

## A SZOCIÁLIS JOGOK (ALAPJOG)VÉDELMI SZINTJÉNEK CSÖKKENÉSE A GAZDASÁGI VÁLSÁG HATÁSÁRA

*Avagy a jogrendszer versenyé „rückwärts”-ben (?)*

TÉGLÁSI András  
egyetemi adjunktus (NKE)

### 1. Bevezetés

Az Egyesült Államokból kiinduló 2008-as gazdasági világválság révén a gazdasági és szociális jogok kritikus helyzetbe kerültek. Ennek révén a nemzetközi emberi jogok védelme is mérföldkőhöz érkezett. A gazdasági válság számos munkahelyi, élelmezési és lakhatási krízist eredményezett vagy mélyített el, ami különösen hátrányosan érintette az amúgy is sérülékeny csoportokat, különösen a nőket, a gyermekeket, a fogyatékosokat, a kisebbségeket vagy a menekülteket.<sup>1</sup> Miközben a legtöbb kormány a válság során gazdaságélénkítő (gazdaságbővítő) programokat vezetett be és növelte a közkiadásokat 2008 és 2010 között, korai kiadáscsökkentő, megszorító intézkedések is elterjedtek és a közkiadások mérséklése várhatóan 2016-ig még intenzívebbé fog válni.

A 2008-ban kirobbant világgazdasági válságot nem az eurózóna belső anomáliái okozták. A válság következményei azonban erősen sújtották és sújtják az eurózónát. Az eurózóna válsága és annak kezelése<sup>2</sup> drámai változásokat eredményezett a szociális jogok területén, különösen azokban az EU tagállamokban, amelyeket a gazdasági válság leginkább érintett.

Ez leginkább a szociális juttatások drasztikus csökkentésében nyilvánult meg, ideértve a jóléti juttatások mellett az oktatást és az egészségügyi ellátórendszert is. Kér-

<sup>1</sup> M. SEPÜLVEDA: *Report of the Independent Expert on the Question of Human Rights and Extreme Poverty on the Human Rights Based Approach to Recovery from the Global Economic and Financial Crises, with a Focus on Those Living in Poverty*. UN Doc. A/HRC/17/34, para. 23(17 March 2011).

<sup>2</sup> Rixer Ádám szerint a nemzetközi szakirodalom alapján kijelenthető, hogy a gazdasági válságra adott válaszok jelentős eltéréseket mutatnak, és nincs köztük „egyedül üdvözítő” forgatókönyv. RIXER Ádám: *A köz természete. Új irányok a magyar közigazgatásban és közigazgatás-tudományban*. Budapest, Patrocínium, 2013. 51. Ehelyütt Rixer ismerteti a főbb megoldásokat is.

dés, hogy az alapvető jogok – ideértve a szociális jogokat is – mennyiben alkalmasak arra, hogy felvegyék a versenyt a kríziskezelés céljából végrehajtott átalakításokkal.

A tanulmány fő kérdése, hogy a – versenyképesség értelmében felfogott – versenyben egy ország, egy jogrendszer gazdaságpolitikai mozgásterét mennyiben korlátozza a nemzeti alkotmányjog szociális jogok iránti elkötelezettsége.

A kiindulópont, hogy a tanulmányban elemzett államok versenyképességüket költségvetési hiányuk – szociális kiadásaik csökkentésén keresztül – „lefარagásával” kívánták elérni. Jelen írás ennek a gazdaságpolitikai stratégiának az alkotmányjogi lehetőségeit elemzi. Az alkotmányjogot, ezen belül a szociális jogok tartalmát ugyanis úgy is felfoghatjuk, mint versenyt korlátozó erőt,<sup>3</sup> de úgy is, mint amelynek pontos tartalma éppen a más országokkal folyó versenyben definiálódik.

A tanulmány ezt a kérdést annak vizsgálatán keresztül kívánja bemutatni, hogy az alapjogvédő szervek és bíróságok hogyan kapcsolják össze az alapjogvédelmet a gazdasági körülmények kihívásaival. Ez összefügg azzal, ahogy a nemzeti kormányok az egyes intézkedéseik igazolására a „válságra” vagy a trojka<sup>4</sup> követelményeinek való megfelelésre hivatkoztak az alapjogvédő szervek előtt.

A gazdasági válság hatására az alapvető jogokat, különösen a szociális jogokat ért kihívásokkal kapcsolatban az utóbbi időben több nemzetközi kutatás is napvilágot látott. Ezek közül jelen tanulmányban alapvetően az EUI Working Papers Law folyóirat 2014/5. számában „*Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*” címmel megjelenő tanulmányokra<sup>5</sup> alapozva ismertetem az ott kiválasztott öt, restriktív gazdaságpolitikához nyúló ország – Görögország, Írország, Portugália, Spanyolország és Olaszország – alkotmányjogi problémáit. Ugyanakkor jelen írásban a feldolgozott tanulmányokból alapvetően csak az alkotmányjogi, alapjogi aspektusokat emelem ki, azoktól szerkezetileg és logikailag is eltérek, az alaptanulmányok megállapításaihoz pedig egyrészt kritikai megjegyzéseket fűzök, másrészt a megfelelő helyen egyéb forrásokkal,<sup>6</sup> valamint a magyar tapasztalatokkal is egybevetem. Az eredeti forrás szerkesztői ennek az öt országnak a kiválasztá-

<sup>3</sup> A gazdaság- és társadalompolitikai változásoknak mindig alkotmányi keretek között kell ugyanis maradnia, az állami beavatkozás miatt pedig indokolt ezeknek jogok formájában történő megfogalmazása. A piacgazdaságban ilyenként lehet meghatározni a gazdasági alapjogok elismerését, a tulajdon védelmét, a verseny védelmét, valamint a meghatározott társadalmi rétegek szociális biztonságának megteremtését és védelmét is. DRINÓCZI Tímea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2007. 11.

<sup>4</sup> Az Európai Bizottság, az Európai Központi Bank és a Nemzetközi Valutaalap. Az Európai Bizottságról ld. MÓRÉ Sándor: Az Európai Bizottság. In: BALLA Zoltán (szerk.): *Az Európai Unió közjoga*. Budapest, Rendőrtisztviselői Főiskola, 2007. 56–66.

<sup>5</sup> Ld. <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/31247/LAW%20WP%202014%2005%20Social%20Rights%20final%202242014.pdf?sequence=1> A konkrétan felhasznált tanulmányokat az egyes alfejezetek elején lábjegyzetben is feltüntettem.

<sup>6</sup> Az EUI Working Papers Law folyóirat 2014/5. számában megjelenő tanulmányok mellett felhasználtam még a Cambridge-ben ugyanebben az évben kiadott „*Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*” című – európainál tágabb (különösen amerikai) kitekintést adó – kötet egyes megállapításait is. Ld. Aoife NOLAN (ed.): *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*. Cambridge, Cambridge University Press, University Printing House, 2014. [a továbbiakban: NOLAN (2014a)]

sát elsősorban azzal indokolták, hogy alapvetően azokban az eurózóna tagállamokban kívánták megvizsgálni a szociális jogok sorsát, amelyeket a válság leginkább sújtott.<sup>7</sup> Az itt elemzett öt eurózóna tagország közül három (Görögország, Portugália és Írország) kétoldalú hitelmegállapodások formájában, illetve az európai pénzügyi stabilizációs mechanizmustól (EFSM) és az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköztől (EFSF) kért pénzügyi segítséget.<sup>8</sup> A további két ország (Spanyolország és Olaszország) pedig ugyan nem lépett be teljesen ebbe a pénzügyi támogatási mechanizmusba, de ugyancsak folyamatosan küzd a gazdasági válsággal és fontos – szociális kérdésekre fókuszáló – instrukciókat kap az EU-tól.<sup>9</sup>

## 2. A szociális biztonság Görögországban a gazdasági válságot követően<sup>10</sup>

A görög bírói fórumok meglehetősen ambivalens módon álltak hozzá a jóléti juttatások lecsökkentéséhez. Kezdetben még összhangban állónak találták az alkotmánnyal és az Emberi Jogok Európai Egyezményével. Később azonban a görög Számvevőszék (*Court of Auditors*), amelyik előzetes (nem kötelező) véleményt nyilvánít a nyugdíj tárgyú törvényjavaslatokról, megkérdőjelezte ezeknek a törvényeknek az Egyezménnyel való összhangját.<sup>11</sup>

A görög Államtanács (*Council of State*) a strasbourgi bíróság gyakorlatára hivatkozva kimondta, hogy ugyan a vagyoni jogok a tulajdon védelme alá tartoznak, az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke nem biztosít egy meghatározott összegű nyugdíjat. A helyi hatóságok a nyugdíjak elosztásánál figyelembe vehetik a gazdasági és egyéb körülményeket. Ugyanakkor bármilyen beavatkozást a javak békés élvezetébe (ideértve a már elismert nyugdíjjogosultságokat) megfelelően igazolni kell, törvényben szabályozott módon. Konkrétabban a közérdek által igazolt legitim célt kell szolgálnia a beavatkozásnak, ami gazdasági és szociálpolitikai megfontolásokkal is együtt járhat (pl. a költségvetési kiadások, fiskális korrekciók és a szociális rendszer fenntarthatóságával összefüggésben), továbbá szükségesnek és az elérni kívánt céllal arányosnak kell lenni a beavatkozásnak. Az Államtanács utalt arra, hogy a strasbourgi bíróság meglehetősen széles mérlegelési lehetőséget (*margin of appreciation*) biztosít a tagállamoknak, és a felülvizsgálatát csak arra korlátozza, hogy a döntés nyilvánvalóan nélkülöz-e minden ésszerű alapot.<sup>12</sup>

Az Államtanács figyelembe vette, hogy a nyugdíjak csökkentése egy olyan átfogó program részét képezte, amely az állam kényszerítő gazdasági szükségleteinek keze-

<sup>7</sup> Claire KILPATRICK – Bruno DE WITTE: Editor's Introduction. *EUI Working Paper LAW*, 2014/05. 1.

<sup>8</sup> Uo.

<sup>9</sup> KILPATRICK–DE WITTE i. m. 2.

<sup>10</sup> Ez az alfejezet Evangelia PSYCHOGIOPOULOU: Welfare Rights in Crisis in Greece: The Role of Fundamental Rights Challenges c. tanulmánya alapján készült (*EUI Working Paper LAW*, 2014/05. 5–18.).

<sup>11</sup> PSYCHOGIOPOULOU i. m. 9.

<sup>12</sup> James and Others v. the United Kingdom (appl. no. 8793/79), 21 December 1986; Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium (appl. no. 17849/91), 20 November 1995; Juhani Saarinen v. Finland (appl. no. 69136/01), 28 January 2003; Kliafas and Others v. Greece (appl. no. 66810/01), 8 July 2004; Andrejeva v. Latvia (appl. no. 55707/00), 18 February 2009.

lését és a hosszú távú pénzügyi stabilitás erősítését szolgálta. Ezek alapján az Államtanács megállapította, hogy az intézkedések a közérdek által legitimált célt szolgálták. Ilyen cél egyrészt a szükségállapot, amivel a görög gazdaságnak szembe kellett néznie, másrészt pedig az állam gazdasági és pénzügyi helyzetének jövőbeli javítása. Az intézkedések továbbá tükrözték az euróövezet tagállamainak közösségi érdekeit, összhangban az Európai Unió követelményeivel, a költségvetési fegyvelemmel és az euróövezet stabilitásával. Az Államtanács nem osztotta az indítványozóknak azt az álláspontját, hogy a jogalkotó más, kevésbé megterhelő intézkedéseket is választhatott volna, hogy megbirkózzon az ország fiskális és gazdasági kihívásaival. A nyugdíjak csökkentése mellett számos egyéb módosításra is sor került a költségvetési kiigazítás és a gazdasági konszolidáció jegyében, egy sor fiskális, pénzügyi és strukturális intézkedésen keresztül. Az Államtanács nem tartotta aránytalannak az intézkedéseket arra tekintettel, hogy azok nem csupán átmenetiek voltak: az elérni kívánt cél nem csupán az ország azonnali akut költségvetési problémáinak orvoslására szolgált, hanem a pénzügyek hosszú távú megerősítésére. Továbbá megfelelő egyensúly (*fair balance*) lett meghúzva a közérdek és a nyugdíjasok alapvető jogainak védelme között. A nyugdíjak csökkentése nem eredményezte a nyugdíjasok jogosultságainak teljes elvonását, ezáltal ezen jogok lényeges tartalmának sérelmét, és az elvárható figyelemmel kerültek kivitelezésre a sérülékeny csoportok szükségletei szempontjából. Az Államtanács így nem állapította meg az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke és az Alkotmány 17. cikke szerinti tulajdonhoz való jog sérelmét. Az Államtanács a 2. cikk szerinti emberi méltóság sérelmét sem állapította meg, arra tekintettel, hogy a nyugdíjcsökkentés nem veszélyeztette a nyugdíjasok tisztesség megélhetését.

Egy másik ügycsoportban, amelyben az Államtanács ugyancsak a nyugdíjak csökkentésével foglalkozott, az Államtanács megerősítette ezeknek az intézkedéseknek az Alkotmány 4. cikk (1) bekezdése, a 4. cikk (5) bekezdése és a 22. cikk (5) bekezdése szerinti egyenlőségnek való megfelelőségét. Az Államtanács szerint továbbá a görög polgárok azon kötelezettségének is megfelelnek ezek az intézkedések, hogy megkülönböztetés nélkül járuljanak hozzá a közös költségekhez. Az intézkedések összhangban voltak az állam azon kötelezettségével is, hogy biztosítsa a szociális biztonsági rendszert.<sup>13</sup> A támadott rendelkezések a 60 év alattiak időnyjellegű jutalmait (*seasonal bonuses*) vontak el, ugyanakkor a 60 év felettieknek az időnyjellegű jutalmakat csökkentett formában ugyan, de fenntartotta. Az Államtanács szerint az életkor ezen meghatározása nem tekinthető önkényesnek az egyenlő bánásmód követelménye szempontjából.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Council of State, Cases no. 1285/2012, 2 April 2012; and 1286/2012, 2 April 2012. Lásd még: Council of State, Case no. 1283/2012, 2 April 2012; továbbá 1284/2012, 2 April 2012.

<sup>14</sup> PSYCHOGIOPOULOU i. m. 10. Az egyenlő bánásmód követelményéről és a diszkrimináció tilalmáról lásd: KISS Barnabás: *A jog egyenlősége – egyenlőség joga*. Szeged, SZEK JGYF Kiadó, 2006.; MÓRÉ Sándor: *A diszkrimináció tilalma két romániai ODT határozat tükrében*. In: ANTALÓCZY Péter (szerk.) *Hagyomány és érték: állam- és jogtudományi tanulmányok a Károli Gáspár Református Egyetem fennállásának 20. évfordulójára*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2013. 261–267.

