

EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI
ISKOLA

**A feltétel nélküli alapjövedelem bevezetésének alapjogi
és közigazgatási jogi feltételrendszere**

DOKTORI ÉRTEKEZÉS TÉZISEI

ÍRTA:
SZATMÁRI ANDREA

TÉMAVEZETŐ:
DR. HOFFMAN ISTVÁN
EGYETEMI TANÁR

Budapest, 2021

1. A kutatási feladat összefoglalása

A legegyszerűbb megfogalmazás szerint a feltétel nélküli alapjövedelem (*universal/unconditional basic income*) olyan rendszeres készpénzjuttatás, amelyet feltétel nélkül mindenki megkap, egyéni alapon, a jövedelmi és vagyoni helyzet vizsgálata vagy munkavégzési kötelezettség nélkül.¹ Az általános definíció az összegre és a jóléti támogatási rendszer további elemeire nézve nem határoz meg egységes elvárásokat. Ugyanakkor ez a két tényező nem csak költségvetési és gazdasági megfontolások miatt jelentős. Az alapjövedelem morális, társadalomfilozófiai és szociálpolitikai igazolásait is alapjaiban érinti, hogy bevezetését követően összességében mennyire hatékony és igazságos rendszer jön létre, amely a megélhetés minimumát mindenki számára biztosítja.

Az értekezést megalapozó kutatás célja a feltétel nélküli alapjövedelem (FNA) mint jogintézmény és mint szociálpolitikai megoldási javaslat vizsgálata volt. Két egymással összefüggő kérdésre kerestem a választ. Az egyik az volt, hogy a szociális jogok és azon belül a szociális biztonság, és különösen a létfenntartáshoz, illetve a megfelelő életszínvonalhoz való jog tényleges megvalósulásához *szükséges-e* az FNA bevezetése. Ugyanilyen fontos a másik kérdés is: a feltétel nélküli alapjövedelemre épülő jóléti

¹ BIRNBAUM, Simon (2016): Basic Income. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press, 2.

ellátórendszer teljesíti-e az alapvető emberi jogi kívánalmakat, azaz *elégés-e* a létfenntartást érintő alapvető szociális jogok megvalósításához.

A kutatás abból az előfeltevésből indul ki, hogy a szociális védelmi rendszer elsődleges célja annak biztosítása, hogy az intézkedések révén összességében megvalósuljon az a nemzetközi emberi jogi egyezményekből levezethető célkitűzés, hogy minden ember számára elérhető legyen az egzisztenciális minimum. A létező jóléti modellek tényleges hatékonysága annak alapján értékelhető, hogy mennyiben valósul meg ez a cél.

2. Elvégzett vizsgálatok, elemzések, módszerek

A dolgozat I. fejezete ismerteti a feltétel nélküli alapjövedelem koncepcióját, valamint a témáról folyó morálfilozófiai, közgazdasági és szociálpolitikai szempontú vita jelentősebb csomópontjait.

A kutatás során a jogtudományi és közpolitikai szemlélet együttes alkalmazására törekedtem. A jog, illetve a jogi szabályozás hatékonyságának fogalmát célorientált kategóriaként értelmezve elsődlegesen a célkitűzést kellett azonosítani. A II. fejezet a szociális biztonság, a létfenntartáshoz és a minimális megélhetéshez való jog nemzetközi egyezményekből²

² A téma szempontjából leginkább releváns nemzetközi jogi egyezmények és egyéb dokumentumok: a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (különösen a 9. és 11. cikkek); az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális

levezethető tartalmának meghatározását tűzte ki célként. A vizsgálat módszere elsősorban a szövegek értelmezésén alapszik, a kapcsolódó szakirodalom áttekintése mellett.

Az értekezés III. fejezete tárgyalja a megvalósult jóléti modellek jellemzőit és az állami redisztribúciót meghatározó általános elveket. A vertikális újraelosztás során, amelynek elsődleges célja a szegénység csökkentése, a jogalkotó különböző megoldásokat alkalmaz arra, hogy meghatározza a kedvezményezetttek körét. A szabályozás által meghatározott feltételek sajátos tételes jogi definíciót alkotnak a szegénységre, kijelölik azokat a csoportokat, amelyek tagjai igényt tarthatnak a társadalom többi tagjának támogatására. Ebben a fejezetben felvázoltam egy elméleti keretet, amely alkalmas arra, hogy a hozzájutás feltételei mentén valamennyi pénzbeli ellátás besorolható és egymással összehasonlítható legyen. A szociális ellátórendszer hatékonyságának közpolitikai értékelési szempontjai is ebben a fejezetben kaptak helyet.

A kontextuális megközelítés másik perspektívája – az emberi jogi és az elméleti-módszertani keretek mellett – a hazai jóléti ellátórendszer részletes rendszerszintű

Bizottságának 3., 12. és 19. számú általános kommentárja; A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. November 20-án kelt Egyezmény (különösen a 4., 6., 26., 27. cikkek); a Gyermekjogi Bizottság 5. és 19. számú általános kommentárja; a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény (különösen a 28. cikk)

és alapjogi szemléletű elemzése. A IV. fejezetben a vizsgálat célja egyrészt annak feltárása volt, hogy a hatályos szabályozás milyen mértékben teljesíti azokat a követelményeket, amelyeket a korábbi fejezetek beazonosítottak. Másrészt az is cél volt, hogy viszonyítási alapként és egyben kiindulási pontként szolgáljon a feltétel nélküli alapjövedelemre épített modell vizsgálatához. Bármilyen szociálpolitikai reform bevezethetőségét ugyanis alapvetően meghatározzák azok a kialakult megoldások és jogszabályi környezet, amelynek keretei közé illeszkednie kell, illetve amelynek egyes elemeit szükségképpen meg kell változtatni ahhoz, hogy összességében működőképes rendszer jöjjön létre.

