

HEGYI GYULA

A „szociális Európa” strasbourgi műhelye

Az Európai Szociális Charta ratifikálásával Magyarország is bekapcsolódott abba a nemzetközi rendszerbe, amely a szociális jogok garantálására és őrzésére jött létre, még a hatvanas évek elején. A Charta szerencsés csillagzat alatt született meg. 1961-ben, amikor az Európa Tanács akkori (kizárólag nyugat-európai) tagjai aláírták, még sokan emlékeztek arra, hogy a fasizmus uralomra jutásában komoly része volt a tömeges nyomort eredményező szociális válságnak. A nyugat-európai „jóléti állam” és a roosevelti „New Deal” sikere, az ötvenes évek nyugati prosperitása is segített elfogadtatni a szociális alapjogok nemzetközi rendszerét. Szimbolikus volt az aláírás helyszíne, Torino is, hiszen a sokáig Nyugat-Európa szegényházának számító Olaszország (legalábbis annak északi része) lázas tempóban fejlődött és gazdagodott, az akkoriban még erősen szocialista színezetű olasz alkotmány szellemében. Az 1949-ben alakult Európa Tanács működése első évtizedében az emberi jogok védelmére koncentrált, s a Charta megalkotásával vállalta fel a szociális jogokkal való foglalkozást. Ezt követően terjesztette ki tevékenységét többek között a környezetvédelem, az agrárium és a vidékfejlesztés, a tudománypolitika és nem utolsósorban az általános külpolitika területére is.

Az Európa Tanács szociálpolitikai jellegű kezdeményezései az intézmény működési rendje szerint a Parlamenti Közgyűlés szociális, egészségügyi és családgügyi (szociális) bizottságából indultak ki. A kezdeményezéseknek a strasbourgi házszabály szerint elég bonyolult utat kell végigjárniuk. Mivel a jelenleg már negyvenegy országot tömörítő Európa Tanácsnak nincs kormánya, az ajánlást (recommandation), végzést (resolution) vagy a tanács belső apparátusának feladatot adó határozatot (order) képviselői indítvánnyal lehet kezdeményezni. A legalább tíz képviselő által aláírt indítványt (motion) témaköre szerint irányítják valamelyik bizottsághoz. Itt születik meg a jelentés, amelyet rendszerint – de nem mindig – a kezdeményező képviselő készít el, rosszabb esetben legalábbis jegyez nevével. Ehhez társul az ajánlás, végzés vagy rendelet tervezete is, amelyről a bizottsági előterjesztés alapján a teljes parlament határoz, hagyományos, többségi szavazással. A parlamenti döntést azután a Miniszterek Tanácsa hagyja jóvá, s ekkor kezdődik meg a nemzeti ratifikációk hosszú, olykor évtizedekig tartó folyamata. (A nyugati országok közül Svájc még mindig nem ratifikálta a Szociális Chartát.) A jelentések elkészítésében a szociális bizottságnak négy belső szakértő áll a rendelkezésére, s ezen túlmenően több tucat nemzetközi hírű szakemberrel, kutatóval és tudóssal állnak rendszeres kapcsolatban, akik évente többször is segítik a

bizottság munkáját. (Köztük, ha lassan is, de kezdenek megjelenni a közép- és kelet-európai szakértők – bár közel sem mandátumarányosan –, a térségből származó képviselőknek is aktívabban kellene „saját” szakértőiket ajánlaniuk, amihez természetesen a politikusoknak és a kutatóknak ismerniük kellene egymást.)

A szociális bizottság működése a hazai közvélemény előtt nem különösebben ismert, holott ez a bizottság szövegezte meg többek között a Módosított Európai Szociális Chartát is, amely egyszerre garantálja a jogok további kiterjesztését és az ellenőrzési rendszer bővítését. Ennek oka feltehetően az, hogy a meghívások többnyire az apparátushoz szólnak, s ritkán esnek egybe a parlamenti és bizottsági ülésekkel. (A parlament évente négyszer egy héttig ül, a bizottságok ezen túlmenően évi öt-hat ülést tartanak.) Az Európa Tanács (ET) tagjai – szemben az Európa Parlament (EP) hasonló testületével – egyben a saját nemzeti parlamentjüknek is tagjai, s mivel az ET-tagságnak van bizonyos presztízse, a szociális bizottság mindenkor tagjai között nagy számban találhatók egykori és leendő szociális, egészségügyi miniszterek, államtitkárok, hazai bizottsági elnökök. (Ha a szociáldemokrata Tarja Halonent köztársasági elnökké választják Finnországban, akkor személyében egykori szociálpolitikus nő jut az államfői székbe.) A szociális bizottság rendszeres munkakapcsolatot tart az Európa Parlament társbizottságával, az UNICEF firenzei és az ILO genfi szervezetével, s szakbizottságként évről évre vélelmezi az OECD és a londoni EBRD-bank működését. Aktív a különböző válságócok szociális gondjainak kezelésében (Albánia, Koszovó), az Észak–Dél párbeszédben és a latin országok nyomásának engedve a Földközi-tenger északi és déli partja közti együttműködésnek. (Alighanem az első külhoni parlamenti bizottság volt, amely még 1996-ban a Ramallahba, a frissen megalakult palesztin parlamentbe látogatott.)

