

Vida Anikó: Kivonuló, zsugorodó vagy gondoskodó állam?

A szociális törvény parlamenti vitájának elemzése a gondozási etika normatív szűrőjén keresztül

Absztrakt

A szociális törvény 2022-es módosítása a korábbinál szigorúbb formában törvénybe foglalta az öngondoskodás elvét, azaz kimondta, hogy „Mindenki felelős önmagáért.” A Parlament elé kerülő törvényjavaslat eredeti megfogalmazása még ennél is egyértelműbben és élesebben deklarálta, hogy „Az egyén szociális biztonságáért elsősorban önmaga felelős.” A szociálpolitikával és szociális munkával foglalkozó szakmai szervezetek, valamint a független sajtó és az ellenzéki pártok a törvénymódosítást egyértelműen az állam kivonulásaként értelmezték, míg a törvényjavaslatot benyújtó kormánypárt leginkább a szubszidiaritás elvére hivatkozott. Mindeközben az elmúlt néhány évben a szociálpolitika, a szociális kezdetű professziók egyre inkább kiszorulnak az állami hivatalos szóhasználatból, és helyüket a gondoskodáspolitiká vette, illetve veszi át. Jelen tanulmány a törvénymódosítás parlamenti vitájának elemzésével elsősorban a jogalkotás normatív keretének (problémadefiníció, deklarált értékek és ideológiák, az állami szerepvállalásra és az emberi természetre vonatkozó elképzelések) beazonosítására és értékelésére tesz kísérletet. Az elemzés emellett kiemelt figyelmet fordít a jogalkotók által használt „gondoskodáspolitiká” és az ellenzéki képviselők felszólalásaiban megjelenő „hagyományos” szociálpolitika jelentéstartományainak feltárására. Az elemzés módszerül ezért egy olyan normatív dokumentumelemzési módszert választottam, amely a gondoskodási etikai értékein és politikafilozófiai előfeltevésein alapul. A tanulmány három részből áll. Először összefoglalom a gondoskodási etikát meghatározó értékeket és bemutatom a Trace-nek nevezett dokumentumelemzési módszert. Ezután következik a törvény parlamenti vitájának elemzése, végül a normatív keret értékelése.

Kulcsszavak: szociális törvény, parlamenti vita, gondoskodási etika, gondoskodáspolitiká, szociális biztonság

Abstract

The 2022 amendment of the Social Act codified the principle of self-care in a stricter form than before, stating that "Everyone is responsible for themselves." The original wording of the bill submitted to Parliament declared even more clearly and sharply that "The individual is primarily responsible for their own social security." Professional organizations dealing with social policy and social work, as well as the independent press and opposition parties, unequivocally interpreted the amendment as a withdrawal of the state, while the ruling party that submitted the bill primarily referred to the principle of subsidiarity. Meanwhile, in recent years, social policy and social professions have increasingly been pushed out of the official state terminology, being replaced by

the term "care policy." This study attempts to identify and evaluate the normative framework of legislation (problem definition, declared values and ideologies, conceptions regarding state involvement and human nature) by analysing the parliamentary debate on the amendment. Additionally, the analysis pays special attention to uncovering the meanings of "care policy" used by legislators and "traditional" social policy as presented in opposition speeches. Therefore, as the method of analysis, I chose a normative document analysis method based on the ethical values of care and political-philosophical assumptions. The study consists of three parts. First, I summarize the values that define the ethics of care and introduce the document analysis method called Trace, then follows the analysis of the parliamentary debate on the law, and finally, the evaluation of the normative framework.

Keywords: social law, parliamentary debate, ethics of care, care policy, social security

A feminista gondoskodási etika értékei és jellemzői

Joan Tronto, a gondoskodási etika fogalmának egyik megalkotója, a gondoskodást nem helyhez (privátszféra) és nemhez (női munka) kötötte közelítette meg, hanem a lehető legtágabb módon értelmezte. „A legáltalánosabb szinten minden olyan tevékenység gondozásnak tekinthető, amely magában foglalja mindazt, amit a saját világunk karbantartása, továbbfejlesztése és megjavítása érdekében teszünk, annak érdekében, hogy a lehető legjobb minőségű legyen az életünk” (TRONTO, 1993:103). A gondoskodási etika szerint mind a gondoskodás, mind a gondoskodás iránti szükséglet morális természetünk része, emberi létünk velejárója, tehát életünk során mindkét szerepet egyszerre – ha nem is egyidőben – éljük meg (HELD, 2006). A gondoskodási etika politikai változatának argumentációja emellett szakít azzal az uralkodó politikai nézettel, mely szerint csak a fizetett munka lehet a társadalmi tagságunk alapja. Nevezetesen a gondoskodó munkára nem a fizetett munka támogatórendszereként tekintenek és nem is úgy, mint egy szükségszerű támogatásra azon embereknek, akik „eredendően függőek” (SEVENHUIJSEN, 2003).

Joan C. Tronto a gondozás/gondoskodás folyamatát négy analitikusan különálló, de egymással szorosan összefüggő szakaszra osztotta, mindegyik szakaszhoz egy-egy alapértéket rendelve hozzá. A törődés szakaszában ismerjük fel a gondozás iránti szükségleteket, ezért itt a figyelmesség értéke kerül előtérbe. A második szakasz feltételezi a gondozási helyzet által megkívánt lépések végrehajtását, a felismert szükségletek kielégítéséért vállalt felelősséget. A harmadik szakasz az aktuális gondozási tevékenység elvégzéséhez kapcsolódik. Ez azt feltételezi, hogy a gondozást végző személy rendelkezik azokkal a kompetenciákkal és forrásokkal, amelyek az adott helyzetben kívánatosak. Végül az utolsó szakasz a gondoskodás elfogadása, amely egyben visszaigazolásul is szolgál a felmerülő gondozási szükségletek megfelelő kielégítéséről, hiszen a gondozási folyamat sikeressége nagymértékben múlik azon, hogy a gondoskodásra szorulóknak mennyire bíznak meg a gondozók kompetenciájában és jóhiszeműségében (TRONTO, 1993:105–109).

