



MTA Law Working Papers

2018/4.

**A szociális jogok: nemzetközi
kitekintés, nemzeti gyakorlat és
alapjogi jelleg**

Drinóczi Tímea

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

A szociális jogok: nemzetközi kitekintés, nemzeti gyakorlat és alapjogi jelleg

A szociális jogok alapjogi megítélése sem az irodalomban, sem a joggyakorlatban nem egyértelmű, bár olyan irányú változás tapasztalható, amely a korábbi tradicionálisnak tűnő felfogáson még a válságok ellenére is túllép. A tradicionális felfogásban a szociális jogok tág értelemben rögzültek, és így e jogcsoport magában foglalja a gazdasági és a kulturális jogokat is. E nézet szerint a szociális jogok nem alapjogok, nem alanyi jogok, bíróság előtt nem kikényszeríthetőek. Újabb azonban el- és felismerést nyer, hogy szociális jogok nem homogén jogcsoportot jelent, alapjogi jellemzőket is felmutathat, különösen az azonos jogi kultúrájú államokban. Az európai trend – amelybe a magyar alkotmányos gyakorlat részben illeszkedik – a szociális jogoknak az emberi méltósághoz való kötése, az érvényesíthetőség fogalmának a kikényszeríthetőségre való kiterjesztése, a klasszikus szabadságjogok vagy jogelvek felhívása a szociális jogok védelme érdekében.

A tanulmányban ismertetem a szociális jogokra vonatkozó irodalmi megközelítéseket, nemzeti és nemzetközi gyakorlatokat, amelyek alapján – a korábban már rögzített álláspontomat¹ megerősítő – következtetéseket vonok le a szociális jogok alapjogi jellegére vonatkozóan. Az szociális jogok alkotmányokban, nemzetközi dokumentumokban és bírósági, alkotmánybírósági gyakorlatokban való megjelenését, illetve az ezek értelmezését övező vitákat az alapjogokkal foglalkozó irodalmak mellett a kifejezetten szociális jogokat feldolgozó – jellemzően gyűjteményes – kötetekben olvasható államokra vonatkozó megállapításokra alapozva mutatom be. A cél nem az egyes szociális jogokra vonatkozó megoldások értékelése, vagy a joggyakorlatok szisztematikus feltárása, hanem inkább egyes minták ismertetése, illetve a szociális jogokat mint alapjog-csoportot övező értelmezési és alkalmazási trendek kimutatása.

1. Az alkotmányokban megjelenő szociális jogok

A szakirodalom tradicionálisnak számító felfogása a gazdasági, a szociális és a kulturális alapjogokat együtt kezeli, amely indoka generációs felfogás.² E megközelítés egyébként a nem egységes volta miatt napjainkban már túlhaladottnak tekinthető. A brit T. H. Marshall, a szociálpolitika kiemelkedő teoretikusa, a háború utáni években dolgozta ki klasszikussá vált elméletét az emberi jogok fejlődéséről. Három alapkategóriát különböztetett meg: a polgári (lelkiismereti, tulajdon- stb.), a politikai (választó-) és a szociális (munkához, lakáshoz, jövedelemhez stb. való) jogokét, az első generáció kialakulását a XVIII. századhoz, a másodikét a XIX-hez, a harmadikét pedig a XX-hoz kötve.³ Alkotmányjogi szempontból – tekintettel az abszolút monarcha elleni harcban megfogalmazott követelményekre – az ún. első generációs jogok körébe a polgári és politikai jogok tartoznak, a második generációba az gazdasági, szociális és kulturális (GSZK) jogok.⁴ Az olasz jogirodalomban például viszont a

¹ Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007.

² Ennek ellenére a könnyebb utalás miatt mégis alkalmazom e kifejezést.

³ Andor László: A stabilizáció és az emberi jogok. Eszmélet www.eszmelet.tripod.com/40/andor40.html (2005. június 21.)

⁴ Vö. például Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: Az emberi jogok rendszere. In Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk): Emberi jogok. Osiris Kiadó, 2008. 82. oldaltól, Anna Labno előadásával: Anna Labno: State's Functions and the Right to Property Protection. Konferenci: Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Łódź, 2005. szeptember 2-3. Napjainkban jelennek meg a negyedik generációs jogok. L. például Ádám Antal: Az alapjogokra vonatkozó alkotmányi rendelkezések továbbfejlesztési lehetőségeiről. In Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat. (szerk. Ádám Antal) Hanns Siedel Alapítvány, Budapest 1994. 14. o., Kondorosi: Bevezetés a közjog világába. Aula Kiadó,

gazdasági szabadságok a szabadságjogokhoz tartoznak, negatív szabadságok, amelyek első generációs jogok, és az államtól való szabadságokként jelennek meg. E felfogásban a szociális jogok az állam általi jogok (diritti mediante lo stato), és harmadik generációsok.⁵

A „második generációs” jogok közé tehát láthatóan három összefüggő, de különálló alapjog-csoport tartozik. A szakirodalomban a szociális jogokat szűkebb és tágabb értelemben fogják fel, és a tágabb felfogásba tartozónak tartják a szociális, gazdasági és kulturális jogokat.⁶ A tágabb értelemben felfogott szociális jogok közé tartoznak gazdasági jogok, vagyis a munkához való jog,⁷ a megfelelő munkakörülményekhez való jog, a pihenéshez (fizetett szabadsághoz) való jog, a szakszervezetek alakításához való jog, a sztrájkjog, a kényszermunka tilalma, stb.⁸ Ehhez képest a szűk értelemben vett szociális jogok⁹ C. Fabre megfogalmazásával élve: a szociális jogok a szükségletek kielégítésére szolgáló jogok, amelyek közé alapvetően pl. a megfelelő jövedelemhez való jog, a tanulás, a lakhatás, az egészségi ellátás tartozik.¹⁰ Ezek tehát többek közt felölelik a társadalombiztosításhoz való jogot, az egészségügyi ellátáshoz való jogot, a lakhatáshoz való jogot, az anyák, gyermekek és időskorúak különleges védelmét stb.¹¹ Mások ezeket – a „tulajdonképpen” szociális jogoknak nevezik.¹²

A kanadai Courtney Jung, Ran Hirschl, Evan Rosevear 2014-ben, a gazdasági és szociális jogokra vonatkozó összehasonlító alkotmányjogi kutatás¹³ eredményeként azt rögzítette, hogy a vizsgált 195 alkotmányból több mint 90%-a tartalmaz legalább egy gazdasági és szociális jogot. Csak a szociális jogokra vonatkozó kutatást végzett el az International Congress of Comparative Law/Congrès international de droit compare 2014-ben, amelyet Krzysztof Wojticzek szerkesztett kötetbe 2016-ban.¹⁴

1.1. Az összehasonlító alkotmányjogi kutatás eredményei

Az összehasonlító alkotmányjogi kutatásban a következőképpen rendszerezték a jogokat. Gazdasági jogoknak tekintették a szervezkedési jogot, a sztrájkjogot, a pihenéshez, a

Budapest 2002. 124-125. o. Kondorosi a GSZK jogokat fokozatosan megvalósítandó jogokként is megjelöli alkalmazva ezzel a nemzetközi emberi jogi megközelítést (126. o.).

⁵ Az olasz szakirodalom ismeri az ún. új jogok kategóriáját is, amelyek a gazdasági és technikai fejlődés során alakultak ki, és negyedik generációsok. Augusto Barbera – Carlo Fusaro: Corso do diritto pubblico. Seconda edizione Il Mulino, Bologna 2002. 115 és 116. o.

⁶ L. pl. Halmai – Tóth: Az emberi jogok rendszere. 85. o.

⁷ A munkához való jogot szociális jogként fogja fel Lyon-Caen. Antoine Lyon-Caen: Lessons from the European Experience. In Bob Hepple (ed.): A Global Context, International and Comparative Perspectives. Cambridge University Press, 2002. 189. o.

⁸ Halmai – Tóth: Az emberi jogok rendszere. 85-87. o. MacPherson szerint a gazdasági és szociális jogok az állam által garantált szolgáltatásra vonatkozó igényt jelentik. C. B. MacPherson: Problems of Human Rights in the late Twentieth Century, In C. B. MacPherson: The Rise and Fall of Economic Justice and Other Papers, Oxford University Press, 1985. 23. o.

⁹ Ezt a megfogalmazást l. még Emberi jogok 85., 86. o.

¹⁰ Idézi Ivan Hare: Social rights as fundamental human rights. In Bob Hepple (ed.): A Global Context, International and Comparative Perspectives. Cambridge University Press, 2002. 1. o.

¹¹ Halmai – Tóth: Az emberi jogok rendszere. 85-87. o.

¹² Sári János – Somody Bernadette: Alapjogok. Alkotmánytan II. 4., átdolgozott kiadás. Osiris Kiadó, Budapest 2008. 259. o.

¹³ Courtney Jung – Ran Hirschl – Evan Rosevear: Economic and social rights in national constitutions. The America Journal of Comparative Law, Vol. LXII. Fall, 2014, Nr. 4. 1053. o.

¹⁴ Krzysztof Wojticzek (ed): Social Rights as Fundamental Rights. XIXth International Congress of Comparative Law/le XIXe Congrès international de droit compare. The Netherlands, Eleven International Publishing, The Hague 2016.

tisztességes bérhez és az egészséges munkakörülményekhez való jogot, illetve a foglalkoztatáshoz kötött (vásárolt jog elve alapján működő) szociális biztonsághoz való jogot. A szociális jogok közé vették fel a standard szociális jogokat (oktatás, egészségügy, szociális biztonság, gyermekek védelme), a környezetvédelemmel kapcsolatos jogokat és a nem standard szociális jogokat (fejlődéshez való jog, földhöz, lakhatáshoz, élelmiszerhez és vízhez való jog). Utóbbiakat amiatt nem nevezik standardnak, mert a jelenleg hatályos alkotmányok alig fele tartalmazza őket, és ezekről a legvalószínűbb, hogy nem érvényesíthetőek. E jogokat vizsgálva azt találták, hogy az alkotmányok egy harmadában azok vagy egyértelműen érvényesíthetőek, vagy – szintén az alkotmányok egyharmadában – azok egy része érvényesíthető, más része szándéknyilatkozat. A maradék egyharmada az alkotmányoknak két részre oszlik: a felében csak szándéknyilatkozat található, a másik fele pedig csak egyet-kettő gazdasági és szociális jogot tartalmaz. Vannak olyan gazdasági és szociális jogok, amelyek olyan gyakoriak, hogy univerzálisnak tekinthetőek (pl. oktatáshoz való jog), míg mások alig jelennek meg az alkotmányokban (pl. élelmiszerhez és vízhez való jog). Erős pozitív korreláció található a tisztán kontinentális jogrendszerek és a jogok pozitív kötelezettségként való megfogalmazása, illetve a tisztán common law jogrendszerek és a jogok szabadságként történő felfogása között. Addig, míg az előbbieket átlagban 10 gazdasági és szociális jogot tartalmaznak, addig utóbbiak átlagban 1,6-ot. Az iszlám jogot és a szokásjogot követő államok e két véglet között helyezkednek el. A regionálisan megfigyelhető tendencia az, hogy míg a posztkommunista és a latin amerikai államok e jogokat védik, és érvényesíthetőként kezelik, addig a közel keleti és észak afrikai államok átlagos számú szándéknyilatkozat jellegű megfogalmazást alkalmaznak, és alacsony számú érvényesíthető jogot ismernek el. A nyugat európai és az észak amerikai országok mindkét csoportból kevés számút ismer el, és azokat gyenge védelembe részesíti, Ázsia és a szub-szaharai régióban pedig nem találhatóak ilyen normák.¹⁵

Mindezekből Jung, Hirschl és Rosevear azt a következtetés szűrik le, hogy a gazdasági és szociális jogokat a nemzeti alkotmányok egyre inkább védelemben részesítik, de azt nagyon eltérő jelleggel teszik. Ebből arra is következtetnek, hogy az alkotmányjog globális konvergenciája megkérdőjelezhető.¹⁶

1.2. Az összehasonlító alkotmányjogi kutatás eredményei értékelése

Az összehasonlító vizsgálat során azonban nem tekinthetünk el több tényezőtől: a nemzeti alkotmányi szabályokat – de leginkább azok alkalmazását – több más tényezőtől befolyásolják a nemzetközi kötelezettségvállalások és a pozitív jogon túli tényezők is (történelmi, földrajzi meghatározottság, hitvilág, az ember-felfogás, a jogállamiság, a demokrácia és az emberi jogok védelmének a fontosságára irányuló elképzelés, stb.). Talán ilyen utóbbi nyilvánul meg az egyes jogrendszerek különbségében, illetve a földrajzi és társadalmi sajátosságokban. Az egyes újabb jogok, mint az élelmiszerhez való jog, a vízhez való jog garantált jogként nyilván ott jelenik meg, ahol azt ténylegesen szükséges védeni, biztosítani. Azok minden alkotmányban foglalásának hiánya nem feltétlenül azt jelzi, hogy az alkotmányjog nem globalizálódik – vagy legalábbis regionalizálódik – hanem inkább azt jelenti, hogy változás van, amelyre az egyes államoknak – a jogi vagy a tényleges helyzetükből adódóan – vagy kell, vagy nem kell reagálniuk. A trendnek az látszik, hogy az

¹⁵ Jung, Hirschl, Rosevear: i.m. 1050-1055., 1088-1089. o. Megjegyzendő, hogy Kenya 2010-ben elfogadott alkotmánya tartalmaz néhány gazdasági és szociális jogot: ésszerű életfeltételek, elérhető és megfelelő housing, egészségügyi ellátáshoz való jog, ideértve a reprodukciós szolgáltatásokat is, védelem az éhségtől, megfelelő élelmiszerhez és vízhez való jog, védelemhez való jog, szociális biztonság.

¹⁶ Jung, Hirschl, Rosevear: i.m. 1088. o.

újabb kihívásokkal szemben az államok – amennyiben a jogalkotásról van szó – a nemzetközi szinten kezdenek el foglalkozni, vagy ha újabb alkotmány születik, akkor abba az újabb jogokat, aspirációkat, kötelezettségeket (pl. környezetvédelem) belefoglalják. Amit általában – ezen a területen – nem tesznek meg, az az alkotmányok módosítása, mivel egyrészt lehet, hogy az nehézkes, másrészt pedig a többszintűség követelményéhez az jogalkalmazás – figyelemmel a nemzetközi jog és a nemzeti jog kapcsolatának duális vagy monista jellegére – tud flexibilisen alkalmazkodni. Mindkét esetben azonban az látszik, hogy újabban az emberi méltóság (jogegyenlőség, diszkrimináció tilalma) kerül a szociális és a legújabb jogokról való gondolkodás középpontjába, és az egyes érvényesíthető jogokat vagy állami kötelezettségeket ebből vezetik le.

