

Bevezetés a szociális jogba

ELTE Jogi Kari Jegyzetek 21.
Sorozatszerkesztő: VARGA ISTVÁN

Hoffman István

Bevezetés a szociális jogba

A munkaügyi
és társadalombiztosítási
BA szak hallgatói részére

Lehoczkyné Kollonay Csilla
Szociális jog című
e-jegyzetének alapulvételével

Budapest, 2015



Kézirat lezárva: 2015. október 15.

© Hoffman István, 2015

ISBN 978 963 312 244 0 (pdf)

ISBN 978 963 312 246 4

ISSN 2060 5986



www.eotvoskiado.hu

Felelős kiadó: Hunyady András ügyvezető igazgató
Felelős szerkesztő: Pál Dániel Levente
Szakszerkesztő: Borsos-Szabó Ágnes
Tipográfia: Anders Tibor
Borítóterv: Csele Kmotrik Ildikó
Nyomda: Multiszolg Bt.



Tartalom

Bevezetés	7
-----------------	---

I. rész

A szociális jog és a szociális igazgatás általános kérdései,

a szociális védelmi rendszerek és a nemzetközi szociális jog	9
--	---

1. A szociális jog fogalma és helye a jogrendszerben	10
--	----

- | | |
|--|----|
| a) Történeti áttekintés: a szociális ellátások megjelenése és kialakulása
a modern államokban | 10 |
| b) A szociális jog fogalma | 17 |
| c) A szociálpolitika és a szociális jog rétegzettség.
A szociális háló alrendszerei | 20 |
| d) A szociális jog elhatárolása más jogágaktól | 22 |
| e) A szociális ellátásokat szabályozó jogszabályok | 24 |

2. A szociális védelmi rendszerek főbb modelljei	26
--	----

- | | |
|--|----|
| a) A skandináv (szociáldemokrata) jóléti modell | 26 |
| b) Az angolszász (liberális) jóléti modell | 28 |
| c) A kontinentális („bismarcki”) európai jóléti modell | 29 |
| d) A latin (mediterrán) jóléti modell..... | 29 |
| e) A volt államszocialista országok jóléti rendszerei | 30 |

3. A szociális jog alapelvei. A szociális ellátások csoportosítása	31
--	----

- | | |
|---|----|
| a) A szociális jog alapelvei | 31 |
| b) A szociális ellátások csoportosításának szempontjai
és az ellátások főbb csoportosítása | 35 |

4. Nemzetközi szociális jog és az Európai Unió szociális joga	39
---	----

- | | |
|---|----|
| a) Szociális jogok és szociálpolitika az Európai Unióban | 39 |
| b) A szociális jogok és a szociális ellátások nemzetközi szabályozása | 44 |

5. A szociális igazgatás Magyarországon	47
---	----

- | | |
|---|----|
| a) A magyar szociális rendszer alrendszerei és a szociális háló szintjei | 47 |
| b) A szociális igazgatásban közreműködő központi állami szervek | 49 |
| c) A szociális igazgatásban közreműködő helyi-területi állami
(államigazgatási és önkormányzati) szervek | 52 |

II. rész

6. A foglalkoztatás elősegítése és az álláskereső támogatása	55
--	----

- | | |
|---|----|
| a) A magyar foglalkoztatáspolitikai ellátórendszer általános jellemzése | 56 |
| b) Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök | 59 |
| c) A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök: az álláskereső ellátásai | 70 |
| d) Egy sajátos foglalkoztatáspolitikai eszköz: a közfoglalkoztatás | 77 |

7. A jövedelmi, vagyoni és személyi körülményekben megjelenő rászorultság kezelését szolgáló ellátások	82
a) A rászorultsági ellátások fogalmi kérdései és alapelvei.....	83
b) Pénzbeli és természetbeni rászorultsági ellátások	87
c) Személyes jellegű szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátások	100
8. Családtámogatások	109
a) A családtámogatási rendszer általános kérdései	110
b) Családi pótlék	115
c) Gyermekgondozási támogatások	119
d) Anyasági támogatás	121
9. A fogyatékosági támogatás	123
a) A fogyatékosági támogatás helye a magyar jog rendszerében	123
b) A fogyatékosági támogatásra vonatkozó főbb szabályok	123
Felhasznált és ajánlott irodalom	125

Bevezetés

Ez a jegyzet elsősorban az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán a társadalombiztosítási és munkaügyi igazgatási BA szakon főkéllégi-umként oktatott, **Szociális jog** című tantárgy ismeretanyagához kapcsolódik. A szak tantervi felosztása keretében a társadalombiztosítási jog alapvető kérdéseit külön főkéllégium tárgyalja, valamint az egyes szociális ellátások részletes szabályait továbbá más tantárgyak ismertetik meg a hallgatókkal részletesebben. Ennek megfelelően a kurzus célja, hogy a szak hallgatóinak számára bemutassa a szociális jog fogalmi kereteit, a főbb szociális védelmi rendszerek jellemzőit, a nemzetközi szociális jog alapvető kérdéseit, a szociális igazgatás és a szociális eljárások alapvető elemeit, valamint a rászorultsági, az alanyi jogú és a foglalkoztatáspolitikai jellegű magyarországi szociális ellátórendszerek legfontosabb elemeit. Mindezek célja, hogy az itt megszerzett ismereteket a hallgatók értelmezni és alkalmazni tudják az egyes szociális ellátásokkal kapcsolatos későbbi munkájuk során.

A jegyzet elkészítése során arra is törekedtem, hogy azt más felsőoktatási intézmények – így különösen a jogi és igazgatástudományi felsőoktatási intézmények, valamint egyes gazdaságtudományi képzések – is fel tudják használni a szociális ellátások és a szociális igazgatás jogi szabályozásának bemutatásához.

A jegyzet megírása során tekintettel voltam a hazai jogi és gazdasági képzés szociális joggal kapcsolatos tananyagfejlesztésének eredményeire, különösen az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Munkajogi és Szociális Jogi, valamint Közigazgatási Jogi Tanszékein végzett munkákra. Így a jegyzet jelentős részben a Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék keretein belül közzétett, prof. dr. Lehoczky Kollonay Csilla által készített és többször aktualizált elektronikus jegyzetre, valamint a Közigazgatási Jogi Tanszéknek a **Közigazgatási jog. Különös rész** tantárgy oktatása során használt, Fazekas Marianna és a jelen jegyzet szerzője által készített munkáira épít, sok tekintetben azok alapján áll. Mindezeket túl természetesen építettem a más jogi karok, így különösen a SZTE ÁJK és a KRE ÁJK keretében megjelent, a jogászképzés és az igazgatási képzések számára készített jegyzetek által közvetített ismeretanyagra, valamint az NKE VTKI által a közszolgálati tisztviselői továbbképzésekre készített jegyzetek anyagára is.

A jegyzet céljának áttekintését követően röviden szólnék a jegyzet felépítéséről. A jegyzet két fő részre épül: elméleti, történeti és közösségi jogi ismeretek, valamint a hazai rászorultsági, alanyi jog és foglalkoztatási szociális ellátások jogi keretei.

Az egyes részekben belüli fejezetekben a tételes jogi és elméleti ismeretek megértését gyakorlati példák bemutatásával próbálom meg segíteni.

A gyakorlati példákat beljebb szedve különítem el a törzsanyagot jelentő ismeretektől.

A könnyebb tanulás érdekében a kulcsfogalmakat, alapvető definíciókat **félkövér** szedéssel emelem ki.

Mindezek után mi mást kívánhatnék a hallgatóknak, mint jó tanulást és kellemes „kirándulást” a szociális jog és a szociálpolitika gyakran száraznak tűnő, ám mégis érdekes világában!

I. rész

A szociális jog és a szociális igazgatás általános kérdései, a szociális védelmi rendszerek és a nemzetközi szociális jog

1. A szociális jog fogalma és helye a jogrendszerben	10
a) Történeti áttekintés: a szociális ellátások megjelenése és kialakulása a modern államokban.....	10
b) A szociális jog fogalma	17
c) A szociálpolitika és a szociális jog rétegzettsége. A szociális háló alrendszerei	20
d) A szociális jog elhatárolása más jogágaktól.....	22
e) A szociális ellátásokat szabályozó jogszabályok	24
2. A szociális védelmi rendszerek főbb modelljei	26
a) A skandináv (szociáldemokrata) jóléti modell	26
b) Az angolszász (liberális) jóléti modell.....	28
c) A kontinentális („bismarcki”) európai jóléti modell	29
d) A latin (mediterrán) jóléti modell	29
e) A volt államszocialista országok jóléti rendszerei	30
3. A szociális jog alapelvei. A szociális ellátások csoportosítása.....	31
a) A szociális jog alapelvei	31
b) A szociális ellátások csoportosításának szempontjai és az ellátások főbb csoportosítása	35
4. Nemzetközi szociális jog és az Európai Unió szociális joga	39
a) Szociális jogok és szociálpolitika az Európai Unióban.....	39
b) A szociális jogok és a szociális ellátások nemzetközi szabályozása	44
5. A szociális igazgatás Magyarországon	47
a) A magyar szociális rendszer alrendszerei és a szociális háló szintjei	47
b) A szociális igazgatásban közreműködő központi állami szervek	49
c) A szociális igazgatásban közreműködő helyi-területi állami (államigazgatási és önkormányzati) szervek.....	52

A modern államszervezet kialakulásával párhuzamosan alakultak ki a jóléti államok is, s manapság a fejlett államok mindegyike jóléti állammak tekinti magát.¹ A jóléti államok valamennyi – a fejezetben később bemutatandó – modelljében fontos szerepet játszik a szociális igazgatás. Igaz, hogy ezek a rendszerek sok esetben különbözöek, hiszen különféle szociális modelleket különíthetünk el. Bár beszélhetünk egyfajta „európai szociális modellről”, azonban az egyes európai országok értelmezései, megközelítései jelentős eltéréseket mutatnak, s az uniós hatáskörök is másként alakulnak ezen a területen, mint az európai integráció más, a hagyományos gazdasági együttműködés körébe utalható területein.

1. A szociális jog fogalma és helye a jogrendszerben

a) Történeti áttekintés: a szociális ellátások megjelenése és kialakulása a modern államokban	10
b) A szociális jog fogalma	17
c) A szociálpolitika és a szociális jog rétegzettsége. A szociális háló alrendszerei	20
d) A szociális jog elhatárolása más jogágaktól	22
e) A szociális ellátásokat szabályozó jogszabályok	24

A szociális igazgatás kialakulása – ahogyan ezt Fazekas Marianna is kiemeli – a 19. századi kettős forradalmak eredményének tekinthető, ugyanis a polgári és az ipari forradalom előtt államilag szervezett szociálpolitikáról nem lehetett beszélni.

a) Történeti áttekintés: a szociális ellátások megjelenése és kialakulása a modern államokban

A SZOCIÁLPOLITIKA ELŐTT: GONDOSKODÁS A PREKAPITALISTA TÁRSADALMAKBAN

A polgári és ipari forradalmakat megelőző társadalmakban a modern szociálpolitika kialakulásának alapfeltételei hiányoztak.

Egyrészt a polgári forradalmakat megelőzően az egyes emberek között a jogképességben is jelentős különbségek voltak, azaz az egyes társadalmak széles rétegei más személyek alárendeltségében éltek, s jogképességüket vagy nem ismerték el (rabszolgák), vagy az csak részleges (például jobbágyok) volt. A teljes jogképességgel rendelkező személyek között is különféle függő viszonyok alakultak ki, így a nyugat-európai feudalizmusokban a hűbéres a hűbérura alárendeltje volt. A *függő-*

¹ KRÉMER Balázs: *Bevezetés a szociálpolitikába*. Budapest, 2009. 123. o.

ségi viszonyok miatt a társadalom jelentős része nem volt képes még elvileg sem szabad, külső befolyásoktól mentes döntések meghozatalára.

A személyes alárendeltség azonban *a korlátozott egyéni szabadság mellett az alárendelt helyzetű egyén tekintetében bizonyos jogokat, a fölérendelt szerepben levő személy számára pedig kötelezettségeket teremtett*, azaz a fölérendelt helyzetű személy köteles volt gondoskodni az alárendeltjéről. Ez a gondoskodási kötelezettség már a római jogban is megjelent, leghangsúlyosabban a *cliens*-ek tekintetében,² s egyértelműen érvényesült a középkorban is, a hűbérúr–vazallus és a földesúr–jobbágy viszonyában is.³ A személyes függőséggel járó jogok és kötelezettségek miatt nem volt szükség államilag szervezett nagy szociálpolitikai rendszerekre, hiszen a gondoskodás megszervezése alapvetően ezeknek a rendszereknek a feladata volt, amelyekben a mindenkori egyházak játszottak még fontos, kiegészítő szerepet.

A premodern jóléti államoknak a gondoskodással kapcsolatos felfogását jól ragadja meg az a mondat, amelyet Mária Teréziának tulajdonítanak. Eszerint a királynő azt válaszolta az Urbárium által meghatározott, a jobbágyok terheit csökkentő főuraknak, hogy „*etetni kell a juhot, hogy nyírni lehessen*”.

Szintén az államilag szervezett szociálpolitika kialakulása ellen hatott az is, hogy a kapitalizmust megelőző korokban a pénz szerepe jelentősen eltért a jelenlegi modelltől.⁴ A személyes függőségen alapuló tradicionális társadalmi hálózatokat rombolta szét az ipari és a polgári forradalmak kettőssége, amely változás magával hozta az állami szociálpolitika és ezzel a szociális igazgatás kialakulását is.

AZ ÁLLAMILAG SZERVEZETT SZOCIÁLPOLITIKA KIALAKULÁSA A 19. SZÁZADBAN

Az államilag szervezett szociálpolitika kialakulásának a feltételeit a *polgári és ipari forradalmak* teremtették meg a 19. században.

A polgári forradalmak a jogegyenlőség általánossá tételével lerombolták az alá-főlé rendeltségen alapuló gondoskodási rendszereket. A korábban függő helyzetű egyének jogképessége, szabadsága teljessé vált, azonban ezzel egyidejűleg megszűnt a fölérendelt személyek gondoskodási kötelezettsége is.

² FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*. Budapest, 1999. 172. o.

³ THOMAS H. GRIER – GAVIN LEWIS: *A Brief History of the Western World*. Belmont (CA), 2005. 228–229. és 237–238. o.

⁴ KRÉMER: *Bevezetés a szociálpolitikába*. 36. o. lábjegyzet, 36.

Mivel a polgári forradalmak a személyeket (jogilag) egyenlőnek tekintették, ezért az alá-főlé rendeltségi viszonyok összességét, azaz nemcsak a személyes függésnek, hanem a fölérendelt személy gondoskodási kötelezettségének a jogi alapjait is felszámolták.

A tőkés gazdaság kialakulása elősegítette az ipari forradalmakat is. Ezzel a korábbi hagyományos gazdasági szerkezet is átalakult, kialakult a befektetéseken és a piaci logikán alapuló új rendszer, valamint az ipari forradalom nyomán a 19. században megszületett a gyáripar. A gyáripar és ahhoz kapcsolódóan, a földművelés és állattenyésztés változásaival – így különösen a vetésforgó kialakulásával, valamint a 19. századtól a mezőgazdaság gépesítésével – kialakuló mezőgazdasági nagyüzemek szétfeszítették a hagyományos faluközösségek, valamint a városokban a korábbi céhes ipar kereteit, ezzel szintén fontos, a társadalmi gondoskodásban nagy szerepet betöltő intézményeket szüntettek meg. A gyáripar kialakulásával párhuzamosan a gyors városiasodás, a bérmunkástömegek megjelenése új feladatokat jelentett, amelynek a kiépülő, az állam szerepét korlátozó új rendszerek nem voltak képesek teljesen megfelelni.

A teljes jogegyenlőség és a gyáripar kialakulása gyökeresen átalakította a munka világát is. Széles körben elterjedt a 12–14 órás munkanap, a nők és a gyermekek tömeges alkalmazása. A gépek tömeges alkalmazása miatt az üzemi baleset és a foglalkozási megbetegedések kockázata jelentősen megnőtt. A gazdaság ciklikussága miatti ingadozó bérek és ingadozó foglalkoztatottság miatt jelentősen megnőtt a szegények száma, ami további problémákat vetett fel. A szegénység és az egészségtelen élet- és munkakörülmények miatt az egészségügyi ellátásban is komoly problémák merültek fel. Mivel ezeket a kérdéseket a kapitalista magángazdaság nem volt képes megfelelően kezelni, ezért a 19. század közepén megfogalmazódott az állami fellépés iránti igény.⁵

Az előzőekben felvázolt jelenségek a leghangsúlyosabban **a korszak legfejlettebb államában, az Egyesült Királyságban jelentek meg** – már a 19. század első felében. A fenti jelenségek kiküszöbölése, illetve a felmerülő társadalmi konfliktusok kezelése érdekében elsőként az állam a korábban tisztán mellérendeltségi alapúnak tekintett munkaszerződésekkel létrehozott munkaviszonyok világába avatkozott bele. Ez a beavatkozás a 19. század első harmadának végén még csak bizonyos ágazatokat – például a bányászatot – érintett, majd ezt követően a teljes gyáripar tekintetében alkottak általános érvényű szabályokat a munkaidő korlátozásáról, a női

⁵ FAZEKAS Marianna: A szociális igazgatás. In FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre: Közigazgatási jog. Különös rész. Budapest, 2005. 281. o.

és gyermekmunka korlátozásáról, később a gyermekmunka tilalmáról, a fiatal munkavállalók védelméről.⁶

Nagy-Britanniában a 19. században a munkaviszonyok szabályozása mellett az állami beavatkozás másik fő irányát az állami szegényügyi ellátórendszer kiépítése jelentette. Az 1835-ös *szegényügyi törvényt* követően kiépülő rendszer azonban elsődleges céljának a munkára képes rétegek munkára kényszerítését célozta. Az angol szegényügyi rendszer az ellátásait nem alanyi s nem kizárólag a vagyoni és jövedelmi rászorultság alapján biztosította, hanem figyelembe vette a kérelmezők életvitelét, a szegénység kialakulásának körülményeit is, azaz: egyfajta érdemességi vizsgálatot is bevezetett, amelyet követően csak az „érdemes” szegények kaphattak ellátásokat.

Ezek a beavatkozási irányok már felvázolták a szociálpolitika angolszász megközelítését, amely ebbe a körbe vonja a munkaviszonyok és a munka világának állami szabályozását, valamint amely az egyes ellátások közül alapvetően a rászorultsági ellátások biztosítására épít.

Az **európai kontinensen** a szociálpolitika kialakulásának kezdetei hasonlóak voltak az angolszász fejlődéshez, azaz egyrészt itt is megjelent a munka világába történő állami beavatkozás, másrészt pedig bizonyos körben a szegényügyi intézkedések kiépítésére is sor került.