Ezt az objektív kritériumot egyrészt az igazolta, hogy az idősebbeket kell védeni, másodszor pedig az, hogy egy átfogó reform kidolgozása volt folyamatban a meglévő nyugdíjkorhatárok felemelésére.<sup>15</sup>

Az Államtanács elutasította azt az érvet, miszerint az Alkotmány 22. cikk (5) bekezdés alapján a helyi hatóságoknak egy részletes biztosításmatematikai tanulmányt kellett volna készíteni, ami igazolja az intézkedések szükségességét, számba véve a szociális biztonsági rendszer fenntarthatóságát. A Bíróság szerint ez nem előfeltétele a nyugdíjak csökkentésének a költségvetés kiigazítását célzó szélesebb körű gazdaságpolitikai intézkedések keretében. Az Államtanács azért utasította vissza az Európai Unió Alapjogi Chartájának 34. cikkére történő hivatkozást, mert az csak az Európai Unió tagállamaira kötelező akkor, amikor az uniós jog keretein belül járnak el, de nem vonatkozik a tisztán hazai intézkedésekre, mint amilyen a jelen esetben vizsgált intézkedés is.

Néhány hónappal az Államtanács 668/2012. döntésének megjelenését követően *Adedy* egy másik panaszossal együtt az Emberi Jogok Európai Bíróságához (rövidítve: EJEB) fordult.<sup>16</sup> Az EJEB az állandó joggyakorlatának fényében rámutatott arra, hogy a javak békés élvezetébe való beavatkozás a helyi hatóságok részéről csak akkor jogszerű, ha közérdek által legitimált célt szolgál és arányos az elérni kívánt céllal. Az EJEB szerint széles a tagállami mérlegelés lehetősége a helyi hatóságoknak a szociálpolitika végrehajtása terén és abban, hogy megtalálják az egyensúlyt az állami kiadások és bevételek között. Az EJEB szerint a helyi hatóságok főszabály szerint jobb helyzetben vannak, mint a nemzetközi bíróság a tekintetben, hogy a közérdek fogalmát meghatározzák, és ez a döntésük mindaddig tiszteletben tartandó, amíg az nem nyilvánvalóan ésszerűtlen. Az EJEB szerint a vitatott intézkedésekkel bevezetett korlátozások a nyugdíj bónuszok csökkentése (és az állami bérek csökkentése) terén a javak békés élvezetébe való beavatkozásnak minősül. Ugyanakkor ezeket az intézkedéseket a görög állam rendkívüli válsághelyzete igazolta, amilyenre a görög történelem során korábban még nem volt példa. Ezért az EJEB szerint az intézkedések a közérdeket szolgálták, és ahogy a nemzeti bíróság is megállapította, az eurózóna tagállamainak érdekét is, akiknek a kötelezettsége a költségvetési fegyelem ellenőrzése és az euróvezet stabilitásának fenntartása. Hasonlóan a görög Államtanácshoz, az EJEB sem találta aránytalannak az intézkedéseket, és ezek alapján megállapította, hogy a görög jogalkotó nem lépte túl mérlegelési jogkörét (*margin of appreciation*). Az EJEB tehát meglehetősen vonakodónak bizonyult, hogy beavatkozzon a takarékosági intézkedésekbe.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> 3863/2010 törvény, amely a nyugdíjkorhatár fokozatos felemelését vezette be 60 évre (40 év biztosítási jogviszonnal) vagy 65 évre.

<sup>16</sup> Koufaki and Adedy v Greece (appl. no. 57665/12 and 57657/12), 7 May 2013

<sup>17</sup> A Koufaki and Adedy v Greece ügy mellett lásd még: Da Conceição Mateus and Santos Januário v Portugal, application nos. 62235/12

Ezeket az intézkedéseket *Adedy* az Európai Unió Törvényszéke (*General Court of the European Union*) előtt is megtámadta,<sup>18</sup> *Adedy* és két társa két tanácsi rendelet<sup>19</sup> megsemmisítését indítványozta, amelyek annak érdekében, hogy orvosolják a hatalmas görög deficitet, előírták a görög államnak, hogy az időnyjellegű jutalmakat törölje el és biztosítsa a görög nyugdíjrendszer közép- és hosszútávú fenntarthatóságát. A Törvényszék azonban visszautasította a keresetet arra hivatkozással, hogy a panaszosok nem voltak közvetlenül érintettek az ügyben, ezáltal nem feleltek meg az EUMSZ 263. cikk szerinti *locus standi* követelményének.<sup>20</sup>

Ezek a döntések mind a görög állam első próbálkozásairól szóltak, amelyek a közkiadások féken tartását szolgálták a nyugdíjak és a kapcsolódó ellátások csökkentése révén. A Számvevőszék (*Court of Auditors*) 2012. október 30-i véleményében jelentős elszakadást jelzett a korábbi bírósági gyakorlattól. Ebben a „Közszféra nyugdíjkérdéseiről” szóló törvénytervezetet véleményezte,<sup>21</sup> amely lényegében betetőzte a 2010 óta elfogadott számos, a szociális kiadásokat csökkentő törvényjavaslatot. A Számvevőszék kimondta, hogy az EJEB és a görög alkotmány nem biztosít egy meghatározott mértékű nyugdíjat, és elfogadta, hogy szigorú gazdasági körülmények között a jogalkotó elfogadhatott megszorító intézkedéseket a közkiadások csökkentésére. Ugyanakkor ennek során különös figyelmet kell fordítani az Alkotmány 2. cikkére és 4. cikk (5) bekezdésére, hogy biztosítva legyenek a megfelelő életfeltételek, különösen a sérülékeny csoportok számára, és garantálni kell a polgárok gazdasági terheinek tisztességes elosztását. A Számvevőszék szerint egy relatíve rövid időszakon belül a görög törvényhozás számos nyugdíjat és egyéb juttatásokat csökkentő törvényt fogadott el,<sup>22</sup> amelyek az állami munkabérek csökkentésére irányuló ismétlődő törvényhozói aktusokkal együtt már a nyugdíjasok és a közalkalmazottak diszkriminatív bánásmódját – és ezáltal az Alkotmány 2. és 4. cikkeinek sérelmét – eredményezte. Ugyancsak sérül a 25. cikk (1) bekezdés szerinti arányosság követelménye és a 25. cikk (4) bekezdés szerinti azon joga az államnak, hogy hozzájárulást követelhesen *minden* polgárától a szociális és nemzeti szolidaritás jegyében. Továbbá ez a törvénytervezet komoly aggályokat vetett fel az Alkotmány 22. cikk (4) bekezdésével összefüggésben, ami az állam kötelezettségét írja elő a szociális biztonsági rendszer biztosítására. A Számvevőszék hasonló érvelést alkalmazott a nyugdíjjal összefüggő 2013-as törvényjavaslat kapcsán is.<sup>23</sup>

A Szociális Jogok Európai Bizottsága (*European Committee of Social Rights*, rövidítve: ECSR) azt hangsúlyozta, hogy „a gazdasági válságnak nem lehet következménye a Charta által biztosított jogok védelmének csökkenése”, valamint, hogy „a kormányok tegyenek meg minden szükséges lépést, hogy a Charta által elismert jogok ténylege-

<sup>18</sup> General Court, Order in case T-541/10, *Adedy, Papaspyros and Iliopoulos v. Council*, 27 November 2012.

<sup>19</sup> 2010/320/EU és 2010/486/EU tanácsi rendelet.

<sup>20</sup> PSYCHOGIOPOULOU i. m. 11.

<sup>21</sup> Court of Auditors, Proceedings of the 3rd and 4th special sessions of the plenary, 30 October 2012.

<sup>22</sup> Ld. különösen a 3845/2020., 3865/2010., 3986/2011., 4002/2011., 4024/2011. és 4051/2012. számú törvényeket.

<sup>23</sup> Court of Auditors, Proceedings of the 2nd special session of the plenary, 27 February 2013.; idézi: PSYCHOGIOPOULOU i. m. 12.

sen garantálva legyenek abban az időszakban, amikor a polgároknak a legnagyobb szüksége van rá.”<sup>24</sup> Az ECSR rámutatott arra, hogy a szakszervezetek által kritizált nyugdíjsökkentések nem eredményezték az Európai Szociális Karta megsértését. Ez különösen vonatkozik az idényjellegű jutalmakra (*seasonable bonuses*) illetve azon nyugdíjjogosultságokra is, ahol a nyugdíjak szintje kielégítően magas volt, illetve ahol az érintettek olyan alacsony korúak voltak, hogy a közérdek által igazolt legitim célként fogadható el az állam részéről, hogy arra ösztönözze őket, hogy a munkaerőpiac részét képezzék. Ugyanakkor a 2010 óta bevezetett különböző megszorítások *kumulálódó* hatása „jelentős romlást eredményezett az életszínvonalban és az érintett nyugdíjasok életkörülményeiben.”<sup>25</sup> Az igaz, hogy a görög kormánynek különösen rövid idő alatt kellett meghozni az intézkedéseket, ugyanakkor nem születtek megfelelő kutatások és elemzések a sérülékeny csoportokat érintő intézkedésekről, továbbá azokról az intézkedésekről, amelyek csökkenthetnék a nyugdíjreform kumulálódó terhes hatását. A helyi hatóságok nem konzultáltak a különböző nemzetközi és nemzeti szervekkel, amelyek aggodalmukat fejezték ki az átalakításokkal kapcsolatban, ezért az ECSR szerint a görög állam nem tette meg a megfelelő lépéseket annak érdekében, hogy a társadalom legsérülékenyebb tagjai érdekében megfelelő szintű védelmet biztosítson, így sérült az Európai Szociális Karta 12. cikk 3. pontja.

Megfigyelhető, hogy míg az EJEB csak az adott konkrét intézkedést vizsgálta, és ez alapján állapította meg, hogy egy-egy intézkedés önmagában nem fosztotta meg az egyéneket az alapvető egyéni jogaiktól, addig az ECSR az egyes – életfeltételek romlását eredményező – intézkedések *kumulatív* hatását vizsgálta.<sup>26</sup>

Az ECSR – figyelembe véve az EJEB gyakorlatát – úgy találta, hogy a különféle megszorító intézkedések nem tartották tiszteletben a nyugdíjasok azon jogos elvárását, hogy az ő szociális jóléti juttatásaik módosításai gondosan kerüljenek végrehajtásra, az ő sérülékenységüket figyelembe véve, így sérült a joguk ahhoz, hogy hatékony hozzáférést élvezzenek a szociális védelemhez és a szociális biztonsághoz. Az ECSR szerint azonban más alapjogvédő fórumok (így a bíróságok) alkalmasabbak az ez irányú egyéni panaszok kezelésére.

A megszorító intézkedéseket nemcsak nemzetközi, hanem Görögországon belüli emberi jogi szervezetek is kifogásolták. Így a Görög Nemzeti Bizottság az Emberi Jogokért (*Greek National Commission for Human Rights*, rövidítve: NCHR), amely a kormány emberi jogi tanácsadó szerve, egy 2011-es ajánlásában kifogásolta a legalacsonyabb bérek, nyugdíjak és alapvető szociális juttatások drasztikus csökkentését illetve visszavonását. Az NCHR megállapította, hogy az életszínvonal gyors romlása, egyidejűleg a jóléti állam lebontása, és az egyes – szociális igazságossággal nem

<sup>24</sup> Collective complaints no. 76/2012, Federation of employed pensioners of Greece (IKA –ETAM) v. Greece, 7 December 2012; no. 77/2012, Panhellenic Federation of Public Service Pensioners v. Greece, 7 December 2012; no. 78/2012, Pensioners' Union of the Athens-Piraeus Electric Railways (I.S.A.P.) v. Greece, 7 December 2012; no. 79/2012, Panhellenic Federation of pensioners of the public electricity corporation (POS-DEI) v. Greece, 7 December 2012; no. 80/2012, Pensioner's Union of the Agricultural Bank of Greece (ATE) v. Greece, 7 December 2012.

<sup>25</sup> No. 76/2012, para 78.

<sup>26</sup> PSYCHOGIOPOULOU i. m. 13. és 18.

konform – intézkedések elfogadása aláássa a szociális kohéziót és a demokráciát az országban.<sup>27</sup> Az NCHR ezért felhívta a kormányt és a jogalkotót, hogy fontolja meg további, új fiskális politikai eszközök bevonásának lehetőségét a szociális védelmi és szociális biztonsági rendszerbe, továbbá működjön együtt az Európai Unió többi tagállamával és az Európai Parlamenttel is annak biztosítása érdekében, hogy a gazdasági kormányzati lépések megfelelően tiszteletben tartsák az alapvető jogokat.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által 2012-ben kiadott határozat (*resolution*) a megszorító intézkedéseknek egy teljes reorientációja mellett érvelt azért, hogy megakadályozza a létező demokratikus standardok aláásását, és az európai szociális modell védelmét. A Parlamenti Közgyűlés olyan közbevételeket növelő intézkedéseket javasolt, mint például a tehetősebb társadalmi rétegek vagy a nagyobb cégek profitjaira kivetett adóemelés, illetve az adóelkerüléssel és adócsalással szembeni hatékonyabb küzdelem.<sup>28</sup>

### 3. Szociális jogok Írországból az eurózóna válságának időszakában<sup>29</sup>

Írországból az eurózóna válsága és az erre válaszként bevezetett megszorító intézkedések jelentős változásokat eredményeztek a gazdasági és szociális jogok terén.<sup>30</sup>

Az 1937-es ír alkotmány számos gazdasági és szociális jogot tartalmaz, részben explicit, részben implicit módon.<sup>31</sup> Ugyancsak tartalmaz az ír alkotmány számos, kifejezetten nem érvényesíthető irányelvet a szociálpolitikára nézve, amelyek pusztán burkolt célzásokat tartalmaznak a gazdasági-szociális jogok élvezetére.<sup>32</sup>

A gazdasági-szociális jogok alkotmányi kereteinek ilyen megléte ellenére – ami első ránézésre az Európai Szociális Karta szerinti védelmet sugallna –, a szociális jogok

<sup>27</sup> NATIONAL COMMISSION FOR HUMAN RIGHTS: *The imperative need to reverse the sharp decline in civil liberties and social rights*. 8 December 2011.

<sup>28</sup> PSYCHOGIOPOULOU i. m. 14.

<sup>29</sup> Ez az alfejezet Aoife NOLAN: *Welfare Rights in Crisis in the Eurozone: Ireland c. tanulmánya alapján készült (EUI Working Paper LAW, 2014/05. 30–40.)*. [a továbbiakban: NOLAN (2014b)]

<sup>30</sup> NOLAN (2014b) i. m. 30.

