

Az Európa Tanács szociális jogalkotása

**Háttér tanulmány
a SZOLID Projekt számára**

Készítette: Dr. Bencze László

Budapest, 2004. április

1. BEVEZETÉS

Az Európa Tanács 1949-es megalakulása, és az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Római Egyezmény 1950-ben történt elfogadása után mindössze három évvel az Európa Tanács tagállamai figyelmüket a szociális jogok nemzetközi jogi kodifikációja felé fordították. A szociális védelemmel összefüggő jogalkotás így a legtöbb emberi jogi területet megelőzve kiemelt figyelmet és elsőbbséget kapott. E terület korai szabályozását indokolta a világháborút követően fellendülő Nyugat-Európán belüli gazdasági kapcsolatokból eredő népességmozgás is, ami látható abból a jelentős hangsúlyból is, amit a szociális védelmi egyezményekben a migránsokra vonatkozó szabályok kapnak.

Az Európa Tanács keretében elfogadott

szociális védelmi (social protection) egyezményekben világosan elkülöníthető egyfelől a szociális biztonságra (social security),

másfelől a szociális segítségre (social assistance) vonatkozó szabályozás. Tekintettel arra, hogy a szociális biztonsággal összefüggő jogi szabályozást a hazai jogban elsősorban a társadalombiztosítással összefüggő törvények és rendeletek valósítják meg, és mindenekelőtt a szociális segítség tárgyköre tartozik a szociális törvényalkotás alá, a jelen tanulmány az Európa Tanács szociális jogalkotásának bemutatásakor a SZOLID Projekt célkitűzéseinek megfelelően elsősorban az utóbbi területre helyezi a hangsúlyt.

A jelen tanulmány célja az Európa Tanács keretében megalkotott azon nemzetközi jogi kötelezettségek feltárása, amelyek Magyarország számára az új szociális törvény koncepciójának kialakításakor mérvadóak. A tanulmány ennek megfelelően először vázlatosan bemutatja az Európa Tanács szociális tárgyú egyezményeit, érintve a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet kapcsolódó előírásait is, ezt követően áttekinti az Európai Szociális Karta szociális védelemmel összefüggő rendelkezéseit, végül

részletesen ismerteti az Európai Szociális Karta szociális segítségről szóló 13. és 14. cikkeinek tartalmát, az értelmezésükről szóló esetjoggal együtt.

2. AZ EURÓPA TANÁCS SZOCIÁLIS TÁRGYÚ EGYEZMÉNYEI

2.1. Az átmeneti megállapodások

Az ún. átmeneti, vagy más szóval közbenső (interim) megállapodások célja az volt, hogy ideiglenes megoldást nyújtsanak az Európa Tanács tagállamai között a szociális biztonsági koordináció kérdéseire mindaddig, amíg e kérdéseket egy multilaterális egyezmény átfogóan nem rendezi.

Az Európai átmeneti megállapodás az öregséggel, rokkantsággal és túlélő hozzátartozókkal kapcsolatos szociális biztonsági rendszerekről (European Interim Agreement on Social Security Schemes Relating to Old Age, Invalidity and Survivors, Accord intérimaire européen concernant les régimes de sécurité sociale relatifs á la vieillesse, á l'invalidité et aux survivants), és az Európai átmeneti megállapodás a szociális biztonságról az öregséggel, rokkantsággal és túlélő hozzátartozókkal kapcsolatos rendszereken kívül (European Interim Agreement on Social Security other than Schemes for Old Age, Invalidity and Survivors, Accord intérimaire européen concernant la sécurité sociale á l'exclusion des régimes relatifs á la vieillesse, á l'invalidité et aux survivants) 1953-ban kerültek aláírásra és egy évvel később léptek hatályba.

Az átmeneti megállapodások személyi, illetve tárgyi hatálya a migránsokra, azaz a szerződő felek valamely másik szerződő állam területén tartózkodó állampolgáira, illetve a részükre nyújtott ellátásokra terjednek ki. E megállapodások fő funkciója, célja tehát az egyenlő elbánás biztosítása minden szerződő fél állampolgára számára az összes szerződő állam területén. Az egyenlő elbánás biztosítása a külföldiek tekintetében bizonyos feltételekhez kötött az adott államban való tartózkodás tekintetében. A megállapodások vonatkoznak járulékalapú és nem járulékalapú

ellátásokra egyaránt, azonban nem terjednek ki a köztisztviselőknek nyújtott külön ellátási rendszerekre, valamint a háborús cselekményekkel összefüggő sérülésekkel kapcsolatos ellátásokra, továbbá a kockázatokhoz nem kötött szociális segítségnyújtásra sem.

Az átmeneti megállapodásoknak Magyarország nem részese, nincs napirenden a csatlakozás.

2.2. Európai Egyezmény a szociális és orvosi ellátásról

Az átmeneti megállapodásokban szabályozatlanul maradt terület, a szükséghelyzetben nyújtott szociális, illetőleg orvosi segítség kérdéseit – a magyarországi szociális törvényalkotással tehát összefüggő kérdéseket – rendezti az ugyancsak 1953-ban elfogadott és 1954-ben hatályba lépett Európai Egyezmény a szociális és orvosi ellátásról (European Convention on Social and Medical Assistance, Convention européenne d'assistance sociale et médicale).

Az egyezmény alapján a szerződő felek vállalják annak biztosítását, hogy más szerződő felek állampolgárait, akik területükön jogszerűen tartózkodnak, és nem rendelkeznek elegendő forrással, saját állampolgáraikkal azonos módon és ugyanazon feltételek mellett részesítik az adott államban hatályos jogszabályok szerint járó szociális és orvosi segítségben. (Az egyezmény hivatalos magyar fordítása az „assistance” fogalomra az „ellátás” szót használja, de a „segítség” szó pontosabbnak tűnik.) Az egyezmény alapján nyújtott szociális segítség tehát jövedelmi szinttől függő.

Az Európai Szociális Karta közvetlenül utal az egyezményre, mint értelmezési mércéül szolgáló jogforrásra, ezért a Kartát elfogadó országokat áttételesen kötik az egyezményben foglaltak. Ennek megfelelően a Karta széles körű aláírását és ratifikálását követően az egyezmény formális elfogadásának jelentősége csökkent, azonban, mint a Karta értelmezéséhez fűződő hivatkozási alap, fontossága megmaradt.

A Karta aláírása és ratifikálása nyomán Magyarországon sincs napirenden az egyezményhez való csatlakozás, azonban az egyezmény említett jelentőségére tekintettel annak hivatalos magyar szövege a Kartát kihirdető 1999. évi C. törvény mellékleteként megjelent. Az egyezmény fontosabb rendelkezéseit e tanulmánynak az Európai Szociális Kartáról szóló fejezete tárgyalja.

2.3. Az Európai Szociális Biztonsági Egyezmény

Az említett átmeneti megállapodásokban előrevetített majdani, az átmeneti megállapodások helyébe lépő, szociális biztonsági koordinációra vonatkozó, az Európa Tanács tagállamaira kiterjedő multilaterális szabályozást több mint két évtized elteltével az 1972-ben (mindössze egy évvel az Európai Gazdasági Közösség szociális biztonsági koordinációra vonatkozó szabályozásának, a 1408/71. számú rendeletnek a meghozatala után) aláírt és 1977-ben hatályba lépett Európai Szociális Biztonsági Egyezmény (European Convention on Social Security, Convention européenne de sécurité sociale) igyekezett megvalósítani.

Az egyezmény a szociális biztonsági koordináció alapelveiként alkalmazza az egyenlő elbánás elvét, az alkalmazandó jog meghatározásának követelményét, a szerzett jogok biztosítását és az ellátások exportját. Az egyezmény a következő ellátásokra terjed ki:

- betegségi és anyasági ellátások,
- rokkantsági ellátások,
- öregségi ellátások,
- túlélő hozzátartozók ellátásai,
- munkahelyi balesetekért és foglalkozási megbetegedésekért nyújtott ellátások,
- halálesettel összefüggő ellátások,
- munkanélküli ellátások,
- családi ellátások.

Az egyezménynek a korábbi, szociális biztonságról szóló nemzetközi szerződésekhez képest jóval kevesebb, mindössze nyolc állam vált a részesévé, így az egyezmény nem

vált az európai szociális biztonsági koordináció széles körű multilaterális jogi instrumentumává. Ebben minden bizonnyal szerepet játszott az Európai Gazdasági Közösség erre vonatkozó jogi szabályozásának kialakulása, amely szabályozás a Közösségek bővítése révén kiterjedt az Európa Tanács egyre több tagállamára. Az egyezményhez való csatlakozás Magyarországon sincs napirenden.

2.4. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 102. számú egyezménye és az Európai Szociális Biztonsági Kódex

Az eddigiekben tárgyalt szociális biztonsági koordinációtól eltérően a következőkben az adott állam által a területén élők számára biztosított ellátások szintjét szabályozó két nemzetközi jogi dokumentumról lesz szó. Az ezekben szabályozott kérdések a magyar jogrendszerben elsősorban a társadalombiztosítás körébe tartoznak, kivéve a hazai jogban a foglalkoztatáspolitikai tárgykörében szabályozott munkanélküli ellátásokat, illetve a szociális segítségnyújtás kérdéseit bizonyos mértékig átfedő családi ellátásokat.

A szociális biztonság minimális szintjéről (más megfogalmazásban: „minimális szabványairól”) szóló, 1952-ben aláírt és 1955-ben hatályba lépett 102. számú ILO Egyezmény (Social Security Minimum Standards Convention) látszólag kilóg a sorból az Európa Tanács szabályozásának bemutatásakor, azonban az európai jogalkotásra gyakorolt hatása miatt a rövid ismertetésétől nem lehet eltekinteni. Az egyezményt 41 ország, ebből 27 európai állam fogadta el.

Az egyezmény különböző szempontok alapján meghatározott jövedelmi szintekhez viszonyítva állapítja meg a következő ellátások minimális szintjét, a juttatások pénzben kifejezett kötelező legkisebb mértékét:

2. rész: orvosi ellátás,
3. rész: táppénz,
4. rész: munkanélküli ellátások,
5. rész: öregségi ellátások,

6. rész: munkahelyi baleset esetén járó ellátások,
7. rész: családi ellátások,
8. rész: anyasági ellátások,
9. rész: rokkantsági ellátások,
10. rész: túlélő hozzátartozók ellátásai.