A kontinentális államok – azon belül is elsősorban Németország – kiépülő ipari üzemeiben a munkaképtelenséggel járó kockázatok kezelésére a munkások *segélyegyleteket, önszegélyező pénztárait* alapítottak, amelyek a megrokkulás, a halál, az öregség esetén meghatározott szolgáltatásokat nyújtottak. A kezdetben egy-egy üzemre kiterjedő szervezetek később akár egész ágazatokat átfogtak, és a 19. század közepére egész Európában széles körben elterjedtek. Ezek a szervezetek képezték az alapját a 19. század végén kiépülő társadalombiztosítási rendszernek, amelyet elsőként Otto von Bismarck német kancellár hozott létre Németországban az 1880-as évek folyamán. Bismarck reformjai keretében a meglévő struktúrára építve hozott létre **kötelező részvételen alapuló biztosítási rendszereket**. Az így kialakuló, ún. **bismarcki modellt** követte a kontinentális Európa legtöbb állama, amelyek a 19. század végén és a 20. század elején kiépítették egyes ágazatok és iparágak tekintetében a maguk öregségi, betegségi és balesetbiztosítási rendszereit. Így a kontinentális államok államilag szervezett szociálpolitikájában meghatározó szerepre tett szert a társadalombiztosítás.

⁶ Uo. 281. o.

AZ ÁLLAMILAG SZERVEZETT SZOCIÁLPOLITIKA KIALAKULÁSA ÉS FEJLŐDÉSE A 20. SZÁZADBAN

A 20. század hozta el a szociálpolitika további kiteljesedését. Ennek egyik – elsősorban a kontinentális államokra ható – ideológiai gyökerét az *egyházaknak a szegénységről vallott nézeteinek* megváltozása jelentette. E körben ki kell emelni a 19. század végén, 1891-ben kiadott „*Rerum Novarum*” kezdetű pápai enciklikát, amely a liberalizmus és a szocializmus elleni harc egyik fontos eszközeként hangsúlyozta az állam felelősségét a munkásosztály felemelésében. Ezt a gondolatot vitte tovább az 1931-es „*Quadragesimo Anno*” kezdetű enciklika is.⁷

A 20. században az államilag szervezett szociálpolitikáról alkotott képet jelentősen átalakították a gazdasági válságok, azok állami kezelése, valamint az azokkal összefüggő elméletek is. Ezek közül ki kell emelni az *1929/33-as gazdasági világválságot*, amely egyértelművé tette, hogy a piac önmagában nem képes szabályozni a gazdaság működését, ezért szükség van az állam beavatkozására is az ún. piaci kudarcok kezelésében. Az 1929–33-as gazdasági világválságot követően a John Maynard Keynes gondolatain alapuló keynesiánus anticiklikus gazdaságpolitikák fontos elemét jelentették a szociálpolitikai eszközök, amelyek a konjunktúra idején a gazdaságtól történő elvonásokkal gátolták annak túlpörgését, azonban dekonjunktúra esetén a juttatásokkal a fogyasztást jelentősen növelő s ezzel a gazdaságot élénkítő pótlólagos keresletet teremtettek.⁸ Bár a Bretton Woods-i pénzügyi rendszer 1971-es összeomlását és az 1973-as olajválságot követő gazdasági válság során a jóléti állam egyes intézményeinek kiterjedtségéről éles viták indultak, azonban az államilag szervezett szociálpolitika továbbra is fontos szerepet töltött be az egyes államok funkciói között.

Az **angolszász államok szociálpolitikája** is jelentősen átalakult a 20. században, ám az továbbra is a korábbi fejlődés logikáját követte. Így ezek az országok a *szociálpolitika* részének tekintették az államnak a munkaviszonyokba történő beavatkozását, valamint szociálpolitikájukban központi szerepet játszottak a rászorultsági alapú ellátások.

Az *Egyesült Királyság* szociális rendszere azonban sok ponton közeledett az európai szabályozásokhoz. Így Nagy-Britanniában is kialakult egyfajta állami nyugdíjbiztosítás, valamint az egészségügyi ellátások körét is kiterjesztették a második világháborút követően. Igaz, a Beveridge-terv nyomán kialakított *Nemzeti Egészségügyi Szolgálat (National Health Service)* egy adókból finanszírozott, alanyi jogú ellátást nyújtó rendszerként működött. Hasonló modellt követett Új-Zéland is, amely

⁷ Uo. 282. o.

⁸ KRÉMER: *Bevezetés a szociálpolitikába*. 119. o.

a gazdaság sajátosságaira is figyelemmel egy, a rászorultsági ellátásokra építő gondoskodási rendszert hozott létre.

Az *Amerikai Egyesült Államokban*, az 1929–33-as gazdasági válságot követően, a *New Deal* nyomán fejlődött erősen a jóléti állam (*welfare state*). Igaz, az amerikai felfogás a jóléti juttatások (*welfare benefits*) alatt elsősorban a szegényügyi, rászorultsági ellátásokat értette.⁹ Ennek az új szemléletnek a legjelentősebb jogi eredményének az 1935-ös *Social Security Act*et tekinthetjük. Ekkor megjelent a betegség- és a nyugdíjbiztosítás, ám ezeket döntően nem állami szervezetek, hanem bizonyos mértékű állami felügyelet alatt álló magánjogi biztosítók szervezték.

Az 1970-es évektől a 21. század első éveig az új *közmenedzsment* (*New Public Management*) reformjai ezekben az országokban is növelték a piaci eszközök alkalmazásának a körét a szociális ellátások terén.¹⁰

A **kontinentális államok fejlődése** is követte a 19. század végén kialakuló irányokat. Amennyiben a mintaalkotó államra, *Németországra* tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy az 1911-es *Birodalmi Biztosítási Rendtartás* a korábbi rendszereket és eredményeket foglalta össze. A biztosítási alapú szociális ellátórendszer Németországban 1927–28-ra vált teljessé a munkanélküliségi biztosítás bevezetésével. A náci korszakot követően a nyugatnémet területeken létrejövő Német Szövetségi Köztársaság pedig magát szociális jogállamként határozta meg, s széles körű szociális védelmi rendszert épített ki.¹¹

A német állam szociális ellátórendszerét a gazdasági átalakulás és a társadalmi változások hatására az 1970-es éveket követően több ízben korrigálták, amely reformok a jogosultsági szabályok korlátozó felülvizsgálatát s bizonyos piaci elemek beemelését hozták.

A német mintát követve a legtöbb európai államban a második világháborút követően jelentős mértékben kiszélesítették a társadalombiztosítási rendszereket, s a lakosság döntő részét bevonták ezekbe az ellátásokba. Hasonlóan a németországi fejlődéshez, ezekben az országokban is az 1970-es évektől piaci reformokra került sor, amelyek közül több felgyorsult az 1990-es és a 2000-es évek elején, egyfajta sajátos, *versengő biztosítókön alapuló társadalombiztosítást* – mint például a holland egészségbiztosítási rendszerben¹² – vagy a kiegészítő biztosítások széles rendszerét kialakítva (ahogyan ez elsősorban Svájcban történt).¹³

⁹ Uo. 117. o.

¹⁰ HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, 2005. 117. o.

¹¹ Raimund WALTERMANN: *Sozialrecht*. Heidelberg, 2011. 30–32. o.

¹² Guy CARRIN (ed.): *Health Systems Policy, Finance and Organization*. Oxford – San Diego, 2010. 229–231. o.

¹³ Jörg GIESSBÜHLER – Clarisse PIFKO: *Soziales in der Schweiz*. Zürich, 2009. 146–147. o.

Sajátos helyzetűek voltak a kelet-közép-európai **(volt) államszocialista államok**, amelyek a második világháborút megelőzően szintén a bismarcki modellhez tartoztak, azonban az államszocialista rendszerek paternalista rendszerei ezt jelentősen átalakították. Az államszocializmus időszakában ugyanis ezekben az államokban jogi kötelezettségként jelentkezett az ún. „szervezett munkában” történő részvétel, amelynek elsődleges formáiként ezek az államok az állami vagy szövetkezeti tulajdonú gazdálkodó szervezetekben végzett munkát tekintették. (Az önfoglalkoztatást, illetve a magántulajdonú gazdálkodó szervezetben történő foglalkoztatást valamennyi államszocialista ország – időszakonként és országonként eltérő módon, többé-kevésbé – diszkriminálta.) Sok esetben a szervezett munkában való részvétel hiányát – az ún. munkakerülést – a büntetőjog eszközeivel is tilalmazta. Mivel a lakosság döntő része részt vett a szervezett munkában, ezért a legtöbb szociális jellegű juttatás a munkahelyeken keresztül jutott el a jogosultakhoz. Így a szociális jog önálló rendszere nem alakult ki, ezen juttatások többségét ugyanis a munkajog szabályrendszere rendezte, egyfajta dolgozói „cafeteriaként”.

E körben elég, ha a magyarországi államszocializmus időszakának kiterjedt vállalati gondoskodási rendszerére tekintünk. Így a korszakban számos pénzbeli ellátást, így a szülők támogatását, a családos fiatalok kedvezményes kölcsönét vállalati juttatásként biztosították. A pénzbeli ellátásokon túl az állami vállalatok, szövetkezetek, állami intézmények egyéb, személyes jellegű ellátást is biztosítottak dolgozóiknak és családjuknak: a kisgyermekeknek vállalati bölcsődét és óvodát, a pihenéshez vállalati üdülőket.

Bár a rendszerben – elsősorban a személyes jellegű ellátások révén – mindvégig jelen volt az állami gondoskodás is, s már az egyes államokban az 1960-as évek végétől megjelentek bizonyos rászorultsági és alanyi jellegű ellátási formák, azonban a szociális jog ismételt kialakulásának a kezdetei az államszocialista időszak válságához köthetők. Az 1989–90-et követő gazdasági és társadalmi rendszerváltásokat követően ezek az országok is kiépítették saját rendszereiket, amelyek egyfajta kontinentális jellegű rendszernek tekinthetők, azonban az azonnali válaszokat igénylő társadalmi kihívások miatt rendszereikben számos *ad hoc* jellegű megoldást is alkalmaztak.¹⁴

Az államilag szervezett szociális ellátórendszerek kialakulásának áttekintését követően a következőkben azt tekintem át, hogy a szociálpolitikának és a szociális jognak milyen megközelítései alakultak ki a modern államokban.

¹⁴ Kathrin HÖRSCHELMANN: The social consequences of transformation. In Michael BRADSHAW – Allison STENING: *East Central Europe and the Former Soviet Union. The Post-Socialist States*. Edinburgh, 2004. 222–228. o.

b) A szociális jog fogalma

Ferge Zsuzsa, Krémer Balázs,¹⁵ Lehoczkyne Kollonay Csilla¹⁶ és Fazekas Marianna¹⁷ megközelítéseit alapul véve az államilag szervezett szociális ellátórendszer és az azt szabályozó szociális jog tartalmát két fő szempontrendszer alapján határozzuk meg. A szociális jog és a szociálpolitika tudománya a szociális ellátások kapcsán kiemeli, hogy azok elsődleges különbsége a gazdaság más szolgáltatásaitól abban rejlik, hogy ezeket a juttatásokat a jogosultak **nem piaci alapon** veszik igénybe (Ferge Zsuzsa szavaival élve, „nem az árucsere logikája” érvényesül). Így a fogalmi meghatározás körében elsőként a piaci viszonyokkal való kapcsolatot elemzik. A fogalmi meghatározás másik fő szempontja, hogy a szociális jog által szabályozott ellátások nem egyéni, hanem jellemzően valamely **közösségi szükséglet kielégítését** szolgálják. A fenti két elem alapján határozható meg a szociális jog fogalma. A következőkben Lehoczkyne Kollonay Csilla rendszerét és tipológiáját alapul véve tekintem át ezeket az elemeket.

A PIACI VISZONYOK ÉS A CSALÁD

Az egyének és a társadalmi csoportok fennmaradásához, emberi létehez szükséges javakat megszerezhetik azok közvetlen előállításával vagy feldolgozásával, valamint árucsereviszonyok – azaz piaci viszonyok – útján. Míg a premodern korszakokban elsősorban a közvetlen előállítás révén szerezték meg ezeket. A modern korszakokban az árucsereviszonyok, azaz a piacról történő megszerzés vált dominánssá.

A modern korszakban, azaz a 19. századi kettős (polgári-politikai és ipari) fordalmakat követően a piaci viszonyok révén történő fenntartás **döntően a munkaerő értékesítéséből és az abból befolyó munkajövedelemből történik**. A már hivatkozott szerzők kiemelik, hogy a *tőkejövedelemből* történő megélhetés csak a társadalmak viszonylag szűk – felső – rétegei tekintetében lehetséges.

A megélhetés vizsgálata körében arra is ki kell térnünk, hogy az emberek nem atomizált lények, hanem közösségekben élnek. A legnagyobb közösség a társadalom, amelynek legkisebb egysége – alapegysége – a család. A megélhetés keretei a modern társadalmakban is elsősorban a család keretei között alakulnak ki. Erről a kérdéstről részletesen a polgári jog családjogi jogterületének megismerése körében találkozhatunk, amely szintén kiemeli, hogy a **család nemcsak érzelmi közösség, hanem a jövedelemszerzés és a fogyasztás közössége is**.

¹⁵ KRÉMER: *Bevezetés a szociálpolitikába*. 115–116. o.

¹⁶ LEHOCZKYNE KOLLONAY Csilla: *Szociális jog. Elektronikus jegyzet az ELTE ÁJK hallgatói számára*. Budapest, 2012. 2–4. o.

¹⁷ FAZEKAS: *A szociális igazgatás*. 282–284. o.

Mindezek áttekintése azért fontos, mert a **szociális jog jellemzően valamely, a megélhetés biztosítása körében jelentkező zavarra reagál**. A fentiekre figyelemmel a szociális jog tudománya szerint három fő területen jelenhet meg olyan hiányosság és probléma, amely a megélhetést veszélyezteti. Lehoczkyne Kollonay Csilla jegyzetében ez a három fő terület *1. a jövedelem megszerzésének módja; 2. a jövedelem ellenében a javak megszerzésének módja; 3. a család belső arányainak alakulása*.

Így a szociális jog első nagy beavatkozási köre a **(munka)jövedelem elmaradásával** függ össze. Figyelemmel arra, hogy a modern társadalmakban a családi jövedelmek elsődleges forrása a munkajövedelem, ezért azok elmaradása esetén az egyén és a család **nem képes** a megélhetésről gondoskodni, így külső, állami beavatkozásra van szükség. Természetesen amennyiben az egyén vagy a család nem rendelkezik munkajövedelemmel, azonban a megélhetésüket biztosító tőkejövedelem rendelkezésre áll, abban az esetben a beavatkozás is szükségtelenné válik.

A második fő beavatkozási esetet az jelenti, ha a piaci működés zavarai miatt bizonyos, a **megélhetéshez feltétlenül szükséges javakhoz** – így az alapvető élelmiszerekhez, a lakhatáshoz kapcsolódó árukhoz és szolgáltatásokhoz, valamint bizonyos esetben a közlekedéshez – való piaci alapú hozzáférés feltételei nem vagy nem elégségesen biztosítottak. Ezekben a kivételes, általában háborús vagy súlyos gazdasági válsággal összefüggésben kialakuló helyzetekben – alapos megfontolást és mérlegelést követően – felmerülhet az államnak a piaci viszonyokat nem, vagy csak korlátozottan figyelembe vevő, azaz szociálpolitikai jellegű beavatkozása.

A harmadik fő ilyen problémát (kudarcot) az jelenti, ha a család korábbi szerkezete úgy alakul át, hogy annak jövedelemtermelő képessége romlik, miközben a fogyasztás nem, vagy a jövedelmi csökkenéshez képest jóval kisebb mértékben csökken, azaz a családon belül **az eltartók és eltartottak aránya eltolódik**. Ennek egyik tipikus esete az, ha a munkajövedelemmel rendelkező személy jövedelemszerzésre képtelenné válik betegség, megrokkánás vagy halál miatt. Szintén ennek az aránynak az eltolódásához vezet, ha a családban megnő az eltartottak aránya, például amiatt, hogy több gyermek születik.

KÖZSZÜKSÉGLETEK KIELÉGÍTÉSE

Az állami szociális beavatkozás kereteinek és fogalmának másik meghatározó eleme az, hogy ezen beavatkozás révén **milyen szükségleteket** elégítenek ki. Ugyanis a szociális jog ellátásai az **egyénre irányuló**, azonban **közszükségletnek** tekinthető igényeket elégítenek ki. Nem minden közszükséglet-kielégítés minősül azonban szociális ellátásnak. Így a társadalom biztonságával, az állam működési feltételeinek biztosításával és ezekhez kapcsolódóan a közhatalom gyakorlásával kapcsolatos szükségletek egyértelműen nem a szociális jog tárgykörébe tartoznak. A szociális

jog rétegzettségét áttekintő, következő, c) pontban bemutatom, hogy a szociális jog legtágabb felfogása a társadalompolitika egészét átfogja. A szűkebb értelemben vett szociálpolitikai ellátások alapvetően az **egyénre**, azon is belül a más személyek eltartásáról gondoskodni köteles vagy az önmaguk ellátásáról gondoskodni nem képes egyénekre összpontosít. Így az egyén mellett – különösen a kontinentális szociális rendszerekben – a szociális jog fontos szereplője a **család**. Külön ki kell emelni, hogy a szociális ellátások annyiban nem egyéniesítettek, hogy nem az egyén szubjektív szükségleteihez igazodnak, hanem azok az egyes jogosultak **társadalmilag kielégítendőnek elismert** szükségleteit elégítik ki. A modern, demokratikus jogállamokban az egyének társadalmilag kielégítendőnek elismert szükségleteinek mértékét jellemzően a törvényhozás, kivételesen a törvényi keretek között a kormányok és bizonyos helyi juttatások esetén a helyi önkormányzatok határozzák meg, jogszabályok megalkotásával.

Ennek megfelelően Lehoczkyné Kollonay Csilla definíciója alapján a **szociális jog** „**a piaci úton nem kielégíthető és indokoltnak, azaz társadalmilag kielégítendőnek elismert egyéni szükségletek társadalmi szintű (közös eszközökből történő) kielégítéséről történő gondoskodás joga**”.¹⁸

SZOCIÁLIS JOG ÉS A (MAGÁN) JÓTÉKONYSÁG

A szociális jog fogalmi tisztázása körében arról is szólni kell, hogy a rászoruló egyéneket nemcsak az állam, hanem a *természetes személyek, a forprofit gazdasági társaságok, valamint a nonprofit szektor, azaz a nonprofit társaságok, valamint a civil szervezetek is támogatják*. Ezek a szervezetek részben a **magán jótékonyosság** (a jelenleg is elterjedt angol kifejezéssel az ún. *charity*) keretében a szociális ellátórendszer juttatásaihoz hasonló ellátásokat nyújt, amelyeket saját körében állapít meg.

