére. Miguel Poires Maduro szerint ez a hatás többféleként értelmezhető. Az egyik felfogás szerint a gazdasági integráció egyszerűen felerősíti a globalizációnak a szociális jogokra gyakorolt negatív hatását. Az egységes belső piac a gazdasági szabadságok garantálásával, a deregulációval és az egységes valutával ugyanis olyan mérvű kihívást intéz a szociális jogok nemzeti védelméhez, amelyre a globalizálódott világgazdaság egyelőre még nem képes. A valódi kérdés persze az, hogy megelégszünk-e a gazdasági hatékonyság elősegítésével és az integráció eredeti neoliberális alkotmányosságával, amelynek legitimációját az önkéntes piaci tranzakciók adják? A másik felfogás értelmében, éppen az előbbiek miatt, az Európai Uniónak a nemzeti jóléti államok védelmezőjének kell lennie. Ennek a nézetnek a továbbfejlesztett változata szerint bizonyos szociális jogokat uniós szinten kell védeni, „újra kitalálni", éppen azért, mert ezek tagállami keretek között már nem garantálhatók megfelelően, az egységes belső piacon dúló gazdasági verseny miatt. Emellett az Európai Uniónak a világgazdasági verseny játékszabályainak

4 Ezt az a monetarista közgazdászi hitvallásnak tekinthető, ún. washingtoni konszenzus is tartalmazza.

5 Gosta Esping-Andersen: Equality and work in the post-industrial life-cycle. In: David Milliband (szerk.): *Reinventing the Left*. Cambridge, Polity, 1994, 183. old.

alakítása során a jóléti állam alapvető, elemi erejű védelmezőjeként kell fellépni.[6]

A választ egymást keresztező tendenciák befolyásolják. Ezek egy részét az egységes valuta, az euró rendszerét érintő szigorú, monetarista feltételek adják, és ezt a hatást erősíti a társadalombiztosítási rendszerek, illetve a hagyományos foglalkoztatási modell átalakítási kényszere. A szociális jogok tartalmának szűkítését erősíti az azokat elutasító amerikanizáció is, s nem csupán azért, mert ez jobban megfelel a globalizáció követelményeinek, hanem mert – ahogyan ezt R. J. Vincent (Hannah Arendt gondolatait értelmezve) megfogalmazta – az amerikaiak azt feltételezték, hogy a szegénység problémája már megoldódott, és forradalmuk feladata a szabadság megteremtése.[7] A tizennyolcadik századi telepes közösségek liberális utópiájának ismeretében ez nem is volt teljesen alaptalan érzés. Ralph Dahrendorf szerint az amerikaiak nem szeretik a szociális jogosultság fogalmát, mert az lejáratja az egyéneknek azt az igényét, hogy segítséget kapjanak a helyi közösségtől. Az Egyesült Államokban az egyén számára az előrelépést a társadalmi és a területi mobilitás, a piaci teljesítményen alapuló gazdasági növekedés, azaz a „szabad határ" biztosítja.[8] Az amerikai társdalom gerincét alkotó bevándorlók csak magukra számíthattak, és ezt a mentalitást átörökítették az utódaikra. Ebben a légkörben – mutat rá Albert O. Hirschman – a New Deal és a később hozzátoldott jóléti reformok soha nem váltak egy új gazdasági rend vagy ideológia részévé.[9] Az egyén páratlan módon szabad és felelős tetteiért. Az állam feladata tehát, hogy biztosítsa az egyén politikai és gazdasági szabadságát, a versenyben való részvételi jogát (s egyúttal a vele szembeni szigorú felelősség érvényesítését[10]). Ugyanakkor az államnak nem feladata annak garantálása, hogy az egyénnek esélye is legyen beérkezni a célba. Az egyén helyzete kikényszerítheti, hogy részesülhessen valamilyen jóléti programban, amelyet a kongresszus vagy a tagállamok fogadnak el, de a piaci társadalom hajótöröttjei számára az állam csupán minimális szociális biztonságot nyújt. Giandomenico Majone oly módon fogalmaz, hogy az Egyesült Államokban az állam újraelosztó funkciója (jóléti állam) és makrogazdasági stabilizáló funkciója (keynes-i állam) mindig is háttérbe szorult a másik, méltányos piaci versenyt szabályozó funkciója mögött (regulázó állam).[11] Az Egyesült

6 Miguel Poires Maduro: Striking the Elusive Balance Between Economic Freedom and Social Rights in the EU. In: Philiph Alston (szerk.): *The EU and Human Rights* Oxford, Oxford University Press, 1999, 449. old.

7 R. J. Vincent: *Human Rights and International Relations.* Cambridge, Cambridge University Press, 1986, 107. old.

8 Ralph Dahrendorf: *A modern társadalmi konfliktus.* Budapest, Gondolat, 1994, 112–113. old.

9 Albert O. Hirschman: *Versengő nézetek a piaci társadalomról.* Budapest, Jószöveg, 2000, 146. old.

10 A szabadsággal együtt járó nagyobb felelősség koncepciója is az oka annak, hogy az amerikai büntetőpolitika hajlamos a „viktoriánus büntető intézkedések felé vivő regresszióra", arra, hogy így válaszoljon az erkölcsi rend helyreállításából eredő kihívásra. Gönczöl Katalin: A nagypolitika rangjára emelkedett büntetőpolitika. *Kritika* 2001. december, 18. old.

11 Giandomenico Majone: A European regulatory state? In: Jeremy R. Richardson (szerk.): *European Union. Power and policy-making.* London, Routlege, 1996, 263–264. old.

Államokban a munkaviszonyt illetően gyakran érvényesül a reflexív jog Günther Taubner által bevezetett koncepciója, amely a közvetlen jogi szabályozás alternatívája. E koncepció szerint a jogi normák nem írnak elő magatartásbeli normákat és nem tűznek ki célokat, ehelyett, a „magánrend" létrejöttének elősegítése céljából csupán eljárásokat nyújtanak, s a vitás kérdések érdemi rendezését a magánfelekre hagyják.[12] Kétségtelen, hogy az ilyen reflexív jogi szabályozás nem csupán rugalmasabb, de valószínűleg kevésbé kényszerít rá betarthatatlan előírásokat a kis- és közepes vállalkozásokra. Ugyanakkor az alapvető kérdésekre vonatkozó törvényi garanciák híján kizárólag a munkaadói és a munkavállalói aktuális erőviszonyok alapján dőlhetnek el a munkaviszony feltételei.

Mindezzel szemben a szociális jogok megőrzését segíti az érdekérvényesítés európai útja. Silvana Sciarra szerint ez főként két dolgot jelent. Egyrészt, hogy a szociális jogok mintegy megtestesülnek a mélyen beágyazódott munkavállalói érdekcsoportokban. Másrészt, hogy a szociális partnerek intézményesített szerepet kapnak. Ugyanakkor – mutat rá –, mivel Európa a politikai és kulturális identitás keresésének fázisában van, annak részeként tekinthet a szociális jogok védelmére, amely mintegy reakciója a globalizáció ellenkező előjelű tendenciáinak.[13] Ezt erősítheti, ha a versenyképességet sikerül a magas szociális ellátási színvonal viszonylagos megőrzése mellett jelentősen növelni. Kosonen finn szociológus összehasonlító vizsgálatok alapján úgy véli, hogy a termelékenységben élen járó országok versenyképessége a magas bérek és a munkaadók komoly szociális terhei ellenére is megmaradhat. A magas bérek a munkaerő számára is drágává teszik a hiányzást, a balesetek okozta leállást, és érdekeltséget teremtenek a termelésben, továbbá társadalmi konszenzust hozhatnak létre.[14] Következésképpen a versenyképesség nem csupán az alacsony bérek és szociális költségek útján érhető el. Igaz, a szociális dömpingben előnyt élvező államban végbevitt befektetés nagyobb hasznot ígérhet. Ez az ellentmondás a bérek és a szociális költségek csökkentésén kívül csupán a tőke számára megteremtett egyéb feltételek segítségével oldható fel. Ilyen feltétel lehet az innováció, az erős technika, a tudománypolitika és infrastruktúra, a helyi vásárlóerő, az egészséges és szakképzett munkaerő jelenléte. Ez utóbbiak pedig visszavezetnek az államnak az ezzel kapcsolatos szolgáltató, illetve azt szervező tevékenységéhez, a szociális jogosultságokhoz. Az egészségügy és az oktatás ráadásul olyan terület, amely megteremtheti a hajlandóságot ahhoz, hogy elfogadják az azok megfelelő működtetéséhez szükséges magasabb adókat. Ezt bizonyítják az 1997. évi brit választások kapcsán készült közvélemény-kutatási eredmények.[15] A jelenség tetten érhető 2001-

12 Günther Teubner: Substantive and Reflective Elements in Modern Law. *Law and Society Review* 17. évfolyam (1983), 239. old.