A jogon túli tényezők szabályozást befolyásoló hatásával itt nem foglalkozom, de erre is figyelemmel érdemes áttekinteni a nemzetközi szintű szabályozást és az egyes nemzeti megoldásokat, mert ezekből látni lehet a regionális különbségeket, a fentebb említett trendet, illetve a szociális jogok alapjogi jellegű folyó vitának a fontosabb elemeit.

2. Nemzetközi szinten elismert szociális jogok

A nemzetközi egyezmények – mind az univerzális és a regionális megállapodások¹⁷ – több szociális jogot tartalmaznak.¹⁸ Az egyezmények általában jogként fogalmazzák meg a szociális jogokat, de a részes államok vállalásai jellemzően az „elismerik” vagy „fokozatosan biztosítják” kifejezéseket használják. A GSZKJNE például kifejezetten rögzíti: a részes államok elismerik, hogy az Egyezségokmánnyal összhangban biztosított jogok gyakorlása során az állam e jogokat csak olyan korlátozásoknak vetheti alá, amelyeket – e jogok természetével összeegyeztethető mértékben és kizárólag a demokratikus társadalom általános jólétének előmozdítása céljából – a törvény határoz meg. A joggyakorlatban elismert az, hogy a szociális jogok biztosítását az adott államot jellemző fejlettség határozza meg, de így is vannak bizonyos – és nem feltétlenül anyagi juttatási-szolgáltatásra irányuló – minimum standardok, amelyeket adott államnak biztosítani kell annak érdekében, hogy a nemzetközi köztelezettségének eleget tegyen. Ezt az állam a megfelelő szabályalkotással és annak kikényszerítésével tudja megtenni. Az, hogy adott szociális jog a nemzeti jogon belül érvényesíthető-e közvetlenül, a belső jogi szabályozáson, annak nemzetközi kikényszeríthetősége pedig a regionális nemzetközi mechanizmusokon és a nemzeti jogalkotón múlik.

2.1. A munkához kapcsolódó jogok

Az első említendő jogcsoport a munkához kapcsolódó jogok,¹⁹ amelyek – túl a munkához való jog szabadságjog jellegén²⁰ – az alábbi jogokat jelentik:²¹ a munkakörülményekre, a

¹⁷ EJENY, az GSZKJNE, az a Jogok és Kötelezettségek Amerikai Nyilatkozata (American Declaration of Rights and Duties of Man, ADRD), ESZK, Emberi Jogok Amerikai Egyezményének Kiegészítő Jegyzőkönyve (American Convention on Human Rights: Additional Protocol, ACHR AP), Emberi Jogok Afrikai Chartája (African Charter on Human and Peoples' Rights, AfCHPR, illetve ahol releváns, számos ILO egyezmény).

¹⁸ Az alábbiakban (2. pont) rendszerezett szociális jogok és azok magyarázata a következő könyv fejezetein alapul: Nihal Jayawickrama: The judicial application of human rights law. national, regional and international jurisprudence. Cambridge University Press 2002. A továbbiakban csak az egyes jogcsoportoknál jelzem a pontos fellelhetőséget. A felhasznált egyéb források (alkotmánybírósi határozatok, jelentése, stb.) is az említett könyv alapján kerültek meghatározásra.

¹⁹ Jayawickrama: i.m. 860-863. o.

munkanélküliség elleni védelemre irányulnak, az egyenlő, megfelelő és ésszerű fizetéshez való jogot (egyenlő bér és egyenlő munka elve, a munkavállaló vagy a családja méltóságát tiszteletben tartó, megfelelő fizetség), illetve a pihenéshez való, az előrelépéshez való egyenlő hozzájutáshoz jogot fogalmazzák meg.

E jogok értelmezése – főleg az ESC Committee of Independent Experts²² szerint – főként az állami jogalkotói és vonatkozó tilalmak (diszkrimináció) és más jogok (jogorvoslat) érvényesítését, illetve néha juttatási kötelezettséget jelent. Az *egyenlő munkáért egyenlő bér* elve alapján a jogalkotásban meg kell jelennie annak, hogy a férfi és a nő nemcsak az egyenlő munkáért, hanem az egyenlő értékű munkáért is azonos bérre jogosult, illetve annak is, hogy az ezzel ellentétes munkaszerződés vagy kollektív megállapodás érvénytelen. E jog érvényesülését megfelelő jogorvoslattal kell biztosítani, és garantálni kell azt is, hogy az ilyen panasszal élő munkavállalót ne érhesse hátrány (pl. elbocsátás). Mivel a saját és a családja megélhetés biztosításához megfelelő berről van szó, azzal nem ellentétes, ha a családdal rendelkező munkavállaló az egyedülállóhoz képest több bért kap. A „*megfelelő megélhetést*” (decent living) a GSZKJNE egyéb rendelkezéseivel (pl. ruházkodáshoz, ételhez, lakhatáshoz való jog) összhangban kell értelmezni. A kezdeti években csak az alapvető materiális szükségletek biztosítását értették ez alatt, amelyet az az állam – a mindenkori lehetőségeihez mérten – tud biztosítani, amelyben az adott egyén él. Majd később a hangsúly elmozdult a kifejezés összetettebb fogalma felé, és így már ide tartozónak tekintik az oktatási lehetőségeket, a kulturális és a szociális szolgáltatásokat is. Kialakult a „*megfelelőségi küszöb*” (decency threshold), amelyet százalékban fejeznek ki: pl. 68%-a az átlagos nemzeti bérnek. Ez azonban több tényező is befolyásolhatja (pl. szociális juttatások, lakhatási, oktatási, kulturális stb. jellegű támogatások, adókedvezmények). A megfelelő (biztonságos és egészséges) *munkakörülmények* biztosítása azt a jogalkotói kötelezettségek rója az államra, hogy alkosson ilyen tartalmú szabályokat és azokat érvényesítse is, illetve hogy konzultáljon a releváns munkaadói és munkavállalói szervezetekkel az ilyen tárgyú intézkedések fejlesztése érdekében.²³ Az *előlépéshez való jog* azt tartalmazza, hogy az előreléptetésnél csak a szenioritást és a kompetenciákat lehet figyelembe venni. A *pihenéshez* (munkától való tényleges mentesség, rekreáció) és a szabadidőhöz (önfejlesztés) való jog is egy kellően körülhatárolható jogalkotási kötelezettséget ró az államra: nem lehetséges a heti pihenőidőt egyszeri összeggel megváltani; a veszélyes és egészségtelen körülmények között dolgozóknak csökkentett munkaidőhöz vagy többlet pihenőidőhöz (szabadidőhöz) van joga. Az viszont nem megengedett, hogy az ilyen munkavállalóknak nagyobb bért kínáljanak csökkentett munkaidő nélkül, de ők magasabb bérre jogosultak az átlaghoz képest. Az éves szabadságot ki lehet adni a 12 hónapot követően egyszerre, de az éves szabadságról a munkavállaló nem mondhat le pénzbeli megváltásért cserében sem; az igénybe nem vett, fizetett éves szabadság a munkajogviszony megszűnése esetén pénzben megváltható.

²⁰ Ez magában foglalja a jogot a nem dolgozásra, a munka szabad megválasztását és elfogadását, és a vonatkozó tilalmakat. A nemzetközi egyezményeket l. pl. EJENY, GSZKJNE, ESZK, ACHR AP. A gazdasági alapjogokkal kapcsolatban l. Drinóczi: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok.

²¹ EJENY, az GSZKJNE, ADRD, ESZK, ACHR AP, AfCHPR, számos ILO egyezmény.

²² A monitoring mechanizmus nehézségéről – a 90-es évekig való ignorálása, a bizottság véleményének széles körben való el nem érhetősége, a nem teljesen jogi vagy politikai monitoring jelleg – és a megváltozott hozzáállásról, illetve azok következményeiről l. Olivier de Schutter – Matthias Sant’Ana: The European Committee of Social Rights. In Gauithier de Beco (ed): Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe. 72., 77-87. o.

²³ E kötelezettség a munkavállalóra és az önfoglalkoztatottra is alkalmazandó.

2.2. A szociális biztonsághoz kapcsolódó jogok

A második jogcsoport a szociális biztonsághoz kapcsolódó jogok (szociális biztonság és társadalombiztosítás vagy szociális ellátás),²⁴ amely néha az életfeltételek biztosításának jogával együtt kerül megfogalmazásra (l. alább).²⁵ A GSZKJE a szociális biztonsághoz való jogot deklarálja anélkül, hogy pontosítaná annak típusát vagy a védelmi szintjét. A „szociális biztonság” (*social security*) kifejezés magában foglalja mindazon kockázatokat és az ellenük való védekezést, amikor az egyén a létfenntartási eszközeit akaratan kívül elveszti. Az EJENY – amely először fogalmazta meg ezt a jogot – biztosíték nyújtását, vagyis a szociális biztonság nyújtását írta elő meghatározott esetekre: a munkanélküliség, betegség, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság, időskor és minden más olyan esetben, amikor a létfenntartási eszközeit akaratan kívül elveszti. Hasonlóképpen fogalmaz az ADRD is, amikor a munkanélküliséget, az időskort és az olyan önhibán kívül keletkezett fogyatkozásokat említi, amelyek fizikailag vagy mentálisan lehetlenné teszik, hogy az egyén a megélhetéséről gondoskodjék. Az ESZK II. a szociális ellátórendszer kielégítő szintű fenntartását írja elő. A szociális biztonsághoz (*social security*) való jog nemzeti érvényesítése az egyes alkotmánybíróságok gyakorlatából derül ki, a szociális ellátáshoz (*social insurance*) való jogra vonatkozóan pedig a Committee on Economic, Social and Cultural Rights²⁶ és az ESC Committee of Independent Experts megállapításaiból lehet tájékozódni.

A szociális biztonsághoz (*social security*) való jog előfeltételezi a *társadalombiztosítási* rendszer kialakítását és fenntartását. Az ESZK alapján ehhez a következő feltételek megléte szükséges: bizonyos jelentősebb kockázatokra kell vonatkoznia, hatékony juttatásokat kell tartalmaznia a legfontosabb területeken, és a népesség jelentős százalékát kell érintenie. Mivel az állam kötelezett a szociális biztonsághoz kapcsolódó kiadások biztosítására, a szociális biztonságra vonatkozó kiadások – különösen, ha ellenszolgáltatáson alapulnak – aránytalanul nem csökkenthetők, máskülönben az állam nem látja el – az alkotmányból fakadó²⁷ – kötelezettségét (magyar alkotmánybíróság²⁸). A szabadságvesztésért tölthető személynek az állami nyugdíjrendszerben szerzett nyugdíja kifizetésének a felfüggesztése a szociális biztonsághoz való jog sérelmét eredményezi (orosz alkotmánybíróság²⁹). A megkülönböztetés tilalma miatt a migráns munkavállaló – amennyiben teljesíti a törvényben előírt feltételeket – nem zárható ki abból a munkanélküli ellátásból, amelyre az állampolgár munkavállaló jogosult (spanyol alkotmánybíróság³⁰). A szociális biztonsághoz való jog magában foglalja az állam kötelezettségét a megélhetés minimumfeltételei biztosítására: pl. annak a hajléktalannak köteles fedeleket nyújtani, akinek az élet e veszélyben van (magyar alkotmánybíróság³¹). Ez a jog nem függ életkortól: bárki szűkölködőt megillet (ukrán alkotmánybíróság³²).

A *szociális ellátáshoz* (*social insurance*) való joggal kapcsolatban a Committee on Economic, Social and Cultural Rights véleménye az, hogy az államnak – erőforrásai keretei között – nem-biztosításon (nem-ellenszolgáltatások) alapuló szolgáltatásokat kell nyújtania időskor esetére akkor, ha az egyén eléri a törvényben meghatározott életkort, de nem jogosult a vásárolt jog elve alapján időskori nyugellátásra vagy más szociális biztonsághoz való jogon

²⁴ Jayawickrama: i.m. 864-868. o.

²⁵ EJENY, GSZKJNE, ADRD, ESZK, ACHR AP, AfChPR, számos ILO egyezmény

²⁶ General Comment No. 6: The Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons,

²⁷ Az alkotmány pedig biztosítja a nemzetközi kötelezettségvállalások érvényesülését a belső jogi rendben.

²⁸ 56/1995. (IX. 15.) ABH határozat.

²⁹ 1995. október 16-i döntés, 3 Bulletin on Constitutional Case-Law 340.

³⁰ 130/1995. ügy, 1995. szeptember 11.

³¹ 42/2000. (XI. 8.) ABH határozat.