Így nem tartozik a magán jótékonyosság körébe, ha egy ilyen szervezet az államtól – jellemzően valamilyen (közigazgatási) szerződéssel – magára vállalja egy feladat ellátását, azaz például államilag szabályozott szociális intézményt működtet, amely állami támogatásban is részesülhet. Ez a tevékenység egyértelműen a szociális jog körébe vonható.

A szociális jog körébe azonban csak az állam által szervezett, az **állam által jogilag szabályozott és a közigazgatási szervek által megvalósított, az általuk közhasznos eszközökkel felügyelt tevékenységek tartoznak**.

¹⁸ Lásd LEHOCZKYNÉ KOLLONAY: Szociális jog. 5. o.

c) A szociálpolitika és a szociális jog rétegzettség.
A szociális háló alrendszerei

A SZOCIÁLPOLITIKA ÉS A SZOCIÁLIS JOG ÉRTELMEZÉSI KERETEI

Ferge Zsuzsa, Krémer Balázs¹⁹ és Fazekas Marianna²⁰ megközelítéseit alapul véve a szociálpolitikának szűkebb és tágabb értelmezéseit különíthetjük el.

Ferge Zsuzsa a szociálpolitikát a **legtágabb** értelemben – amelyet *társadalompolitikának* nevez – a társadalmi újraelosztás egy meghatározott típusának tekinti, amely nem követi a gazdaságosság, a nyereségesség, az áruviszonyok és a piaci csere logikáját. Fazekas Marianna Ferge Zsuzsa meghatározását alapul véve e tág értelmezésen belül három fontosabb területet különít el. Az első csoportba azok az ellátások tartoznak, amelyek a munkajövedelemmel már nem (például idősek, munkanélküliek) vagy még nem (például gyermekek) rendelkező csoportok általános, létük alapjait biztosító szükségleteit elégítik ki. A második csoportba a munkaerő újratermelését biztosító társadalmi szükségleteket kielégítő ellátásokat (például oktatás, egészségügyi ellátás) sorolja, végül a harmadik csoportba vonja az egyes különösen nehéz helyzetű egyének és csoportok (például fogyatékos személyek) olyan szükségleteinek kielégítését, amelyek révén a csoport hátrányai részben vagy egészben leküzdhetők.

Ez a fogalom a társadalompolitika egészét magában foglalja,²¹ olyan területeket is, amelyek ellátása a közigazgatás elkülönült rendszereihez tartozik, azaz amelyek önálló ágazatot képeznek. Így kialakult a szociálpolitikának egy szűkebb felfogása is, amely Fazekas Marianna szerint „a társadalmi munkamegosztásban már vagy még részt nem vevők vagy abból kiszorultak, valamint a leginkább hátrányos helyzetűek állami támogatását fogja át”,²² a fejlett államokban ezen feladatok ellátására jöttek létre a különféle szociális ellátórendszerek. Ez a **szociális jog tágabb felfogása**.

A szociális jog **legsűkebb** felfogása az, amelyben a magánjogias elemeket is tartalmazó s így jellegénél fogva attól jelentősen eltérő **társadalombiztosítási jog nem képezi a szociális jog részét**. Így ebben a felfogásban a szociális jog kizárólag az **állam által rászorultsági alapon, alanyi jogon nyújtott ellátásokra és a foglalkoztatáspolitikai eszközökre terjed ki**. Az ELTE ÁJK társadalombiztosítási és munkaügyi BA szakának képzési és tantárgyi rendszere ezt a felfogást követi, **így jelen jegyzet is alapvetően szociális jog alatt a szociális jog legsűkebb felfogását követi**.

¹⁹ KRÉMER: Bevezetés a szociálpolitikába. 115–116. o.

²⁰ FAZEKAS: A szociális igazgatás. 282–284. o.

²¹ KRÉMER: Bevezetés a szociálpolitikába. 116. o.

²² FAZEKAS: A szociális igazgatás. , 283. o.

A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER ALRENDSZEREI

A tágabb értelemben vett szociálpolitika is az állami tevékenységek és szolgáltatások széles körét fogja át. Az eltérő ellátásokra és a finanszírozás különböző módjaira tekintettel a szociális igazgatás alrendszerén belül több alrendszert különíthetünk el, azonban ezek szerepe és súlya eltérő az egyes szociális modellekben.

A hagyományos szociális jogi rendszerek a szociális ellátórendszeren belül három fő alrendszert különítettek el. Az első alrendszer a *társadalombiztosítás*, amely meghatározott társadalmi kockázatok – amilyen például a betegség, öregség, munkanélküliség – esetén járulékokból finanszírozott, jellemzően pénzbeli ellátásokat nyújt, anélkül, hogy az ellátott rászorultságát bármilyen módon vizsgálná, azaz az ellátott vagyoni és jövedelmi viszonyait figyelmen kívül hagyja. A második alrendszer azon támogatásokat jelenti, amelyeket *alanyi jogon* vagy valamilyen más társadalmilag hátrányos helyzethez kapcsolódóan, a jogosult vagyoni és jövedelmi viszonyainak figyelembevételével nélkül juttatnak. A harmadik alrendszerbe pedig a *rászorultsági alapon* – azaz a jogosult jövedelmi és vagyoni viszonyainak vizsgálata alapján – *nyújtott ellátások* tartoznak.²³

A 20. század végének társadalmi és gazdasági kihívásainak köszönhetően ez a rendszer átalakult, s a hagyományos osztályozás helyett egy újabb csoportosítás alakult ki. Ez a modell elkülöníti egymástól a *szociális ellátások alrendszerét*, amely a biztosítási elven nyújtott támogatásokat foglalja magába. A második alrendszer a *szociális kárpótlások* köre, amelyek körébe a különféle hadigondozotti ellátásokat, a bűncselekmények áldozatainak ellátásait, a tanulók, gyermekek baleseti ellátásait sorolja a német jogtudomány. A harmadik kategóriát a *kompenzációs ellátások* jelentik, amelyek közé a rászorultsági ellátásokon túl a társadalmi hátrányok kezelését szolgáló alanyi jogú és normatív módon szelektív juttatásokat is besorolják.²⁴ Ez a csoportosítás az egyes ellátások jellegének meghatározása mellett a szabályozás modelljében is fontos szerepet játszik, gyakran ugyanis egymástól elkülönült törvények rendezik ezeket a szolgáltatásokat.

²³ A német szociális jogi dogmatika ezt a három alrendszert a társadalombiztosítás (*Sozialversicherung*), (alanyi jogú) ellátások (*Vorsorge*) és gondoskodás (*Fürsorge*) kifejezéssel jelölte meg. Raimund WALTERMANN: *Sozialrecht*. Heidelberg, 2011. 35–36. o.

²⁴ A modern német szociális jogi dogmatika a három csoportot a (szociális) ellátások (*Vorsorge*), a kárpótlás (*Entschädigung*) és a kompenzációs ellátások (*Ausgleichsleistungen*) kifejezéssel jelöli. Uo. 36–37. o.

d) A szociális jog elhatárolása más jogágaktól

KÖZJOGI JOGÁG, MAGÁNJOGI ELEMekkel

A szociális jog fentiekben ismertetett fogalmi ismérvei alapján egyértelműen a **közjog** körébe sorolható jogág, hiszen csak a szociális jog által nyújtott ellátások az állam által szabályozott és biztosított juttatások, amelyeket vagy közigazgatási szervek, vagy pedig a közigazgatási szervek fenntartói irányítása, vagy pedig a közigazgatási szervek felügyelete alatt álló szervek biztosítanak.

A szociális jog azonban szorosan örzi magánjogi gyökereit is, különösen a tágabb értelemben vett szociális jog körébe vonható társadalombiztosítási jog. Többen azonban a szociális jog magánjogi gyökerei közé sorolják az *önsegély elvének érvényesülését*, azaz hogy egy ellátások döntően akkor vehetők igénybe, ha más módon nem lehetséges a társadalmilag elismert szükséglet kielégítése. Szintén a magánjogi elemek közé sorolható, hogy a személyes jellegű szociális ellátások többsége esetén – éppen az önsegély elvéből fakadóan – *térítésidő-fizetési kötelezettséget írtak elő*, azaz ha nem is a szolgáltatás tényleges, az árucsereviszonyokból fakadó költségeinek megfelelően, de az ellátottak vagy azok hozzátartozói is kötelesek hozzájárulni a szolgáltatás biztosításának költségeihez.

SZOCIÁLIS JOG ÉS A KÖZIGAZGATÁSI JOG

A szociális jog és a közigazgatási jog kapcsolatával összefüggésben több különböző nézet alakult ki. Valamennyi szerző **egyértelműen abban, hogy a kapcsolat szoros**. A szociális jog ellátásainak biztosításában ugyanis meghatározó szerepe van a közigazgatásnak. Az ellátások többségét a közigazgatási szervek állapítják meg, jellemzően közigazgatási hatósági eljárásban.

Más juttatásokat a közigazgatási szervek szakmai vagy szervei irányítása alatt álló közintézetek nyújtanak, vagy a közigazgatással közigazgatási szerződéses kapcsolatban álló más szervek.

A fenti szoros kapcsolat alapján – elsősorban a jóléti államok kialakulásának időszakában – a szociális jogot a közigazgatási jog részeként, a közigazgatási jog különös részének sajátos jogterületként értelmezték. A fenti felfogása a közigazgatási jog **legszélesebb** meghatározásán alapul, amely alapján valamennyi, a közigazgatás által végzett tevékenységet a közigazgatási jog szabályoz. A szociális jog azonban az általa szabályozott életviszonyok sajátos jellege, a magánjogias gyökerek, a széles körű nem állami feladatvállalás, valamint a sajátos, a szociális háló működésével összefüggő dogmatika miatt **egyértelműen önálló jogág**.

Az önálló jogág jellemzőit a szerzők különbözőképpen ítélik meg. Így egyes szerzők a közigazgatás korábbi, rendészeties, a kötelezésekre összpontosító jelle-

géből kiindulva úgy vélik, hogy a közigazgatási jogra a kötelezések, tiltások és a szankciók jellemzőek, míg a szociális jog a pozitív jogok területe.²⁵

A jelenleg a szociális jog tudományában uralkodó felfogás a korábbi nézetek egyes elemeit magába olvasztva azt emeli ki, a szociális jogot az általa szabályozott sajátos életviszonyok, valamint a közigazgatási jogtól részben eltérő szabályozási megközelítés – így például a mérlegelés és a méltányosság sajátos szabályai, a magánjogias gyökerek más hatásai – különítenek el a közigazgatási jogtól.²⁶

A SZOCIÁLIS JOG ÉS A MUNKAJOG

A munkajog és a szociális jog kapcsolatával kapcsolatban a szerzők két fő elemet emelnek ki. Egyrészt a *munkajog a legtágabb értelemben vett szociális jog körébe vonható*. Bár a munkajog alapvetően magánjogi jogág, azonban a munkavállalók kiszolgáltatott helyzete miatt közjogias korlátokat tartalmaz. Ilyen közjogias korlátnak tekinthetjük például a munkaidőre és pihenőidőre, a munkaviszony megszüntetésére vonatkozó rendelkezéseket, a legkisebb kötelező munkabérré (minimálbérré) vonatkozó szabályokat is. Ezek a korlátozások azonban nem számolják fel a munkajog magánjogi jellegét, hiszen a szerzők általában azt emelik ki, hogy ezek biztosítják azt, hogy a gyengébb helyzetben levő munkavállaló valódi akaratának megfelelő munkaszerződést köthessen.

A munkajog és a szociális jog közötti kapcsolat másik eleme az, hogy Magyarországon az államszocialista múltra is figyelemmel, az *a)* pontban bemutatottak alapján a szociális jog munkajogias gyökerű. Azaz az államszocializmus korában a szociális ellátások többségét a munkáltatók egyfajta béren kívüli juttatásként nyújtották munkavállalóiknak.

A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI JOG ÉS A (SZŰK ÉRTELEMBEN VETT) SZOCIÁLIS JOG

Az előző, *d)* pontban már jeleztem, hogy a társadalombiztosítás rendszere az állami szociálpolitika része, s a társadalombiztosítási jog a tágabb értelemben vett szociális joghoz tartozik. A szűk értelemben vett szociális jog és a társadalombiztosítási jog között azonban számos különbséget is megfigyelhetünk. A **társadalombiztosítási jog** – bár a szolidaritás annak is fontos alapelve – a biztosítási elv érvényesülése miatt **erős magánjogi behatásokkal** rendelkezik. Ez a logika a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában is megjelent, amely mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény alapján hozott határozataiban a társadalombiztosítási ellátások körében – korlátozottan – alkalmazta a tulajdon védelmével kapcsolatos szabályokat is. Ezzel

²⁵ E tekintetben lásd például LEHOCZKYNÉ KOLLONAY: i. m. *Szociális jog*. 13–14. o.

²⁶ Lásd WALTERMANN: *Sozialrecht*. 22–25. o.

szemben a szűk értelemben vett szociális jogban a **viszonosság nem vagy csak korlátozottan, a jogág határterületein** – például a biztosítási elemeket is tartalmazó foglalkoztatáspolitikai rendszerben – jelenik meg. A társadalombiztosítási jog és a (szűk értelemben vett) szociális jog fő különbségeit Lehoczkyné Kollonay Csilla az 1. táblázatban²⁷ foglalta össze:

1. táblázat

	Társadalombiztosítási jog	Szociális jog (szociálpolitika joga)
Finanszírozás	saját (kockázati közösség tagjai) hozzájárulásából, valamint részben adóbevételekből	finanszírozás – a központi és a helyi önkormányzatok költségvetési eszközeiből
Juttatási, jogosultsági feltételek	közös pénzügyi alapokhoz hozzájárulás megszabott időn keresztül + biztosítási esemény bekövetkezése	rászorultság: 1. rászorultság konkrét értelemben, rászorultsági alapú juttatások (ezen belül is normatív és egyéni elbíráláson alapuló) rászorultság absztrakt értelemben: 2. állampolgári jogon járó juttatások (demográfusok), jogosító tényező: meghatározott élethelyzet, konkrét egyéni jövedelmi-vagyoni rászorultság bizonyítása nem feltétel 3. „társadalmi programok” – hasonló a közösségi fogyasztáshoz, a részvétel azonban egyéni indokoltsághoz kötött
Juttatás mértéke	korábbi jövedelemhez és/vagy a befizetés időtartamához igazodik	az igény kielégítésének minimális, illetve társadalmi standardként elismert szintjéhez igazodik

e) A szociális ellátásokat szabályozó jogszabályok

Az egyes államok eltérően szabályozzák a különféle szociális ellátásokat. A modellek tekintetében több rendszert különíthetünk el.

SZOCIÁLIS KÓDEX

Az első modellt az a megoldás jelenti, amely *egyetlen törvényben* szabályoz valamennyi jóléti ellátást. Ennek tipikus példája a német szabályozás, ahol 2003 óta

²⁷ Lásd LEHOCZKYNÉ KOLLONAY: *Szociális jog*. 16–17. o.

a teljes – a társadalombiztosítási rendszert is magában foglaló – szociális ellátó-rendszert egy egységes kódex, a *Sozialgesetzbuch (SGB)* szabályozza. Bár az SGB formailag egyetlen törvénykönyv, azonban egyes könyvei gyakorlatilag önálló törvényeknek tekintendők, közöttük a kapcsolatot elsősorban az I. könyv valamennyi területre érvényes, általános szabályai tartalmazzák. Így a 12 könyv lefedi a teljes szociális igazgatás területét az álláskeresők juttatásaitól az egészségbiztosításon és a nyugdíjbiztosításon át a gyermek- és ifjúságsegítésig, valamint a nagykorúaknak nyújtott szociális segítségnyújtásig.

A SZŰKEBB ÉRTELEMBEN VETT SZOCIÁLIS JOG KÓDEXE

A második modell ennél valamivel szűkebb integrációt jelent. Azokban az országokban, amelyek ezt a modellt követik, valamennyi *alanyi jogon járó és normatív módon szelektív, személyes jellegű, valamint a rászorultsági alapon juttatott ellátásokat tárgyalják egy törvény keretében, s ettől elkülönítve szabályozzák a társadalombiztosítási ellátásokat*. Ebbe a modellbe sorolható többek között Franciaország és Svédország szabályozása is.

CÉLCSOPORTONKÉNT KÜLÖN TÖRVÉNYEK

A harmadik modellben a szociális ellátások köre a *célcsoportok tekintetében diverzifikált*, bár az ezen modellt követő államok nem egységesek abban a tekintetben, hogy mely célcsoportokat kezelik külön, önálló törvényben. A társadalombiztosítás és a munkanélküliségi biztosítás ellátásait egyértelműen elkülönült jogszabályban tárgyalják. Mindezeket túl a gyermek- és ifjúságvédelem személyes jellegű szolgáltatásairól, valamint gyakran a fogyatékosok ellátásairól is általában külön törvény rendelkezik. Idesorolhatjuk többek között Olaszország, Finnország, Norvégia, Magyarország rendszereit is.

A szociális jog fogalmi kereteinek, rétegzettségének és történeti kialakulásának áttekintését követően a következőkben a szociális védelmi rendszerek főbb modelljeit tekintem át.

2. A szociális védelmi rendszerek főbb modelljei

a) A skandináv (szociáldemokrata) jóléti modell.....	26
b) Az angolszász (liberális) jóléti modell	28
c) A kontinentális („bismarcki”) európai jóléti modell	29
d) A latin (mediterrán) jóléti modell	29
e) A volt államszocialista országok jóléti rendszerei	30

Az egyes országok szociális igazgatásának kereteit alapvetően meghatározza, hogy az adott állam miként ítéli meg szerepét a különféle jóléti szolgáltatások területén. A modellalkotásban fontos szerepe van, hogy miként tekintenek az állam szerepére a munkaerőpiac alakításában, s hogy mennyiben tekintik az államot gondoskodásért felelős szereplőnek. A fenti szempontok alapján, Gøsta Esping-Andersen nyomán,²⁸ tekintjük át az egyes rendszereket.

a) A skandináv (szociáldemokrata) jóléti modell

Esping-Andersen csoportosításában az első modellt az *észak-európai államok* jelentik, amelyek modellje „nemzetközileg egyedülálló abban, hogy az állami pillérre teszi a hangsúlyt”.²⁹ Esping-Andersen a modell három főbb jellemzőjének azt tekinti, hogy 1. univerzális garanciákat; 2. elsősorban a munkapiacra történő visszatérést elősegítő, ún. aktivációs lehetőségeket és ellátásokat, valamint 3. fejlett szolgáltatásokat nyújtanak a gyermekeknek, a fogyatékossgal élőknek és a támogatásra szoruló időseknek.

