

CZÚCZ OTTÓ

A szociális jogok többszintű alkotmányos védelmének lehetőségéről és szükségességéről

(Megjegyzések az új alkotmány előkészítésével kapcsolatos vitákhoz)

A 90-es évek elején a közép-kelet-európai országokban a szociális jogok szabályozása területén igen bonyolult helyzet alakult ki. A viszonylag gyors, "bársonyos" rendszerváltás után megindult az összeomlással fenyegető gazdaság szanálása is. Az elavult termékszerkezet, a felhalmozott adósságok, a kelet-európai piacok kiesése és még számos más tényező miatt világossá vált, hogy ezek az átalakítások nem halogathatók tovább. A korábbi nagyvállalatok jelentős részéről kiderült, hogy állami szubvenciók nélkül életképtelenek, s így megkezdődött átalakításuk, felszámolásuk. E gazdasági bajok magukkal hozták a munkanélküliség növekedését, az infláció meglódulását. Széles társadalmi rétegek kerültek "szociális nyomás" alá, egyfajta egzisztenciális fenyegetettségi helyzetbe. Az érintettek nagy részét ez váratlanul érte. A korábbi évtizedekben az emberek ahhoz szoktak hozzá, hogy a tervgazdaság (néha erősen) korlátozta ugyan a személyes döntési szabadságukat (hiszen pl. korlátozott volt az önálló vállalkozások alapítása, vagy számos eszközzel akadályozták a kiugróan magas jövedelmek létrejöttét stb.), ezzel szemben viszont garantált volt a munkavégzés lehetősége, s – ha szerény színvonalon is – de elviselhetően biztonságos volt a megélhetés. A változás hatása széles társadalmi rétegekben sokkoló volt. Ebben az időszakban sok szakember tartott attól, hogy az állampolgárok jelentős része a demokratikus átalakulás következménynek tekinti az őket ért nyomorúságot, az újonnan rájuk zúduló szociális gondokat, s ezek hatására a demokratikus berendezkedés eszméjéből ábrándul ki.

Ezekben az években komoly csalódást okoztak a korábbi időszakban még megbízhatónak látszó szociális intézmények is. Kiderült, hogy a megváltozott helyzetben nem tudják kezelni az új típusú szociális problémákat, a tömeges munkanélküliséget, a hajléktalanok gondjait stb. Még ennél is súlyosabbá vált a helyzet amikor kiderült, hogy a gazdaság egyre romló teljesítménye mellett a meglévő intézmények sem finanszírozhatók a korábbi színvonalon. El kellett kezdeni ezek átalakítását is. Ez főként az eddigi védett személyi kör szűkítését, az ellátások reálértékének csökkenését hozta magával. Különösen az időszerűak s más olyan rétegek helyzete vált egészen tarthatatlanná, akiknek már nem volt lehetőségük arra, hogy ellehetetlenülő helyzetükön saját erőfeszítéseikkel segítsenek. A szociális intézmények védelmi szintjének leépülését persze látják a jelenleg még aktív rétegek is s az emberek széles körének rendült meg a bizalma az addig megbízhatónak tekintett intézményekben.

A kialakult s meglehetősen bonyolult helyzetet tovább élte, hogy az 1994-es parlamenti választásokat követően politikai döntés született arról: új alkotmányt kell megalkotni. Ez a tény a szociális jogok szabályozásával kapcsolatos vitákat is új dimenzióba helyezte. A korábbi viszonyítási pontok instabillá váltak. Az új helyzetben felmerülő kérdések megválaszolásához már nem elegendő egy a megváltozott társadalmi és gazdasági viszonyok között is működőképes – s mellesleg a meglévő alkotmányos szabályoknak is megfelelő – szociális jogi intézményi struktúra kialakítására javaslatokat megfogalmazni. Most már arra is választ kell keresni, hogy miként formáljuk meg azokat az új kereteket, amelyek között a jövőbeni a szociális rendszert el akarjuk helyezni.

Az ennek kapcsán felmerülő és megválaszolendő kérdések az alkotmányjog és a szociális jog metszéspontjában helyezkednek el s a feladat nagyon összetett. Egyfelől koncepciót kell kidolgozni (és elfogadtatni) az új alkotmány szabályozási karakterére, az állampolgári alapjogok körére, a szabályozás tárgyaira, mélységére, felépítésére stb. Nyilvánvalóan más és más megoldást kell alkalmaznunk ha az állampolgári alapjogok rögzítését csak arra akarjuk felhasználni, hogy az állam elé korlátokat állítsunk az egyének cselekvési szabadságának védelme érdekében, vagy ha (valamelyik) aktivista, pozitívista felfogást követve az államot a társadalom szolgáltójának fogjuk fel s az alkotmányban azt is rögzíteni kívánjuk, hogy az államnak mely területeken és milyen kötelezettségeket kell teljesíteni az állampolgáraival szemben. Az e kérdésekre megfogalmazható korszerű és koherens (esetleg alternatív) javaslatokat nyilvánvalóan az alkotmányjoggal foglalkozó szakembereknek kell kimunkálni. A szociális jogi szabályozással foglalkozó szakértők az alkotmányozási folyamat sikere érdekében csak annyit tudnak tenni, hogy igyekeznek felmutatni területük azon felismeréseit, amelyekkel kapcsolatban felmerül a gyanú: egy ilyen vagy olyan felfogású alkotmány-koncepcióban esetleg szükség lehet ezek alaptörvényi megjelenítésére. E tanulmányban arra teszünk kísérletet, hogy körvonalazzunk néhány ilyen elemet.