Az elemzés módszere a jogszabályok tartalmának dogmatikai feltárásán, egymással összefüggésben értelmezett elemzésén alapszik. Ellentétben az egyedi normakontrollban rejlő korlátozott lehetőségekkel, a pénzügyi ellátásokra vonatkozó közel teljes hazai joganyag ilyen feldolgozása módot ad arra, hogy a rendszer egészének hatékonyságáról lehessen képet alkotni. A tételes áttekintés lehetőséget nyújtott arra is, hogy a feltétel nélküli alapjövedelemnek a fennálló rendszerhez való illeszkedését, a bevezetéssel járó további jogalkotási feladatokat be lehessen azonosítani.

Az V. fejezet az alapjövedelmet jogi konstrukcióként elemzi, felvázolva a bevezetéssel kapcsolatos

gyakorlati kérdéseket és a szakpolitikai kapcsolódási pontokat.

3. A kutatás eredményeinek rövid összefoglalása

3.1. A jóléti ellátórendszerek célkitűzésének azonosítása

A minimális megélhetéshez való jogra vonatkozó nemzetközi jogi egyezményekből, azok értelmezéséből azt a következtetést lehet levonni, hogy kikényszeríthető alanyi jog nem vezethető le közvetlen állami támogatási kötelezettségre. A nemzetközi egyezmények a szociális biztonság plurális szemléletét tükrözik. Ez azt jelenti, hogy közvetlen állami támogatási kötelezettség abban az esetben áll fenn, ha a jóléti állam többi pillére (a piac, a család, valamint a szűkebb közösség) kudarcot vallott.

Ugyanakkor a szociális ellátások rendszerének a társadalombiztosítás jövedelemfenntartó funkcióján felül a magukról ily módon nem gondoskodó állampolgárok számára is biztosítania kell a megfelelő életszínvonalat. Az eszközök kiválasztása a részes államok kompetenciájába tartozik. A szociálpolitikai eszköztár kialakításakor azonban biztosítani kell, hogy a rendszer átfogó módon mindenkire kiterjedjen és az ellátások mértékének elégségesnek kell lenni ahhoz, hogy a minimális létfenntartás körébe tartozó javak mindenkinek rendelkezésére álljanak.

Az értekezésben meghatároztam azokat a főbb kritériumokat, amelyek a jóléti ellátórendszer átfogó értékelésének alapját képezik:

1. A rendszer kialakítása lehetővé teszi, hogy társadalombiztosítás keretében gondoskodjanak a kockázatok kezeléséről mindazok, akiknek lehetőségük van munkajövedelemre szert tenni.
2. Azok, akik sem saját maguk erejéből, sem a családtagok jövedelme vagy biztosítása terhére nem jutnak hozzá a minimális megélhetéshez szükséges javakhoz, jogosultak az állam által biztosított támogatásra.
3. Mind a társadalombiztosítási, mind az adókból fedezett ellátások esetében követelmény, hogy azok mértéke az egyéb forrásokkal együtt elérje a létfenntartáshoz szükséges szintet.
4. A létfenntartás alapvető összetevői a megfelelő táplálkozás, a ruházkodás és a megfelelő lakhatás. Ebből következik, hogy a létfenntartás megfelelő szintje olyan jövedelmi mutatóval mérhető, amely minimálisan ezeknek a javaknak a beszerzését lehetővé teszi.
5. A gyermekek esetében magasabb a mérce, mivel a fejlődésükhöz szükséges életszínvonal a pusztá létfenntartáson kívül további erőforrásokat is igényel.

6. A fogyatékossgal élők számára a szociális ellátórendszerhez való hozzáférést külön intézkedésekkel kell elősegíteni, valamint biztosítani kell a helyzetükből adódó többletköltségek kompenzációját.

A rendszer átfogó jellege és a megfelelő összegű támogatás együttesen alkalmas arra, hogy társadalmi szinten is kimutatható mértékben csökkentse a szegénységet.

3.2. A hazai szociális biztonsági rendszer átfogó értékelése

Az értekezés a hazai pénzbeli ellátásokra vonatkozó szabályozás részletes dogmatikai elemzését tartalmazza. A vizsgálat fókuszában azok a juttatások álltak, amelyek kifejezetten a jövedelem összegét befolyásolják, tekintettel arra, hogy ezeknek az ellátásoknak lehet alternatívája a szintén pénzbeli támogatást nyújtó feltétel nélküli alapjövedelem.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata az elmúlt évtizedben következetes abban a tekintetben, hogy az emberi élethez és méltósághoz való jogot nem tekinti a szociális jogokat alátámasztó alapjognak. A szociális biztonsághoz való jog kialakult értelmezése alapján az állami törekvésben megjelenő célkitűzés teljesítettnek tekinthető, amennyiben létezik egy szociális támogatási rendszer, annak kialakításában a mindenkori kormány széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, és semmilyen minimum standardnak nem

kell megfelelnie. A szociális biztonsághoz való jog mai tartalma abban merül ki, hogy az állam az Alaptörvényben felsorolt élethelyzetek tekintetében köteles törvényben meghatározni a támogatás feltételeit, egyéb rászorulóknak esetében még a kötelezettség fennállása sem egyértelmű.