<sup>31</sup> Az egyetlen kifejezett jogosultság a gazdasági-szociális jogok közül a 42. cikk szerinti oktatáshoz való jog. A kifejezetten nem nevesített szociális jogok az Alkotmány 40.3.1.-ből erednek, amely úgy szól, hogy „Az állam biztosítja, hogy törvényeiben elismeri, és a lehetőségekhez mérten védi és érvényesíti az állampolgár személyhez fűződő jogait.” (Fordítás: TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2005. 511.) Egyértelmű, hogy ez a rendelkezés az államnak azt a kötelezettségét állapítja meg, hogy tegyen pozitív lépéseket a megfelelő körülmények elérésére. A *Ryan v The Attorney General* ügyben Kenny felsőbbírási bíró mutatott rá arra, hogy az ír alkotmány 40.3.1. cikkében említett ‘személyhez fűződő jogok’ nem merülnek ki a következő, 40.3.2. cikkben felsorolt „élethez, személyiséghez, jó hírnévhez és tulajdonhoz fűződő jogokban”, és ezt az álláspontot a Supreme Court is megerősítette ugyanebben az ügyben. *Ryan v The Attorney General* [1965] IR 294 (idézi NOLAN i. m. 31., 5. lj.)

<sup>32</sup> Ld. az ír alkotmány szociálpolitikára vonatkozó alapelvekről szóló 45. cikkét. A gazdasági és szociális jogok védelméről bővebben lásd: Aoife NOLAN: *Ireland: The Separation of Powers Doctrine vs Human Rights*. In: M. LANGFORD (ed.): *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in Comparative and International Law* Cambridge, Cambridge University Press, 2008. 295.



alkalmazása kapcsán megfogalmazott aggodalmak (pl. a hatalmi ágak elválasztása, a bíróságok bevonása az ‘osztó igazságszolgáltatásba’<sup>33</sup>) a legutóbbi időkben – már a válság előtt is – egy általános idegenkedést eredményeztek a bíróságok részéről a szociális jogok megfelelő hatásainak elismerése és a közjavak elosztása terén. Az ír Legfelső Bíróság kiváltképp nem kívánt pozitív kötelezettségeket megállapítani az állammal szemben a szociális jogok védelme terén.

1996-ban az Alkotmány-felülvizsgáló Csoport elutasította a gazdasági és szociális jogok kifejezett belefoglalását az ír alkotmányba.<sup>34</sup> Újabban a további szociális jogok alkotmányba foglalásával kapcsolatos aggályokra utal az a tény is, hogy a különböző kormányzati javaslatok a gyermekek jogaira vonatkozó alkotmány módosításokkal kapcsolatban következetesen elkerülték a gyermekek szociális és gazdasági jogainak kiterjesztését.<sup>35</sup>

Egy lehetőség a gazdasági és szociális jogok védelmére az ír jogrendszerben a polgári és politikai jogokon keresztüli védelem, aminek központi eleme az Emberi Jogok Európai Egyezmény. Számos polgári és politikai jog használható fel a gazdasági és szociális jogok indirekt védelmére, ugyanakkor a gyakorlatban ennek csak egy korlátozott alkalmazási köre alakult ki.<sup>36</sup> Írországból például nem alakult ki az a – számos országban és az EJEB gyakorlatában is meghonosodott – joggyakorlat, amely szerint a tulajdonhoz való jog a szociális jogi igények védelmére (is) szolgál.<sup>37</sup> Az ír Legfelső Bíróság kimondta, hogy a juttatások megszerzéséhez való jog illetve a juttatás nem megfelelő biztosítása *törvényből ered*, és nem osztja az alkotmányjogilag védett tulajdon természetét.<sup>38</sup> Ehelyett a szociális biztonsági kérdéseket elsődlegesen a szociális jóléti törvényalkotáson keresztül kezelte.

Ehhez hasonlóan ugyan az emberi jogok törvényi védelme – különösen az Emberi Jogok Európai Egyezményéről szóló 2003-as törvény (*European Convention on Human Rights Act*) – a védelem terén olyan elemeket is megenged, mint a megfelelő lakhatáshoz való jog,<sup>39</sup> már előre lekorlátozták a szociális jogok által előírt kötelezettségek

<sup>33</sup> Eredetiben: ‘distributive justice’ – Ld. Per Costello J in O’Reilly v Limerick Corporation [1989] I.L.R.M. 181.

<sup>34</sup> Ld. CONSTITUTION REVIEW GROUP: *Report of the Constitution Review Group*. Dublin, Stationery Office, 1996.

<sup>35</sup> A különféle javaslatokról szóló vitákról lásd: U. KILKELLY – C. O’MAHONY: The Proposed Children’s Rights Amendment: Running to Stand Still? *Irish Journal of Family Law*, 2007/2. 19. Ez az ellenállás végül a módosítás végleges szövegváltozatában is tükröződött, ti. a választópolgárok elé került 2012-es szöveg egyáltalán nem utalt gazdasági és szociális jogokra. Ugyan a választópolgárok jóváhagyták a módosítást, a népszavazási eljárás alkotmányosságának sorozatos vitatása miatt – a hivatkozott tanulmány 2014-es lezárásáig – még nem lépett hatályba. NOLAN (2014b) i. m. 31–32., 12. lj.

<sup>36</sup> Erről bővebben ld. NOLAN (2008) i. m. 295.

<sup>37</sup> Ez vonatkozik az ír alkotmány tulajdonhoz való jogra vonatkozó rendelkezésére (40. cikk 3. bekezdés 2. pont) valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkére is, amely Írországból az Emberi Jogok Európai Egyezményéről szóló 2003-as törvényen keresztül érvényesül (ECHR Act 2003).

<sup>38</sup> Minister for Social, Community and Family Affairs v Scanlon [2001] IESC 1, 17.

<sup>39</sup> Ld. erről bővebben L. THORNTON: Human Rights in the Republic of Ireland. In: J. ALLAIN – S. MULLALLY (eds.): *Irish Yearbook of International Law 2008*. Oxford, Hart Publishing, 2009. 159., 168–171.

teljes érvényesülésének hatását,<sup>40</sup> így ez nem játszott különösebb szerepet a válság utáni kontextusban, sem a bírósági döntésekben, sem a peres eljárások során.<sup>41</sup>

Történelmileg tehát már létezett egyfajta ellenállás a kormányzat részéről, hogy az alapvető szociális jogokat kifejezetten „jogi-alapon” (*‘rights-based’*) nyújtsák, tovább redukálva ezáltal a szociális jogok terén a „jogalapú” támadások lehetőségét.<sup>42</sup>

Ugyan Írország ratifikálta a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát, az Európai Szociális Kartát és a Gyermek Jogairól szóló Egyezményt is, az ezen egyezményekben foglalt jogoknak meglehetősen kevés, vagy semmi belső hatásuk nincs, tekintettel Írország dualista berendezkedésére, ami alapján ezeket a nemzetközi szerződéseket a belső jogba kifejezetten inkorporálni kell ahhoz, hogy a nemzeti bíróságok előtt kikényszeríthetők legyenek. Ez azonban egyetlen ENSZ emberi jogi egyezmény esetében sem történt meg, vagyis ezek a rendelkezések, így a gazdasági és szociális jogok sem kényszeríthetők ki közvetlenül.<sup>43</sup>

A válság hatására megszülető szociális intézkedésekkel szemben Írországban meglehetősen kevés jogvita alakult ki, közvetlenül az Alkotmány szociális rendelkezéseire alapított perrel pedig nem is igazán tudni. E kevés ügyek egyikében egy érdekképviselő perelt sikertelenül azon az alapon, hogy a hadsereg juttatásainak csökkentésénél be kellett volna őket is vonni a döntéshozatalba.<sup>44</sup> A Bíróság szerint azonban ilyen történelmi válsághelyzetben, amikor a kormánynak sürgősen kell cselekednie, nem várható el, hogy bevárja minden egyes érdekképviselői szerv hozzájárulását.<sup>45</sup> A Bíróság azzal sem értett egyet, hogy a kormánynak az intézkedések meghozatala előtt veszélyhelyzetet kellett volna kihirdetni.

A *McKenzie* ügyben<sup>46</sup> az egészségügyi dolgozók jövedelmét csökkentették 24%-kal, ám a Bíróság szerint ez nem érinti az alkotmányos tulajdonhoz való jogot, mivel ez a – követelés alapjául szolgáló – jogosultság szerződésben található, ám még ha a bíróság el is fogadta volna, hogy ez a tulajdon alkotmányos védelme alá tartozik, jelen ügyben akkor sem lett volna megállapítható az alkotmányellenesség, lévén, hogy a beavatkozást semmi esetre sem lehet ‘igazságtalannak’ tekinteni.<sup>47</sup>

Talán a legjelentősebb alkotmányjogi ügy a krízist követően Írországban a *Pringle-ügy* volt,<sup>48</sup> amely eredetileg az Európai Stabilitási Mechanizmus Szerződés (European Stability Mechanism Treaty, rövidítve: ESM) összhangját vitatta az alkotmánnyal és az uniós joggal, mondván, hogy a szuverenitás korlátozása miatt népszavazásra lenne

<sup>40</sup> „[...] they have had limited impact on the protection of the full scope of obligations imposed by ESR”. NOLAN i. m. (2014b) i. m. 32.; Ld. még G. WHYTE: Public Interest Litigation in Ireland and the European Convention on Human Rights Act 2003.

<sup>41</sup> NOLAN (2014b) i. m. 32.

<sup>42</sup> Uo.

<sup>43</sup> Ld. *Sumers Jennings v Furlong* [1966] IR 183.; NOLAN (2014b) i. m. 33.

<sup>44</sup> NOLAN (2014b) i. m. 36.

<sup>45</sup> Uo. 37.

<sup>46</sup> *McKenzie v Minister for Defence & Ors* [2010] IEHC 461, 30 November 2010.

<sup>47</sup> NOLAN (2014b) i. m. 37.

<sup>48</sup> *Thomas Pringle v The Government of Ireland, Ireland and the Attorney General* [2012] IESC 47.

szükség az alkotmány módosításához. Miután a High Court és a Supreme Court is elutasította az indítványát, ezért Pringle végül az EU-jog alapján a szociális jogok védelmére hivatkozott, ám az Európai Bíróság (*European Court of Justice*) ítéletében<sup>49</sup> kimondta, hogy az ESM-nek nem tárgya az Alapjogi Charta rendelkezései,<sup>50</sup> vagyis szigorúan lekorlátozta az uniós jog alkalmazását az ESM által kezelt válságkezelő alapokra.<sup>51</sup>

A szakirodalomban ezzel összefüggésben felmerült, hogy vajon az EU intézményei mennyiben kötöttek a Kartához, amikor nem uniós kormányközi megállapodásokat kötnek, és mi pl. a Bizottság felelőssége a Karta vonatkozásában, amikor a fiskális kiigazításokat veszi fontolóra.

A Szociális Jogok Európai Bizottsága ugyan határozott álláspontot foglal el szociális jogokra kiható megszorító intézkedések terén,<sup>52</sup> 2014 elejéig Írországgal szemben még nem volt kollektív panasz eljárás folyamatban. Ugyanakkor még egy esetleges elmarasztaló döntés esetén is kétséges lenne annak hatékonysága, ugyanis Írország eddig meglehetősen elutasító válaszokkal állt a Bizottság korábbi – nem szociális tárgyú – döntéseihez.<sup>53</sup>

Mindezekből látható tehát, hogy összességében Írországbán a szociális átalakításokkal szembeni belföldi és nemzetközi jogi támadások nem voltak sem számottevőek, sem eredményesek.

#### 4. A jóléti kiadások tapasztalatai Portugáliában a gazdasági válság időszakában<sup>54</sup>

Portugáliában a gazdasági válságkezelő program drasztikus változásokat eredményezett a jóléti jogosultságok, mint például a lakáshoz, az egészséghez, az oktatáshoz, az élelemhez<sup>55</sup> és a szociális segélyhez való jogok terén. Ezek a változások a pénzbeli és a

<sup>49</sup> Case C-370/12, *Pringle v. Ireland*, 27 November 2012). A *Pringle ítéletről* bővebben lásd: B. DE WITTE – T. BEUKERS: The European Court of Justice Approves the Creation of the European Stability Mechanism outside the EU Legal Order: Pringle. *Common Market Law Review*, 2013/3. 805–848.; P. VAN MALLEGHEM: Pringle: A Paradigm Shift in the European Union's Monetary Constitution. *German Law Journal*, 2013/1. 141–168.

<sup>50</sup> Az Alapjogi Charta megalkotásának körülményeiről lásd: MÓRÉ Sándor: *Románia Uniós csatlakozásának hatása az ország emberi jogvédelmi rendszerére, különös tekintettel a romániai magyarok helyzetére*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013. 64–66.

<sup>51</sup> NOLAN (2014b) i. m. 38.

<sup>52</sup> Uo. 39., 74. lj.

<sup>53</sup> Az ír kormány a Bizottságnak egy 2005-ös megállapítására – miszerint Írország megsértette az Európai Szociális Kartát azzal, hogy nem tiltotta meg a gyermekekkel szembeni fizikai bántalmazás minden formáját – mindössze annyit reagált, hogy e kérdés „felülvizsgálat alatt” áll. NOLAN (2014b) i. m. 39., 75. lj.

<sup>54</sup> Ez az alfejezet a következő két tanulmány alapulvételével készült: Miguel Nogueira DE BRITO: Putting social rights in brackets? The Portuguese experience with welfare challenges in times of crisis. *EUI Working Paper LAW*, 2014/05. 67–77.; valamint Roberto CISOTTA – Daniel GALLO: The Portuguese Constitutional Court Case Law On Austerity Measures: A Reappraisal. *EUI Working Paper LAW*, 2014/05. 85–94.