I. A szociális jogok eddigi alkotmányos szabályozásának néhány jellemzője

A megelőző időszakban született alkotmányos rendelkezések a szociális jogok szabályozásakor meglehetősen szűkszavúak voltak. Az 1949-es, a világháború – s a kommunista hatalomátvétel – után született alkotmányunk csak annyit rögzített, hogy "Az államhatalom ... irányítja és ellenőrzi a népgazdaságot ... a dolgozók anyagi és kulturális színvonalának állandó emelése ... érdekében",¹ továbbá hogy "...a termelő erők tervszerű fejlesztésével..." "... biztosítja polgárai számára a munkához való jogot..."² széleskörű társadalombiztosítással és az orvosi ellátás megszervezésével "...védi a dolgozók egészségét és segíti a dolgozókat munkaképtelenségük esetén."³ Ez a szűkszavúság nyilvánvalóan összefüggött azzal, hogy az alkotmánynak egészen sajátos funkciót szántak: az alaptörvénynek (nagyírászt szovjet mintára) biztosítani kellett az osztályuralom eszközeként fellépő állam "tervszerű irányító szerepének" alkotmányos alapjait, vagyis az állam társadalommal szembeni elsőbbségét. Ha formailag

¹ Az 1949 évi XX. törvény (a továbbiakban: az 1949-es alkotmány) 5 §.

² Uo. 45. §.

³ Uo. 47. §.

szerepeltettek is néhány alapvető jogot a dokumentumban, az ezek érvényesüléséhez szükséges garanciális elemeket már mellőzték. A szociális jogok tételes megalapozásának elmaradását ekkoriban többnyire azzal magyarázták, hogy olyan körülmények között amikor az állam egész tevékenysége a boldogabb jövő előmozdítására, a szociális jólét fokozására irányul nincs szükség ezek tételes kimunkálására.

Az 1989-es átfogó módosítás során egy igen érdekes szabályozási helyzet alakult ki. Az új preambulumban⁴ feltűnik a szociális piacgazdaság fogalma. A részletes rendelkezéseket tekintve pedig kettős szabályozás született. A társadalmi berendezkedés fő elveit tárgyaló általános előírások között az alaptörvény rögzíti: "A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik."⁵ Az alapvető jogokról és kötelezettségekről szóló részben pedig néhány instrumentális szabály található, amelyek részben deklarálják az állampolgárok jogát a szociális biztonságra, majd nevesítenek néhány olyan élethelyzetet amikor a polgárok (nyilvánvalóan a részletes szabályokban rögzített egyéb feltételek megléte esetén) jogosultak a megélhetéshez szükséges ellátásra. Mindezek után pedig kijelölik azokat az intézmény-fajtákat amelyek keretei között e jogok érvényesíthetők.⁶

II. A szociális intézmények alkotmányos szabályozásáról szóló viták legutóbbi fejleményei

Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottsága 1996. március 28-án⁷ véglegesítette a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről szóló⁸ bizottsági önálló indítványát. E koncepció az általános rendelkezések között az állam és az államforma megnevezésénél csak annyit rögzít, hogy "A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam." Maga a dokumentum fejt ki, hogy e részben nincs szükség a szociális jelző semmiféle összefüggésben való használatára. Ehelyett "Az állam, illetve a társadalmi berendezkedés szociális jellegét az alapvető alkotmányos elvek és célok, valamint az emberi jogok megfogalmazása során kell kifejezésre

⁴Az Alkotmány preambuluma rögzíti, hogy "A többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés - hazánk új Alkotmányának elfogadásáig - Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg:"

⁵Hatályos Alkotmány (a továbbiakban: Alkotmány) 17.§

⁶Az Alkotmány 70/E § szerint: "(1) A Magyar köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregségük, betegségük, rokkantságuk, özvegyiségük, árvaságuk s az önhibájukon kívül bekövetkező munkanélküliségük esetén a megélhetéshez szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg."

Csak lábjegyzetben jegyezzük meg, hogy e felsorolásból hiányzik az ILO 102. számú egyezményekben felsoroltak közül a munkahelyi balesetre és a szülésre valamint a nagyobb családdal együttjáró többletterhek kockázatára való utalás.

⁷Korábban is születtek átfogó alkotmányos reformra irányuló koncepciók. Ezek közül említhetjük pl. az Igazságügyi Minisztérium Alkotmányjogi Szakértői Csoport-ja által összeállított és 1990 május 8.-i dátummal nyilvánosságra hozott tervezetet, *Szajó András "modelljét"* ld.: A model constitution. Bp. MTA ÁJI, 1993. 77. p. Working Papers 4., továbbá az Igazságügyi Minisztérium: A Magyar Köztársaság Alkotmányának Szabályozási Koncepciója (előzetes szakmai munkaanyag) 1995 március.