A „szociális intézmények és intézkedések rendszere” nem definiált, esetről-esetre változik, hogy a társadalombiztosítási jogviszonyon alapuló ellátások, a családtámogatások vagy a közfoglalkoztatás az Alaptörvény XIX. cikkének korlátozást lehetővé tevő szabályozása, vagy más alaptörvényi rendelkezések alapján kerülnek elbírálásra. A fogalmi tisztázatlanság miatt a szociális biztonsághoz való jog tartalma és az államcél teljesítésének alkotmányos követelményei bizonytalanok.

Ugyanakkor az eredményes alkotmánybírói kontrollnak van egy rendszerszintű, elméleti akadálya is. Konkrét egyéni panasz, vagy bírói kezdeményezés vizsgálata esetén az alkotmányjogi kontroll nem terjed ki arra, hogy a teljes ellátórendszer egyáltalán lehetővé teszi-e az érintett számára valamilyen ellátás igénybevételét, ami biztosíthatná számára minimális megélhetést. A normakontroll intézménye – tekintettel arra, hogy a felülvizsgálat tárgya csak az adott jogszabályhely és nem a rendszer egésze, illetve csak az érintett személynek a konkrét jogszabály alapján levezethető jogosultságai (illetve azok hiánya) – nem alkalmas eszköz a szociális védelmi intézményrendszer alkotmányosságának vagy

nemzetközi szerződésekkel való összhangjának értékelésére.

A rendszer *átfogó jellegének hiányosságai* a konkrét jogszabályok elemzése alapján egyértelműen igazolhatók. Már az Alaptörvény szintjén is megjelenik a rászorulókat támogatásait feltételekhez kötő szabályozás lehetősége. A törvényi szintű szabályozás rászorulókat csoportjait zárja ki az emberhez méltó megélhetéshez szükséges támogatások lehetőségéből. A legfontosabb kizáró szabályok közé tartoznak a következők:

1. A családi adókedvezmény az adóköteles jövedelemmel nem rendelkező, vagy alacsony jövedelmű családokban nevelkedő gyermekek számára nem nyújt segítséget, vagy a magas keresetű szülőkhez képest jóval kevesebbet. A szabályozás a különélő szülő számára nem teszi lehetővé az adókedvezmény igénybevételét, ezzel hátrányos helyzetbe kerülnek azok a gyermekek, akiknek a szülei nem élnek együtt.

2. A családi otthonteremtéshez kapcsolódó támogatásokra nem jogosultak azok a gyermekes családok, akik nem tudnak megfelelő időtartamú társadalombiztosítási jogviszonyt felmutatni.

3. Az aktív korúak támogatásai nem terjednek ki azok többségére, akik más forrásból (munkaviszonyból, társadalombiztosítási ellátásból, vagy más rendszeres szociális ellátásból) bármilyen összegű jövedelemre

tesznek szert, függetlenül attól, hogy a jövedelmi feltételeket teljesítik-e.

4. Az aktív korúak támogatásából kizárhatók a közfoglalkoztatásban való részvételt nem teljesítők, függetlenül attól, hogy erre volt-e lehetőség a vizsgált időszakban. Emellett ismét hatályos a közfoglalkoztatás lakókörnyezet rendezettségére vonatkozó feltétele ismét hatályos, amelyet korábban megsemmisített az Alkotmánybíróság.

5. A jövedelmi és vagyoni feltételek több mint egy évtizede változatlan mértéke annyira alacsony összegű, hogy a létminimum alatti jövedelemből élőket is kizárja a támogatás lehetőségéből.

6. Az önkormányzatok települési támogatások szabályozásában élvezett széles mérlegelési jogköre jelentős területi eltéréseket okoz az egyének jogosultságai között. Ez, tekintettel az 1-5. pontokban foglalt, számos rászorulót kizáró szabályokra, megkérdőjelezi, hogy az önkormányzati segélyezés be tudja-e tölteni a *last resort* funkciót. Különösen nehéz helyzetbe kerülhetnek azok, akik a lakcím rendezetlensége miatt egyik települési önkormányzat segítségére sem számíthatnak.

A támogatások *nem megfelelő mértéke* is igazolható a hatályos jogszabályok szövegének elemzése alapján. A létminimum összege, a relatív jövedelmi szegénységi küszöb Eurostat által alkalmazott értéke, valamint a jogszabályokban meghatározott támogatási

összegek közötti olló egyre tágabbra nyílik az elmúlt évtizedben. A jövedelmi feltételben meghatározott küszöbérték és a támogatás összege együttesen sem éri el a szegénységi küszöböt, ami számos esetben inadekváttá teszi a támogatásokat. A jogosultság megszerzéséhez előírt egyéb feltételek pedig (családi, munkaerőpiaci státuszra, egészségi állapotra, életkorra vonatkozó és életvezetési, együttműködési szabályok stb.) *felülírják* a jövedelmi feltételeket is. A hazai rendszer ezért sokak számára a jövedelmi és vagyoni feltételek teljesülése esetén sem biztosítja a minimális megélhetéshez szükséges támogatást.

A hazai jóléti ellátórendszer mára olyan vegyes rezsimnek tekinthető, amelyben valamennyi elméleti modell súlyponti elemeiből találhatók jellemzők. Ennek oka egyrészt a szociális ágazat gyakorlatilag folyamatos átalakulása, a permanens reform. De valószínűsíthető, hogy a rendszer inkonzisztenciája és viszonylagos eredménytelensége a mögöttes attitűdök inkonzisztenciájának egyfajta lenyomataként is értékelhető. A hosszú távú gondolkodás és a politikai konszenzus hiánya ellentmondásos jóléti rendszer kialakulásához vezetett. Ahogy Ferge Zsuzsa megállapította: „A szociálpolitika funkcióiról való közmegegyezés teljes hiánya elég ahhoz, hogy egy szilárd támpontok, közös értékek nélkül kialakuló új, paradigmahiányos paradigmról beszéljünk.”³

³ FERGE Zsuzsa (szerk.) (2017): *Magyar társadalom- és szociálpolitika 1990-2015*. Budapest, Osiris Kiadó, 97.

