

LÖFFLER TIBOR*

Szociális jogállam, „jóléti legitimáció”, politikai paternalizmus

Tanulmányomban megkísérlem felvázolni azokat a politikai-ideológiai okokat és folyamatokat, amelyek az 1989-90-es rendszerváltástól a 2010-es politikai fordulatig nagymértékben akadályozták meg a szociális jogokat magas fokú intézményesítő jóléti állam, a szociális jogállam megerősödését Magyarországon.

Politológiai megközelítésben fontos, hogy a „*politikai paternalizmus*” fogalmának segítségével árnyaljuk a „*jóléti állam*” és „*szociális jogállam*” fogalmait. Az uralkodóvá vált politikai-ideológiai narrációkban ugyanis az állam+jólét képlete alapján a „jóléti állam” az állampolgáraitól gondoskodó, relatív jólétet biztosító és/vagy szociális biztonságot teremtő, tehát szimplán *jóléti paternalista* állammá látszik egyszerűsödni – az állam vagy a politikai rendszer jellegétől függetlenül.¹ Erre az analitikus szigorra int – egyebek mellett – a *Kadafi*-rezsím „líbiai jóléti államként”, illetve a *Kádár*-rendszer „koraszülött jóléti államként” értelmezése is. Berendezkedésüktől függetlenül a jóléti államok leírhatók ugyan a gondoskodás, az ellátás, a juttatás, a segítség, az elosztás és újraelosztás stb. fogalmaival, de konkrét berendezkedésük alapján csak egy részük sorolható be a szociális jogállam kategóriájába.

Egy jóléti állam akkor üti meg a szociális jogállam mércéjét, ha az állam jóléti paternalizmusa (gondoskodása) az állampolgárok elismert és szerzett jogainak vagy jogosultságainak intézményesítésére alapozódik, amely magában foglalja a szerzett szociális jogok alkotmányos védelmét (szociális tartalmú alkotmánybíráskodás) és a jogbiztonságot is. A jogállamiság és a politikai paternalizmustémánk szempontjából fontos ellentmondására már a *Kádár*-korszakban felhívta a figyelmet *Ferge Zsuzsa*. Egyrészt rögzítette, hogy a szocialista alkotmány révén „a juttatási jövedelmek alkotmányos jogokra épülnek”, minden jog mellett szerepel a jog megvalósításának intézményes bázisa, másrészt a valóságos helyzet alapján figyelmeztetett: „a társadalompolitikai juttatásokat nem engedményként kell elfogadni, hanem jogokként kell kivívni”, miáltal „az igények kielégítése joggá válik”.² *Ferge* nem csak azért nem értett egyet a szociálpolitikai eredmények szerintem paternalista „engedmény”, „adomány” és „ajándék” jellegével, mert így a juttatások nem

* egyetemi docens, SZTE ÁJTK Politológiai Tanszék

¹ Ezzel együtt összemosódni látszanak a jóléti rendszer/rezsím/modell és a jóléti állam/társadalom fogalmai.

² FERGE ZSUZSA: *Társadalompolitikai tanulmányok*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1980. 357. p., 64. p., 297. p.

jogszerűen járnak, hanem kérni kell őket, mert [az állam] „újra meg újra kétségessé tehet, sőt vissza is vonhat már kiharcolt eredményeket, egyszer már megszerzett jogokat”.³

A politikai paternalizmus lényege éppen az, hogy a szociális jogok léte és biztosítása a paternalista kormányzat (politikai hatalom) akaratának függvénye. A kormányzat (politikai hatalom) önnön politikai érdekei és céljai szerint definiálja és garantálja a szociális jogokat, és azokat a politikai voluntarizmus függvényében hagyják érvényesülni. A politikai paternalizmus erodálhatja a jogállamiságot és az állampolgárok jogtudatát azáltal, hogy a jogszabályalkotást, a jogalkalmazást és az igazságszolgáltatás működését úgy próbálja a politikai vezetés és a paternalista közpolitika függvényévé tenni, hogy megmaradjon az állampolgár lojalitása a paternalista politikai vezetéshez. Az állampolgári jogtudatban ennek megfelelően rendelődhet alá a jog a politikának: a jogok hiánya, megvonása vagy megsértése nem probléma, ha azt a gondoskodó „jó” vezetés „jó” célból, az állampolgárok javára és érdekében követi el.⁴