⁸H/2252. számú Országgyűlési határozati javaslat a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről. (A továbbiakban: Szabályozási Elvek)

juttatni".⁹ A szociális jogok az emberi és állampolgári jogokról szóló II. részében szabályozandó alanyi jogok körében sem szerepelnek. A koncepció arra az álláspontra helyezkedik: ezek nem jelenhetnek meg alanyi jogként, hanem csak állami kötelezettségként, mivel az ilyen rendelkezéseket "A nemzetközi egyezmények is úgy fogalmazzák meg, hogy minden állam fokozatosan, teherbíró-képessége arányában köteles a megvalósításukra."¹⁰ Ennek nyomán a Szabályozási Elvek a szociális biztonsághoz és ellátáshoz való jogot az ún. állami kötelezettség-vállalásként megfogalmazható emberi jogok között szerepelteti (egyebek közt a munkához-, a pihenéshez-, a szabadidőhöz-, a munkaidő ésszerű korlátozásához való joggal együtt, a tudomány-, a művészet-, a kultúra védelme és támogatása, a biztonságos és egészséges környezet-, a házasság a család védelme – továbbá a tisztességtelen piaci verseny tilalmának szabályozása mellett).¹¹ E megkülönböztetés az Elvek szerint azért is kiemelkedő fontosságú mert a koncepció az emberi és állampolgári jogok megsértése esetén csak olyan esetekben fordulhat (az alkotmány rendelkezésére hivatkozva) közvetlenül bírósághoz ha megsértett jogai alanyi jognak minősülnek.¹² A szociális jogoknak tehát e koncepció szerint egyetlen olyan eleme sem lenne amelyek érdemesek lennének közvetlenül érvényesíthető alapjogi védelemre.

Az elkészült s a parlamentben megvitatott koncepció azonban az alapos parlamenti előkészítés ellenére (és sok megfigyelő óriási meglepetésére) nem kapta meg a képviselőktől a szükséges többséget. Az ellenzők utólagos nyilatkozataiból kihámozható, hogy az ellenzavatok, tartózkodások egyik fontos oka (egyéb kifogások mellett)¹³ az volt: a tervezet megítélésük szerint nem megfelelően szabályozza a szociális jogokat.

III. A szociális szükséghelyzetek néhány alap-típusa és jogi szabályozásuk kérdései

1. A szociális joggal foglalkozó szakemberek többsége már régen szakított az abszolút érték-posztulátumok alapján felépülő rendszerek ideájával. A szociális intézmények elsődleges feladatát (s ez a gyakorlati jogi szabályozási munka termékeiből is kiolvasható) nem valamiféle elvont egyenlőség-eszmény megvalósításában, a polgárok közötti különbségek csökkentésében vagy más (többnyire ideológiai indíttatású) elv követésében látják. Az ilyen intézményeket az egyéni megélhetési zavarok elhárítására szolgáló eszközként fogják fel. Rendszereik felépítésénél többnyire abból az egyszerű és közismert tételből indulnak ki, hogy az embereknek az életük pusztá fenntartásához rendszeresen pótolniuk kell elhasznált erőforrásaikat és ehhez (ha a dolgok egyszerűsítése érdekében most csak az aktív életkorban lévőket nézzük) általában saját célszerűen megválasztott termelő tevékenységükkel előállított anyagi javaikat használják fel. Időről-időre azonban bárkinél kialakulhatnak olyan élethelyzetek amikor saját munkájukkal (átmenetileg vagy tartósan) nem képesek létrehozni a

⁹ Szabályozási Elvek I. rész 1. (2) bekezdése.

¹⁰ Szabályozási Elvek II. rész 1. fejezet g. pontja.

¹¹ Uo.

¹² Szabályozási Elvek II. rész 3. fejezet.

¹³ A nemmel szavazó képviselők többnyire a szociális kérdések-, az érdekegyeztetési mechanizmusok szabályozásának hiányát, a köztársasági elnök hatáskörének szűkre szabott voltát, a kétkamarás parlament megteremtésének hiányát s néhány más kérdést említettek elégedetlenségük okaként.

megélhetéshez nélkülözhetetlen javakat. Ilyenkor (ha nem akarunk az egyén esetleges pusztulásába belenyugodni) valami egyéb forrásból kell ezeket biztosítani. Az egyéni tartalékképzés s a kisközösségi szociális támogatások különféle változatai során át hosszú történeti fejlődés eredményeként jutottunk el ahhoz, hogy a legfejlettebb országokban "egyszer csak" a nagyközösségek, s ezen belül ezek legjobban szervezett formációja: az állam szerepvállalását is nélkülözhetetlennek tartották az egyéni megélhetési zavarok elhárításában. Főként azért vált ez szükségessé mert a korábbi időszakoknak (a többnyire kisebb közösségeket átfogó) megoldásiról rendre kiderült, hogy az általuk nyújtott védelem nem eléggé megbízható.¹⁴ Különösen az ún. függő foglalkozási viszonyban álló személyek (tehát azok akik kizárólag vagy döntő részben csak munkaerejük hasznosításával teremtették meg egzisztenciájukat pl. a munkavállalók stb.) számára elemi érdek, hogy minél stabilabb intézmények kezeljék a bármikor kialakuló megélhetési-, vagy reprodukciós-zavar-helyzeteiket. Ahogy létszámuk és a társadalmon belüli arányuk gyarapodott egyre nőtt a társadalmi, majd a politikai nyomás egy szélesebb társadalmi rétegre épülő (s ezáltal az akkoriban sokkal stabilabbnak látszó) állam által szervezett szociális védelmi intézmények kialakítására.

