

Szöllősi Gábor: A szociális jogok európai pillére – az európai szociálpolitika új állomása

A szociális munka nem választható el attól a szociálpolitikai környezettől, melyen belül a társadalom kialakítja viszonyát a szociális kérdésekhez, és létrehozza a szociális problémákat kezelő rendszerét. Ezért a Párbeszéd – mint a szociális munka tudományos és szakmai folyóirata – szükségesnek tartja közzétenni az utóbbi évek egyik legnagyobb jelentőségű szociálpolitikai dokumentumát, a szociális jogok európai pillérét.¹

A dokumentum hatásköri és tartalmi keretei

A szociális jogok európai pillérének értelmezéséhez tisztában kell lenni az Európai Unió és a tagállamok viszonyának alapvető kérdéseivel, valamint az Unió szociálpolitikájának tartalmát meghatározó legfontosabb dokumentumokkal. (Az Unió szociálpolitikájának részletes bemutatása meghaladja ennek a rövid ismertetésnek a kereteit, szerencsére az ez iránt érdeklődők számos monográfiából és tanulmányból ismerkedhetnek a téma különböző kérdéseivel.)

Az Unió és a tagállamok viszonyát alapvetően az Európai Unióról szóló szerződés, illetve – részletesebben – az Európai Unió működéséről szóló szerződés határozzák meg.²

A Szerződés 5. cikke értelmében az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve, a hatáskörök gyakorlására pedig a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó. A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el; minden olyan hatáskör, amelyet a szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.

A szociálpolitika területén – melyen belül különösen erős hangsúlyt kapnak a foglalkoztatással és a munkavállalók jogaival kapcsolatos kérdések – ugyancsak az említett hatásköri szabályok érvényesülnek, tehát a megállapított közös célok megvalósítása részben az Unió, részben a tagállamok feladata. Említendő azonban két sajátosság:

- Noha az Unió tiszteletben tartja a nemzeti szociálpolitikai rendszereket, egyes kiemelt kérdésekben minimumkövetelményeket határozhat meg, egyébként pedig ösztönözheti az együttműködést a tagállamok között olyan kezdeményezések révén, amelyek célja az ismeretek gyarapítása, az információk és a bevált gyakorlatok cseréjének fejlesztése, az innovatív megközelítések támogatása és a tapasztalatok kiértékelése.³
- Az Unió szociálpolitikája nem csupán az Unió és a tagállamok meghatározott viszonyát jelenti, hanem alakításában szerepe van a szociális partnereknek is. Az Unió

¹ A dokumentum szövegének forrása: https://ec.europa.eu/commission/files/european-pillar-social-rights-booklet_hu.

² Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2008/C 115/01).

³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 153. cikk.

elismeri és támogatja a szociális partnerek uniós szintű szerepvállalását; önállóságuk tiszteletben tartása mellett elősegíti a szociális partnerek közötti párbeszédet.⁴

Az Unió szociálpolitikájának tartalmát nem lehet néhány mondatban összefoglalni, hiszen az lépésről lépésre fejlődött az Unió története során, nagyszámú dokumentumon alapul, és rendkívül sok intézkedést tartalmaz. A lényegét viszont meg lehet ragadni azokon a dokumentumokon keresztül, melyek az Unió szociálpolitikájának alapjait határozzák meg. Az Unió működését ugyanis az jellemzi, hogy a szakpolitikák fejlődése dokumentumok létrehozásán és elfogadásán keresztül történik; egy-egy fontosabb dokumentumot a különféle érintettek bevonásával több fórumon, több fordulóban tárgyalnak meg és fogadnak el. Az elfogadott dokumentum a továbbiakban kiindulópontot, hivatkozási alapot képez az adott kérdésben később sorra kerülő újabb törekvések számára.