³² 1-20/99, 1999. június 2.

alapuló ellátásra, és más bevételi forrása nincsen. Hasonlóképpen, a GSZKJNE érvényesülése érdekében a leszármazott vagy egyéb módon ellátott számára biztosítani kell a biztosított vagy a nyugdíjban részesülő kenyérkereső halálát követően az ellátást.³³

2.3. A megfelelő életfeltételek biztosításának joga

A maga és a családja részére biztosított megfelelő életfeltételek biztosításának joga,³⁴ ami magában foglalja az ételhez, táplálékhoz (alultápláltság és éhezés elleni védelem), a ruhához (amire vonatkozóan azonban nincsen Committee vélemény vagy kommentár), a lakhatáshoz, az egészségügyi ellátáshoz, a szükséges szociális ellátáshoz való jogot, a szociális biztonságot a munkanélküliség, betegség, fogyatékosság, özvegyiség, árvaság, idős kor és minden más olyan esetben, amikor a létfenntartási eszközeit akaratán kívül elveszti, az életfeltételek folyamatos fejlesztéséhez³⁵ való jogot.³⁶ A nemzetközi dokumentumok nem feltétlenül említik e fentieket együtt. Az ACHR AP például a *megfelelő ételhez (táplálkozáshoz) való jogot* és egyéb tilalmakat rögzíti, de nem említi a ruhát és a lakhatást. Az egyezmények „mindenki” számára biztosítják ezeket a jogokat, különbségtétel nélkül. A „mindenki” azonban azokra terjed ki, akikkel kapcsolatban az államnak felelőssége van. Akiket kiutasítottak az állam területéről, nem tartoznak e kategóriába. Az megfelelő élelemhez való jogot – mivel összefügg az emberi méltósággal – nem lehet szűken értelmezni, vagyis nem degradálható le egy meghatározott kalóriaszámmra, bizonyos mennyiségű fehérje vagy egyéb tápanyag összességére. Az államnak kötelezettsége fellépni az éhség ellen természeti és egyéb katasztrófák esetében is, és olyan jogalkotási környezetet teremteni, amellyel mindez megvalósítható: élelemhez való hozzáférés, élelmiszerbiztonság, stb. Ez hármas kötelezettséget jelent: tiszteletben tartani, védeni és kielégíteni. Az élelemhez való jog megsértését a nem megfelelő jogalkotás, az élelemhez való hozzáférés megakadályozása, stb. jelenti. Az éhségtől való mentesség alapján az államnak kötelező biztosítani azt, hogy bárki, aki a joghatósága alatt áll, hozzájusson ahhoz a szükséges táplálékhoz, amely biztonságos és tápanyagokban elégséges. A *lakhatáshoz való jog* mind az egyént, mind a családokat megilleti, és ezt a jogot sem lehet szűken értelmezni. E tehát olyan helyet jelent, amely biztonságos és békés, illetve a méltóságot sem sérti, és főként állami jogalkotási kötelezettséget von maga után: a bérlet biztonságát, az infrastruktúra elérhetőségét, a lakhatóságot, a lakás elérhetőségét a hátrányos helyzetben lévők számára, a helyszín megfelelőségét (más szolgáltatások, egészségügy, stb. elérhetősége, nem szennyezett helyszínen való lakhatás biztosítása), a kényszer-kilakoltatás megfelelő szabályozását, stb.

2.4. Az egészséghez való jog és a tulajdonhoz való jog

Az egészséghez való jog – ami szintén összefügg a fentebb említettekkel – magában foglalja az egészség (fizikai és mentális) legmagasabb, biztosítható szintjének eléréséhez való jogot, az anyasággal, gyermekvállalással, és a reprodukcióval kapcsolatos jogokat, a járványok, betegségek elleni védelmet, az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés jogát.³⁷ Ezek részben szabadságok, hasonlóképpen a gyermekek jogaihoz és a kulturális jogokhoz (pl. oktatáshoz való jog), amelyek tárgyalásától itt most eltekintek.³⁸ Hasonlóképpen említhető

³³ L. General Comment No. 6: The Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons.

³⁴ Jayawickrama: i.m. 869-880. o.

³⁵ Ennek különösebb gyakorlata nincsen, Jugoszlávia kívánságára került bele a dokumentumba.

³⁶ EJENY, GSZKJNE, ACHR AP, számos ILO egyezmény

³⁷ EJENY, GSZKJNE, ADRD, ESZK, ACHR AP, AfChPR

³⁸ Jayawickrama: i.m. 881-897. o.

lenne a tulajdonhoz való jog³⁹ is, amely emberi jogi/alapjogi tartalma túlmutat mind a polgári jogi fogalmán, mind a szabadságjog jellegén (első generációs, gazdasági jog, amely az állam tartózkodását jöveteli meg), és bizonyos – vásárolt jog elve alapján járó – szociális jogokat érinthet is.⁴⁰ Az egészséghez és a tulajdonhoz való jogok, a korábban említettekkel azonosan, a szociális jogi részükben az államot adekvát jogalkotásra kötelezik.

2.6. Az EJEB gyakorlata röviden

Az EJEE nem tartalmaz kifejezetten szociális jogokat, de EJEB védelemben részesíti ezeket: a szociális biztonságnak az olyan formái mint az ellátások folyósítása és a nyugdíjak az 1. Kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke vagy a 8. cikk hatáskörében kerülnek védelem alá. Ezek túl az EJEB eljárási és anyagi jogi garanciákat is kialakított, azokat a tisztességes eljáráshoz való jogból, a diszkrimináció tilalmából és a tulajdonhoz való jogból vezette le.⁴¹ Az osztrák alkotmánybíróság⁴² úgy ítélte meg, hogy jelentős egyéni hozzájáruláson alapuló szociális juttatások az EJEE 1. jegyzőkönyve szerinti „birtoklásnak” minősülnek, és így kiterjed rá a tulajdonhoz való jog védelme.⁴³ A román bíróságok a szerzett jogok elvét és a bizalomvédelem elvét – amit az EJEB gyakorlatából vették át – a nyugdíjakkal kapcsolatos ügyekben alkalmazzák.⁴⁴

3. A szociális jogokra vonatkozó nemzeti gyakorlat és kezelésük a szakirodalomban: vita az alapjogi jellegről

E részben arra szorítokozok, hogy a szociális jogok nemzeti alkotmányjogi jellemzőinek legfontosabb vonásait bemutassam a Krzysztof Wojtyczek által szerkesztett Social Rights as Fundamental Rights című kötet alapján.⁴⁵

3.1. Európai államok

3.1.1. A német álláspont

A német alkotmánybíróság a *méltóságteljes létminimumhoz való alapjogot* – ami magában foglalja az ember fizikai létezését és a szociális, politikai és kulturális életben való részvétel egy minimális fokát – az emberi méltósághoz való jog és a szociális jóléti állam elvének együttes értelmezéséből vezette le a Hartz IV döntésében 2010-ben. Kimondta, hogy ha a törvényhozó nem tesz megfelelően eleget a vonatkozó – a létminimum meghatározására irányuló, de nem összegszerűen meghatározott – szabályozási kötelezettségének, akkor mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet követ el. A mérték mindig a

³⁹ EJENY, ADRD, ACHR, EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyv, AfChPR

⁴⁰ L. Drinóczi: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok.

⁴¹ Téglási András: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának szociális biztonsággal kapcsolatos joggyakorlata. Miskolci Jogi Szemle XII. évfolyam 2017/2. különszám. 587-603. o.

⁴² VfSlg 15.129/1998.

⁴³ Harald Ebenhard: Social Rights in Austria. In Krzysztof Wojtyczek (ed): Social Rights as Fundamental Rights. 13. o.,

⁴⁴ Bianca Selean-Gutan: Social rights in Romania. In Krzysztof Wojtyczek (ed): Social Rights as Fundamental Rights. 308. o.

⁴⁵ A magyar fejezetet l. Tímea Drinóczi – Gábor Juhász: Social rights in Hungary. In Krzysztof Wojtyczek, ed, Social rights as fundamental rights: XIXth International Congress of Comparative Law/le XIXe Congrès international de droit compare (The Hague, The Netherlands, Eleven International Publishing, 2016) pp. 171-206. Ez a szócikk keretén belül nem foglalom össze.

társadalomnak a méltóságteljes lét biztosításáról alkotott nézetétől, a rászoruló egyén speciális lakhatási feltételeitől, a gazdasági és technikai körülményektől függ, vagyis azt a törvényhozónak kell meghatároznia. A Hartz döntés *fordulópont* a német gyakorlatban, mivel egészen addig a megélhetési minimum védelme nem alanyi jogként, csak negatív jogként (pl. a létminimum adómentessége) és állami kötelezettségként (törvényben garantált jogosultság) volt jelen az egyénileg érvényesíthető – német állampolgárokat és külföldieket is (2012-től) megillető – alapjogként történő megfogalmazásig.⁴⁶ A döntés nagy szakirodalmi *vitát* indított, de abban *egyetértés* mutatkozik, hogy a két nagy jogcsoportot (polgári és politikai, illetve az GSZK) nem lehet egymással élesen szembeállítani, a védőjogok eredeti funkciója kibővült, és a szociális jogok egy meghatározott mértékig érvényesíthetőek.⁴⁷ Ehhez hasonlít az osztrák álláspont is: nem lehet azt mondani, hogy a szociális jogok veszélyeztetnék az ún. első generációs jogokat, mivel az állami részvétel mindkét jogcsoportnál szükséges.⁴⁸

3.1.2. A cseh irodalmi vita és joggyakorlat

A cseh irodalomban⁴⁹ két *markáns álláspont* jelenik meg. Az egyik fenntartja a szociális jogok juttatási igény jellegét, és elkülönítését a szabadságjogoktól, amiből az is következik, hogy róluk a parlamentnek kell döntenie (Jan Wintr, Ladislav Vyhnánek), míg a másik nem lát e két jogcsoport között alapvető különbséget (Jan Kratochvíl). E *kettősség* megmutatkozik a nemzetközi kötelezettségvállalások közvetlen alkalmazhatóságára vonatkozó *alkotmánybíróági gyakorlatban* is. Az GSZKJNE-t vagy más nemzetközi szerződésen alapuló szociális jogot az alkotmánybíróság egyszer közvetlenül alkalmazhatónak tekinti, máskor pedig nem.⁵⁰ Ugyanakkor a cseh alkotmánybíróság a szociális jogokat is jogokként kezeli akkor, amikor az állami magatartást vizsgálja. Eltérően ugyan a polgári és politikai jogoktól – ahol a szükségességi és arányossági tesztet alkalmazza – a szociális jogok esetében először megállapítja a jog lényeges tartalmát. Ha a szabályozás ezt a lényeges tartalmat nem sérti, akkor az engedékenyebb ésszerűségi tesztet alkalmazza, amely nagy szabadságot hagy a jogalkotónak.⁵¹ Ugyanakkor megjegyzendő, hogy úgy tűnik, a cseh irodalom és gyakorlat a szociális jogokat igen *tágan* értelmezi,⁵² mert az egyértelműen gazdasági jellegű jogokat (foglalkozás szabad megválasztása, sztrájkjog) is ebbe a kategóriába tartozónak kezeli,⁵³ hasonlóan az említett összehasonlító alkotmányjogi kutatáshoz.⁵⁴

A cseh állammal szemben az EJEB elítélte azt a szabályozást, amely alapján a gyermek szociális indokra – a megfelelő lakhatás biztosítása hiányára – hivatkozva kiemelhető a családjából. Az EJEB szerint az államnak kötelezettsége anyagi segítséget nyújtani a

⁴⁶ Téglási András: A megélhetési minimumhoz való jog a német Alkotmánybíróság 2010. évi Hartz IV döntésében. Jogtudományi közlöny, 2016. (71. évf.) 5. sz. 265-278. o.

⁴⁷ Norman Weiß: Rule of law as a basis for effective human rights protection: the German perspective. In Rainer Arnold (ed): The universalism of human rights. Springer 2013. 82., 83. o.

⁴⁸ Ebenhard: i.m. 11. o.

⁴⁹ Ezt mutatja be Jan Kratochvíl: Social Rights in the Czech Republic. In Krzysztof Wojciczek (ed): Social Rights as Fundamental Rights. 87-88. o.

⁵⁰ Kratochvíl: i.m. 98-99. o.

⁵¹ Kratochvíl: i.m. 92. o.

⁵² A román szakirodalom – többekhez hasonlóan – széles értelemben fogja fel a szociális jogokat. Selejan-Gutan: i.m. 299-301. o.

⁵³ Kratochvíl: i.m. 93. o.

⁵⁴ Jung – Hirschl – Rosevear: i.m.

rászoruló gyermekes családoknak, mert nem tolerálható, hogy a gyermek elviselhetetlen körülmények között éljen.⁵⁵

A szociális jogokat a cseh Alapjogi Karta garantálja, de néhányukat a törvény keretei között lehet csak gyakorolni. Ez azonban nemcsak azt jelenti, hogy az alkotmányi védelmük korlátozottabb, de azt is, hogy a jogalkotónak meg kell alkotni a szükséges jogszabályokat. Ha ezt nem teszi meg, akkor az alkotmánybíróság *mulasztásban* megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, mint ahogyan azt a sztrájkjoggal kapcsolatban is tette,⁵⁶ vagy egyszerűen *alkotmányellenesnek* nyilvánítja a szabályozási inaktivitást, ahogyan azt abban az ügyben tette,⁵⁷ amikor a parlament hosszú időn keresztül nem alkotta meg azt a szabályozást, ami rendezte volna a bérbeadó lehetőségét a bérleti díj egyoldalú emelésére vonatkozóan.⁵⁸ A szociális jogok *érvényesíthetősége* az absztrakt alkotmányos felülvizsgálat esetében tehát érzékelhető a cseh jogrendszerben. Az alapjogi panasszal kapcsolatban a helyzet nem ilyen egyértelmű. A panaszosok általában a szociális biztonsággal kapcsolatban fordulnak az alkotmánybírósághoz. A testület azonban ilyen esetben csak azt vizsgálhatja, hogy az eljáró bíróság betartotta-e a tisztességes eljárás feltételeit, pl. az ítéletében az alapul fekvő jogszabályt nem önkényesen vagy nyilvánvalóan tévesen értelmezte.⁵⁹

3.1.3. A dán gyakorlat

A dán alkotmányos berendezkedés egyik jellegzetessége, hogy az 1849-ben elfogadott alkotmányt eddig csak négyszer módosították. Az alapjogi rendelkezések tehát *nem* minősülnek a *legmodernebbnek*, ami miatt mind az EJEB, mind azt EUB nagy szerepet játszik általában az alapjogok és így a szociális jogok védelmében is. Sőt, az EJEB 1. kiegészítő jegyzőkönyve a dán alkotmányos védelmet kiegészíti.⁶⁰ A dán irodalomban is *kettősség* alakult ki a szociális jogok jellegét tekintve, amely vitát a legfelső bíróság látszik eldönteni. A dán alkotmány alapján az állam segítséget nyújt azoknak, akik nem tudnak magukról gondoskodni, és akikről más sem kötelezett gondoskodni. 2012-ig vitatott volt, hogy ez az alkotmányi szabály anyagi jellegű kötelezettséget ró-e az államra (Kirsten Ketscher már korábban megfogalmazta ezt), vagy sem. A *legfelső bíróság*⁶¹ szerint napjainkban e szabály anyagi jellegű kötelezettséggel terheli az államot. A bíróság nem határozott meg összeget, hanem az értelmezése minimumstandard jellegét hangsúlyozta. Az irodalom abban sem ért egyet, hogy a szociális juttatások élvezik-e a dán alkotmánynak a tulajdönt védő rendelkezése védelmét, és ha élvezi, akkor azt milyen mértékben és milyen feltételek fennállása esetén. A legfelső bíróság⁶² osztani látszik azt a már 1990-ben megfogalmazott véleményt (Kirsten Ketscher), amely szerint a jövőbeni szociális jogokra a tulajdoni védelem kiterjed.⁶³

A dán bíróságok vizsgálhatják az jogszabályok alkotmányosságát – annak ellenére, hogy e hatáskörnek nincsen alkotmányi alapja – de a bíróságok hagyományosan nagyon tartózkodóan

⁵⁵ Wallova and Walla v. the Czech Republic, no. 23848/04, Havelka and Others v. the Czech Republic, no. 23499/06.