Selma Sevenhuijsen (2003) a gondoskodási gyakorlat egyes szakaszaihoz köthető alapértékek (figyelmesség, felelősség, kompetencia, érzékenység/fogékonyság) mellett kiemelt fontosságot tulajdonít a bizalomnak is. Meggyőződése, hogy a gondoskodási etika előfeltételezi a bizalom etikáját, mintegy azon alapul. A kétfajta etika összekapcsolásához Iris Marion Young (1997) amerikai filozófus aszimmetrikus reciprocitás fogalmát tekinti kiindulási alapnak. Az aszimmetrikus reciprocitás elmélete szerint soha nem vagyunk arra képesek, hogy teljes egészében valaki másnak a szemén keresztül lássuk a világot. A másik ember iránti bizalom alapja ennél fogva nem köthető a reciprocitáshoz, attól függetlennek kellene lennie. A képesség és a hajlandóság mások nézőpontjának és észlelésének átvételére ugyanakkor elengedhetetlen követelmény a gondozási munka gyakorlatában is. A bizalmi kapcsolat kiépítése és fenntartása tudatos morális erőfeszítéseket is megkíván, melyben a gondoskodási etika alapjának tekinthető „kapcsolatiság” koncepciója – a kölcsönös függőség és sérülékenység fel- és elismerésével – is kulcsszerepet játszik.

Sevenhuijsen (2003) szerint fontos lenne különbséget tenni az önállóságra törekvés és az önállóság között, mert amennyiben az autonómiát az önállóságra való törekvéssel tekintjük egyenértékűnek, úgy a gondoskodás, a másokért érzett felelősség háttérbe szorul. Virginia Held (2006) megfogalmazásában a társadalmi kapcsolatok hálózata teszi lehetővé számunkra, hogy úgy gondolkodhatunk és cselekedhetünk, mintha függetlenek lennénk. A gondoskodási etika emberképe az úgynevezett gyengeség ontológiáján alapul, amely a gyengeséget, sebezhetőséget az emberi élet természetes velejárójának tekinti, ilyen módon is emancipálva a függő, kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportok tagjait. A gyengeség fogalmának univerzális kiterjesztésében az emberi tapasztalatoknak nincs egyféle, rögzített jelentése, nem illeszthetők be egy homogén értelmezési keretbe, sokféle interpretáció lehetséges. A gondoskodási etika emberképe szerint mindig benne vagyunk valamilyen hatalmi konfigurációban, ezért nem lehet célunk a minden hatalomtól mentes emberi autonómia megvalósítása, sokkal inkább a hatalom humánus és kreatív formáinak megteremtésén kell fáradoznunk (SEVENHUIJSEN, 2003).

Trace – a gondoskodási etika előfeltevésein alapuló normatív tartalomelemző módszer

Selma Sevenhuijsen (2002) a holland egészségpolitikával foglalkozó cikkében azt állítja, hogy a szakpolitikai anyagok olyan normatív paradigmák, amelyek rendszerbe foglalják a társadalmi problémák leírását a társadalmi szabályozás, illetve a törvényalkotás számára, ezért azt javasolja, hogy a különböző szakpolitikákra tekintsünk úgy, mint a kormányzás egyfajta formáira. Egy másik tanulmányában Sevenhuijsen (2004) részletesen ismerteti az általa kidolgozott normatív dokumentumelemző módszert, melyben a gondozási etika kettős értelemben használatos: egyrészt, mint egy lencse, melyen keresztül beazonosítható az elemzett dokumentum normatív kerete, melynek segítségével megtalálhatjuk egy szakpolitikai anyag releváns elemeit; másrészt mint mértékegység vagy összehasonlítási alap. Ugyanakkor ez a kettős használat veszélyeket is rejt magában. Először is felmerül az objektivitás vagy értékmentesség problémája, valamint a túlinterpertálás kockázata (azt látom, amit látni szeretnék). Ezen csapdák elkerüléséhez elengedhetetlen a Trace egyes lépéseinek gondos követése, valamint a megfelelő szöveg

kiválasztása. Mindenképpen meghatározó jelentőségű, úgynevezett kulcs szövegnek kell lennie, emellett elegendő diszkurzív teret kell biztosítani a gondozásnak és mindazon értékeknek, melyek szerepet játszanak ezen a területen. Ezzel együtt a módszer nagyon sok területen és műfajban használható, így a szakmapolitikai dokumentumok mellett a törvény előterjesztések, parlamenti jegyzőkönyvek, jogi anyagok, nyilvános viták anyagai, valamint a szakmapolitikák normatív keretét meghatározó háttéranyagok is alkalmasak lehetnek az elemzésre.

A módszer hatékony alkalmazásához fontos tisztában lenni a politikai szövegek néhány fontos sajátosságával is. Ezek közül talán a legfontosabb a normativitás tagadása, mivel a törvényalkotók, döntéshozók és programkészítők a semleges állam ideáját akarják megvalósítani, így azt gondolják, hogy csakis a tények számítanak. Ebből azonban nem következik, hogy ne lennének a szövegben morális koncepciók és érvek, csak ezeket elszórtan, a sorok között vagy empirikus állításokba csomagolva találjuk meg. Emiatt van az is, hogy az értékeket és morális argumentációkat magától értetődőnek tekintik, így ezek a szövegek sokszor ellentmondásosak, hiányzik belőlük a konzisztencia.