A bizottság fő témaköre ezzel együtt a Szociális Charta karbantartása, fejlesztése és végrehajtásának ellenőrzése. Az európai szociálpolitika jövőjéről szóló lord Dundee–Hegy-féle jelentést egyik korábbi számában az *Felső* is közölte. Hasonló jelentőségű volt az általam készített jelentés a szociális kirekesztés leküzdéséről, amely a hagyományos segélyezési gyakorlatokkal szemben a munkaképes lakosság körében egyértelműen a tömeges munkahelyteremtést, benne az állami-önkormányzati szociális foglalkoztatás kiterjesztését ajánlotta. Haack német szociáldemokrata képviselő hosszú éveken át kísérte nyomon, hogy az egyes európai országokban miként áll a Charta-család dokumentumainak ratifikálása és végrehajtása. Ő egyébként azt is javasolta, hogy a Szociális Chartát a jövőben csak teljes egészében, az összes paragrafus teljesítésének vállalásával lehessen ratifikálni, ami a magyar elfogadást is sok évre kitolta volna – ezt sikerült megtorpedóznunk. A bizottság azóta is félévenként áttekinti a ratifikáció folyamatát, amelyből lényegében csak a szovjet utódállamok maradnak ki teljesen. (Ahol több millió embernek hónapokon át nem fizetik ki a béreket és a nyugdíjakat sem, ott neveléses lenne exkluzívabb szociális jogokat számon kérni.)

Fontos és izgalmas kérdés a szociális jogok számonkérhetőségének kiterjesztése. A spanyol néppárti Pulgar asszony jelentése a Charta végrehajtását ellenőrző csoport mellé bevonná az ugyancsak strasbourg székely Emberi

Jogok Európai Bíróságát is. Mégpedig oly módon, hogy bizonyos elemi szociális jogok megsértését be lehetne panaszolni a bíróságon, amely ezt követően – mint az emberi jogi panaszok esetében történik – határozatban kötelezhetné az adott országot a szociális jogsértés megszüntetésére és káros következményeinek orvoslására. Ez forradalmi változás lenne, hiszen a strasbourg bíróság ítéleteit a tagállamok gyakorlatilag mindig végrehajtják. Természetesen ellenzők is vannak, akik részint azzal érvelnek, hogy a várható ügyek tengere elöntené a bíróságot, másrészt attól tartanak, hogy a „relatív” szociális ügyek felpuhítanak és komolytalanná tennék a magas fórumot. (Hiszen úgy mond az emberi jogok megsértése konkrétan körülírható, a szociális jogok teljesítése viszont az anyagiak függvénye, s ezért nem egyértelműen garantálható.) Az ellenérveket leszerelve magam úgy fogalmaztam, hogy plasztikus példával élve, természetesen egyetlen állam sem kötelezhető arra, hogy minden munkanélkülinek állást adjon (ez lenne a „felpuhítás”), de igenis kötelezővé tehető, hogy minden munkanélküli kapja meg a maga és családja eltartásához szükséges minimális ellátást (ez ugyanis emberi jog is). A végzést 1999 nyarán a parlamenti közgyűlés kemény vita után és kis többséggel elfogadta, de ez még csak az első lépés egy reménybeli hosszú folyamat kezdetén. 2000 elejére várható az európai nyugdíjasok helyzetéről szóló Hancock-jelentés elfogadása, melynek brit liberális szerzője arra figyelmeztet, hogy a jelenlegi nyugdíjrendszer komolyabb reform nélkül egy-két évtizeden belül egész Európában finanszírozhatatlan lesz.

A bizottság szociálpolitikai karakterére nagymértékben rányomja bélyegét a „jóléti állam” hagyománya és a tradicionális szociáldemokrácia értékrendje. Íratlan szabályok szerint a bizottság maximum három évre megválasztható elnökét a szocialista frakció adja, a kilencvenes években előbb svéd, majd osztrák, jelenleg pedig a brit Tom Cox személyében brit szociáldemokrata politikus tölti be ezt a posztot. (Bizonyos értelemben mindhárom pártjuk balszárnyához tartoznak.) Mint a legtöbb parlamenti bizottságban, itt is kialakult egy aktív és összetartó mag, amely szakmai és bizonyos magánéleti érintkezést is fenntart, tudatos tevékenységével meghatározva a bizottság alaphangulatát. A szociális bizottság esetében ez a mag erősen baloldali és „jóléti állam” központú, a szó hagyományosabb és nem blairi–schöderi értelmében. Bár magam is e kemény mag tagja lennék, egyszer heves támadás ért azért, mert a „bölcstől a sárga tartó”, állampolgári jogon járó szociális ellátás modelljét megreformálandónak neveztem.