A kialakult jóléti ellátórendszer céljai között nem fedezhetők fel a nemzetközi emberi jogi keretrendszer által meghatározott alapvetések, melyek lényege, hogy univerzális, feltételektől független joga van minden embernek ahhoz, hogy a minimális létfenntartás lehetősége számára – az állam által *ennek a célnak megfelelően* szabályozott átfogó szociálpolitikai ellátórendszer keretei között – rendelkezésre álljon.

3.3. A feltétel nélküli alapjövedelem és a minimális megélhetéshez való jog

Az elvégzett elemzések azt támasztják alá, hogy az alapjövedelem bevezetésének *kötelezettsége* az emberi jogi egyezményekben foglaltakból közvetlenül nem vezethető le. A jóléti ellátórendszer sok más kombinációja is képes megvalósítani azt az elvárást, hogy mindenkinek legyen annyi jövedelme, ami az adott társadalomban elfogadható szintű minimális létfenntartást lehetővé teszi. Ugyanezt az eredményt egy gondosan előkészített, az aktuálisan létező ellátások és a jogszabályi környezet kontextusának figyelembevételével kialakított, az alapjövedelmet *is* magában foglaló konstrukció is biztosíthatja. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy az alapjövedelem *önmagában*, az egyéni szükségleteket is figyelembe vevő, a speciális élethelyzetekre reagáló jóléti ellátórendszer egyidejű működtetése nélkül nem tudná *mindenki* számára a szükséges összeget garantálni és ezzel teljesíteni az emberi jogi normákban előírt követelményeket.

Célszerűbbnek tűnik az alapjövedelemre olyan szociálpolitikai eszközként tekinteni, mint amely *a már deklarált alapvető jogok megvalósítását szolgálja*. Az alapjövedelem tehát a más jóléti ellátásokhoz hasonlóan *instrumentális jogként* tételezhető, melynek célja a magasabb jogforrási szinten (nemzetközi egyezmény, alkotmány) meghatározott alapvető emberi jogok érvényesítése. Ebben a kontextusban vizsgálható, hogy teljesíti-e az emberi jogi követelményeket.

3.4. A feltétel nélküli alapjövedelem illeszkedése a hazai szociális ellátórendszerbe

A feltétel nélküli alapjövedelem bevezetése – ahogy az az értekezésben bemutatásra került – számos különböző variációban képzelhető el. Általános értelemben tehát sem az nem jelenthető ki, hogy megfelelne az alapvető jogszerűségi kritériumoknak, sem az, hogy sértené azokat.

A társadalombiztosítás teljes megszüntetése az alapjövedelem bevezetése mellett nem felelne meg a nemzetközi jogi egyezményekben foglalt kötelezettségeknek. Az átmenet és a korábban szerzett várományok problémakörén túl a jelenlegi emberi jogi keretrendszer magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy a jövőre nézve a várható kockázatok kezelésére rendelkezésre álljon egy olyan, az állam által legalább szabályozott, ha nem is kötelezővé tett társadalombiztosítási rendszer, amely a korábbi életszínvonal fenntartásának lehetőségét biztosítja.

Ennek kiváltására semmilyen mértékű alapjövedelem nem alkalmas, hiszen a biztosítás lényege, hogy a befizetésekkel (tehát jellemzően az elért jövedelmekkel) arányos, azt megközelítő életszínvonalat, és ne csak a minimális létfeltételeket teremtsen meg a felmerülő kockázatok esetére.

Magyarországon a jelenlegi szociális védelmi rendszer kiemelkedő részét teszi ki a társadalombiztosítás, mind finanszírozási szempontból, mind a résztvevők számát és az ellátások nagyságrendjét tekintve. A szociális biztonsági rendszer radikális átalakítása során *nem kerülhető meg a társadalombiztosítás rendszerére vonatkozó kidolgozott, hatásvizsgálatokkal alátámasztott részletes terv elkészítése.* A feltétel nélküli alapjövedelem bevezetése tulajdonképpen csak egy átfogó társadalombiztosítási reform keretében képzelhető el.

Az alapjövedelem javaslatok általában megfelelnek annak az elvárásnak, hogy mindenki számára nyújtsanak *valamekkora* támogatást, akik nem tudnak magukról gondoskodni. A kedvezményezettek széles köre miatt a leghátrányosabb helyzetűeknek jutó támogatás mértéke – amennyiben a rendelkezésre álló elosztható források nem teszik lehetővé, hogy az alapjövedelem és az egyéb forrásokból származó jövedelmek együtt elérjék a létminimumhoz szükséges összeget – feltehetően kedvezőtlenebbül alakul, mint a legtöbb létező jóléti ellátórendszerben. Azok a variációk, amelyek növelik a szegénységi rátát

vagy a szegénységi küszöb alatt élők jövedelmének csökkenéséhez vezetnek, elbuknak az emberi jogi teszten.