A skandináv modell univerzális jellegét emeli ki Dietmar Rauch is tanulmányában.³⁰ Ennek megfelelően a skandináv jóléti modellben meghatározó a jövedelmi-vagyoni rászorultságtól és az előzetes biztosítási jogviszonytól független ellátások, az ún. *demogránso*k szerepe. Természetesen a skandináv rendszerekben is megje-

²⁸ Gøsta ESPING-ANDERSEN: Towards the Good Society, Once Again? In Gøsta ESPING-ANDERSEN – Duncan GALLIE – Anton HEMERLUCK – John MYLES (eds.): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford, 2002. 13–17. o.

²⁹ ESPING-ANDERSEN: Towards the Good Society, Once Again? 13. o.

³⁰ Dietmar RAUCH: Central Versus Local Service Regulation: Accounting for Diverging Old-age Care Developments in Sweden and Denmark, 1980–2000. *Social Policy and Administration*, 2008. 3. sz. 268. o.

lennek a biztosítási alapú ellátások, azonban azok jelentősége kisebb mértékű, illetve a biztosítási ellátásokhoz is sok esetben demográfus jellegű juttatások kapcsolódnak.

Erre jó példát jelent a svéd nyugdíjrendszer, ahol egyfajta demográfusként kialakult az ún. alapnyugdíj, amelyhez kapcsolódik a biztosítási jellegű nyugdíj és a tőkefedezeti alapú magánnyugdíj.

Esping-Andersen jelzi, hogy a skandináv (északi) jóléti modell költséges, ha az állami bevételeket és kiadásokat nézzük, de kimutathatóan nem költségesebb a többi modellnél, ha a rendszer egészére kiterjedő könyvelési módszert alkalmazunk.

Ebben a szemléletben a GDP százalékában mért teljes jóléti forrásallokáció nem nagyobb Skandináviában, mint az Egyesült Államokban, azzal a különbséggel, hogy ezek a kiadások közvetlenül egyéni költségekként, valamint a magánbiztosítási díjakhoz nyújtott adókedvezmények miatti állami bevételkiesésként jelentkeznek az USA-ban.³¹

Az univerzális modellben azonban a szociálpolitika egyik fő feladata – ahogy korábban is jeleztem –, hogy segítsék az ellátottaknak a **munkaerőpiacra való visszatérését, azaz a munkaerő-piaci aktivitás növelését.**

Ez a szemlélet különösen jól megjelenik a gyermekvállalás támogatásában. A skandináv államokban a gyermekvállaláshoz kötődő pénzügyi támogatások időtartama nem túlzottan hosszú, ám széles körű gyermekjóléti intézményrendszerrel biztosítják a munkába visszatérő szülők gyermekeinek gondozását.

A modellel kapcsolatban a szociálpolitikusok általában kiemelik, hogy az arányosan terített adóteher ellenére a magas adók veszélyeztetik a rendszert, amelynek fennmaradása a gazdasági növekedéstől és a teljes foglalkoztatottság megőrzésétől függ.³² A skandináv modell egyfajta preventív rendszert jelent, azaz célja, hogy minél tovább maradjon az állampolgár a munkaerőpiacon aktív foglalkoztatottként, ám ha kiesik onnét, akkor széles körű, univerzális juttatásokra válik jogosulttá. Esping-Andersen az északi modell körébe a skandináv államokat és Belgiumot sorolja.

³¹ E tekintetben lásd Gøsta ESPING-ANDERSEN: *Social Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford, 1999. és Steffie WOOLHANDLER – David U. HIMMELSTEIN: *Paying for National Health Insurance – And Not Getting It*. *Health Affairs*, 2002. 4. sz. 88–90. o.

³² ESPING-ANDERSEN: *Towards the Good Society, Once Again?* 13–14. o. és RAUCH: *Central Versus Local...* 269–272. o.

b) Az angolszász (liberális) jóléti modell

Gøsta Esping-Andersen csoportosításában a második modellt az *angolszász államok* (különösen az Egyesült Államok, Ausztrália, Új-Zéland, részben az Egyesült Királyság, valamint Írország) jelentik, amelyek aktívan támogatják a piaci megoldásokat, oly módon, hogy egyrészt ösztönzik a magán jóléti ellátásokat és **az akut piaci kudarcok kezelésére korlátozzák a közfelelősséget**.³³

Ebben a rendszerben az „egészségügyi ellátórendszer kivételével az állam szerepe **reziduális**, és a bizonyítottan rászorulóknak nyújtott célzott ellátások rendezésére korlátozódik”, így a magán jóléti piac felé tereli a középosztályt, az állam pedig erősíti a jövedelemtesztelés szerepét. Esping-Andersen szerint bár a liberális államokban az állami jóléti kiadások aránya jóval alacsonyabb, azonban ezek a jóléti kiadások a magánszféránál jelentkeznek.³⁴

A fenti modellt jellemzők kiemelik a rendszerben **a rászorultsági jellegű** – sok esetben önkormányzati – **szociálpolitika meghatározó szerepét**.³⁵ Ezzel összefüggésben áll az, hogy az angolszász rendszerekben a munkaerőpiacra történő visszatérésben fontos szerepet játszik a **kényszer** szerepe. Azaz a rászorultsági ellátásokhoz való hozzáférés feltételei közé tartozik, hogy a jövedelmi-vagyoni szempontból rászoruló személy együttműködjön a hatóságokkal, illetve széles körben alkalmazzák a munkatesztet. Ezért a rendszert egyfajta **szelektívizmus** is jellemzi, s a rászorultság mellett gyakran megjelenik az érdemesség szempontja is.

Az 1970-es, 1980-as években az angolszász államokban megerősödő új közmezdzsment mozgalmának hatására az állami és helyi önkormányzati szolgáltatás-szervezésben is kvázi piacok és kvázi verseny kialakítására törekedtek a központi kormányzat szerepének csökkentésével.³⁶ Az 1990-es évek végétől, elsősorban az Egyesült Királyságban megjelentek a különféle szolgáltatásoknak nagyobb szerepet szánó megoldások is, amelyek sok esetben skandináv mintákat kezdtek alkalmazni. Ezek az új megközelítésű szolgáltatások sok esetben más angolszász államokban is elterjedtek, különösen a foglalkoztatáspolitikai körében.

³³ ESPING-ANDERSEN: Towards the Good Society, Once Again? 15. o.

³⁴ Uo. 16. o.

³⁵ Uo. 1. o.

³⁶ Judith HEALY: The Care of Elder People: Australia and the United Kingdom. *Social Policy and Administration*, 2002. 1. sz. 5–8. o.

c) A kontinentális („bismarcki”) európai jóléti modell

Esping-Andersen csoportosításában a harmadik modellt a *kontinentális európai országok* legtöbbszörében megjelenő vonás, a **hagyományos családi jóléti felelőségek részleges fennmaradása jellemzi**. Szerinte ebben a rendszerben a legfontosabb a fő kenyérkereső biztonsága, amely modell familiáris jellegét csak tovább erősíti a társadalombiztosítás dominanciája, amely jó védelmet nyújt az egész életükben stabil állással rendelkezőknek.³⁷ Esping-Andersen éppen a **társadalombiztosítás túlsúlyát** látja e modell legfontosabb kockázati pontjának, ugyanis a munkaerőpiacokhoz való gyengébb szálakkal kötődés a rendszer hosszú távú életképességét kérdőjelezheti meg. A kontinentális államokban ennek megfelelően a rászorultsági szociálpolitika egyfajta „végső menedék” (*last resort*) azok számára, akik a társadalombiztosítás széles körű ellátórendszerében semmilyen szolgáltatásra nem szereztek jogosultságot, így annak szerepe csak kiegészítő jellegű.

A rendszer modellalkotó állama Németország, amelyben a társadalombiztosítási dominanciájú jóléti rendszer kialakítása Bismarck kancellár 1880-as évekbeli szociális reformjain alapszik, amelyeket a későbbiekben is továbbfejlesztettek. A második világháborút követően a jóléti juttatásokra építve intézményesítetten megjelent a szociális polgár fogalma. Ez már jelzi is a skandináv rendszerektől való fő különbséget: míg arra az univerzalizmus, addig a bismarcki modellre az **intézményesítés** a jellemző.

A bismarcki modellel viszonylag jól leírható Németország, Ausztria rendszere, valamint részben a svájci és a holland rendszer is.

d) A latin (mediterrán) jóléti modell

Esping-Andersen ezeket a rendszereket a kontinentális („bismarcki”) modell körébe sorolta, ugyanis számos jellemzőjük miatt ahhoz a modellhez állnak legközelebb, azonban az alkotmányos szabályozásukra a skandináv modell is jelentős befolyást gyakorolt. Bár a modellbe sorolható országok valamely fejlett állam jóléti modelljének mintáját kísérik meg követni, azonban ezeknek az országoknak – gyengébb gazdasági erejük miatt – a **jóléti rendszerük is fejletlenebb**, ezért többen ezt a modellt a **kezdetleges jóléti államoknak nevezik**.

Ezekre az államokra **egyfajta reziduális rendszer** – azaz az általános, szociális minimumon alapuló védőháló hiánya – és a gyengébb gazdasági erő miatti gyengébb

³⁷ ESPING-ANDERSEN: Towards the Good Society, Once Again? 16. o.

állami szerepvállalás jellemző. Erre figyelemmel ebben a modellben erősebb a **családi gondoskodás** szerepe. Ez a megközelítés összefügg a fenti államok hagyományával, s a családi, familiáris viszonyok hamarosan erős jellegével.

e) A volt államszocialista országok jóléti rendszerei

A volt államszocialista országok szabályozásai a kontinentális (bismarcki) modell egyik altípusaként is értelmezhetők, azonban attól számos ponton különböznek. Ezek az államok – különösen az egykori Osztrák–Magyar Monarchia utódállamai – történeti hagyományaik által determináltan jelentős és differenciált szociális – alapvetően bismarcki jellegű, társadalombiztosítási – ellátórendszerrel rendelkeztek. A szocializmus időszakában ez az ellátórendszer tovább bővült. Az 1990-es évek elejétől azonban a frissen kiépülő demokratikus rendszerek új, államilag és egyénileg a mai napig feldolgozatlan szociális problémákkal szembesültek. A valamennyi munkaképes állampolgárra kiterjedő kötelező foglalkoztatás megszűnése, a tömeges munkanélküliség és a jövedelmek csökkenése miatt valamennyi rendszerváltó országban súlyos szociális problémákat okozott, amelyekre sokszor *ad hoc* válaszokat adtak, így több modell különböző megoldásai keveredtek az egyes államok szabályozásaiban.³⁸ A bismarcki – és államszocialista – hagyományokra is figyelemmel megmaradt központi szereplőnek a társadalombiztosítás, jóllehet annak kiadásait folyamatosan csökkentik. A társadalombiztosítási szektor körében több ország piaci alapú reformokat hajtott végre, így vagy a nyugdíjbiztosítás, vagy az egészségbiztosítás, esetleg mindkét ágazat tekintetében versengő biztosítók rendszerét alakította ki. A rendszerváltozások időszakának tömeges munkanélkülisége és a munkanélküliség elől a szociális ellátórendszer védőszárnya alá vonulás miatt azonban az EU fejlettebb, a 2004-es bővítés előtt csatlakozott tagállamai átlagát meghaladó az adókból fizetett, rászorultsági alapú és alanyi jogú támogatások aránya.

Bár egyesek szerint ezek a modellek túlzottan leegyszerűsítőek, azonban jó kiindulási pontot jelentenek az egyes államok jóléti rendszereinek megértéséhez, valamint a különböző megoldások azonos elemeinek feltérképezéséhez. Európában az Európa Tanács szociális jogokkal kapcsolatos tevékenysége, valamint az európai integráció kiterjedése – az Európai Uniónak 2013. július 1-jétől 28 tagállama van – miatt az egyes eltérő rendszerek közötti különbségek az elmúlt évtizedekben csökkentek.

Az egyes főbb modellek áttekintését követően a szociális jog alapelveit tekintem át, valamint a szociális szolgáltatások csoportosításának lehetséges főbb szempontjait.

³⁸ Lásd HÖRSCHELMANN: The social consequences of transformation. 220–222. o.

3. A szociális jog alapelvei.

A szociális ellátások csoportosítása

- a) A szociális jog alapelvei.....31
b) A szociális ellátások csoportosításának szempontjai és az ellátások főbb csoportosítása.....35

A szociális jog általános kérdéseinek áttekintése körében a következőkben azt vizsgálom meg, hogy lehetséges-e olyan általános elveket meghatározni, amelyek a szociális jog egészére kiható jellegűek, s ha igen, akkor ezeknek mi a tartalma. Majd az általános jellemzőkre is figyelemmel azt vizsgáljuk, hogy a tágabb és szűkebb értelemben vett szociális jog ellátásai hogyan csoportosíthatóak, s hogy az egyes csoportoknak mik a főbb jellemzői.

a) A szociális jog alapelvei

Bár a szociális jog modern tudományában erős viták folynak arról, hogy a különféle jogrendszerek eltérő felfogására figyelemmel lehetséges-e általában alapelveket meghatározni, vagy akár egyetlen állam szociális jogán belül – a jóléti rendszerek összetettségére figyelemmel is – van-e lehetőség ilyen, a jogág egészére kiható elvek meghatározására, azonban kiemelhetjük, hogy mind a fejlett jóléti államokon, mind a nemzeti jogokon belül kialakultak olyan „közös nevezők”, amelyek a rendszerek egészének a működését áthatják, s amelyek többé-kevésbé a jóléti rendszerek egészére kihatnak. A következőkben Lehoczkyné Kollonay Csilla csoportosítására³⁹ építve mutatom be ezeket az általános elveket.

A MUNKÁHOZ VALÓ JOG ÉS A MINIMÁLIS ELLÁTÁS PÁROSAN ÉRVÉNYESÜLŐ ELVE

A modern jóléti államok alkotmányai általában rögzítik a munkához való jogot. Ez a jogosultság azonban nem tévesztendő össze az államszocializmus munkavállalási kötelezettségével, s nem is egy olyan jogosítvány, amely alapján bárkinek kikényszeríthető, alanyi joga lenne, hogy őt foglalkoztassák. A fenti logika ugyanis ellentétes a kapitalista piacgazdaságokéval, amelyeknek – ahogyan ezt a foglalkoztatáspolitikáról szóló részben bemutatom – a munkanélküliség – a munkahelyváltással, a gazdaság strukturális átalakulásaival összefüggően – szükségszerű velejárója.

³⁹ Lásd LEHOCZKYNÉ KOLLONAY: *Szociális jog*. 17. o.

A munkához való jog a **munkaerőpiachoz való szabad hozzáférést, s a munka szabad megválasztásának jogát foglalja magában elsősorban**. Lehoczkyné Kollonay Csilla kiemeli, hogy a munkához való jog a munkajogban a munkahelyen belül érvényesül (elsősorban a már megszerzett munka, állás biztonságát, az abban végzendő munkához való jogot garantálja), míg a szociális jog a munkahelyen kívül fejt ki hatását. Így a szociális jog szabályainak kell biztosítania, illetve előmozdítania a munkahelyre jutást, illetve visszajutást.⁴⁰

A **minimális ellátás elve** az élethez, emberi méltósághoz való jogból vezethető le. A fenti alapjog érvényesülésének állami biztosításához arra is szükség van, hogy a megélhetéshez minimálisan szükséges ellátásokhoz minden arra rászoruló hozzáférhessen. A minimális ellátás fenti elvét valamennyi modern demokrácia érvényesíti. Ezzel összefüggésben a magyar Alkotmánybíróság is kiemelte több határozatában, hogy bár a szociális védőháló részletes szabályainak meghatározása az állam feladata, azonban a magyar alkotmányos szabályokból egyértelműen következik az, hogy 1. ilyen ellátórendszer valamilyen módon működtetni kell; 2. az élethez és emberi méltósághoz való jog biztosítása érdekében ennek az ellátórendszernek alkalmasnak kell lennie legalább ezen jog érvényesítésére. A minimális ellátás elve így egy rugalmas alapelv, annak tartalma a különböző államok jóléti rendszereiben más és más.

AZ ÖNSEGÉLY ÉS A SZOLIDARITÁS PÁROSAN ÉRVÉNYESÜLŐ ALAPELVEI

A modern jogrend az egyént autonóm, így szabadsággal és önálló akarattal rendelkező egyénként kezeli. Éppen ezért a szociális jog is elvárja az egyes egyénektől, hogy megélhetésükről és boldogulásukról képességeikhez és lehetőségeikhez mértén maguk gondoskodjanak. Az **önsegély elvének** megjelenése többek között a tágabb értelemben vett szociális jogban a biztosítási díj, azaz a járulék fizetésének kötelezettsége, a szűkebb értelemben vett szociális jogban pedig például a térítési díj fizetési kötelezettség előírása egyes szociális szolgáltatásoknál. Szintén idesorolható az is, hogy a rászorultsági szociális ellátások körében a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.) rögzíti, hogy a szociális gondoskodást elsősorban a családi keretek között kell megoldani, az állami – szolgáltatási – segítségnyújtás csak ennek a megoldhatatlansága esetén jön számításba.

Az önsegély elvével párhuzamosan érvényesül a szociális jogban a **szolidaritás elve** (amely a francia forradalom harmadik jelszavának, a szabadságjogok – *liberté* – mellett használt „testvériség” – *fraternité* – gondolatnak a modern kifejezése). Lehoczkyné Kollonay Csilla kiemeli, hogy a szolidaritás elve azt az erkölcsi köte-

⁴⁰ Lásd uo. 17–18. o.

lezettséget rója a nehéz helyzetbe jutott személyek szűkebb vagy társadalmi környezetére, hogy a bajba jutottak – a szükség mértékéhez arányló – segítséget nyújtson. Ezt a szociális jogot egészében átható elvet fejezik ki az állami és önkormányzati adóbevételekből előzetes hozzájárulás feltétele nélkül nyújtott rászorultsági és alanyi jogú szociálpolitikai juttatások.⁴¹

A REHABILITÁCIÓ ÉS A KOMPENZÁCIÓ EGYMÁST KIEGÉSZÍTŐ ELVEI

Míg az előzőekben megjelölt elvek egymás mellett, olykor egymással ellentétesen érvényesültek, addig ez a két elv egymást kiegészíti. A **rehabilitáció elve** alapján ugyanis a szociális jog elsődleges célja, hogy az egyént ismételten alkalmassá tegye arra, hogy a munkaerőpiacra visszatérve állami gondoskodás nélkül tudja magát el látni.

Ez a rehabilitáció sokféleképpen jelenhet meg: így a megváltozott munkaképességű személyeknél a megváltozott munkaképesség megszüntetését, vagy olyan munkalehetőségre való felkészítést jelent, amelynek ellátását nem zárja ki a megváltozott helyzet. Az álláskereső esetében a rehabilitáció magában foglalhatja az utazás, a lakhatás támogatását, az álláskereső piacképes szakmára történő felkészítését. A kisgyermekes szülők esetében pedig ilyen rehabilitációs eszköz lehet a foglalkoztatáshoz kötődő adó- és járulékkedvezmény, valamint a gyermekkel töltött idő alatt megkopott tudás kompenzációjára nyújtott képzés.