13 Silvana Sciarra: From Strasbourg to Amsterdam: Prospects for the Convergence of European Social Rights Policy. In: Philiph Alston (szerk.): *The EU and Human Rights*, i.m. 484–487. old.

14 Bob Deacon Michelle Hulse-szal és Paul Stubbssal: *Global Social Policy. International Organization and the Future of Welfare*. London, Sage, 1997, 12. old.

15 Edward Broadbent: The Challenge to Economic and Social Rights: Thoughts on Citizenship in the Welfare State in the North Atlantic State. *Global Society* 12. évf. 1. szám (1998. január) 29. old.

ben is.[16] Ami a bér és szociális terhek csökkentését illeti, a rendelkezésre álló munka újraelosztása, a rugalmas alkalmazás tűnhet járható útnak. Ez azonban azzal a veszéllyel fenyeget, hogy a társadalombiztosítási szolgáltatásokból való részesedés privilégiummá válik, hiszen az atipikus módon foglalkoztatottak után nem fizetnek ilyen jogosultságot teremtő járulékot. A feladat annak a keskeny ösvénynek a megtalálása, amely bizonyos szociális jogosultságokat biztosít az ilyen módon foglalkoztatottaknak, anélkül, hogy jelentős költségeket eredményezne. Amint erre Szentes Tamás rámutat, ha van hajlandóság a társadalomban a kockázatok és a jóléti szolgáltatások korlátozásának, az erőforrások méltányos átcsoportosításának az elfogadására, a globalizáció nem rombolja le, csupán korlátozza a jóléti államot.[17] Az osztrák és a francia nyugdíjreform, továbbá a német szociális rendszer átalakítása körüli, elkeseredett viták hevében, különösen ez utóbbi esetben, az ellátások szűkítése radikális értelmezést kap: eljött a jóléti állam halála. Ez a vélekedés azonban túl radikális. A nyugdíjkorhatár emelése, a gyermektámogatások csökkentése, a lakástámogatás megnyirbálása, az egészségügyi befizetések növelése és az elbocsátás jogi feltételeinek könnyítése – függetlenül attól, hogy fájdalmasan érint egyes társadalmi rétegeket – a jóléti állam korlátozását, és nem a halálát jelenti. A változások valójában amputációk, a beteg életben tartása érdekében.

## *3. Az EU újraelosztó szerepe és a szociális jogok*

Mindezek ellenére a globális gazdasági versenyben Európában megakadályozni, hogy a szociális jogosultságok egy bizonyos szint alá csökkenjenek, csupán akkor lehetséges, ha azok garantálása, legalább bizonyos részben, elválik a tagállamoktól, és az Európai Unió szintjén realizálódik. Ennek megvalósítása eltérő utakon képzelhető el. Az egyik módszer az lehet, hogy megállapítják a szociális jogok tartalmát alkotó ellátások közösségi minimumát, amelytől a nemzeti ellátórendszerek csupán felfelé térhetnének el. Ez korlátozná az Európai Unión belüli szociális dömpinget, a szociális ellátórendszerek versenyét, ugyanakkor azzal a veszéllyel járna, hogy adott esetben, egyes fejlett szociális ellátórendszerrel rendelkező tagállamoknál jelentős lefelé irányuló nivellálást indítana el, míg az újonnan csatlakozó államok számára fenntartásuk már nem elviselhető terhet jelentene. Az első probléma esetében a nemzeti munkavállalói érdekképviselet fellépése és a korábbiakban vázolt, a magas költségek mellett is versenyképességet biztosító tényezők jelentenének garanciát. Az újonnan csatlakozók problémájára viszont csupán valamilyen közösségi szintű hozzájárulás adhatna megoldást. Ez azt jelentené, hogy az egyéneket érintő, osztó igazságosság legalábbis bizonyos mértékig uniós szintre kerülne, uniós redisztribúciót alkalmaznának az egyéneket illető-

16 A dolog lényege, hogy a britek jó közszolgáltatásokat akarnak, míg az amerikaiak azok alulfinanszírozását is hajlandók elfogadni, adócsökkentésért cserébe. Anthony Lewis: For Britons, Tax Cats Are Just Not Cricket. *International Herald Tribune,* May 29, 2001, 9. old.
17 Szentes Tamás: A világgazdaság az ezredforduló előestéjén. In: Blahó András (szerk.): *Világgazdaságtan* 2. Budapest, Aula, 2002, 57–65. old.

en. Ennek eszköze lenne az uniós polgárjog. Míg globális szinten utópikusnak tűnik a koncepció, amely szerint a felgyorsult változások, a globális problémák létrehozzák az egyén globális felelősségét, és ezzel megszületik a Föld ügyeinek intézésében részt kérő, globális polgár,[18] addig az uniós polgárjog létező jogintézmény. Igaz, egyelőre csupán egyes gazdasági és politikai szabadságok alkotják a tartalmát, de T. H. Marshall állampolgársági koncepciójának megfelelően, a polgároknak fokozatosan egymásra rétegződő jogaik lehetnek, először polgári és politikai, majd szociális jogaik. Miguel Poires Maduro szerint ennek érdekében a már létező szociális tartalmú közösségi programokat és töredékes jogalkotást kellene európai uniós polgárjogi szociális egyéni joggá alakítani. A tagállamok közötti, az oktatást és a szakképzést megcélzó mobilitás uniós finanszírozása is egyéni joggá válna, továbbá kis lépésekben megkezdődne a szociális nemzeti ellátórendszerek harmonizációja. Ezekből az elemekből állna össze az európai minimális szociális háló.[19] Ha arra gondolunk, hogy a 2007-től kezdődő uniós költségvetés kapcsán a nettó befizető államok, így főként Németország, milyen erőteljesen törekszenek annak csökkentésére, a közösségi alapok lefaragására, akkor igencsak utópikusnak tűnhet az egyéneket érintő redisztribúció kiépítése. Ugyancsak nehézzé teheti az európai szociális háló megteremtését a versenyképesség és a szociális védelem egyensúlyának alapelve, ami azt jelenti, hogy a tagállamok által biztosított szociális védelem nem veszélyeztetheti a versenyképességet, sem az egységes belső piacon, sem pedig a világpiacon. Mégis, a fejlett szociális ellátórendszerek átalakításával kapcsolatos rendkívüli és sok esetben terméketlen belpolitikai küzdelmek odavezethetnek, hogy megérlelődik az elhatározás: uniós minimumok meghatározása útján próbálnak előrelépni, demonstrálhatóvá téve, hogy min nem szándékoznak túlmenni, illetve hogy mi az, amihez képest a tagállami reformok végrehajtása után is többet nyújtanak. Ha ez bekövetkezne, az újonnan csatlakozó államoknak, így Magyarországnak is, ragaszkodniuk kell ahhoz, hogy meglegyen a szociális kiadások alacsonyabb szintjéből eredő versenyelőny elvesztésének kompenzációja, ami létrejöhet a Maduro által javasolt módon, a szociális programokból történő egyéni juttatások útján.

Maduro másik érdekes javaslata: az egységes belső piaci versenynek a nemzeti szociális ellátórendszerekre gyakorolt lerontó hatása ellen az nyújthatna védelmet, ha az áruk és szolgáltatások szabad forgalmának korlátozását szolgáló, tagállami intézkedésekben legitim és sikeres módon hivatkozhatnának az alapvető szociális jogok védelmére.[20] Az EK Bíróság előtt a szabad forgalom garantálása már több ügyben oda vezetett, hogy megkérdőjelezték a nemzeti szociális szabályozást. Ezekben az esetekben egy, egyébként nem diszkriminatív, s mind a belső, mind a más tagállambeli kereskedőkre és szolgáltatókra azonosan vonatkozó, de korlátozó hatású rendelkezést is megtámadtak. A legismertebb ügy az

18 Lásd erre Nigel Dower: The Idea of Global Citizenship. – A Sympathetic Assesment. *Global Society* 14. évf. 4. szám (2000, október)
19 Miguel Poires Maduro i. m. 472. old.
20 Ibid. 471. old.