A létfenntartás megfelelő szintjéhez szükséges jövedelem a létminimum részletesen kidolgozott, tudományos módszerekkel alátámasztott, legalább háztartástípusonként meghatározott összege. És bár a területi, egyéni körülményeket nem feltétlenül fedi le egy mégoly gondosan kidolgozott létminimum számítás sem, nyilvánvaló, hogy az önkényesen kialakított hivatalos szegénységi küszöbökhöz és a tételes jogi rászoruló definíciókhoz képest előrelépést jelentene a támogatási összegek létminimum értékhez történő közelítése is. Ugyanakkor a nemzetközi jogi követelmények alapján nem a támogatás összegének, hanem az elért összes jövedelemnek kell teljesítenie azt, hogy a megfelelő táplálkozáshoz, ruházkodáshoz és lakhatáshoz szükséges források mindenki számára rendelkezésre álljanak. Ezért egy konkrét alapjövedelem javaslat megfelelő lehet akkor is, ha annak összege önmagában nem, csak más forrásokkal együtt éri el a létminimumot.

A gyermekek szükségleteinek pontos, a felnőttekétől eltérő meghatározása az alapjövedelem javaslatok kevésbé kidolgozott területe. A gyermeki jogok kiemelt figyelembevételre megkövetelné, hogy a jóléti ellátórendszer radikális reformja során – amely a rendelkezésre álló források nagy részét felemészti – külön hatásvizsgálatok készüljenek a gyermekek helyzetére vonatkozóan.

A gyermekekhez hasonlóan a fogyatékossgal élők esetében is szükséges tekintettel lenni a rájuk vonatkozó külön rendelkezésekre, és a többletköltségek kompenzációját az alapjövedelem összegén felül kell biztosítani.

4. Összegzés

A hazai hatályos jogszabályok részletes elemzése alapján megállapítható, hogy az a szociális védelmi rendszer, amely az elmúlt tíz év permanens reformjai során kialakult, nem felel meg a hatékonyság és a jogszerűség kritériumainak. Nem csak az átfogó jelleg hiányzik, hanem a támogatások mértéke sem teljesíti azt a követelményt, hogy mindenki számára rendelkezésre álljon a minimális létfenntartáshoz szükséges jövedelem.

Az ellátások jogosultsági feltételeire és mértékére vonatkozó szabályok alaptörvény-ellenességére az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem lehet sikerrel hivatkozni, mivel az államcélként rögzített szociális biztonsággal kapcsolatos állami kötelezettséget a kormányzat a szociális intézmények és intézkedések törvényi szabályozásával teljesíti, függetlenül attól, hogy azok végeredményben biztosítják-e az emberi élethez és méltósághoz való jog érvényesülését.

Az a tény, hogy az aktuálisan létező támogatások rendszere nem teljesíti a *garantált minimumjövedelem* biztosítására irányuló elvárást, nem feltétlenül jelenti azt, hogy ennek megoldására kizárólag a feltétel

nélküli alapjövedelem lenne alkalmas. A kutatás eredményei alapján éppen ellentétes következtetés vonható le. A feltétel nélküli alapjövedelem ugyan teljesíti azt a jogszerűségi és hatékonysági kritériumot, hogy átfogóan kiterjed minden állampolgárra, azonban éppen ez az átfogó jelleg teszi lehetetlenné, hogy a juttatások mértéke a valós szükségletekhez igazodjon, így nem teljesül a megfelelő mértékre vonatkozó feltétel. Hamis dilemma, hogy csak a rendkívül bonyolult, stigmatizáló, érdemességen alapuló, diszkriminatív rendszer és az egyszerűnek nevezett feltétel nélküli, univerzális alapjövedelem modellje között lehetne választani.

5. Az értekezés témakörében megjelent publikációk jegyzéke

Szatmári, Andrea – Hoffman, István (2020): The Transformation of the Municipal Social Care System in Hungary – In the Light of the Provision of Home Care Services. In: *Lex Localis: Journal of Local Self-Government*, 18 (4) pp 691-712.

Hoffman, István – Szatmári, Andrea (2019): The Transformation of the Municipal Benefit System in Hungary in the Last Decade. In: *Lex Localis: Journal of Local Self-Government*, 17 (3) pp 535-559.

Molnár Noémi – Szatmári Andrea – Tóth Fruzsina – Vági Renátó (2019): Büntető önkormányzatok –

Fővárosi körkép a szabályozó hatalom természetéről.
Kutatási jelentés, Utcajogász Egyesület.

Szatmári Andrea (2018): A szociális biztonsághoz való jog az Alaptörvényben az Alkotmánybíróság értelmezése szerint. In: *Közjogi Szemle*, 11 (1) pp 65-72.

Szatmári Andrea (2018): Ki a rászoruló? In: Fazekas Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok: Előadások az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolájának Konferenciáján, 2018. június 7.* Budapest, ELTE ÁJK Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, pp 318-330.

Szatmári Andrea (2017): Az adóerő-képesség mint a fejlettség mutatója – az önkormányzati finanszírozás és a területi kiegyenlítés. In: *Közjogi Szemle*, 10 (3) pp 56-62.

Szatmári Andrea (2017): A szociális ellátórendszer elemeinek fogalmi meghatározatlansága és ennek alkotmányjogi jelentősége. In: *THEMIS*, 2017 (2) pp 84-100.

Szatmári Andrea (2016): A jogszabályok közérthető megfogalmazásának követelménye. In: *THEMIS*, 2016 (2) pp 18-50.

EÖTVÖS LORÁND UNIVERSITY OF SCIENCES
FACULTY OF LAW DOCTORAL SCHOOL

Andrea Szatmári

**The conditions relating to fundamental rights and
administrative law for the implementation of
unconditional basic income**

PhD Dissertation

Theses

Supervisor: Dr. István Hoffman, professor

Budapest, 2021

1. A brief summary of the research project

In its simplest formulation, the universal/unconditional basic income (UBI) can be defined as ‘a periodic cash payment unconditionally delivered to all on an individual basis, without means-test or work requirement’.⁴ The general definition does not set uniform expectations as to the amount of the UBI and other elements of the welfare support system. However, these two factors are not only significant for budgetary and economic considerations. The moral, socio-philosophical and socio-political justifications for the basic income will also be essentially affected by the overall effectiveness and fairness of the whole system once it is established, which provides a minimum standard of living for all.