<sup>55</sup> Az élelemhez való jogról lásd bővebben: KOVÁCS Júlia: Az élelemhez való jog védelme és érvényesítésének eszközei (OTKA – kutatási pályázat) In: *Acta Iuvenum Caroliensia I. – 2011. évi hallgatói tehetségnap utókiadványa*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar–Patrocinium, 2011. 56–70.; KOVÁCS Júlia: Megvéd-e a jog az éhenhalástól – avagy megvalósulhat-e

természetbeli ellátásokat is érintették, kizárva egyes személyi köröket meghatározott szociális ellátásokból. Emellett jellemző az állam általános visszavonulása az alkotmányosan védett szociális jogok teljesítése terén.<sup>56</sup>

A portugál Alkotmánybíróság számos döntésében aktivista felfogást képviselt a közalkalmazotti illetmények és nyugdíjak csökkentésének felülvizsgálata (és megsemmisítése) során. Ugyanakkor a portugál Alkotmánybíróság nem a munkához való jog vagy egyéb szociális jogok alapján tiltotta meg a nyugdíjak és munkabérek csökkentéseit – annak ellenére, hogy ezeket bőségesen biztosítja a portugál alkotmány –, hanem az Alkotmánybíróság indokolása az alkotmányjog általános alapelvei felé fordult, úgymint az egyenlőség elve (pl. a privát és a közszféra dolgozói közötti eltérő bánásmód),<sup>57</sup> vagy a jogos várományok védelme.<sup>58</sup>

A portugál Alkotmánybíróság nem kérdőjelezi meg a takarékosági program szükségességét, csak annak tisztességes (fair) alkalmazását a köz- és magánszféra dolgozói és nyugdíjasai között. Minden munkavállalónak és nyugdíjasnak közel egyenlő mértékben kell viselnie a megszorítások terheit, még akkor is, ha a közszféra dolgozóira és nyugdíjasaira eső mértékének a tisztességeségét az Alkotmánybíróság megerősítette. Ez az érvelés egyrészt lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára az olyan komoly gazdasági és pénzügyi helyzet elismerését, amelynek során fontos elérni a költségvetési hiánycélokot azért, hogy biztosítva legyen az állam pénzügyi fennmaradása,<sup>59</sup> másrészt, hogy ezzel egyidejűleg alkotmányellenesnek tekintse a költségvetésnek azon rendelkezéseit, amelyeket a kormány szükségesnek tart ezeknek a céloknak az eléréséhez. A portugál jogirodalomban néha figyelmen kívül hagyják azt, hogy a portugál Alkotmánybíróság a megszorító intézkedéseket ténylegesen nem megszorító intézkedéseként semmisítette meg, hanem csak a jogegyenlőség elvének sérelme alapján.<sup>60</sup>

Kívételnek tekinthető az az eset, amikor az Alkotmánybíróság egy olyan rendelkezést semmisít meg, ami a betegség és munkanélküliség esetére járó szociális juttatásokat egy 5% és 6%-os „hozzájárulással” („contribution”) fokozta le. Az Alkotmánybíróság szerint ez nem eredményezte sem a munkavállalók – Alkotmány 59. cikke szerinti – „anyagi segítséghez való jogának”, sem a betegek – Alkotmány 63. cikk szerinti – védelemhez való jogának a sérelmét. Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány nem garantál egy konkrét mértékű szociális védelmet betegség vagy munkanélküliség esetére. Az Alkotmánybíróság szerint a betegség és munkanélküliség esetére járó alkotmányos védelem minden történelmi időszakban a pénzügyi és anyagi ténye-

---

az élelemhez való jog a XXI. században? *De iurisprudentia et iure publico*, 2011/4. 381. (<http://dieip.hu/wp-content/uploads/2011-4-13.pdf>)

<sup>56</sup> DE BRITO i. m. 67.

<sup>57</sup> Ld. a portugál alkotmánybíróság 353/12. sz. döntését. Először még a 396/2011. döntésében a portugál alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a közkiadásokból fedezett alkalmazottak nincsenek azonos helyzetben a többi polgárral, ezért tőlük több áldozat is elvárható, így pl. az illetményeik csökkentése is.

<sup>58</sup> DE BRITO i. m. 73.

<sup>59</sup> Ld. Judgment 353/12 CC.

<sup>60</sup> Christina M. AKRIVOPOULOU: Striking Down Austerity Measures: Crisis jurisprudence in Europe. *Int'l J. Const. L. Blog*, June 26, 2013. <http://www.iconnectblog.com/2013/06/striking-down-austerity-measures-crisis-jurisprudence-in-Europe/>; idézi DE BRITO i. m. 75., 21. lj.

zöktől függ, és a törvényhozó feladata, hogy meghatározza azokat a helyzeteket, amelyek védelemre szorulnak és megállapítsa az arra vonatkozó szociális jog tartalmát.

Habár a portugál Alkotmánybíróság szerint egyes konkrét jogosultságok és várományok reverzibilitása önmagában nem vonható ugyan kétségbe, ám mindig lesz egy limit, még gazdasági szükséghelyzetben is, nevezetesen „a megélhetési minimum lényeges magja” (vagyis amit már a törvényhozó betegség és munkanélküliség esetére járó juttatásként hatályba léptetett), ezért az ellátások visszavonása a „megfelelő lét” alkotmányos mércéjére kihatással lehet.<sup>61</sup> Az Alkotmánybíróság ezt a szempontot az arányosság követelménye kapcsán értékeli.<sup>62</sup>

*Miguel Nogueira de Brito* kritikája szerint az Alkotmánybíróságnak ez az értelmezése megerősíti azt, hogy a testület meglehetősen tartózkodó a megszorító intézkedéseknek az alkotmányosan körülbástyázott szociális jogok alapján történő felülvizsgálata során.<sup>63</sup>

A portugál Alkotmánybíróság által konstruált „megélhetési minimumhoz való jogot” nem az alkotmányos szociális jogokkal összefüggésben mondta ki a testület, hanem közvetlenül az emberi méltóságra alapozva. *Gomes Canotilho* szerint az Alkotmánybíróságnak a szociális minimummal kapcsolatos joggyakorlata a *szociális jogokat zárójelbe teszi*.<sup>64</sup>

Portugáliában a szociális reformok felülvizsgálatába bevont Alkotmánybíróság előtti támadásokat alapvetően a politika aktorai folytatták. Ez alól kivétel a Lisszaboni Közigazgatási Bíróság (*Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa*)<sup>65</sup> egy 2013. júliusi döntése, ami felfüggesztette a kormánynak a lisszaboni szülészeti kórház bezárására vonatkozó döntését az Alkotmány 64. cikkében rögzített, egészségügyi ellátáshoz fűződő szociális jog sérelmére hivatkozva. A döntés – *de Brito* hivatkozott tanulmányának<sup>66</sup> 2014-es lezárásakor – még nem jogerős, és a tanulmány szerzője azt várja, hogy a Központi Közigazgatási Bíróság ezt a döntést felül fogja vizsgálni, ti. ez utóbbi bíróság gyakorlata szerint a kórházak bezárásának felülvizsgálata nem tartozik a bíróságok hatáskörébe (lásd pl. a Supreme Administrative Court 1143/06. döntését).

<sup>61</sup> „while the reversibility of concrete rights and subjectively grounded expectations is not to be put in doubt, one cannot fail to recognize that there will always be a limit, even in a state of economic emergency, namely the essential core of an existential minimum already brought into effect by the general legislation disciplining the entitlement to social benefits in the contingencies of illness or unemployment, so the constitutional parameter of a decent existence may be affected” (DE BRITO i. m. 75. )

<sup>62</sup> DE BRITO i. m. 75.

<sup>63</sup> Egyes szerzők szerint ez a portugál ‘szociális szuverenitás’ megerősítése a jog bíráinak és nem a jog megalkotóinak eszközeivel, ami megváltoztatja a bírósági felülvizsgálat demokratikus legitimitációjáról szóló vitákat. Ezzel ellentétes álláspontot foglal el: Gonçalo Almeida RIBEIRO: Judicial Activism Against Austerity in Portugal. *Int'l J. Const. L. Blog*, Dec. 3, 2013. <http://www.icconnectblog.com/2013/12/judicial-activism-against-austerity-in-portugal/>; idézi: DE BRITO i. m. 75., 23. lj.

<sup>64</sup> Gomes CANOTILHO: ‘Bypass’ social e o núcleo essencial das prestações sociais. In: *Estudos sobre Direitos Fundamentais*. 2.<sup>o</sup> ed., Coimbra Editora, 2008. 244.; idézi: DE BRITO i. m. 76., 24. lj.

<sup>65</sup> A közigazgatási bíraskodás modelljeiről átfogóan lásd: PATYI András: *Közigazgatási bíraskodásunk modelljei*. Budapest, Logod Bt., 2002.; TRÓCSÁNYI László: Milyen közigazgatási bíraskodás felé? *Társadalmi Szemle*, 1991/7. 59–64.

<sup>66</sup> DE BRITO i. m. 76., 25. lj.

Az EJEB egy 2013-as egyesített döntésének<sup>67</sup> alapját az képezte, hogy két portugál állampolgár nyugdíját lecsökkentették. A panaszosok állami nyugdíját 14 egyenlő részletre osztották, ahogy ez szokás Portugáliában: havonta egy, plusz nyári és karácsonyi pótlék júliusban és decemberben. Ez utóbbi támogatásokat 50%-kal csökkentették, de ez csak a júliusi és a decemberi pótlékokat érintette a tervezet szerint a 2012–2014 közötti időre, a havi fix összegű nyugdíjuk változatlan maradt. Mindez a nyugdíjuk éves összegének nagyjából a 10%-nyi csökkentését eredményezte. Az EJEB – szemben a portugál Alkotmánybírósággal – úgy ítélte meg, hogy a kivételes gazdasági és pénzügyi válságban, amivel Portugáliának szembe kell néznie, valamint a nyári és a karácsonyi támogatások csökkentésének korlátozott mértékére és átmeneti jellegére tekintettel, az EJEB szerint a panaszosok nem szenvedtek aránytalan és túlzott terhet.

A portugál Alkotmánybíróság valamennyi olyan döntése, amely a megszorító intézkedéseket támadta, absztrakt normakontroll keretében került meghozatalra, amit a portugál alkotmány szerint csak a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az ombudsman, a legfőbb ügyész és meghatározott számú parlamenti képviselő kezdeményezhet.<sup>68</sup> Ez abból a szempontból is érdekes, hogy a portugál alkotmány széles katalógusát tartalmazza a gazdasági, szociális és kulturális jogoknak,<sup>69</sup> egyes álláspontok szerint pedig az állam legitimitása szorosan kötődik a szociális jogi rendelkezéseikhez.<sup>70</sup>

Ugyanakkor ez a két tényező – a szociális jogok kiterjedt alkotmányi rendelkezései és az állam legitimitásának viszonya a szociális jogokhoz – sem volt képes kialakítani e jogok érvényesítésének kultúráját, és ezáltal csökkenteni a szociális egyenlőtlenségeket.<sup>71</sup>

Ennek egyik magyarázata a szociálpolitikai intézkedések „klientelista” (*clientelist*) modelljének kialakítása,<sup>72</sup> a szociális ellátások jelentős eltérítésével a leginkább rászorulóktól.<sup>73</sup>

A portugál Alkotmánybíróság a nyugdíjhoz való jogot – amely így kifejezetten nem is szerepel az alkotmányban – a tulajdonhoz való jogból és a szociális biztonsághoz való jogból vezeti le.<sup>74</sup> A portugál Alkotmánybíróság kimondta, hogy mivel a nyugdíjhoz való jog egy szociális jog, e jog korlátozásainak meghatározása terén a jogalkotó széleskörű mérlegeléssel rendelkezik. A jogalkotónak kell megfelelő egyensúlyt találni a nyugdíjasok – eredetileg megállapított nyugdíjösszeghez fűződő – érdeke és a közérdek között. Az Alkotmánybíróság nem vindikált jogot magának arra, hogy meghatározza a pozitív juttatások azon minimális tartalmát, amit az államnak kell biz-

<sup>67</sup> Da Conceição Mateus v. Portugal and Santos Januário v. Portugal, decision of 8 October 2013.

<sup>68</sup> Ld. a portugál alkotmány 278. és 281. cikkeit.

<sup>69</sup> Ld. a portugál alkotmány 63–72. cikkeit.

<sup>70</sup> Pedro Ramos PINTO: Housing and Citizenship: Building Social Rights in Twentieth-Century Portugal. *Contemporary European History*, Volume 18, Issue 2, May 2009. 199–215.; idézi: DE BRITO i. m. 77., 26. lj.

<sup>71</sup> Az OECD jelentése alapján mindössze Törökországban és Mexikóban regisztráltak nagyobb jövedelmekülönbségeket. Ld. *Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. OECD, 2008.; idézi: DE BRITO i. m. 77., 27. lj.

<sup>72</sup> Vö. SZILÁGYI Emese: Tetten érhető a politikai klientelizmus? *Közjogi Szemle*, 2015/6. 31–39.

<sup>73</sup> Leonor Vasconcelos FERREIRA: *Social Protection and Chronic Poverty: Portugal and the Southern Welfare Regime*. FEP Working Papers, n.º 168, March 2005. 12., 18.; idézi: DE BRITO i. m. 77., 28. lj.

<sup>74</sup> Portugál Alkotmány 62. és 63. cikkei, 72/2002 és 3/2010. döntések.

tosítania a polgárai számára, vagyis ezeknek a jogoknak a magját, melyek védelme nyilvánvalóan jobban függ az állam erőforrásaitól, mint a polgári és politikai jogok.<sup>75</sup>

## 5. Jóléti jogok Olaszországban<sup>76</sup>

Olaszországban a gazdasági válság által előidézett mélyreható intézményi és alkotmányossági események nem törték át az alkotmányos legalitást: sem a demokratikus eljárás és a politikai rendszer, sem a jóléti jogok garanciái tekintetében, még ha ezeket a jogokat is bizonyos mértékig egyensúlyba kellett hozni a kiadások sürgető csökkenésével. Olaszországban – némiképp hasonlóan Görögországhoz vagy Portugáliához – a gazdasági válság együtt járt a politikai válsággal, a végrehajtó hatalom úgy tűnt, hogy a legitimitását inkább a szükséghelyzetből, mintsem a normális demokratikus eljárásokból nyerte.<sup>77</sup>

A kiegyensúlyozott költségvetés elvének bevezetése Olaszországban 2012-ben együtt járt egy gyors alkotmánymódosítással, amely a politika autonómiája, a demokratikus döntéshozatali mechanizmus és az alapvető jogok teljes tisztelete jegyében került lefolytatásra. Az 1/2012. törvény szerinti módosítás – ami 2014. január 1-jén lépett hatályba – eredményeként az olasz alkotmány új 81. cikke – egyebek között – az államnak (a bevételek és a kiadások közötti) kiegyensúlyozott költségvetés megteremtését írja elő.

Ezt az alkotmányreformot az olasz szakirodalom egy része hevesen kritizálta annak gyorsasága miatt,<sup>78</sup> mások hivatkoztak a német Bundesverfassungsgericht 2012. szeptember 12-i döntésére,<sup>79</sup> amely megerősítette, hogy a kiegyensúlyozott költségvetés inkább egy fenntartandó érték, mintsem hogy kedvezőtlen lenne a demokráciára.<sup>80</sup> Megint mások azzal érveltek, hogy ez a reform nem is lett volna szükséges, mivel a kiegyensúlyozott költségvetés már az EU jogában is megjelenik, ami a nemzeti jog felett áll.<sup>81</sup>

<sup>75</sup> CISOTTA–GALLO i. m. 92.