Egyesült Királyság ellen folyó, a vasárnapi kereskedelem tilalma miatt indított eljárás volt.[21] A javaslat azért problematikus, mert sérti az egységes belső piac legfőbb gyémántjainak tekintett szabad áruforgalmat és szolgáltatásnyújtást, és olyan kivételt hozna létre, amelynek értelmezésében az EK Bíróságnak már nem lenne teljesen szabad keze, szemben például az emberek és állatok egészségére hivatkozó korlátozással.

## *4. Az egységes belső piac hatása*

Az államnak a szociális jogokból eredő szolgáltatási kötelezettsége nem jelenti azt, hogy ezt egy meghatározott intézményrendszernek kell kielégítenie. Egy államon belül a költségek csökkentésére irányuló szándék hatására például ez a megfontolás vezethet el az úgynevezett több biztosítós modell bevezetéséhez, a társadalombiztosítás területén. Ez a szolgáltatók versenyét jelenti. A szociális jogok europaizálása kapcsán jelentős kérdés az egységes belső piac, így elsősorban a személyek szabad áramlásának hatása. Amint az ismert, az integráció fejlődése során ez vezetett el a vándormunkaerőre és családjára vonatkozó, közösségi szintű szociális szabályozás létrejöttéhez. Az egységes belső piac hatása azonban ennél nagyobb. Az egységes belső piac ugyanis, a másik tagállamba nem munkavállalás miatt lényegében szabadon beutazó személyek kapcsán, kihívást jelent az autonóm nemzeti jóléti ellátórendszerek számára. Hiszen bármenyire is érvényes, hogy a jogosultság az otthoni ellátásokra vonatkozik, óriási a csábítás, hogy például bizonyos egészségügyi kezeléseket más tagállamban vegyenek igénybe. Ez a rendszert afelé nyomja, hogy a szociális ellátások közösségi szintű szabályozásának lehetőségét teremtsék meg, de legalábbis harmonizálják ezt a területet. Ez viszont sérti a közösségi szociálpolitika határainak kijelölésére irányuló elvet, a sokféleség tiszteletben tartását.[22] Hiszen a sokféleség tiszteletben tartása a szociális ellátórendszerek közötti különbségek, illetve a közöttük zajló verseny (szociális dömping) megtűrését jelenti.

Ami a szociális szolgáltatás más tagállamban való igénybevételének a hazai társadalombiztosítással való finanszíroztatását illeti: itt az EK Bíróság gyakorlatában a Kholl-eset[23] tekinthető paradigmatikusnak. Az ügyben született ítéletben a Bíróság azt mondta ki, hogy a közösségi jog alapelveibe ütközik, ha egy más tagállamban elvégzett orvosi beavatkozás költségeit a társadalombiztosító csak akkor téríti meg, ha erre már előzetesen engedélyt adott. Ahogyan Gyulavári Tamás szellemesen megfogalmazza, „mielőtt hatalmába kerítene minket a vízió, hogy tömött szerelvényeken és charterjáratokon özönlenek a portugál, a görög vagy majdan a magyar betegek a fekete erdei klinikára Brinkmann professzorhoz",[24] a Bíróság azt is hozzátette, a korábban már idézett megállapítá-

21 *Sunday Trading,* 145/88. eset, (1989), ECR 3851.
22 Sipos Katalin: Az Európai Unió szociálpolitikája. *Acta Humana,* No. 22–23. (1996) 112. old.
23 *Kholl,* 168/96. eset, (1998), ECR
24 Gyulavári Tamás – Könczei György: *Európai szociális jog*. Budapest, Osiris, 2000, 163. old.

sához, hogy a másik tagállamban igénybe vett orvosi ellátás nem fenyegetheti az egészségbiztosítási alapok pénzügyi egyensúlyát. Az EK Bíróság tehát megnyitotta az egyéni kiskapu lehetőségét, ugyanakkor el is torlaszolta a tömeges igénybevétel útját. Az EU viszonya szembeötlően különbözik mindettől abban, hogy miként lehet hozzájutni az oktatási szolgáltatásokhoz más tagállamban. A dolog azért különösen érdekes, mert itt nincs szó arról, hogy a másik tagállamban tanuló személy költségeit az állampolgársága szerinti államnak meg kellene térítenie. Pedig a két dolog meglehetősen hasonlít egymásra: mindkét esetben van egy szabadságelem a szolgáltató megválasztását illetően, és van egy költségtényező, ami a szolgáltatás ára. Sőt, mindkét esetben van egy uniós polgárjogként elismert alapszabadság, a szabad mozgás és tartózkodás joga, amelyet a Római szerződés közvetlenül hatályos 18. cikke tartalmaz. Mi több, az egészségügyi ellátás és az oktatás is az említett alapszabadság magjához, a munkaerő szabad mozgásához kapcsolódik; a munkaerőnek a munkaerőpiacon való érvényesülését döntő mértékben az említett két szolgáltatás határozza meg. Mindezek ellenére, míg az egészségügyi ellátás más tagállamban való igénybevétele kizárólag a vándormunkaerőhöz kötődik, addig egy másik tagállamban való tanulás a diákok jogává vált. Az EK szerződés 149. cikke pedig kifejezetten az oktatási együttműködéssel foglalkozik. Az EK Bíróság döntései a másik tagállam oktatási intézményeihez való hozzáférés kapcsán különbséget tesznek az egyetemi tandíj kifizetésére szolgáló és a létfenntartási célokra adott ösztöndíj között; míg az elsőt a fogadó állam hatóságai kötelesek biztosítani, a másodikat nem – mondta ki az EK Bíróság, például a Lair-esetben.[25] A diák állampolgársága szerinti tagállam azonban nem kompenzálja az igénybe vett oktatás költségeit – ennyit számít az egységes belső piac értelmezése, a közösségi felhatalmazás léte!

A tanulság egyértelmű: az egységes belső piac kihívásaira adandó válaszok szubjektívak, amelyekben a szubjektivizmust a költségek jelentik, amelyek hatására elsikkadhat a szolgáltatók versenyének szép alapelve!

## II. Az EU Alapvető Jogok Chartája és a szociális jogok védelme

### *1. A Charta néhány jellemző vonása*

1999-ben, a német elnökség idején, a kölni Európai Tanács döntése nyomán dolgozták ki az EU Alapvető Jogok Chartáját, amelyet 2000 decemberében, Nizzában fogadtak el, jogilag nem kötelező formában. Jogilag kötelezővé a II. Római szerződés, fellengzős nevén az Európai alkotmány elfogadásával válhat.

Általában elmondható, hogy a Charta szövegének elfogadásakor igyekeztek hasznosítani az emberi jogok nemzetközi védelmének szerződési és esetjogi eredményeit. Ez alól kivételnek tekinthető a kisebbségi jogok nemzetközi jogi védelme, ami hiányzik a szövegből. A Charta preambu-