Mivel tartós és általános megoldást a szociális problémák kezelésére a jövedelemtermelő képesség tartós biztosítása jelent, ezért a modern szociális jogok elsősorban a munkaerő-piaci (re)integrációt állítják megközelítésük középpontjába.

Bár a fő cél a munkaerő munkaképességének biztosítása és fenntartása, ehhez azonban arra is szükség van, hogyha a foglalkoztatott valamilyen oknál fogva elveszíti jövedelmét, akkor azt valamilyen módon – jellemzően részben – kompenzálják. Így a modern munkajogokban is fontos szerep jut a **kompenzáció elvének**. A kontinentális rendszerekben – amelyhez végső soron a magyar modell is sorolható – a kompenzáció elsősorban biztosítási alapú vagy biztosítási elemeket is tartalmazó sajátos rendszer. A szolidaritás elvéből is fakadóan azonban azoknak is helyettesítő jövedelmet kell biztosítani, akik nem jogosultak biztosítási alapú kompenzációra, vagy azt kimerítették. Ezeknek az összege általában alacsonyabb a biztosítási alapú ellátásokénál.

⁴¹ Lásd uo. 18. o.

AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD ELVE

Az egyenlő bánásmód követelménye tiltja a megkülönböztetést valamennyi olyan alapon, amely védett vonások alapján a társadalomban az emberek kisebbségi csoportok különböztethetők meg: ilyen elsősorban a faj (bórszín), az etnikai vagy nemzeti hovatartozás, a nem, de ilyen tiltott megkülönböztetési alap a vallás, az életkor, a testi fogyatékoság vagy a szexuális orientáció is. A védett tulajdonságok körét az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló 2003. évi CXXV. törvény határozza meg, azonban a felsorolás nyílt, ugyanis minden egyéb nem ésszerű megkülönböztetés sértheti ezt az elvet.

Az egyenlő bánásmód elve ugyanakkor nem zárja ki az **ésszerű megkülönböztetést**, amelyen belül különösen ki kell emelni az **esélyteremtéshez szükséges intézkedések lehetőségét**. Így a **rászorultság elve** alapján az egyenlő elbánás elve nem egyforma juttatásokat, hanem a szociális juttatás típusához és céljához igazodó egyenlő bánásmódot jelent. Az ésszerű megkülönböztetés és az esélyteremtés elvére figyelemmel nem jelent szociális jogi szempontból diszkriminációt, ha az azonos szabályok alapján – egyéb, ésszerűen igazolható okok miatt – valamely csoport eltérő juttatásokhoz jut. Az **esélyteremtéshez szükséges intézkedések indokoltsága** a jogi egyenlőség fogalmának társadalmilag egyenlőtlen voltából következik. Lehoczkyné Kollonay Csilla is kiemeli, hogy „a történelmileg kialakult, és a társadalmi tudatba is mélyen bevésődött egyenlőtlenségek korrigálására nem elegendő a pusztán egyenlő bánásmód, a súlyos hátrányoktól szenvedő csoportok (a magyar társadalomban elsősorban a romák, nők és a fogyatékosok) számára pozitív, támogató intézkedésekkel kell a többségi társadalomhoz tartozókéval azonos esélyt teremteni, ennek hiányában az egyenlőség elvének megvalósulásáról nem beszélhetünk”.⁴²

AZ ÉRDEKÖSSZHANG MEGTEREMTÉSÉNEK ELVE

Az önszegély és a szolidaritás elveihez is kapcsolódóan nem szabad figyelem elől téveszteni, hogy a szociális ellátások forrása a társadalom jövedelemtermelő képességgel rendelkező tagjai által adó vagy járulék formájában befizetett terhek. Ezeknek a személyeknek – legalábbis rövid távon – az az érdekük, hogy befizetési kötelezettségeik minél alacsonyabbak legyenek, hiszen így jövedelmük is nagyobb. Az ellátásban részesülőknél pedig az az érdeke, hogy ellátásaik megfelelően hozzá tudjanak járulni a társadalmi életben való részvételükhöz. A törvényalkotó fontos feladata, hogy a megfelelő mértékű közterhek és ellátási szabályok kialakításával olyan rendszert alakítson ki, amely a különböző érdekek között összhangot teremt.

⁴² Lásd uo. 20. o.

Erre jó példa a nyugdíj és a nyugdíjjárulék kérdése. Amennyiben alacsonyabb mértékű a nyugdíjjárulék, abban az esetben a foglalkoztatott személy nettó munkajövedelme és a foglalkoztatói járulék csökkentésével a foglalkoztató terhei alacsonyabbak, azonban egy alacsonyabb összegű járulék csak alacsonyabb összegű nyugdíj kifizetésére jelent fedezetet azonos népességi stb. feltételek mellett. Így a nyugdíjjárulék csökkentése hosszabb távon ahhoz vezethet, hogy a foglalkoztatott személy öregség miatti inaktívvá válásával jóval kisebb jövedelemhez jut végső soron hozzá.

AZ ÉRDEKELTEK RÉSZVÉTELÉNEK ELVE

A modern demokráciákban az érdekeltek bevonása a róluk szóló döntésekbe elvárt követelmény, ugyanis az ő véleményük érvényesítése segít hatékonyabbá tenni az intézkedéseket, másrészt a közös döntés azok elfogadottságát, legitimitációját is erősíti. Éppen ezért a különféle, a szociális védelem körébe vonható ellátásokat szabályozó törvények számos módon vonják be az érintetteket a szociális igazgatás és a szociális ellátásszervezés feladataiba. Lehoczkné Kollonay Csilla is kiemeli, hogy „a szociális védelem jelentős részben a munkával, a munkahely biztosításával függ össze, ezért a munkahelyi érdekképviseletek (szakszervezetek, participációs képviselők) szerepe fokozott jelentőségre emelkedik”.⁴³

A szociális jog alapelveinek áttekintését követően azt vizsgálom meg, hogy a tágabb értelemben vett szociális ellátások milyen módon csoportosíthatóak, s hogy az egyes csoportoknak melyek a főbb jellemzői.

b) A szociális ellátások csoportosításának szempontjai és az ellátások főbb csoportosítása⁴⁴

A szociális ellátások csoportosításának számos szempontját különíthetjük el, amelyek mind a rendszer egésze, mind annak egyes elemei szempontjából osztályozzák az egyes szolgáltatásokat és juttatásokat. Az egyes osztályozási szempontok nemcsak az elmélet, hanem a jogalkotás és a joggyakorlat, valamint a szociális szakmai gyakorlat számára is iránymutatást jelentenek, éppen ezért fontos áttekinteni az egyes fontosabb elemeket.

⁴³ Lásd uo. 21. o.

⁴⁴ A fenti pont elkészítése során nagymértékben támaszkodtam a 2013-ban, Lapsánszky András szerkesztésében és a CompLex Kiadó gondozásában *Közigazgatási jog. Fejezetek szakszervezetek köréből. III. kötet Humán közszolgáltatások igazgatása* címmel megjelent kötetben szereplő, általam jegyzett Szociális igazgatás című fejezetre.

Az egyes osztályozási módszerek között megkülönböztethetünk szűkebb és tágabb csoportosítási modelleket. A szűkebb modellbe sorolható *Raimund Waltermann rendszere*, aki két szempont alapján kategorizálta az egyes ellátásokat. Egyrészt a szolgáltatás jellege szerint – amely alapján *pénzbeli, dologi és személyes jellegű szolgáltatásokat* különített el –, másrészt az ellátásra való jogosultság alapján – csoportosította – *alanyi jogon járó és mérlegelésen alapuló ellátásokra* – a különféle ellátásokat.⁴⁵

A tágabb, több szempontot követő csoportosítások körébe sorolhatjuk Fazekas Marianna osztályozását, amely a jelen osztályozás alapját is jelenti.⁴⁶

AZ ELLÁTÁSOK MIBENLÉTE ÉS TERMÉSZETE SZERINTI CSOPORTOSÍTÁS

Az ellátások mibenléte, természete szerinti csoportosítást valamennyi modell alkalmazza, így az a szűkebb, kevesebb szempontot figyelembe vevő rendszerekben is megjelenik, figyelemmel arra, hogy az egyik legfontosabb szabályozási és elméleti különbségtételt jelenti.

A fenti csoportosítás alapján elkülöníthetjük a **pénzbeli szolgáltatásokat**, amelyek keretében az ellátásban részesülő pénzbeli juttatást kap. Ebbe a körbe számos ellátás sorolható, példaként említhetjük a családi pótlékot, az anyasági támogatást, a nyugdíjat, valamint fő szabályként a rendszeres szociális segélyt. A pénzbeli forma a támogatások egyik leggyakoribb megjelenési formája, amely a hozzájutás elve szerinti valamennyi ellátástípusban megjelenik.

A második csoportba a **természetbeni** (a német dogmatikában **dologi**) **ellátások** sorolhatók, amelyek keretében nem készpénzjuttatást, hanem a létszükségletei kielégítéséhez közvetlenül szükséges dolgot bocsátanak közvetlenül a jogosult rendelkezésére. Erre az ellátási típusra a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt és a közgyógyellátást hozhatjuk példaként. A természetbeni ellátások jellemzően a rászorultsági ellátások körében jelennek meg.

A harmadik csoportba a **személyes jellegű szolgáltatások** sorolhatók, amelyek keretében a jogosult valamilyen a neki közvetlenül nyújtott személyes jellegű szolgáltatásban, így például szociális intézeti ellátásban, tanácsadásban, étkeztetésben, háziorvosi ellátásban részesül. A személyes jellegű szolgáltatások a magyar jogban elsősorban a rászorultsági ellátások, valamint a társadalombiztosítás ellátásai körében jelennek meg, de egyes, alanyi jogú egészségügyi ellátási rendszerekben az alanyi jogú juttatások körében is megjelennek.

⁴⁵ Raimund WALTERMANN: Sozialeistungen. In Bernd BARON VON MAYDELL – Franz RULAND – Ulrich BECKER (Hrsg.): *Sozialrechtshandbuch (SRH)*. Baden-Baden, 2012. 313–314. o.

⁴⁶ FAZEKAS: *A szociális igazgatás*. 284–286. o.

AZ ELLÁTÁSHOZ VALÓ HOZZÁJUTÁS ELVE SZERINTI CSOPORTOSÍTÁS

Az ellátások szűkebb értelemben vett osztályozása körében is megjelenik az ellátáshoz való hozzájutás elve és annak jogszabályi feltételei szerinti osztályozás.

A hozzájutás elve szerint így elkülöníthetjük az **alanyi jogon járó (univerzális) juttatásokat** (az ún. **demogránsokat**), amelyek „nagyon széles körben, kevés és egzaktnak értelmezhető jogszabályi feltétellel járnak valamennyi jogosultnak”.⁴⁷ Az alanyi jogon járó juttatások esetében az ellátás megállapításának feltételeit a jogszabályok pontosan meghatározzák – például meghatározott életkor és a tankötelezettség teljesítése – a döntés során a jogalkalmazó szervezetnek nincs mérlegelési joguk, ugyanis, ha a feltételek fennállnak, akkor az ellátást meg kell állapítani. Tipikusan ebbe a körbe tartoznak Magyarországon a családtámogatási ellátások, míg a skandináv jóléti modellben az ilyen típusú juttatások tekinthetők meghatározó jellegűnek.⁴⁸

A második csoportba a **normatív módon szelektív ellátások** tartoznak, amelyek egyfajta átmenetet képeznek az alanyi jogú juttatások és a rászorultsági ellátások között. Ezek az ellátások egy-egy szűkebb társadalmi csoport tagjainak nyújtott ellátások, amelyeket az adott csoporthoz tartozó személyeknek mérlegelés nélkül meg kell adni, azonban a jogosultsági kritériumok leszűkítik az ellátáshoz való hozzáférést, azok így nem tekinthetők univerzális jellegűnek. Ebbe a körbe tartoznak például Magyarországon a fogyatékos személyeknek az ellátásai.

A harmadik csoportba a **rászorultsági ellátások** tartoznak, amelyek a hozzáférést az igénylő, illetőleg annak családja jövedelmi, vagyoni viszonyaitól, valamint egyes esetekben a jogszabályban meghatározott személyi körülményeitől teszik függővé. Ezeknek a juttatásoknak a megállapítása körében a jogszabályok általában szélesebb mérlegelési jogköröket biztosítanak a hatóságoknak azzal, hogy generálklauzulákat vagy mérlegelést lehetővé tevő rendelkezéseket (például adható) tartalmaznak.

AZ ELLÁTÁSOK FINANSZÍROZÁSA ALAPJÁN TÖRTÉNŐ CSOPORTOSÍTÁS

A tágabb értelemben vett jóléti ellátásokhoz való hozzáférést, az ellátáshoz fűződő jogosultságok alkotmányos védelmét, valamint az ellátásokkal kapcsolatos európai uniós szabályozás alkalmazhatóságát és kiterjedtségét is nagymértékben meghatározza, hogy azoknak mi a forrása.

Az ellátások fedezete szempontjából két fő csoportot különíthetünk el. Az első csoportba a **költségvetés adóbevételeiből finanszírozott ellátások** tartoznak. Ezeket az ellátásokat a központi és a helyi (önkormányzati) költségvetések – jellemzően adókból származó – bevételeiből finanszírozzák. Mivel ennek forrásai nem sajátos,

⁴⁷ Uo. 284. o.

⁴⁸ ESPING-ANDERSEN: Towards the Good Society, Once Again? 16. o.

erre a célra kijelölt, „címkézett” juttatások, így mértéküket a költségvetési keretekhez igazíthatják, azaz az ilyen juttatásokra fordított összegek nagysága a mindenkori (éves) költségvetési alkuk eredménye. Ez azt jelenti, hogy az állam szervei meglehetősen nagy szabadsággal alakítják ezeknek a tartalmát a mindenkori gazdasági, államháztartási és politikai céloknak megfelelően.

A másik csoportba a **járulékokból fedezett ellátások** tartoznak, amelyek körébe a társadalombiztosítási és más, sajátos biztosítási elven szervezett juttatások tartoznak. Ezeknek a kötelező biztosítási rendszereknek a fedezetét elsősorban sajátos, célzott befizetések, a járulékok képezik. A járulékfizetés fejében a bekövetkezett „társadalmi káresemény” (betegség, öregség, anyaság, munkaképesség megváltozása, eltartó elhalálása stb.) esetén államilag garantált ellátást nyújtanak a járulékot fizetőnek. A kontinentális európai államok társadalombiztosításon alapuló szociális rendszereiben általában ezek a befizetések a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme alatt állnak.⁴⁹

A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER SZINTJEI SZERINTI CSOPORTOSÍTÁS

A szociális ellátások között annak szintjei alapján elkülöníthetjük egymástól az **alapel-látásokat** (alapszolgáltatásokat), valamint a **szakellátásokat** (szakosított ellátásokat). Ezt a felosztást veszi alapul például az *Szt.*, valamint a *gyermek- és a gyermek-ügy-igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény* (a továbbiakban: Gyvt.). Az egészség-biztosítás ellátásai körében szintén megjelenik az alap- és a szakellátás kettőssége.

A JOGOSULTAK CSOPORTJAI ALAPJÁN TÖRTÉNŐ SZABÁLYOZÁS

Azokban az országokban – így Magyarországon is –, ahol nem egy egységes kódex rendezi a szociális ellátások teljességét, a szabályozás tagolását elsősorban a különféle jogosulti csoportok képezik. Így külön törvények rendelkeznek gyakran a **rászorultsági ellátásokról, az álláskereső ellátásairól, a fogyatékos személyek ellátásairól, a gyermekek és a családok védelméről és ellátásairól**. Mivel ez a szempont a leginkább meghatározó a magyarországi szabályozás felépítésében, ezért a hazai jogi szabályozást alapvetően ennek alapján fogom áttekinteni.

Mindezek az elvi keretek segítenek abban, hogy megismerhessük a szociális jog kereteit. A magyar szociális jogot nagymértékben befolyásolják a nemzetközi és az európai szociális jogi rendelkezések is, így a következőkben azok körét tekintem át.

⁴⁹ Németországban például az adó- és a járulékkasszát élesen elkülönítik már alkotmányos szinten, a Grundgesetzben is, s a szociális ellátások szolidaritási jellegére is figyelemmel levő tulajdonvédelmi rendszert alakított ki a Szövetségi Alkotmánybíróság. Lásd Hans-Jürgen PAPIER: Der Einfluss des Verfassungsrechts auf das Sozialrecht. In Bernd BARON VON MAYDELL – Franz RULAND – Ulrich BECKER (Hrsg.): *Sozialrechtshandbuch (SRH)*. Baden-Baden, 2012. 126–127. o.

4. Nemzetközi szociális jog és az Európai Unió szociális joga⁵⁰

a) Szociális jogok és szociálpolitika az Európai Unióban	39
b) A szociális jogok és a szociális ellátások nemzetközi szabályozása	44

a) Szociális jogok és szociálpolitika az Európai Unióban

A szociális igazgatás keretében – figyelemmel a Lisszaboni Szerződés általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról szóló 26. jegyzőkönyvének, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződésnek (a továbbiakban: EUMSZ) azon szabályaira, amelyek a szociálpolitika területein a tagállami hatáskörök elsődlegességét rögzítik – viszonylag széles szabályozási hatásköre van az egyes országoknak, azonban az uniós rendelkezések alapvető ismerete és vázlatos ismerete nélkül nem érthetők meg a nemzeti szabályok sem. Figyelemmel az Európai Unió szupranacionális jellegére, s arra, hogy jogrendje sem nem nemzeti, sem nem nemzetközi jog,⁵¹ ezért a főbb uniós normákat és azok hatását külön pontban tekintjük át.

AZ UNIÓS SZOCIÁLPOLITIKA JOGFORRÁSAI

A szociális igazgatás területén – elsősorban a munkavállalók mozgása szabadságának a biztosításával – már az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó 1957-es Római Szerződés is tartalmazott bizonyos szabályokat. A következőkben a jogforrások csoportosításának hagyományos rendszerében tekintem végig vázlatosan a területet érintő szabályok körét.