Ezek a nagyrendszerek egészen pontosan követhetik, tükrözhetik a polgárok (akár változó) igényeit is ha egy országban jól működnek a demokratikus intézmények. Ha másként nem, a politikai váltógazdálkodás eredményeként dinamikus egyensúly alakulhat ki az ilyen struktúrák összegzett előnyei és globális költségei között. Egészséges, a fejlődést előmozdító arányok jöhetnek létre egyfelől a társadalom tagjai többségének szociális védelmi igény szintje másrészt a kiadások, ráfordítások olyan nagyságrendje között amelyek még nem akadályozzák a gazdaság fejlődését ill. más fontos társadalmi célok megvalósítását. Jól tudjuk azonban, hogy az államszocializmus időszakában ezek a demokratikus intézmények nem igazán működtek. Ennek eredményeképpen a szociális intézményeket is mindenféle ideológiai, politikai deformációk érték. Nem csoda, hogy számos szakember úgy véli: le kell bontanunk ezeket a túldimenzionált rendszereket s helyettük új alapokon teljesen új struktúrákat kell létrehozni. Megítélésük szerint sokat segíthet ebben ha az alaptörvényből is kiiktatunk minden olyan elemet, amelyek esetleg fékezhetik ezen új rend kialakulását. E kérdések újragondolása során azonban érdemes lenne néhány szempontra kiemelt figyelmet fordítani.

2. Az egyéni megélhetési zavarok fajtái s az ezek elhárítására született kisebb-nagyobb közösséget átfogó megoldások is igen változatosak hiszen mindig meghatározott történelmi körülmények között alakulnak ki. Az egyén adott helyzetben meglévő cselekvési lehetőségei alapján azonban – bizonyos megszorításokkal – homogén csoportokat is kialakíthatunk közöttük. Az általunk tárgyalt téma megvilágításához ezeket az (egyéni¹⁵) szükséghelyzeteket – az összefüggéseket némileg leegyszerűsítve – a következő kategóriákba rendezhetjük. Megkülönböztethetjük közöttük:

¹⁴ A kérdésnek meglehetősen nagy irodalma van. A fontosabb érvekről mint pl a piac kudarca, a paternalizmus-, a redistribúció szükségessége, a gazdaságos méretnagyság ill. adminisztratív hatékonyság stb ld. részletesebben *Czucz: Öregségi Nyugdíjrendszerek* KJK 1994 23 és köv. p.

¹⁵ A szükséghelyzeteknek vannak csoportos vagy kollektív változatai is. Ilyen pl. a tartási kötelezettséget teljesíteni nem képes személy körül kialakuló helyzet stb. Ezekkel az esetekkel e tanulmányban nem foglalkozunk részletesebben.

– az ún. "akut krízishelyzeteket" (amelyek további két alcsoportjára még visszatérünk),

– a tipikus életutat bejáró állampolgárokat fenyegető (tipikus) megélhetési zavar szituációkat (és a speciálisan ezek elhárítására létrehozott intézményeket), valamint

– az erősebben kockázatkerülő polgárok fokozott védelmi igényeit.

A különböző történeti korszakokban nyilvánvalóan más és más helyre esik a szociális védelem súlypontja. Az olyan időszakokban pl. amelyekben a társadalom túlnyomó többségét a függő foglalkozási viszonyban állók alkotják magától értetődően a második csoportba tartozó problémák kerülnek a figyelem középpontjába. A szociális védelmi struktúra az ő gondjaik megoldására koncentrál. Egy erőteljesen polgárosodott társadalomban pedig fontossá válhat a harmadiként említett kérdéskör. A szociális védelmi struktúrának nyilvánvalóan ez utóbbi igényfajta is ki kell alakítani valami választ.

Míndez két ok miatt fontos számunkra. Egyfelől felhívja a figyelmet arra, hogy az állami fellépés jellegét és kereteit (s ezáltal a jogi szabályozás karakterét is) nagyban befolyásolja: milyen társadalmi problémák kerülnek egy adott időszakban a középpontba. Másrészt világosabban láthatóvá teszi azt: a ("nagyközösségi") szociális intézmények számára biztosítandó mozgástérrel nyilvánvalóan mindannyian annak függvényében alkotunk véleményt, hogy milyennek képzeljük el a jövő társadalmát.

Helyezkedhetünk pl. arra az álláspontra, hogy abban a társadalomban, amely felé haladni kívánunk, a jövő az önmagukról gondoskodni akaró és képes polgároké, akik abszolút informáltsági helyzetben vannak. Életük minden egyes pillanatában helyesen mérik fel az őket fenyegető kockázatokat s az élet bármely fordulatára ezekkel adekvát tartalékokat képeznek minden külső hatás (esetleg presszió) nélkül is. Ebben az esetben nyugodtan mondhatjuk azt, hogy külön közösségi védelmi struktúrára egyáltalán nem lesz szükség, így ezeket nem is kell szabályozni (nyilvánvalóan az alaptörvényben) sem. Aki az új játékszabályokat nem követi s ezért valamilyen megélhetési válság alakul ki életében, az csak magára vethet s viselje el korábbi (helytelen) döntésének következményeit. Ekkor azonban felmerül néhány fontos probléma.

a) Kérdés, hogy akkor is passzív maradhat-e a közösség, ha e krízishelyzet az érintett létét is fenyegeti. Elméletileg dönthetünk úgy, hogy igen, ekkor azonban (anélkül, hogy morál-filozófiai fejtegetésekbe bonyolódnánk) számolnunk kell néhány jól kalkulálható gyakorlati következménnyel. Az például aligha várható, hogy a végveszélybe került emberek gondosan ügyelni fognak a társadalmi együttélés szabályinak-, a jogi normáknak a maradéktalan betartására. Ilyen esetekben persze fel lehet lépni velük szemben a rendvédelem eszközeivel, s szükség esetén el lehet szigetelni, ki lehet emelni őket abból a közegből amelyet megzavarnak. Költségei persze ennek is lesznek, de hát dönthetünk úgy is: inkább ezeket vállaljuk ahelyett, hogy az érintettet kisegítjük nehéz helyzetéből. Egy önmagát civilizáltnak tekintő közösség azonban valószínűleg nem ezt az irányt választja. Hogy miért nem, erre az alábbiakban még néhány vázlatos megjegyzés erejéig visszatérünk.