A kádári szocialista rendszerben a szocialista alkotmány magától értetődő részévé tette a szociális jogokat, de a rendszerlegitimációban nem az alkotmányosság, hanem a gazdaságpolitikai és a jóléti-szociális teljesítménye játszott kulcsszerepet. Ez a politikaelméletben jólétinek, szociálisnak vagy ellátásinak nevezett legitimáció is paternalista természetű volt: a rendszer, az állam („állambácsi”) gondoskodik a gondoskodásra szoruló társadalomról, annak életszínvonaláról, szociális biztonságáról stb. azon az alapon, hogy ő képes és ezért neki van joga eldönteni, hogy a társadalom tagjainak mire van/nincs szüksége vagy joga. A szocialista alkotmány esetleges legitimáló szerepét negligálta is, hogy az állampolgárok az állami juttatásokra nem úgy tekintettek, mint amihez alkotmányos joguk van, és ami alkotmányosan megvédendő, hanem úgy, mint amit a gondoskodó állam kegyéből megkapnak az alkotmányos jogoktól függetlenül vagy akár azok rovására.

Hipotézisem szerint a szociális jogállam megerősödését a kádári szocializmus politikai kulturális öröksége, benne a nem jogállami politikai paternalizmussal és a jóléti-materiális rendszerlegitimációs stratégiával, valamint a rendszerváltás utáni magyar politika végletes táborosodottsága (blokkosodottsága) és – ebből kifolyólag – a politikai-hatalmi verseny racionalitása és irracionalitása akadályozza. A jogállamiság részeként felfogott szociális jogok és szociális jogbiztonság, valamint velük együtt a jog- és igazságszolgáltatás intézményei folyamatosan ki vannak szolgáltatva a politikai paternalizmusból és jóléti-materiális legitimációs stratégiából táplálkozó politikai racionalitásnak.

Minden jóléti államnak, de a jogállaminak különösen, Achilles-sarka a jóléti juttatásokat biztosító társadalmi erőforrások megteremtése, az azok feletti politikai rendelkezés, illetve a társadalmi és gazdasági körülmények és feltételek (gazdasági növekedés vagy recesszió, demográfiai viszonyok stb.) kedvezőtlen változása. A szociális jogok megadása, elismerése és (alkotmányos) biztosítása nagy általánosságban a társadalmi erőforrásoktól és feltételektől függ, ám kérdés, hogy mi van akkor, ha a társadalmi erőforrások és feltételek kedvezőtlen változása elér egy olyan kritikus mértéket, amely kikezdi az elismert és megadott jogokat, ezáltal pedig magát a jogállamot és a jogállami-

³ FERGE 1980, 294. p., 365. p.

⁴ Klasszikus példája ennek az, ahogy a 2003-tól bevezetett 13. havi nyugdíj megszüntetését az elkötelezett MSZP-szavazók 2009-ben, illetve ahogy annak vissza nem állítását az elkötelezett Fidesz-szavazók 2010 után magától értetődnek tekintették. Az ellenzéki Fidesz és KDNP képviselői nemmel szavaztak az Országgyűlésben.

ságot. A rendszerváltás utáni magyar alkotmánybíráskodás kénytelen is volt szembesülni azzal, hogy 1) kritikus helyzetben tekintettel kell lenni(e) a romló gazdasági mutatók, a társadalmi és demográfiai válság tényére, illetve a gazdasági stabilizáció és kiigazítás kormányzati-politikai igényére; 2) a szükséghelyzetre és kényszerekre okkal-joggal hivatkozó kormányok hajlamosak alkotmányos szociális jogokat korlátozó intézkedések meghozatalára. A társadalmi erőforrások és feltételek kedvezőtlen változásának azonban nem csak szigorúan objektív, az állam (kormányzat) szándékán, akaratán és hatóerején túlmutató okai (pl. globális pénzügyi válság) lehetnek: az állam, a mindenkori kormányzat és általában a releváns politikai szereplők a politikájukkal maguk is kiváltó okai lehetnek a szociális jogokat és jogállamiságot erodáló helyzeteknek és folyamatoknak. Éppen ezért a mindenkori kormánynak, kormánypárt(ok)nak és kormányzásra esélyes ellenzéknek egy szociális jogállamban *politikai felelőssége* az alkotmányosan garantált szociális jogok érvényesüléséhez szükséges társadalmi és gazdasági erőforrások biztosítása.