Az Unió szociálpolitikai célkitűzéseit meghatározó dokumentumok közül – kiemelkedő jelentőségükre tekintettel – említendőek a következők:

- Az Európai Unióról szóló szerződés

A Szerződés a szociális jellegű célkitűzéseket a 3. cikk (3) bekezdésben a következők szerint fogalmazza meg: „Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely [...] teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul. [...] Az Unió küzd a társadalmi kirekesztés és megkülönböztetés ellen, és előmozdítja a társadalmi igazságosságot és védelmet, a nők és férfiak közötti egyenlőséget, a nemzedékek közötti szolidaritást és a gyermekek jogainak védelmét.”

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés terjedelmes dokumentum, melyen belül külön címek rendelkeznek – egyebek mellett – a foglalkoztatás, a szociálpolitika, az Európai Szociális Alap, az oktatás, szakképzés, ifjúság és sport, a kultúra és a népegészségügy kérdéseiről. Az Unió a szociálpolitika körébe elsősorban a munka világához kapcsolódó kérdéseket sorolja, de – különösen a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem esetében – túl is lép azokon.

- Az Európai Szociális Charta⁵

A Charta az emberek mindennapi életét érintő számos területen biztosít szociális jogokat: lakásügy, egészségügy, oktatás, foglalkoztatás, jogi és szociális védelem, személyek mozgása, illetve mentesség a hátrányos megkülönböztetéstől. A jogi és szociális védelem körében – egyebek mellett – olyan tárgykörök szerepelnek, mint a társadalombiztosításhoz, a jóléti juttatásokhoz és a szociális szolgáltatásokhoz való jog; illetve a szegénységgel és társadalmi kirekesztéssel szembeni védelem.

- Az Európai Unió Alapjogi Chartája⁶

Az alapjogok az emberi jogok egyik megközelítési módját jelentik, melyeket az Unió egy többfázisú folyamat során emelt be saját jogrendszerébe. Az alapjogokat az Európai Unió

⁴ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 152. cikk.

⁵ 1961. október 18-án fogadták el, majd az 1996-os módosítása, mely 1999-ben lépett hatályba, fokozatosan felváltotta az eredeti egyezményt. A karta hazai kihirdetése az 1999. évi C. törvényben történt.

⁶ 2007. december 7., 2012/C 326/02.

Alapjogi Chartája tartalmazza. Megjegyzendő, hogy az alapjogokat – az Alapjogi Chartára utalással – a Szerződés részévé tették, így a Charta szabályai ugyanolyan jogi kötőerővel bírnak, mint a Szerződés.⁷

Az Alapjogi Chartából két, szociális tartalmú rendelkezést érdemes külön is megemlíteni:

Az Unió – az uniós jog, valamint a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által megállapított szabályokkal összhangban – elismeri és tiszteletben tartja a szociális biztonsági ellátásokra és a szociális szolgáltatásokra való jogosultságot, amelyek védelmet nyújtanak az anyaság, betegség, munkahelyi baleset, a gondoskodásra utaltság vagy az idős kor, továbbá a munkahely elvesztése esetén. Hasonlóképpen elismeri és tiszteletben tartja a jogot a tisztességes megélhetést célzó szociális támogatásra és lakástámogatásra mindazok esetében, akik nem rendelkeznek az ehhez elégséges pénzeszközökkel.

– A Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól szóló 1989. évi Közösségi Charta⁸

Az Unió tagállamai által elfogadott közös deklaráció a munkavállalók olyan alapvető jogait rögzíti, mint például a helyváltoztatás joga, az alkalmazás és a díjazás, az élet- és munkakörülmények javítása stb.

A szociális jogok európai pillérének kidolgozása és elfogadása

A felsorolt, valamint további dokumentumok alapozták meg a szociális jogok európai pillérének kidolgozását és elfogadását. A folyamat – természetesen – több lépcsőben, több szereplő részvételével zajlott.