A Trace lépései

A módszer négy lépésből áll, melyek mindegyikéhez egy sor megválaszolendő kérdés tartozik. Előjáróban fontos megjegyezni, hogy nem mindig lehetséges – és nem is szükséges – az összes kérdésre válaszolni és a sorrend is tetszőlegesen változtatható, igazodva az elemzésre váró szöveg tartalmához, kellő teret hagyva a „nyomozó” rugalmas kreativitásának is. Az első lépés legfőbb célja a választott szöveg (tartalom) normatív keretének beazonosítása. Néhány kérdés az ehhez a szakaszhoz ajánlottak közül: Ki beszél kihez? Milyen hatalmi viszonyok között keletkezett a szöveg? Milyen előfeltevéseket találunk a szövegben az emberi természetre vonatkozóan? Milyen módon említik meg a gondoskodás? Hogyan foglalkozik a szöveg a férfiak és a nők közötti társadalmi különbségekkel? Milyen szerepet szán az állam számára? Milyen retorikai jellegzetességeket (tipikus fordulatok, dichotómiák, tabuk stb.) találunk a szövegben? A második, ún. értékelő lépéshez tartozó kérdések három klaszterbe sorolhatók. Először is fontos meghatározni, hogy mely politikafilozófia adja a vizsgálandó szöveg alapját. Ez azért is hasznos, mert eligazodási pontként szolgálhat a másodlagos irodalom felé, amely mélyebben reflektál ezen megközelítések előnyeire és hátrányaira. Sevenhuijsen összeállított egy olyan listát, amely támpontot jelenthet az elemző számára a politikafilozófiák beazonosítására: liberalizmus, szociál-liberalizmus, szocializmus, közösségelvűség, konzervativizmus, vallási etika, erényetika. Minden esetben fontos azt tisztázni, hogy melyek a domináns megközelítési módok és melyek azok, amelyek csupán mellékes vagy marginális szerepet játszanak a dokumentum egészében. A kérdések következő csoportja arra próbál meg választ adni, hogy a probléma megfelelően van-e megfogalmazva annak érdekében, hogy kezelni tudja a gondoskodási gyakorlatok sajátosságait. Ennél a szakasznál kell értékelnünk a központi állítások megfogalmazásához használt szakirodalmi, statisztikai és egyéb források megfelelőségét és hitelességét. Vannak-e olyan alternatív ismeretek/források, amelyeket nyilvánvalóan ignoráltak? Az átfogó értékelés lépésének harmadik jelentős csoportja a strukturális egyenlőtlenségek szempontja felől történik: ezek a

társadalmi osztály, a nem és az etnicitás tengelyei, valamint ezek közös metszetei. Nem véletlen tehát, hogy néhány évtizeddel később a kutatók a nem, regionális és osztályegyenlőtlenségeken alapuló gondoskodási rezsimek fenntarthatatlanságával írták le a széles körben népszerűvé vált gondoskodási válság fogalmát (GREGOR–KOVÁTS, 2020). A Trace harmadik lépésének célja, hogy a gondoskodás alternatív definícióját, a gondoskodási etika speciális értékészletét és emberképét felhasználva, javaslatot tegyen a dokumentum normatív keretének megújítására. A negyedik, megszilárdításnak vagy konkretizálásnak nevezett lépés elmozdulás az elméletibb, filozofikus síkról a konkrét szakpolitikai intézkedések szintjére. Mit kellene módosítani? Minek kellene kikerülni a szövegből? Mivel kellene még kiegészíteni (SEVENHUIJSEN, 2004)?

A törvényjavaslat és a vita

2022. október 26-án kezdődött a T/620. sz., Magyarország biztonságát szolgáló egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitája,¹ amely az ellenzéki pártok kitarásának és elszántságának köszönhetően obstrukciós vitává alakult, így csak október 27-e reggelén zárult le. Az ún. salátatörvény – a belügyminisztériumi államtitkár napirendi felszólalásában elhangzó indoklása szerint – „számos olyan belügyi érintettségű módosítást tartalmaz, amelyek szerteágazó célok mentén és eszközökkel hivatottak szolgálni a magyar állampolgárok fizikai és szociális biztonságát egyaránt”. Ebben a csomagban tárgyalták a szociális törvény² széles körben felháborodást és nagy visszhangot kiváltó módosítását is, mely szerint „Az egyén szociális biztonságáért elsősorban önmaga felelős.” A gondoskodási hierarchia következő szintjén jelenik meg a hozzátartozók segítési kötelezettsége, majd az önkormányzatok, az állami támogatásban részesülő karitatív szervezetek, és legvégül következik az állam. Az elfogadott szöveg sok tekintetben „puhult” az eredeti változathoz képest, így az egyéni felelősség elve helyébe, egy kissé általánosabb megfogalmazásban, az öngondoskodás normája került: „Mindenki felelős önmagáért.”³ A hozzátartozók segítési kötelezettségét a Polgári Törvénykönyv rokontartásra vonatkozó szabályaira való hivatkozással egy szelídebb megfogalmazás váltotta fel, amely nem a hozzátartozó anyagi lehetősége és személyes képessége arányában, hanem a képességeik és lehetőségeik szerint írja elő a gondoskodást az „önmagáról gondoskodni nem képes” egyének számára. Az állami támogatásban részesülő karitatív szervezetek felelősségi köre is jelentősen változott a benyújtott javaslatához képest. Az elfogadott módosítás értelmében az állam és a települési önkormányzat a szociális gondoskodás feltételeinek biztosításával összefüggő feladatainak ellátása során együttműködik az egyházi és civil szervezetekkel.⁴ Ugyanakkor a törvény jelenleg is hatályos szövegében a jóléti pluralizmus elvének helyére a gondoskodási

¹ A 22 órás vita a hangosjog.hu oldalon videó formájában is megtekinthető. Letöltés innen: <https://www.youtube.com/watch?v=JW5I9i60MIo>. A felszólalásokat az Országgyűlés honlapjáról töltöttem le. <https://www.parlament.hu/web/guest/ulesnap-felszolalasai> (33. ülésnap) 2022. 10.26.

² A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról 1993. évi III. tv. (Szoctv.)

³ Szoctv. 2.§ (1) bekezdés

⁴ Szoctv. 2.§ (5) bekezdés

hierarchia lépett, amelyben az egymást követő szintek egymást kizáró szerepben működnek, nem pedig egymást kiegészítő viszonyban (MELEG, 2023).