Az egyezmény ratifikálásához feltétel az, hogy az adott állam a felsorolt részek közül legalább háromnak az alkalmazására kötelezettséget vállaljon, ezen belül legalább egy részre a következők közül:

- munkanélküli ellátások,
- öregségi ellátások,
- munkahelyi baleset esetén járó ellátások,
- rokkantsági ellátások,
- túlélő hozzátartozók ellátásai.

Az ILO 102-es Egyezmény mintájára, azzal közel megegyező tartalommal, azonban az ellátások minimális szintjét illetően szigorúbb feltételekkel fogadták el 1964-ben az Európa Tanács tagállamai az 1968-ban hatályba lépett Európai Szociális Biztonsági Kódexet (European Code of Social Security, Code européen de sécurité sociale). A Kódex az ILO 102-es Egyezményben is felsorolt ellátási típusok keretében nyújtott juttatások minimális szintjét rögzíti. A Kódexből a ratifikáláskor legalább hat részt kötelező elfogadni, azzal, hogy ebből a hatból az orvosi ellátás két résznek, az öregségi ellátás pedig három résznek számítható.

E két egyezményhez való csatlakozás lehetőségét a Kormány jelenleg szakértői szinten vizsgálja, ezért fontos megvizsgálni az egyezményekből eredő kötelezettségeket. A szociális törvényalkotás átdolgozásával összefüggésben az említett két egyezményben szabályozott területek közül a családi ellátásokra célszerű részletesebben kitérni.

A Kódex és az ILO 102-es Egyezmény értelmében a családi ellátások körébe tartozik az előírt jogosultsági időt teljesített védett személyek részére biztosított rendszeres

kifizetés, vagy gyermekeknek illetve azok tekintetében nyújtott élelmezés, ruházkodás, lakás, nyaralás vagy otthoni segítség biztosítása, illetőleg az említett ellátások kombinációja. A fedett kockázat a gyermek eltartásáért viselt felelősség. Védett személynek azok minősülnek, akik teljesítették az egyhavi járulékfizetés vagy foglalkoztatás, vagy hat havi helyben lakás követelményét (az ILO 102-es alapján három havi járulékfizetés, illetve egy évi helyben lakás), a jogosultsághoz tehát ennél szigorúbb feltétel nem írható elő. Ha az ellátást rendszeres kifizetés formájában nyújtják, azt a kockázat fennállásának teljes tartama alatt biztosítani kell.

A Kódex alapján védett személyek körének a 42. Cikkben meghatározott rendszeres kifizetések tekintetében ki kell terjednie a munkavállalók meghatározott kategóriáira, amelyek az összes munkavállalónak legalább 50 százalékát alkotják, vagy a gazdaságilag aktív népesség meghatározott kategóriáira, amelyek az összes lakosságnak legalább 20 százalékát alkotják. Az ILO 102-es Egyezményben ez a két kategória kiegészül két további kategóriával:

- mindazok a helyben lakó személyek, akiknek a kockázat fennállta alatt a jövedelme nem ér el bizonyos szintet, továbbá
- a gazdaságilag kevésbé fejlett államok tekintetében azok a munkavállalók, akik az adott országban a legalább 20 alkalmazottat foglalkoztató ipari üzemekben dolgozók legalább 50 százalékát képviselik.

Az ellátások mértékét az egész népességre összesítve határozzák meg az egyezmények. A Kódexnek és az ILO 102-es Egyezménynek megfelelően a védett személyeknek nyújtott ellátások teljes értékének olyannak kell lenni, hogy az átlagos felnőtt férfi munkás bére és a teljes lakosság gyermekei száma szorzatának 1,5 százalékát képviselje. Az ILO 102-es Egyezmény alapján továbbá a másik alkalmazható számítási mód szerint az ellátások teljes értékének olyannak kell lenni, hogy az átlagos felnőtt férfi munkás bére és az összes védett személy gyermekei száma szorzatának 3 százalékát képviselje. (Az „átlagos felnőtt férfi munkás bére”, mint viszonyítási alap a nemzeti statisztikai adatok alapján határozandó meg.)

Az egyezmények végrehajtásával foglalkozó szakértői bizottság mindenekelőtt a következő szempontokat vizsgálja:

- a védett személyeknek nyújtott ellátásokra való jogosultság feltételei (gyermekek száma, a gyermekek életkorának határa stb.),
- a védett személyek gyermekei tekintetében nyújtott pénzübeli ellátások teljes összege,
- a védett személyek gyermekei tekintetében nyújtott természetbeni ellátások teljes értéke,
- valamennyi lakos gyermekeinek teljes száma,
- a pénzübeli és természetbeni ellátások teljes értéke az átlagos felnőtt férfi munkás bére és valamennyi lakos gyermekeinek teljes száma szorzatának százalékában kifejezve,
- a családi ellátás felfüggesztésére vonatkozó rendelkezések.

Az Európai Szociális Biztonsági Kódex előírásait továbbfejlesztette az 1990-ben aláírt Módosított Európai Szociális Biztonsági Kódex (European Code of Social Security /Revised/, Code européen de sécurité sociale /révisé/), amely azonban nem lépett hatályba, mindeddig egyetlen állam sem ratifikálta.

2.5. Az Európai Szociális Karta

Az eddig tárgyalt egyezményektől eltérően, amelyek a szociális biztonsági koordináció konkrét előírásait, illetőleg a szociális biztonság pontosan meghatározott szintjeit szabályozzák, az 1961-ben elfogadott és 1965-ben hatályba lépett Európai Szociális Karta (European Social Charter, Charte sociale européenne) a szociális jogokat általánosabb megközelítésből, mint alapvető emberi jogokat fogalmazza meg. Célja az alapvető gazdasági és szociális jogok biztosítása az Európa Tanács tagállamainak állampolgárai részére, a következő jogokra kiterjedően:

1. cikk: A munkához való jog
2. cikk: Az igazságos munkafeltételekhez való jog
3. cikk: A biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jog
4. cikk: A méltányos díjazáshoz való jog

5. cikk: Szervezkedési jog
6. cikk: A béralkuhoz való jog
7. cikk: A gyermekek és fiatalok védelemhez való joga
8. cikk: A dolgozó nők védelemhez való joga
9. cikk: A pályaválasztási tanácsadáshoz való jog
10. cikk: A szakképzéshez való jog
11. cikk: Az egészség védelméhez való jog
12. cikk: A társadalombiztosításhoz való jog
13. cikk: A szociális és egészségügyi segítségre való jog
14. cikk: A szociális jóléti szolgáltatásokból való részesülés joga
15. cikk: A fizikai vagy értelmi fogyatékkal élő személyek szakmai képzéshez, a rehabilitációhoz és a társadalomba történő újrabeilleszkedéshez való joga
16. cikk: A család joga a szociális, jogi és gazdasági védelemhez
17. cikk: Az anyák és gyermekek joga szociális és gazdasági védelemhez
18. cikk: Más Szerződő Fél területén folytatott kereső foglalkozáshoz való jog
19. cikk: A migráns dolgozók és családjaik védelemhez és segítséghez való joga

Amikor ma Európai Szociális Kartáról beszélünk, nemcsak az említett 1961. évi egyezményre gondolunk, hanem beleértjük mindazokat az utóbb megkötött nemzetközi szerződéseket is, amelyeket együtt „Karta-csomagként” szoktak emlegetni. A 1961-es Kartával együtt tehát a következő szerződések tartoznak ide:

- az 1988. évi Kiegészítő jegyzőkönyv, amely a következő négy új joggal bővítette a Kartában biztosított gazdasági és szociális jogok körét:

1. cikk: a nemen alapuló megkülönböztetés nélküli esélyegyenlőségre és egyenlő elbánásra való jog a munkavállalást és a hivatást illetően,
2. cikk: a munkavállalók joga a tájékoztatásra és a véleménynyilvánításra,
3. cikk: a munkavállalók joga a munkafeltételek és a munkakörnyezet meghatározásában és javításában való részvételre,
4. cikk: az idősek joga a szociális védelemre;

- az 1991. évi Módosító jegyzőkönyv; valamint

- a Kollektív Panaszok Rendszerének Biztosításáról szóló 1995. Kiegészítő jegyzőkönyv, amelyek a Karta ellenőrző mechanizmusának hatékonyabbá tétele érdekében születtek;

- az 1996. évi Módosított Európai Szociális Karta, amely a Kartában és módosításaiban foglalt jogokat egységes szerkezetbe foglalta, részben kibővítette, valamint kiegészítette a következő jogokkal (a Kartában foglalt 19 db és az 1988-as Kiegészítő jegyzőkönyvben foglalt 4 db cikk 1-23. számozással):

24. cikk: a munkavállalóknak a munkaviszonyuk megszűnéséhez kapcsolódó jogai

25. cikk: a munkavállalók joga munkáltatójuk fizetéseképtelenné válása esetén fennálló követeléseik biztosításához

26. cikk: a méltósághoz való jog munkavégzés közben

27. cikk: a családi kötelezettségekkel rendelkező munkavállalók egyenlő esélyekhez való jogai

28. cikk: a munkavállalók képviselőinek joga a védelemre

29. cikk: a munkavállalók információhoz és konzultációhoz való joga a leépítési eljárások során

30. cikk: a szegénységgel és a társadalmi kirekesztéssel szembeni védelemhez való jog

31. cikk: a lakhatáshoz való jog.

A szerződő államoknak lehetőségük van arra, hogy az egyezmény aláírásakor, illetve megerősítésekor a fenti gazdasági és szociális jogok közül ne az összeset, hanem annak csak egy részét fogadják el magukra nézve kötelezőnek. A Magyar Köztársaság ennek megfelelően az alábbi jogokat fogadta el magára nézve kötelezőnek:

1. cikk: A munkához való jog

2. cikk: Az igazságos munkafeltételekhez való jog

3. cikk: A biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jog

5. cikk: Szervezkedési jog

- 6. cikk: A béralkuhoz való jog
- 8. cikk: A dolgozó nők védelemhez való joga
- 9. cikk: A pályaválasztási tanácsadáshoz való jog
- 11. cikk: Az egészség védelméhez való jog
- 13. cikk: A szociális és egészségügyi segítségre való jog
- 14. cikk: A szociális jóléti szolgáltatásokból való részesülés joga
- 16. cikk: A család joga a szociális, jogi és gazdasági védelemhez
- 17. cikk: Az anyák és gyermekek joga szociális és gazdasági védelemhez

Magyarország ugyancsak aláírta és ratifikálta az 1991. évi Módosító jegyzőkönyvet. Az 1988. évi és az 1995. évi Kiegészítő jegyzőkönyvekhez, valamint az 1996. évi Módosított Kartához való csatlakozás lehetőségének vizsgálata folyamatban van. Mivel hosszú távon feltehetőleg Magyarország a Karta-csomagban foglalt mind több kötelezettséget elfogad majd, a szociális törvényalkotás szempontjából figyelembe veendő előírások között célszerű megvizsgálni a még nem ratifikált dokumentumokat is.