Kiemelkedő jelentőségű lépcsőfok volt az, amikor az Európai Bizottság 2016. március 8-án előterjesztette a szociális jogok pillérének első tervezetét, és nyilvános konzultációt indított a kezdeményezésről.⁹ Mint a Bizottság tájékoztatása ismerteti, az online konzultációs kérdőívet több mint 16 500-an töltötték ki és küldték be, és a konzultáció résztvevői közel 200 állásfoglalást, illetve egyéb dokumentumot nyújtottak be véleményük, javaslataik alátámasztására. A Bizottság 2017 januárjában konferenciát szervezett „A szociális jogok európai pillére – Értünk el együtt eredményeket” címmel, melyen több mint hatszázan vettek részt. A konzultáció eredményeit beépítették a szociális jogok európai pillére végleges tervezetének szövegébe. A dokumentum 3. pontja szerint a pillér célja az, hogy alapelveket fogalmazzon meg egy jól működő és igazságos (fair) munkaerőpiac és jóléti rendszer számára. A pillért az euroövezet tagjai számára kívánták megfogalmazni, azzal, hogy más uniós tagállamok is dönthetnek úgy, hogy csatlakoznak hozzá.

A szociális jogok európai pillére ún. intézményközi dokumentum, melyet mind a tagállamok, mind pedig az Unió szervei elfogadtak. 2017. október 23-án a tagállamok miniszterei egyhangúan elfogadták a deklaráció szövegét, és felhatalmazták az Unió elnökségét arra, hogy a tagállamok nevében aláírja azt. A dokumentum végső elfogadására 2017. november

⁷ Szerződés 6. cikk (1) bekezdés.

⁸ Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers (Strasbourg, 1989. december 9.).

⁹ COM/2016/0127 final.

17-én került sor.¹⁰ Ehhez a keretet a tisztességes munkafeltételekről és a növekedésről szóló, a svédországi Göteborgban tartott szociális csúcstalálkozó adta. Mint a kiadott hivatalos tájékoztató közli, a csúcstalálkozó résztvevői több területen is feltérképezték, milyen eszközökkel lehetne biztosítani, hogy a munkaerőpiacok méltányos alapon és jól működjenek, a szociális védelmi rendszerek eredményesek és fenntarthatóak legyenek, valamint a társadalom szélesebb rétegei be legyenek vonva a szociális párbeszédbe. A csúcstalálkozón a tagországok állam-, illetve kormányfői, valamint vállalkozások és szakszervezetek képviselői vettek részt. A csúcstalálkozón az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság képviselői aláírták a szociális jogok európai pillérét.¹¹

A szociális jogok európai pillérének jellege

A dokumentum az európai szociálpolitikát az Unió hatásköri szabályait tiszteletben tartva kívánja megújítani a már említett elveknek megfelelően (a hatáskör-átruházás elve, a szubszidiaritás és az arányosság elve). Mint a preambulum fogalmaz, a szociális jogok európai pillére által meghatározott elveket és jogokat mind uniós, mind tagállami szinten az adott hatáskörökön belül, a különböző társadalmi-gazdasági környezetek és a nemzeti rendszerek különbözőségének, többek között a szociális partnerek szerepének figyelembevételével, valamint a szubszidiaritás és az arányosság elvével összhangban kell végrehajtani.¹²

Másként fogalmazva: **a szociális jogok európai pillére olyan európai alapidokumentum, mely – hatáskörükön belül – mind az Uniót, mind a tagállamokat kötelezi a benne foglalt szociális elvek és jogok biztosítására.** Nem szabad továbbá elfelejteni, hogy a dokumentum értelmében a szociális partnerek minden szinten alapvető szerepet játszanak a szociális jogok európai pillérének megvalósításában.¹³

¹⁰ <http://www.socialsummit17.se/2017/11/28/the-concluding-report-for-the-social-summit-in-gothenburg-is-ready/>

¹¹ <http://www.socialsummit17.se/2017/11/17/the-european-pillar-of-social-rights-is-now-signed/>

¹² Preambulum 17. pont.

¹³ Preambulum 20. pont.