The aim of the research underlying the thesis has been to investigate the UBI as a legal instrument and as a proposal for a social policy solution. I have sought to answer two interrelated questions. The first was whether the introduction of the UBI is necessary for the effective realization of social rights, including the right to social security, and in particular the right to

⁴ BIRNBAUM, Simon (2016): Basic Income. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press, 2.

subsistence and an adequate standard of living. The second question was equally important: whether a welfare benefit system based on an unconditional basic income fulfils basic human rights requirements, namely, whether it is a sufficient for the realization of fundamental social rights to subsistence.

The research has been based on the premise that the primary aim of a social protection system is to ensure, on the whole, that the measures taken achieve that all people have access to a minimum subsistence level, which follows from the international human rights treaties. The substantial effectivity of the legislation of existing welfare models can be assessed on the basis of realization of that goal.

2. A brief description of the analyses and research performed, and methodology

Chapter I of the thesis presents the concept of an unconditional basic income and the main nodes of the debate on the subject from moral philosophical, economic and social policy aspects.

In the course of the research, I have tried to apply both the jurisprudential and the public policy approaches together. Interpreting the concept of effectiveness of law and legislation, respectively, as a goal-oriented category, the objective had to be identified in the first

place. Chapter II is aimed at defining the content of social security, the right to subsistence and the right to a minimum standard of living as derived from international covenants.⁵ The method of analysis is based primarily on an interpretation of the texts, together with a review of the relevant scientific literature.

Chapter III of the thesis discusses the characteristics of existing welfare models and the general principles governing state redistribution. In vertical redistribution, whose primary objective is to reduce poverty, the legislator adopts different approaches to define the beneficiaries. Eligibility conditions defined by legislation create a specific substantive legal definition of poverty, designating the groups whose members may claim the support of the rest of society.

⁵ The international legal conventions and other documents most relevant to the subject are: the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (in particular Articles 9 and 11); Articles 3, 12 and 19 of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR); and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). General Comment No. 12, 19 and 19 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights; the Convention on the Rights of the Child, adopted in New York on 20 November 1989 (in particular Articles 4, 6, 26, 27); General Comment No. 5 and 19 of the Committee on the Rights of the Child; the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (in particular Article 28).

In this chapter, I have outlined a theoretical framework suitable for the classification and comparison of all types of cash transfers on the basis of eligibility criteria. Public policy assessment aspects relating to the effectiveness of the social care system are also addressed in this chapter.

The other perspective of the contextual approach besides the human rights and theoretical-methodological frameworks is a detailed systemic and fundamental rights analysis of the Hungarian welfare system. The aim of the analysis in Chapter IV has been, on the one hand, to explore the extent to which the regulation in force fulfils the requirements identified in the previous chapters. On the other hand, it has also intended to serve as a benchmark and a starting point for the analysis of a model based on the unconditional basic income. The feasibility of the implementation of any social policy reform is fundamentally determined by the established solutions and regulatory environment into which it must be integrated, and the elements of which must necessarily be changed in order to achieve a workable system as a whole.

The method of analysis is based on a legal doctrinal exploration of the content of the regulations, interpreted in relation to each other. In contrast to the

limited possibilities of an individual review of the rules, this treatment of the almost complete body of domestic legislation on cash benefits allows a picture to be drawn of the effectiveness of the system as a whole. The item-by-item review has also provided an opportunity to identify the integration of the unconditional basic income into the existing system and the further legislative tasks that its introduction would entail.

Chapter V analyses the basic income as a legal arrangement while outlining the practical issues related to its implementation and the policy contact points.

3. A brief summary of scientific results

3.1 Identification of the objectives of welfare systems relating to fundamental rights

From the international treaties on the right to a minimum subsistence and their interpretation, it can be concluded that an enforceable right cannot be derived from to a direct state aid obligation. International conventions reflect a pluralist approach to social security. This means that there is an obligation to provide direct state support where the other pillars of the welfare state (the market, the family and the local community) have failed.

At the same time, the social benefits system, in addition to the income-maintenance function of social insurance, must provide an adequate standard of living for citizens who cannot look after themselves. The choice of instruments is a competence belonging to the States Parties. However, the formation of social policy instruments must ensure that the system is comprehensive and that the level of benefits is sufficient to ensure that everyone has access to the minimum subsistence level.

In this thesis I have defined the main criteria that form the basis for a comprehensive assessment of the welfare system:

1. The formation of the scheme will allow social risks to be managed within the framework of a social insurance system for all those who can earn a work-related income.
2. People who do not have access to the minimum means of subsistence, either on their own or through the income or insurance of family members, are entitled to state support.
3. In the case of both social insurance and other benefits financed by general taxation, the level of benefits, together with other available resources, must

be sufficient to reach the level necessary to maintain subsistence.

4. The essential components of subsistence are adequate food, clothing and housing. It follows that an adequate level of subsistence can be measured by an income indicator which allows access to a minimum level of these goods.

5. There is a higher standard relating to children as the standard of living adequate for their development requires additional resources beyond subsistence.

6. Access to the social care system for people with disabilities should be facilitated by specific measures and compensation should be provided for the additional costs arising from their situation.

The comprehensive coverage combined with an adequate amount of support, has the potential to reduce poverty at a socially measurable level.