A Karta értelmezésével és gyakorlati alkalmazásával szorosan összefügg az esetjog, amelynek megértéséhez szükséges megismernedni a Karta háromszintű ellenőrzési mechanizmusával:

A szerződő felek meghatározott formában kétévenként jelentést küldenek az Európa Tanács főtitkára számára, a Karta általuk elfogadott rendelkezéseinek alkalmazására vonatkozóan. A jelentéseket a Szociális Jogok Európai Bizottsága, mint független szakértői bizottság vizsgálja meg, amelyről jelentést készít, ez tartalmazza a következtetéseit is (ún. „konklúziók”).

A szerződő felek egy-egy képviselőjéből álló Európai Szociális Karta Kormánybizottsága – amelynek feladata az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága döntéseinek előkészítése – a konklúziók alapján véleményt nyilvánít a Karta végrehajtásának megfelelőségéről az egyes államokban.

A Miniszteri Bizottság – figyelembe véve a Kormánybizottság javaslatait – meghozza az általa megfelelőnek tartott döntéseket. A Miniszteri Bizottság dönt a kollektív panaszokról szóló jegyzőkönyv alapján társadalmi szervezetek által a kormányok ellen benyújtott panaszokról is. A Karta nem megfelelő végrehajtása esetén a Miniszteri Bizottság ajánlást fogad el, ami gyakorlatilag az adott állam, az ajánlás címzettje által a Kartában vállalt kötelezettségek teljesítésének elmulasztása miatti elmarasztalásnak, szankciónak tekinthető. A Miniszteri Bizottság az ajánlásban megállapítja a mulasztást, és felhívja az érintett államot a megfelelő intézkedés megtételére. A nemzetközi jogi szankciókra általánosan jellemző módon az ajánlás végrehajtása nem kényszeríthető ki, hanem nemzetközi politikai jelentőséggel bír.

Az említett szervek döntései, mindenekelőtt a Szociális Jogok Európai Bizottságának (a továbbiakban: „Bizottság”) konklúziói alkotják a Karta esetjogát. Az esetjog kiterjed a Karta-csomagba tartozó összes dokumentumra, ezek közül azonban az 1999-ben hatályba lépett Módosított Kartának még nem alakult ki széles körű esetjoga.

3. AZ EURÓPAI SZOCIÁLIS KARTA SZOCIÁLIS VÉDELEMMEL ÖSSZEFÜGGŐ RENDELKEZÉSEI

3.1. A dolgozó nők védelemhez való joga (8. cikk)

A Karta e cikke kifejezetten a munkába álló nők védelmére fogalmaz meg garanciákat, rendelkezései túlnyomórészt munkajogi jellegűek, pl. felmondási tilalmak. A cikk (1) bekezdése azonban társadalombiztosítási kérdéseket is érint, amennyiben előírja: fizetett távollét, megfelelő társadalombiztosítási ellátás vagy állami alapokból származó ellátás révén kell biztosítani, hogy a nők a gyermek születése előtt és után legalább összesen 12 hét (a Módosított Karta szerint 14 hét) szabadságot kapjanak. A gyakorlatban tehát a szülési szabadság alatt járó juttatást biztosítani lehet fizetett szabadság formájában, társadalombiztosítási rendszeren keresztül, vagy állami alapokból. Magyarország e cikk teljesítésére kötelezettséget vállalt.

3.2. Az egészség védelméhez való jog (11. cikk)

A Karta számos rendelkezése szól explicit vagy implicit módon az egészség védelméről. Az igazságos munkafeltételekhez való jogról szóló 2. cikk egyik fontos eleme a dolgozók egészségének védelme. A 3. cikk a munkahelyi egészség és biztonság követelményeit határozza meg. A 7. és a 17. cikk a gyermekek és fiatalok egészségével és biztonságával kapcsolatos szabályokat tartalmaz. A 8. és 17. cikk szól a terhes nők védelméről. A 12. és 13. cikk a szociális biztonság és az egészségügyi segítségnyújtás előírásait rögzíti.

A 11. cikk a széles értelemben vett közegészségre vonatkozik, ide tartozik a betegségek okainak megszüntetése, az egészségügyi oktatás előmozdítása, a betegségek megelőzése. Az egészségügyi ellátáson túlmenően a 11. cikk számos egészségvédelemmel összefüggő területre is kiterjed, úgy mint a veszélyes hulladékok

elleni védelem, a káros zajhatások elleni védelem, a megfelelő vízminőség biztosítása, vagy az élelmiszerbiztonság. Magyarország a 11. cikk részese.

3.3. A szociális biztonsághoz való jog (12. cikk)

A szociális biztonság és a szociális segítségnyújtás fogalmainak megkülönböztetése világosan megjelenik a Kartában. A szociális biztonság előírásait a 12. cikk tartalmazza, míg ettől lényegesen eltérő kötelezettségek formájában a 13. cikk fogalmazza meg a szociális és egészségügyi segítségre való jogot.

A Karta megközelítésében a szociális segítség fogalma az egyéni szükségleteknek megfelelően nyújtott ellátásokat jelenti abban az esetben, ha az ellátást igénybe vevő nem tartozik valamilyen specifikus kockázatot lefedő szociális biztonsági rendszerhez, ha az igénybevevő nem áll foglalkoztatásban, illetőleg nem fizet járulékot. Az ellátásokat igénybe vevők jellemzően olyan személyek, akik nem részesülnek a szociális biztonsági (társadalombiztosítási) rendszerből olyan ellátásban, amely megfelelő jövedelmet biztosítana a számukra, vagy jövedelmi viszonyaik miatt nem tudják fedezni a szükséges egészségügyi ellátás költségeit. A szociális segítség tehát jellemzően jövedelmi szinthez kötött.

A szociális biztonság fogalma lefedi a különböző rendszereket, tartalmaz járulékalapon, illetve nem járulékalapon működő vagy kombinált ellátásokat. Vonatkozik különböző kockázatok esetére, mint például betegség, munkaképtelenség, anyaság, családi kötelezettségek, munkanélküliség, öregség, hozzátartozó halála, foglalkozási megbetegedések és munkahelyi balesetek. Magyarország a 12. cikket nem fogadta el, e cikk (1) bekezdéséhez való csatlakozás folyamatban van.

A 12. cikk (1) bekezdése alapján az érintett államok kötelezettséget vállalnak egy szociális biztonsági rendszer létrehozására, illetve fenntartására. A Karta gyakorlata szerint egy szociális biztonsági rendszer akkor tekinthető az (1) bekezdéssel összhangban állónak, ha kiterjed a 102. számú ILO Egyezményben foglalt fontosabb

kockázatokra és biztosítja az ezzel összefüggő ellátásokat, továbbá lefedi a népesség jelentős részét.

A 12. cikk (2) bekezdése előírja, hogy a szociális biztonsági rendszert az előbb említett 102. sz. ILO Egyezmény által megkövetelt szinten kell fenntartani. E bekezdés elfogadásával tehát a szerződő felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy a 102. sz. ILO Egyezményben foglalt kötelezettséget teljesítik, függetlenül attól, hogy az egyezményt ratifikálták-e vagy sem.

A 102. sz. ILO Egyezményt ratifikáló államok – ahogy e tanulmány egy másik fejezete bemutatja – arra vállalnak kötelezettséget, hogy a szociális biztonság legalább három fő területét (azaz a kockázatok, illetve ellátások három fő típusát) szabályozzák és biztosítják az egyezményben előírt minimum normáknak megfelelő ellátásokat. Ugyancsak vállalják a felek, hogy a lakosság egy meghatározott százalékának elérhetővé teszik ezeket az ellátásokat, amely arány alapulhat a keresőnépességen, az aktív népességen vagy pedig az állandó tartózkodási hellyel rendelkező teljes népességen. Az ILO egyezmény 9 fő szociális biztonsági területet szabályoz, amelyből a szerződő fél az egyezmény ratifikálásakor legalább hármat köteles magára nézve kötelezően alkalmazandóként elfogadni. Az egyezményben szabályozott területek közül a munkanélküliség, az öregség, a munkahelyi balesetek, a rokkantság vagy a túlélő hozzátartozók ellátásai közül legalább egy szabályozási terület elfogadása is kötelező az említett három egyikeként. A Karta 12. cikk (2) bekezdését elfogadó országok tehát a fenti kötelezettségek teljesítésére kötelesek.

Az 1996. évi módosított Európai Szociális Karta 12. cikk (2) bekezdése már az Európai Szociális Biztonsági Kódex által megkívánt színvonalon írja elő a szociális biztonsági rendszer fenntartását. A kódex a hivatkozott ILO egyezményhez hasonló szerkezettel és tartalommal, azonban annál szigorúbb feltételek mellett határozza meg a szociális biztonság követelményeit. A módosított Karta e bekezdésének elfogadásával tehát a szerződő államok kötelezettséget vállalnak a Kódexben foglalt

minimális követelmények teljesítésére, függetlenül attól, hogy a Kódexet ratifikálták-e vagy sem.

A 12. cikk (3) bekezdése a szociális biztonsági rendszer fokozatosan egyre magasabb szintre emelésének a kötelezettségét írja elő. Ez a szerződő felek számára azt a követelményt határozza meg, hogy a szociális biztonsági rendszerüket összességében ne csökkentsék, hanem egyre magasabb szintre emeljék. A Bizottság e bekezdés teljesítésének az értékelésekor is figyelembe veszi a 102. sz. ILO egyezmény, illetőleg az Európai Szociális Biztonsági Kódex követelményeit.

A szociális biztonsági rendszerben végrehajtott változtatások értékelésekor a Bizottság a következő fontosabb tényezőket vizsgálja:

- a változások természete (hatály, a hozzájárás feltételei, az ellátások időtartama és összege stb.),
- a változtatások oka, szociális és gazdasági összefüggései,
- a változtatások mértéke (az érintett csoportok illetve személyek száma, az ellátások összege),
- a változások indokoltsága,
- a változások eredménye, hatása,
- a szociális segítségnyújtás lehetősége azok számára, akik a szociális biztonsági rendszerből nem részesülnek.

A fő cél az, hogy a társadalom egésze számára a szociális védelem színvonala ne csökkenjen, hanem az államok törekedjenek annak emelésére.