<sup>76</sup> Ez az alfejezet Diletta TEGA: Welfare Rights in Italy c. tanulmánya alapján készült (*EUI Working Paper LAW*, 2014/05. 50–59.).

<sup>77</sup> TEGA i. m. 52.

<sup>78</sup> Ld. pl. M. LUCIANI: Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini. *Astrid Rassegna*, n. 174., 2013/3. 3.; idézi TEGA i. m. 53.

<sup>79</sup> 2 BvR 1390/12.

<sup>80</sup> A. MORRONE: Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa. Quaderni costituzionali, 1, (2014) 79.; idézi TEGA i. m. 53.

<sup>81</sup> G. L. TOSATO: La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno. Report presented at the workshop: "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Rome, Palazzo della Consulta, 22nd November 2013; idézi TEGA i. m. 53. Ehhez a magunk részéről azt tennénk hozzá, hogy az EU jog elsődlegessége a belső jog tekintetében nem feltétlenül áll fenn az alkotmány vonatkozásában, e téren már régóta vita zajlik mind a jogirodalomban, mind az egyes országok gyakorlatában, így Tosatonak ez az érve csak abban az esetben foghat helyt, amennyiben az EU jog szupremáciáját a nemzeti alkotmányok felett is feltétlenül elfogadjuk. Ellenkező esetben a kiegyensúlyozott költségvetés uniós jogi követelménye nem szolgálhat érvként egy alkotmányban rögzített jog korlátozásához.

A válságkezelés jegyében született szociális reformokat, különösen a Monti kormány idején, meglehetősen gyors beavatkozások jellemezték, és legnagyobb részük rendeleti úton került bevezetésre (az Európai Központi Bank levelében javasoltak szerint<sup>82</sup>), meglehetősen pátoszos hangvételű elnevezésekkel.<sup>83</sup> Ezeket a rendeleteket aztán többségében az olasz parlament is törvénybe iktatta (több kiigazítással).

Az olasz Alkotmánybíróság általánosságban úgy ítélte meg, hogy a közkiadások szigorú csökkentése még mindig összhangban van az olasz alkotmány által tervezett jóléti modellel. Az olasz alkotmányba foglalt szociális jogok garanciái a törvényhozó által rendelkezésre bocsátott pénzügyi forrásoktól függenek.<sup>84</sup>

Az olasz Alkotmánybíróság már a válságot megelőző időben is egy ún. kiegyensúlyozó tesztet (*balancing test, bilanciamento*) alkalmazott a szociális jogok és a rendelkezésre álló erőforrások tekintetében, fenntartva a törvényhozó diszkrecionális jogkörét a közforrások szétosztására.<sup>85</sup> Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek tartotta azt a rendelkezést, amely a „lényegi magját” sérti az alkotmányjogi jogosultságnak az egészségüggyel kapcsolatban,<sup>86</sup> illetve a szociális biztonsággal összefüggésben.<sup>87</sup> Ez utóbbiban az Alkotmánybíróság egy megszorító intézkedést a költségvetési nehézségekre hivatkozással fogadott el igazolhatónak.

A közzféra kiadásainak megnyirbálását alkotmányjogi alapon a tisztességes eljáráshoz való jog alapján is próbálták megtámadni, és az olasz Alkotmánybíróság előtt a bírói függetlenség, mint a tisztességes eljárás része sikeres hivatkozási alapnak bizonyult az igazságszolgáltatás kiadásainak csökkentésével szemben.<sup>88</sup>

A szerzett jogok védelme is komoly aggályokat vetett fel, különösen akkor, amikor a szociális biztonság terén hosszabb ideje élvezett jogosultságokról volt szó: a megszorító intézkedések legitimitását az a gazdasági szükségszerűség igazolta, hogy kiküszöböljék az egyenlőtlen bánásmódot a dolgozók között.<sup>89</sup>

Az olasz Alkotmánybíróság már a korábbi időkben kidolgozott egy olyanfajta döntést, amit úgy neveznek, hogy „*additive de principio*” (olyan döntés, ami egy új alapelvet ad a jogrendszerhez), annak érdekében, hogy garantálja a szociális jogok érvényesíthetőségét, amit a törvényhozó ‘elfelejtett’. Ez a fajta döntés próbálkozás az olasz Alkotmánybíróság részéről arra, hogy egyfajta szövetséget hozzon létre közte és a rendes bíróságok bírái között. Az olasz Alkotmánybíróság egy olyan általános alapelvet

<sup>82</sup> Ld. TEGA i. m. 51–52.

<sup>83</sup> Ld. pl. ‘Save Italy’, 201/2011. rendelet, amely – a legtöbb rendelethez hasonlóan – hosszú távú és átmeneti intézkedéseket is tartalmazott. A ‘Save Italy’ konkrétan nyugdíjreformot is tartalmazott, valamint egy kétéves moratóriumot a legtöbb nyugdíjtípus inflációkövetésére vonatkozóan. TEGA i. m. 53.

<sup>84</sup> A. BALDASSARRE : *Diritti della persona e valori costituzionali*. Torino, Giappichelli, 1997.; idézi TEGA i. m. 54.

<sup>85</sup> 455/1990. sz. döntés.

<sup>86</sup> Ld. pl. 304/1994. sz. döntés.

<sup>87</sup> 99. és 390/1995. sz. döntés.

<sup>88</sup> Claire KILPATRICK – Bruno DE WITTE: A Comparative Framing of Fundamental Rights Challenges to Social Crisis Measures in the Eurozone. *European Policy Analysis*, November. Issue 2014:7epa. 6. [http://www.sieps.se/sites/default/files/2014\\_7epa\\_eng\\_A4\\_0.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/2014_7epa_eng_A4_0.pdf)

<sup>89</sup> 349/1985. sz. döntés, hivatkozva TEGA i. m. 54.



fogalmaz meg ennek keretében, amit a rendes bíróságok bírái jogosultak alkalmazni a folyamatban lévő ügyekben, még mielőtt a jogalkotó beavatkozna, hogy kitöltse a joghézagot és megalkossa azokat a jogszabályokat, amelyek megfelelnek ennek az alapelvnek. Ez azért különösen indokolt, mert nincs garancia arra, hogy a jogalkotó azonnal reagálni fog. Újabban azonban az olasz Alkotmánybíróság majdnem teljesen elhagyta ezeket a döntéseket, főleg a jogalkotó beavatkozásának hiánya miatt, továbbá azért, mert ezeket az absztrakt alapelveket sokszor bonyolult alkalmazni a konkrét ügyek megoldásához.

A '70-es években, amikor költségvetési problémák miatt a közkiadásokat le kellett faragni, egyfajta kulturális harc indult a jóléti állam redukálására. Ez egy vitás időszak volt a „jóléti állam költségeiről”, valamint a polgárok jogai és kötelezettségei közötti kapcsolatról.<sup>90</sup> Ebben a kulturális közegben az olasz jogirodalom egy része a szociális jogok különféle rendszerein keresztül bizonygatta, hogy ezek a jogok – szemben a klasszikus polgári jogokkal – „pénzbe kerülnek”, és ezért „feltételesnek” kell tekinteni őket a gazdasági erőforrások rendelkezésre állásától függően. A jogok ún. „finansziális fedezetének” problémaköre a jogirodalomban olyan spekulációkat idézett elő, hogy vajon a közkiadások megfelelő fedezete megteremtésének alkotmányos kötelezettsége ugyanúgy vonatkozik-e az olyan „költséges” döntésekre is, amelyekben az alkotmánybíróság szociális jogokat ismer el.

1990-től az olasz Alkotmánybíróság kevésbé szigorú kontrollt gyakorol a kiadások csökkentésével kapcsolatos törvényhozás felett. Ezt az utat követve az olasz Alkotmánybíróság joggyakorlata jóváhagyta a jóléti kiadások jelentős csökkentését, az alkotmányos jogok lényeges magja (*essential core*) védelmének tiszteletével (egészen a 304/1994. döntéstől kezdve). A lényeges mag elméletét az egészséghez való joggal összefüggésben dolgozta ki az olasz Alkotmánybíróság,<sup>91</sup> főként azért, mert ez a jog maga után vonja mindenki számára a sürgős és halaszthatatlan egészségügyi ellátást, beleértve az irreguláris migránsokat is.

Az olasz Alkotmánybíróság a lényeges mag elmélete mellett alkalmaz egy olyan elvi tételt is, hogy a kiadások csökkentésének *modus operandi*-ja nem eredményezheti az ésszerű kritériumok nyilvánvaló megsértését.<sup>92</sup> Később az olyan kifejezések, mint a „feltételes jogok” (455/1990. döntés), „az onerózus reformok fokozatossága”, „a rendelkezésre álló erőforrások szűkössége”, „a finansziális egyensúly értéke” az olasz Alkotmánybíróság gyakorlatának kulcsszavaivá váltak.

<sup>90</sup> M. LUCIANI: *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, report presented at the workshop “Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012”. Rome, Palazzo della Consulta, 22nd November 2013; idézi TEGA i. m. 55.

<sup>91</sup> Ld. F. MINNI F. – A. MORRONE: Il diritto alla salute nella giurisprudenza della corte costituzionale italiana. *Rivista AIC*, 2013/3.; idézi TEGA i. m. 55.

<sup>92</sup> Ld. pl. C. SALAZAR: *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali: orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*. Torino, 2000.; C. SALAZAR: *Crisi economica e diritti fondamentali*. Ppaper, *XXVIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 4/2013.; B. PEZZINI: *La decisione sui diritti sociali: indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*. Milano, 2001.; M. BENVENUTI: *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*. Torino, Aggiornamento V, 2012. 219.; idézi TEGA i. m. 55.

Az olasz Alkotmánybíróság gyakorlata elfogadja, hogy a gazdasági élet kritikus pontjainál, amikor égető szükségszerűség mutatkozik a költségvetési egyensúly helyreállítására, jelentős áldozatok is elvárhatóak, amennyiben azok megfelelnek az egyenlőség és az ésszerűség követelményeinek, feltéve, hogy ezek kivételesek, átmenetiek és nem önkényesek (vagyis ésszerűen oszlik el a különböző kategóriák között) és az elérni kívánt célokkal konzisztens.<sup>93</sup>

Az olasz Alkotmánybíróság azonban hangsúlyozta, hogy a megszorító intézkedések önmagában nem igazolhatóak a *salus rei publicae* (vagyis a köztársaság üdve) nevében, és ezek az átmeneti korlátozások – amelyek a válság időszakában alkotmányosan igazolhatóak – sosem válhatnak permanens korlátozásokká (Dec. no. 193/2012).<sup>94</sup>

Az olasz Alkotmánybíróság mindezedig nem került abba a helyzetbe, hogy olyan szigorú intézkedéseket vizsgáljon felül, mint Portugáliában. A portugál *Constitutional Tribunal*nak újra meg kellett erősítenie az alapvető jogok lényeges magvát a megszorító politikával szemben (lásd a 2012. július 5-i döntést, amelyben 3 évre felfüggesztették a köztisztviselők nyári és év végi jutalmát.)

Ugyanakkor az olasz Alkotmánybíróság 2012–2013-as döntéseiben a gazdasági válság során nagyon óvatos és néha nem egyértelmű álláspontot foglalt el: egyrészt megerősítette, hogy az alkotmányos elveket meg kell tartani, és az olyan értékek, mint az egyenlőség vagy a szolidaritás, nem hajolhatnak meg a gazdasági tényezők előtt, hanem ésszerű egyensúlyt kell köztük teremteni. Az Alkotmánybíróság – ahogy tette ezt a korábbi válságok idején (lásd pl. 1992-ben) – ezeket a kérdéseket megfigyelés alatt tartotta, és alaposan, esetről esetre megvizsgált minden takarékosági intézkedést, figyelembe véve azok egyedi tulajdonságait és hatásait. A gazdasági hatékonyság szempontjai tehát az olasz Alkotmánybíróság esetjogában nem mindig dominálnak más szempontokkal szemben, ez mindig csak esetről esetre dönthető el. A gazdasági válság tehát nem lehet az egyetlen figyelembe veendő tényező. Ugyanakkor az is elmondható, hogy a szociális jogokat túlságosan a törvényhozóra bizza az olasz Alkotmánybíróság, és az általa végzett alkotmányossági felülvizsgálat túl enyhének mutatkozik. Erre az a válasz szokott születni, hogy az Alkotmánybíróságnak nem feladata a jogalkotás. *Diletta Tega* szerint nemcsak az olasz Alkotmánybíróságnak, de a legtöbb európai alkotmánybíróságnak sincs alternatívája, mivel nincs még kialakult esetjoga a szociális jogok kezelésére válsághelyzetben, ezért a bíróságok ítélkezése nem kiszámítható. Tega szerint az olasz Alkotmánybíróság gyakorlatában megfigyelhető a „szükségállapot” lappangó, hallgatólagos, véletlenszerű alkalmazásának egy „halvány fénycsóvája”.<sup>95</sup>

Meglepőnek tűnhet, hogy a szociális jogok megvalósítása nemzeti szinten olyan kontextusba helyeződik, amiben a jogalkotó rendkívül gyors, konfliktusos és zavaros módon dönt a megszorításokról, az Alkotmánybíróságtól pedig elvárják, hogy néhány

<sup>93</sup> TEGA i. m. 55.

<sup>94</sup> TEGA i. m. 56.

<sup>95</sup> „[...] in the current jurisprudence of the Italian Court one may see the glimpse of a latent, implicit and random use of the ‘state of emergency.’” TEGA i. m. 57.

hónap alatt döntsön ezekről az ügyekről, és ezáltal olyan szerepet játsszon, amire a törvényhozó nem volt képes.<sup>96</sup>

Ugyanakkor az olasz államadósság elviselhetetlen szintjének következményeként a gazdasági válság kihatással van a szociális jogok garanciáira, oly módon, hogy az már elviselhetetlenné válhat, ha hosszabb ideig elhúzódik.<sup>97</sup>

## 6. A jóléti juttatások helyzete az euróválság során Spanyolországban<sup>98</sup>

A spanyol kormányzat az euróválságot követően az indokoltnál szélesebb mozgásterrel számolt a szociális jogok átalakítása terén,<sup>99</sup> ráadásul a kormány sikeres erőfeszítéseket is tett a szociális párbeszéd és a politikai tiltakozások megfékezésére. Mivel így a társadalmi csoportok és a politikai kisebbségek ki lettek rekesztve a szociális reformokból, nem meglepő, hogy a főbb reformokat meg is támadták az Alkotmánybíróság és a Közigazgatási Bíróság előtt. Ugyanakkor a spanyol jogrendszer nem biztosít lehetőséget a szociális jogok iránti igények bíróság előtti érvényesítésére.