Az 1989-90-es rendszerváltás során politikai verseny bontakozott ki a kiépítendő alkotmányos és jogállami demokrácia közpolitikai céljának meghatározásáért. Míg a jobboldalon (MDF) német mintájú, kereszténydemokrata szociális piacgazdaságot kínált a választóknak, addig a baloldalon (MSZP) a skandináv mintájú, szociáldemokrata jóléti állam megteremtését jelölték meg. Mindkét alternatíva a szociális jogokat alkotmányosan garantáló „szociális állam” variánsaként jelent meg, miközben elterjedt a kádári szocialista rendszernek a „koraszülött jóléti államként” értelmezése⁵, ami külön is gerjesztette a *Kádár*-korszak viszonylagos jóléte és szociális biztonsága iránti nosztalgiát, azonban a „koraszülöttséget” nem a jogállamiság hiányának, hanem inkább a jólét alacsony szintjének tekintették...

A gazdasági visszaesés, az infláció, az életszínvonal drasztikus romlása, az elszegényedés stb. paradox módon arra ösztönözte a politikai eliteket és pártokat, hogy a szocialista rendszerlegitimációhoz hasonló jóléti legitímációs és delegitimációs stratégiát alkalmazzanak a politikai versenyben: a rivális párt, a „másik oldal” végső soron nem legitim, mert – velünk ellentétben – nem akar vagy nem képes gondoskodni rendesen az állampolgárokról, illetve „népnyúzó”, mint a *Rákosi*- és/vagy a *Horthy*-rendszer, de legalábbis akarva-akaratlanul megnyomorítja, tönkre teszi stb. a társadalmat. Párhuzamosan jóléti ígéretekkel folytatott politikai verseny beindult a szavazatokért, amelynek csúcsideje 2001 és 2008 között volt, különösen a választási kampányok során.⁶

1995-ben *Bokros*-csomag ugyan a „koraszülött jóléti állam” maradványainak lebontási kísérlete volt, de egyben mederbe terelte a politikai versenyt. Több (anyasági- és gyermek-

⁵ A „koraszülött jóléti állam” fogalma Komai Jánostól híresült el. Lásd KORNAI JÁNOS: *A posztoszocialista átmenet és az állam. Gondolatok fiskális problémákról*. Közgazdasági Szemle, 1992, Vol. 39. Lásd még KORNAI JÁNOS: *Útkeresés*. Századvég Kiadó. Budapest, 1993.

⁶ A politikai-ideológiai állatorvosi lónak a liberális, ezért elvileg antipaternalista SZDSZ képviselői bizonyultak, akik a kormányzati hatalom megszerzése vagy megtartása érdekében asszisztáltak koalíciós partnerük paternalista stratégiájához. Csillag István közgazdász politológiai utalása „a hazai választási programok vetélkedésére és versenyük alakulására”: „1990 óta vastörvényszerűséggel érvényesül a tendencia: annak a pártnak a programját részesíti előnyben a közönség, amelyik fokozatos átalakulást hirdet a fogyasztók fogyasztási színvonalának és a jóléti ellátásoknak a megőrzésével, függetlenül attól, hogy ennek súlyos államháztartási hiány vagy az államtól való függés megerősödése az ára”. CSILLAG ISTVÁN: *Visszaeső költségvetés-politika*. Pénzügyi Szemle, 2007/2. Csillag a Medgyessy-kormány SZDSZ által delegált gazdasági minisztere 2002 és 2004 között, a minisztersége alatti kormánypolitikát ugyanakkor Fodor Gábor, aki 1994-95-ben és 2007-08-ban maga is miniszter volt, kifejezetten „antiliberalisnak” minősítette utóbb...