A szociális igazgatás területén az **elsődleges joganyag** az integrációs folyamat kezdetétől tartalmazott szabályokat. A 2009. december 1-je óta hatályos, a korábbi Európai Közösségről szóló és az Európai Unióról szóló szerződéseket egybefoglaló, az **EUMSZ** több szempontból rendezi a szociális igazgatást érintő területeket. Az EUMSZ-nek a szociális igazgatást érintő rendelkezései közül elsőként a 45. cikkét (az EK Szerződés korábbi 39. cikke) kell kiemelni, amelynek (2) bekezdése rögzíti, hogy „[a] munkavállalók szabad mozgása magában foglalja az állampolgárság

⁵⁰ A fejezet elkészítése során nagymértékben támaszkodtam a 2013-ban, Lapsánszky András szerkesztésében és a CompLex Kiadó gondozásában *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet Humán közszolgáltatások igazgatása* címmel megjelent kötetben szereplő, általam jegyzett Szociális igazgatás című fejezet vonatkozó pontjaira.

⁵¹ Paul CRAIG – Gráinne DE BURCA: *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford, 2003. 3. o.

alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében”. Ennek a rendelkezésnek „az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek” fordulata gyakorlatilag az integráció kezdeteitől lehetővé tette, hogy az e körbe vonható szociális ellátások, illetve az azokat megalapozó közterhek – azaz elsősorban a társadalombiztosítási ellátások – körében az integráció szabályozási hatáskörrel rendelkezzen. Ezt támasztották alá a (3) bekezdésben meghatározott, a szabad mozgással összefüggő különböző jogosultságok is. Az EGK Szerződés és az EK Szerződés korábbi, lényegében azonos tartalmú döntéseiből az európai (másodlagos) jogalkotás és a bírói gyakorlat elsősorban a mozgásszabadságot biztosító, a különféle biztosítási idők összeszámításával kapcsolatos szabályozás szükségességét vezette le elsősorban.⁵² Ezeket a kereteket tölti meg tartalommal az EUMSZ 48. cikke, amely jogalkotási kötelezettséget határoz meg. Ennek megfelelően olyan szabályokat kell elfogadni, amely „(...) a szociális biztonság területén elfogadja azokat az intézkedéseket, amelyek a munkavállalók szabad mozgásának biztosításához szükségesek; (...)”. A 48. cikk kimondja, hogy ennek keretében olyan eszközrendszert kell kialakítani, amely a migráns munkavállalók és önálló vállalkozók, valamint az azok jogán jogosultak számára biztosítja 1. a különböző országok jogszabályai szerint figyelembe vehető összes időszak összevonását a juttatásokhoz való jog megszerzése és fenntartása, valamint a juttatások összegének kiszámítása céljából, valamint 2. a juttatások kifizetését a tagállamok területén lakó személyek számára. Ezeket a kereteket az ezen pont keretében ismertetett jogszabályi környezet tölti ki megfelelő tartalommal.

Az **EUMSZ** szociális igazgatást érintő szabályai közül ki kell emelni a **szociálpolitikára**, mint közösségi politikára vonatkozó rendelkezéseket, amelyeket az EUMSZ **X. címe** tartalmaz a 151–161. cikkek között. Az **EU** szociálpolitikai politikájával kapcsolatban jelezni kell, hogy az a **szociálpolitika legszélesebb felfogását követi**.⁵³ Az EUMSZ szociálpolitikai szabályai alapján az Európai Uniónak és tagállamainak törekednie kell a foglalkoztatás bővítésére, az élet- és munkakörülmények javítására, a megfelelő szociális védelem kialakítására, a szociális párbeszéd kialakítására, a munkaerő fejlesztésére, a kirekesztés elleni küzdelemre. A szociálpolitikai célkitűzések szorosan kapcsolódnak a IX. címben szereplő uniós foglalkoztatáspolitikához, a XII. címben szereplő oktatási és képzési – azon belül is a szakképzési és felnőttképzési – politikához, valamint a XIV. cím népegészségügyi politikájához. Ezeket a területeken nagyon kevés közvetlen közösségi hatáskört állapít meg az

⁵² WALTERMANN: *Sozialrecht*. 42. o.

⁵³ GYULAVÁRI Tamás – KÖNCZEI György. *Európai szociális jog*. Budapest, 2000. 23–24. o.

EUMSZ. Így itt nem a közösségi jogalkotással ösztönzött egységesítésről, hanem egyfajta gyakorlati harmonizációról beszélhetünk, amelyet a tagállamok közötti egyeztetést, valamint a gyakorlatok és tapasztalatok cseréjét lehetővé tevő ún. *nyílt koordináció intézményén* keresztül végeznek el.⁵⁴

Bizonyos, alapvetően nem szociálpolitikai irányultságú EUMSZ-szabályok is jelentős hatást gyakorolhatnak a közösségi és a tagállami szociális igazgatásokra. Ebbe a körbe tartoznak az áruk és a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó rendelkezések, a verseny szabadságát biztosító szabályok, az uniós polgárságot rendező normák, valamint a diszkrimináció tilalmát meghatározó jogszabályhelyek. Ezek a rendelkezések ugyanis mind a szociális anyagi, mind szervezeti, mind eljárásjogi kérdéseket, valamint a különféle szolgáltatások szervezését jelentősen befolyásolják.⁵⁵ Ezek közül a rendelkezések közül különösen az áruk és a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó szabályok, valamint a verseny szabadságára vonatkozó rendelkezések a leginkább érdekesek. Waltermann kiemeli, hogy számos, a szociális jog által rendezett ellátást az Európai Unió Bírósága a szolgáltatások körébe vont. A verseny szabadságával kapcsolatban elsősorban a társadalombiztosítási monopóliumok kérdésköre merült fel, amely társadalombiztosítókat az Európai Unió Bírósága nem vonta a versenyjogi szabályok hatálya alatt álló vállalkozások körébe.⁵⁶

A másodlagos joganyag körébe az EUMSZ által jogalkotásra feljogosított szervezeteknek az uniós hatáskörbe tartozó ügyekben, az alapszerződésekben kapott felhatalmazás alapján kiadott szabályai tartoznak.

A másodlagos joganyag körében elsőként a tagállamok és azok hatóságai, bíróságai által közvetlenül alkalmazandó rendeletekről kell szólni. Ezek közül jelentőségében kiemelkedik a 883/2004/EK rendelet és a 987/2009/EK rendelet, amelyek a korábbi 1408/71/EGK és az 574/72/EGK rendeleteket váltották fel.

A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet határozza meg azokat az ellátásokat, amelyek a munkavállalók szabad mozgásához kapcsolódóan kötelezően az uniós koordináció körébe tartoznak. Mivel az Unió legfontosabb hatásköreit a szociális igazgatás területén ez a koordináció jelenti, ezért ez az irányelv központi szerepet tölt be. A rendelet alapján a koordináció körébe tartoznak az anyasági és a betegségi ellátások, a megváltozott munkaképességűek ellátásai, az üzemi balesethez és a foglalkozási megbetegedéshez kapcsolódó ellátások, a munkanélküliek (álláskereső) ellátásai, a családtámogatások, a nyugdíjak, valamint az eltartó halála

⁵⁴ WALTERMANN: i. m. 11. lábjegyzet, 43–44. o.

⁵⁵ HORVÁTH M. Tamás: Csendes fordulat. a közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politikák változásának eredete és hatásai. *Jogtudományi Közöny*, 2013. 4. sz. 175. o.

⁵⁶ WALTERMANN: *Sozialrecht*. 44–45. o.

esetén járó, biztosítási alapú ellátások. **A jogszabály nem a szociális biztonsági rendszerek harmonizációját** – arra ugyanis az Unió nem rendelkezik hatáskörökkel –, hanem azok **koordinációját valósítja meg**. A koordináció a különféle szociális biztonsági rendszerek közötti átjárhatóság megteremtését jelenti, azaz, hogy az egyes államokban megszerzett jogosultságokat össze lehessen számítani, valamint be lehessen számítani egy másik tagállamban meghatározott ellátás igénybevétele során. Ezáltal amennyiben egy munkavállaló tagállamot vált, nem kell attól tartania, hogy a korábban megszerzett jogosultságait elveszíti. Ez a kérdés átvezet ahhoz, hogy miként viszonyul az uniós szabályozás a 6. pontban részletesen bemutatandó nemzetközi – azon belül is az uniós tagállamok korábbi, kétoldalú – megállapodásokhoz. Ki kell emelni, hogy az EUMSZ-ben biztosított hatáskörökre figyelemmel az uniós tagállamok közötti korábbi koordinációs egyezmények helyébe lépett ez a szabályozás. A harmonizáció során a rendelet 11. cikke kimondja, hogy „[a]z e rendelet hatálya alá tartozó személyekre csak egy tagállam jogszabályai alkalmazandóak”, azaz érvényesül a szociális jog egységességének elve. A munkavállalók szabad mozgásának biztosítása érdekében lehetővé teszi a szolgáltatások más tagállamba történő exportját, valamint meghatározza a különböző tagállamokban megszerzett jogosultságok összeszámításának pontos szabályait. A rendelet ezen túl az egyes jogosultsági csoportok tekintetében részletes számítási, jogosultsági és igénybevételi szabályokat határoz meg.

A másodlagos jog rendelkezései között az **irányelvek** is fontos szerepet töltenek be, amelyek a szabályozás irányait határozzák meg, azokat a tagállamnak át kell vennie, azonban meghatározott feltételek fennállta esetén az irányelvek közvetlenül is hatályosulhatnak.⁵⁷ Az irányelvek a szociális jogban elsősorban az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggő ügyek kapcsán jelennek meg. Így Waltermann nyomán⁵⁸ *a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a szociális biztonság területén történő fokozatos megvalósításáról szóló 79/7/EGK irányelvet*, valamint *a férfiak és a nők közti egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatási szociális biztonsági rendszerekben történő megvalósításáról szóló 86/378/EGK irányelvet* emelhetjük ki.

AZ UNIÓS SZOCIÁLPOLITIKA FEJLŐDÉSE

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó 1957-es **Római Szerződés** is tartalmazta a munkavállalók szabad mozgásához kapcsolódó szociális szabályokat. Waltermann az uniós szociálpolitika fejlődésében két fő korszakot különít el: az Európai Uniót

⁵⁷ CRAIG – DE BURCA: EU Law. 185–193. és KENDE Tamás – SZÜCS Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Budapest, 2007. 671. o.

⁵⁸ WALTERMANN: *Sozialrecht*. 46. o.

kialakító Maastrichti Szerződés előtti és utáni korszakokat.⁵⁹ Ki kell emelnünk, hogy – miként már korábban is jeleztük – az Unió a szociálpolitika szélesebb körű felfogását követi, azaz idesorolja a munka világával kapcsolatos kérdések egy jelentős részét is.

Az 1957-ben létrehozott Európai Gazdasági Közösségben a szűk körű szociális hatásköröket az 1970-es években kezdték áttörni. Ennek keretében 1974-ben a Tanács szociálpolitikai akcióprogramot fogadott el. Az 1986-ban elfogadott **Egységes Európai Okmány** a munkakörnyezet javításáról és a munkaügyekben a szociális párbeszéd támogatásáról rendelkezett. 1989-ben elfogadták a nem kötelező (*soft law*) jellegű, a munkavállalók szociális alapjogairól szóló közösségi kartát, amelyhez az Egyesült Királyságon kívüli összes – akkor 11 – közösségi tagállam csatlakozott, s amely kiemelte, hogy az egységes piac mellett fontos a szociális dimenzió megfelelő kiépítése is.

A **Maastrichti Szerződés** létrehozta az Európai Uniót, s az Európai Közösség kialakításával kapcsolatban jelentősen módosította a Római Szerződést is, valamint – ekkor még az Egyesült Királyság kimaradása mellett – a korábbi fejlődés eredményeit intézményesítve elfogadták a szociálpolitikai megállapodást. A következő jelentős lépést az 1997-es **Amszterdami Szerződés** jelentette. Ekkor a közösségi szociálpolitikához – az 1997-es munkáspárti választási győzelmet követően – az Egyesült Királyság is csatlakozott, s a Szerződés ki is tágította annak az alkalmazási körét. A 2000-es **Nizzai Szerződés** kiterjesztette a többségi döntéshozatalt a szociálpolitikai ügyekben, azonban a szociális biztonsággal kapcsolatos kérdések továbbra is nemzeti hatáskörben maradtak, csak szűk körben jelentek meg harmonizációs kötelezettségek.⁶⁰ Az Európai Tanács 2000-es nizzai ülésén elfogadták az *Európai Szociális Menetrendet*, amelyet 2005-ben újítottak meg, s 2008-ban felülvizsgálták. Az Európai Szociális Menetrend kiemelt figyelmet fordított a tagállamok közötti nyílt koordináció elősegítésére, amely elsősorban a szociális befogadás, a nyugdíjügyek, az egészségügyi ellátások és az idősgondozás területén segítette elő a tagállami tapasztalatok cseréjét, s az egyes tagállami szabályozások és gyakorlatok megismérlését, s ezzel a jó példák átvételével egyfajta összehangoltabb európai szabályozás kialakulását. A 2009-es **Lisszaboni Szerződés** a korábbi szabályokat vette át, az csak annyival egészült ki, hogy az EUMSZ 4. cikkében deklarálták a szociálpolitika kiemelkedő szerepét. A Lisszaboni Stratégiát felváltó Európa 2020 Stratégia⁶¹ fontos szociálpolitikai célkitűzéseket fogalmaz meg. Így általános európai célként rögzíti az

⁵⁹ Uo. 49. o.

⁶⁰ Uo. 50. o.

⁶¹ EURÓPA 2020: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája COM(2010) 2020 végleges.

inkluzív növekedést, amely alatt magas foglalkoztatás, valamint gazdasági, szociális és területi kohézió jellemezte gazdasági ösztönzést ért. Immáron az egységes stratégiába integráltan, kiemelt kezdeményezésként szerepelteti a munka világát érintő kérdésekben az *Új készségek és munkahelyek menetrendjét*, valamint a szociális ellátórendszerből kiemelve a szegénység elleni küzdelmet, a *Szegénység elleni európai platformot*.⁶²

AZ EURÓPAI SZOCIÁLIS ALAP (ESZA)

Az EUMSZ 162–164. cikkei szabályozzák a már a Római Szerződéssel létrehozott, s 1958 óta működő *Európai Szociális Alapra* (ESZA) vonatkozó rendelkezéseket, amely fontos szerepet tölt be az uniós szociálpolitikai intézményrendszerben. Az EUMSZ 162. cikk (1) bekezdése értelmében az ESZA elsődleges célja az Unión belül a munkavállalók foglalkoztatásának megkönnyítése, földrajzi és foglalkozási mobilitásuk növelése, továbbá az ipari és a termelési rendszerben bekövetkező változásokhoz való alkalmazkodásuk megkönnyítése, különösen szakképzés és átképzés útján. Az ESZA forrásai elsősorban a munkaerőpiacot érintő, valamint az uniós szociálpolitika körébe vonható programokat támogatnak.

b) A szociális jogok és a szociális ellátások nemzetközi szabályozása

A szociális jogok mint második generációs alapjogok az egyes alapjogi tárgyú nemzetközi egyezményekben is megjelentek, valamint a szociális jogok gazdasági hatásai miatt széles körben nemzetközi egyezmények szabályoznak számos, a szociális igazgatásra és ezen jogok gyakorlására is kiható rendelkezést. Így a nemzeti szociális igazgatás megértése elképzelhetetlen a nemzetközi szabályok ismerete nélkül, amelyek egy többszintű rendszert képeznek. Az első szintet az *egyetemes egyezmények* képezik, amelyeket alapvetően az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ), valamint annak szakosított szervei keretében fogadnak el. A második körbe tartoznak a *regionális* – azaz egy jól körülhatárolható országcsoportra vonatkozó – *egyezmények*, amelyek közül Magyarországra az Európa Tanács keretében elfogadott, európai egyezmények gyakorolnak jelentős hatást. A harmadik csoportba a *kétoldalú szociálpolitikai egyezmények* sorolhatók.

⁶² Részletesen lásd NYILAS Mihály: Az Európai Unió stratégiai célkitűzéseinek szociális dimenziója. In SZIKLAI István (szerk.): *Az Európai Unió szociális politikái*. (E-jegyzet). Budapest, 2012. 197. o.

EGYETEMES EGYEZMÉNYEK

Ahogy Fazekas Marianna is kiemeli,⁶³ a szociális jogok nemzetközi szabályozásának alapját a második világháborút követően létrejött Egyesült Nemzetek Szervezete keretében kialakult egyetemes egyezmények jelentik. Ezek közül az elsőként a jogilag nem kötelező, azaz a *soft law* keretébe sorolható, ám általános jellege miatt a nemzeti gyakorlatokra is széles körben ható, 1948-as **Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát** emelhetjük ki. Az ENSZ-nek a szociális jogokat érintően immáron jogilag is kötelező egyezményét az 1966-ban elfogadott, **Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya** jelenti, amelyet Magyarországon az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet hirdetett ki. Az Egyezségokmány általános jellegéből fakadóan a **szociális jogok széles felfogására alapozva egy bő katalógust ad meg**, sajátos kodifikációs és ratifikációs technikájával lehetővé tette, hogy a világ szinte minden állama részese legyen ennek az egyezménynek. Ez azzal is járt, hogy az egyezmény általános védelmi szintje és jogvédelmi rendszere más, elsősorban regionális egyezményekhez képest alacsonyabb.

Az általános jellegű egyetemes egyezményeken kívül – amelyek a szociális jogok széles katalógusát ölelik át – **az ENSZ keretében több olyan egyezményt is elfogadtak, amely egy-egy különleges védelmet igénylő csoport sajátos jogait foglalja össze.** Ezek közül az egyezmények közül kiemelkedik *A gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény*, amelyet az 1991. évi LXIV. törvény hirdetett ki, valamint a *Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló, New Yorkban, 2006. december 13-án kelt Egyezmény*, amelyet a 2007. évi XCII. törvény hirdetett ki. Ezen egyezmények közös jellemzője, hogy az azokban meghatározott emberi jogokon túli szociális jogok érvényesítését a tagállamok teherbíró képességéhez igazodó állami kötelezettségként írják elő.

A szociális jogok egyetemi szabályozásában külön kell szólnunk a jelenleg **az ENSZ szakosított szerveként működő Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (a továbbiakban: ILO)** tevékenységéről. Az ILO-t még az első világháborút követően, a Népszövetség szerveként hozták létre, és a fennállása alatt meghatározó szerepet töltött be a munkaviszonyra, a munkavállalók jogaira és a társadalombiztosításra vonatkozó nemzetközi szabályozásban. Többek között ma is ILO-egyezmények határozzák meg például a társadalombiztosítás minimálisan kötelező ellátásait (102. ILO-egyezmény). Ezek az egyezmények nemcsak a ratifikáló államok belső szabályozását befolyásolják, hanem a regionális (például európai) egyezmények normáit is.

⁶³ FAZEKAS: A szociális igazgatás. 306. o.