Az Alkotmánybíróság tekintetében a „recurso de amparo” (egyéni panasz az alapvető jogok megsértése esetén) az oktatáshoz való jog kivételével nem biztosít egyetlen szociális jogot sem. Emellett törvényhozási aktus nem is lehet tárgya a „recurso de amparo”-nak, azt csak meghatározott szervek indítványozhatják (így a kormányfő, 50 képviselő, 50 szenátor, a regionális kormányok, a regionális parlamentek és a nemzeti ombudsman.) A megszorító intézkedésekkel szembeni indítványok oroszlánrészét a regionális kormányok és a képviselőház (*Chamber of Deputies*) szocialista párti tagjai nyújtották be. Emellett a kormányfő is több regionális aktussal szemben kezdeményezett vizsgálatot.

Tekintettel arra, hogy Spanyolországban magánszemélyek közvetlenül nem nyújthatnak be alkotmányjogi panaszt normatív aktusokkal szemben, az ombudsmanok szerepe felértékelődött: 2012-ben több mint kétszázezer indítvány érkezett a nemzeti ombudsmanhoz aziránt, hogy forduljon alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz.<sup>100</sup>

Ugyan a spanyol alkotmány széleskörűen elismeri a jóléti jogosultságokat, de az 53.3. cikk szerint a legtöbbször törvény alapján biztosított, így ezek bíróság általi felülvizsgálhatósága erősen vitatott. A spanyol Alkotmánybíróság ráadásul nem kapcsolja össze ezeket más jogokkal. A regionális kormányok az egészségügyi ellátások visz-

<sup>96</sup> TEGA i. m. 57.

<sup>97</sup> Olaszországban a jóléti alapra fordított források – ami a régiók között kerül elosztásra, hogy kiegészítse a jóléti szolgáltatásaikat – a 2008-as 656,4 milliőről 2012-re 10,8 millióra csökkent. TEGA i. m. 58.

<sup>98</sup> Ez az alfejezet a következő két tanulmány alapján született: Maribel González PASCUAL: Welfare Rights and Euro Crisis – The Spanish Case. *EUI Working Paper LAW*, 2014/05. 95–103.; Leticia Díez SÁNCHEZ: Deconstitutionalisation of social rights and the quest for efficiency. *EUI Working Paper LAW*, 2014/05. 114–120.

<sup>99</sup> „[...]the Spanish executive counted on a wider-than-considered margin for the re-configuration of social rights in the aftermath of the eurocrisis.” SÁNCHEZ i. m. 114.

<sup>100</sup> Csak viszonyításképpen: 2011-ben mindössze 2455 ilyen kérelem érkezett az ombudsmanhoz. PASCUAL i. m. 98.

szaszorítása során gyakran hivatkoznak a 135. cikkben szereplő ‘arany szabályra’, ami szerint Spanyolország nem teheti ki magát olyan strukturális deficitnek, ami nagyobb, mint az EU által megengedett.<sup>101</sup>

*Spanyolországban* a lakáspiac jól illusztrálja a pénzügyi szektor kivételesen kedvező kezelését a sérülékeny magánszemélyek rovására.<sup>102</sup> A spanyol törvényhozás az Európai Bíróság beavatkozásáig lehetővé tette a visszaélésszerű kikötések jelzalogyszerződésbe foglalását, kombinálva mindezt a bíróságok azon hatáskörének hiányával, hogy ideiglenes intézkedéseket foganatosítsanak kilakoltatások esetében.

Mikor a spanyol Legfelső Bíróság az Alkotmánybíróság véleményét kérte a spanyol jelzalogjogi szabályozás alkotmányosságáról, az Alkotmánybíróság nyilvánvalóan megalapozatlannak tartotta és megvádolta a Legfelső Bíróságot, hogy az megpróbálja megkérdőjelezni a hatályos jogrendszert egy másik, hipotetikus jogrendszer referenciaként való alkalmazásával.<sup>103</sup> A spanyol Alkotmánybíróság szükséguán döntött az ügyről a jelzalogingatlan-árverések hagyományos elsőbbsége alapján, ami egészen 1872-ig nyúlik vissza.

Pedig ebben az esetben *Leticia Díez Sánchez* szerint a lakáshoz való jog kimondása esetén nem is lett volna szükség közvetlen állami kiadásra a spanyol kormány részéről, csupán a szerződő felek közötti arányos tehermegosztásra, mindkét fél saját szerződéses erejének megfelelően. Ez azonban felvet egy további elméleti alapkérdést, hogy ti. mennyiben érvényesülhetnek – ha egyáltalán – az alapvető jogok a szerződő felek közötti magánjogi jogviszonyokban.<sup>104</sup> Ezzel a dogmatikai problémával a magyar Alkotmánybíróság is szembesült a devizahitel szerződésekkel kapcsolatban hozott 8/2014. (III. 20.) AB határozatában.<sup>105</sup>

*Sánchez* rámutat arra, hogy a szociális igazságosságnak a pénzügyi szektor és a jelzalogadós közötti felelősségben kell kifejezésre jutnia, ám ezt a spanyol Alkotmány-

<sup>101</sup> PASCUAL i. m. 99–100.

<sup>102</sup> SÁNCHEZ i. m. 116.

<sup>103</sup> 113/2011. sz. döntés

<sup>104</sup> Az alapjogok magánszemélyek közötti, „horizontális” vagy „harmadik irányú hatása” (Drittwirkung) az 1950-es évektől kezdve jelent meg elsősorban Németországban és az Egyesült Államokban. Ennek negatív következményeire mutat rá Pokol Béla több tanulmányában is. Ld. POKOL Béla: *A bírói hatalom*. Budapest, Századvég, 2003. 73.; POKOL Béla: *Társadalomtudományi trilógia*. Telemedia Network Bt., 2008. 162–165. Újabbban e kérdésről átfogóan lásd: KISS György: *Alapjogok kollíziója a munkajogban*. Pécs, JUSTIS Tanácsadó Betéti Társaság, 2010.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2011.; TÉGLÁSI András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben – különös tekintettel a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmére. *Jogtudományi Közlöny*, 2015/3. 148–157.

<sup>105</sup> Indokolás [56]–[64]. A 8/2014. (III. 20.) AB határozat bővebb elemzését lásd: DRINÓCZI Tímea: Az Alkotmánybíróság határozata a devizahitelekről: a szerződési szabadság régi-új korlátai: 8/2014. (III. 20.) AB határozat, *Jogesetek Magyarázata*, 2014/2. 3–12.; a 8/2014. (III. 20.) AB határozat, valamint az Alkotmánybíróság devizahitelezéssel kapcsolatos további határozatainak ismertetését (2014-ig) lásd: TÉGLÁSI András: A devizahitelezés problematikája és kezelésének alkotmányos keretei az Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében. In: LENTNER Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Budapest, Nemzeti Közszerzési és Tankönyvkiadó, 2014. 315–334.

bíróság elmulasztotta, csupán arra alapozta döntését, hogy „egy jelzálogszerződés aláírásakor elfogadásra kerül egy időlegesen csökkentett védelem, ezért nem helytálló az ingatlanárverés felfüggesztése.”<sup>106</sup>

Végül az EJEB volt az, amelyik elrendelte a kilakoltatások felfüggesztését azokban a családokban, ahol kiskorú gyermek is lakik.<sup>107</sup>

Az Európai Bíróság pedig az *Aziz* ítéletben lényegében felhatalmazta a spanyol bíróságokat a kilakoltatási perek felfüggesztésére azáltal, hogy kimondta: sértheti a 93/13/EGK irányelv<sup>108</sup> által elért védelem tényleges érvényesülését az olyan eljárásjogi rendszer, amely nem teszi lehetővé az érdemi ítélkezést végző bíróságnak (amelytől a fogyasztó a végrehajtási jogcím alapját képező szerződési feltétel tisztességtelen jellegének megállapítását kérte) olyan ideiglenes intézkedés meghozatalát, amely alapján a jelzálogjog érvényesítése iránti végrehajtási eljárás felfüggesztésének vagy megszüntetésének van helye.<sup>109</sup> Az Európai Bíróság rámutatott arra, hogy a spanyol eljárásjogi rendszerben a jelzáloggal terhelt vagyontárgy harmadik személynek való odaítélése mindig visszafordíthatatlan, ti. minden olyan esetben, ahol a jelzáloggal terhelt ingatlanra vezetett végrehajtás már azelőtt lezajlik, hogy a bíróság a jelzálog alapját képező szerződési feltétel tisztességtelen jellegét megállapító és így a végrehajtási eljárást érvénytelenítő határozatát kihirdette volna, e határozat a fogyasztó számára csak kártérítésből álló utólagos védelmet nyújthatna. Ez az Európai Bíróság szerint annál inkább érvényes, ha a károk és kamatok megfizetésére korlátozódó fogyasztóvédelmi rendszer – tekintve, hogy a *jelzálog-biztosíték tárgyát képező vagyontárgy a sérelmet szenvedett fogyasztónak és családjának a lakása* – nem tudja megakadályozni e *lakás végleges és visszafordíthatatlan elvesztését*.<sup>110</sup>

*Maribel González Pascual* úgy véli, hogy ezzel az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága is magasabb szintű védelmet biztosít a lakhatással kapcsolatos jogoknak (*housing rights*), mint a spanyol Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok által biztosított védelem.<sup>111</sup>

*Claire Kilpatrick és Bruno De Witte* is úgy véli, hogy az Európai Bíróság – igaz, csak közvetett módon, de – lényegében magasabb szintű védelmet biztosított a lakhatáshoz való jognak (*right to housing*) függetlenül attól, hogy ez a jog – amely az EU Alapjogi Chartájában külön nem is szerepel – kifejezetten nem is jelenik meg az ítélet indokolásában.<sup>112</sup> Úgy tűnik azonban, mintha *Kilpatrick és De Witte* kissé pontatlanul értelmezte volna az *Aziz* ítéletet, mikor arra utalnak, hogy az Európai Bíróság abban az esetben hatalmazta fel a spanyol bíróságokat a kilakoltatási perek felfüggesztésére,

<sup>106</sup> Ld. a spanyol alkotmánybíróság 113/2013. számú döntését, indokolás 4. pont; hivatkozik rá: SÁNCHEZ i. m. 119., 34. lj.

<sup>107</sup> SÁNCHEZ i. m. 119., 32. lj.

<sup>108</sup> A fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló, 1993. április 5-i 93/13/EGK tanácsi irányelv (HL L 95., 29. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 288.)

<sup>109</sup> ECJ Judgment, *Aziz* case (C-415/11) 14.3.2013, 59. pont.

<sup>110</sup> ECJ Judgment, *Aziz* case (C-415/11) 14.3.2013, 61. pont (kiemelés tőlem).

<sup>111</sup> PASCUAL i. m. 103.

<sup>112</sup> KILPATRICK–DE WITTE i. m. 3.

ha a jelzáloghitel szerződések tisztességtelen kikötéseket tartalmaznak.<sup>113</sup> Az ítélet idézett indokolásából láthattuk, hogy nem erről volt szó, ti. az Európai Bíróság attól függetlenül követeli meg a (lakás végleges elvesztésének potenciális lehetőségével együtt járó) végrehajtási eljárás bírói felfüggesztésének – mint ideiglenes intézkedésnek – a lehetőségét, hogy az érdemi ítélet végül megállapítja-e a szerződés tisztességtelenségét vagy sem. Az Európai Bíróság tehát nem a szerződés tisztességtelenségére tekintettel védte a lakást mint speciális jelzálogtárgyat, hanem a szerződés tisztességtelenségének vizsgálatát megelőzően a – spanyol jogban irreverzibilis – kilakoltatás felfüggesztési lehetőségének hiánya miatt.

Ez a distinkció azért is lényeges, mert ellenkező esetben összekeveredhet a lakhatáshoz való jog és a tisztességtelen szerződések problematikája. Nem véletlen, hogy az Európai Bíróság *expressis verbis* nem is hivatkozott erre a jogra, ti. a lakhatáshoz való jog – ha ezt az Európai Bíróság kifejezetten elismerné – *minden esetben* korlátozhatná a kilakoltatást, nemcsak a tisztességtelen jelzálogkölcsön-szerződési kikötések esetén. A lakhatáshoz való jog tehát akkor is hivatkozási pont lehetne, ha a szerződés önmagában tisztességes. A kettőt úgy lehetne összekapcsolni, ha a bíróság előtt azt kellene igazolni, hogy a szerződés *azért* tisztességtelen, mert a lakhatáshoz való alapjogba ütközik,<sup>114</sup> ám az *Aziz* ítéletben erről nem volt szó.

<sup>113</sup> „In its *Aziz* judgment, it empowered Spanish courts to stop repossession claims if based on unfair terms in mortgage contracts...” KILPATRICK–DE WITTE i. m. 3.

<sup>114</sup> Ugyanakkor mind az EJEB, mind a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában – még ha ez utóbbi esetben csak egy párhuzamos indokolásban, de – megjelenik a lakhatáshoz való jog, mint a magánjogi jogviszonyoknak egy alkotmányos korlátozási lehetősége. *Salamon László* alkotmánybíró egyik párhuzamos indokolásában kifejti, hogy az emberi méltóság súlyos sérelmét, és ezáltal a szerződési szabadság, illetve a *pacta sunt servanda* elvének alkotmányos korlátozási lehetőségét látja abban, ha a szerződések teljesedésbe menetele, illetve a szerződésekhez fűződő jogkövetkezmények érvényesülése a szerződési partner olyan mértékű – egyébként véten – pauperizálásával (elszegényedésével) jár együtt, amely az emberhez méltó életkörülmények elvesztését (pl. hajléktalanná válást) eredményezné. *Salamon* szerint az állampolgárok legalább elemi szintű, emberhez méltó szociális életfeltételei az Alaptörvény védelmét élvező alkotmányos értékeknek minősülnek. Ezt egyrészt az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának két fordulatából, másrészt az Alaptörvény szociális jellegű államcélakat tartalmazó passzusai-ból (úgy mint a XIX. és XXII. cikkek) látja kikövetkeztethetőnek. Ld. *Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolását a 8/2014. (III. 20.) AB határozathoz. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a *James* és társai ügyben a lakhatás és a tulajdonhoz való jog összefüggéseit vizsgálva úgy fogalmazott, hogy a modern társadalmak elsődleges társadalmi szükségletnek tekintik a lakhatást, amelynek szabályozását nem lehet kizárólag a piaci erők játékára hagyni, ezért indokolt lehet a törvényhozásnak a magánfelek szerződéses viszonyaiba való beavatkozása a nagyobb társadalmi igazságosság érdekében. A *Guzzardi*-ügyben az EJEB kimondta, hogy – ugyan az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján nem állapítható meg a lakhatáshoz való jog – a hatóságok nem kényszeríthetnek egy egyénre vagy egy családra elviselhetetlen életkörülményeket. (KARDOS Gábor: A lakhatáshoz való jog. *Fundamentum*, 2001/1. 99.)