támogatási juttatásokra, családi pótlékra és táppénzre vonatkozó) elemét a „szociális jogállam” elvei alapján semmisítette meg az Alkotmánybíróság, a Horn-kormány mégis nyilatkozatban ítélte el politikailag a határozatokat: „rontják az ország pénzügy-gazdasági stabilizációja megvalósításának feltételeit [...] szűkítik a kormányzati gazdaságpolitika mozgásterét és reformcéljait. Ha a költségvetés hiánya a kiadások ésszerű lefaragásával, megtakarításokkal és a kevésbé rászorultak szociális támogatásának mérséklésével nem csökkenthető, akkor a kieső pénzügyi források csak a mindenkit sújtó adóterhek növelése útján pótolhatók”.⁷

A sikeres stabilizáció ellenére a Fidesz a „Jólétet mindenkinek” jelszavával kampányolt és nyert választást 1998-ban. Legerősebb kihívójuk, az ellenzéki MSZP 2001-ben még erősen visszafogott programot tervezett a világgazdasági feltételek és a költségvetési egyensúly romlására, valamint a negatív gazdasági tendenciák erősödésére tekintettel(!)⁸, viszont 2002-es választási kampányban már az Orbán-kormány „szociális érzéketlenségét” ostorozta és „jóléti rendszerváltást” hirdetett meg, középpontjában a 150 milliárd forintba becsült 13+1 pontban összefoglalt ún. Száznapos programmal. A Száznapos program lényege az ötven százalékos közalkalmazotti béremelés⁹, anyasági támogatás emelése 50 százalékkal és a családi pótléké 20 százalékkal, 14. havi családi pótlék stb. volt. A szocialista választási kampány előzményeként az MSZP 2001 tavaszán népszavazást kezdeményezett a heti kötelező két pihenőnapért, a középiskolások ingyenes nyelvvizsgájáért, valamint a nyugdíjszámítás alapját képező nyugdíjas fogyasztói kosárért.¹⁰ Az Alkotmánybíróság 2001. november 29-én az utóbbi kettőt jóváhagyta, de az ellenzéki szocialisták a politikai verseny racionalitása szerint, az esedékes választásra tekintettel álltak el a népszavazás megrendezésétől: már nem volt esély arra, hogy a 2002 tavaszi országgyűlési választások előtt meg lehessen tartani.

A politikai pártok közötti paternalista jóléti-szociális versenyfutást minősíti, hogy a választási győzelem után a Medgyessy-kormány (MSZP, SZDSZ) azon nyomban belekezdett a Száznapos program megvalósításába, hogy még az őszi önkormányzati választást megelőzően eredményt tudjon felmutatni, holott a kormányprogram deklarálta, hogy „a paternalisztikus, mindent magára vállaló és ezért mindenbe beavatkozó állam helyébe az egyén számára valóságos esélyt teremtő, eredményes és öngondoskodásra is ösztönző rendszer lép”.¹¹ Mi sem jellemzőbb a politikai verseny racionalitására, hogy a Száznapos programot az önkormányzati választásra tekintettel megszavazta az ellenzékbe szorult Fidesz, noha azt a megelőző országgyűlési választásra tekintettel éppen ellene dolgozta ki az MSZP. Medgyessy Péter miniszterelnök azonban 2003-ban kénytelen volt bejelenteni a jóléti állam végét. A szövegből már ki lehetett olvasni a mindenkori kormányzat – általam korábban felvetett – politikai felelősségét: „A hagyományos jóléti államok kora lejárt. Olyan jobban működő államra van szükség, ahol az adófizetők forintjaival okosan, takarékosan bánnak. Ahol

⁷ KÓCZIÁN PÉTER – WEYER BALÁZS: *Felelősök*. Figyelő, Budapest, 1996. 151–176. pp.

⁸ A 13+1 pontot Lakner Zoltán politológus is azzal magyarázza, hogy „kellett olyan ígéreteket tenniük a szocialistáknak, amelyek versenyképessé tették őket a választási harc során”. LAKNER ZOLTÁN: *Utak és útvesszők*. Az MSZP húsz éve. Napvilág Kiadó, Budapest, 2011. 112. p.