A 12. cikk (4) bekezdése alapján a szerződő felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy más szerződő államok állampolgárainak egyenlő elbánást biztosítsanak a szociális biztonság területén. Ez a kötelezettség egyrészt kiterjed arra, hogy az államok a szociális ellátásokat nem korlátozhatják saját állampolgáraikra, vagy nem határozhatnak meg a külföldiekre vonatkozó további vagy szigorúbb feltételeket. A

Karta függeléke alapján azonban megfelelő tartózkodási idő előírása lehetséges. A külföldi állampolgárokkal kapcsolatos kötelezettségek közé tartozik az is, hogy a különböző államokban megszerzett szolgálati időket össze lehessen számítani. Ennek gyakorlati megvalósítására multilaterális vagy bilaterális egyezményeket vagy egyéb intézkedéseket lehet tenni.

3.4. A szociális segítségről szóló szabályok (13. és 14. cikk)

A Karta 13. cikke a szociális és egészségügyi segítséghez való jog, a 14. cikk pedig a szociális jóléti szolgáltatásokból való részesülés jogának tartalmát fejt ki. Magyarország mindkét cikket elfogadta magára nézve kötelezőnek. E cikkek, illetve a hozzájuk kapcsolódó esetjog fogalmazzák meg részletesen a szociális segítség körébe tartozó alapvető normákat, az állammal szembeni elvárásokat, így mindenekelőtt e cikkek szolgálhatnak mércéül a hazai szociális jogalkotás újragondolása során. Jelentőségükre figyelemmel a Karta 13. és 14. cikkét a jelen tanulmány külön fejezete ismerteti.

3.5. A fogyatékkal élők jogai (15. cikk)

A 15. cikk a fizikailag vagy szellemileg fogyatékos személyek szakmai képzéshez, rehabilitációhoz és a társadalomba történő újrabemlakódáshoz való jogát, illetve a Módosított Karta megfogalmazásában a fogyatékos személyek függetlenséghez, társadalmi integrálódáshoz és a közösség életében történő részvételhez való jogát szabályozza. E rendelkezések elsősorban munkajogi jellegűek, a szociális biztonság területét bizonyos mértékig a munkaközvetítő szolgálatok, szakképzések kapcsán érintik.

A Módosított Karta ezt kiegészítette azzal a kötelezettséggel, hogy elő kell mozdítani a fogyatékkal élők teljes társadalmi integrálódását és a közösség életében való részvételüket olyan intézkedések segítségével, beleértve a technikai segédeszközöket is, amelyek célja leküzdeni a kommunikációs és mozgási korlátokat, és lehetővé tenni

a hozzájutást a közlekedéshez, lakáshoz, kulturális tevékenységhez és szabadidőhöz. A Módosított Karta nem fogalmazza meg konkrétan, milyen intézkedések, szolgáltatások révén kell e célkitűzéseket elérni. A Módosított Karta esetjoga még kialakulóban van, ezért e kötelezettség pontos tartalma még nehezen határozható meg.

Magyarország csatlakozása az 1961. évi Karta 15. cikkéhez folyamatban van.

3.6. A család joga, a szociális, jogi és gazdasági védelemhez (16. cikk)

A Karta biztosítja a család, mint a társadalom alapvető egységének védelmét. A 16. cikk a családok védelme érdekében előírja, hogy a szerződő felek különböző eszközökkel családvédelmi politikát valósítsanak meg. A család védelme kiterjed a családjogra, ezen belül a családon belüli egyenlő jogokra, a házastársak jogaira és a gyermek jogaira, továbbá a családpolitika szociális vonatkozásaira is. A szerződő államok kötelesek külön intézkedéseket is tenni az egyszülős családok illetőleg az alacsony jövedelmű családok védelmére.

A szerződő felek a családok megfelelő életszínvonalának biztosítása érdekében kötelesek családtámogatási rendszert fenntartani. Ezek a családtámogatási kötelezettségek részletesebbek, mint amit a szociális biztonság követelményei kapcsán a 12. cikk, vagy a szociális szolgáltatások tekintetében a 14. cikk meghatároz. A 16. cikk alapján az ellátásoknak a családok egy jelentős számát le kell fedniük, és elegendőnek kell lenniük ahhoz, hogy ellássák őket a megfelelő jövedelem kiegészítésével.

A más szerződő felek állampolgárai egyenlő elbánásban kell, hogy részesüljenek a hazai állampolgárokkal. Mivel a családtámogatások általában nem járulékalapon működnek, a jogosultság a tartózkodási idő hosszúságához köthető. Ennek a tartózkodási időszaknak a szülőkre kell vonatkozni és nem a gyermekekre, az időszak nem lehet túlságosan hosszú, illetőleg nem lehet olyan jogosultsági időszakokat meghatározni, amelyek a külföldiekre nézve hosszabbak, mint a belföldiekre.

A családtámogatások mellett az életszínvonal biztosítását adókedvezményekkel is elérni lehet. Az adókedvezmények a 16. cikk alapján nem kötelezőek, de a Karta esetjoga alapján a cikk hatékony megvalósítása érdekében tett intézkedésnek tekinthetők.

A 16. cikk előírja, hogy a felek nyújtsanak támogatást a családok lakáshoz jutásához. A lakáspolitikán belül követelmény, hogy az épülő lakások igazodjanak a családok igényeihez, például méret vagy felszereltség tekintetében.

A családok védelme érdekében kötelező a gyermekek gondozását, ellátását biztosító létesítmények fenntartása, a családok igényeinek megfelelő számban és színvonalon, illetőleg mindenki által hozzáférhetően.

Magyarország e cikknek részese.

3.7. Az anyák, gyermekek és fiatalok védelme (17. cikk)

A 1961-es Karta 17. cikke az anyák és gyermekek szociális és gazdasági védelemhez való jogát szabályozza, míg a Módosított Karta ugyanezen cikke a gyermekek és fiatalok szociális, jogi és gazdasági védelmére helyezi a hangsúlyt.

Az anyák védelme kiterjed mindenekelőtt a terhességi és szülészeti orvosi ellátásokra, illetve a szociális biztonsági rendszeren belül ellátásban nem részesülő nők anyasági támogatásaira. A Módosított Karta természetesen ugyancsak biztosítja az anyák védelmét több más rendelkezés keretében, pl. a család védelme stb.

A gyermekek védelme magában foglalja a gyermekek családi jogállását, a szülői jogokat, az örökbefogadást, a házasságon kívül született gyermekek jogegyenlőségét. Ugyancsak kiterjed az árvák és otthontalan gyermekek ellátására, e körben az államok kötelessége a gyermekeknek olyan otthont és speciális gondozást, illetve védelmet

nyújtani, amelynek révén biztosítható, hogy fejlődésük és jólétük a lehető legkevesebb kárt szenvedje. Ez magában foglalja a gyámsággal és a gyermekek vagyonának védelmével kapcsolatos jogi garanciákat is.

A gyermekek és fiatalok védelme továbbá kiterjed a bántalmazás elleni védelemre, jogaik bíróság előtti érvényesíthetőségére, valamint a fiatalok bűnözőkkel szembeni speciális eljárásokra, bánásmódra.

Magyarország elfogadta a 16. cikket.

3.8. Az idősek jogai (Kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikk, Módosított Karta 23. cikk)

Az 1988. évi Kiegészítő jegyzőkönyv, illetve azonos tartalommal a Módosított Karta előírja, hogy az idősek számára megfelelő erőforrásokat biztosítsanak, amelyek lehetővé teszik, hogy tisztességes életük legyen, és aktív szerepet játsszanak a köz-, a társadalmi és a kulturális életben, illetve tájékoztatást kaphassanak a rendelkezésükre álló szolgáltatásokról és létesítményekről, valamint használatuk lehetőségeiről. E cikk elfogadása Magyarország részéről nincs napirenden.

Az államok kötelessége képessé tenni az időseket arra, hogy szabadon megválasszák az életformájukat és megszokott környezetükben független életet éljenek. Ennek érdekében elvárás a szükségleteiknek és egészségi állapotuknak megfelelő lakáskörülmények biztosítása, vagy megfelelő segítség nyújtása, hogy lakáskörülményeiket ezekhez igazítsák, továbbá az egészségügyi ellátás és az állapotuk által megkívánt szolgáltatások. Az intézményekben élő idősek számára pedig garantálni kell a megfelelő támogatást, miközben tiszteletben tartják a magánéletüket, valamint részvételüket az intézményen belüli életkörülményeket érintő döntésekben.

A Karta esetjogának fényében az időseknek nyújtott szolgáltatások kiterjednek minden olyan szociális és egészségügyi szolgáltatásra, amely segít nekik abban, hogy a

társadalom teljes értékű tagjai maradjanak, amíg csak lehet, és hogy megmaradjon emberi méltóságuk, valamint a szabad választáshoz való joguk még elhelyezés esetén is. E szolgáltatások nyújthatók egyrészt az állam által direkt módon, másrészt az állami és magán szervezetek együttműködésével.

Alapvető követelmény, hogy az időseknek biztosítani kell az igényeiknek megfelelő lakhatást, vagy megfelelő támogatást ahhoz, hogy otthonukat az igényeiknek megfelelően átalakíthassák. A Kartában nincs kifejezett iránymutatás az idősekkel kapcsolatok lakáspolitikára. A fő cél az, hogy az idősek saját otthoni környezetükben önálló életvitelüket folytathassák. A Bizottság pozitívan értékeli az olyan megoldásokat, amelyek köszönhetően az idősek intézményi elhelyezés helyett otthonukban élhetnek, például lakás átalakítás támogatásával vagy liftek beszerelésével. A Bizottság negatívan értékelte az olyan helyzeteket, amikor idős emberek otthonuk elhagyására kényszerültek.

Amennyiben nem lehetséges, hogy az idősek otthonukban éljenek, úgy az intézményi elhelyezésnél előnyben kell részesíteni az olyan megoldásokat, amelyek megfelelnek az igénybevevők szükségleteinek és egészségügyi állapotának. Ilyen alternatív elhelyezési lehetőségek például a speciális szükségletekkel bíró emberek igényeihez alkalmazkodó szolgáltatásokkal ellátott lakóházak.

A szolgáltatások és az egészségügyi ellátás terén is az a cél, hogy az idősek önálló életvitelüket folytathassák. Az időseknek nyújtott szolgáltatásokat biztosító különböző rendszerek az otthoni segítségnyújtás formáira terjednek ki, ilyenek többek között az étkeztetés, a személyi higiénia, illetve a specializált egészségügyi ellátást biztosító intézményekbe való szállítás, illetve onnan történő hazaszállítás.