Akut krízishelyzetek elvileg mindenkinek az életében kialakulhatnak. Még a legelőrelátóbb, legnagyobb tartalékokkal rendelkezők sem állíthatják, hogy teljes biztonsággal kizárható annak lehetősége: életük jövőbeni részében sohasem kerülhetnek olyan helyzetbe, amikor egy adott pillanatban épp nem állnak rendelkezésükre az életük fenntartásához nélkülözhetetlen javak. Ezért ezen alap-védelemnek elvileg általánosnak

kell lenni, annak minden állampolgárra (ill. talán az ország területén jogszerűen tartózkodó összes egyéb személyre is) ki kell terjednie.

b) Ezek után másodikként el kell döntenünk azt is – s ezzel már közelebb kerülünk az alkotmányozás során felmerülő problémákhoz – hogy az ilyen helyzetek kezelésére milyen szintű védelmet alakítsunk ki. A tulajdonvédelem – a klasszikus alapjogok egyike – bizonyosan nem maradhat ki az alaptörvényből. Az is kétségtelen, hogy ennek alanyi jogi karaktert kell kapni, vagyis a koncepció szerint az érintettek javaik védelme érdekében (az alkotmányban rögzített joguk alapján) közvetlenül bírósághoz fordulhatnak. Ez a lehetőség azonban szélsőséges helyzetekben súlyos problémákat vethet fel. A jövőben is adódhatnak olyan válságos időszakok, amikor a tulajdonnal rendelkezők – magukat is fenyegetve érezvén – arra az álláspontra helyezkednek, hogy élve a legmagasabb jogforrás által kínált lehetőséggel megtagadják a közreműködést a krízishelyzetben lévők ellátásában való közreműködésben: javaikat nem lesznek hajlandók megosztani velük. Ekkor az a kérdés merül fel, hogy melyiket tekintjük fontosabb alkotmányos érdeknek: a tulajdonvédelem elvét, vagy a társadalom tagjainak egzisztenciális védelmét. Aligha tűnik tarthatónak az az álláspont amely ez utóbbit alacsonyabb szintre helyezné, mint a tulajdonét.

Más megközelítésben: az alig képzelhető el, hogy az állam – amely elvileg a társadalmat alkotó emberek közösségének szolgálatára hívatott – az őt alkotó személyekkel szemben előnyben részesítsen, fontosabbnak ítéljen s ennek nyomán magasabb fokú védelmet nyújtson bármilyen más dolognak. Az én felfogásom szerint ha emberek élete forog kockán s ennek veszélyét a társadalom rendelkezésére álló eszközökkel el lehet háritani (akár az alaptörvényben joggal kitüntetett fontossággal szerepeltetett tulajdonvédelmi elvek megsértésével is), akkor e veszélyek elhárítása minden mást megelőz.

c) Mondható persze, hogy az alapjogok között találunk majd néhány egyéb olyan rendelkezést melyek ilyen helyzetben segítenek feloldani e konfliktust. Az emberi méltóság védelme, az élethez való jog segíthetnek megvonni azokat a határokat, ameddig a tulajdonvédelem terjedhet. Ezzel a megoldással csak az a baj, hogy ha a szociális jogok (illetve ezek itt tárgyalt szűkebb változata: a létet fenyegető szociális krízishelyzetben való adekvát segítséghez való jog) csak ebben a burkolt, áttételes formában jelennek meg az alaptörvényben ez egyfelől felpuhítja, nehezen körvonalazhatóvá teszi az élethez illetve az emberi méltósághoz való jog tartalmát, másrészt pedig e rejtett megjelenítés nem ad lehetőséget arra, hogy meghatározzuk ezen szociális alapjog érvényesítésének feltételeit (s esetleges korlátait). Mindezzel pedig olyan bizonytalansági tényezőket építünk az alkotmányba amelyek épp ellentétes hatást váltanak ki mint amire törekszünk: az alaptörvény normativitása fog alacsonyabb szintre szállni.