⁹ Az ötven százalékos béremelés a ciklus végére teljesült volna, választási megfontolásból döntöttek az azonnal béremelés mellett a kampány során. Lásd PETHŐ ANDRÁS: *Így tették lejtőre Magyarországot I. rész – Az ígéretözön és előzményei*. Origo, 2009.07.20.

¹⁰ Lásd különösen TORDAI CSABA: *Népszavazási kezdeményezés az Alkotmánybíróság előtt*. Fundamentum, 2001/3.

¹¹ „CSELEKEDNI, MOST ÉS MINDENKIÉRT!”. A nemzeti közép, a demokratikus koalíció kormányának programja. 2002–2006.

ezt érti az állam vezetése és megérti az adófizető [...] A magyar Európa jólétét, időtálló jólétét úgy őrizhetjük meg, ha a közösség javait igazságosabban és méltányosabban osztjuk el.”¹² 2004-es évértékelő beszédében a kormányfő önkritikusan lavírozta magát a felelős kormányzás pozíciójába: „Szükség van az őszinte szóra. Túlbecsültük gazdaságunk erejét, lebecsültük az európai gazdaságok, felvevő piacaink nehézségeit [...] Több jólét kell, mondjuk mi mindannyian, felelős politikusok. Mi elkezdtuk. De azt is látjuk: ez a politika ma korlátokba ütközik. A magyar gazdaság teljesítőképességének a korlátaiba”.¹³

Medgyessy bukása után (2004) Gyurcsány Ferenc a politikai verseny racionalitása szerint, az esedékes választásra tekintettel nem vállalhatta fel elődjének a „jóléti állammal” nyíltan szakító politikát. A kormányzást annak rendelte alá, hogy „választásképes” állapotba hozza az MSZP-t, a költségvetési hiányra és az államadósságra tekintet nélkül.¹⁴ Az eredmény a választási győzelem utáni felelős kormányzás ihlette balatonöszödi „hazugságbeszéd”, amely a kormányfő politikai bukását ágyazta meg. Gyurcsány végülis egy sajátos „szociális fegyverkezési verseny” áldozata is lett, mert az ellenzéki Fidesz, levonva a tanulságot a 2002-es vereségeiből, szintén a politikai verseny racionalitása szerint, az esedékes választásra tekintettel szociális dimenzióban támadta a kormánypártokat. 2004-ben támogatta az egészségügyi közszolgáltató intézmények, kórházak privatizációjáról szóló népszavazást, amit a kommunista Munkáspárt kezdeményezett, a kormányoldal viszont a „kettős állampolgárságról” szóló népszavazás frontján vágott vissza szociális fegyverrel, amennyiben a kormánypártok rendkívül drámai következményeket helyeztek kilátásba az igenek győzelme esetén: közel 800 000 határon túli magyar települne át, és venné igénybe az egészségügyi és szociális és szolgáltatásokat, és tartana igényt nyugdíjra. Ezek után a Fidesz a „*Rosszabbul élünk, mint négy éve*” jelszavával vágott bele a választási kampányba, aminek a jóléti kampányígéreteket „ígéretcunamiként” ismert tobzódása lett az eredménye 2006-ban. Az ellenzéki Fidesz az autóval történő munkába járás költségeihez szinte a rászorultság elve alapján járult volna hozzá (az 1600 köbcenti alatti autóknál eltörölték volna a regisztrációs adót és felére csökkentették volna az éves autópálya-matrica díját, és támogatták volna a vidékről autóval munkába járást), miközben párhuzamosan tb-járulék tíz százalékpontos csökkentését, 14. havi nyugdíj bevezetését, időseknek és gyerekes családoknak ingyen gyógyszer bevezetését stb. helyezte kilátásba. Az MSZP a 13. havi nyugdíj kiterjesztését, 90-95-100 éveseknek extranyugdíjat, az 55. év feletti munkanélkülieknek előnyugdíj bevezetését stb. ígérte. Független elemzők a baloldali kormánypárti MSZP ígéreteinek költségét legalább 1200 milliárd, az ellenzéki jobboldali Fideszét 3800 milliárdra becsülték.