Problémadefiníció, a jogszabálmódosítások indoklása

A törvény normatív keretének meghatározásához először is azt kell megállapítanunk, hogy milyen módon definiálják a megoldásra váró problémákat, illetve milyen empirikus adatokkal és elvekkel vagy értékekkel igazolják a problémák megoldását célzó intézkedéseket. Az esetek többségében ezek a definíciók nem objektíven, értékmentesen közelítenek a társadalmi problémákhoz, hanem számos normatív előfeltevést tartalmaznak, amelyek hatással vannak a probléma megoldását célzó intézkedésekre is. Így az is előfordulhat, hogy nincs összhang az explicit módon megfogalmazott problémák és a tervezett megoldások között. A napirendi pont előadója, Rétvári Bence belügyminisztériumi államtitkár, a törvényjavaslat módosításának szükségességét az elmúlt 12 évben bekövetkezett változásokkal indokolja, nevezetesen azzal, hogy a gondoskodáspolitikai területén megnőtt az egyházi és civilszervezetek szerepvállalása. Argumentációjában természetesen szó nincs az állam kivonulásáról, éppen ellenkezőleg, a nem állami szereplők fokozottabb bevonását azzal indokolják, hogy „még komplexebbé tudják tenni a segítő odafordulást.” A szociális vetítési alap bevezetését is azért tartják szükségesnek, mert ezáltal „egységesebb lesz a gondoskodáspolitikai támogatások és juttatások megállapítása.” Ezzel együtt minden kormánypárti megszólaló azt hangsúlyozta, hogy a módosítás nem érinti a szociális szolgáltatások tartalmát és igénybevételeinek feltételeit, azok változatlanul fennmaradnak, sőt, kiemelten nő az önkormányzati, civil és egyházi, tehát nem állami szereplők finanszírozása. A legtöbbet bírált gondoskodási hierarchiát a törvényt módosító betérjesztői magától értetődő erkölcsi kötelességnek, az emberi természet alapvető törvényének tartják: „ (...) mindenki, akinek van édesanyja és édesapja, meg vannak gyermekei, elsődleges felelősségként gondol arra, hogy ezeket a hozzátartozókat ellássa.”⁵

Vezető értékek

A különböző szakpolitikai programokat meghatározó normatív paradigmák megismeréséhez az is jó kiindulási alapul szolgál, ha feltárjuk a szövegben található értékalapú argumentációkat, valamint ezen értékek egymáshoz kapcsolódását és a dokumentum egészében betöltött szerepüket. A szociális törvény parlamenti vitájában – a betérjesztők és a Mi Hazánk képviselőcsoportja részéről – központi helyet foglal el az emberi méltóság, de erősen átértelmezve, az önellátás/öngondoskodás képességéhez kötve, nem pedig a minden emberi lény egyenlő értékén alapuló egyenlő jogok és bánásmódok értelmében (CHAN, 2004). „Az emberi méltóságot is szolgálja, hogy nem csak az államon függve, azon csüngve, annak függvényében tud csak létezni

⁵ Hollik István, a KDNP képviselőcsoportja részéről

egy ember.”⁶ A törvénymódosítás indoklásában hangsúlyosan jelenik meg a szubszidiaritás fogalma is, de nem, mint az antikvitásig visszanyúló, „a katolikus egyház által csiszolt és tökéletesített” (SIMON, 2023:23) uniós döntéshozatali rendszerek egyik alapelve, hanem kizárólag a gondoskodási hierarchia szükségességének igazolásaként. Az ilyen módon „félreértett” alapelv a szubszidiaritást az egyéni/családi felelősség első helyre sorolásaként értelmezi, eszerint az egyén a problémák keletkezési helyéhez legközelebb eső szint.⁷

A harmadik beazonosítható, az előzőekhez elválaszthatatlanul kapcsolódó alapérték a munka becsülete, a munkára való készség, amely explicit módon a szociálpolitika – pontosabban a gondoskodáspolitikai - legfontosabb elemeként van feltüntetve: „Én azt állítom, és lehet vitatkozni ezzel az állítással, hogy az első és legfontosabb eleme a szociális hálónak a munka. Ott kezdődik a szociális védőháló.”⁸ Mindazonáltal a munka és a szociálpolitika szembeállítása nem nevezhető paradigmaticus változásnak, hiszen a 2011-től hatályos közfoglalkoztatási törvényben⁹ minden korábbinál hangsúlyosabban jelenik meg a kevésbé választhatóság elve. A törvényjavaslat parlamenti vitájában elhangzottak szerint a kormánypárti képviselők a közfoglalkoztatástól nemcsak a segélyezettek „munkába való visszavezetését” várták el, hanem a munka becsületének visszaállítását is (VIDA, 2018). Ugyanakkor azt is fontos megjegyezni, hogy a korábban normatív alapon járó segélyek munkavégzéshez kötése még ennél is korábbra, egész pontosan az „Út a munkához” program elfogadásáig (2008) nyúlik vissza. Azzal a különbséggel, hogy a tervezetet benyújtó szociális és munkaügyi miniszter akkor még nem a munka becsületére, hanem a társadalmi szolidaritás elvére hivatkozott: (...) akik munkára képesek, azokkal szemben pedig a társadalmi szolidaritást a munkakínálat megteremtésével érvényesítjük.”¹⁰ Eszerint a társadalmi szolidaritás feltételekhez nem kötött, rászorultsági elven járó formája inentől kezdve csak a munkára képteleneket illette meg. Az akkori kormányzó és ellenzéki pártok képviselőinek ezzel kapcsolatos vélekedése csak annyiban különbözött egymástól, hogy utóbbiak – a jelenlegi kormánypárt – a munkakényszeren túl közösségi elvárásokhoz, bizonyos magatartási normák betartásához kötötték volna a segélyezést és nagyobb hangsúlyt fektettek volna a büntető szegénypolitika elemeire (VIDA, 2018).

Összességében megállapítható, hogy a gondoskodó államot meghatározó alapértékek (emberi méltóság, esélyteremtés) kizárólag a munkaparadigma részeként jelennek meg a törvényalkotók argumentációiban. „Az, hogy egymillió új munkahelyet teremtettünk, az egymillió új esély arra, hogy valaki emberhez méltóbb életet tudjon élni. Mi más lenne a legnagyobb esélyteremtés a munkaképes emberek számára, akik korábban segélyből éltek, mintsem hogy munkát kapnak?”¹¹ Érdekes – bár nem meglepő - ellentmondás, hogy a törvényjavaslat címével ellentétben a

⁶ Novák Előd, a Mi Hazánk képviselőcsoportja részéről

⁷ <https://tamogatoweb.hu/szubjektiv-felreertett-szubszidiaritas/>.