„REGIONÁLIS” (AZAZ EGY KONTINENSRE KITERJEDŐ) JELLEGŰ SZOCIÁLPOLITIKAI
EGYEZMÉNYEK: AZ EURÓPAI SZOCIÁLIS CHARTA ÉS A MÓDOSÍTOTT EURÓPAI
SZOCIÁLIS CHARTA

A regionális egyezmények sorában az európai országok szociális rendszerei és Magyarország szempontjából is kiemelkedő jelentőségű az **Európai Szociális Charta** (a továbbiakban: Charta). A Chartát Torinóban, 1961-ben fogadták el, s ahhoz az Európa Tanács 47 tagállama közül 27 csatlakozott. A Charta több módosítását követően 1996-ban fogadták el a **Módosított Európai Szociális Chartát** (Módosított Charta), amelyet eddig 30 tagállam ratifikált. Magyarország 1999-ben csatlakozott a Chartához és 2009-ben a Módosított Chartához.

Mind a Charta, mind a Módosított Charta I. részében politikai célként, de tömör alanyi jogi megfogalmazásban sorolja fel a szociális jogokat, a II. rész pedig a megfogalmazott célok megvalósításához szükséges állami kötelezettségvállalásokat tartalmazza. A szociális jogok listája szélesebb, mint önmagában a szociális biztonsághoz való jog, ugyanis magában foglalja:

- a munkavállalók legfontosabb jogait (a munkához, az igazságos, biztonságos és egészséges munkafeltételekhez, a tisztességes díjazáshoz, a szervezetalakításhoz és a kollektív alkuhoz való jogot);
- a gyermekek, a fiatalok és a dolgozó nők különleges védelmét, a pályaválasztáshoz való jogot;
- az egészség védelméhez való jogot;
- a társadalombiztosításhoz és a szociális biztonsághoz való jogot;
- a fogyatékos személyek rehabilitációra, képzésre való jogát;
- a család, az anyák külön védelmét.

A Charta és a Módosított Charta egyben deklarálja azt is, hogy a részes államok polgárait egymás tagállamaiban ugyanazok a jogok és kedvezmények illetik meg, mint a saját állampolgárokat.

A Charta és a Módosított Charta e jogok biztosítására és az állami kötelezettségvállalások követésére külön ellenőrzési mechanizmust is intézményesít (III. rész). Az állami kötelezettségvállalás a Charta, illetve a Módosított Charta ratifikációjakor kezdődik meg. Mindkét egyezmény előírja azokat az alapvető jogosultságokat, melyekre a csatlakozni szándékozónak már a csatlakozáskor kötelezettséget kell vállalnia.

A Charta és a Módosított Charta kiemelt jelentőségét az adja, hogy annak elveire az Európai Unió Bírósága is hivatkozott, s hogy az Amszterdami Szerződéssel a Charta és a Módosított Charta célkitűzéseit is az uniós jog részévé tette.

KÉTOLDALÚ EGYEZMÉNYEK

A nemzetközi szabályozás legalsó szintjén a kétoldalú szociálpolitikai egyezmények találhatóak. Ilyen egyezmények jöttek létre a hatvanas években az akkori *KGST*-

tagállamok között, ezek közül némelyik még jelenleg is hatályban van, elsősorban a volt szovjet utódállamok tekintetében a korábbi Szovjetunióval kötött egyezmények. Ezek az egyezmények a társadalombiztosítási ellátásokra, az egészségügyi szolgáltatásokra és a gyermektámogatásokra terjednek ki elsősorban. Emellett kétoldalú megállapodások rendezik néhány országgal a *sürgősségi egészségügyi szolgáltatások kölcsönös biztosítását*. Az Európai Unió belül a 883/2004/EK rendelet szabályozására figyelemmel visszaszorultak a kétoldalú egyezmények, azonban az uniós tagállamok, így Magyarország is viszonylag széles körben kötött az Unió kívüli államokkal ilyen megállapodásokat.

Ezek a keretek alapvetően meghatározzák a magyar szociális igazgatás felépítését, amelyet a következőkben tekintünk át.

5. A szociális igazgatás Magyarországon

a) A magyar szociális rendszer alrendszerei és a szociális háló szintjei	47
b) A szociális igazgatásban közreműködő központi állami szervek.....	49
c) A szociális igazgatásban közreműködő helyi-területi állami (államigazgatási és önkormányzati) szervek	52

a) A magyar szociális rendszer alrendszerei és a szociális háló szintjei

Az államilag szervezett és az állami újraelosztás révén finanszírozott szociális ellátások – azaz a **tág értelemben vett szociális rendszer** – meglehetősen tagolt, több elkülönült alrendszerre osztható struktúrát alkotnak. Fazekas Marianna⁶⁴ ezen a tág értelemben vett szociális rendszeren belül négy nagy alrendszert különböztet meg, amelynek fő rendező elve a *fedezeti források szerinti elkülönítés*. Az első alrendszert a *központi költségvetés adóbevételei terhére nyújtott ellátások és szolgáltatások*, a második alrendszert a *helyi önkormányzati szociális ellátások* jelentik. Az önkormányzati ellátások közvetlen forrása az önkormányzatok költségvetése, s az önkormányzati és a központi költségvetési alrendszer együttesen jelenti az adóbefizetésekből fedezett szociális ellátásokat. A harmadik alrendszert a *társadalombiztosítás különböző ágainak ellátásai*, valamint a negyedik alrendszert a magyarországi modellben a társadalombiztosítástól elkülönülő, a *foglalkoztatáspolitikát*

⁶⁴ FAZEKAS: A szociális igazgatás. 307. o.

és a munkanélküliség kezelését szolgáló ellátások képezik. A társadalombiztosítási és a foglalkoztatási ellátások fedezetét részben a különböző elnevezésű és mértékű járulékbefizetések biztosítják. Jelen jegyzet – miként azt a szociális jog fogalmi megközelítéseit áttekintő 1. fejezetben már kiemeltem – a **szűk értelemben vett szociális jog területét**, így a **központi költségvetés adóbevételei terhére nyújtott ellátások**, a **helyi önkormányzati szociális és gyermekjóléti ellátások**, valamint a **foglalkoztatáspolitikai és a munkanélküliség kezelését szolgáló ellátások** körét tekinti át.

Az egyes alrendszerek az általuk nyújtott ellátások jellegét, azok rendeltetését tekintve egyben a „szociális háló” különböző szintjeit is jelentik. A **járulékokból fedezett, biztosítási elvű ellátások** elsődleges célja az, hogy a bekövetkezett „társadalmi káresemény” esetén előre garantált szintű jövedelempótló ellátást biztosítsanak a korábbi munkajövedelmükből járulékot fizető „biztosítottak” számára. Ezek a biztosítási ellátások – fő szabályként – a korábbi járulékfizetés mértékéhez igazodnak. Alapvető rendeltetésük az, hogy lehetőség szerint megőrizték az aktív jövedelemszerző időszakban megszerzett társadalmi státust, akkor is, ha aktív foglalkoztatottkénti jövedelemszerzésre az egyénnek valamilyen „kockázat” (betegség, öregség, megrokkánás, munkanélküliség stb.) miatt átmenetileg vagy már véglegesen nincs lehetősége. Ezen ellátások közös jellemzője továbbá, hogy a fedezetükre szolgáló források a munkajövedelmeket terhelő, részben foglalkoztatói, részben munkavállalói kötelező járulékbefizetésekből származnak. A 2010-et követő társadalombiztosítási változások eredményeképpen a mai magyar rendszerben a társadalombiztosítás terén is megnőtt a központi költségvetés adóbevételeinek szerepe, ugyanis a korábbi munkáltatói járulékot több lépcsőben egy sajátos adóvá, úgynevezett szociális hozzájárulási adóvá alakították át. E járulékbefizetéseket az adóbevételektől viszonylagosan elkülönítetten, az államháztartás központi alrendszerének alapszerűen működő előirányzataiként kezelik. A szociális háló biztosítási szintjéhez tartozó ellátások – az egészségbiztosítás keretében szervezett egészségügyi szolgáltatások kivételével – pénzbeli ellátások.

Az **adóbevételekből fedezett szociális ellátások alapvetően kétféle rendeltést** töltenek be. Részben a **szociális háló „kompenzációs célú” felhasználását** jelentik, azaz elsődlegesen jövedelemkiegészítést vagy ritkábban egyéb társadalmi szolgáltatást nyújtanak meghatározott társadalmi csoportok számára. Ez a „kompenzáció” társadalmi preferenciákat fejez ki, illetve azokat a társadalmi hátrányokat, többletkiadásokat kísérli meg kiegyenlíteni, melyek a gyermekvállalással, valamilyen fogyatékossgal, megrokkánással, különleges élethelyzettel (például katonai szolgálat) függenek össze. Ezek az ellátások döntően pénzbeli és alanyi jogon járó, vagy normatívan szelektív szociális járandóságok. Forrásuk a központi költségvetés.

Az adóból fedezett szociális ellátások másik köre a szociális háló úgynevezett „**rászorultsági szintjét**” alkotja. A magyar szociális ellátórendszerben ez a szint korábban az önkormányzati szociálpolitika területe volt, a 2010-et követő átalakítások révén azonban e körben is jelentősen megnőtt az államigazgatási feladatellátás szerepe. 2013. január 1-jétől az időskorúak járadékát, a normatív ápolási díjat, az alanyi jogú és normatív közgyógyellátást, valamint az egészségügyi szolgáltatásra jogosultságot a járási hivatalok állapítják meg. Az aktív korúak ellátását (rendszeres szociális segély és foglalkoztatást helyettesítő támogatás), a méltányossági közgyógyellátást, valamint a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt 2006-tól kezdve nem önkormányzati, hanem államigazgatási hatáskörben a települési önkormányzat jegyzője állapítja meg. Ezen ellátások közös jellemzője, hogy az egyén vagy a család jövedelmétől, vagyoni helyzetétől függően adhatók, mértékük alacsonyabb, mint a biztosítási elvű szociális ellátásoké. Az ellátások forrása részben a központi költségvetés, részben pedig a települési önkormányzatok költségvetése, melyhez az állam normatív és feladathoz kötött támogatásokkal járul hozzá. Az önkormányzati szociálpolitika másik nagy feladata a természetbeni és személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások megszervezése. A 2011–2013 közötti átalakítások révén a szakosított szociális és gyermekvédelmi ellátások körében széles körben az államigazgatási intézményfenntartók működtetik a szolgáltatókat.

b) A szociális igazgatásban közreműködő központi állami szervek

ORSZÁGGYŰLÉS

A szociális igazgatásban is az Országgyűlés feladata elsősorban az ellátásokra, a jogosultakra, az ellátások fedezetére, az igazgatási szervek feladat- és hatáskörére vonatkozó alapvető *törvényi szabályok megalkotása*. Ebben az ágazatban ez nagyszámú törvény elfogadását jelenti, mert – miként a 6. a) pontban részletesen áttekintjük – külön törvények vonatkoznak a foglalkoztatáspolitikai és a társadalombiztosítási alrendszerre, sőt ez utóbbinál az egyes biztosítási ágakra is, továbbá törvényi szinten tagolt a központi forrásokból fedezett, illetőleg az önkormányzatok által nyújtott szociális ellátások szabályozása is. Ugyancsak az Országgyűlés hatáskörébe tartozik az egyes alrendszerek költségvetési forrásainak elfogadása. Az Országgyűlés a fentiekben túl a szociális ellátórendszer egyes elemeinek fejlesztésére vagy kiemelten fontosnak ítélt területeire vonatkozó programokat is elfogad.

A KORMÁNY ÉS A MINISZTERIUMOK

A **Kormány** jogalkotó szerepe a szociális ágazatban alapvetően *végrehajtási jellegű*. A szociális ellátórendszer valamennyi törvényi szintű szabályozásához kapcsolódnak végrehajtási kormányrendeletek, melyek az államigazgatási szervek, illetőleg az államigazgatási jogkörben eljáró önkormányzati szervek hatáskörét és hatósági jogkörét részletezik, illetőleg eljárási szabályokat állapítanak meg. A Kormány – 2006-ot megelőzően, részben törvényi előírás, részben saját döntése alapján – több közalapítványt is létrehozott, amelyek többsége – 2006-ot a közalapítványi forma megszüntetését követően is – tovább működött a speciális társadalmi csoportok bizonyos szociális ellátásainak fedezetének, illetőleg e csoportokat érintő szociális programok és feladatok biztosítása érdekében, azonban ezeket 2010–2014 között minisztériumi fejezeti előirányzattá, költségvetési szervvé vagy nonprofit gazdasági társasággá alakították át.

A szociális ellátórendszer miniszteriális szintű irányítója elsődlegesen az **emberi erőforrások minisztere**. A miniszter hatáskörébe tartozik a családtámogatások szabályozása, a gyermek- és ifjúságvédelem, a munkaerőpiacról tartósan kiszorultak, illetve egyéb okból rászorultak ellátása, a fogyatékosok és a megváltozott munkaképességűek rehabilitációja, valamint az őket megillető ellátások, valamint a szociális szolgáltatásokat nyújtó intézményrendszer ágazati igazgatása. Ennek keretében az emberi erőforrások minisztere szabályozza a szociális szolgáltatások szakmai követelményeit és a szociális szolgáltatást nyújtó intézmények tárgyi és személyi feltételeit, valamint az államigazgatási ellátási felelősség körébe tartozó intézmények tekintetében irányítja az intézményfenntartói feladatokat ellátó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot. A fentiekén túl az emberi erőforrások minisztere irányítja a nyugdíjbiztosítás, az egészségbiztosítás központi államigazgatási szerveit, valamint a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalt. A nemzeti erőforrás miniszter mellett több tanácsadó, véleményező testület is közreműködik a szociális ellátásokra vonatkozó jogszabálytervezetek, illetőleg kormányzati döntések előkészítésében, ilyen például az Országos Fogyatékosügyi Tanács, valamint az Országos Szociálpolitikai Tanács.

A foglalkoztatáspolitikai kialakítása, az álláskeresők pénzbeli ellátásainak szervezése, valamint a munkavállalók védelme és a munkabiztonság biztosítása és ellenőrzése a **nemzetgazdasági miniszter** feladata. Az államigazgatási feladatokat 2015 tavasza óta közvetlenül, valamint a szakmai irányítása alatt álló a kormányhivatali szervezeti egységek útján látja el. Az ellátások járulékfizetésből származó forrásait a Nemzeti Foglalkoztatási Alap halmazza fel. A foglalkoztatáspolitikai országos és területi feladatainak megvalósításában, valamint a társadalmi párbeszéd folytatásának egyik központi szerveként a kormányzati, munkaadói és munkavállalói, a hazai és a határon túli civil szervezetek, a tudomány, valamint a külön törvény szerinti

egyházak képviselőiből álló testületként a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács is közreműködik.

A fentiekén túl szociális igazgatási feladatok **más központi államigazgatási szerveknél** is megjelennek. Így a **honvédelmi miniszter** készíti elő a hivatásos és szerződéses katonák, a belügyminiszter a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak járó külön szociális ellátások törvényi vagy kormány szintű szabályozását. Ugyancsak a honvédelmi miniszter feladata a hadigondozás (a hadirokkantak és hozzátartozók ellátása) megszervezése és igazgatása. Az új feladat- és hatásköri megosztásban a közfoglalkoztatás szervezése elsősorban a **belügyminiszter** feladat- és hatáskörébe tartozik.

NEM MINISZTERIUMI JOGÁLLÁSÚ KÖZPONTI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK
ÉS AZOK TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEI

Az **Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság** (ONYF) speciális jogállású központi hivatal, amelynek főigazgatóját nem a szervezet tevékenységét irányító emberi erőforrások minisztere, hanem az emberi erőforrások minisztere javaslatára a miniszterelnök nevezi ki. Az ONYF törzshivatalból, valamint két központi igazgatási szervből, a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságból (NYUFIG) és a Központi Nyugdíjnyilvántartó és Informatikai Igazgatóságból áll. 2015. április 1-je óta az ONYF látja el a kormányhivatalok családtámogatási döntéseivel kapcsolatos jogorvoslati feladatokat is.

A **Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal** (NRSZH) feladat- és hatáskörébe tartoznak a szociális ágazati információs rendszer működtetéséhez kapcsolódó hatósági feladatok, a szociális intézményi működési ellenőrzési feladatok, a megyei, fővárosi szociális és gyámhivataloknak a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató tevékenység engedélyezésével kapcsolatos I. fokú hatósági ügyekben a felügyeleti szervek feladatok ellátása; valamint a kormányhivatalok rehabilitációs szakigazgatási szerveinek az irányítása.

Az emberi erőforrások minisztere irányítja a **Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot**, amely közvetlenül vagy a területi igazgatóságai útján ellátja a külön törvényben meghatározott szociális és gyermekvédelmi – elsősorban szakosított – szolgáltatásokat nyújtó intézmények fenntartói feladatait.

Az állami foglalkoztatáspolitikai feladatait a nemzetgazdasági miniszter a **Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat** útján látja el. A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat központi szerve 2015. január 1-je óta közvetlenül a **nemzetgazdasági miniszter** és az általa vezetett minisztérium, amely ellátja a megyei kormányhivatalok foglalkoztatási, munkaügyi és munkavédelmi feladatokat ellátó, önálló hatáskörrel nem rendelkező szervezeti egységeinek a szakmai irányítását.

- c) A szociális igazgatásban közreműködő helyi-területi állami (államigazgatási és önkormányzati) szervek

MEGYEI ÉS FŐVÁROSI KORMÁNYHIVATALOK

2015. április 1-je óta a megyei kormányhivatalok egységes, egyszemélyi vezetésű szervek, amelyeket a kormány megbízott vezet. Figyelemmel a megyei kormányhivatalok Alaptörvényben rögzített általános jellegű hatáskörére, a szociális igazgatás területi államigazgatási szervei feladatait is elsősorban ezek a szervek látják el. A megyei kormányhivatalok szociális feladatai közül elsőként a **szociális és gyámügyekről** kell szólni. A kormányhivatalnak mint szociális és gyámhatóságnak a feladat- és hatáskörébe tartoznak többek között a gyermekvédelmi, gyámügyi hatósági feladatok, a gyermekjóléti, gyermekvédelmi és szociális intézmények működési engedélyezésével és ellenőrzésével kapcsolatos feladatok, valamint a járási hivatalok, azok gyámhivatala és a települési önkormányzatok jegyzőinek szociális és gyermekvédelmi ügyei.

Szintén a kormányhivatalok látják el a területi **nyugdíjbiztosítási igazgatási feladatokat**, amelyek szakmai irányítását az emberi erőforrások minisztere látja el, a másodfokú hatósági feladatokért pedig az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság felelős. Az kormányhivatalok hatáskörébe a nyugellátások megállapítása, a megváltozott munkaképességűek ellátásainak megállapítása, valamint egyéb, kormányrendeletben meghatározott feladatok (például szépkorúak jubileumi juttatása) tartoznak.