25 *Lair*, 39/86. eset, (1989)

lumot, általános rendelkezéseket és ötvenhárom, alapvetőnek tekintett emberi jogot tartalmaz. A jogok csoportosítása is újszerű. Alapja a hat kiemelkedő védett érték (méltóság, szabadság, egyenlőség, szolidaritás, uniós polgárság, méltányos igazságszolgáltatás), melyeket az egyes jogok realizálnak. A Charta rendelkezéseit alkalmazniuk kell az EU intézményeinek, illetve testületeinek, továbbá a tagállamoknak, ha az uniós jogot alkalmazzák. A jogok korlátozása csupán azok lényegének tiszteletben tartásával, az arányosság elvének megfelelően, szükség szerint, az EU által elfogadott általános érdekek és mások jogainak érdekében történhet. Ez a szabály vonatkozik a szociális jogokra is, ami azonban nehezen értelmezhetővé teszi azok esetleges korlátozását, hiszen az említett klauzula a szabadságjogokra van szabva. A Charta nem szolgálhat alapul a már létező emberi jogvédelmi rendszerek lerontásához és a benne foglalt jogok sem használhatóak fel saját érvényesülésük semmissé tételéhez. A Charta nyelve rendkívül differenciált; egyes jogok esetében egyértelmű normatív parancsot tartalmaz, míg más jogok kapcsán elismerésre és tiszteletben tartásra kötelez, illetve általános védelmi vagy célelérési kötelezettséget állapít meg. Az előbbi megállapítás főként a polgári és politikai, míg az utóbbi egyes gazdasági és szociális jogokra érvényes, amelyeket a Charta szolidaritás elnevezésű IV. fejezetébe foglaltak. A védett gazdasági és szociális jogok tartalma szerényebb az Európai Szociális Chartáénál, illetve a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogai Közösségi Chartáénál.[26] A szöveg tartalmazza a munkavállalók tájékoztatáshoz és a konzultációhoz való jogát, a kollektív tárgyaláshoz és szerződéshez, a munkaközvetítő szolgálatok igénybevételéhez való jogot, az indokolatlan elbocsátással szembeni védelem jogát, a jogot a tisztességes és igazságos munkafeltételekhez. Továbbá a gyermekmunka tilalmát, a fiatalok munkahelyi védelmét, a család védelmét, a szociális biztonsághoz való jogot (ideértve a szociális segítséghez való jogot is), az egészségügyi ellátáshoz való jogot, a gazdasági szolgáltatások (munkaközvetítés) igénybevételének jogát. A Charta a két másik katalógusból hiányzó jogokat is tartalmaz, például a környezetvédelemhez és fogyasztóvédelemhez való jogot.

## *2. Az egyenlőség és diszkriminációmentesség*

Az európai közösségi jog jelentős mértékben hozzájárult a hátrányos megkülönböztetés elleni jogi védelem fejlődéséhez, fogalmainak pontosításához, kategóriarendszerének bővítéséhez. E mellett a rendkívül fontos technikai jellegű szerep mellett azt is bebizonyította, hogy az egyenlőségi jog gazdasági hatékonysági célokat is szolgálhat, állapítja meg Sandra Fredman.[27] Igaz viszont, hogy ez az okoskodás lényegében a talpáról a feje tetejére állítja a dolgot, mivel történetileg a piaci logika, a piac torzításmentes működésének biztosítása érdekében kerültek be a Ró-

26 A továbbiakban nem foglalkozom az EK Munkavállalók alapvető jogainak chartájával való összehasonlítással, mivel az csupán a munkavállaló jogait tartalmazza, és mivel már sohasem lesz a közösségi jog része.

27 Sandra Fredman: *Discrimination Law*. Oxford, Oxfod University Press, 2002, 25. old.

mai Szerződésbe a különböző alapú diszkriminációt tiltó rendelkezések. A fordulat a nőkkel szembeni fizetési diszkriminációt tilalmazó 141. cikk értelmezése során vette kezdetét, amikor a *Defrenne II.* esetben az EK Bíróság megállapította: a rendelkezés célja a piaci versenysemlegesség védelme mellett az élet- és munkakörülmények folyamatos javítása.[28] Következésképpen inkább a piaci megközelítés integrálta az egyenlő méltóság emberi jogi követelményét, mint fordítva.

Az EU Alapvető Jogok Chartája külön fejezetet (III.) szentel az egyenlőség kérdésének. A 20. cikk kimondja a mindenkit megillető törvény előtti egyenlőséget. A 21. cikk 1. bekezdése tovább bővíti a megnevezett, elfogadhatatlan megkülönböztetési okok listáját, ideértve a nem, a rassz, a bőrszín, az etnikai vagy társadalmi eredet, a genetikai jellegzetesség, a nyelv, vallás vagy hit, a politikai vagy más meggyőződés, a nemzeti kisebbséghez tartozás, a tulajdon, a származás, a fogyatékosság, a kor vagy a szexuális irányultság kategóriáit. A 22.–26. cikk az egyes, egyenlő jogaikban gyakran sértett társadalmi csoportok jogait védi. A 22. cikk a kulturális, vallási és nyelvi sokféleség tiszteletben tartását ígéri, anélkül, hogy bármilyen kisebbségi jogot garantálna. A 23. cikk a férfiak és nők egyenlőségét, 24. cikk a gyermekek, a 25. cikk az idősek, a 26. cikk pedig a fogyatékosok jogait védi. Az EU Alapvető Jogok Chartájának szabályozása komoly előrelépés az Európa Tanács Európai Szociális Chartájához, illetve kiegészítéséhez képest, amelyek nem tartalmaznak külön egyenlőségi, illetve diszkrimináció elleni klauzulát. Az ET Charta preambuluma mondja ki a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Az ET Charta az egyes jogok, így a munkához, a tisztességes díjazáshoz, szakmai képzéshez való jogok kapcsán állít fel különböző szabályokat, hangsúlyozva például a férfiakat és nőket illető egyenlő bánásmódot. AZ ET Charta egyes cikkei tulajdonképpen pozitív megkülönböztetést írnak elő – ilyen például a gyermek és fiatalkorúak, illetve a dolgozó nők védelemhez való jogot rögzítő 7. és 8. cikk. Ugyanez a helyzet a fogyatékos személyek jogait védő 15 cikkel. A Kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke részletesen szabályozza a nemen alapuló megkülönböztetés nélküli esélyegyenlőségre és egyenlő bánásmódra való jogot. A Módosított Európai Szociális Charta jelentősen kibővítette a gyermekek és a fiatalkorúak, a dolgozó nők, illetve a fogyatékosok külön jogait. Bekerültek továbbá az idősek jogai. Az ET Európai Szociális Jogok Bizottsága a jelentések vizsgálatai során különös gondot fordít a diszkrimináció kérdésére. A részletesebb szabályozást az EU Chartában nem csupán a két szöveg között eltelt idő indokolja, hanem az is, hogy az integráció valódi alapértékéről van szó.

Ami a gazdasági és szociális jogok egyenlő biztosítását illeti, Bokorné Szegő Hanna és Környei Ágnes mutat rá, hogy az első generációs (az alapvető) emberi jogok esetében egyszerűbb a hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölésének garantálása, mivel ez a megfelelő törvényhozási lépések útján megtehető. Ezzel szemben a második generációs, vagyis a gazdasági és szociális jogok esetében az esélyegyenlőség megteremtése a feladat.[29] Ami az első megállapítást illeti, érdemes hozzátenni, hogy

28 *Defrenne II.* 43/75. eset, (1976) ECR, 455. old.
29 Bokorné Szegő Hanna és Környei Ágnes: A diszkrimináció tilalmának modern felfo-

nagyon sok múlik a hátrányos megkülönböztetést tilalmazó szabályozás minőségén. Nos, ebből a szempontból az EU-szabályozás valóban élenjáró, gondolok itt elsősorban a Római szerződés 13. cikke alapján kiadott, 2000/43 EGK-irányelvre. Amint erre Andrew Koppelman felhívja a figyelmet, a diszkrimináció tilalmának össze kell kapcsolódnia a társadalom rekonstrukciójára irányuló politikával, amelynek egyik fontos eleme, hogy fellép azzal a meggyőződéssel és gyakorlattal szemben, amely szerint bizonyos csoportok alacsonyabb rendű és kevésbé értékes tagjai a közösségnek. Ennek természetesen az a előfeltétele, hogy maguk a jogszabályok ne ilyen rosszindulatú preferenciákon alapuljanak.[30] Ez a felismerés a lényege az EU esélyegyenlőségi politikájának is, ami az ezt a célt szolgáló programokban ölt testet.

A diszkrimináció azért is fontos kérdés a szociális jogok szempontjából, mivel azok végrehajtásának ellenőrzése problematikus. Így az azt végző testület számára kifejezetten kiemelkedő fontosságú annak vizsgálata, hogy az ilyen jogok biztosítása során történt-e önkényes, megfelelően nem indokolható megkülönböztetés.

## *3. Egyes szociális jogok*

Az alábbiakban egyes, az EU Chartába foglalt kiemelkedően fontos szolidaritási jogokról lesz szó, összehasonlítva az ET Szociális Chartája nyújtotta védelemmel.