⁸ Nacsá Lőrinc, a KDNP képviselőcsoportja részéről

⁹ 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról

¹⁰ Szűcs Erika, szociális és munkaügyi miniszter, 2008. november 25.

¹¹ Rétvári Bence, belügyminisztériumi államtitkár

módosítás betervezői egyáltalán nem hivatkoznak a szociális biztonság elvére. Ezzel együtt a szociális biztonság deklarációjának és említésének hiánya nemcsak az Alaptörvénnyel¹² van összhangban, hanem a jelenlegi módosítással is, hiszen, ahogy erre a Párbeszéd képviselője is felhívta a figyelmet, „olyan, hogy az egyén által biztosított szociális biztonság, olyan nincsen.”¹³

Az emberi természetről alkotott nézetek

Az értékek feltérképezésével arra a kérdésre is választ kaphatunk, hogy a szociális törvény módosítását célzó program vitájában felszólalóknak – különösen a betervezőknek – milyen előfeltevéseik vannak az emberi természetre vonatkozóan és ezek a képzetek mennyire illeszkednek a gondoskodási etika emberképéhez. A módosítás mögött álló kormánypárti megszólalók narratívájában az önfenntartásra és öngondoskodásra képes ember normája jelenik meg a leghangsúlyosabban, még az emberi méltóság is ennek rendelődik alá. A gondoskodási etika emberképének alapállítása szerint mind a gondoskodás, mint a gondoskodás iránti szükséglet morális természetünk része. A parlamenti vitában, a törvénymódosítás szükségességének indoklása során a gondoskodásra, mint az emberi természet alapvető törvényére hivatkoznak, de a hozzátartozókról való gondoskodás felelőssége itt valójában kényszerként értelmezhető, a felelősség a kötelességgel válik azonossá. A gondoskodási etika emberképe legtisztább formában csak az LMP képviselőjének hozzászólásában jelenik meg: „Életünk bizonyos szakaszaiban mindannyian gondoskodásra szorulunk, és mindannyian gondoskodunk. Ez a gondolat lehet az alapja annak a szolidaritásnak, amely hozzásegít ahhoz, hogy a gondoskodást társadalmilag fontos értéknek ismerjük fel, a gondoskodás ezért nem magánügy, hanem politikai kérdés.”¹⁴

A gondoskodás helye és szerepe

Amennyiben a gondoskodást a legelemibb szinten – társadalmi gyakorlatként – értelmezzük, úgy megállapítható, hogy a szociális szektorban dolgozók munkáját mind a kormánypárti, mind az ellenzéki képviselők „megsüvegelésre méltónak” ítélik, ugyanakkor azt is elismerve, hogy az ágazatban dolgozók sem anyagilag, sem erkölcsileg nincsenek megbecsülve. A kormánypárti felszólalók ezt a vita során több teátrális köszönő gesztussal próbálják meg kompenzálni. Mindeközben a betervezők részéről egyáltalán nem esik szó a gondoskodási válság többi eleméről, sőt magáról a válságról sem (a fizetetlen és fizetett gondoskodási munkák egyenlőtlen elosztása, az otthonápolók anyagi és mentális terhei, az egyre növekvő és kielégítetlen gondozási szükségletek, valamint az osztály- és nemi alapú strukturális egyenlőtlenségek). Ebben a leszűkített értelmezésben a gondozás helye otthon, a családban egyértelműen a nők feladata,

¹² Az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikkének normaszövegében a szociális biztonság már nem alapjogként, hanem államcélként, az állam törekvéseként van meghatározva. Lásd erről bővebben (Juhász, 2015)

¹³ Tordai Bence, a Párbeszéd képviselőcsoportja részéről

¹⁴ Ungár Péter, az LMP képviselőcsoportja részéről

amelynek ellentételezésére – és egyben a hagyományos munkamegosztás és nemi szerepek megerősítésére - vezették be a „Nők 40” kerkedvezményes nyugdíjlehetőséget és a „tisztas munkából” élő, jó munkaerőpiaci helyzetűeket megcélzó családpolitikai intézkedéscsomagot.¹⁵

Az ellenzéki pártok – különösen az LMP és a Párbeszéd – képviselői alaposan felkészültek a gondoskodási válságot tárgyaló szakirodalmakból, így releváns statisztikai adatokra és kutatási jelentésekre¹⁶ hivatkozva készítettek leltárt a szociális ágazat és a reprodukciós munkák rendszerszintű és nemi alapú igazságtalanságairól, egyenlőtlenségeiről. „Az otthongondozásban részt vevőknek több mint 85 százaléka nő, általában nők gondoznak vagy nőket, vagy férfiakat, a szociális szektorban dolgozók általában nagyon nagyrészt nők, és ez azt mutatja, hogy az úgynevezett elnöiesedett szakmákban alacsonyabbak a bérek, mint azokban, amiben a többség a férfiakat jelenti.”¹⁷

Az állami szerepvállalásra vonatkozó elképzelések

A szakpolitikai anyagok nyilvánvalóan hangsúlyosan foglalkoznak az állami szerepvállalás kérdésével, továbbá azzal, hogy miként oszlanak meg a gondoskodással kapcsolatos felelőségek a különböző szereplők között. Ez még inkább igaz a szociális törvény esetében, hiszen itt részint a gondoskodási sorrend megállapítása, részint az állam felelőségének utolsó helyre sorolása képezte a módosítás és a vita tárgyát. A betérjesztők indoklása szerint az állam nem vonul ki a szociális ellátásokból, csak a hangsúly egyre inkább az egyházi és a civil szereplőkre kerül, akikkel „stratégiai partnerségre” törekednek. Az állam legfőbb szerepe ezek szerint a szociális ellátásban a keretek biztosítása, a szabályozás, illetve a költségvetési források biztosítása. A módosítás másik lényegi és sokat hivatkozott eleme az „intézménytelenítés”, tehát az állami fenntartású, nagy intézmények kiváltása lakóotthonokkal, különösen a gyermekvédelmi szakellátás és a fogyatékos ellátás területén. Azt, hogy az állam a gondoskodási hierarchia alján szerepel, a kormánypárt színeiben felszólaló úgy értelmezte, hogy a „legalsó, a legszélesebb védőhálóban”¹⁸ ott van az állam.

