

SARA COCCHI: UGUALI NELLA SOSTANZA, DIFFERENTI PER TERRITORIO? LA TUTELA COSTITUZIONALE DEI DIRITTI SOCIALI IN ITALIA E IN SPAGNA (PISA: EDIZIONI ETS 2016) 278 OLDAL

Sara Cocchi *Lényegükben egyformák, területileg különbözőek? A szociális jogok alkotmányos védelme Olaszországban és Spanyolországban* című monográfiája arra a kérdésre keresi a választ, hogy egy erősen decentralizált államban, mint amilyen Olaszország és Spanyolország, milyen mértékű különbségek engedhetők meg a különböző területek (tartományok, autonóm közösségek) között a szociális jogok védelmében az alkotmányosság keretein belül.¹ Hogyan lehet összeegyeztetni a szociális jogok védelmének és érvényesítésének igényét, melynek alapja az egyenlőség elve, a különbözőséget értéknek minősítő területi pluralizmus elvével? (45. o.) A téma különösen aktuális az utóbbi évtizedek gazdasági válsága fényében, amely mind Olaszország, mind Spanyolország számára a mai napig kihívást jelent, és a jóléti állam fenntartásában a központi állami intézmények erősebb szerepvállalásához vezetett. Ezek a centralizációs tendenciák ugyanakkor kihívást jelentenek a tartományok, autonóm közösségek számára, amelyek mindkét állam struktúrájában a szociális háló fenntartásának fő letéteményesei.

¹ A könyv alapjául a szerzőnek a Firenzei Egyetem összehasonlító jogi tanszékén 2013-ban megvédett doktori disszertációja szolgált.

A könyv lenyűgöző pontossággal és mélységben mutatja be a szociális jogok történetét a tartományok helyzetének szemszögéből a két mediterrán államban, nagy hangsúlyt helyezve mind a releváns alkotmányos rendelkezések szövegére és az azt értelmező alkotmánybírói gyakorlatra, mind az alkotmányjogi doktrínára. A spanyol és az olasz megoldások összevetése a klasszikus összehasonlító jogi módszer alkalmazásával történik, amely kiválóan alkalmas ennek a két jogrendszernek a vizsgálatára. A több közös pont mellett (a dél-európai kultúrkörbe tartozó, erősen decentralizált államstruktúrával rendelkező országok) az eltérések is jelentősek, kezdve a történelmi háttérrel. A második világháború után Olaszország az első államok között volt, amelyek alkotmányba foglalták a szociális jogokat, míg Spanyolország 1978-ban kihirdetett alkotmánya az utolsó, szociális államot létrehozó alaptörvény Nyugat-Európában. Bár mindkét alkotmány széles teret enged a szociális jogoknak (23. o.), az azokat megfogalmazó alkotmányos rendelkezések státusza és elhelyezése is különbözik: míg az olasz *Costituzione*-ban a szociális jogok az alkotmányos jogok között foglalnak helyet,² a spanyol *Constitución* legtöbbjüket az ún. irányadó elvek (*principios rectores*) közé sorolja (30. o.).³ A gyakorlatban azonban ennek a formális különbségnek nincs olyan nagy jelentősége. Akár alkotmányos jogoknak, akár irányadó elveknek tekintik a szociális jogokat, azok konkrét megvalósítása mindkét esetben a törvényalkotó beavatkozására szorul.

Azonos továbbá a szociális jogok alkotmányba foglalásának ideológiai alapja: mind az olasz, mind a spanyol alkotmányozó maga mögött kívánta hagyni a totalitárius állami múltat, és új alapokra helyezni a szabadság fogalmát (24–25. o.). Az új alkotmányok a szabadságnak már nemcsak a negatív arcát látják, amely nem engedi az államot jogtalanul beavatkozni az egyén autonóm szférájába, hanem annak pozitív oldalát is elismerik: az egyén önmeghatározása és önmegvalósításhoz való joga áll ennek az újraértelmezett szabadságnak a középpontjában. Az új alkotmányok a szociális jogokat a szabadságjogok szintjére emelik, hogy biztosítsák az egyén számára az önmeghatározás szabadságát és ezáltal a többi alapjog érvényesítését.⁴