Ami a munkához való jogot illeti, az EU Alapjogi Charta 15. cikke azt a foglalkozás szabad megválasztására, illetve a munkavállalás jogára szűkíti. Ilyen módon a II. fejezetében, a szabadságjogok között szerepeltetheti ezeket. A megoldás azt jelenti, hogy az EU Alapvető Jogok Chartája létrehozói nemcsak attól tartózkodtak – ami érthető –, hogy a munkához való jogot alanyi jogként tételezzék, de elkerülték a foglakoztatás célként és felelősségként való megfogalmazását is, szemben az ET Európai Szociális Chartájával. Miután az Amszterdami egyezménnyel a foglalkoztatás önálló fejezetet kapott a Római szerződésben, úgy gondolhatták, hogy erre nincs is szükség.

A 12. cikk 1. bekezdése kifejezetten biztosítja a szakszervezet alapításának és az ahhoz való csatlakozásnak a szabadságát. A munkaviszonnyal összefüggő, abból kinövő egyéb jogok a IV. fejezetben, a szolidaritási jogok között szerepelnek. A dolgozók joga a tájékoztatáshoz és a konzultációhoz a vállalatnál (27. cikk), a jog a kollektív tárgyaláshoz és cselekvéshez (28. cikk), jog a munkaközvetítői szolgáltatások igénybevételére (29. cikk), az indokolatlan elbocsátással szembeni védelem (30. cikk), jog a tisztességes és igazságos munkafeltételekhez (31. cikk), a gyermekmunka tilalma és a fiatalok munkahelyi védelme (32. cikk).

Az Európai Szociális Charta eredeti szövegének (1961) első tíz cikke védi a munkához való jogot, illetve a munkaviszonyban élvezett jogokat.

gása. *Acta Humana* No. 43. (2001) 24. old.

30 Andrew Koppelman: *Antidiscrimination Law and Social Equality.* New Haven, Yale University Press, 1996, 55. old.

Az 1. cikk a munkához való jogot, a 2. cikk az igazságos munkafeltételekhez való jogot, a 3. cikk a biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jogot, a 4. cikk a tisztességes díjazáshoz való jogot, az 5. cikk a szakszervezeti jogokat garantálja. A 6. cikk a kollektív tárgyalásokhoz való jogot, a 7. cikk a gyermekek és fiatalok védelemhez való jogát, a 8. cikk a dolgozó nők védelemhez való jogát, 9. cikk a pályaválasztáshoz szükséges tájékozódáshoz való jogot, és a 10. cikk pedig a szakmai képzéshez való jogot biztosítja. A Kiegészítő jegyzőkönyv az Európai Szociális Chartához (1988) három további, a munkaviszonyhoz kapcsolódó jogot vezet be. Az 1. cikk a nemen alapuló megkülönböztetés tilalmára, esélyegyenlőségre és egyenlő elbánásra való jogot, a munkavállalást és a hivatást illetően, a 2. cikk a munkavállalói jogot a tájékoztatásra és a véleménynyilvánításra, továbbá a 3. cikk a munkafeltételek és a munkakörnyezet meghatározásában és javításában való részvétel jogát védi. A Módosított Európai Szociális Charta (1996) megismétli a Kiegészítő jegyzőkönyv szövegét, és tovább bővíti a munkaviszony kapcsán biztosított jogokat. A 24. cikk a foglalkoztatás megszűnése esetére szóló védelem jogát, a 25. cikk a munkavállalók jogát követeléseik védelmére munkáltatójuk fizetésképtelensége esetén, a 26. cikk a méltósághoz való jogot a munkavégzés során, míg a 27. cikk a családi kötelezettségekkel rendelkező munkavállalók jogát az egyenlő esélyekre és bánásmódra tartalmazza. A felsorolt jogok önmagukban kirajzolják a sokat emlegetett európai szociális modell képét a munka világáról. Ez a kép a munkavállaló és szervezetei aktív részvételével képzeli el a termelési folyamat humanizálását, garanciákat nyújtva a munkában töltött életszakasz kockázataira, és megdrágítva a foglalkoztatást. Az Európai Unió Alapvető Jogok Chartája, mint láttuk, törekszik arra, hogy megőrizze a védelem egy részét, de az új típusú foglalkoztatás, azaz a rugalmas munkaerőpiac jegyében korlátozza is azt. Ha összevetjük a Módosított Európai Szociális Charta által védett munkaviszonyból eredő jogokkal, látható, hogy az EU Charta nem csupán kevesebb jogot véd, de, ami a szövegszerű megfogalmazásukat illeti, e téren az is kevésbé konkrét.

A szociális biztonsághoz való jog tekintetében az EU Alapvető Jogok Chartája 34. cikke 1. bekezdésében kimondja: az Unió elismeri és tiszteletben tartja a közösségi jog, a nemzeti törvények és gyakorlat szabályaival összhangban álló jogosultságot a társadalombiztosítási juttatásokra és szociális szolgáltatásokra, anyaság, betegség, munkahelyi baleset, gondoskodásra utaltság vagy idős kor, továbbá a munkahely elvesztése esetén. A 2. bekezdés szerint mindenki, aki törvényesen tartózkodik és mozog az Európai Unión belül, jogosult a közösségi joggal és a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban álló szociális biztonsági juttatásokra és szociális előnyökre. A 3. bekezdés hozzáteszi, hogy a társadalmi kirekesztés és a szegénység leküzdése érdekében az Unió a közösségi jog és a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által lefektetett szabályokkal összhangban elismeri és tiszteletben tartja a jogot a szociális és lakástámogatásokra, a tisztes megélhetés érdekében mindazok esetében, akik nem rendelkeznek az ehhez elégséges eszközökkel. Az 1. bekezdés a mindenkit az állampolgársága szerinti államban megillető társadalombiztosításhoz való jogot rögzíti, a 2. bekezdés a vándor munkavállaló

szociális biztonsághoz való jogáról intézkedik, míg a 3. bekezdés pedig szintén a mindenkit az állampolgársága szerinti államban megillető szociális és egészségügyi segítségnyújtáshoz való jogot tartalmazza. Noha a szociális biztonsághoz való jog biztosítása tagállami hatáskörben van, a Charta nyelve lehetővé teszi a közösségi szint esetleges későbbi, a koordinációnál erősebb jogkörét.

Az ET Európai Szociális Charta több, rendszert alkotó cikk útján védi a szociális biztonsághoz való jogot. A 12. cikk a társadalombiztosításhoz való joggal, a 13. cikk a szociális és egészségügyi segítségnyújtáshoz való joggal, a 14. cikk a szociális jóléti szolgáltatásokban való részesülés jogával, a 16. cikk a család szociális, jogi és gazdasági védelmével, a 17. cikk az anyák és gyermekek szociális és gazdasági védelemre való jogával kapcsolatos állami kötelezettségeket rögzíti. Az Európai Szociális Chartához fűzött, 1988. évi Kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikke az idős személyek szociális védelemre való jogáról rendelkezik. A 12. cikk szerint a részes államok létrehozzák és működtetik a társadalombiztosítás rendszerét (1. bekezdés), azt kielégítő szinten tartják, az ezen a területen a minimális követelményeket kimondó Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 102. számú egyezménye szerint (2. bekezdés), illetve nemzetközi szerződések útján egyenlő bánásmódot biztosítanak a többi szerződő fél állampolgárainak (3. bekezdés), továbbá lehetővé teszik a szolgálati időtartamok összeszámlálását (4. bekezdés). Az értelmezést végző Szociális Jogok Európai Bizottsága Ciprus kapcsán mutatott rá, hogy ha a társadalombiztosítási rendszerből lényeges kérdések kimaradnak, és ha a nyújtott szolgáltatás alacsony, nem lehet annak rendszeréről beszélni. Ugyanakkor, ha néhány kérdés, így például a természetbeni betegségi, anyasági és családi ellátás kimarad a társadalombiztosításból, az még nem feltétlenül jelenti azt, hogy a szerződő fél nem teljesítette a 12 cikk 1. bekezdéséből eredő kötelezettségeit. A társadalombiztosítási rendszer megfelelő szintű fenntartása legalább a 102. számú ILO-egyezmény alapján vállalt kötelezettségnél magasabb szintet jelent. A folyamatosság pedig azt jelenti, hogy a részes állam minden jelentési ciklusban köteles bizonyítani ez irányú erőfeszítéseit. Noha a Bizottság, például az Egyesült Királyság esetében, nem állapította meg a cikk megsértését, magyarázatot kért a társadalombiztosítási rendszer bizonyos, visszalépést jelentő fejleményeire. Ugyanakkor általános értelemben rámutatott, hogy a nagyobb rugalmasság – amennyiben az egyén számára szélesebb választási lehetőséget biztosít – hasznos lehet. 1964-ben az Európa Tanács keretében létrehozták a Társadalombiztosítások európai kódexét, melyet 1998-ban megújítottak. A Kódex lényegében megismétli a 102. számú ILO-egyezmény rendelkezését. Jól látható a két szöveg összehasonlításából, hogy az EU Chartából ez esetben is kimaradt a megfelelő magatartás tanúsításra irányuló eredménykötelem, azaz a konkrét esetben a megfelelő szinten való fenntartás kötelezettsége.