A „kemény mag” tagjainak többsége önkormányzati munkában helyi képviselőként, tanácsnokként vagy polgármesterként szerezte szakmai ismereteit. Mivel a helyi önkormányzatok a skandináv, a francia és a brit modell szerint egyaránt komoly szerepet töltenek be az állami szociálpolitikában, e gyakorlati tapasztalatok sokat segítenek a döntéshozatalban. Az ideológiai jellegű szónoklatokat a bizottsági munkában háttérbe szorítja a szakmai vita, noha egy-egy „vonalas” megjegyzésre a brit munkáspárti elnöktől ugyanúgy számíthatunk, mint a görög vagy ciprusi kommunistáktól.

Egészségügyi téren a bizottság sajátos módon hosszú évek óta a „kulturharc” kiemelt frontjának számít. A bioetikai kódex megfogalmazása és megvitatása éveken át folyt bizottsági és albizottsági szinten, s a végső változat

a szociáldemokraták által képviselt laikus és a kereszténydemokrata színekben reprezentált valláserkölcsei nézet összeegyeztetéséből született meg. Ezt utóbb katolikus fundamentalista alapon a lengyel Szolidaritás képviselői hevesen támadták, de a nehezen elért konszenzust a nyugati kereszténydemokrata és néppárti politikusok nem adták fel. A szervátültetés szintén alapvető morális kérdéseket érintett. A szervkereskedelem piaci jellegű liberalizációját a szocialista és keresztény irányultságú pártok egyaránt elutasították.

Az Európa Tanács idén júniusban szavazott Gatterer osztár néppárti képviselő eutanázia-jelentéséről, ami szintén heves vitákat váltott ki, előbb a bizottságban, majd a plénumon is. Az anyag két részre osztható. Részint igen előremutató és humánus szemlélettel áll ki a haldokló ember mellett, számos intézkedéssel garantálná az emberi méltósághoz való jogot, s a fájdalom csillapítását vagy megszüntetését az egészségügy alapfeladatának nevezi. Radikálisan új és hatékony technikákat is megnevez, amelyek sokkal hatékonyabbak az általánosan ismert szereknél és módszereknél. Magát a „meghívásos halált” ugyanakkor kategorikusan, kivételt nem ismerően tiltottnak és tilalmasnak minősíti. A bizottság nagy többsége – s később a parlamenti plénum is – elfogadta ezt a „mindent a fájdalom ellen, semmit az önkéntes halálért” elvet. A kisebbséget (bennük e sorok íróját is) nagymértékben befolyásolta walesi képviselőtársunk, aki rákbeteg feleségével együtt mély emberi szenvedéllyel érvelt amellett, hogy a betegség végső stádiumában a becsületes embernek kötelessége a halálba segíteni azt a családtagját, aki őszintén és meggyőzően ezt kéri. A Gatterer-jelentés név szerint is elmarasztalja az eutanáziát engedélyező holland gyakorlatot, s várható, hogy a holland kormány ezért megvétózza a parlamenti ajánlást. Az abortusz kérdését az Európa Tanács józan bölcsességgel nem bolygatja, hiszen a nyugat-európai jobbközép pártok többsége is csendben az „enyhe liberális” gyakorlat fenntartása mellett áll.

Bár a bizottság a nevében „családügyi” is, ilyen témát az elmúlt években egyáltalán nem tárgyalt, hacsak egyrészt a menekültek és bevándorlók gyermekeivel való foglalkozást, másrészt a meleg és leszbikusok helyzetének feltárását nem tekintjük annak. A szociális bizottság „saját” jelentései mellett írásbeli véleményt készít más riportok szociális vonatkozásairól is. Magam a gyalogsági taposóaknak, a horvátországi menekültek visszatelepítése és a szektákhoz kapcsolódó veszélyes jelenségek témakörében készítettem a plenári ülés számára bizottsági véleményt.

1994 szeptembere óta vagyok a szociális bizottság tagja. Nagy örömmre szolgál, hogy különösebb fáradság nélkül sikerült megismernem az európai szociálpolitika jó néhány nevezetes műhelyét, szakértőjét és döntéshozóját. A „learning by doing” elve alapján az angol szakmai nyelv megismerése is könnyebb munka közben, mint nyelvvórán. Jelentéseimet növekvő arányban, a véleményeket pedig teljesen magam írom, ami azért is hasznos, mert a strasbourgi szakértők messziről felismerhetően „színtelen-szagtalan” bürokrata nyelven fogalmaznak. A kezdeti „beilleszkedési zavarok” után minden évben sikerült egy-két rapportórséget vállalnom, aminek az Európa Tanácsban van presztízse. Nagy bánatom ugyanakkor, hogy egy-két kivételtől eltekintve nem sikerült munkakapcsolatot kiépítenem a hazai szociálpolitikus

szakemberekkel, kinti tapasztalataimat nem tudom kinek átadni, s másfelől strasbourgi feladataimra részint hályogkovács módjára egyedül, részint kinti szakértők segítségével készülök fel. Ezért örülök annak a lehetőségnek, hogy az *Esély* révén megismertethetem a szakmát a szociális bizottságban végzett munka tartalmával és lehetőségeivel.