3.2. An overall assessment of the domestic social security system

The thesis provides a detailed legal analysis of the Hungarian cash benefit system. The focus of the analysis is on the benefits which specifically affect the amount of income, given that it is the unconditional

basic income also providing cash benefits, that may be an alternative to these benefits.

The practice of the Constitutional Court over the past decade has been consistent in not considering the right to human life and dignity as a fundamental right underpinning social rights. According to the established interpretation of the right to social security, the objective of the aspiration of the state can be deemed to be fulfilled if a social assistance system does exist, in the formation of which the government of the day has a wide discretionary power, and which does not have to meet any minimum standard. The current content of the right to social security is reduced to the state being obligated to lay down the conditions for support in respect of the situations listed in the Fundamental Law while for other persons in need it is not even clear whether this obligation exists at all.

The "system of social institutions and measures" is not defined, it varies from case to case subject to whether benefits based on social security status, family allowances or public employment are assessed on the basis of restrictive provisions of Article XIX of the Fundamental Law or other provisions thereof. The conceptual ambiguity renders the content of the right to social security and the constitutional requirements

for the fulfilment of the objectives of the state uncertain.

However, there also exists a systemic, theoretical obstacle to effective constitutional court review. When examining a specific individual complaint or a judicial initiative, constitutional review does not cover the examination of whether the whole care system allows the person concerned to receive any kind of care which could provide him or her with a minimum subsistence. Given that the subject of the review is only a certain provision of the legislation and not the system as a whole, or only the rights (or lack thereof) of the person concerned derivable from the specific legislation, the institution of review is not a suitable instrument for assessing the constitutionality of the social protection system or its compatibility with international treaties.

The shortcomings of *the overall nature of the system* can be clearly demonstrated by an analysis of the specific regulations. Even at the level of the Fundamental Law, the possibility of imposing conditions on the granting of benefits to the most deprived persons is already present. Legislation excludes groups of people in need from the possibility of receiving the support necessary for a decent livelihood. The main exclusion rules include:

1. Family tax allowances provide no help for children growing up in families with no taxable income or low-income families, or much less help than for children of high-income parents. The regulation does not allow separated parents to claim the tax credit, putting children whose parents do not live together at a disadvantage.

2. Families with children not having a sufficient period of social security are not eligible for family home ownership support.

3. Active-age benefits do not cover the majority of people who earn any amount of income from other sources (employment, social security benefits or other regular social benefits), regardless of whether they meet the income criteria.

4. Persons not participating in public employment may be excluded from active-age allowances, regardless of whether that was possible during the period under examination. In addition, the condition of cleanliness of the living environment for participation in public employment, which was previously annulled by the Constitutional Court, has been brought back in force.

5. The level of income and wealth criteria, unchanged for more than a decade, is so low that it excludes

people living below the minimum subsistence level from eligibility.

6. The wide discretionary power of local governments to regulate municipal cash transfers leads to significant regional disparities in the entitlements of individuals. This, in view of the rules in points 1 to 5 excluding many of those in need, calls into question whether municipal assistance can fulfil its *last resort* function. Those who cannot rely on the assistance of a local authority due to domicile irregularities may find themselves in an extremely difficult situation.

The *inappropriateness of the level of allowances* can also be proved on the basis of an analysis of the text of the legislation in force. The gap between the subsistence minimum, the relative income poverty threshold applied by Eurostat and the amounts of support set out in the legislation has widened over the last decade. The combination of the income conditionality threshold and the amount of the benefit does not even reach the poverty threshold, making benefits inadequate in many cases. Moreover, other conditions for eligibility (family, labour market status, health, age, life management, cooperation rules, etc.) *override* income conditionality. The domestic system therefore fails to provide the minimum support

necessary for many people to live on, even if the income and asset conditions are met.

The Hungarian welfare system can now be seen as a mixed regime with features from the core elements of all theoretical models. On the one hand, this is due to the practically continuous transformation of the social sector, the permanent reform. However, it is also likely that the inconsistency and relative inefficiency of the system can be seen as a kind of imprint of the underlying attitudinal inconsistency. The lack of long-term thinking and political consensus has led to a contradictory welfare system. As Zsuzsa Ferge has stated: 'The total lack of public agreement on the functions of social policy is enough to let us speak of a new paradigm, the lack of paradigm without solid foundations and without shared values.'⁶

The objectives of the established welfare provision system do not reflect the basic principles of the international human rights framework, the essence of which is that every person has a universal, unconditional right to a minimum subsistence level

⁶ FERGE, Zsuzsa (ed.) (2017): *Magyar társadalom- és szociálpolitika 1990-2015*. Budapest, Osiris Kiadó, 97.

within a comprehensive social policy system regulated by the state *in accordance with this objective*.

3.3. The unconditional basic income and the right to a minimum subsistence income

The analyses carried out show that the *obligation* to introduce a basic income cannot be directly derived from human rights treaties. There are many other combinations of welfare provisions which can meet the requirement that everyone should have an income sufficient to provide a minimum level of subsistence acceptable in a given society. The same outcome can be provided by a carefully prepared scheme, including *also* the basic income, designed in the context of currently existing benefits and the legislative environment. At the same time, it is clear that the basic income *on its own*, without the simultaneous operation of a welfare benefit system taking individual needs into consideration and responding to specific life situations, would not be able to guarantee the necessary amount for all and thus meet the requirements of human rights standards.

It seems more expedient to consider the basic income as a social policy instrument for *the implementation of already declared fundamental rights*. The basic income can therefore be deemed, like other welfare

benefits, as an *instrumental right* aimed at enforcing fundamental human rights as defined at a higher legal level (international treaties, constitution). It is in this context that its compliance with human rights requirements can be assessed.