Az ET Európai Szociális Charta 13. cikke révén a szociális és egészségügyi segítségre való jog önálló jogként létezik. Legfontosabb jellemzője – éppen ebből következően – az tehát, hogy a szociális segítségnyújtás már jogként értelmezhető. Két további, fontos erénye: tiltja a társadalmi és politikai diszkriminációt valamennyi segítségnyújtásban része-

sülővel szemben, illetve ez az egyik példája az egyéni jogként, főként a végrehajtása tárgyában született belső jogszabályok alapján, bírói úton is kikényszeríthető jognak az Európai Szociális Chartán belül. A 13. cikk a megfelelő erőforrásokkal még a társadalombiztosítás útján sem rendelkező személy számára ír elő ellátást betegség esetére (1. bekezdés). Ezzel biztosítja, hogy az éppen segítségnyújtásban részes személyek ez okból ne veszítsék el politikai vagy szociális jogaikat (2. bekezdés), tanácsadásban s személyes segítségnyújtásban részesüljenek (3. bekezdés), illetve ezeket a szabályokat az államok alkalmazzák az 1953. évi Párizsban aláírt Szociális és Egészségügyi Segítségnyújtásról Szóló Európai Egyezmény részes államainak területükön tartózkodó polgárai esetében (4. bekezdés). A 13. cikk 1. bekezdésének nyelve nem utal arra, hogy az eredeti szándék jogilag kikényszeríthető egyéni jogmegadás lett volna. A Bizottság megállapításai alapozták meg a bírói kikényszerítés lehetőségét, amelyet az 1993. évi módosítás előtt a szintén értelmezési feladatokkal bíró Kormánybizottság hosszú ideig vitatott. A független szakértői testület már kezdettől fogva hangsúlyozta: a részes államok a l3. cikk 1. bekezdését úgy kötelesek végrehajtani, hogy bíróság előtt kikényszeríthető jogot biztosítanak. A Szociális Jogok Európai Bizottsága emellett Spanyolország esetében azt is kiemelte, hogy a szociális és egészségügyi segítségnyújtás minden szükséget szenvedőnek, és nem csupán azok egyes csoportjának jár. A Bizottságnak ez a határozott álláspontja természetesen nem jelenti azt, hogy az Európai Szociális Charta 13. cikk l. bekezdése közvetlenül lenne kikényszeríthető egy belső bíróság előtt. Elvileg ez is elképzelhető, de a gyakorlatban arról van szó, hogy a perlési lehetőséget a belső jogalkotásnak kell megteremtenie. A 14. cikk a szociális jóléti szolgáltatásokból való (1. bekezdés) részesülés jogának megvalósítása érdekében az ilyen szolgáltatások és az azokban történő önkéntes részvétel (2. bekezdés) biztosítását írja elő. A Bizottság az 1. bekezdés tekintetében az abban foglalt szolgáltatás kikényszerítését egyéni jognak tekinti. A 16. cikk a család jogát biztosítja a szociális, a jogi és a gazdasági védelemre, amely olyan intézkedéseket jelent, mint a szolgáltatások nyújtása, adóügyi könnyítések, lakásépítés, illetve juttatás fiatal házasoknak. A 16. cikk tulajdonképpen a megfontolt és megfelelő erőforrásokkal támogatott családi és jóléti politikát kéri számon. A 17. cikk az anyák és a gyermekek társadalmi és gazdasági védelme érdekében ír elő állami kötelezettségeket, megfelelő intézkedéseket, intézményeket és szolgáltatásokat.

A szociális segítségnyújtáshoz való jog vonatkozásában tehát – amely a társadalombiztosításhoz való joggal alkotja a szociális biztonsághoz való jogot – a két Charta közötti különbség részben a részletezettségben mutatkozik, részben pedig abban, hogy az EU csupán elismeri ezt a jogot, míg az ET Charta a bíróság előtt kikényszeríthetőnek tekinti, igaz, hogy ez csupán az értelmezést végző testület álláspontja.

Az EU Alapjogi Charta 35. cikke az egészséghez való jogot a megelőzéshez való jogként, és a nemzeti jogszabályok szerinti orvosi ellátáshoz való jogként fogja fel. Továbbá kimondja, hogy a humán egészségvédelem magas szintjét az Unió minden politikájának és tevékenységének a meghatározásakor és végrehajtásakor figyelembe kell venni. Az EU Charta tehát itt ügyel arra, hogy ne vonja el a tagállamok hatáskörét, emellett

fontos a megelőző ellátás kiemelése. Az egészségvédelem szempontjainak érvényesítése a közösségi politikákkal kapcsolatban az Amszterdami Egyezménybe is belefoglalt „mainstreaming" gyakorlatára utal. Az ET Európai Szociális Charta esetében az, hogy az egészséghez való jogot milyen szélesen értelmezzük, döntő fontosságú annak eldöntéséhez, hogy a Charta mely cikkei védik annak tartalmát. Ha az értelmezést leszűkítjük az egészségvédelemre, akkor csupán az ehhez jogot adó 11. cikk tartozik ide. Ennek a cikknek a szövege így szól: Az egészség védelméhez való jog tényleges gyakorlásának biztosítására a szerződő felek vállalják, hogy akár közvetlenül, akár a köz- vagy magánszervezetekkel együttműködve megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy többek között, amennyire csak lehetséges, felszámolják a nem megfelelő egészségügyi állapot okait. Emellett tanácsadói és oktatási lehetőségeket biztosítsanak az egészségvédelemre és az egészségügyi kérdésekben történő egyéni felelősség növelésére, továbbá amilyen mértékben csak lehetséges, megelőzzék a járványos, fertőző és egyéb betegségeket. Fontos elem az egyéni felelősség, továbbá annak kiemelése, hogy csupán példálózó felsorolásról van szó. Jól látható az is, hogy ez a cikk is különös hangsúlyt ad a megelőzésnek. Az összehasonlításnál itt is megfigyelhető az eltérő részletezettség.

Az EU-Charta, szemben az ET Szociális Chartájával tartalmazza 14. cikkében az oktatáshoz való jogot. Alapvetően szabadságjognak tekinti, ezért helyezi el a szabadságjogokat tartalmazó II. fejezetben, noha a cikk 2. pontja kimondja, hogy ez a jog magában foglalja az ingyenes kötelező oktatásban való részvételt. Arról viszont nem nyilatkozik, hogy milyen szintű oktatásnak kell ingyenesnek és kötelezőnek lenni.