⁵⁶ Pl. ÚS. 61/04.

⁵⁷ Pl. ÚS 20/05. L.

⁵⁸ Kratochvíl: i.m. 91., 94. o.

⁵⁹ Kratochvíl: i.m. 104., 105. o.

⁶⁰ Helle Krunke – Stine Hellqvist Frey: Social rights in Denmark. In Krzysztof Wojciczek (ed): Social Rights as Fundamental Rights. 115., 125. o.

⁶¹ U.2012.1761H.

⁶² U.2006.770H, .2012. 1761H.

⁶³ Krunke – Hellqvist Frey: i.m. 113-116. o.

viselkedtek eddig e jogkör gyakorlásával kapcsolatban. Az utóbbi évtizedekben azonban mintha *elmozdulás* lenne tapasztalható, és a bíróságok egyre intenzívebben használnák a felülvizsgálatot, különösen abban a tekintetben, hogy a hatóságoknak a nemzeti jog alkalmazása során figyelemmel kell lenniük az EJEB gyakorlatára.⁶⁴

A dán alkotmány egyéb rendelkezése is felhívható a szociális jogok védelmére. Ilyen a váromány, amely a tulajdonhoz és különösen a kisajátításhoz kapcsolódik.⁶⁵

3.1.4. Az olasz irodalom és gyakorlat összefoglalása

Az olasz irodalom is elkülönítve kezeli a jogok második generációját, illetve a szociális jogokat *tág* értelemben fogja fel (pl. ideérti az oktatáshoz és a kultúrával kapcsolatos jogokat is). A kutatók még ma is – több mint ötven éves gyakorlatot követően – *megosztottak* abban, vajon a rászorulóknak lehetősége van-e szolgáltatást követelni, és ténylegesen létezik-e a megfelelő anyagi forrás megléte/hiánya által okozott korlát. Ugyanakkor az olasz *alkotmánybíróság* osztja az EJEB álláspontját abban, hogy az egyes jogok generációkba osztása vagy tartalmuk szerinti csoportosítása (polgári, politikai, szociális, stb.) nem érinti azt a védelmi szintet, amit megérdemelnek.⁶⁶

Az olasz rendszerben – hasonlóan a (korábbi) magyarhoz – a társadalombiztosítás és a *szociális biztonság* megítélése követi a *vásárolt jog elve* logikáját,⁶⁷ és az alkotmánybíróság alkotmányellenesnek tartja, ha az egészségüggyel és a szociális biztonsággal kapcsolatos alkotmányjogi jogosultság lényegi magja sérül. E jogosultság az irreguláris migránst is megilleti.⁶⁸

A *lakhatáshoz való jogot* az olasz alkotmánybíróság abból az alkotmányi rendelkezésből olvasta ki, amely azt kifejezetten nem tartalmazza: a Köztársaság előnyben részesíti a megtakarításoknak a lakás és közvetlenül megművelt föld tulajdonának megszerzésére való fordítását.⁶⁹ Az alkotmánybíróság a lakhatást 1976-ban nagy társadalmi fontosságúnak, majd 1983-ban elsődleges értéknek tekintette, majd a nyolcvanas évek közepén elismerte – alapvetőként – a lakhatáshoz való szociális jogot. A jogalkotó a lakhatáshoz való jogra az emberi méltóság részelemeként tekintett. Az alkotmánybíróság pár hónappal később a lakhatáshoz való jogot sérthetetlennek nyilvánította (alkotmány 2. cikk értelmében), ami a szociális állam egyik mérföldkövének számított. Később azonban ezt a felfogást részben megváltoztatta, amikor a lakhatáshoz való jog teljességének élvezetét az állam adott (történelmi) körülmények közötti teherbíró képességéhez kötötte. Az alkotmánybíróság azóta nem tért el ettől a megközelítéstől, így a jogalkotónak teret ad a célok kitűzésében azok eléréséhez szükséges eszközök meghatározásában, illetve a kívánt erőforrások allokálásában.⁷⁰ A lakhatáshoz való jog tehát több jogalkotói törekvés összességévé transzformálódott az esetjogban, ideértve a lakásbérlet szabályozását, a köztulajdonban álló

⁶⁴ Krunke – Hellqvist Frey: i.m. 119. o.

⁶⁵ Krunke – Hellqvist Frey: i.m. 121. o.

⁶⁶ Giuseppe Franco Ferrari: Social Rights in Italy. In Krzysztof Wojciczek (ed): Social Rights as Fundamental Rights. 209., 216., 227. o.

⁶⁷ Ferrari: i.m. 213-217. o.

⁶⁸ Téglási András: A szociális jogok (alapjog)védelmi szintjének csökkenése a gazdasági válság hatására. Iustum Aequum Salutare 2016. 2. sz. 157. o.

⁶⁹ Olasz Alkotmány 47. cikk. A kommentár e rendelkezést kapcsolatba hozza a tulajdonhoz való joggal. Commentario alla Costituzione, Volume primo, Artt. 1-54, a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, Marco Olivetti, UTET 2006. 950. o.

⁷⁰ Decisione 28 Luglio 1976, no. 193., Giur. Cost. 1976, 1201 ff., Decisione 28 Luglio 1983, no. 252., Giur. Cost. 1983, 1516 ff., Decisione 20 Aprile 1988, no. 404., Giur. Cost. 1988, 1789.

bérlakásokhoz való kedvező hozzájutás szabályozását, stb.⁷¹ A nem állampolgárok esetében az alkotmánybíróság a lakhatáshoz való jogot sérthetetlen szociális jogként ismeri el. Bármilyen olyan, olasz állami hatóság által állított akadály a nem olasz állampolgárokkal szemben, ami miatt nem tudnak hozzájutni a szociális lakásokhoz, diszkriminatív.⁷²

A *gazdasági válság* indukálta jogalkotással kapcsolatban az olasz alkotmánybíróság megerősítette, hogy az alkotmányos elveket meg kell tartani, azok nem hajolhatnak meg gazdasági tényezők előtt. Ehelyett ésszerű egyensúlyra kell törekedni.⁷³

Az olasz irodalom az alapjogok megítélésével kapcsolatban a bíróság előtti *érvényesíthetőség*ből indul ki, ami következtében nincsen egyetértés abban, hogy adott szociális jog alapjog-e vagy sem.⁷⁴

3.1.5 A lengyel felfogás

A lengyel alkotmányjog tudományban is *viták* folynak az egyébként *széles* értelemben felfogott szociális jogok alanyi jogiságáról, de annyi általánosan *elfogadott*, hogy az államnak a szociális jogok olyan minimumát biztosítani kell, amit az ember méltósághoz való jogból következik. A lengyel doktrína az, hogy a megfelelő életkörülményektől (élelmiszer, ruházkodás, fedél), az egészségügytől és az oktatástól megfosztott egyén az emberi *méltóság* szintje alatti életet él. Mindez jogalkotói kötelezettséget jelent a szociális jogok lényeges tartalmának minimuma feletti biztosítására.⁷⁵

Azok a jogok, amelyeknek a jogalkotó alanyi jogot határozott meg törvényben, közvetlenül bíróság előtt *érvényesíthetőek*, egyéb esetben az *alkotmányjogi panasz* és az absztrakt *normakontrol* vehető igénybe.⁷⁶ A szociális juttatások esetében (nyugdíj, vásárolt jog alapján járó szolgáltatás a társadalombiztosítás rendszerében⁷⁷) az EJEB az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyvében meghatározott tulajdoni védelmet számon kérte a lengyel jogalkotótól. A *Moskal v. Poland* ügyben⁷⁸ az ápolásra szoruló gyermek gondozója kerkedvezményes nyugdíj iránti kérelmet nyújtott be, amit – miután a kérelmező felmondott a munkahelyén – megítéltek, majd tíz hónappal később azt – figyelemmel a gyermek állapotára – visszavonták. Mindezt a lengyel bíróság jóváhagyta. Az EJEK aránytalanságot állapított meg, ami érinti a kérelmező tulajdoni igényét (ami a hatóság döntésétől kezdve fennállt a nyugdíjra) és ez által alakított életét is, illetve azt az időt, ami eltelt a hatóság két döntése között. A hatóság saját hibájából értékelte rosszul a gyermek állapotát és állapította meg a kerkedvezményes nyugdíjjogosultságot, amihez képest hosszú időt vett igénybe a hiba feltárása. Annak korrigálása viszont nagyon gyorsan megtörtént, és a jogosultságot visszavonó döntést tartalmazó határozatot azonnali hatállyal alkalmazták. Ez pedig az egyébként jóhiszemű kérelmezőt egyik napról a másikra megfosztotta az egyedüli bevételeitől, és nehéz anyagi körülmények közé kényszerítette. Az EJEK döntése hatására az Alkotmánytanács a vonatkozó törvényi szabályt, amely megalapozta a kerkedvezményes nyugdíj visszavonását a konkrét ügyben, hatályon kívül helyezte, mivel az ütközött a lengyel alkotmány jogállamiságot és szociális biztonságot garantáló rendelkezéseibe.

⁷¹ Ferrari: i.m. 218. o.

⁷² Decisione 2 Dicembre 2005, no. 432., Giur. Cost. 2005, 4657.

⁷³ Téglási: A szociális jogok (alapjog)védelmi szintjének ...158. o.

⁷⁴ Ferrari: i.m. 216. o.

⁷⁵ Alkotmánytanács, 2000. május 8-i döntés, SK 22/99. Janust Trziński – Machal Szwast: Social right sin Poland. In Krzysztof Wojticzek (ed): Social Rights as Fundamental Rights. 249., 254. o.

⁷⁶ Trziński – Szwast: i.m. 262-263. o.

⁷⁷ Łuczak v. Poland, no. 77782/01

⁷⁸ Moskal v. Poland, no. 10373/05. Trziński – Szwast: i.m. 260-261. o.

3.1.6. A portugál elképzelés

A portugál alkotmány széles tárházát adja a gazdasági, szociális és kulturális jogoknak, amelyeket a másik jogcsoporttól elkülönítve is tartalmaz: vannak *aspirációk*, amelyekkel kapcsolatban az állam valamilyen magatartást tanúsít, és vannak, amelyek egyértelműen meghatározzák a jogalkotói *kötelezettséget*, pl. nemzeti minimálbér meghatározása, nemzeti egészségügyi rendszer megalkotása, stb. Utóbbi esetben a szabályok felülvizsgálatára és a hatóságok mulasztásának megállapítására lehetőség van, ami végső soron a szociális jogok *kikényszeríthetőségét* eredményezi. Megint más alkotmányi megfogalmazások nemcsak aktív jogi igényt tartalmaznak az állammal szemben, hanem a *jogosítanak* és másokat köteleznek is. Ilyenek pl. az egészség védelméhez való jog és annak megőrzésének és biztosításának a kötelezettsége.⁷⁹ A portugál kutatók is *trendként* értékelik az alapvető jogok között lényeges egység létét, azaz azt az emberi *méltósághoz* való jog oszthatatlanságának doktrínájával kapcsolják össze. E véleményüket az EU Alapjogi Kartája szabályozására – amely együtt kezeli a polgári, politikai és szociális jogokat – is alapozzák.⁸⁰ Az *alkotmánybírói gyakorlat* is ezt a trendet látszik erősíteni: nem kérdőjelezi meg a gazdasági válság hatására hozott takarékosági programok szükségességét, csak annak tisztességes alkalmazását a köz- és a magánszféra dolgozói és a nyugdíjasok között, illetve az emberi méltóságból levezethető megélhetési minimum lényeges magja az a limit, amit még gazdasági szükséghelyzetben is meg kell tartani.⁸¹

3.1.7. A „jogi realizmus” talaján: a svéd, az ír, a spanyol és a holland álláspont és gyakorlat

A svéd alkotmányos rendszerben az alapjogok tradicionális felfogása uralkodik, amelyet a *svéd jogi realizmus* is támogat. E szerint a szociális jogok nem kötelező elemei az alkotmánynak, a szociális jogok pozitív kötelezettséget rónak az államra, míg a másik jogcsoport tartózkodást követel meg. A szociális kérdésekkel foglalkozó svéd alkotmányi rendelkezések *célként* kerülnek megfogalmazásra, az ilyen ügyek alkotmányosságát nem lehet vizsgálni, a szociális jog csak akkor létezik, ha ilyen jogosultságot a jogalkotó megalkotta, annak előfeltételeit és a jogkövetkezményeket körülírta. Mindebből következően a szociális jogok nincsenek a svéd irodalmi vagy bírósági érdeklődés középpontjában, ami ellentétben állhat azzal a felfogással, hogy a svéd jóléti rendszer az egyik minta. Az ellentmondás azonban nem létező: a svéd nézőpont az, hogy a szociális jog akkor tekinthető jognak, ha azt a törvényhozó akként határozta meg. Bár a jogszabályok bírósági felülvizsgálata létezik, a jogalkotói *mulasztással szemben nem* lehet fellépni. Az EJEB gyakorlata segít védeni a szociális jogokat az EJEE alapján: tisztességes eljáráshoz való jog és a tulajdonhoz való jog sérelmével kapcsolatban.⁸² *Írországban* hasonló a szociális jogokra vonatkozó felfogás, például a megfelelő lakhatáshoz való joggal összefüggésben.⁸³ *Spanyolországban* az alkotmány a jóléti jogosultságokat széleskörűen elismeri, de csak a törvény keretei között

⁷⁹ Jorge Pereira da Silva – Tito Rendas: Social rights in Portugal. In Krzysztof Wojticzek (ed): Social Rights as Fundamental Rights. 265-267., 294-295. o.

⁸⁰ Pereira da Silva – Rendas: i.m. 270. o. Az EU Alapjogi Kartája sem tükrözi már a klasszikus különbséget a polgári és a politikai és az GSZK jogok között. A Kartában a szolidaritás fejezetén kívül is vannak olyan jogok, amelyek nem védőjogok, hanem az állami kötelezettséget is megállapítanak szolgáltatás nyújtására (pl. gyermekekre, idősekre vonatkozó rendelkezések).