d) Az ilyen szociális krízishelyzeteknek két alcsoportját különböztethetjük meg: a külső körülmények hatására kialakult vagy az érintett hibájából (esetleg épp szándékos döntése alapján) létrejött megélhetési-zavar szituációt. Az igazán komoly gond ez utóbbival van. Mit teyünk azokkal a polgárokkal akik (akár szocializációs problémák miatt, fatalizmusból vagy mert ki akarnak vonulni a társadalomból stb.) magukat sodorják olyan helyzetbe, amelyből külső támogatás nélkül nem tudnak kikerülni. Megvannak mindazon képességeik, ismereteik amelyekkel képessé tudnák tenni magukat arra, hogy a jövőben önmagukról gondoskodhassanak, de nem akarnak ebbe az irányba haladni. (A szociális jogok karakteréről folyó viták háttérben burkoltan vagy

nyíltabban csaknem mindig ez a probléma húzódik meg.) Mondhatnánk: az ilyen embereket sorsukra kell hagyni. Bele kell törődnünk, hogy az önpusztításnak nem csak aktív, hanem passzív formái is léteznek. Ez azonban nem lenne jól végiggondolt válasz. Az ilyen emberek pályájuk végső stádiumában "maguktól is" olyan állapotba kerülnek amikor már nem várható el tőlük, hogy önmagukat a maguk által létrehozott javakból tartsák fenn s ekkor (a fentebb vázolt okok miatt) így is, úgy is működésbe kell hozni a közösségi segítségnyújtást. Ráadásul – s talán ez még súlyosabb probléma – addig is amíg ez a közvetlen közösségi segítséget igénylő végső krízishelyzet kialakul náluk, ezek az emberek óriási károkat tudnak okozni a környezetüknek. Csak emlékeztetni akarok arra, hogy ebben az időszakban még minden képességük rendelkezésre áll ahhoz, hogy sorsukkal szembeni elégedetlenségüket éreztessék a társadalommal. Próbálkozhatunk persze itt is a rendészeti eszközök alkalmazásával, de – valljuk be, a modern technika "áldásaként" is – az ilyen szándékokkal szemben (hacsak nem akarunk egy totalitárius rendszert kialakítani, amelyben az ilyen törekvések megfékezésére látszólag nagyobb lehetőség kínálkozik) elég védtelenek vagyunk. Az ilyen "életutak" kezelésére célszerűbbnek látszik valamilyen kooperatív stratégia alkalmazása. Az érintett személlyel meg kell kísérlni olyan megállapodást kötni amelyben a közösség meghatározott, átmeneti időre vállalja, hogy biztosítja az illetőnek az elemi megélhetéséhez hiányzó anyagi javakat azzal a feltétellel, hogy az ellátásra szoruló tartózkodik a közösséget károsító magatartástól és aláveti magát minden olyan (át)képzésnek, felkészítésnek amelynek eredményeképpen belátható időn belül képessé válik önmaga fenntartására.¹⁶

Mindezek alapján számomra alig tűnik elkerülhetőnek, hogy az alaptörvény legalább a szociális problémáknak ezen rétegére az emberi alapjogok közé illesztett és anyagi jogi karakterű rendelkezést tartalmazzon. Lehessen az ilyen ügyekben is nyilvános kontradiktórus eljárások igénybevételére. Nem nagyon tartható fenn az a helyzet, hogy egy egyszerű hivatalnok dönthesse élet-halál fontosságú ügyekről. (Felmerül persze egy sor további megoldandó kérdés is, pl. hogy ki legyen e jogosítvány kötelezettje, hogyan rögzítsük azokat a kritériumokat amelyekkel meghatározhatók a szociális krízishelyzet ismérvei, milyen módon finanszírozzuk ezeket a kiadásokat, vagy hogyan háríthatók tovább a felmerült költségek, ha egyáltalán létezik olyan személy vagy közösség akinek/amelynek tartási, gondozási kötelessége van az érintettel szemben stb. E kérdések tárgyalása meghaladja itteni lehetőségeinket s nyilvánvalóan külön törvényben kell ezek részleteit rendezni.)

3. Más a helyzet a szociális problémák korábban említett két másik csoportjával: az önmagukról (rendes körülmények között) saját munkájukkal gondoskodni képes személyeknek az életük során nagy valószínűséggel bekövetkező megélhetési zavaraik elhárításának kérdésével.

a) Egy gondolatkísérlet erejéig itt is kiindulhatunk abból, hogy e problémának a megoldását teljes egészében az érintettekre kellene hárítani. Mondhatjuk: aki tudván azt, hogy őt élete során mindenféle kockázatok fenyegetik s ennek ellenére nem képez megfelelő tartalékokat, az magára vessen, s viselje döntésének összes hátrányos következményét. Az ilyen, jövőre vonatkozó döntéseknél azonban tipikus, hogy az érintett személy nincs (s dolog természetéből adódóan gyakran nem is lehet) tökéletes informáltsági helyzetben. Előfordulhat, hogy alulbecsüli a tényleges kockázatait, téved

¹⁶ Ilyesféle filozófia húzódik meg a francia Revenue minimum d'insertion intézmény háttérében is.

az ilyen ügyekben meghozott döntéseiben. Ekkor pedig ugyanazzal a problémával állunk szemben, mint amivel az előző pontnál már találkoztunk. Kérdés, hogy hagyhatjuk e pusztulni az ilyen "tévedőket". Vagy közülük legalább az ún. "akut krízis-helyzetbe" került polgároknak mégis kell nyújtanunk valamilyen segítséget. A válasz nyilván itt is igenlő lesz. A jövőben számukra is bizonyosan fenn kell tartani valamilyen közösségi támogatási rendszert.