## *4. Az EU Alapvető Jogok Chartájába foglalt szolidaritási jogok szabályozásának problémái*

Az EU Charta szövegét olvasva – és ez különösen igaz a szolidaritási jogokra – jól érezhető, hogy elfogadása kompromisszum eredménye. Ugyanis számos tagállam úgy vélte, hogy versenyképességének növelése nem engedi meg, hogy a szociális jogok széles módon megfogalmazott tartalommal kerüljenek be a Chartába. Számos kormányzat végül is feltehetően azért fogadta el a szolidaritási jogok megfogalmazását, mert Nizzában 2000 decemberében nem született döntés arról, hogy szövegét a Római szerződésben, azaz nemzetközi jogi szinten kötelezőként fogadtatják el. Amint azóta tudjuk, az Európai Konvent döntése nyomán a Charta szövege a II. Római szerződés része lesz, igaz, az eredetileg neki szánt, az alkotmányok esetében megszokott helyet nem kapja meg. Tudniillik nem annak elejére kerül, hanem a Második fejezet II. részébe. Amint erre Sonnevend Pál rámutatott, ez feltehetően azt jelenti, hogy az EK Bíróság nem fogja azt vizsgálni, hogy a II. Római szerződés egyéb részei hogyan viszonyulnak a Chartába foglalt jogokhoz. Amíg a közösségi szervek által alkotott másodlagos jognak mindenképpen tiszteletben kell tartania a Chartába foglalt jogokat, és ez az EK Bíróság vizsgálatának tárgya lesz, addig ezzel a megoldással egyértelműnek tűnik, hogy nor-

mahierarchia szempontjából a Charta és az alkotmányos szerződés egyéb rendelkezései azonos szinten helyezkednek el. Ez a helyzet általában nem jelent problémát a nemzeti alkotmányokban, mivel ezek alig tartalmaznak az állampolgárokra kötelező rendelkezéseket. Ezzel szemben az EU alkotmányos szerződése, az eredeti Római szerződéshez hasonlóan, számos tartalmi, közvetlenül hatályosuló rendelkezést tartalmaz.[31] Mivel a II. Római szerződésben is döntően gazdasági rendelkezések vannak, mindennek kiemelkedő jelentősége van a szolidaritási jogok védelme érvényesülésének szempontjából. Ez a megoldás egyúttal garanciát jelent az aggódó tagállamoknak a szociális jogok EK-bírói úton történő kiterjesztése ellen, legalábbis a II. Római szerződés szövege tekintetében.

Már a Charta szövegének előkészítése során, de elfogadása után is vita tárgya volt, hogy az abba belefoglalt szolidaritási jogok egyénileg érvényesíthető jogok, vagy csupán az egyes közösségi politikák kialakítása kapcsán figyelembe veendő alapelvek. Ez a vita tükrözi a szociális jogok jogi természetével kapcsolatos, hosszú ideje folyó disputát. Vajon bírói úton kikényszeríthető jogokról van-e szó, vagy államcélokról, amelyek a jogalkotást, ez esetben az EU jogalkotást kötelezik? Anélkül, hogy az elméleti vitát itt részletesen érinteném,[32] megítélésem szerint egyértelmű, hogy a szociális jogok természete kettős: egyfelől államcélok és ameddig lehetséges ezeket bírói úton kikényszeríteni, főként alacsonyabb színtű jogszabályok alapján, addig másfelől – egyéni jogok is. Ahhoz azonban, hogy egyéni jellegüket, konkrétan, az egyes jogok kapcsán, az értelmezésre feljogosított testület (bíróság) megállapíthassa, ezt lehetővé tevő megfogalmazásukra van szükség. Noha az EK Bíróság jövőbeli értelmezése aligha előlegezhető meg, annyi megállapítható, hogy a Charta nyelve a szolidaritási jogok megfogalmazása során differenciált. Például, a 31. cikk 1. bekezdése szerint minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, míg a 37. cikk alapján a magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az Unió politikájába, és megvalósulásukat a fenntartható fejlődés elvével összhangban kell biztosítani. Ami az „államcélként" való végrehajtást illeti: az Európai Bizottság 2001 márciusában úgy döntött, hogy minden másodlagos jogszabály tervezetét és minden saját hatáskörben kiadandó rendelkezést *a priori* megvizsgál, még a szövegezési fázisban, abból a szempontból, hogy mennyire felel meg a Chartába foglalt jogoknak. Sőt, a Bizottság azt is kimondta, hogy megszövegez egy klauzulamintát, amelyet beillesztenek az alapjogokat érintő közösségi jogszabályok szövegébe, a szűrés igazolására.[33]

A Charta kapcsán számos spekuláció született arról, hogy lesz-e valamilyen speciális szerv vagy eljárás, amely kifejezetten a végrehajtás megkönnyítése feletti ellenőrzést szolgálja.[34] A szolidaritási jogok szem-

31 Sonnevend Pál: Alapvető jogaink a csatlakozás után. *Fundamentum* 2003/2, 28. old

32 Lásd erre: Kardos Gábor: A gazdasági, szociális és kulturális jogok néhány sajátossága – egy megközelítés. *Magyar Tudomány* 2003/10. 1279–1283. old.

33 Európai Bizottság, SEC (2001) 380/3. Lásd erre: Szalayné Sándor Erzsébet: *Az Európai Unió közjogai alapjai.*Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2003, 253. old.

34 Ezeket összefoglalja Jeney Petra és Kardos Gábor. Lásd: Kende Tamás és Szűcs Tamás

pontjából különösen azoknak az elképzeléseknek volt jelentősége, amelyek felvetették egy az ET Európai Szociális Chartájához hasonló jelentéstételi eljárás esetleges bevezetését, ilyet fogalmazott meg például Christopher McCrudden.[35] Mivel ilyen mechanizmusokat az Európai Konvent sem hozott létre, a számonkérést illetően, a korábban már meglévők fognak érvényesülni. Ez azt jelenti, hogy személyes érintettség alapján lehetőség lesz közvetlenül a luxembourgi testületekhez fordulni, ha az állítólagos jogsértést valamilyen közösségi aktus kapcsán az EU szervei követték el, de csupán rendelet vagy személyhez címzett határozat esetében, közvetlen és személyes érintettség esetén. Ha pedig az állítólagos jogsértést a közösségi jogszabályok alkalmazása során a tagállami hatóságok követték el, akkor tagállami bíróság elé lehet vinni az ügyet. Az ilyen ügy is eljuthat Luxembourgba, ha az érintett közösségi jogszabály, illetve a Chartába foglalt jog kapcsán a közösségi védelem értelmezése miatt az eljáró nemzeti bíróság előzetes döntést kér. Ami az első lehetőséget illeti, a problémát főként az jelenti, hogy az EK Bíróság eddigi gyakorlatában igen kevés számú esetben állapította meg egy közösségi aktus alapvető jogokat sértő jellegét, erre eddig lényegében csupán diszkriminációs ügyekben került sor. Ami a második lehetőséget illeti, azzal kapcsolatban feltehetőleg az a helyzet, hogy nagyon sok jogsértés nem jut el Luxembourgba, mivel az előzetes döntést illetően a nemzeti bíróságoknak széles a mozgásterük. Ezt a helyzetet tovább rontja a szolidaritási jogok megfogalmazásából eredő, bizonytalan tartalom nyújtotta értelmezési szabadság.

## *5. A Charta végrehajtása*

A II. Római szerződés elfogadásának halasztásával természetesen a Charta hatályba lépése is eltolódott, noha ez nem jelenti azt, hogy máris ne lenne gyakorlati szerepe. Ilyen az EK Bíróság főügyészeinek gyakorlata. Ők egyes esetekben nemcsak a pozitív közösségi jog természetének feltárásában használják, de a benne foglalt egyes jogok esetében önálló megismerési, illetve értelmezési forrásként próbálják használni ezt. Az Elsőfokú Európai Bíróság a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak bizonyítékaként utal rá.[36] Ha majd a Charta hatálybalépését követően a tagállamoknak a közösségi jog alkalmazása során tiszteletben kell tartaniuk, különleges fontossága lesz annak a kérdésnek, hogy a benne foglalt jogokra hivatkozással mikor, milyen esetekben fognak olyan intézkedéseket hozni, amelyek a személyek, az áruforgalom és a szolgáltatások szabadságát érintik. Az alapvető jogokra ilyen értelemben most is lehet hivatkozni, de a Charta hatálybalépésével minőségileg új helyzet áll elő. Az alapvető jogok jelenlegi, közösségi védelme – amely a közösségi jog

(szerk.):*Európai közjog és politika.* (2. kiadás), Budapest, Osiris, 2002, 601–602. old.

35 Cristopher McCrudden: The Future of the EU Charter of Fundamental Rights. In: *Europe 2004 – Le Grand Debat – Setting the Agenda and Outlinig the the Options.* Brüsszel, 2001. október 15–16.
http://europa.eu.int/comn/governace/whats_new/europe_2004_en.pdf.