3.4. The integration of the unconditional basic income into the domestic social care system

The introduction of an unconditional basic income, as presented in the thesis, can be envisaged in a number of different ways. In general terms, it cannot therefore be declared that it either meets or violates the fundamental criteria of legality.

The complete abolition of social insurance alongside the introduction of the basic income would not be in line with obligations under international treaties. In addition to the problems of transition and pre-existing entitlements, the current human rights framework also includes the obligation to provide that a social insurance system, which is at least regulated if not mandated by the state, is available to manage the risks that may be expected in the future, for the sake of ensuring the possibility of maintaining previous living standards. *No amount of basic income is suitable to be a substitute for this*, since the principle of social insurance is to provide a standard of living

commensurate with, and close to, the contributions paid (i.e., typically the income earned), and not just the minimum living conditions to cover the risks that arise.

In Hungary, social security is a prominent part of the current social security system, both in terms of funding, the number of participants and the size of benefits. A radical overhaul of the social security system *cannot avoid the need for a detailed plan for the social insurance system, supported by impact assessments*. In fact, the introduction of an unconditional basic income can only be envisaged as part of comprehensive social insurance reform.

Basic income proposals generally meet the need to provide *some* support for all those who cannot provide for themselves. Due to the wide range of beneficiaries, the level of support for the most disadvantaged is likely to be less favourable than in most existing welfare systems, unless the available distributive resources allow the basic income and income from other sources to reach the minimum necessary for subsistence. Variations that increase the poverty rate or lead to a reduction in income for those below the poverty line fail the human rights test.

The income needed to maintain an adequate level of subsistence is a detailed subsistence minimum, based on scientific methods and defined at least by household type. And although regional and individual circumstances are not necessarily covered by even a meticulously worked out minimum subsistence level calculation, it is clear that an approximation of the amount of support to the subsistence level would be an improvement on the arbitrary official poverty thresholds and the detailed legal definitions of the needy. However, under international legal requirements, it is not the amount of assistance, but the total income earned that must be sufficient to ensure that adequate food, clothing and housing resources are available to all. Therefore, a specific basic income proposal may be appropriate even if its amount alone does not reach the minimum subsistence level, but only in combination with other resources.

Accurately identifying children's needs differently from those of adults is an underdeveloped area of basic income proposals. A strong focus on children's rights would require specific impact assessments on the situation of children in the radical reform of the welfare system, which will consume much of the available resources.

As in the case of children, it is necessary to take into account the specific provisions applicable to disabled people and to provide compensation for additional costs on top of the basic income.

4. Summary

A detailed analysis of the legislation in force in Hungary has revealed that the social security system having evolved over the last ten years of permanent reforms does not meet the criteria of efficiency and legality. Not only is there a lack of comprehensiveness but the level of support does not meet the requirement that everyone should have access to a minimum subsistence income.

According to the practice of the Constitutional Court, the rules on the conditions of eligibility and the level of benefits cannot be successfully invoked as unconstitutional, since the obligation of the state to provide social security, which is a state objective, is fulfilled by the government through the statutory regulation of social institutions and measures, regardless of whether they are ultimately able to ensure the right to life and dignity.

The fact that the current system of benefits does not meet the requirement to provide *a guaranteed minimum income* does not necessarily mean that an

unconditional basic income is the only solution. In fact, the results of the research suggest the opposite. While an unconditional basic income fulfils the legality and effectiveness criterion of being comprehensive for all citizens, it is precisely this comprehensiveness that makes it impossible to adapt the level of benefits to real needs and thus fails to meet the adequacy criterion. We face a false dilemma if we think we have to choose between a highly complex, stigmatizing, merit-based, discriminatory system and an unconditional, universal basic income model which is considered to be ‘simple’.

5. List of publications in the field of the thesis

Szatmári, Andrea – Hoffman, István (2020): The Transformation of the Municipal Social Care System in Hungary – In the Light of the Provision of Home Care Services. In: *Lex Localis: Journal of Local Self-Government*, 18 (4) pp 691-712.

Hoffman, István – Szatmári, Andrea (2019): The Transformation of the Municipal Benefit System in Hungary in the Last Decade. In: *Lex Localis: Journal of Local Self-Government*, 17 (3) pp 535-559.

Molnár, Noémi – Szatmári, Andrea – Tóth, Fruzsina – Vági, Renátó (2019): *Büntető önkormányzatok* –

Fővárosi körkép a szabályozó hatalom természetéről.
Kutatási jelentés, Utcajogász Egyesület.

Szatmári, Andrea (2018): A szociális biztonsághoz való jog az Alaptörvényben az Alkotmánybíróság értelmezése szerint. In: *Közjogi Szemle*, 11 (1) pp 65-72.

Szatmári, Andrea (2018): Ki a rászoruló? In: Fazekas Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok: Előadások az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskoláinak Konferenciáján, 2018. június 7.* Budapest, ELTE ÁJK Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, pp 318-330.

Szatmári, Andrea (2017): Az adóerő-képesség mint a fejlettség mutatója – az önkormányzati finanszírozás és a területi kiegyenlítés. In: *Közjogi Szemle*, 10 (3) pp 56-62.

Szatmári, Andrea (2017): A szociális ellátórendszer elemeinek fogalmi meghatározatlansága és ennek alkotmányjogi jelentősége. In: *THEMIS*, 2017 (2) pp 84-100.

Szatmári, Andrea (2016): A jogszabályok közérthető megfogalmazásának követelménye. In: *THEMIS*, 2016 (2) pp 18-50.