⁸¹ Téglási András: A szociális jogok (alapjog)védelmi szintjének ... 152., 153. o.

⁸² Gunilla Edelstam: Social Rights in Sweden. In Krzysztof Wojticzek (ed): Social Rights as Fundamental Rights. 363-365., 373., 376. o.

⁸³ Téglási: A szociális jogok (alapjog)védelmi szintjének ... 149. o.

garantálja a biztosításukat, emiatt a bíróság *általi felülvizsgálatuk vitatott*, és az alkotmánybíróság nem kapcsolja össze őket más alapjogokkal. A tényleges kikényszeríthetőséget az EJEB nyújtja, pl. amikor elrendelte a kilakoltatások felfüggesztését azoknak a családoknak az esetében, ahol kiskorú gyermek is lakott. Ennek az is oka, hogy az *amparo csak* – a szociális jogok között felfogott – oktatási jogokkal kapcsolatban elérhető.⁸⁴ Hasonló a helyzet *Hollandiában*, ahol nincsen alkotmánybíráskodás, és az alkotmányban rögzített szociális jogok nem minősülnek alanyi jogoknak, csak állami kötelezettséget fogalmaznak meg. Viszont, a nemzetközi emberi jogi védelem itt is segítséget nyújt annyiban, amennyiben adott nemzetközi eszköz közvetlenül alkalmazható/önvégrehajtó a belső jogban. A GSZKJNE ilyen jellege azonban a gyakorlatban vitatott. Továbbá, az is általánosan elfogadott, hogy a klasszikus jogok és az GSZK jogok között nincsen hierarchikus viszony, és amikor a jogalkotó olyan intézkedéseket hoz, amelyek szociális jogokat implementálnak, akkor a klasszikus szabadságjogokat figyelembe kell venniük.⁸⁵

3.1.8. A magyar felfogás

Szakirodalmi besorolás szerint a szociális jogokkal – közelebbről a szociális biztonsághoz való joggal – kapcsolatos alkotmánybírási gyakorlat több korszakra bontható.

A kilencvenes évek elején (1991) jellemző az az alkotmánybírási felfogás, miszerint a 70/E. § állami kötelezettségvállalásokat határoz meg, amely alapján az állam állampolgári jogon ellátást nyújt.⁸⁶ Ekkor még nem merült fel e szakasz államcélként vagy alanyi jogként történő felfogása közti választás igénye.⁸⁷ Sőt, ekkor még a szubjektív jogként megfogalmazott rendelkezések sem teremtettek alanyi jogot az egyén számára.⁸⁸ Ennek ellenére alanyi jogként való meghatározottság bontakozik ki abból a megállapításból, amely szerint „a járulékkal fedezett időszakra a megfelelő társadalombiztosítási ellátást szolgáltatni kell”.⁸⁹ Az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való jogra vonatkozó dogmatikája ekkor még nem tette lehetővé az ilyen igények védelmét – az a második szakaszban alakult ki –, így a testület arra a megállapításra jutott, hogy ha a jogalkotó nem biztosítja a megfelelő társadalombiztosítási ellátást a járulékkal fedezett időszakra, akkor az érintetteket szerzett joguktól fosztja meg.⁹⁰ A testület egy határozatában a szociális jogokat az államcélok közé sorolta, és azt hangsúlyozta, hogy az államnak a többi állami alkotmányi feladatokhoz képest sokkal inkább kötelezettsége e jogok működtetéséhez szükséges intézmények felállítása és az igénybevételekre szolgáló alanyi jogok megteremtése.⁹¹

A második korszak a Bokros-csomaghoz kötődő 1995. évi alkotmánybírási határozatsorozat, amely azért jelentős, mert a testület – bár a döntések a szociális ellátás elvonásának alkotmányos módjával és mértékével, vagyis a szociális biztonsághoz való jog önállósult problémájával foglalkoztak – itt foglalja össze először legteljesebb mértékben a szociális biztonságra vonatkozó nézeteit, és ezekben vizsgálja a legrészletesebben a

⁸⁴ Téglási: A szociális jogok (alapjog)védelmi szintjének ...159., 161. o.

⁸⁵ Ryngaert: i.m. 248., 253. o. 241-243. o.

⁸⁶ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 147, 163

⁸⁷ 772/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 516, 522. Súlyom: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. 663. o.

⁸⁸ Például a 45/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991. 206, 208.

⁸⁹ Ebben az esetben az Alkotmánybíróság a teljes elvonást értékelte. Bár sem az indítványban, sem a határozatban nem került szóba a 70/E. §. 11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991. 34, 35. Súlyom: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. 663. o.

⁹⁰ Súlyom: i.m. 653. o.

⁹¹ 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994. 134, 138. Súlyom: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. 665. o.

korlátozhatóság kérdését is.⁹² Az Alkotmánybíróság ekkor alanyi jogok biztosítása nélkül teremtett hatékony védelmet. Ehhez felhasználta a jogbiztonság elvét,⁹³ illetve annak összetevőit: szerzett jogok védelme, bizalomvédelem, a juttatások megvonásához, átrendezéshez kapcsolódó megfelelő átmeneti idő követelménye, továbbá a biztosítási alapú szolgáltatások esetében a tulajdonvédelmet.⁹⁴

A minimum-határozatokban (harmadik szakasz) az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan ellátási minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Az Alkotmánybíróság a későbbiekben is kifejti, hogy a szociális biztonsághoz való jogból részjogosítványok, alkotmányos alapjogok nem vezethetők le (visszatérés az első korszakhoz), és mégis levezette a „szálláshoz” vagy „fedélhez” való jogot⁹⁵ meghatározott feltételek beállta esetén (a minimum-határozat következménye).

Az Alkotmány 2010. évi nyugellátást érintő módosítása⁹⁶ és az Alaptörvény, és ennek alapján döntő alkotmánybírósági gyakorlat új korszakot hozott.⁹⁷ Az alaptörvényi szöveg az Alkotmánybíróságnak azt a hozzáállását erősítette, amely az állam és a törvényhozás felelősségi körébe kívánta kitolnia szociális jogok problémáját⁹⁸ azzal, hogy az állam csak „törekszik” nyújtani a szociális biztonságot (XIX. cikk), és nem feltétlenül veszi figyelembe az emberi méltósággal való kapcsolatát (XXII. cikk⁹⁹), illetve mindezekből a szövegváltozásokból következően erodálja a korábbi tulajdonhoz való jogi védelem kiterjedtségét. Ugyanakkor az Alaptörvény több új rendelkezést is tartalmaz: törekvés az emberhez méltó lakhatás feltételei biztosítására, genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása. Mindezek állami biztosításának és így az egyének általi élvezetének a korlátja az N) cikk, amely a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét írja elő minden állami szerv számára, illetve az O) cikk, amely az eléggé határozatlan¹⁰⁰ az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulási kötelezettséget írja elő. E rendelkezéseket az

⁹² Sólyom: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. 658. o.

⁹³ Ez a későbbiekben hangsúlytalan maradt. Balogh Zsolt: Paradigmaváltás lehetőségei a szociális jogok védelme terén. Jogtudományi Közlöny 2005. 9. sz. 366.

⁹⁴ Balogh: i.m. 364., 365. o.

⁹⁵ A gyakorlat áttekintését 2014-ig l. Téglási András: A lakhatáshoz való jog a közterületen (?) avagy az emberhez méltó lakhatás és az életvitelszerű közterületi tartózkodás tilalmának alkotmányossági kérdései. n: Ünnepi kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára / [szerk.] Tóth Judit, Szeged. 2015. 528-549. o.

⁹⁶ L. a 101. l-j-t.

⁹⁷ Téglási ezt politikai irányváltásnak nevezi a tágabban értelmezett szociális jogok területén. L. ehhez az értékteremtő munkát az M) cikkben vagy társadalom számára végzett hasznos tevékenységet a XIX. cikkben. Téglási András: A szociális állam „erodálása” vagy megmentése? – avagy a szociális biztonság az új Alaptörvényben. Jogelméleti Szemle 2011. 4. sz. Felvethető azonban az is, hogy az Alaptörvényből nem tűnik ki semmilyen koherens politikai filozófia, hanem következtelen módon, illetve egymástól gyökeresen eltérő értelmezési eredményeket lehetővé téve keveredik benne az individualista, a kollektivisták és a lány paternalista megközelítés. Drinóczi Tímea: Az Alkotmánybíróság határozata a devizahitelekéről. A szerződési szabadság régi-új korlátai. JEMA 2014. 2. sz. 3-12. o. Juhász Gábor paradigmaváltásról (szociális biztonság alanyi jogú biztosításának kizárása) és a szövegezés alkotmánybírósági gyakorlatnak megfelelő pontosításáról (egészséghez való jog), illetve határozatlan gyakorlatról (egészséghez való jog alanyi jogi jellege) szól. Juhász Gábor: Államcéllok, paradigmaváltás és aktuálpolitikai alkotmányozás. A szociális jogok védelme az Alaptörvényben. Esély 2015. 1. sz. 12., 22. o.

⁹⁸ Balogh: i.m. 367. o.

⁹⁹ L. pl. a 38/2012. (XI. 4.) AB határozatot (ABH 2012. 185), illetve az Alaptörvény negyedik módosítását. Drinóczi Tímea: Több szintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon. Akadémiai doktori értekezés, Pécs, 2015.

¹⁰⁰ A problémákat l. Drinóczi Tímea: A tulajdonhoz való jog az Alaptörvényben. Jogtudományi Közlöny 2012. 5. sz. 227-231. o.

Alkotmánybíróság is figyelembe vesz,¹⁰¹ amely alapján a szociális jogoknak az alkotmánybíróság általi egyre megszorítóbb értelmezése tapasztalható.

3.2. Európán kívüli államok

3.2.1. A japán megközelítés

A japán felfogás középpontjában az áll, hogy a bíróságok alkotmányi és intézményi értelemben is nem megfelelő szervek a politikailag szenzitív ügyek elbírálására. Japánban *nincsen alkotmányos védelem* a jogalkotói aktusokkal szemben, a szociális jogok tehát egyfajta *programnormáknak* minősülnek, és csak azt követelik meg, hogy a kormányzat adott célt elérjen. A japán alkotmány a következő szociális jogokat ismeri: a teljes és kulturált megélhetéshez való jog és a vonatkozó állami törekvések; a törvényben meghatározottak alapján, képességei szerinti egyenlő oktatáshoz való jogot, a munkához való jogot és a törvényben meghatározottak alapján a pihenéshez, bérhez, munkafeltételekhez való jogot, a szervezkedési jogot.

A szociális jogoknak *három megközelítése* alakult ki. Az egyik – amelyet a japán legfelső bíróságon kívül senki más nem oszt – *tagadja* a bíróság előtti *érvényesíthetőséget*, ami viszont ellentétben áll az alkotmány szociális igazságosság kitételével. A *legfelső bíróság* szerint, ha a jogalkotó a törvényben nem kér kötelező hozzájárulást (pl. a hallgatóktól) a fogyasztékkal élők alapjához, akkor azok számára, akik emiatt nem is fizettek hozzájárulást, az alap nem fizet ki járulékot akkor, ha a káresemény bekövetkezik, és az egyén fogyasztékkal élő lesz. A bíróság szerint ez nem teljesen ésszerűtlen jogalkotói döntés: egyrészt a hallgatóknak nincsen elegendő anyagi bázisa a fizetéshez, másrészt annak az esélye, hogy a hallgatók fogyasztékkal élővé válnak, meglehetősen csekély.¹⁰² A bíróságok a GSZKJNE 9. cikkét (mindenkinek joga van a szociális biztonságra, beleértve a társadalombiztosítást is) pusztán politikai kötelezettségként fogják fel, vagyis a parlamenttől függ, hogy hogyan valósítja meg a vállalást: ha a konkrét esetben megtagadja a koreai állampolgároknak az állami nyugdíj kifizetését, akkor az belefér a szociálpolitika alakításába, mivel a részes államoknak politikai felelősségük a szociális biztonság aktív promotálása e jogok megvalósítása érdekében. E jog ugyanis nem ad közvetlen és speciális jogot az egyén számára.¹⁰³ A másik elmélet szerint – amelyet a kutatók többsége vall – a szociális jogok csak *akkor érvényesíthetőek* bíróságok előtt, ha a jogalkotó arra vonatkozóan alanyi jogot állapított meg, de mindez nem jelenti azt, hogy a jogalkotónak kötelezettsége lenne ilyen alanyi jogokat alapítani. Az ezt valló között különbség van azzal kapcsolatban, hogy a szerzett jogokra hogyan tekintenek; egyesek szerint a szociális jogalkotó által egyszer már garantált szint nem csökkenthető. A kisebbségi harmadik megközelítés viszont éppen emellett áll ki: a szociális jogok olyan konkrét jogok,

¹⁰¹ L. a 23/2013. (IX. 25.) AB határozatot, amely szerint a korábban megállapított korengedményes nyugdíjak csökkentésének, megszüntetésének, illetőleg szociális járadékká történő átalakításának alkotmányossági mércéje az Alaptörvény N) cikke szerinti fenntartható, átlátható és kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás, valamint a szociális biztonság XIX. cikkben foglalt új alkotmányos alapelveire támaszkodó alaptörvényi szándékon nyugszik. Ez a felfogás pedig az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény-sértések felmerülésének lehetőségét eleve kizárja, illetőleg megkérdőjelezi, különösen a XIII. cikk esetében. Téglási András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. *Közjogi Szemle* 2015. 2. sz. 20–21.

¹⁰² Supreme Court, September 28, 2007, 61 Minshu 2345, Supreme Court, October 9, 2007, 4 Saibansho Jihou, 1445.

¹⁰³ March 2, 1989, 68 Hanrei-Jihou 1363.

amelyekre hivatkozva az *egyén követelheti a jogalkotótól*, hogy olyan jogszabályt alkosson, amely pontosan meghatározza a jog tartalmát.¹⁰⁴

3.2.2. A Dél-Afrikai Köztársaság, a Salamon szigetek és a portugál nyelvű államok

A *dél-afrikai legfelső bíróság* a szociális jogokat (gazdasági és szociális jogokként nevezve őket) az alkotmány alapján – *bizonyos mértékben* – *érvényesíthetőnek* tartja. E jogokat nem univerzálisként fogja fel, ugyanakkor felismeri, hogy a polgári és politikai jogoknak is van költségvetési vonzata, de az mégsem befolyásolja azok érvényesíthetőségét.¹⁰⁵ Ebből következően a szociális jogokat alapjogként fogják fel.