Jelentős azonban a különbség a szociális jogok védelmének módjában eljárásjogi szempontból: Olaszországban nem létezik az alkotmányjogi panasz, így ott az alkotmánybíróság a rendes bíróságoktól érkezett indítványok alapján alakította ki gyakorlatát. A spanyol alkotmány az irányadó elveket nem sorolja azon alkotmányos jogok közé, melyek sérelme ellen alkotmányjogi panasszal lehet élni, a *Tribunal Constitucional* bizonyos alapjogokkal (így az élethez való joggal vagy a magán-

² Az olasz alkotmányban nincs külön fejezet a szociális jogok számára, azok többsége az I. rész (Az állampolgárok jogai és kötelességei) II. (Etikai-társadalmi kapcsolatok) és III. (Gazdasági kapcsolatok) címében kapott helyet. Ez a megoldás lehetőséget nyújtott arra, hogy az alkotmánybíróság meglehetősen rugalmasan értelmezze a szociális jogokat (29. o.).

³ Kivételt képeznek azok a szociális jogok, melyek az I. cím (*Título Primero*) II. fejezetének az „Állampolgárok jogairól és kötelességeiről” szóló II. szekciójában találhatók (30–38. cikk), így pl. a magántulajdonhoz való jog (33. cikk) és a munkához való jog (35. cikk). A „szociális és gazdasági politikai irányadó elveit” az I. cím III. fejezete (39–52. cikk) tartalmazza.

⁴ Erről bővebben lásd Norberto Bobbio: *Eguaglianza e libertà* (Torino: Einaudi 2009), valamint Norberto Bobbio: „Sui diritti sociali” in Guido Neppi Modona (szerk.): *Cinquant’anni di Repubblica italiana* (Torino: Einaudi 1996) 115–124.

szféra védelmével) való szoros kapcsolatra hivatkozással azokat mégis a hatáskörébe vonta.

A könyv problémafelvetése látszólag egyszerű, valójában azonban nagyon összetett kérdéssel állunk szemben. Egyrészt, ahogy azt az előszóban a szerző is hangsúlyozza, a központ-periféria kapcsolat az aktuális politikai és történelmi helyzet függvényében folyamatosan változik. Másrészt maga a „szociális jogok” kategóriája sem mentes a bizonytalanságoktól, és többféle értelmezésnek ad teret. Mindkét vizsgált országban mind a törvényhozó(k), mind az alkotmánybírói gyakorlat folyamatosan alakította az alkotmányban biztosított szociális jogok érvényesítésének rendszerét.⁵ Ez nemcsak a szociális jogok értelmezése fejlődésének tudható be, hanem az államformában bekövetkezett változásoknak is. Spanyolország és Olaszország „az új policentrizmus legfontosabb laboratóriumai közé tartozik”, ahol – feszültségektől nem mentesen – egyidejűleg érvényesül az egység elve és a területi egységek politikai-intézményi autonómiájának elve (31. o.).⁶ Olaszország 2001-ben gondolta újra a „regionális állam” (*Stato regionale*) koncepcióját, és alkotmánymódosítással átalakította az állam és a tartományok közötti hatáskörmegosztás rendszerét. Ma a tartományok reziduális hatáskört élveznek azokon a területeken, amelyek nem tartoznak az állam kizárólagos hatáskörébe, illetve bizonyos területek – köztük az oktatás – a tartományok és az állam megosztott hatáskörébe tartoznak.⁷ Spanyolországban a katalán önállósodási törekvések jelentenek kihívást az *Estado autonómico* modell számára, kezdve a katalán parlament 2013. január 23-i döntésével, mely a katalán népet szuverénnek nyilvánította, amit az alkotmánybírósgal alkotmány sértőnek talált.⁸