Retorikai elemek

Az értékelés ugyancsak fontos mozzanata a szövegben előforduló retorikai elemek (tabuk, tipikus fordulatok, dichotómiák, metaforák) bemutatása. A szociális törvény vitájában az előterjesztők tabuként kezelik a gondoskodási válság előzőekben már említett aspektusait, a férfiak gondozással összefüggő feladatait és felelőségét, valamint a szociálpolitika hagyományos és produktív (befektető állam) értelmezését. A legtöbbször hivatkozott tipikus fordulatok sorában a kommunizmus örökségének lebontásával, a szocialista-kommunista hagyománnyal való szakítással, valamint az egyházi és civil szereplők stratégiai jelentőségével kapcsolatos állításokkal

¹⁵ Valójában inkább népesedéspolitika. Lásd erről bővebben (SZIKRA, 2018)

¹⁶ Például Kováts Eszter és Gregor Anikó 2018-as kutatási jelentésére a „nőügyekről”. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/14461.pdf>.

¹⁷ Ungár Péter, az LMP képviselőcsoportja részéről

¹⁸ Nacsa Lőrinc, KDNP

találkozhatunk. A tervezetet élesen bírálók leggyakrabban elhangzó fordulata „az állam kivonulása a szociális ellátásokból.” Ez utóbbi állítást az ellenzéki felszólalók különösen erős, már-már a „nemzethalált” idéző metaforákkal és képzavarakkal („lex megdöglesz”, „szociális vágóhíd”, „neoliberális láncfűrész”) igyekeznek még hangsúlyosabbá tenni: „És most önök, államtitkár úr, ennek a korfának vagy a magyar társadalomnak a derekára szociális vonatkozásban bizony odarakták ezt a neoliberális láncfűrész.”¹⁹

A retorikai elemek sorában különös jelentőséggel bírnak az ellentétpárok, mivel ezek minden esetben egy hierarchikus gondolkodásmód megjelenítői, ebből következően az ellentétpár egyik oldala előnyt élvez a másik, nemkívánatos vagy alul értékelt oldallal szemben. A dichotómiák általában explicit vagy implicit gender tartalommal is bírnak, ahogyan ez az alapjául szolgáló férfiasság normájában is megfigyelhető az önállósággal és önellátással kapcsolatban (SEVENHUIJSEN - ŠVAB, 2004). Nincs ez másként a szociális törvény módosításáról szóló parlamenti vitában sem (*I. ábra*), ahol a bal oldali oszlopban olvashatók a törvényalkotók által alul értékeltnek tartott fogalmak, míg a jobb oldalon azok, amelyeket normatív módon szembe állítanak ezekkel.

1. ábra A törvényt módosítás vitájában megjelenő dichotómiák

egyén	közösség
egyéni érdekek	közösségmegtartó erő
gyávaság	bátorság
közösségi gondoskodás	öngondoskodás
segély	munka
államon függés	önállóságra törekvés
pénzbeli támogatás	lelki támogatás
kiszolgáltatottság	önálló élet
szociálpolitika	gondoskodáspolitiká

Szociálpolitikából gondoskodáspolitiká

A „nyelvújító” gondoskodáspolitiká kifejezés a szociális törvény módosító javaslatának benyújtása előtt már egy évvel korábban megjelent a szakmai nyilvánosságban. A Slachta Margit Nemzeti Szociálpolitiká Intézet 2021 őszén indította útjára a „Gondoskodás” c. szakmai folyóiratát, melynek beköszönő szövegében Fülöp Attila, az EMMI szociális ügyekért felelős államtitkára, a gondoskodáspolitikát a „polgári kormányzat közpolitikájaként” pozicionálja. Ennek az új közpolitikának eszerint egy fontos feladata van: az egyének, a polgárok részére azt a lehetőséget megadni, „amiben ő maga tud magáról gondoskodni, ő maga tud saját erejéből talpra állni.” Már itt megjelenik a szociálpolitika és a gondoskodáspolitiká nyílt szembeállításá, illetve a

¹⁹ Ander Balázs, a Jobbik képviselőcsoportja részéről

szemléletváltás mögötti hitvallás: „Mi, a kormányzat részéről abban a gondoskodáspolitikában hittünk az elmúlt években és hiszünk jelenleg is, amelyik az önellátásra, a saját képességek fejlesztésére teszi a hangsúlyt.”²⁰ A módosító javaslat szövegének ismeretében némileg meglepő módon az államtitkár itt még a szolidaritást „mindannyiunk közös ügyének” tartja – felsorolva a jóléti pluralizmus összes szereplőjét, gondoskodási hierarchia nélkül. Az előzőekben említett ellentétpárokban bővelkedő köszöntőt egyfajta pátoszos felülfogalmazás, moralizáló beszédmód jellemzi, amely a gondoskodási etika perspektívájából értelmezhető akár a gondoskodás fogalmának megszállásaként, ideológiai hadrendbe állításaként is a munkaalapú társadalom ethoszának megerősítéséhez.

„A gondoskodás ott kezdődik, ahol az ember a saját világából képes kilépni és ráébred: a közösség, amelyben ő él, nem létezhet tőle függetlenül.”

„A helyesen értelmezett gondoskodáspolitikai segítség, de nem rombolja az önellátásra törekvést. Kiegészít, de nem helyettesít. Erényeket fejleszt, képessé tesz, de nem vár lehetetlent.”