A *Salamon szigetek*en nem alkalmazható az az európainak tűnő tendencia, hogy a szociális jogokat a *méltósághoz kapcsolják*, mivel azt mint legmagasabb értéket ismerik el. Itt – hasonlóan a csendes óceáni térség más államaihoz – nem az egyénre és a jogok biztosítására irányul az uralkodó felfogás, hanem a *kötelezettségek hangsúlyozására*. A kollektív jogok és a kötelezettségek nem az állam köré épülnek, hanem a tradicionális közösségektől erednek és azokat jellemzik.¹⁰⁶

A kikényszeríthetőséggel kapcsolatban érdekesség, hogy számos *portugálnyelvű állam* (Angola, Brazília, São Tomé és Príncipe, Kelet Timor) ismeri az alkotmányellenes *mulasztás* elleni absztrakt bíróság kontrol eljárását.¹⁰⁷

3.2.3. Az Egyesült Államok

Az USA Alkotmánya Tizennegyedik Kiegészítése *közvetetten és minimálisan* védi a szociális biztonsághoz és a megélhetéshez szükséges anyagi javakhoz való jogot. Az amerikai *szakirodalom* teljes mértékben *szkeptikus* a szociális jogok alkotmányjogi védelmét illetően, főleg a legitimitás probléma, a többségellenesség és a hatékonysági érvek okán. A közvetett védelmet különösen az egyenlőségi klauzula (szegények diszkriminációjának tilalma), a tisztességes eljáráshoz való jog (tulajdonhoz való joggal kapcsolatban) és a szövetségi eljárási jogok adják.¹⁰⁸

4. A szociális jogok és a klasszikus jogok közötti „lényeges különbségek”: a költségtelen védőjogok koncepció meghaladása

Szakirodalmi vélemények szerint az ún. *tágabb értelemben felfogott szociális jogok* esetében az államnak nem tartózkodnia kell – bár e jogok töredéke rokonítható a szabadságjogokkal –, hanem pozitív jogalkotási és jogalkalmazási intézkedéseket is kell tennie, ami a legtöbb esetben anyagi jellegű juttatásokat jelent. Emiatt a szociális jogokat általában pozitív

¹⁰⁴ Toru Nakajima: Social Rights in Japan. In Krzysztof Wojticzek (ed): Social Rights as Fundamental Rights. 229, 231., 232., 235., 244. o. L. még Abe Kohki: Implementation of universal human rights standards in Japan: an interface of national and international law. In Rainer Arnold (ed): The universalism of human rights. Springer 2013. 129. o.

¹⁰⁵ Letlhokwa George Mpedi: Social rights in the Republic of South Africa. In Krzysztof Wojticzek (ed): Social Rights as Fundamental Rights. 319-320. o.

¹⁰⁶ Jenifer Corin: Cultural relativism vs. universalism: the South Pacific reality. In Rainer Arnold (ed): The universalism of human rights. Springer 2013. 121. o.

¹⁰⁷ Pereira da Silva – Rendas: i.m. 297-298. o.

¹⁰⁸ Francesca Bignami – Carla Spivack: Social rights in the USA. In Krzysztof Wojticzek (ed): Social Rights as Fundamental Rights. 492., 495., 501. o.

jogoknak vagy jóléti jogoknak is nevezik.¹⁰⁹ A szociális jogokat (a tágabb értelemben felfogottat) ezen okokon túl amiatt sem ismerik el alapjognak, mert azoknak nincsen morális alapja,¹¹⁰ nem kikényszeríthetőek bírói úton, csak a szabadságjogok sérelmére lehet érvényesíteni őket, az állam teherbíró képességétől függenek, és nem alanyi jogok.¹¹¹

Mára már elfogadott *ténynek tekinthető* – és ilyen irányba hat több alkotmánybírósági és legfelső bírósági vagy nemzetközi bírósági gyakorlat és szakirodalmi álláspont –, hogy az a megközelítés, miszerint a polgári és a politikai szabadságjogok negatív jogok, védőjogok, és mint ilyenek, költségtelenek, a gazdasági, szociális és kulturális jogok pedig költséges, pozitív jogok, túl felszínes. Az intézményvédelmi kötelezettség kimunkálását követően ugyanis mindkettő csoportnak van pozitív (szolgáltató vagy védő) és negatív (tartózkodási) oldala is.¹¹² Az az alapvető különbség tehát, ami szerint az első generációs jogok – védőjogként – azt határozzák meg, hogy az állam mit nem tehet az egyén szabadságának védelme érdekében, míg a második generációs jogok azt követelik, hogy az állam tegyen valamit az egyén boldogulása érdekében,¹¹³ nem állja meg a helyét a gazdasági (és kulturális) jogokra vonatkozóan. A *valódi szociális jogok* azonban – ellentétben a polgári és gazdasági szabadságokkal – szabadságot jelentenek az állam segítségével. A klasszikus alapjogok mint védőjogok eredeti funkciója tehát megváltozott, azok már nem csak az állammal szembeni védelmet fejezik ki, hanem biztosítják a társadalmi életben való részvételt is.¹¹⁴ A két nagy, hagyományosan első és második generációs tekintet jogcsoport között tehát ebben a tekintetben *nincsen különbség*.¹¹⁵

A *költségekre* vonatkozó különbségtétel sem állja meg a helyét, mivel a klasszikus szabadságjogokat és a *gazdasági, szociális és kulturális jogokat* a szűkösségekben kell értelmezni. A negatív jogokat minden társadalomban jogalkotással, rendőri szervekkel és kapcsolódó ellenőrzésekkel kell védeni,¹¹⁶ vagyis e jogoknak is van pozitív állami kötelezettségi vonatkozásuk: a személyes adatok védelme,¹¹⁷ a bírósági rendszer, a rendőrök és más közszolgák kiképzése, az állammal szembeni emberi jogi védelmi mechanizmusok

¹⁰⁹ Ezzel kapcsolatban ld. Halmai – Tóth: Az emberi jogok rendszere. 86. o., Sári János: A gazdasági, szociális, kulturális jogok alkotmányos alapjai. Acta Humana 1995. 18-19. sz. 189. o., Weller Mónika: Gazdasági és szociális jogok Európában. Acta Humana 1996. 22-23. sz. 19. o.

¹¹⁰ Ezzel szemben l pl. Alan Gewirth: The epistemology of human rights. In Ellen Frankel Paul – Fred D. Miller Jr. – Jeffrey Paul (ed): Human rights. Blackwell, 1984., Susan Moller Okin: Liberty and welfare: some issues in human rights theory. In J. Roland Pennock – John W. Chapman (ed): Human rights. New York University Press 1981.

¹¹¹ Pl. Halmai – Tóth: i.m. 86. o.

¹¹² Sengupta: On the Theory and Practise of the Rights to Development. Human Rights Quarterly 2000 Vol. 24. Nr. 1. 859. o. Vö. például az Emberi Jogok Európai Bíróságának 1979. június 13-i ítéletével (Marckx v. Belgium). A jogirodalomban ld. Weller: i.m. 19. o., Sári: i.m. 194. o., Michael Addo: Justiciability Re-examined. In Ralph Beddard and Dilys M. Hill (ed.): Economic, Social and Cultural Rights, Progress and Achievements. Southampton Studies in International Policy 1999. 101-102. o. Vö. a státuszannál írtakkal.

¹¹³ Vö. Halmai – Tóth: Az emberi jogok rendszere. 87. o.

¹¹⁴ Weis: i.m. 81., 82.o.

¹¹⁵ Manfred Weis: The politics of the EU Charter of Fundamental Rights. In Bob Hepple (ed): Social and labour rights in the global context. International and comparative perspective. Cambridge 2002.

¹¹⁶ Dilys M. Hill: Rights and Their Realisation, Economic, Social and Cultural Rights. In Ralph Beddard and Dilys M. Hill (ed.): Economic, Social and Cultural Rights, Progress and Achievements. Southampton Studies in International Policy 1999. 3. o.

¹¹⁷ Például a személyi szám korlátozás nélküli használatának eltörlése milliárdos költségvonzattal járt Magyarországon. Lásd Kilényi: i.m. 48. o.

kiépítése mind jelentős állami beavatkozást és lényeges közkiadást feltételez.¹¹⁸ E jogok sem költségmentesek, sőt meglehetősen sokba kerülnek.¹¹⁹ A *valódi szociális jogok* azonban ezeken túl az állam „tényleges” pozitív beavatkozását is igénylik: pl. az egészség védelme, társadalombiztosításhoz való jog. A kormányzat az adózáson és a közköltekezésem kívül azonban más eszközökkel is tiszteletben tarthatja ezeket a jogokat. Az azonos célok elérhetők azzal is, ha a piacot engedik működni, az ilyen piacok működésére érzékeny szabályokat alkotnak, a szabadságjogokat és a jogállami elveket (bizalomvédelem, szerzett jogok, hátrányos visszamenőleges jogalkotás tilalma) tiszteletben tartják.

5. A tágabb értelemben felfogott szociális jogok különbségtétel funkció és tartalom szerint

Az ún. „második generációs” jogok¹²⁰ közé tehát láthatóan három összefüggő, de különálló alapjog-csoport tartozik. A *gazdasági jogok és (a kulturális jogok)* csoportjába tartozó alapvető jogoknak tehát egyrészt a szociális jogokhoz képest *eltérő funkciójuk és tartalmi elemeik* vannak. A gazdasági alapjogok legfontosabb funkciója az államhatalom gazdasági életben történő korlátozásában, az állami mindenhatóságról és önkényről való lemondásban jelölhető meg. Másrészt a szabadságjogi jellegük miatt sem értelmezhetők (szűkebb) szociális jogként. A gazdasági alapjogok funkciója a klasszikus szabadságjogokhoz hasonlatosak, vagyis a személyiség szabad kibontakoztatását segítik elő és feladatuk az államhatalom gazdasági életben történő korlátozásában, az állami mindenhatóságról és önkényről való lemondásban, illetve az egyén létfeltételeinek garantálásában jelölhető meg, amit elsősorban a tulajdon biztosíthat. Ennek hiányában a foglalkozás megválasztására kerül sor, aminek a fogalma minden olyan legális tevékenységet felölel, amelyet az egyén a személyisége szabad kibontakoztatása és megélhetése érdekében folytat.¹²¹ A gazdasági alapjogok érvényesítése nemcsak a piac működésének feltétele, hanem egyúttal a magántevékenység képességének a határaként is felfoghatók. A szociális jogok biztosításának szükségessége e folyamatba ott kapcsolódik be, ahol az előbb említett jogokat valamilyen okból kifolyólag – öregség, betegség, rokkantság, önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség stb. – nem lehet megfelelően gyakorolni, vagy a családi állapotban történt változás – özvegyesség, árvaság – az egyén létfeltételeit veszélyezteti, és csak addig áll fenn, ameddig a funkcióját ellátja. A kulturális jogok pedig alapvetően a foglalkozás szabadsága jogának előfeltételeként jelölhetők meg, amellett természetesen, hogy a személyiség szabad kibontakoztatását is szolgálják.

6. A szociális jogok alanyi jogisága és érvényesíthetősége

Az *alapjogok* az általános felfogás szerint alanyi jogok, amely azt jelenti, hogy *érvényesíthetőek*. Ezen túl, a szakirodalomban felmerült az is, hogy az alapjogi jelleget – nem a morálisan igazolhatósággal,¹²² hanem – *alapjogképző kritériumokkal* igazolják.

Az érvényesíthetőség problematikája¹²³ – ahogyan azt a fenti 3. pontban is lehetett látni – azzal függ össze, hogy az alatt csak a (rendes) bíróság előtti érvényesíthetőséget értik.¹²⁴

¹¹⁸ Addo: i.m. 102. o., Raymond Plant: A Defence of Welfare Rights. In Ralph Beddard and Dilys M. Hill (ed.): Economic, Social and Cultural Rights, Progress and Achievements. Southampton Studies in International Policy 1999. 31. o., Weller: Gazdasági és szociális jogok Európában. 58. o.

¹¹⁹ Hill: i.m. 3. o., Plant: i.m. 36., 37. o.

¹²⁰ E csoportosítás azonban ma már tehát túlhaladottnak tekinthető. Mégis, ezt alkalmazza: Schanda Balázs – Balogh Zsolt (szerk.): ... 308-310. o.

¹²¹ L. pl. Kiss László alkotmánybírónak a 267/B/2000. AB határozathoz fűzött különvéleményével. ABH 2002. 1126, 1139

¹²² L. pl. Emberi jogok...

Ehhez képest azonban bevezetésre került az *alapjogok közjogi alanyi jogként* történő felfogása,¹²⁵ amely figyelembe veszi az alkotmány és az alapjogok funkcióját. A közjogi alanyi jog tehát olyan alkotmányban rögzített alapjog, amely jogosítja az egyént, kötelezi az államot,¹²⁶ és amely önmagában is, többféle mechanizmus alkalmazásával kényszeríthető ki, nem csak rendes bíróság előtt.¹²⁷

Azok, *akik nem* a közjogi alanyi jog fogalmát és az abból következő érvényesíthetőség elméletét *fogadják el, úgy érvelnek*, hogy az a jog alapjog, ami alanyi jog is, vagyis, amely esetében nincsen jogalkotói mérlegelési lehetőség biztosítva.¹²⁸ A többi, nem így megfogalmazott jogok is alkotmányban rögzített, vagy alkotmányos jogok, de nem minősülnek alapjognak. Ezek a jogok ugyanis csupán amiatt lesznek alanyi jogosultságok, mert azokat a jogalkotó hatalom – tehát az alkotmányhoz képest egy szinttel lejjebb, annak végrehajtása során – a mérlegelését követően, számukra biztosítja. Az alkotmányból tehát csak az következik, hogy a jog érvényesítésére a törvényhozó alanyi jogokat határozzon meg, de annak konkrét mértékét, terjedelmét, stb. már nem rögzíti. Ebből következően alkotmánysértés akkor következik be, ha a törvényhozó hatalom nem tesz semmit: nem biztosít semmilyen alanyi jogi jogosultságot az alkotmányos jog érvényesítésére. Ilyen terület tipikusan a szociális jogok csoportja.¹²⁹

Ehhez képest a *közjogi alanyi jogi felfogás*, és így az érvényesíthetőség tágabb lehetőségét *támogatók szerint* azonban az alapjogok érvényesíthetőségének nemzeti szinten – a kontinentális jogrendszerben és centralizált alkotmánybíráskodás esetében – alapvetően két – egymástól csak az elmélet szintjén elválasztható – formája van, vagyis közjogi alanyi jog kettős értelemben fogható fel. Ezt az érvényesíthetőséget egészíti ki a nemzetközi emberi jogi védelmi mechanizmus.