Pozitív példák Svédországban a rehabilitációs intézmények, amelyek lehetővé teszik az időseknek a kezelés után otthoni életvitelük folytatását, vagy az elektronikus vészjelzőrendszerek. Ugyancsak itt említhető az önkormányzatok által nyújtott ápolási díj az idős hozzátartozókat gondozó családtagoknak.

A lakhatás, a szolgáltatások és az egészségügyi ellátás elérhetősége kapcsán a Bizottság gyakorlata két fontos kritériumra mutatott rá:

- Figyelembe veszi, hogy a különböző szolgáltatások megfelelnek-e az igényeknek. Ebben a körben információt kér az elérhető helyek számáról, a várólistán lévők számáról, és a különböző intézményekben élő idősök arányáról.
- Megvizsgálja a szolgáltatásokat igénybevevők pénzügyi hozzájárulásának mértékét, például összehasonlítja az idősök otthonába kerülés díját az öregségi nyugdíjakkal. A Bizottság álláspontja az, hogy az ellátásban egyre inkább résztvevő magánjellegű szolgáltatások aránya nem befolyásolhatja hátrányosan az idősök jogát az állapotuknak megfelelő ellátáshoz.

Amennyiben nincs más lehetőség, az idősök számára intézményi elhelyezést kell biztosítani, amely egyúttal biztosítja a magánélethez való jogokat, és az intézményi feltételekbe való beleszólás jogát. Az intézményi elhelyezés garanciái közé tartozik, hogy az államok megszervezzék az állami és magánintézmények szolgáltatásai minőségének a felügyeleti rendszerét.

3.9. A Módosított Karta újabb előírásai

A Módosított Karta a korábbi dokumentumokban foglalt jogokat továbbiakkal egészítette ki, amelyek közül három kapcsolódik a szociális védelem témaköréhez. E cikkek részletes esetjoga még nem fejlődött ki, ezért az ismertetés a rendelkezések tartalmára terjed ki. A Módosított Karta aláírása Magyarország részéről előkészítés alatt áll, ratifikálása azonban nincs napirenden.

A 27. cikk fogalmazza meg a családi kötelezettségekkel rendelkező dolgozók jogát az egyenlő esélyekre és bánásmódra. E cikknek vannak munkajogi vonatkozásai, mint a munkavállalásnak és a munkahely megtartásának, valamint a munkába való visszatérésnek a biztosítása a családi kötelezettségekkel rendelkezőknek, beleértve az

ezzel kapcsolatos pályaválasztási tanácsadást és a szakképzés területén tett intézkedéseket is.

A szociális védelemmel összefüggő kötelezettségek körében említhető az a követelmény, hogy figyelembe kell venni a családi kötelezettségekkel bíró dolgozók szükségleteit a foglalkoztatási feltételek és a társadalombiztosítás terén, továbbá az állami, vagy magán szolgáltatások fejlesztése, támogatása, különösen a gyermekek napközis és egyéb ellátása terén.

A Kartában eddig alkalmazott megközelítéstől – amely konkrét kérdésekre összpontosít, mint a foglalkoztatottság, a társadalombiztosítás, vagy egyes speciális ellátások – alapvetően eltérő módon a Módosított Karta 30. cikke általánosságban fogalmazza meg a szegénység és a szociális kirekesztés elleni védelemhez való jogot.

A részes államok kötelezettsége átfogó és összehangolt megközelítés keretében intézkedéseket tenni, amelyek segítségével előmozdítják a társadalmilag kirekesztett, vagy ennek a veszélyében, vagy szegénységben élők és családjaik hatékony hozzáférését különösen a foglalkoztatáshoz, lakáshoz, képzéshez, oktatáshoz, kultúrához, valamint a szociális és orvosi segítséghez. E cikk tehát általános szabálynak tekinthető a Kartában foglalt minden speciális szabályhoz képest. A rendelkezés úgy értelmezhető, hogy ha az egyén vagy csoport a Kartában foglalt egyik előírás alapján sem részesülhet ellátásban, az államnak akkor is kötelessége minden eszközzel gondoskodni a szegénység, társadalmi kirekesztettség megelőzéséről, illetve megszüntetéséről. Állami feladat tehát minden politikai, gazdasági, jogalkotási és közigazgatási intézkedést megtenni a szegénységgel és a társadalmi kirekesztéssel szemben.

A Módosított Karta ezzel általánosságban adott jogi felhatalmazást a Bizottságnak annak figyelemmel kísérésére, hogy az államok megtesznek-e minden intézkedést a szegénység és a társadalmi kirekesztés ellen, a szociális és gazdasági integráció érvényesítése érdekében.

Az emberi jogok fejlődésének újabb szakaszát tükrözi a lakhatáshoz való jogot biztosító 31. cikk. A szerződő államok eszerint kötelesek elősegíteni a megfelelő színvonalú lakáshoz való hozzájutást, megelőzni, csökkenteni a hajléktalanságot, annak fokozatos felszámolást szem előtt tartva, továbbá a lakások árát elérhetővé tenni azok számára, akik nem rendelkeznek megfelelő erőforrásokkal.

4. A SZOCIÁLIS ÉS EGÉSZSÉGÜGYI SEGÍTSÉGRE VALÓ JOG (AZ EURÓPA SZOCIÁLIS KARTA 13. CIKKE)

4.1. A szociális segítség fő jellemzői a Kartában

A Karta a szociális segítséget (assistance) nem erkölcsi, hanem jogi kötelességként közelíti meg. A Bizottság gyakorlata szerint ugyanis a szerződő felek nem egyszerűen felhatalmazással bírnak a segítség nyújtására saját belátásuk, diszkrecionális döntési joguk szerint, hanem bíróság előtt érvényesíthető jogi kötelezettség alatt állnak. Egyidejűleg az államok kötelesek kitörölni a jogalkotásukból a segítségben részesülő személyekkel szemben minden szociális és politikai diszkrimináció maradványait.

A szerződő felek, amelyek elfogadták a 13. cikk (1) bekezdését – így Magyarország is – a megfelelő források nélkül álló személyek számára szociális segítség nyújtására vállaltak kötelezettséget, vagy az illető személy saját erőforrásainak felhasználásával, vagy pedig külső erőforrások segítségével, különös tekintettel a szociális biztonsági rendszerre. A szociális biztonsághoz képest a szociális segítségnyújtás tehát szubszidiárius jellegű, a szociális segítségnyújtást végső eszköznek kell tekinteni. Mindazonáltal a szociális biztonság és a szociális segítség közötti viszony államonként eltérő lehet. Azokban az államokban, ahol a társadalombiztosítás szerepe elsődleges, ott a szociális segítségnyújtás a szociális biztonsági rendszertől elkülönülten jelenik meg, de lehetséges univerzális megközelítést alkalmazni, amelyben a szociális segítségnyújtás a szociális védelmi rendszerbe illeszkedik.

A 13. cikk esetjogát a következő témák szerint tekinti át a tanulmány:

- személyi hatály,
- a szociális és politikai diszkrimináció tilalma,
- a személyi hatály a külföldiek esetében,
- tárgyi hatály,
- jogalap,

- jogorvoslat.

4.2. Személyi hatály

A Bizottság a segítségnyújtásra való jogosultság feltételei körében azt vizsgálja, hogy az egész népesség potenciálisan lefedett-e. Ez azt jelenti, hogy mindenki, aki süszkúshelyzetbe kerül, a segítségre jogosult, így elvileg bárki segítséghez juthat. Az államok rendszerint a leginkább sérülékeny kategóriáknak nyújtanak szociális segítséget, mint a fogyatékosoknak, nyugdíjasoknak, családoknak. Ez megfelel a Kartának abban az esetben, ha a segítségnyújtás egyéb formái elérhetőek olyan emberek számára is, akik nem esnek a fenti kategóriákba. Amennyiben ez nem áll fenn, a Bizottság azt állapítja meg, hogy az adott államban alkalmazott rendszer nem áll összhangban a Kartával.

4.3. A szociális és politikai diszkrimináció megszüntetése

A 13. cikk (2) bekezdés alapján a felek kötelesek biztosítani, hogy a segítségben részesülő személyek a segítségnyújtás következtében nem szenvedik el politikai vagy szociális jogaik csorbítását. A Bizottság kifejtette, hogy ez a rendelkezés kötelezi a feleket, hogy a jogalkotásukban eltöröljenek minden olyan szabályt, amely az ilyen politikai és szociális jogok csökkentésére vezet. Ilyenek lehetnek, hogy süszkúshelyzetben lévő személyek nem kaphatnak bizonyos munkahelyeket, vagy nem juthatnak bizonyos hivatali tisztségekhez, vagy általában másodosztályú állampolgároknak tekintik őket, csak mert önmaguk ellátására képtelenek.

A Bizottság szerint mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy a segítségnyújtásban részesülők politikai és szociális jogai garantáltak legyenek. A Bizottság itt utalt mindenfajta olyan magatartásra, amely potenciálisan diszkriminatív tartalmú lehet, pedig látszatra semleges tartalmú.

A Bizottság utalt néhány állam jogalkotására, amely kötelező tartózkodási követelményt állapított meg ahhoz, hogy valaki szociális és orvosi segítségnyújtásra jogosult legyen. Aggodalmát fejezte ki az ilyen helyzetekkel kapcsolatban, amennyiben ez hátrányos lehet az olyan személyek számára, akik ahhoz sem rendelkeznek elegendő forrással, hogy valahol állandó tartózkodási helyet létesítsenek. A Bizottság azt is megjegyezte, hogy a tartózkodási helynek ez a problémája a szociális segélyezésben részesülő választójogára is kihatással lehet.

4.4. A személyi hatály kérdése a külföldiek esetében

A Karta függeléke a Karta személyi hatálya tekintetében megállapítja, hogy tekintet nélkül a 13. cikk (4) bekezdésére, az 1-től 17-ig terjedő cikkek személyi hatálya kiterjed a külföldiekre is, de csak abban az esetben, ha más szerződő felek állampolgárai, akik az érintett szerződő állam területén jogszerűen huzamos ideig tartózkodnak (resident), vagy rendszeresen dolgoznak. A 13. cikk (4) bekezdése pedig kifejezetten utal a szerződő felek jogszerűen más állam területén tartózkodó állampolgáira.