## 7. Az egyes országok esettanulmányaiból levonható általános problémák, konklúziók

Az egyes országok esettanulmányaiból egyrészt levonhatók a szociális jogok alapjogi védelmére vonatkozó általános jellegű következtetések, másrészt kimondottan *a gazdasági válság kihívásaira adott válaszokkal összefüggésben* is felvethetőek általános jellegű elvi kérdések. A továbbiakban ezeket foglalom össze külön-külön alfejezetben.

### 7.1. A szociális jogok védelmére vonatkozó általános következtetések

Az ismertett országok tapasztalataiból elsőként azt az általános következtetést vonhatjuk le, hogy a szociális jogok alkotmányjogi védelme nem (feltétlenül) azon múlik, hogy egy alkotmány szól-e ezekről a jogokról, hanem hogy mennyire aktív illetve kreatív az alkotmánybíráskodás; mennyire tud más alapjogoknak szociális tartalmat adni; és mennyire tudja más alapjogok tartalmát úgy értelmezni (kiterjeszteni), hogy azok a szociális ellátások védelmére is kiterjedjenek.

Egy aktívabb/kreatívabb alkotmánybíráóság akkor is hatékony védelmet tud nyújtani a szociális juttatásoknak, ha nincs arra vonatkozó kifejezett alkotmányi rendelkezés, és fordítva: hiába van akár tételesen is benne egy konkrét szociális jog (pl. a lakáshoz való jog) egy alkotmányban, ha egy passzívabb felfogású alkotmánybíráskodás nem kíván annak hatékony védelmet biztosítani.

Láthattuk, hogy ugyan a spanyol alkotmány kifejezetten nevesíti a lakáshoz való jogot,<sup>115</sup> a spanyol Alkotmánybíróság nem biztosított ennek a jognak hatékony védelmet. Ehhez képest viszont az Európai Bíróság előzetes döntése az Aziz ügyben felhatalmazta a spanyol Legfelsőbb Bíróságot (és bizonyos mértékig a jogalkotót), hogy csökkentse a jelzálogjog negatív hatását, akkor, amikor a kilakoltatások eszkalálódnak. Ez a döntés tehát lehetővé tette a spanyol Legfelsőbb Bíróságnak, hogy felfüggeszse ezeket a kilakoltatásokat és a jelzálogkikötéseket megtévesztőnek nyilváníthassa.<sup>116</sup>

Hasonlóan az Egyesült Államok tagállami bíróságai is – ugyan nem nevesítettek kifejezetten a lakáshoz vagy egyéb új szociális ellátásokhoz való jogot – sokkal hatékonyabban érvényesítették az egyének lakhatását, ezáltal szociális-jóléti érdekeit a jelzáloghitel-szerződések ingatlanárveréseivel szemben eljárási garanciák révén.<sup>117</sup>

Ugyanez elmondható – véleményem szerint – Magyarországon is a devizahitelesek mentő törvénycsomag és az ezt felülvizsgáló alkotmánybíráósági döntések kapcsán is, amelyekben a magyar Alkotmánybíróság kifejezetten nem hivatkozott a lakhatás elősegítésére mint államcélra, pedig az Alaptörvény XXII. cikke alapján le-

<sup>115</sup> Spanyol alkotmány 47. cikk: Minden spanyolnak joga van arra, hogy megfelelő lakással rendelkezzen. Fordítás: TRÓCSÁNYI–BADÓ i. m. 929.

<sup>116</sup> SÁNCHEZ i. m. 119.

<sup>117</sup> Ld. *US Bank National Association v. Ibanez*, 941 NE 2d 40 (Mass 2011); *Bevilacqua v. Rodriguez*, 955 NE 2d 884 (Mass 2011); *Eaton v. Federal National Mortgage Association*, 969 NE 2d 1118 (Mass 2012). Az ítéletek elemzését ld. Helen HERSHKOFF – Stephen LOFFREDO: Tough times and weak review: the 2008 economic meltdown and enforcement of socio-economic rights in US state courts. In: NOLAN (2014a)i. m. 262–264.

hetőség lett volna rá – erre csak *Salamon László* utalt egyik párhuzamos indokolásában<sup>118</sup> –; összességében mégis hatékony alkotmányos védelmet biztosított a lakásuk elvesztésével fenyegetettek számára a bankokkal és más devizakölcsönt nyújtó pénzügyi hitelintézetekkel szemben a támadott törvény fenntartásával.<sup>119</sup>

A szociális jogok hatékony bírói védelmében persze szerepet játszanak az alkotmány konkrét szövegszerű megfogalmazásai is. Ha például egyes szociális jogokat az alkotmány csak „törvényben meghatározottak szerint” biztosít (mint pl. a spanyol alkotmányban), az a bírói kontrollnak szűkebb mozgásteret, az államnak pedig szélesebb gazdaságpolitikai mozgásteret biztosít.

Emellett a szociális jogok hatékony bírói védelmében szerepet játszanak a hatásköri, eljárási szabályok is, ha ugyanis egy alkotmány egyes szociális rendelkezéseire nem lehet magánszemélyeknek alkotmányjogi panaszt alapozni (mint például szűk kivétellel Spanyolországban), akkor az Alkotmánybíróságon kívül azokon az intézményeken (azok aktivitásán és jogfelfogásán) is múlik a szociális jogok védelme, amelyek jogosultak ilyen eljárásokat kezdeményezni az Alkotmánybíróság előtt (pl. az ombudsman).

Ennek kapcsán egyből felvethető, hogy hol húzódik a határ a szociális jogok *aktív* és *aktivista* (kreatív) védelme között, és mikortól beszélhetünk arról, hogy a nemzeti jogalkotó már veszélyezteti ezeket az alkotmányos jogokat – akár nemzetközi kötelezettségvállalás teljesítése céljából.<sup>120</sup>

Kérdés ilyenkor, hogy mennyire követelheti meg a bíróság a törvényhozótól, hogy vegye komolyan a szociális jogokat. Hol húzódik a határvonal a bírói aktivizmus és a szociális jogok bírói elismerése (mint a szociális jogvédelem biztosításának „törvényhozói minimalizmusával” szembeni jogorvoslat) között?

A bírói minimalizmus nem eredményez „demokráciát elősegítő döntést”,<sup>121</sup> mivel nem ösztönzi a demokratikusan elszámoltatható szereplők döntéseit, sőt éppen ellenkezőleg: Spanyolországban például a kormányzat sikeres erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy megakadályozza a szociális dialógust és a politikai tiltakozásokat.

<sup>118</sup> Ld. *Salamon László* alkotmánybíró korábban idézett párhuzamos indokolását a 8/2014. (III. 20.) AB határozathoz. (Jelen tanulmány 114. lábjegyzete)

<sup>119</sup> Ld. pl. 34/2014. (XI. 14.) AB határozat. A többségi határozat ugyan a lakhatáshoz való jogot nem, ám azt figyelembe vette az ügy elbírálásánál, hogy a társadalom nagy részét érintő és kiemelkedő súlyú szociális problémáról van szó. Ld. Indokolás [156]

<sup>120</sup> Az efféle kreativitás veszélyeire hívja fel a figyelmet M. CAPPELLETTI: *Giudici legislatori?* Milano, 1984. és J. WALDRON: The Core of the Case against Judicial Review. *Yale Law Journal*, 2006. 1346.; idézi CISOTTA–GALLO i. m. 94. A bírói aktivizmusról és originalizmusról lásd: POKOL Béla: Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybíráskodásról. *Társadalmi Szemle*, 1992/5.; POKOL Béla: Az alapjogok és az „alapjogi” bíráskodás. *Társadalmi Szemle*, 1991/5.; J. RUBENFELD: Freedom and Time – A Theory of Constitutional Self-Government. 2001. 188.; MOLNÁR András: Pragmatizmus és legalizmus – Richard Posner és Antonin Scalia a bírói szerepről. *De iurisprudentia et iure publico*, 2009/1. 19–20.; TÓTH J. Zoltán: Dinamizmus, originalizmus, textualizmus, avagy az aktivista alapjogi bíráskodás és az arra adott neokonstrukcionista jogelméleti reakciók az Egyesült Államokban. *Jogtudományi Közlöny*, 2007/4. 143–153.

<sup>121</sup> C. SUNSTEIN: Minimalism at War. *John M Olin Law & Economics Working Paper*, 2004/231. 2.; idézi SÁNCHEZ i. m. 120., 40. lj.



Természetesen nem árt arra is felhívni a figyelmet, hogy az alkotmányba foglalt szociális jogok jelentősége nem függ kizárólagosan a bírósági kontroll lehetőségétől, hiszen a szociális jogok törvénybe és rendeletekbe iktatása a jogalkotó önkéntes elhatározásán is alapulhat.<sup>122</sup> Ezért kérdésként merülhet fel, hogy mennyire tekinthető egy törvényhozói aktus – mint a demokratikus eljárás eredménye – a legjobb megoldásnak a szociális jogok védelmére.<sup>123</sup>

## 7.2. A szociális jogok „de-konstitucionalizálása” a gazdasági válság hatására (?)

Az alapvetően a gazdasági válság időszakára koncentrált tanulmányok kapcsán felmerül az a kérdés, hogy valójában csökkent-e a szociális védelem alkotmányos szintje, valóban a korábbi szinthez képesti visszavonulás jelentenek-e az alapjogvédő szervek ismertetett döntései, vagy – ahogy a Bevezetőben írtam – a szociális jogok tartalma épp a gazdasági versenyben definiálódik. Utóbbi esetben ugyanis nem a szociális jogok védelmének *csökkenéséről* célszerű beszélni, hanem arról, hogy ezek a döntések is csak hozzájárultak ezeknek a jogoknak a definiálásához.

Általánosságban megállapítható, hogy a legtöbb európai alkotmánybíróságnak nincs még kialakult gyakorlata a válsághelyzetekben a szociális jogok korlátozásának védelmére. Minden törvényi korlátozás alkotmánybíróság általi megmérettetése egyúttal az alapjog tartalmának meghatározását is jelenti. Kérdés persze, hogy a gazdasági válság, mint korlátozási indok valóban átmeneti-e vagy tartós. Véleményem szerint ugyanis ez dönti el, hogy a szociális jogok átmeneti korlátozásáról – és ezáltal a védelmi szint csökkenéséről – van-e szó, vagy a szociális jogok alkotmányos tartalmának permanens meghatározásáról.

A kritikus (aggódó) jogirodalmi vélemények általánosan elismerik, hogy az államadottságok elviselhetetlen szintjének következményeként a gazdasági válság okozta hatások komoly veszélyeket jelentenek a szociális jogok garanciáira, *ha azok hosszabb ideig elhúzódnak*. Az ‘euróválságot kezelő eszköztár’ (*eurocrisis toolbox*) ugyanis messze nem helyzet- és veszélyfüggő: a bevezetett rendelkezések egy része még a gazdaság végső helyreállítását követően is ki fog tartani.<sup>124</sup> Az igazi veszélyt tehát a *veszélyhelyzetben*, sürgető gazdasági fenyegetettségre hivatkozással született – szociális jogokat korlátozó – *intézkedések permanens volta* jelenti. Noha a veszélyhelyzetek hagyományosan a fegyveres konfliktusokhoz és terrorizmus megelőzéséhez kötődnek,

<sup>122</sup> B. M. J. van der MEULEN – F. M. C. VLEMMINX: An adequate right to food? The Netherlands: abundant in food, wanting in law. In: Otto HOSPES – Bernd van der MEULEN (eds.): *Fed up with the right to food? The Netherlands' policies and practices regarding the human right to adequate food*. The Netherlands, Wageningen Academic Publishers, 2009. 36.

<sup>123</sup> Hollandiában például egy átfogó tanulmány kimutatta, hogy a holland alkotmányba foglalt gazdasági, szociális és kulturális jogok semmilyen szerepet nem játszottak a törvényhozási és közigazgatási aktusok folyamatában. Tj. GERBRANDA – M. KROES: *Grondrechten evaluatieonderzoek, final report*. Leiden, 1993. 334. Az újabb, de kevésbé átfogó tanulmányok is ebbe az irányba mutatnak, lásd: F. VLEMMINX: *Een nieuw profiel van de grondrechten*. The Hague, 2002. 20–22., idézi: van der MEULEN–VLEMMINX i. m. 36.

<sup>124</sup> SÁNCHEZ i. m. 114.

Jonathan White szerint az eurózóna válsága a pusztta túlélés szükségességéből adódó improvizatív politika elfogadását eredményezte.<sup>125</sup> Amikor vészhelyzet-politikára (emergency politics) van szükség, a bíróságok nem mindig állnak a válság fölött az alkotmány nevében,<sup>126</sup> talán azért, mert egyetlen bíró sem szeretne a nemzet(gazdaság) i kárt okozni, és mivel végső soron egyetlen alkotmány sem egy „öngyilkossági paktum”. Ugyanakkor egyes szerzők a spanyol eset kapcsán már egyenesen a *szociális jogok ‘de-konstitucionalizálásáról’ (deconstitutionalisation)* írnak, értve ez alatt az alkotmányos rend felold(ód)ását, a spanyol alkotmány betűjének és szellemének folyamatatos megsértését.<sup>127</sup> Mások a portugál eset kapcsán „a *szociális jogok zárójelbe vételéről*” beszélnek.<sup>128</sup> A gazdasági válság hozzájárult az alkotmány szerepének újragondolásához is, a jóléti kiadások csökkentése alkotmányos kihívások elé állította az egyes államokat. Általánosságban megfigyelhető azonban, hogy ezek a kihívások alapvetően nem is a szociális jogok alkotmánybeli szabályai körül forogtak, hanem inkább olyan általános alkotmányi rendelkezések körül, mint például a jogegyenlőség, az emberi méltóság, a várományok illetve a tisztességes eljárás védelme.<sup>129</sup> *Vagyis úgy tűnik, hogy nem a szociális jogok jelentik az igazi korlátozást a hiánycsökkentés előtt, hanem a klasszikus első generációs alapjogok sérelme.*

A legnagyobb probléma az euróválság során hozott intézkedéseknek a „veszélyhelyzet politikával” való azonosítása kapcsán az, hogy tisztán elméleti alapon az utóbbi megtiltja a *permanens változásokat* a(z alkotmány)jogrendszerben.<sup>130</sup>

<sup>125</sup> Jonathan White *Emergency Europe* c. munkáját idézi: SÁNCHEZ i. m. 119., 36. lj.

<sup>126</sup> D. COLE: Judging the next emergency: Judicial Review and Individual Rights in Times of Crisis. *Michigan Law Review*, 101(8), 2013. 2569.; idézi: SÁNCHEZ i. m. 119., 37. lj.