Az alapjog akkor *érvényesül nemzeti szinten*, ha alkotmányi szinten biztosított a sérelmes jogi norma vagy annak hiánya elleni alkotmánybíráshoz fordulás lehetősége annak *megsemmisítése* vagy *mulasztás* kimondása érdekében, illetve ha a jogalkotó – az alkotmánynak megfelelően – biztosítja az ágazati alanyi jogot, aminek meghatározásában, részletszabályai kidolgozásában az alkotmány szövegéből és az adott alapjog funkciójából kell kiindulnia. Az első jelenti azt, hogy az alkotmány közvetlenül jogosítsa fel az egyént az alkotmánybíráshoz való forduláshoz, és arra, hogy a testülettől a norma megsemmisítését kérhesse. Utóbbi jelzi az ágazati alanyi jog jogalkotói megfogalmazására vonatkozó igényt.

¹²³ A GSKZ jogok tekintetében a vitát Schwartz pontosítja, mivel szerinte elsősorban a szociális jogokról, illetve csak egyes gazdasági jogokról van szó, és a tulajdonhoz való jog tekintetében látszólag nincs vita. Herman Schwartz: Van-e helyük a gazdasági és szociális jogoknak az alkotmányban? *Fundamentum* 1998. 3. sz. 5. o.

¹²⁴ A magyar szakirodalomra tekintettel I. Szamel Katalin álláspontját, aki szerint az alanyi közjog magára az alkotmányra hivatkozással bíróság (esetleg más döntést hozó szerv) előtt közvetlenül érvényesíthető, és mindenképpen bírói védelemben részesül. Szamel Katalin: Európai szociális jogok Magyarországon. www.konfoderaciok.hu/2/2.2/euszocjogok.htm (2005. 02. 18.) 6. o. Ezzel ellentétben Schwartz – amerikai alkotmányjogi szemszögből – azt állítja, hogy egyáltalán nem szükséges az alkotmányban megjelenő jogoknak érvényesíthetőknek lenniük. Schwartz: i.m. 7. o. Sajó András is hasonló véleményen van. Sajó András: *Jogosultságok*. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete. Seneca Kiadó 1996. 135. o.

¹²⁵ Robert Alexy: *The Theory of Constitutional Rights*. Oxford University Press 2002, Kiss György: *Kiss György: Az alapjogok kollíziója a munkajogban*. Kézirat, 2004. Drinóczi: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*.

¹²⁶ Ehhez I. akár Jellinek, akár Alexy státusztanát. L. Georg Jellinek: *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. 2nd ed. J. C. B. Mohr, Tübingen 1905

¹²⁷ L. Drinóczi: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*.

¹²⁸ L. pl. Tercsák Tamás: Az alanyi jog újraélesztése – alanyi jog az Alkotmánybíráskodás gyakorlatában. *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Budapestinensis XXXVIII-XXXIX* (2001/2002) 195. o., Schanda Balázs – Balogh György (szerk.): ...

¹²⁹ L. Schanda – Balogh (szerk.): 28. o.

Ha ez nem, vagy nem megfelelően valósul meg, vagyis, ha az alapjog nem valósítja meg a funkcióját¹³⁰ vagy a jogalkotó nem biztosítja a bírói utat, akkor az egyén az alkotmánybírósághoz, vagy a bírói út nem biztosítása esetén, illetve állami szerv jogszabályellenes döntése ellen közvetlenül az alkotmányra hivatkozva a *bírósághoz* fordulhat. Az alapjogok *nemzetközi szinten* is érvényesíthetőek, bizonyos mértékben és másként. A más jelleg arra is utal, hogy az érvényesíthetőség általános megfogalmazása a *felülvizsgálatot/ellenőrzést* foglalja magában, bár önmagában nem zárja ki a bírósági eljárást sem. Az eltérő mérték pedig a nemzetközi emberi jogi rendszer jellemzőivel van kapcsolatban. Különbség van pl. a fogalomhasználatban. Nemzeti szinten a kikényszeríthetőség kormányzati probléma, míg az érvényesíthetőség a bíróságokat érinti. Nemzetközi szinten ez eltérő: a nemzeti bíróságok és a kormányzat a döntéseik kikényszerítésében egynek számítanak, míg az érvényesíthetőség a nemzetközi fórumok feladata.¹³¹ Az érvényesíthetőséget vagy megítélhetőséget tehát meg kell különböztetni az kikényszeríthetőségtől.¹³² Az *emberi jogok kikényszerítése* az emberi jogi eszközök által alkotott jogi rendszer végrehajtásával foglalkozik. Ezt az implementációs kötelezettséget az állam végzi. Az emberi jogok kikényszerítésének központi eleme a jogi rendszer által kreált olyan jogosultságok és kötelezettségek meghatározása, amelyeket fenn kell tartani, és végre kell hajtani. Az érvényesíthetőség olyan jogi mechanizmus, amelyet a kikényszeríthetőségben vagy az emberi jogok végrehajtásában előforduló elégedetlenségek indítanak el.¹³³ Az érvényesíthetőségnek két – egymást kiegészítő – formája létezik, és az alapvető lényege a valamilyen „bírói út” elérése.¹³⁴ Az *anyag* érvényesíthetőség egyénre koncentrált, jogra-alapozó ellenőrző mechanizmusi forma.¹³⁵ Az *eljárás* érvényesíthetőség kötelezettség-centrikus, és az emberi jogok érvényesíthetőségének párhuzamos és kiegészítő mechanizmusa, illetve az anyagi érvényesíthetőség alkalmazásához egy megelőző aréna. Az eljárás érvényesíthetőség „*tudakozódó mechanizmust*” foglal magában. Az állami *jelentésekről folytatott vita* többek között arra irányul, hogy meghatározza, a részes államok mennyiben teljesítették a szerződéses kötelezettségeiket. A jogsérelem utáni orvoslás biztosítása helyett az eljárás érvényesíthetőség a sérelem megelőzését célozza azáltal, hogy törekszik biztosítani az állami kötelezettség megvalósítását az emberi jogok területén. Az érvényesíthetőséget az eljárás formában akkor lehet elérni, ha az előny egynél több egyént érint, és ahol a sérelem a kedvezményezettek nevében, és nem általuk címzett.¹³⁶ Az egymást kiegészítő jellegnek egyrészt az az indoka, hogy a nemzetközi jogban hiányzik az olyan bírói fórum, amely a nemzeti jogban megtalálható, és ezért az érvényesíthetőség más létező formáit is el kell ismerni. Az anyagi érvényesíthetőség másrészt azért nem lehet a legjobb vagy a kizárólagos eljárás a nemzetközi jogban, mert e szférában az államnak áll hatalmában meghatározni az egyén hozzáférését a nemzetközi hatóságokhoz. Ilyen körülmények között az eljárás érvényesíthetőség az emberi jogok hatékonyabb vagy kiegészítő védelmét jelenti. Az

¹³⁰ Pl. a magyar Alkotmány 70/E. §-a alapján az ott meghatározott hat élethelyzetre járó megélhetéshez szükséges ellátást a jogalkotó nem vagy nem megfelelő mértékben, vagyis a megélhetési minimum alatti szinten biztosítja.

¹³¹ Dilys M. Hill: Rights and Their Realisation, Economic, Social and Cultural Rights. In Ralph Beddard and Dilys M. Hill (ed.): Economic, Social and Cultural Rights, Progress and Achievements. Southampton Studies in International Policy 1999. 17. o.

¹³² Addo: i.m. 94. o.

¹³³ Addo: i.m. 95. o.

¹³⁴ Addo: i.m. 98. o.

¹³⁵ Az anyagi érvényesíthetőség jellemzi a legtöbb nemzetközi jogi emberi jogi – jobbára politikai és polgári alapjogok – esetet. Vierdag és mások szerint, mivel az érvényesíthetőség a bírósági mechanizmusokra korlátozott, az anyagi érvényesíthetőség használata a nemzetközi jogban a politikai és polgári alapjogok esetében azt a következtetést vonja maga után, hogy az csak e jogcsoportra érvényes. Addo: i.m. 96. o.

¹³⁶ Addo: i.m. 96., 98., 99. o.

egyéni orvoslás ugyanis nem fogható fel meghatározónak a nemzetközi emberi jogban, mivel az egyén nem feltétlenül fér hozzá automatikusan a nemzetközi ellenőrző mechanizmusokhoz.¹³⁷

Vannak olyan államok is, ahol nem ilyen alkotmánybíráskodás vagy ahol nincsen alkotmánybíráskodás, vagy amelyeknek nincsen *locus standi*-je adott nemzetközi bíróság vagy bizottság előtt.¹³⁸ Ezekben az államokban vagy a *nemzetközi védelem segíti ki* az alapjogok érvényesülését vagy a *rendszer maga sem tartja fontosnak* az alapjogok védelmét.

A nemzeti gyakorlatokat áttekintve, úgy tűnik, hogy ahol a szociális jogok érvényesíthetősége elterjedt, ott a más alkotmányi rendelkezésekből fakadó *kisegítő elvek* (bizalomvédelem, szerzett jogok, visszamenőleges jogalkotás tilalma, stb.) is *jobban elfogadottak*.¹³⁹

7. A szociális jogok és az alapjogképző kritériumok

Az érvényesíthetőség ilyen felfogása együtt jár azzal is, hogy az *azt támogatók* az alapjogokat *dogmatikai egységként* kezelik,¹⁴⁰ tehát nem különböztetnek alapjog és alkotmányos jog között, hanem azt vallják, hogy az alapjogok: alapvetők, univerzálisak, vagyis morálisan kötöttek vagy relevánsak, és jogi módon kifejezhetők. Szerintük el kell tehát fogadni a polgári és politikai, illetve a gazdasági, szociális és kulturális jogok jogcsoportjainak egyenrangúságát, elválaszthatatlanságát és interdependenciáját,¹⁴¹ mint ahogyan azt az ENSZ alapvető tételében és az Emberi Jogok második Világkonferenciáján is megfogalmazásra került.¹⁴² A két jogcsoport fontosságát – mint az emberi méltóság teljes realizálásának és minden egyén legitim törekvésének az elérését – megerősítették az EK tagállamok külügyminiszterei az 1986. július 21-i találkozón.¹⁴³ E két jogcsoport (ún. első és „második generáció”) közt egyáltalán nincs mély szakadék, a különbségek pedig nem indokolják az éles szembeállítást.¹⁴⁴

7.1. Fundamentális

Az alapjogképző kritériumként jelölhető a jogok fundamentális, univerzális és a jogilag meghatározott jellege. Tehát, az a jog lesz alapjog, és így az válik közjogi alanyi joggá, és a fentiekben leírtak szerint kikényszeríthetővé, amely fundamentális, univerzális és a jogilag meghatározott. E nézet szerint az alapjogok fundamentálisak, ami azt jelenti, hogy adott alapjogi megfogalmazásban az adott időszakban, adott közösség meghatározott kapcsolataiban a *leglényegesebb*, az emberi lét és méltóság szempontjából a legfontosabb értékek és érdekek fejeződjenek ki.¹⁴⁵ Az alapvető jogok eredetileg erkölcsi maximákat, morális parancsokat jelentettek. Ez mutatkozik meg azokban az értéktartalmakban, amelyeket az emberi együttélés történelmi fejlődése hozott létre. Az alapjogok fejlődésével úgy tűnik, hogy a *méltóság* – mint minden alapjog anyajoga – egyre fontosabb szerepet kap.

¹³⁷ Addo: i.m. 99. o.

¹³⁸ Pl. Tajvannak. L. Yean-Sen Teng: Who afraid of human rights? A Taiwanese Perspective. . In Rainer Arnold (ed): The universalism of human rights. Springer 2013. 160. o.

¹³⁹ Ezt a Dél Afrikai Köztársaság esetében l. Mpedi: i.m. 319-320., 315-326. o.

¹⁴⁰ L. a magyar szakkönyvek többségét.

¹⁴¹ Weller: i.m. 19. o.

¹⁴² Bokorné Szegő Hanna: A gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi megítélésének és szabályozásának mai kérdései. Acta Humana 1996. 22-23. sz. 4. o.

¹⁴³ Häusermann: i.m. 53. o.

¹⁴⁴ Weller: i.m. 24. o.

¹⁴⁵ L. Kiss György: Az alapjogok kollíziója a munkajogban. Kézirat 2004. 86-87. o.