A Bizottság szerint ez azt jelenti, hogy a függeléktől eltérően a 13. cikk (4) bekezdés ugyancsak utal a szerződő (ratifikáló) felek állampolgáira, akik egy más szerződő fél területén jogszerűen ideiglenesen tartózkodnak, azaz jelen vannak, anélkül, hogy huzamos ideig ott tartózkodnának (rezidensnek minősülnének). A 13. cikk tehát a külföldiek két kategóriájára terjed ki: a Karta függelékében hivatkozott más szerződő felek (rezidens) állampolgáira, valamint a más szerződő felek jogszerűen az állam területén tartózkodó, jelen lévő (present) állampolgáira.

A Bizottság álláspontja a viszonosság kérdésében az, hogy azok a felek, amelyek elfogadták a 13. cikk rendelkezését, kötelesek azt tiszteletben tartani, olyan más állam állampolgárai tekintetében is, amelyek a Kartát ratifikálták, de annak 13. cikkét nem fogadták el, tehát a segítségnyújtásra vonatkozóan nem vállaltak kötelezettséget a Karta alapján. A viszonosságtól tehát nem függ a külföldiek szociális és orvosi

segítségnyújtására irányuló kötelezettség teljesítése, ebből következően a 13. cikket elfogadó államok kötelesek segítséget nyújtani a saját állampolgáraikkal egyenlő módon azoknak a részes feleknek is, akik nem fogadták el a 13. cikket.

A Bizottság elvárja, hogy a szerződő felek érvényesítsék a külföldiek egyenlő bánásmódjának elvét, ami megvalósulhat jogalkotási vagy közigazgatási döntések útján egyaránt.

A Karta függelékében említett külföldiek ugyanabban az elbánásban kell, hogy részesüljenek, mint a hazai állampolgárok, a hazaiakkal azonos feltételek alapján jogosultak szociális és egészségügyi segítségre. Minden lehetséges intézkedést meg kell tenni annak biztosítására, hogy a segélyekre való jogosultság ne korlátozódjon sem a belföldiekre, sem a külföldiek meghatározott kategóriáira. A belföldi állampolgárokhoz hasonlóan a függelékben említett külföldiek alanyi jogosultsággal bírnak a segélyezésre. A Bizottság például nem találta megfelelőnek, ha egyes támogatások kizárólag meghatározott külföldi állampolgárokat illetnek meg. A segítségnyújtást az a tény alapozza meg, hogy az egyedi esetben szükséges, ha az érintett személy szükséghelyzetben van.

Érdekes példa Belgium esete, ahol a belföldieknek garantált minimáljövedelmet (minimex) nem biztosították minden külföldi részére. A Bizottság azonban elfogadta, hogy fennáll egy olyan kötelezettség, amely szerint a szociális szolgáltatások a minimex mértékének megfelelő pénzügyi segítséget kell, hogy biztosítsanak, bárkinek Belgiumban, aki nem képes az emberi méltóságnak megfelelő életvitelt megteremteni, folytatni.

A külföldiekre nézve nem lehet megállapítani olyan további követelményeket vagy feltételeket, amelyek teljesítése nehezebb, mint a belföldiek számára. Ebben a tekintetben a Bizottság utalt rá, hogy több szerződő fél a szociális segítségnyújtáshoz való jogosultságot a területén való meghatározott idejű tartózkodáshoz köti. Ha ez a feltétel nem egyformán vonatkozik külföldiekre és belföldiekre, akkor ezt a Karta

megsértésének tekinti. Ha a feltétel csak azokra a külföldiekre vonatkozik, akikre a függelék utal, akkor a Bizottság a kérdést az egyenlő elbánás elve alapján közelíti meg.

A Bizottság gyakorlata szerint a függelékben hivatkozott más szerződő felek állampolgárait nem szabad kiutasítani pusztán azon az alapon, hogy sürgősségi helyzetben vannak, szociális segítségnyújtásra szorulnak. Mindaddig, amíg jogszerű a tartózkodásuk, addig egyenlő elbánásban részesülnek. Amennyiben egyébként ezek a személyek migráns munkavállalónak minősülnek, akkor a 19. cikk (8) bekezdése is védi őket, amely alapján nem lehet őket kiutasítani azon az alapon, hogy segítségnyújtásra szorulnak (Magyarország a 19. cikket nem fogadta el). A Karta bizonyos garanciákat nyújt a migráns munkavállalóknak és családtagjainak a kiutasítás tekintetében. Mindaddig, amíg jogszerűen tartózkodnak egy szerződő állam területén, a 19. cikk (8) bekezdés megtiltja a kiutasításokat, kivéve, ha veszélyeztetik a nemzetbiztonságot vagy sértik a közbiztonságot, illetve közérkölcset. A kiutasításnak ez a jogalapja szigorúan limitált, ennek megfelelően a sürgősségi helyzet nem lehet megfelelő alap a kiutasításhoz.

A Karta függeléke megköveteli a szerződő felektől, hogy azok a külföldiek, akiket az országba beengedtek és jogszerűen ott huzamos ideig tartózkodnak (rezidensek) vagy rendszeresen munkát végeznek, egyenlő elbánásban részesüljenek, mint a belföldi állampolgárok. A tartózkodási és munkavállalási engedélyek kiadására azonban a Karta nem állapít meg kötelezettséget, tehát az államok diszkrecionális joga, hogy kinek engedélyezik a beutazást, tartózkodást. A nem jogszerűen az adott államban tartózkodó külföldiekkel szemben az államoknak nincs további kötelezettségük, még akkor sem, ha a külföldiek sürgősségi helyzetben vannak.

Ahogy arról már említés történt, a 13. cikk (4) bekezdése kifejezetten garantálja a segítségnyújtást a más szerződő felek azon állampolgárainak is, akik ideiglenesen tartózkodnak adott állam területén, például turisták. Ez a rendelkezés tehát kiterjeszti a Karta függelékében meghatározott általános személyi hatályt.

A külföldiek ezen kategóriájának nyújtott segítség korlátozottabb, mint a rezidens külföldiek számára. A segítségnyújtásnak azt kell lehetővé tenni, hogy az érintett személy megbirkózzék az azonnali szükséghelyzettel. A szükséghelyzet enyhítésére nyújtott segítségnek legalább ki kell terjednie a segítségnyújtás olyan alapvető formáira, mint szállás, étkezés, sürgősségi ellátás, ruházat. Ennek a szükséghelyzetnek az érintett személy szempontjából súlyosnak kell lennie, azonban ez nem értelmezhető túlságosan szűken. Így például a Bizottság túlságosan leszűkítőnek találta azt a meghatározást, amely szerint csak azok a helyzetek tartoznak ide, amelyek életveszélyt jelentenek, vagy súlyos egészségromlást vagy maradandó fogyatékoságot eredményezhetnek. A szükséghelyzetben nyújtott segítség feltétele nem lehet az állandó tartózkodás, tehát szükséghelyzetben a 13. cikk (4) bekezdésének hatálya alá tartozó minden külföldit megillet a segítségnyújtásra való jog.

A Bizottság azt is jelezte, hogy amikor vizsgálja a nemzeti jogalkotást és gyakorlatot a 13. cikk (4) bekezdésnek való megfelelés szempontjából, akkor figyelembe veszi a szociális és egészségügyi segítségnyújtásról szóló 1953. évi Európai Egyezmény I. és II. mellékletében foglaltakat. Az I. melléklet tartalmazza a segítségnyújtással kapcsolatos jogalkotást, amire az egyezmény hatálya kiterjed, a II. melléklet pedig a szerződő felek által megfogalmazott fenntartásokat. Ez nem egyértelműen vonja maga után az említett nemzetközi szerződés ratifikálását, azonban a Bizottság kifejtette, hogy a mellékletekre való hivatkozása csak értelmezési alapként tekintendő.

Az 1953. évi segítségnyújtási egyezmény két alapvető kötelezettséget állapít meg. Az egyik, hogy a többi szerződő fél állampolgárai, akik nem rendelkeznek a megfelelő forrásokkal, a belföldiekkel azonos feltételekkel azonosak a szociális és egészségügyi segítségre. A másik kötelezettség, hogy nem lehet a másik szerződő fél állampolgárát, aki jogszerűen tartózkodik az ország területén, kiutasítani pusztán azon az alapon, hogy olyan helyzetben van, amelyben segítségnyújtásra szorul.

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy az 1953. évi segítségnyújtási egyezményre való hivatkozás kizárólag a Karta 13. cikk (4) bekezdésben foglalt kötelezettségek tárgyi hatályának az értelmezéséhez nyújt magyarázatot. A kiutasítás vonatkozásában fennálló kötelezettségek képezik az egyetlen kapcsolatot a Karta 13. cikk (4) bekezdés és az 1953. évi segítségnyújtási egyezmény között, mert ezek azok a kötelezettségek, amelyek az 1953. évi egyezmény specifikus voltát megalapozzák. A személyi hatályra csak a Karta 13. cikk (4) bekezdés vonatkozik és ugyanez határozza meg a szociális és egészségügyi segítség mértékét, amely a külföldiekre vonatkozik. Az 1953. évi egyezmény ratifikálása nem szükségszerű, de a Karta 13. cikk (4) bekezdését elfogadó államok kötelesek figyelembe venni a kiutasításra vonatkozó feltételeket és eljárásokat, amelyeket az 1953. évi segítségnyújtási egyezmény meghatározott.

4.5. Tárgyi hatály

A szociális segítségnyújtásnak lehetővé kell tenni, hogy a segítségben részesülők biztosíthassák alapvető szükségleteiket. Az esetjog ezért fontosnak tart minden segítségnyújtási típust, tehát nemcsak egy garantált minimális jövedelmet, hanem a támogatás más formáit is, pl. lakhatási támogatásokat, eseti támogatásokat a közüzemi számlák kiegyenlítésére, illetve egyes rendkívüli kiadások fedezését, úgy, mint tanszerek, vagy ruházkodás stb.

A „megfelelő források nélkül” kifejezés esetjog szerinti értelmezése szerint azok az emberek tartoznak ennek a bekezdésnek a hatálya alá, akik egy elfogadható életvitelhez megfelelő forrásokkal nem bírnak, vagyis nem képesek biztosítani az alapvető szükségleteket elfogadható módon.