„A családjától elszakított, gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekeknek nem pénzre, hanem a másban való bizalomra van szükségük.”²¹

A parlamenti vitában a szociális törvény módosítását betervező kormánypárti képviselők következetesen a gondoskodáspolitikai kifejezést használják a szociálpolitika helyett. A gondoskodáspolitikai fogalmának bevezetését a szemléletváltás miatt tartják fontosnak, amely a „régóta szocialista-kommunista hagyománnyal”²² való szakításban foglalható össze leginkább. Egyébiránt ez a szemléletváltás, illetve ennek a gyakorlatban, jogalkotásban való megjelenése sem újkeletű, nem meglepő módon ennek az új típusú „szociálpolitikának” a megjelenését a 2010-es kormányváltásra vezetik vissza. „Régen, az önök rendszerében simán le lehetett úgy élni egy életet, hogy valaki nem dolgozik egyáltalán, pedig tudna. Most ez már nem lehetséges, tisztelt képviselőtársaim.”²³ A gondoskodáspolitikai szemlélet mögött beazonosítható másik lényeges elem – ami a „kommunista hagyománnyal” való szakításra utal, hogy az állam kiszervezi a szociális feladatokat az egyházaknak, amelyek ezért az állami fenntartókhoz képest magasabb normatívában részesülnek. A segélyellenességhez hasonlóan itt sem egy újonnan bevezetni kívánt reformcsomagra utal a jogalkotó, csupán a már évek óta létező gyakorlat törvénybe foglalásáról. „Én egyébként helyes iránynak tartom az elmúlt éveknek azt a gondoskodáspolitikáját, amelyben megnőtt az államon kívüli szerepvállalás is, az egyházi, civil, önkormányzati szerepvállalás megnőtt.”²⁴ Az egyházi szerepvállalás növekedését nemcsak a régi, „kommunista” szemlélettel való szakítás miatt tartják fontosnak, hanem abból a meggyőződésből is, miszerint az egyházi jelenlét „óriási pluszt adott a nemcsak szellemi, testi, fizikai szükségleteket, hanem lelki

²⁰ Forrás: https://urlapok.hu/nszi/wp-content/uploads/2021/11/Gondoskodas_ELEKTRONIKUS_OK.pdf.

²¹ Forrás: https://urlapok.hu/nszi/wp-content/uploads/2021/11/Gondoskodas_ELEKTRONIKUS_OK.pdf.

²² Hollik István, a KDNP képviselőcsoportja részéről

²³ Nacsa Lőrinc a KDNP képviselőcsoportja részéről

²⁴ Nacsa Lőrinc a KDNP képviselőcsoportja részéről

szükségleteket is kielégítő, lelki folyamatokat segítő munkával.”²⁵ A szemléletváltásként aposztrofált új közpolitika harmadik lényeges, beazonosítható eleme a fogyatékossgal élőket gondozó intézmények kitagolása, amelyre már korábban is jelentős uniós források álltak rendelkezésre, így ez a folyamat sem most kezdődött, bár a törvényalkotó ezt másként értelmezi: „Ma meg azt mondjuk, hogy az ötven főnél nagyobb intézményeket tagoljuk ki, felejtjük el, és legyenek kisebb, lehetőleg olyan otthont nyújtó lehetőségek, ami mindenki számára élhető körülményeket jelent. Hiába mondjuk azt, hogy ez poros, és ne mondjuk azt, hogy a kommunizmus öröksége, de ezzel az örökséggel intézményi és szakmai szemmel nézve a mai napig is találkozunk, és ez az, amit szeretnénk lebontani.”²⁶

Az ellenzéki képviselők többször feltették a kérdést a vita során, hogy valójában mit is jelent a gondoskodáspolitikai fogalma, illetve a szociálpolitikai szakirodalomban klasszikusnak számító szerzőkre²⁷ hivatkozva összehasonlították a két koncepciót. Az egyik szisztematikus és szakmailag is megalapozott elemzés szerint ez „nemcsak játék a szavakkal”, hanem a mögöttes paradigma komoly változására utal.²⁸ Az LMP képviselőjének hozzászólása alapján a 2. ábra némileg leegyszerűsítve, sűrítve jeleníti meg a két fogalom közötti különbséget.

2. ábra A gondoskodáspolitikai és a szociálpolitika összehasonlítása

SZOCIÁLPOLITIKA	GONDOSKODÁSPOLITIKA
mellérendeltségi viszony	alá-fölérendeltségi viszony
egyenlőség eszménye	reciprocitás normája
a szó jelentése a közösségre utal	a gondoskodás etimológiája a gond és a probléma
magasabb fokú védelem	alacsonyabb fokú védelem
komplexebb viszonyok	akár két ember is elegendő
feltételezi az államot	nem feltétlenül szükséges hozzá
sokszínű	egyszínű

A normatív keret értékelése

A jogalkotók részéről mind a törvénytervezetben, mind a parlamenti vita során hangsúlyosan jelennek meg egymásnak ellentmondó állítások, így nehéz beazonosítani bármilyen konzisztens politikafilozófiát vagy ideológiát a változtatások mögött. A munkaalapú társadalom ethoszához köthető öngondoskodás normája egy erősen individuális társadalomképet sugall, ugyanakkor a gondoskodáspolitikát inkább a konzervatív ideológiához köthető (család, egyház, kisközösségek, tradicionális munkamegosztás, a gondoskodás, mint női munka) értékekkel jelenítik meg. A

²⁵ Nacsa Lőrinc a KDNP képviselőcsoportja részéről

²⁶ Fülöp Attila belügyminisztériumi államtitkár

²⁷ A teljesség igénye nélkül: Asa Briggs, Ferge Zsuzsa, Juhász Gábor, Schlahta Margit, Szikra Dorottya.

²⁸ Kanász-Nagy Máté az LMP képviselőcsoportja részéről

neoliberális és konzervatív ideológia együttes és egymással szembenálló értékei mellett egyértelműen feltűnik a szociáldemokrata vagy kereszténydemokrata értékek hiánya, amely – hasonlóan egy korábbi tanulmány megállapításaihoz – az „egyenlősítés vagy a legkiszolgáltatottabbakkal való szolidaritás irányába mutatott volna.”²⁹ A gondoskodási etika gondoskodás fogalmától, emberképétől és értékeitől élesen különbözik a 2010 óta hatalmon lévő kormány közpolitikája, amely nem oly meglepő, ha tisztában vagyunk a „nagypolitika” és a szakpolitika kapcsolatának természetével, amely elsősorban fentről lefelé működik (SZIKRA, 2018).