36 Lásd erre: Szalayné Sándor Erzsébet: i. m. 250–253. old.

alapvető elveként a tagállamok alkotmányos tradícióinak és az általuk kötött, ilyen tárgyú szerződéseknek az EK Bírósági értelmezésén alapul – megváltozik. Az értelmezésnek a Charta szövege lesz az alapja, és ennek alapján lehetőség nyílik magasabb szintű vagy szélesebb körű védelem nyújtására. Akár bekövetkezik, akár nem a védelem kiterjesztése, a Chartába illesztett jogok kapcsán a védelem szintje átláthatóvá válik, ezért az EK Bíróság a közösségi alapszabadságok védelmében már nem semmisítheti meg olyan könnyen az azt sértő nemzeti intézkedéseket. Ez természetesen a szolidaritási jogokra hivatkozó intézkedéseket is érinti. Így az a korábban idézett javaslat, amely szerint a szociális jogok nemzeti védelemét megerősítené, ha az áruk és szolgáltatások szabad forgalmának korlátozására szolgáló, tagállami intézkedések legitim és sikeres módon hivatkozhatnának az alapvető szociális jogok védelmére, közvett módon, a Charta révén kap némi realitást.

## III. Néhány következtetés a magyar csatlakozás fényében

A szociálpolitika magyar művelői általában optimistán tekintenek a magyar EU-csatlakozásra. A célok és elvek, a közösségi programok, illetve az, hogy az integráció földrajzi kibővülése a korábbiakban az ún. európai szociális modell átvételét is jelentette, az erre a területre fordított költségvetési kiadások növekedéshez vezetett, okot adhatnak az optimizmusra. A globalizáció, az európai versenyképesség megerősítésének körülményei nem kedveznek annak, hogy megerősödjön a szociális jogok uniós színtű védelme. Ugyanakkor a szociális politikára vonatkozó közösségi jogi szabályozás maga sem alapoz meg ilyen várakozásokat.

Az alapvető jogok uniós védelmét megújító Charta akkor sem tűnik megfelelőnek ahhoz, hogy lényeges változást idézzen elő, és a szolidaritási jogokat egyéni jogokként védje, ha kötelező joggá válik. Ennek a legfőbb okai a következők: Az EU Charta, az egyenlőség és a diszkrimináció tilalma kivételével, az idevonható jogok viszonylag szerény körét tartalmazza, különösen, ha összevetjük az ET Európai Szociális Chartájával. A II. Római szerződésben foglalt helye arra utal, hogy az EK Bíróság csupán a másodlagos közösségi jogra vonatkozóan, de nem a szerződés többi részét illetően vizsgálhatja tiszteletben tartásukat. Nem hoztak lére különleges felülvizsgálati vagy perlési lehetőséget, így a szokásos jogérvényesítésre vár az egyéni jogsérelmek kiigazítása. Ezért a tagállamok többsége szándékainak megfelelően a szolidaritási jogok végrehajtása megmarad „államcélnak". Következésképpen a szociális jogok érvényesítésének gyakorlati útjaként megmarad annak hagyományos módja, az ilyen irányú másodlagos jogalkotásra vonatkozó felhatalmazások beillesztése az alkotmányos szerződésbe.

Az egységes belső piac a szociális ellátórendszerek harmonizációja felé mutat. A magyar kormányzatnak is határozott álláspontot kell kialakítania ennek kapcsán. A harmonizációnak egyik módja lehet, hogy megállapítják a szociális jogok tartalmát alkotó ellátások közösségi minimumát, amelytől a nemzeti ellátórendszerek csupán felfelé térhetnének el. Az ilyen minimumok megállapítása meggyorsítaná az újonnan csatlako-

zó államok számára a szociális ellátórendszereik modernizációját, ugyanakkor rendkívüli anyagi terheket is jelentene a számukra. Ha ez bekövetkezne, az újonnan csatlakozó államoknak, így Magyarországnak is, ragaszkodniuk kéne a szociális kiadások alacsonyabb szintjéből eredő versenyelőny elvesztésének kompenzálásához, az erre irányuló közösségi támogatáshoz. Ennek egyik módszere lehet, ha az Unió a régiók és a tagállamok közötti újraelosztás mellett az egyéneket közvetlenül érintő redisztribúcióra vállalkozik, és ezért a már létező szociális tartalmú közösségi programokat és töredékes jogalkotást európai, uniós polgárjogi, szociális egyéni joggá alakítja, így lehetőség nyílik közösségi szintű egyéni juttatásokra. Valószínűnek tűnik, hogy a közösségi szociális minimum megállapítására irányuló javaslat (az esetleges következményeivel együtt) csupán akkor válhat politikai realitássá, ha a versenyképesség érdekében a jóléti állam korlátozására irányuló reformok kikényszerítik annak demonstrálását, hogy a globalizáció körülményei közepette mi is a szociális védelem feltétlenül megőrzendő szintje.

## Irodalom


Bauman, Zygmunt (2002): *Globalizáció. A társadalmi következmények.* Szeged, Szukits

Bokorné Szegő Hanna és Környei, Ágnes (2001): A diszkrimináció tilalmának modern felfogása. *Acta Humana* No. 43.

Broadbent, Edward (1998): The Challenge to Economic and Social Rights: Thoughts on Citizenship in the Welfare State in the North Atlantic State. *Global Society* 12. évf. 1. szám, január

Dahrendorf, Ralph (1994): *A modern társadalmi konfliktus.* Budapest, Gondolat

Deacon, Bob – Hulse Michelle – Stubbs, Peter (1997): *Global Social Policy. International Organization and the Future of Welfare.* London, Sage

Dower, Nigel (2000): The Idea of Global Citizenship. – A Sympathetic Assesment. *Global Society* 14. évf. 4. szám

Fredman, Sandra (2002): *Discrimination Law.* Oxford, Oxfod University Press

Gyulavári Tamás – Könczei György (2000): *Európai szociális jog.* Budapest, Osiris

Hirschman Albert O. (2000): *Versengő nézetek a piaci társadalomról.* Budapest, Jószöveg

Kardos Gábor (2003): A gazdasági, szociális és kulturális jogok néhány sajátossága – egy megközelítés. *Magyar Tudomány*, 10.

Kende Tamás és Szűcs Tamás (szerk.) (2002): *Európai közjog és politika.* (2. kiadás), Budapest, Osiris

Koppelman, Andrew (1996): *Antidiscrimination Law and Social Equality.* New Haven, Yale University Press

Maduro, Miguel Poires (1999): Striking the Elusive Balance Between Economic Freedom and Social Rights in the EU. In: Philiph Alston (szerk.): *The EU and Human Rights.* Oxford, Oxford University Press

Majone, Giandomonoco (1996): A European regulatory state? In: Jeemy R. Richardson (szerk.): *European Union. Power and policy-making.* London, Routlege

McCrudden, Christofer: The Future of the EU Charter of Fundamental Rights. In: *Europe 2004 – Le Grand Debat – Setting the Agenda and Outlinig the the Options.* Brüsszel, 2001. október 15–16.
http://europa.eu.int/comn/governace/whats_new/europe2004_en.pdf.

Palan, Ronen (1998): Luring Buffaloes and the Game of Industriel Subsidies: A

Critique of National Competitive Policies in the Era the Competition States. *Global Societies* 12. évf. 3. szám, szeptember
Sciarra, Silvana: From Stasbourg to Amsterdam: Prospects for the Convergence of European Social Rights Policy. In: Philiph Alston (szerk.): *The EU and Human Rights.* i. m.
Sipos Katalin (1996): Az Európai Unió szociálpolitikája. *Acta Humana* No. 22–23.
Sonnevend Pál (2003): Alapvető jogaink a csatlakozás után. *Fundamentum*, 2
Szalayné Sándor Erzsébet (2003): *Az Európai Unió közjogai alapjai.* Budapest – Pécs, Dialóg Campus
Szentes Tamás (2002): A világgazdaság az ezredforduló előestéjén. In: Blahó András (szerk.): *Világgazdaságtan 2.* Budapest, Aula
Taubner, Günther (1983): Substantive and Reflective Elements in Modern Law. *Law and Society Review* 17. évfolyam
Vincent, R. J. (1986): *Human Rights and International Relations.* Cambridge, Cambridge University Press