A segítségnyújtás hatékonysága szempontjából a Bizottság minden esetet önmagában vizsgál, és nem állapított meg olyan küszöböt, amely alatt a segítségnyújtás nem tekinthető elégségesnek. Mindazonáltal, amikor a szociális segítség pénzügyi segély formájában jelenik meg, a Bizottság különböző kritériumokat állapított meg a segély hatékonyságának mérésére, illetve annak meghatározására, hogy a segítségnyújtás

színvonala megfelelő-e vagy sem. Ilyenek: a segélynyújtás mértéke (alapösszeg és maximális összeg, különböző feltételekhez mérten, pl. életkor, eltartottak száma, a minimálbér összehasonlítása az átlagbérrel és a nyugdíjminimummal, sb.). A minimálbér és az átlagbér összehasonlítása egyébként ugyancsak alapját képezi a méltányos díjazáshoz való jogot biztosító 4. cikk alkalmazása megítélésének, amennyiben a Bizottság gyakorlata szerint a munkabér akkor tekinthető méltányosnak, (tisztos díjazás), ha a minimálbér eléri az átlagbér 60 %-át (ez az ún. „hüvelykujj-szabály”). A segítségnyújtás időtartama szempontjából azt állapította meg a Bizottság, hogy a segítséget mindaddig nyújtani kell, amíg a szükséghelyzet fennáll. Ez korlátozható azzal, hogy az igénybevevőnek igazolnia kell: munkát keres, illetőleg a szociális biztonsági (társadalombiztosítási) rendszerből nem kap támogatást.

A 13. cikk (1) bekezdése az orvosi segítségnyújtáshoz való jogot is biztosítja mindazoknak, akik nem rendelkeznek megfelelő forrásokkal, betegség esetén az állapotnak megfelelő mértékig. Az esetjog azokra a nemzeti jogrendszerekre fókuszál, ahol az egészségügyi ellátáshoz való hozzájutás nem ingyenes mindenki számára, tehát elsősorban azokra a szociális biztonsági rendszerekre, amelyek társadalombiztosítási alapon működnek.

A Bizottság nem részletezte azt, hogy az egészségügyi ellátásnak pontosan milyen ellátásokat kell lefednie, vagy hogy a kezelésnek csak meghatározott betegségekre kell kiterjednie, hanem azt állapította meg, hogy az ellátás jellege és minősége az adott körülményektől és a helytől függ. Természetesen az egészségügyi ellátásba beletartozik a gyógyszerek szolgáltatása, kórházi ellátás, továbbá mindazok a szolgáltatások, amelyek szükségesek a betegnek az egészsége visszanyeréséhez, vagy legalább a betegség hatásainak az enyhítéséhez. Az egy alapvető követelmény, hogy a betegség súlyossága sosem lehet kritérium az orvosi segítség visszautasításához.

4.6. Jogonalap

A Kartából nem egyértelmű, hogy a szociális segítségnek formális értelemben vett jogszabályon kell-e alapulnia, azonban az esetjog megköveteli valamilyen fajta jogi alapnak a létét, nevezetesen, hogy a jog objektív kritériumokat határozzon meg, kellően precíz szövegezéssel. (A gyakorlat itt nyilván utal a jogrendszerek közötti eltérésekre is, így különösen a kontinentális és az angolszász jogrendszer különbségére.) Valójában ez azt akarja elkerülni, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok teljes mértékben diszkrecionális jogkört gyakorolhassanak abban a tekintetben, hogy felmérjék az emberek szükségleteinek mértékét, súlyát a segítségnyújtásra való igényüket és ennek a segítségnek a mértékét. A Bizottság rámutatott arra is, hogy a hatáskörrel bíró hatóságnak nyújtott túlságosan széles körű diszkrecionális jogkör gyengíti a bírói felülvizsgálat hatékonyságát. A jognak meg kell meghatároznia mindazokat a tényezőket, amelyeket figyelembe kell venni a szükségletek felmérésénél, továbbá azt az eljárási rendet és elbírálási szempontokat, amelyben megállapítható, hogy egy személy szükséghelyzetben van, illetve nem rendelkezik megfelelő erőforrásokkal.

4.7. Jogorvoslat

Az esetjog alapján a 13. cikk (1) bekezdés olyan kötelezettséget állapít meg, amely az érintett állammal szemben bíróság előtt érvényesíthető. A bírói testület lehet akár rendes bíróság, akár igazgatási szerv, feltéve, hogy teljesíti függetlenség és a fellebbezési jog feltételeit. A fellebbezési jognak nemcsak jogkérdésekre, hanem ténykérdésekre is ki kell terjednie.

5. A SZOCIÁLIS JÓLÉTI SZOLGÁLTATÁSOKBÓL VALÓ RÉSZESÜLÉS JOGA (AZ EURÓPAI SZOCIÁLIS KARTA 14. CIKKE)

5.1. A szociális szolgáltatások célja a Karta alapján

A Karta 14. cikke a szociális szolgáltatások körében olyan intézkedések megtételét tűzi ki célul, amelyek feladata, rendeltetése, hogy segítsenek az egyéneknek, csoportoknak vagy közösségeknek a megváltozott társadalmi helyzetükhöz vagy a változó társadalmi környezethez való alkalmazkodásból eredő problémáik megoldásában. A szociális szolgáltatások feladata, hogy felderítsék a szociális körülmények romlását előidéző tényezőket és megtegyék azokat a lépéseket, amelyek szükségesek a szociális és gazdasági feltételek javításához.

A Karta kiindulópontja, hogy a szociális és gazdasági folyamatok, változások természetüknél fogva hátrányos következményekkel járhatnak. A társadalomban bekövetkezett bizonyos változások, mint a társadalom elöregedése, vagy a változó családszerkezet különösen megnöveltek egyes kockázatokat, amelyek különösen az időseket, a családokat, vagy a gyermekeket érintik. A Karta ezen a területen egy nagyon széles perspektívára tekint, amikor a 14. cikkben garantálja minden személy jogát a szociális jóléti szolgáltatásokból való részesüléshez. A szociális szolgáltatások itt a lehető legszélesebb értelemben jelennek meg, akármilyen kockázatra is vonatkoznak.

A 14. cikk alapján a szerződő felek vállalják a szociális szolgáltatások biztosítását, valamint azt, hogy ösztönzik a magánszférát és a civil társadalmat a szociális szolgáltatások létrehozásában és fenntartásában való részvételre. A Bizottság kifejtette, hogy a 14. cikk nem annyira statikus rendelkezés, hanem alkalmazásában inkább dinamikusnak kell tekinteni, mert a szociális szolgáltatások, amelyekről e cikk rendelkezik, jellegüknél fogva minél fokozottabban és egyre szélesebb körben kell, hogy hatásukat kifejtsék. Ez a szemlélet egyébként összhangban áll az egész Karta

szellemével és a Bizottság gyakorlatával, amennyiben a Bizottság megközelítésében a Karta végrehajtása akkor tekinthető megfelelő színvonalúnak, ha a részes államok folyamatosan törekednek az egyezményben vállalt kötelezettségek minél magasabb fokú teljesítésére.

Az alábbiakban a 14. cikkel kapcsolatos esetjogot a következő témakörök szerint tekintjük át:

- személyi hatály, a szociális szolgáltatások alanyai,
- a szociális szolgáltatások nyújtásának indokai,
- a szolgáltatásokhoz való hozzájutás alanyi joga,
- az igénybevevők pénzügyi hozzájárulása, díjfizetés,
- a szolgáltatások földrajzi megoszlása,
- a felhasználók magánélethez való jogának és szabad választásának tiszteletben tartása,
- egyenlő hozzáférési jog a külföldiek számára,
- a szolgáltatások minősége és hatékonysága,
- egyes speciális szolgáltatások.

5.2. Személyi hatály

A 14. cikk különbözik a Karta más cikkeiben foglalt jogoktól, amelyek a szociális jóléti szolgáltatásokat egy-egy pontosan meghatározott kör (pl. családok, fiatalok stb.) számára biztosítják, ugyanis a szociális szolgáltatásokból való részesülés joga elérhető kell, hogy legyen a népesség minden kategóriája számára. Az esetjog álláspontja tehát az, hogy a szociális szolgáltatások a népesség minden olyan kategóriája számára elérhetővé kell, hogy váljanak, akiknek erre szükségük lehet. Ilyenek például a gyermekek, az idősek, a fogyatékkal élők, a hátrányos helyzetű fiatalok, a fiatalkorú bűnözők, a hajléktalanok, az alkoholfüggők, a kábítószerfüggők, a menekültek illetve kisebbségi csoportok pl. cigányok, stb. Ez a lista nem lehet teljes körű, hiszen a szociális jóléti szolgáltatásokból való részesülés joga a társadalom bármely csoportja, illetve bármely egyén számára elérhetővé kell, hogy váljon.

5.3. A szociális szolgáltatások nyújtásának indokai

A 14. cikk (1) bekezdésében foglaltak alapján a szociális szolgáltatások általános célja az, hogy hozzájáruljanak az egyének, illetve csoportok jólétéhez, fejlődéséhez és a társadalmi környezethez való alkalmazkodásukhoz. A cél tehát az, hogy segítsen a sérülékenyebb csoportoknak abban, hogy a közösség részei maradhassanak, szűkítve a marginalizálódás kockázatát, illetve segítsenek a marginalizálódott csoportoknak abban, hogy helyrehozzák a kapcsolatot maguk és a társadalom között. A szociális szolgáltatásokat igénybe vevők különfélesége és ebből adódóan a szolgáltatások specializálódása igen sokféle intézkedést és szolgáltatást eredményez. Mindazonáltal a tevékenységek és szolgáltatások körének egyénre szabottnak is kell lenni.

Az állam kötelessége az, hogy a tanácsadás és egyéni segítség eszközeit mozdítsa elő inkább, mintsem egyszerűen az anyagi, pénzügyi segítségnyújtását. A következő intézkedések, szolgáltatások tartozhatnak ebbe a kategóriába: jogi segítség, kulturális támogatás, segítség a munkakeresésben, pszichológiai tanácsadás különösen alkohol- illetve kábítószerfüggőknek, külföldieknek nyújtott beilleszkedési segítség, rászorulóknak otthoni segítségnyújtás (személyes higiénia, étkezés, takarítás), nappali ellátást nyújtó intézmények, rekreációs központok stb.

Különösen fontos, hogy azok a szolgáltatások, amelyeket függő helyzetben lévő személyeknek nyújtanak, elősegítsék az ilyen embereknek a normális életvitelük helyreállítását, és a társadalomba való minél erősebb beilleszkedését, például előnyben részesítve az otthoni segítségnyújtást az intézményi segítségnyújtással szemben.

5.4. Alanyi jog

A szociális szolgáltatásokhoz való jog érvényesítésének hatékonyságához hozzátartozik a szolgáltatásokhoz való hozzájutás egy bizonyos színvonalának biztosítása az igénybevevők számára. Biztosítani kell, hogy mindazok, akik a szociális

jóléti szolgáltatásokból részesülni kívánnak, azok ezt alanyi jogon tehessék meg és ne legyen a szolgáltatóknak, illetőleg a hatóságoknak teljes körű diszkrecionális jogköre arra, hogy ezeket a szolgáltatásokat biztosítsák, visszautasítsák vagy visszavonják-e. Szükséges tehát a jogszabályi garanciák rögzítése, a jogorvoslati lehetőségek biztosítása.