<sup>127</sup> A. BAYLOS: La deconstitucionalización del trabajo en la reforma laboral del 2012. *Revista de Derecho Social*, 2013/61. 29.; idézi SÁNCHEZ i. m. 114., 1. lj.

<sup>128</sup> Ld. Miguel Nogueira DE BRITO: Putting social rights in brackets? The Portuguese experience with welfare challenges in times of crisis című tanulmánya alapján. *EUI Working Paper LAW*, 2014/05. 67–77.

<sup>129</sup> Claire Kilpatrick és Bruno De Witte utalnak M. Nogueira de Brito *Putting Social Rights in Brackets? The Portuguese Experience with Welfare Rights Challenges in Times of Crisis* című munkájára, aki a portugál Alkotmánybíróságot kritizálja abból a szempontból, hogy az nem a portugál alkotmány specifikusabb jogait, úgymint a munka- és szociális jogokat alkalmazza, hanem olyan sokkal általánosabb rendelkezéseket, mint a jogegyenlőség, emberi méltóság, várományok. Ld. Claire KILPATRICK – Bruno DE WITTE: A Comparative Framing of Fundamental Rights Challenges to Social Crisis Measures in the Eurozone. *European Policy Analysis*, November. Issue 2014:7epa. 6., 24. lj. [http://www.sieps.se/sites/default/files/2014\\_7epa\\_eng\\_A4\\_0.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/2014_7epa_eng_A4_0.pdf)

<sup>130</sup> J. FERREJOHN – P. PASQUINO: The law of the exception: A typology of emergency powers. *Int. J. Constitutional Law*, 2004/2. 211. Ferrejohn és Pasquino szerint a modern veszélyhelyzetben lévő hatalmak mintája az ókori római diktátor, aki Machiavelli szerint nem tudott semmi olyat tenni az államhatalom csökkentése érdekében, mint ami a Szenátus vagy a nép hatáskörének elvétele lehetett volna, vagy a város régi intézményeinek lerombolása és újak létrehozása. (‘he could do nothing to diminish the power of the State, such as would have been the taking away of authority from the Senate to the people, to destroy the ancient institutions of the City and the making of new ones’) N. MACHIAVELLI: *Discourses on Livy*. Chicago, University of Chicago Press, 1517/1996. 73.; idézi SÁNCHEZ i. m. 119. A „diktatúra” kifejezést Machiavelli kizárólag alkotmányos intézményként említi az ókori Rómában és nem a „tűrannisz” vagy a „totalitarizmus” modern értelemben vett felfogásában. Machiavelli szerint az illegitim eszközökkel létrehozott magisztrátus és egyéb hatalmak veszélyeztetik a köztársaságot, és

Onnantól kezdve, hogy a gazdasági válságban hozott intézkedések célja egyértelműen strukturális jellegű változások elérése, ezeknek az intézkedéseknek a *demokratikus legitímálása nem kerülhető meg*.<sup>131</sup> A veszélyhelyzetben hozott intézkedések permanens jellege kapcsán tehát problémaként merül fel a *szociális párbeszéd és a parlamenti vita hiánya*.<sup>132</sup> Sánchez szerint a társadalomnak igenis kell, hogy beleszólása legyen *politikai rendszerének* „újra-alkotmányosításába”,<sup>133</sup> és annak eldöntésébe, hogy vajon hosszú távon is fel akarják-e cserélni *az egyenlőséget a menedzseri hatékonysággal*. Ha a „menedzseri hatékonyság” modellje (*‘managerial efficiency model’*) tartósan dominál, az egy olyan lépés, amit nem lehet azonnal bevezetni, hanem – Sánchez szerint – a döntés előtt alaposan meg kell vitatni.<sup>134</sup> Már csak azért is, mert a „menedzseri hatékonyság” kérdése jóval távolabbi összefüggésben áll a válságkrízis kezelésére előirányzott költségvetési hiánycsökkentéssel.<sup>135</sup>

A közjavakat ugyanis mindig el kell valahogy osztani, függetlenül attól, hogy sok van belőlük, vagy kevés. A szociális jogok alkotmányi védelme mindig is megköveteli e jogok egyenlő gyakorlását, valamint a rendelkezésre álló források tisztességes (fair) elosztását, függetlenül attól, hogy ezek a források épp szűkösen vagy bőségesen állnak rendelkezésre.<sup>136</sup> Ezért a gazdasági válság keretében a *jóléti államot nem minimalizálni, hanem optimalizálni kell*.<sup>137</sup>

A szociális és politikai jogok közötti kapcsolat összességében a következőképpen illusztrálható: a szociális jogosultságok a demokratikus részvétel eszközeivel kerültek kivívásra és legitímálásra. Az a feltevés, hogy a válságok idején létezik egyfajta kompromisszum a demokrácia/egyenlőség és a hatékonyság között, messze nem magától értetődő.<sup>138</sup> A megfelelő egyensúly megtalálása a hatékonyság és az egyenlőség között (feltételezve, hogy ezek ellentétesek egymással) a társadalom nagy részének és/vagy az érintett választók döntésén kell alapuljon.<sup>139</sup>

Attól, hogy az alkotmánybíróságok gazdasági krízis esetén nagyobb gazdaságpolitikai mozgásteret engednek az egyes államoknak költségvetési hiányaik lefaragására,

---

nem a szabályosan kinevezett személyek, ahogy ez az ókori Rómában is megmutatkozik, ahol hosszútávon egyetlen diktátor sem bizonyult haszontalannak a köztársaság számára. Machiavelli szerint azok a köztársaságok, amelyek a veszélyhelyzet idejére nem folyamodnak diktatúrához, vagy valami ahhoz hasonlóhoz, általában elpusztulnak, amikor súlyos helyzet áll elő. Machiavellit idézi: Alexander N. DOMRIN: *The Limits of Russian Democratisation. Emergency powers and states of emergency*. London – New York, Routledge, 2006. 13.

<sup>131</sup> SÁNCHEZ i. m. 120.

<sup>132</sup> Ld. pl. Spanyolországban. SÁNCHEZ i. m. 114.

<sup>133</sup> Sánchez ezt a helyzetet „re-constitutionalisation behind closed doors?” kérdésfelvetéssel érzékelteti.

<sup>134</sup> SÁNCHEZ i. m. 120.

<sup>135</sup> A hagyományos hatékonysági elv lényegében menedzseri elv, vagyis adott tevékenység esetében a költségek és a bevételekből származó haszon közötti viszony optimalizálására orientál. RIXER Ádám: Az állam felelősségének egyes kérdései. *De iurisprudentia et iure publico*, 2011/1. 6.

<sup>136</sup> SÁNCHEZ i. m. 116., 18. lj.

<sup>137</sup> SÁNCHEZ i. m. 116., 17. lj.

<sup>138</sup> SÁNCHEZ i. m. 120.

<sup>139</sup> SÁNCHEZ i. m. 116.

ez még – állásponton szerint – önmagában nem feltétlenül jelenti a szociális jogok alapjogvédelmi szintjének illetően történő általános definiálását. Ez attól függ, hogy az alkotmánybíróságok minden további nélkül elfogadják-e önmagában a gazdasági válságra való hivatkozást, vagy ténylegesen megvizsgálják az arra való hivatkozás indokoltságát, vagyis a korlátozás szükségességét, az elérni kívánt célhoz igazodó arányosságát és alkalmasságát. Előbbi esetben ugyanis – tehát amennyiben a gazdasági szükséghelyzet lényegében bármikor, önkényesen felhívható – már a szociális jogok tartalmának permanens definiálásáról kell beszéljünk. Ezt azonban majd csak az idő és a későbbi alkotmánybírósági határozatok fogják eldönteni. Bár kétségtelen, hogy az alkotmánybíróságok sincsenek könnyű helyzetben, lévén, hogy a gazdasági válságok révén a szociális jogok megvalósítása nemzeti szinten egy olyan kontextusba helyeződik, amelyben a jogalkotó rendkívül gyors, konfliktusos és zavaros módon dönt egy-egy megszorításról, majd pedig az alkotmánybíróságtól várják el, hogy néhány hónap alatt határozzon ezekről az ügyekről, betöltve azt a szerepet, amire a törvényhozó nem volt képes.

Ahol a kríziskezelést megelőzte egy alkotmánymódosítás (mint pl. Olaszországban), ott nyilvánvalóan a szociális jogokkal szemben egy permanens legitim korlátozó tényezőként kell figyelembe venni a kiegyensúlyozott költségvetés követelményét,<sup>140</sup> amire a törvényhozó – egy újabb esetleges alkotmánymódosításig – bármikor hivatkozhat. Ahol azonban az alkotmány szövegében nem, „csak” az alkotmánybírósági gyakorlatban jelent meg ez az érvelés, ott az alkotmánybíróság ezt bármikor revideálhatja, ha nem látja szükségességét.

## 8. Összegzés

Megfigyelhettük, hogy az egyes alapjogvédő testületek eltérő módon viszonyultak az alapjogokhoz a gazdasági válságban. Az olasz Alkotmánybíróság részéről például – amelynek gyakorlatában korábban doktrínaként szilárdult meg a szociális jogok

<sup>140</sup> Itt példaként említhetjük akár magyar Alaptörvényt is, amelybe egy új, addig nem létező állami kötelezettséget került be, az N) cikk szerinti kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének érvényesítési kötelezettsége. A magyar Alkotmánybíróság ezt a cikket a szociális juttatások védelmének figyelembe is vette. A 23/2013. (IX. 25.) AB határozat szerint a korábban megállapított korongedményes 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. Lásd: TÉGLÁSI András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. *Közjogi Szemle*, 2015/2. 20–21. A magyar Alaptörvényről lásd még: RIXER Ádám: *Features of the Hungarian legal system after 2010*. Budapest, Patrocinium, 2012. 90–117.; MÓRE Sándor: *Magyarország Alaptörvényének egyes lényeges jellemzői és funkciói* (6. szekció: Az alkotmányos demokrácia változásai Magyarországon és Romániában): Közép-Európa: együttműködés és versengés, a Magyar Politikatudományi Társaság XIX. vándorgyűlése, Kolozsvár, 2013. május 31.; MÓRE Sándor: Gondolatok az Alaptörvény elfogadásáról. In: RIXER Ádám (szerk.): *Állam és közösség: Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2012. 167–173.

alkotmányos igazolhatósága – ez a doktrína – ugyan nem elvetésre, de legalább is – újragondolásra került az új, euróválság okozta „szükséghelyzetben”. A Szociális Jogok Európai Bizottsága azt hangsúlyozta, hogy „a gazdasági válságnak nem lehet következménye a Charta által biztosított jogok védelmének csökkenése”, valamint, hogy „a kormányok tegyenek meg minden szükséges lépést, hogy a Charta által elismert jogok ténylegesen garantálva legyenek abban az időszakban, amikor a polgároknak a legnagyobb szüksége van rá.”

Ugyanakkor az Emberi Jogok Európai Bírósága ettől eltérő megközelítést alkalmazott, és egy Görögország elleni ítéletében azt hangsúlyozta, hogy a nemzeti hatóságok széles mérlegelési mozgásteret élveznek szociálpolitikájuk megvalósításában, valamint a közkiadások és az állami bevételek közötti megfelelő egyensúly kialakításában, tekintettel arra, hogy számos politikai, gazdasági és szociális tényezőt is figyelembe kell venni.<sup>141</sup> A strasbourgi bíróság szerint a nemzeti hatóságok főszabály szerint kedvezőbb helyzetben vannak a nemzetközi bíróságokhoz képest a „közérdek” meghatározásában, és ez a döntés mindaddig tiszteletben tartandó, amíg az nem nyilvánvalóan ésszerűtlen.<sup>142</sup>

A görög Államtanács és a portugál alkotmánybíróság indokolása is eltérő a tekintetben, hogy hogyan kösse össze az alkotmányos garanciákat a gazdasági körülmények nyomásával. Spanyolországban pedig az oktatási jogokon kívül nem lehet alkotmányjogi panaszt (*recurso de amparo*) alapítani szociális jogokra,<sup>143</sup> a szükséghelyzet pedig – ahogy arra *Sánchez* rámutatott – helytelenül megerősítette az átrendeződés terheinek tisztességtelen és nem demokratikus elosztását.<sup>144</sup>

A jelen tanulmány megírásának alapjául szolgáló forrásokban<sup>145</sup> nem került említésre olyan konkrét eset, amikor a nemzetközi szervezetek által megállapított jogsértés hatására nemzeti szinten változás következett volna be a szociális jogok terén. Ennek egyik oka, hogy azok a nemzetközi bírói fórumok, amelyek kötelező érvényű döntéseket hozhatnak az államokra nézve (így pl. az Emberi Jogok Európai Bírósága), még nem állapítottak meg ilyen jogsértéseket, az ennél szigorúbb mércét alkalmazó szervek pedig nem hozhatnak kötelező döntéseket (mint pl. a Szociális Jogok Európai Bizottsága).<sup>146</sup>

A strasbourgi bíróság a válsággal kapcsolatos döntéseiben nagy mérlegelési mozgásteret (*margin of appreciation*) hagyott a tagállamoknak. Ez a mérlegelési mozgáster azonban főszabály szerint eltűnik abban az esetben, amikor a nemzeti bíróságok alkalmazzák az Emberi Jogok Európai Egyezményét, mivel a tapasztalatok szerint a nemzeti bíróságok szigorúbb mércéket alkalmaznak, mint a strasbourgi bíróság. Erre

<sup>141</sup> ECtHR, Decision of 7 May 2013, Joined Cases 57665/12 and 57657/12, Koufaki & ADEDY v Greece [2013]. (appl. no. 57665/12 and 57657/12).

<sup>142</sup> ECtHR, Decision of 7 May 2013, Joined Cases 57665/12 and 57657/12, Koufaki & ADEDY v Greece [2013]. (appl. no. 57665/12 and 57657/12).

<sup>143</sup> KILPATRICK–DE WITTE i. m. 5.

<sup>144</sup> Sánchezre hivatkozik Kilpatrick és De Witte. Ld. KILPATRICK–DE WITTE i. m. 3.

<sup>145</sup> Lásd a Bevezetőben.

<sup>146</sup> KILPATRICK–DE WITTE i. m. 8.

egy kitűnő példa a görög Számvevőszék (*Court of Auditors*), amely megállapította az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke szerinti tulajdonhoz való jog sérelmét, szemben a strasbourgi bíróság ezzel ellentétes döntésével.<sup>147</sup> Ugyanakkor a többi nemzetközi egyezmény, mint pl. az Európai Szociális Karta vagy a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya is fontos szerepet tölthet be a nemzeti bíróságok előtt. Függetlenül attól, hogy a nemzetközi monitoring szervek nem hoznak jogilag kötelező döntéseket, ezek nemzeti szinten értelmezési alapként szolgálhatnak.

---

<sup>147</sup> Uo.