Ebben az esetben azonban az állam már nem tekintheti kizárólag az érintettek magánügyének azt: hogyan döntenek majdani megélhetési zavaraik idejére szánt tartalékaikról, hiszen az esetleges hibás döntések következményei az államnál jelentkeznek majd. Emiatt az államnak a társadalom többi tagja védelme érdekében az e körbe tartozók közül mindenképp rá kell szorítani arra, hogy legalább olyan nagyságrendű tartalékokat képezzenek ami elegendőnek látszik egy átlagos kockázatoknak kitett személy életútján előforduló tipikus megélhetési zavaroknak legalább az elemi megélhetési szinten való áthidalására. (A közösség persze dönthet úgy is, hogy egy ennél magasabb színvonalú ellátást nyújtó intézményt szerveznek. A felmerülő érdek-ütköztetést és egyeztetést ez utóbbi esetben célszerű az érintettek – államtól bizonyos fokig elkülönülő – képviselői szerveire bízni. Ennek további kérdéseit azonban nem tudjuk itt tárgyalni.)

Az államnak számos más feladata is keletkezhet e körben. (Pl. ha kötelező biztosítást rendel el, ennek érvényesítéséhez alkalmaznia kell a rendelkezésre álló kényszerítő eszközöket; vagy egy másik példa: ha olyan ellátások kifizetését rendeli el a szociális intézményeknek amelyek forrása nincs ez utóbbiaknál pénzügyi befizetésekkel megalapozva, akkor az államnak gondoskodnia kell az általa előidézett hiányok fedezetéről; továbbá az állami felügyelet eszközeivel is elő kell mozdítania a biztosító intézetek tartós szolvabilitását stb.). Mégis, itt – mint ezt már említettük – többnyire az ügyek vitelére képes állapotban lévő emberek dolgairól van szó. Az államnak e körben (az állam és társadalom elválasztása elvéből következően is) csak szolgáltatói szerepe van. Az államnak nincs monopóliuma az állampolgárok szociális ügyeinek intézésében. "Úgy kell a társadalmi viszonyokat szociálisan korrigálnia és kiegyensúlyoznia, hogy ezzel ne csökkentse társadalom önállóságát és ne építse le a(z) állampolgároknak a 'szociális ügyeik' intézésében meglévő készségeit, képességeit".¹⁷ Így az államnak az e területen való fellépését mindig indokolni kell, s erre csak akkor kerülhet sor ha a szervei igénybevétele nélkül, más módszerekkel nem tudják legalább ugyanilyen hatékonysággal megközelíteni a kívánt célt. (Az indoklásban hivatkozni lehet pl. az optimális méret nagyságra való törekvésre, a rendszer biztonságfokának, megbízható működésének az állami szervek közreműködése nyomán bekövetkező jelentős növekedésére; vagy arra: az ilyen nagy rendszerek akár akarjuk, akár nem a társadalom túlnyomó többségét érintik, s ha működésükben valami zavar támad az államnak – már csak az érintettek óriási száma miatt is – közbe kell avatkozni stb.)

b) Csak röviden utalunk arra: az államnak arra is nagy gondot kell fordítani, hogy minden érintett számára tegye lehetővé az állampolgári számára (illetve mozdítsa elő) az ilyen intézményekhez az azonos fokú hozzáférhetőséget. Ez a követelmény levezethető számos más alapjogból (pl. a jogegyenlőségből, az egyenjogúságból, a megkülönböztetés nélküli bánásmódból stb.) is. Ez részben intézményi kérdéseket vet

¹⁷ Zacher, Hans F: Das soziale Staatsziel. In: Isensee/Kirchhoff (hrsg) Handbuch des Staats Rechts. Bd. I. Grundlagen von Staat und Verfassung. Verl.: C.F. Müller. 1045-1111p. Ld. különösen a 1061 és köv. p.

fel, részben az egyén és az intézmények közötti akadályok leépítésére kell itt gondolni. Az államnak itt is tevőlegesen kell megteremteni azokat a feltételeket, amelyek révén a polgárok számára elérhetővé válnak ezen szociális intézmények.

A szociális kockázatokat önálló döntéseikkel kivédeni képes említett két személyi körben mindezek figyelembe vételével – megítélésünk szerint – elegendőnek tűnik a Szabályozási Elvekben elképzelt megoldás: a szociális biztonság (és ellátáshoz) való jogot állami kötelezettségvállalásként lehetne szerepeltetni. Ez képezhetné a szociális jogok alkotmányos védelmének második rétegét. E kötelezettségek tényleges tartalmának kibontásában persze – az előbbihez hasonlóan – más alapjogoknak (pl. a jogállamiság elvének, az emberi méltósághoz való jog, a jogegyenlőség-, az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetés tilalma tételének stb.) is jelentős szerepe lehet. Itt kerülne rögzítésre az alapvető feladatok és ezek végrehajtásának (intézményi) garanciái is. Ez a megoldás lehetőséget ad arra, hogy amennyiben a körülmények változására tekintettel az érintettek új alapokon jutnak konszenzusra, (a szerzett jogok és más alkotmányos értékek tiszteletben tartásával) az új igényeiknek és követelményeknek megfelelően időről-időre átalakíthassák az intézményeket.

4. A Szabályozási Elvekről folytatott vitákban fel szokott még merülni az is, hogy az alaptörvény bevezető részében kell-e valamilyen formában szerepelnie az állami berendezkedésünk szociális jellegének. A jelenleg még hatályban lévő 1989-es módosítás preambuluma – mint erről már szoltunk – még tartalmazza a "szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet" elősegítésének szándékát. A Szabályozási Elvek viszont tudatosan mellőzi ennek rögzítését. Mi ennek a kérdésnek nem tulajdonítunk kardinális jelentőséget. Megítélésünk szerint – s ebben egyetértünk az Alkotmánybírósággal¹⁸ – a preambulumból egyébként sem vezethető le direkt módon alkotmányos jog. A kérdésnek inkább szimbolikus jelentősége van. Az ilyen kitételek talán segíthetnek egyfajta szociális érzékenység demonstrálásában. Az is megeshet, hogy egy ilyen kiegészítéssel talán könnyebbé válhat az új alkotmány tervezetének a parlamenti képviselőkkel illetve a széles társadalmi közvéleménnyel való elfogadtatása. Megítélésem szerint egy ilyen elem sok vizet nem zavar.