7.2. Univerzális

A második alapjogképző kritérium szükségszerűen kapcsolódik az előbbihez. Az univerzális jellemző azt jelenti, hogy ezek a jogok – szintén adott korszakban – valamiféle jogi, de feltétlenül általános elismertségben részesüljenek. E kritérium – Plant szerint – azt fejezi ki, hogy meghatározott értékek és érdekek nem csupán az adott közösség számára fontosak, hanem azokat a közösségtől függetlenül *más közösségek is elismerik*. Az univerzalitás egyre erőteljesebb megjelenése nem utolsó sorban az alapjogokat elismerő nemzetközi dokumentumoknak köszönhető. Az alapjoggá minősítés kontextusában a továbbiakban az a *kérdés merül fel*, vajon van-e egyáltalán az emberi életnek vagy méltóságnak – az egyén szabadságának¹⁴⁶ – olyan univerzális karaktere, amely a moralitás előfeltételeként szükséges.¹⁴⁷ A kérdés tehát az, hogy van-e olyan szükséglet, amely az egyén számára alapvető, és amelyet meg lehet különböztetni azoktól, amelyekre az egyénnek csak az adott kultúrában vagy moralításban van szüksége. Ha vannak ilyen szükségletek, ezek olyan alapjogokat határoznak meg, amelyek e szükségletekre reagálnak. Ha vannak ilyen jellemzők, akkor azok univerzálisak és a moralitás előfeltételei lehetnek, következésképpen morálisan relevánsak.¹⁴⁸ Ez pedig válasz azon nézeteken vallók számára, akik csak azokat a jogokat tekintik alapjogoknak, amelyek morálisan relevánsak, így e csoportból kizárják pl. a szociális jogokat, mivel azok nem tartózkodást, hanem juttatási igényt fogalmaznak meg az állammal szemben. Cedric Ryngaert szerint az *univerzalitás nem uniformitást jelent*, hanem teret enged az értelmezésnek a nemzetközi szint által megadott kereteken belül.¹⁴⁹ Weiß hozzáteszi: a nemzetközi *emberi jogi egyezmények univerzálisak*.¹⁵⁰ Rainer Arnold – az összehasonlító módszer alkalmazásával – az emberi jogok univerzalizmusáról szóló kötet előszavában akként fogalmaz, hogy az univerzalitás az emberi jogok globális elfogadása felé tartó *trend/tendencia*, amelynek van vertikális (nemzeti-regionális-nemzetközi elfogadottság), horizontális (a föld minden földrajzi térségében) és belső dimenziója (legyen a jognak alanya, kötelezettje, hatóköre, stb.) is.¹⁵¹ Matthias E. Storme szerint a legtöbb emberi jog valóban kifejez univerzális emberi értéket, de a *speciális formájuk* és tartalmuk időszakra időszakra és civilizációtól civilizációra *eltér*.¹⁵² Norman Weiß szerint azonban az *alapjogok céljának* – az emberi szabadság biztosításának – *van univerzalitása*, vagyis ennek nem mond ellent sem a történelmi vagy egyéb meghatározottság.¹⁵³

Vannak olyan elfogások, amelyek nem ismerik el az alapjogokat univerzálisnak. A *relativizmus* vagy a *lokalizmus* felfogásának támogatói szerint – akik azt el tudják fogadni, hogy az alapjogok ötlete univerzális, csak a *megvalósulásuk univerzalitását tagadják* – az emberi jogok nem lehetnek univerzálisak a *különböző szociális háttér és kulturális kontextus* miatt. Az alapjogok egységes és általában elfogadott elmélete és megalapozottsága hiánya, és

¹⁴⁶ L. még Norman Weiß: Rule of law as a basis for effective human rights protection: the German perspective. In Rainer Arnold (ed): The universalism of human rights. Springer 2013. 259. o.

¹⁴⁷ Plant: i.m. 24. o.

¹⁴⁸ Plant: i.m. 28-29., 24-25. o. Az egyetemességet, univerzalitást Sajó más megközelítésben használja. Véleménye szerint az alapjog egyetemessége azt jelenti, hogy mindenkire kell vonatkoznia, aki adott helyzetbe kerül. Ez azonban nem veszi figyelembe a kulturális differenciáltságot. Sajó András: Szabadság, emberi jog, alkotmányosság. Magyar Tudomány 1996. 1. sz. 3. oldaltól

¹⁴⁹ Cedric Ryngaert: The role of human rights in the Dutch legal order. In Rainer Arnold (ed): The universalism of human rights. Springer 2013. 239. o.

¹⁵⁰ Weiß: i.m. 259. o.

¹⁵¹ Rainer Arnold: Reflections on the universality of human rights. In Rainer Arnold (ed): The universalism of human rights. Springer 2013. 1. o.

¹⁵² Matthias E. Storme: The struggle concerning interpretative authority in the context of human rights – the Belgian experience. In Rainer Arnold (ed): The universalism of human rights. Springer 2013. 223. o.

¹⁵³ Weiß: i.m. 259. o.

az a megfontolás is ezt az álláspontot erősíti, amely szerint, ha az emberi jogok tartalma térbeliségétől függően jelentősen változik, akkor azt nem lehet univerzálisként felfogni. Az ilyen álláspontot *jellemzően a nem nyugati jogi kultúrák* fogalmazzák meg, és azzal érvelnek, hogy az ázsiai közösségekben az emberi jogok elmélete iránti ignorancia a jellemző, az emberi jogok élvezetére a kormányzattól származó ajándékként tekintenek, főként az autoriter berendezkedés, a demokratikus deficit és az alapjogi tudatosság hiánya miatt.¹⁵⁴ Az ilyen berendezkedés politikai döntéshozói nem érdekeltek abban, hogy a népük élvezhessék az emberi jogait, mert az a rendszer fenntarthatatlanságát eredményezné. Érveik a saját hatalmuk stabilitását szolgálják, mintsem a társadalmuk és kulturális identitásuk védelmét.¹⁵⁵

7.3. Jogi meghatározottság

A harmadik az alapjogképző kritérium szerint az alapjog jogilag is meghatározott, ugyanis a jogoknak rendelkezniük kell azzal a *körülírható legál-definícióval*, amely által pontosan meg lehet határozni a tartalmukat, és ehhez képest az állam köteleességét: beavatkozását vagy tartózkodását. E meghatározás minden alapjog tekintetében valamilyen mértékben *megtalálható* a nemzetközi szinten, az alkotmányokban, illetve a releváns bírósági fórumok döntéseiben.

Az ezzel kapcsolatos lehetséges *ellenvélemények* gyökere általában a másik kettő kritériummal függenek össze. A gazdasági, szociális és kulturális jogok alkotmányba foglalását ellenzők is zömmel a jog konkrét társadalmi szerepét tartják szem előtt, amikor érveiket megfogalmazzák. Ilyen megközelítésben pedig le kell szögezni: semmi bizonyíték nincs arra, hogy a klasszikus szabadságjogok mögött álló érdekek az alkotmányos garanciák segítségével jobban érvényesülnek, mint a második generációs jogokhoz kapcsolódó törekvések. Az élethez való jog például nyilvánvalóan az ember biológiai létezését védi. Kérdés azonban, hogy képesek-e az alaptörvényi biztosítékok hozzájárulni ennek az értéknek a tömeges oltalmazásához. Aligha, hiszen az emberek meghalnak, még hozzá legtöbbször olyan okok következtében, amelyek egyébként jogi eszközökkel – ha nem is meghatározó jelleggel, de – befolyásolhatók. Figyelmet érdemel, hogy ezen eszközök között egyaránt vannak első (a halálbüntetés eltörlése), második (egészségvédelem), illetve harmadik (környezetvédelem) generációs jogok, illetve garanciarendszerek.¹⁵⁶

7.4. Alkalmazás a szociális jogokra

Az egyén szükségletei biztosan magában foglalják a fizikai túlélést, és ezen túl olyan egyéb fizikai szükséglet merül fel, amely magában foglalja az érdemes életet vagy a fizikai jólétet, mivel nehéz elképzelni, hogy a racionális életet lehet élni, ha az élet maga a túlélés minimumának biztosításáról szól. Ebben az értelemben az egyén nem csak az erőszak korlátozását követeli meg, amelyet a negatív jogok biztosítanak, de a szociális jogokat is azokra a forrásokra, amelyek hozzájárulnak a túléléshez és a jóléthez. Így az étel, az egészségügy, a menedék a cselekvő alapvető javait alkotja az adott társadalomban. Vagyis e jogok is alapvetők és univerzálisak. Az a szabadságjog, amit az e forrásokhoz való jog biztosít nem annak a szabadsága, hogy valamilyen egyéni dolgot tegyünk, hanem inkább feltételek általános összessége, amely képessé teszi az egyént a dolgai elvégzésére. Az alapvető szükségleteket ki kell elégíteni annak érdekében, hogy valamit egyáltalán lehessen tenni. A

¹⁵⁴ Yean-Sen Teng: Who afraid of human rights? A Taiwanese Perspective. In Rainer Arnold (ed): The universalism of human rights. Springer 2013. 160. o.

¹⁵⁵ Weiß: i.m. 259. o.

¹⁵⁶ Vö. Szikinger István írása a Fórum rovatban. Fundamentum 2000. 3. sz. 57. o.

nem alapvető szükségletek olyanok, amikre az egyénnek azért van szüksége, hogy az életében egy adott tervet megvalósítson.¹⁵⁷ A szociális jogok esetében, hasonlóan más alapjogokhoz az alaptörvényben pontosan meg kell határozni annak tartalmát, korlátait, jogosultjait és kötelezetteit. A jogalkotó államnak a szociális jogok érvényre juttatásával kapcsolatban az a feladata, hogy szintén az alkotmányból adódó intézményeket létrehozza, fenntartsa (tágabb értelemben felfogott pozitív státusz), illetve a szociális alapjog érvényesíthetőségét ágazati jogi szinten úgy valósítsa meg, hogy adott szociális jog funkciója realizálódni tudjon (szűkebb értelemben felfogott pozitív státusz).¹⁵⁸ Egyes nézetek szerint a tágabb értelemben felfogott szociális jogok *alkotmányba foglalása azért nem indokolt*, mert ott csak a bíróság előtt közvetlenül érvényesíthető jogoknak kell szerepelniük, vagy az olyan negatív jogoknak, amelyek korlátot állítanak az állami beavatkozás elé. Nem biztos, hogy a szociális jogok összeegyeztethetők a szabad, demokratikus, piacorientált civiltársadalom alkotmányi koncepciójával.¹⁵⁹ Az alkotmányi szabályozást *azonban támogatja* az az érvelés, amely szerint a szociális jogok számos esetben negatív jogi elemet foglalnak magukban (pl. légszennyezésért való tartózkodás). Számos összetevő bíróság előtt érvényesíthető (pl. biztonságos munkakörülményekhez való jog). Továbbá szoros a kapcsolat a negatív jogokkal, különösen például az egyenlő bánásmódhoz való joggal.¹⁶⁰ Érvként hozható fel a közjogi alanyi jog és az alapjogok érvényesíthetőségének elmélete is.

Az gazdasági és szociális jogok között természetesen más jellegű kapcsolat is fennáll. Az állam a szolgáltatási, juttatási igények kielégítését az adóbevételeiből, a privát gazdasági tevékenység irányításán keresztül vagy a saját vállalkozói tevékenységéből tudja fedezni. Így szükségessé válik az állami beavatkozás növelése, ezáltal viszont a gazdasági szférában csökken az állami beavatkozástól mentes terület. Ezért tekintettel kell lenni arra, hogy más alapvető jogok – különösen a szabadságjogok – gátat emelnek a korlátlan állami beavatkozás elé. A szociális jogok tekintetében politikailag érzékeny jogokról van tehát szó, mivel az állam gazdaságpolitikai stratégiája függvényében változik a megvalósításuk érdekében tett kormányintézkedések intenzitása.¹⁶¹

8. Összegzés

A gyakorlatok és az irodalmi álláspontok áttekintését követően láthatóvá vált, hogy az azonos kultúrkör és jogi kötelezettségek rendszerében azonos folyamatok zajlanak, a szociális jogokra vonatkozó tradicionális megközelítés változik. A szociális jogoknak az európai kontextusban erős kapcsolata kezd kialakulni a méltósághoz való joggal, illetve a jogállami biztosítékokkal, amely adott esetben már alapvető jog érvényesítésén keresztül nyújtja védelmét a szociális jogoknak. Mindezekre még akkor is figyelemmel kell lenni, ha különféle veszélyek (válsághelyzet) szociális rendszerek reformját követelik meg. A gazdasági válság

¹⁵⁷ Plant: 29. o. Plant szerint vannak pozitív és negatív jogok, de a pozitív jogok is értelmezhetők a Gewirth formula alapján. A negatív és pozitív jogok tehát egy tekintet alá esnek. Uo. 45. o. A magyar szakirodalomban volt olyan álláspont, amely az Alkotmány akkori szövege alapján hajlott a szociális jogok alapjogkénti elismerésére azzal, hogy amint lehet át kell gondolni ezek államcélkénti megfogalmazását. Kilenyi Géza: Az alkotmány egyes (alapvető, alapjogi) rendelkezéseinek jogi jellege. Társadalmi Szemle 1995. 11. sz. 49. o.

¹⁵⁸ Az elméleti megközelítéssel ellentétben a magyar Alkotmánybíróság szerint e jogok nagy része nem alanyi jog jellegű, azaz közvetlenül, a jog eszközeivel nem kényszeríthető ki. Ehhez hozzájárul az is, hogy nincs még egyetértés a közjogi alanyi jog, illetve az alapjogok kikényszeríthetőségének fogalma tekintetében. Mindezt az alkotmányos változás is nehezíti.

¹⁵⁹ Schwartz: i.m. 5. o.

¹⁶⁰ Schwartz: i.m. 6. o.

¹⁶¹ Juhász Gábor: Az alkotmányeszmé mostohagyermek: néhány gondolat a szociális biztonsághoz való jog természetéről és szabályozásáról. Esély 1996. 3. sz. 29. o.

(2008) hatására egyes államok drasztikusan csökkentették a szociális juttatásaikat, amely az EJEK és egyéb nemzetközi szervek (European Committee of Social Rights) reakcióját is kiváltotta. Az EJEK jellemzően tiszteletben tartotta az államok szükségességre vonatkozó érveit és a szociálpolitika alakítására (takarékosági intézkedések) irányuló törekvései, de párbeszéd¹⁶² hatására megjelentek olyan nemzeti vélemények is,¹⁶³ amelyek az alapjogi minimum betartására szólítottak fel.

A nemzetközi szabályozásból ugyanis az következik, hogy a végső cél a szociális jogok lehető legteljesebb biztosítása. Ez az állam mindenkori (gazdasági) erőforrásaival összhangban értelmezett teljesség lehet csak, ami azonban a szociális jogok tényleges külső korlátjának minősül. Mivel a gazdasági teherbíró képesség jogon túli kategória, érdemes lenne azt az alkotmányos minimumot rögzíteni, amelyre az állami kötelezettségvállalás mindenkor kiterjed. A teljesítőképesség csökkenése esetén is érvényesülnie kell ugyanis a nemzetközi kötelezettségként vállalt minimumkövetelményeknek és a lehető legszélesebb megfelelésre vonatkozó relatív kötelezettségnek. Az ún. „második generációs” jogok közt lehet alapvető különbségeket találni, de nem az alapjogi jellegük miatt, hanem azért, mert bár összefüggő, de teljesen eltérő funkcióval rendelkeznek az alapjogok világában. A közjogi alanyi jogok és az érvényesíthetőség, kikényszeríthetőség elmélete még nem nyert többségi elfogadottságot, de a folyamatok, a szabályozások és az alkotmánybíráskodás logikája is ebbe az irányba mutat.

¹⁶² L. Drinóczi: Többszintű alkotmányosság működésben - alkotmányos párbeszéd Magyarországon.

¹⁶³ Pl. a görög Számvevőszék véleménye a 2013. évi, nyugdíjakkal összefüggő törvényjavaslatról. Téglási András: A szociális jogok (alapjog)védelmi szintjének csökkenése... 146. o.

© Drinóczi Tímea

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Rudas Tamás főigazgató

Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Körtvélyesi Zsolt, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515