A politikai versenyben szociálisan túlfegyverkező Fidesz elvesztette a választásokat, de a balatonöszödi beszéd miatt kialakult politikai válságban nem tudta lemondásra kényszeríteni a kormányfőt, ezért a politikai-hatalmi verseny és a jóléti-szociális közpolitika még közvetlenebb összekapcsolódása valósult meg a 2008-as ún. *szociális népszavazás* során. Előtte Gyurcsány Ferenc még tett egy sikertelen kísérletet a felelősség felvállalására és egyben áthárítására, és hitet a felelős kormányzás mellett, egy olyan újságcikkben, amelyben a politikai verseny keretében értelmezte az általa 2001-től datált folyamatokat: ígéretlicitről, szociá-

¹² Lásd a 2003. augusztus 20-ai sajtótudósításokat.

¹³ Lásd a 2004. február 16-ai sajtótudósításokat.

¹⁴ LAKNER 2011, 117. p.

lis ígéretdömpingről, a győztesek emiatti csapdájáról írt, és arról, hogy kormánya ki kíván törni abból.¹⁵ A „szociális válság” diagnózisát felállító Fidesznek azonban bevallott célja volt, hogy a „szociális” népszavazással történő mozgósítással a társadalmi többség politikai támogatását megszerezze, és végül megbuktassa az általa illegitimnek nyilvánított Gyurcsány-kormányt. A „szociális” népszavazásnak tehát kifejezetten politikailag delegitimáló (delegitimációs) funkciója volt, ámde egyenes következménye lett, hogy még a több népszavazási kérdésben (korházai napidíj, vizitdíj, tandíj) pozitív határozatot hozó Alkotmánybíróság legitimitását is kikezdték a népszavazást ellenző kormányoldal értelmiségi holdudvarában. Kormányzati körökben is bírálták az Alkotmánybíróságot, de gondosan kerülték, hogy a Horn-kormányhoz hasonló lépésre szánják el magukat. Viszont a politikai bírálatok hatására, de 1995-ös elődjével ellentétben, az Alkotmánybíróság közleményt adott ki, amelyben „különösen súlyosnak tartja, ha alkotmányos szervek vezetői és tagjai tesznek rendszeresen olyan nyilatkozatot, melyben a testületnek az alkotmányos jogállam melletti elkötelezettsége és pártatlanságát a politikai nyilvánosság előtt vitatják.”¹⁶

A kormányfő 2009-ben, a koalíció 2010-ben végül megbukott. A politikai verseny megnyerése, az újbóli hatalomra való kerülését követően Orbán Viktor is deklarálta a jóléti állam végét¹⁷, de olyan mérvű változtatásokat vitt végbe a közjogi berendezkedésben, a politikai versenyben és a kormányzat paternalista politikájában, hogy annak felvázolása az ellenzéki reakciókkal együtt már önálló tanulmányt igényel...

TIBOR LÖFFLER

SOCIAL RULE OF LAW, „WELFARE LEGITIMATION”,
POLITICAL PATERNALISM

(Summary)

The term „welfare state” seems to have been reduced to a simple formula of „state and welfare” in the political narratives: the state (government) secures welfare, ensures, provides, attends, etc., regardless of the political system and rule of law („lybian welfare state” of Kádafi, „premature welfare state” of János Kádár). So it is worth preferring the term „social rule of law” („Sozialrechtstaat”) where the rule of law, the legal certainty and the social rights defended by constitution and constitutional courts are cornerstones. In contrast, welfare states (Wohlfahrtsstaaten) without rule of law are guided by political paternalism: social rights are subordinated by the will, goals and policies of the paternalist state, and the main sources of legitimacy are relative welfare, social security and nanny character of government. Since the democratic transformation (regime change) the political paternalism as socialist heritage has been more and more pervading the governmental practices and the party competition: producing abnormal policy projects and „promise tsunami” and eroding the legal culture among elite groups and average citizens.

¹⁵ GYURCSÁNY FERENC: *Szembenézés*. Népszabadság, 2007.01.26.

¹⁶ Az Alkotmánybíróság közleménye. Jogi Fórum, 2008.03.12.

¹⁷ „A jóléti államok helyett munkaalapú társadalmi rendszerre lesz szükség Európában”. MTI, 2011.07.23.