IV. Záró megjegyzések

A Szabályozási Elvekről folytatott általános vita és a sikertelen szavazás után ez év szeptemberében várhatóan ismét folytatódik az alaptörvény koncepció-tervezetének általános vitája. Így a képviselők is lehetőséget kapnak további egyeztetések lefolytatására, s ezek során talán arra is mód nyílik, hogy újragondolják a szociális jogok alkotmányos szabályozásával kapcsolatos eddigi felfogásukat.

A sikertelen szavazást követően a parlamenti pártok több vezető képviselője megjegyezte, hogy nézetük szerint valójában nincs is alkotmányozási szükséghelyzet. Az 1989-ben módosított (a régi keret megtartásával de tartalmilag gyakorlatilag teljesen újjá alkotott) alkotmány rendelkezései alapján véve kielégítik az új demokratikus államberendezkedéshez szükséges alaptörvényi követelményeket. Lenne ugyan néhány pont, amelyeknél szorosabb összhangot kellene teremteni az alkotmány különböző

¹⁸ 32/1991. (VI.6.) AB határozat. ABH 1994/162–163. p.

rendelkezései között, ezek azonban nem olyan jelentősek, hogy akadályoznák az állam bármely intézményének megfelelő működését. Mindezek alapján igen nehéz megjósolni, hogy a szeptemberben kezdődő újabb vita nyomán sikerül-e konszenzusra jutni a vitás kérdésekben vagy a tárgyalások ismét holtpontra jutnak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Abendroth, Wolfgang*: Demokratikus és szociális jogállam a Német Szövetségi Köztársaság alaptörvényében. In: Takács Péter (szerk.) *Joguralom és jogállam*, Budapest 1995. 175–194. p.
- Czucz Ottó*: Az öregségi nyugdíjrendszerek. KJK 1994.
- Forsthoff, Ernst*: A szociális jogállam lényege és fogalma. In: Takács Péter (szerk.) *Joguralom és jogállam*, Budapest 1995. 195–217. p.
- Igazságügyi Minisztérium: A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási koncepciója (előzetes szakmai munkaanyag) 1995. március
- Igazságügyi Minisztérium Alkotmányjogi Szakértői Csoport: A Magyar Köztársaság alkotmánya (tervezet) 1990. május 8.
- Alkotmánytan (szerk. Kukorelli István): Osiris, Budapest, 1995.
- Mössle, Wilhelm*: A liberális államtól a szociális jogállamig. In: Takács Péter (szerk.) *Joguralom és jogállam*, Budapest 1995. 167–174. p.
- Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottsága: H/2252. számú országgyűlési határozati javaslat a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről. Budapest, 1996. március 28.
- Sajó András*: Szociális jog és kölcsönös öngyilkossági ígéret. *Világosság* 1995/10. 5–12. p.
- Takács Albert*: Megjegyzések a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről szóló H/2252. számú országgyűlési határozati javaslatához
- Zacher, Hans F.*: Das soziale Staatsziel. In: Isensee/Kirchhof (Hrsg.): *Handbuch des Staats Rechts*. Band I. Grundlagen von Staat und Verfassung. Verl: C.F. Müller, 1987. 1045–1111. p.; Hans F. *Zacher*: *Abhandlungen zum Sozialrecht*, (Hrsg: Bernd Baron von Maydell/Eberhard Eichenhofer) C.F. Müller Juristischer Verlag Heidelberg 1993. 3–72. p.
- Zacher, Hans F.*: Der Sozialstaat als Prozess. In: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Tübingen: Mohr (Paul Siebeck), 1978, S. 15–35; továbbá In: Hans F. *Zacher*: *Abhandlungen zum Sozialrecht*, (Hrsg: Bernd Baron von Maydell/Eberhard Eichenhofer) C.F. Müller Juristischer Verlag Heidelberg 1993. 73–93. p.

OTTÓ CZÚCZ

POSSIBILITIES AND NECESSITIES OF MULTI-LEVEL
CONSTITUTIONAL PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS

(Summary)

Some major issues of the constitutional regulation of social rights are discussed in relation to the debates, which are being held these months about the preparation of the new Hungarian constitution. It is established that in 1989 – as a result of the trilateral discussions between the then power and the representatives of the political opposition – a new fundamental law was passed, which created the institutional conditions of the democratic system.

According to the draft of the parliamentary committee set up for the preparation of the new constitution, the constitutional regulation of social rights to date is planned to be modified considerably in several respects. In the preamble the aims of constitutional regulation do not refer to the social nature of the state any more. Fundamental social rights are meant to be included only as state commitments, therefore they will be discussed in a chapter separate from classic freedom rights.

The study expounds the view that as to the social rights a constitutional fundamental right should be provided for at least those citizens who are in a so-called "social crisis" in order to save them from this situation. Social needs beyond this level could be met adequately by the conception of the draft, according to which these should be regulated as state objectives or as state commitments.