A könyv felépítése egyszerű és logikus. A problémafelvetést a maga összetettségében bemutató hosszabb bevezető (23–52. o.) után az első fejezet kizárólag Olaszországra koncentrál, míg a második fejezet a spanyol jogszabályokat és gyakorlatot már több összehasonlító megjegyzéssel átszőve mutatja be. Végül a harmadik fejezet, amely az összehasonlító jogi elemzést tartalmazza, az egészséghez való jogot vizsgálja, és annak tükrében hasonlítja össze a szociális jogok helyzetét a két vizsgált országban. A kötet rendkívül gazdag bibliográfiája – mely önmagában 25 oldalt tesz ki – meggyőzően bizonyítja, hogy a könyv alapos munka eredménye, és a szerző nemcsak a releváns olasz és spanyol jogirodalmat ismeri, hanem a szociális jogok és a jóléti állam nemzetközi irodalmát is.

Bár az alapvető kérdésfelvetés nyitott marad, a könyv továbbgondolásra ösztönzi az olvasót, és ehhez megadja a szükséges eszközöket. A nemzeti egység és a területi differenciáció közötti elkerülhetetlen feszültséget feloldani nem lehet, csak bizonyos mértékű egyensúlyra lehet törekedni, és ez az egyensúly egyrészt országspecifikus,

⁵ A szerző a 2015. december 1-jéig bekövetkezett változásokat veszi figyelembe (21. o.).

⁶ Az új policentrizmusról lásd továbbá szintén az olasz és a spanyol tapasztalatok összehasonlításával Elena GRIGLIO: *Principio unitario e neopolicentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto* (Padova: Cedam 2008).

⁷ Az olasz alkotmány 117. cikke, amelyet a 3/2001. sz. alkotmányrangú törvény (*legge costituzionale*) módosított.

⁸ A *Tribunal Constitucional* STC 42/2014. sz. határozata.

másrészt folyamatosan változik. A szerző szerint a szociális jogok alkotmányba foglalása a rendszer egységének fenntartásában való aktív állami szerepvállalás egyik legambiciózusabb megnyilvánulása (245. o.). Az alkotmányos rendelkezések értelmezésére épülő esetjog alapján továbbá világossá válik, hogy a szociális jogok egy objektív és egy szubjektív dimenzióval is rendelkeznek: irányt mutatnak a közigazgatás számára, ugyanakkor elválaszthatatlan részei az állampolgárság mai fogalmának. Az olasz és a spanyol példák azt bizonyítják, hogy a területi (tartományi és autonóm közösségekbeli) hatóságok nemcsak a szociális jogok érvényesülését biztosító szolgáltatások rendszerének kialakításában játszanak nélkülözhetetlen szerepet, hanem a szolgáltatások tartalmának rendkívül jelentős elemeit is meghatározzák. Az ún. *szociális* állampolgárságnak tehát van egy területi dimenziója, amely hozzájárul az adott helyi közösséghez tartozás érzéséhez.⁹

Összegezve: az olasz és a spanyol jogalkotók az ellentétek kibékítésére tesznek kísérletet, és az emberek egyenlősége és a tartományok, illetve autonóm közösségek egyenlősége között próbálnak egyensúlyt teremteni, ez pedig folyamatos kölcsönös egymáshoz igazítást igényel (247. o.). Melyik tehát a területi differenciációnak az a szintje, melyen még biztosítható a szociális jogok lényegileg egyenlő gyakorlása az ország egész területén? Sara Cocchi szerint ahhoz, hogy a decentralizáció ne fenyegetse a nemzeti egység megtartását, két dologra van szükség. Egyrészt a területi hatóságokat be kell vonni az anyagi egyenlőség fogalmának és tartalmának meghatározásába, másrészt növelni kell a területi és a központi hatóságok közötti párbeszéd és együttműködés hatékonyságát.

*Kelemen Katalin**

⁹ A szociális állampolgárság fogalmáról összehasonlító szemszögből lásd még Graziella ROMEO: *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato* (Padova: Cedam 2011).

* Egyetemi docens, Örebro universitet, Institutionen för juridik, psykologi och socialt arbete, 701 82 Örebro, Fakultetsgatan 1, Svédország. E-mail: katalin.kelemen@oru.se.