5.5. Díjfizetés

A 14. cikk alapján nem követelmény az, hogy a szociális szolgáltatások teljes mértékben ingyenesen hozzáférhetőek legyenek. A szolgáltatásokért fizetett díjaknak azonban arányban kell állni a kérelmezők jövedelmével. Azokban az esetekben, amikor a szolgáltatásokért kért ellenszolgáltatás arányban áll az igénylő jövedelmével, akkor az ilyen fajta ellenszolgáltatás kérése nem tekinthető jogellenesnek.

5.6. Földrajzi megoszlás

Az esetjog alapján jelentőséggel bír a szociális szolgáltatások országon belüli megfelelő eloszlása, különös tekintettel az alapvető szolgáltatásokra, mindenekelőtt a városok szegényebb körzeteiben és vidéken.

A szolgáltatásokat igénybe vevők magánélethez való jogának és szabad választásának tiszteletben tartása

A szociális szolgáltatásokban való részesülés nem sértheti a privátszférát. Ide értendő a személyes adatok védelméhez való jog is. Például a szolgáltatásokat igénybevevők regisztrációs rendszerével kapcsolatban a Bizottság megállapította, hogy ez esetleg sértheti a magánélethez való jogot, attól függően, hogy milyen típusú információkat tárolnak ebben a regisztrációs rendszerben, ki ellenőrzi a rendszert, és kinek van hozzáférése. Ugyanebben a szellemben a Bizottság kiemelt figyelmet tulajdonít a szolgáltatásokat igénybe vevők választási szabadságának és több szerződő félnek feltette a kérdést, hogy bizonyos szociális szolgáltatások igénybevétele kötelező-e

vagy sem. Azt is figyelembe veszi, hogy az igénybevevő egyetértése szükséges-e az őt érintő döntésekhez és hogy van-e ezzel kapcsolatban fellebbezései jog.

5.7. A külföldiek egyenlő elbánáshoz való joga

A Karta függelékében foglaltak szerint a szerződő államok kötelesek egyenlő elbánást biztosítani a más szerződő felek állampolgárainak, akik jogszerűen állandó jelleggel az országban tartózkodnak (rezidens) vagy ott állandó jelleggel dolgoznak. Ebből következően a bizottság megvizsgálja azt, hogy a külföldiek is részesülnek-e a 14. cikkben biztosított jogokból diszkriminációmentesen.

5.8. A szolgáltatások minősége és hatékonysága

A szolgáltatások akkor hatékonyak, ha az alkalmazott eszközök megfelelően betöltik rendeltetésüket és érvényesülni tudnak változó szükségletek mellett is. A szolgáltatások hatékony érvényesülésével kapcsolatban az esetjog három fontos tényezőt, az emberi, az intézményi és a pénzügyi erőforrásokat teszi vizsgálat tárgyává.

Emberi erőforrások

Vizsgálandó mindenek előtt az, hogy a szociális szolgáltatások ellátására megfelelő személyi állomány rendelkezésre áll-e. A nemzeti jelentésekben a részes államok információt szolgáltatnak a szociális szolgáltatásokban résztvevő szakemberek létszámáról, képesítéséről is. A Bizottság azt is vizsgálja, hogy a szolgáltatásokat ellátók megfelelően képesek-e ellátni mindazokat a feladatokat, amelyeket a szolgáltatás iránti igények indokolnak. Idetartozik a megfelelő képzettségi szint előírása, a képzettségi szint növelése pl. továbbképző tanfolyamok révén vagy a személyi állomány bővítésével.

Intézményi előforrások

Az esetjog alapján a szociális szolgáltatások hatékonyságának egyik alapvető kritériuma az, hogy a döntéshozó szervek a végső felhasználókhöz, azaz az igénybevevőkhöz minél közelebb legyenek. Ez a szubszidiaritás elvének gyakorlati alkalmazását jelenti, amely a 14. cikk szempontjából azt jelenti, hogy a szerződő felek a helyhatóságokat, illetve a magánkezdeménnyezéseket kell, hogy megfelelő keretnek tekintsék a szociális szolgáltatásokhoz, mivel ezek a szintek vannak a legközelebb az állampolgárokhoz. Az esetjog alapján tehát pozitív intézkedésnek tekintendő minden olyan lépés, amely a területi decentralizáció és a helyhatóságok szerepének növelésére irányul.

Pénzügyi erőforrások

A Bizottság a 14. cikk megfelelő végrehajtásával összefüggésben információkat gyűjt a szociális szolgáltatások finanszírozásával kapcsolatosan is. A pénzügyi erőforrások elégséges voltát az esetjog három szempontból vizsgálja:

- a szociális szolgáltatásokra adott országban elköltött teljes költségvetés,
- a pénzügyi forrásokat megalapozó bevételeket a helyi önkormányzatoknál, pl. saját adóbevételek, illetve központi juttatások,
- a privát kezdeményezések vonatkozásában, különös tekintettel az önkéntes munkára, az állami támogatás mértékét vizsgálja a Bizottság.

5.9. Magánkezdeménnyezések

A 14. cikk végrehajtása természetesen a szerződő államok feladata. A szociális szolgáltatások tehát közszolgáltatásnak tekinthetők. A szociális szolgáltatásokban azonban egyre növekvő részt képeznek a magánkezdeménnyezések még akkor is, ha ezek csak kiegészítő jelleggel jelennek meg az állami feladatok teljesítése mellett. Az államnak kötelessége ösztönözni az ilyen magánkezdeménnyezéseket. A Kartában hivatkozott „egyéni kezdeménnyezések és különböző szervezetek” természetesen kiterjednek a teljes magánszektorra, illetve civilszektorra, mindenképp a

munkáltatói és munkavállalói szervezetekre, magáncégekre, egyházakra stb. Az állam különböző mértékig bevonhatja ezeket a magánkezdeményezéseket a szociális tevékenységébe, vagy egyszerűen csak felkérheti őket ilyen feladatok ellátására.

A magánkezdeményezések részvétele azonban nem jelentheti az állam visszavonulását a szociális szolgáltatásokból. Az egyezmény alapján állami feladat a szociális jóléti szolgáltatások biztosítása, általánosságban az egyezményből fakadó minden kötelezettség végrehajtása, beleértve annak jogszabályi alapjai megteremtését, a jogszabályok végrehajtását, a végrehajtás ellenőrzését, és általában minden olyan intézkedés megtételét, ami a Kartában foglalt jogok érvényesítését szolgálja. Az állam feladata, ahogy arról többször említés történt, a Karta alapján a biztosított jogok minél magasabb szintű érvényesítése, ami az esetjog gyakorlata szerint egy olyan fajta törekvést kell, hogy jelentsen, amellyel az állam fokozatosan egyre magasabb szintre emeli a különböző gazdasági-szociális jogok érvényesülését. Ebből a kötelezettségből ered az a korlátozás is, hogy az állam a Kartával összhangban nem léphet vissza a már biztosított gazdasági-szociális jogok egyszer elért szintjétől.

Az állam kötelezettsége az is, hogy a szociális szolgáltatásban résztvevő különböző állami, önkormányzati és magánszervezetek tevékenységét koordinálja.

5.10. Specializált szociális szolgáltatások

A Karta 14. cikke a szociális szolgáltatásokkal általánosságban foglalkozik, míg a Karta más cikkei a különböző specializált szolgáltatásokra terjednek ki, így például a munkaközvetítő szolgáltatások, a pályaválasztási tanácsadó szolgálatok, az egészségügyi tanácsadás, a családsegítés, vagy az idősek ellátása. A Bizottság álláspontja szerint a 14. cikk általános rendelkezésnek tekinthető, míg ebben a tekintetben a Karta többi rendelkezése speciális. Ebből kiindulva egy szerződő fél teljesítheti a 14. cikkből eredő kötelezettségeit akkor is, ha más cikkből adódó feladatait nem teljesített. A speciális szolgáltatások körében az alábbiak emelhetők ki:

A megfelelő anyagi forrásokkal nem rendelkezők részére nyújtott szolgáltatások

Idősek részére nyújtott szolgáltatások

A munkához való joggal és a szakmai tanácsadással kapcsolatos szolgáltatások

Az egészség megőrzéséhez való jogot biztosító szolgáltatások

A fogyatékkal élő személyek részére nyújtott szolgáltatások

A család védelmével kapcsolatos szolgáltatások

6. KÖVETKEZTETÉSEK

Az Európa Tanács kiterjedt szociális tárgyú nemzetközi jogalkotásán belül a hazai szociális törvényekkel összefüggő nemzetközi jogi kötelezettségeket mindenekelőtt az Európai Szociális Karta állapít meg. A Karta esetjoga, a Szociális Jogok Európai Bizottságának pozitív vagy elmarasztaló értékelései iránymutatásokat adhatnak a szociális jogok európai trendjének alakulását illetően.

A Karta esetjoga Magyarországgal kapcsolatban a kezdeti lépéseket teszi, az első magyar nemzeti jelentés a Karta végrehajtásáról 2002-ben készült, a Bizottság értékelése pedig javarészt újabb tisztázandó kérdések felvetésére terjedt ki. A többi államot érintő esetjogot áttekintve azonban néhány fontosabb terület azonosítható, amelyre a magyar szociális törvényalkotásnak célszerű figyelmet fordítani.

Utalni kell mindenekelőtt a jogszerűen Magyarországon tartózkodó olyan külföldiekre vonatkozó szabályokra, akik a Karta részes államainak állampolgárai. Részükre a szociális ellátások legtöbb vonatkozásában a magyar állampolgárokkal egyenlő elbánást kell biztosítani. E követelmény érvényesítése számos problémát vethet fel Magyarország számára, figyelemmel az Európai Unióhoz való csatlakozásból eredő kötelezettségekre is.

A külföldiek tekintetében alaposan meg kell vizsgálni az orvosi ellátás kérdéseit is, ugyancsak összevetve az Európa Tanács követelményeit az Európai Unió elvárásaival.

Végül hangsúlyt kell helyezni a szociális ellátásokkal kapcsolatos jogi garanciák, jogorvoslati lehetőségek biztosítására, illetve azoknak a magyar államigazgatási eljárási rendszerbe, és a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának hazai rendszerébe történő beillesztésére.