Amennyiben a jelen tanulmány keretei között tárgyalt törvénymódosítást nem a gondoskodási etika normatív szűrőjén keresztül próbálom meg értékelni, hanem az Orbán kormány szakpolitikáinak ideológiai meghatározására irányuló elméleteken keresztül, úgy egy „barkácsoló” típusú szakpolitikát azonosíthatunk be, amelyben eklektikusan keverednek a pragmatikus és ideológiailag vezérelt megfontolások (SZIKRA, 2018). Ha a pragmatikus megfontolásoktól eltekintünk és pusztán ideológiailag vezérelt szakpolitikaként próbáljuk meg értékelni a szociális törvény 2022-es módosítását, úgy a Csillag és Szelényi szerzőpáros³⁰ által „posztkommunista tradicionalizmusnak” nevezett ideológia tűnik a legérvényesebb vonatkoztatási keretnek. Néhány fontos jellemző ezek közül: markánsan elválasztja egymástól a „munkásokat” és a „munkátlanokat”, támogatja a hagyományos családmódellet és az ennek megfelelő nemi szerepeket, minden támogatást megvon az érdemtelen szegényektől, akiket a munkához való „rossz viszony” alapján definiál (SZIKRA, 2018). Egy másik lehetséges normatív keret lehet még a „carefare” rezsim kifejezés, amelyet Fodor Éva 2022-ben megjelent könyvéből ismerhetünk (FODOR, 2022). A kifejezés ötvözi a workfare (munkakényszer) elvét a jelen törvényalkotásból kiolvasható gondoskodási kényszerrel.

Összefoglalás

A jelenlegi módosításnak már bőven voltak előzményei, így például a tartós munkanélküliek segélyezési és foglalkoztatási gyakorlatát szabályozó parlamenti viták (1991. évi IV. törvény, 2000. évi munkaügyi reformok, Út a munkához program, a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó 2011. évi törvénymódosítások) elemzésekor jutottam arra a megállapításra, hogy a munkanélküliség és a vele együtt járó szegénység szinte teljes mértékben az egyén felelősségévé vált. (VIDA, 2018). Ugyancsak az állam kivonulására enged következtetni, hogy az Alaptörvény hatályba lépését követően a törvény preambulumból már korábban kikerült az „Alkotmányban meghatározott szociális jogok érvényre juttatása” szövegrész. Joggal tehető fel a kérdés, hogy akkor mi változott azóta? A KDNP képviselőjének válasza szerint csak a törvény „szellemi talapzata” változott meg. Ez csak részben igaz, hiszen míg korábban a társadalom csak a munkára képtelenek ellátását biztosította alanyi jogon, addig az új törvény értelmében most már a munkára képtelenek szociális ellátása sem garantált. Az állam innentől deklaráltnan nem vállal felelősséget az egyének szociális

²⁹ Lásd bővebben: Szikra, 2018

³⁰ Hivatkozva Szikra, 2018

biztonságáért, ami még akkor is fontos mérőföldkőnek tekinthető, ha tudjuk, hogy a szociális jogok az ún. pozitív szabadságjogok kategóriájába és uniós szinten tagállami hatáskörbe tartoznak, ebből adódóan nemzetközi szintű kikényszeríthetőségük és védelmük is korlátokba ütközik. A szociális biztonsághoz való jognak elsősorban szimbolikus funkciója van, mert egy olyan értékrendet közvetít, amelyet a politikai közösség magáénak ismer el (JAKAB, 2013).

Irodalom

CHAN C. K. (2004) Placing dignity at the center of welfare policy. *International Social Work*. 47 (2), 227-239. <https://doi.org/10.1177/0020872804041415>

FODOR É. (2022) *The Gender Regime of Anti-Liberal Hungary*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-85312-9>

GREGOR A. – KOVÁTS E. (2020) Koronajárvány: A gondoskodási válság látványos lelepleződése. In Fokasz N. – Kiss Zs. – Vajda J. (szerk.) *Koronavírus idején*. Budapest: Replika e-könyv, 127–133. Elérhető: https://replika.hu/sites/default/files/attachedfiles/korona-v5_1.pdf.

HELD V. (2006) *The Ethics of Care: Personal, Political, and Global*. Oxford University Press

JAKAB N. (2013) Egy szociális ellátás útvesztői. In: NAGY K. (szerk.) *A szociális segély csökkentésének hatásai a vidéki Magyarországon, 2012*. Pro Cserehát Egyesület, Budapest

JUHÁSZ G. (2015) Államcélok, paradigmaváltás és aktuálpolitikai alkotmányozás. *A szociális jogok védelme az Alaptörvényben*. ESÉLY, 1. 3-30.

MELEG S. (2023) *A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátórendszer intézményei és szolgáltatásai a hazai jogszabályok és statisztikai adatbázisok alapján*. Kézirat

SEVENHUIJSEN, S. L. (2002) Normative concepts in Dutch policies on work and care. In *A Woman's Work is Never Done*. BASHEVKIN, S (ed) New York & London: Routledge.

SEVENHUIJSEN, S. L. (2003) The place of care. The relevance of the ethics of care in social policy. In SEVENHUIJSEN, S. L. – ŠVAB, A. (szerk.) *Labyrinths of Care. The relevance of the ethics of care perspective for social policy*. Ljubljana: Peace Institute, 13–41.

SEVENHUIJSEN, S. L. – ŠVAB, A. (szerk.) (2004) *The Heart of the Matter: The contribution of the ethic of care to social policy in some new EU member states*. Ljubljana: Peace Institute

SIMON T. (2023) XIII. Leó öröksége az Európai Unió jogában – A szubszidiaritás elvének eredete és gyakorlata az európai uniós döntéshozatalban. *Európai Tükör*, 26 (1), 23-45. <https://doi.org/10.32559/et.2023.1.2>

SZIKRA D. (2018) Ideológia vagy pragmatizmus? Családpolitika az orbáni illiberális demokráciában. In: Lépték és irónia. L'Harmattan; MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, pp. 219-240.

TRONTO, J. C. (1993) *Moral Boundaries. A political argument for an ethic of care.* New York & London: Routledge.

YOUNG, I. M. (1997) *Asymmetrical Reciprocity: On Moral Respect, Wonder, and Enlarged Thought.* *Constellations*, 3(3), 340–363.

VIDA A. (2018) *Esély vagy kényszer? A munkanélküliek jogosultságainak változásai a teljes jogú tagság perspektívájából.* Budapest, Magyarország : GlobeEdit, 181 p.