A megyei kormányhivatal mint **munkaügyi és foglalkoztatási szerv** felelős alapvetően a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvényben megállapított aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai ellátások megállapításáért. A legtöbb elsőfokú feladat- és hatáskört a **járási** (fővárosi kerületi) **hivatalok** gyakorolják. A járási hivatalok másodfokú szerve, valamint egyes elsőfokú hatáskörök címzettje a **megyei kormányhivatal**, amelynek a Ket. szerinti felügyeleti szervei és szakmai irányítási nemzetgazdasági miniszter látja el.

2015. április 1-je óta szintén a megyei kormányhivatalok járnak el első fokon a **családtámogatásokkal** és a **fogyatékosági támogatásokkal** kapcsolatos ügyekben is. A kormányhivatalok ezen döntéseivel kapcsolatos, Ket. szerinti felügyeleti szervei feladatokat az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság látja el.

2013. január 1-jétől a szociális igazgatásban is fontos szerepet töltenek be a **járási hivatalok**, amelyek 2015. április 1-jétől szintén egységes, egyszemélyi vezetésű szervek. A korábbi járási szakigazgatási szervek ugyanis 2015. március 31-én megszűntek. A járási hivatalok állapítják meg a **jövedelempótló és a normatív rászorultsági ellátásokat** – így az időskorúak járadékát, az aktív korúak ellátását, az apo-

lási díjat, valamint az alanyi jogú és a normatív közgyógyellátást, továbbá az egészségügyi szolgáltatásra jogosultságot. A járási hivatalok mint gyámhatóságok látják el azon gyámhatósági feladatokat, amiket a törvény nem utalt a települési jegyzők, valamint a megyei, fővárosi kormányhivatalok feladat- és hatáskörébe. Mint jeleztem, a járási hivatalok felelősek a legtöbb foglalkoztatáspolitikai elsőfokú hatáskör ellátásáért.

ÁLLAMIGAZGATÁSI HATÁSKÖRBEN ELJÁRÓ TELEPÜLÉSI JEGYZŐK

A *települési jegyzők* államigazgatási feladat- és hatáskörébe tartoznak a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény tekintetében az elsőfokú hatósági hatáskörök ellátása, valamint bizonyos elsőfokú gyámhatósági feladatok.

HELYI ÖNKORMÁNYZATOK

Az államigazgatási hatáskörbe nem tartozó rászorultsági elvű pénzbeli és természetbeni ellátások odaítélése települési önkormányzati jogkör, amelyekről az önkormányzat képviselő-testülete, illetve átruházott hatáskörben a polgármester, a bizottság vagy 2013. január 1-jétől – Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény alapján – az önkormányzati hatáskörben eljáró jegyző dönt.

A személyes szolgáltatást nyújtó szociális és gyermekjóléti szolgáltatások megszervezése tekintetében az alapszolgáltatások, valamint egyes szociális szakosított ellátások – így az idősök bentlakásos ellátása – a települési önkormányzatok feladata, amelyek megszervezését differenciáltan, a települések lakosságszámához igazodóan teszi kötelezővé a törvényi szabályozás. A több települést átfogó vagy a megyére kiterjedő szociális szakosított ellátások biztosítása a 2011/2013-as közszolgáltatási reformok óta fő szabály szerint az államigazgatás feladata.

A szociális jog általános szabályainak áttekintése után a következőkben az egyes részterületek rendelkezéseit tekintem át.

II. RÉSZ

A SZOCIÁLIS JOG FŐBB TERÜLETEINEK RÉSZLETES SZABÁLYAI

6. A foglalkoztatás elősegítése és az álláskeresők támogatása.....	55
a) A magyar foglalkoztatáspolitikai ellátórendszer általános jellemzése	56
b) Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök.....	59
c) A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök: az álláskeresők ellátásai	70
d) Egy sajátos foglalkoztatáspolitikai eszköz: a közfoglalkoztatás	77
7. A jövedelmi, vagyoni és személyi körülményekben megjelenő rászorultság kezelését szolgáló ellátások	82
a) A rászorultsági ellátások fogalmi kérdései és alapelvei	83
b) Pénzbeli és természetbeni rászorultsági ellátások	87
c) Személyes jellegű szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátások	100
8. Családtámogatások	109
a) A családtámogatási rendszer általános kérdései	110
b) Családi pótlék	115
c) Gyermekgondozási támogatások	119
d) Anyasági támogatás	121
9. A fogyatékosági támogatás	123
a) A fogyatékosági támogatás helye a magyar jog rendszerében.....	123
b) A fogyatékosági támogatásra vonatkozó főbb szabályok.....	123

6. A foglalkoztatás elősegítése és az álláskeresők támogatása

a) A magyar foglalkoztatáspolitikai ellátórendszer általános jellemzése	56
b) Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök	59
c) A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök: az álláskeresők ellátásai	70
d) Egy sajátos foglalkoztatáspolitikai eszköz: a közfoglalkoztatás	77

A kora és egészségi állapota alapján munkaképes személyeket fenyegető legsúlyosabb „társadalmi kockázat” a munkanélküliség. Ennek kezelésére minden fejlett országban elkülönült szociálpolitikai eszközrendszer alakult ki. Magyarországon a foglalkoztatás elősegítése, a munkanélküliség és szociális következményeinek kezelése részben a munkaügyi igazgatás, részben az önkormányzati szociálpolitika területére tartozik.

A foglalkoztatáspolitikai rendszerében megkülönböztetnek úgynevezett **aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai eszközöket**. Röviden összefoglalva, az aktív eszközök a munkahelyteremtést és a munkába állást támogatják, míg a passzív eszközök a munkanélküliek ellátását szolgálják. Ezek főbb fogalmi elemeit, valamint a magyar ellátórendszer főbb vonásait, valamint az aktív és passzív eszközök részletes hazai szabályait tekintem át a következőkben.

a) A magyar foglalkoztatáspolitikai ellátórendszer általános jellemzése

Az egyes államok foglalkoztatáspolitikai rendszerei – ahogy a korábbiakban is áttekintettük – rendkívül sokszínűek és sokfélék. Az egyes jóléti modellekhez köthető országok sajátos megoldásokat vezettek be. A következőkben először áttekintem, hogy milyen *lehetőségei* vannak a foglalkoztatáspolitikának a szociális ellátórendszerben történő elhelyezésére, majd ezt követően a magyar megoldást helyezem el ebben a rendszerben.

FŐBB FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI RENDSZEREK

A foglalkoztatáspolitikai rendszereket két főbb csoportba oszthatjuk, elsősorban a rendszer finanszírozása alapján: az első körbe a **társadalombiztosítási rendszerek** sorolhatóak, a másodikba pedig az **adóbevételekből finanszírozott rendszerek**.

A **társadalombiztosítási foglalkoztatáspolitikai** mintaalkotó állama Németország. Németországban a Weimari Köztársaság reformjai – 1927/28 – óta a munkanélküliség is egy olyan társadalmi kockázatnak minősül, amelynek kezelését a társadalombiztosítási rendszer látja el. Azaz a bismarcki modell biztosításcentrikus megközelítésének megfelelően a német rendszerben a munkanélküliség kezelését szolgáló ellátások döntő részét biztosítási alapon fedezik. A fenti megoldás *előnye*, hogy az ellátórendszer fedezetét a foglalkoztatott személyek biztosítják a társadalmi kockázatközösségen keresztül, így széles körre terjed ki, s a biztosítási elvre figyelemmel viszonylag magasabb összegű ellátások fizetésére is képes. A modell legnagyobb *hátránya*, hogy a biztosítási elv elsősorban a *kompenzációs* jellegű ellátások körében hatékony, azaz leginkább a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök körében alkalmazható jól. Ezzel az elvvel ugyanis viszonylag nehezen egyeztethetőek össze a rehabilitációt szolgáló, elsősorban *aktív* foglalkoztatáspolitikai eszközök.

A másik modellt az jelenti, ha a foglalkoztatáspolitikai eszközöket a **központi** (vagy bizonyos esetekben a helyi önkormányzati) **költségvetés (adó)bevételeiből finanszírozzák**. Ebbe a modellbe sorolhatóak a rászorultsági, érdemességi jellegű foglalkoztatáspolitikai rendszerek. Az adóbevételekből történő ellátórendszer működtetése azonban nem zárja ki, hogy a kompenzációs jellegű ellátások igénybevételére

telénél korlátozottan megjelenítsék a biztosítási elvet például az előzetes foglalkoztatási jogviszony fennállásának kötelezettségével, valamint a – legalább részben – a korábbi bérhez igazodó ellátási mértékkel. Ennek a rendszernek az *előnye* az, hogy az aktív jellegű foglalkoztatáspolitikai eszközök jobban illeszkednek ebbe a logikába, hiszen itt nem egy biztosítási díjából fedezett rendszerről van szó. *Hátránya* az, hogy a kompenzációs (passzív) ellátások esetében a jogosultak védelme gyengébb: mivel az ellátás nem biztosítási elvű, ezért annak mértékének meghatározásában a törvényalkotás viszonylag nagy szabadságot élvez.

A MAGYAR FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI ELLÁTÓRENDSZER

A magyar rendszer **alapvetően az adóbevételekből finanszírozott modellbe helyezhető el**, azzal, hogy **számos biztosítási jellegű elemet tartalmaz**, elsősorban a passzív ellátások terén.

A magyar foglalkoztatáspolitikai ellátórendszer kialakulása az 1980-as évek közepén, a formális munkanélküliségnek a magyar szocialista államban történő megjelenésével indult meg. 1986-ban és 1989-ben kormányrendeleti szinten (minisztertanácsi rendeletekben) szabályozták a munkanélküliség esetére járó ellátásokat, amelyek igazgatását a kijelölt munkaügyi szervekre ruházták. A rendszer átfogó kodifikációjára a rendszerváltás folyamatában, a munkanélküliség tömegessé válásának kihívására adott válaszként került sor, amikor is 1991-ben kihirdették és hatályba is lépett **a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény** (a továbbiakban: **Flt.**). Az Flt. egy sajátos, átmeneti rendszert alakított ki. A foglalkoztatáspolitikai eszközök finanszírozását a Munkaerő-piaci Alapból oldották meg, amely az államháztartási törvény elfogadását követően egyértelműen **elkülönített állami pénzalapnak minősült**, azaz nem volt a társadalombiztosítás része, de bevételeit és kiadásait elkülönítetten kezelték a központi adóbevételekből. A rendszer bevételeinek forrását döntően biztosítási jellegű befizetések – a munkavállalók és a munkaadók által fizetett járadékok – fedezték. A kiadások között szerepelt a részben biztosítási elven működő passzív ellátások finanszírozása, a tartósan munkanélküli személyek rászorultsági alapú ellátásának költségvetési kiadásaihoz és a különféle közfoglalkoztatási formák finanszírozásához a központi költségvetésnek nyújtott támogatás, valamint az aktív eszközök finanszírozása. Így látható, hogy a törvény elkülönítette egymástól az aktív és a passzív eszközöket is. Az Alap felügyelete tekintetében – a részvétel elvéhez kötődően – később kialakítottak egy háromoldalú – munkavállalói, munkáltatói és kormányzati részvétellel működő – testületet is. Magyarország európai uniós csatlakozását követően jelentősen megnőtt az aktív eszközök körében az Európai Szociális Alapból társfinanszírozott projektek súlya.

A rendszert jelentősen átalakították 2009 és 2011 között. Egyrészt az Alap költségvetési elkülönültsége csökkent, ugyanis a korábbi önálló államháztartási alrendszerek minősülő elkülönített állami pénzalapok beolvadtak a központi költségvetésbe – igaz, relatíve önállóan működő, alapszerűen kezelt előirányzatokként. A bevételi struktúra is átalakult: a korábbi munkavállalói járulék beolvadt egy adónak minősülő új közteherbe. Az igazgatásban az elkülönült testületet felszámolták. Az ellátások körében a biztosítási alapú ellátások maximális összegét és időtartamát jelentősen csökkentették. Szélesebb körben támaszkodott a rendszer az immáron egységesen és külön törvényben szabályozott közfoglalkoztatásra.

Mindezek a változások erősítették a magyar ellátórendszer centralizált, adóbevételekre támaszkodó jellegét, s erodálták a biztosítási elvet.

A HAZAI SZABÁLYOZÁS ALAPELVEI AZ FLT. ALAPJÁN

Az Flt. az ellátórendszer alapelveit az *Általános rendelkezések* című, I. fejezetében rögzíti.

A törvény első alelve az ellátórendszer működtetésében részt vevő közigazgatási és érdekképviselői szervek, valamint az aktív személyek és a munkáltatók **együtműködésének elve**, azaz hogy a foglalkoztatás elősegítésével és az álláskeresők ellátásával kapcsolatos kérdésekben a Kormány, a helyi önkormányzatok, a munkaadók és a munkavállalásra jogosultak, valamint a munkaadói és a munkavállalói érdekképviselői szervek a feladataik ellátása körében kötelesek együttműködni.

A törvény következő alelve a már korábban ismertetett **egyenlő bánásmód elve**, azonban az Flt. – az Ebktv. szabályaival összhangban – rögzíti, hogy az egyenlő bánásmód elve nem jelenti az **előnyben részesítés** akadályát, azaz, hogy a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben levő személyek és csoportjaik számára az Flt., illetve más jogszabályok többletjogokat állapítsanak meg.

Figyelemmel arra, hogy Magyarország az Európai Unió – és ezzel az Európai Gazdasági Térség – tagállama, ezért az Flt. is rögzíti, hogy – törvény, valamint kormányrendelet az uniós joggal összhangban álló eltérő szabályozása kivételével – a szabad mozgás jogával rendelkező államok (azaz az Európai Gazdasági Térség és részben Svájc) polgárai tekintetében a **magyar állampolgárokkal azonos elbírálás elvét** kell érvényesíteni. Szintén a magyar állampolgárokkal azonos elbírálás alá esnek a menekültek, az oltalmazottak és a menedékesek is. Az előbbi csoportokba nem tartozó külföldi állampolgár munkavállalót, amennyiben jogszerűen és a munkavállalást is lehetővé tevő tartózkodási engedéllyel („vízummal”) rendelkezik és legalább hat hónapig munkaviszonyban állt, az álláskeresőként való nyilvántartásba vétel, valamint az álláskeresők ellátása tekintetében az Flt. és végrehajtási szabályai által meghatározott jogokat és kötelezettségeket illetően a magyar állampolgárral

azonos jogok és kötelezettségek illetik meg. Ebben a fejezetben rendezik a harmadik országbeli állampolgárok munkavállalási engedélyére vonatkozó alapvető rendelkezéseket is.

Az Flt. rögzíti, hogy a törvényben meghatározott célok megvalósulását állami foglalkoztatási szerv segíti elő, amely a vonatkozó kormányrendelet alapján a már röviden bemutatott Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat. Az Flt. egyben rögzíti ezeknek az ellátások **ingyenességének** az elvét is.

A I. fejezetben a fentiekén túl alapvető jelleggel rögzítik az állami foglalkoztatási szerv nemzetközi együttműködésével kapcsolatos alapvető rendelkezéseket, a magán-munkaközvetítés törvényi szintű szabályait, valamint a helyi önkormányzatoknak és a munkaadóknak a törvényben szabályozott ügyekkel kapcsolatos főbb feladatait is.

b) Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök

A foglalkoztatáspolitikai rendszerében megkülönböztetnek úgynevezett aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai eszközöket. **Az aktív eszközök elsősorban a munkahelyteremtést és a munkába állást támogatják**, míg a passzív eszközök alapvetően a munkanélküliek (álláskereső) ellátását szolgálják. Erre figyelemmel az aktív eszközöket különböző módokon lehet csoportosítani. A csoportosítás egyik szempontját az **alkalmazott eszköz jellege** jelentheti, ugyanis az aktív eszközök körébe sorolhatóak mérlegelésen alapuló, rászorultsági jellegű ellátások, alanyi jogon, normatív módon biztosított juttatások, s a szociálpolitikai programok körébe sorolható ellátások is. Az eszközök másik csoportosítási módja – amelyet az Flt. is alkalmaz –, hogy azokat az **egyének vagy a vállalkozások** részére, illetve szociális jellegű programként nyújtják-e.⁶⁵ Ez a jegyzet – hasonlóan Lehoczkyné Kollonay Csilla jegyzetéhez – az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközöket azon az alapon csoportosítja, hogy a közgazdasági értelemben vett munkanélküliség mely típusának kezelését szolgálják. Erre figyelemmel elsőként ezeket a csoportokat tekintjük át.

A MUNKANÉLKÜLISÉG KÖZGAZDASÁGI ÉRTELEMBEN VETT TÍPUSAI

Mielőtt a munkanélküliség közgazdasági értelemben vett típusait áttekintenénk, elsőként bizonyos alapfogalmakat kell tisztázni. Így a munkaerő-piaci aktív és passzív személyek, valamint a munkanélküliek körét. Elsőként röviden kiemelhetjük, hogy

⁶⁵ Ezt a megközelítést alkalmazza LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közgazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*. Budapest, 2013., szociális igazgatással foglalkozó fejezete is.

azt a személyt tekintjük munkaerő-piaci szempontból **aktív** személynek, aki vagy foglalkoztatási jellegű jogviszonyban áll, vagy pedig állást keres. Ennek megfelelően a munkaerő-piaci szempontból aktívak körébe a foglalkoztatottak és az álláskeresők tartoznak.

Ennek megfelelően a munkanélküliségi ráta azt fejezi ki, hogy az aktív személyek között mekkora a munkanélküli (álláskereső) személyek aránya.

A munkaerő-piaci **passzív** személyek körébe azok tartoznak, akik életkoruk (fiatal vagy idős koruk), megváltozott, a munkavégzést kizáró állapotuk, a munkaszerzésre való esélyeik alacsony foka, valamint más tényezők – így például a gyermekeik nevelése és a családi háztartásban való közreműködés – miatt nem kívánnak a munkaerőpiacon megjelenni. A passzív személyeken belül külön csoportot képeznek az aktív korúak, akik nem az idős koruk miatt nem kívánnak részt venni a munkaerőpiacon, hanem az egyéb körülmények nehezítik meg.

Ennek megfelelően egy társadalom foglalkoztatottsági helyzetét az ún. aktivitási ráta jellemzi az egyik legjobban. Ez azt fejezi ki, hogy az aktív korú személyek közül mekkora az aktívok – azaz a foglalkoztatottak és az álláskeresők – aránya.

Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök célja döntően az aktív személyek foglalkoztatásának a bővítésére irányul, hiszen az ellátások igénybevételének – miként a következőkben bemutatom – legtöbbször a feltétele az álláskeresők nyilvántartásába történő felvétel, azaz az aktívok körébe történő bekerülés.

A fenti alapfogalmakat követően tekinteném át röviden a munkanélküliség **közgazdasági értelemben vett típusait**. A tipológia a közgazdaság-tudományban sem egységes, többféle megközelítést alkalmaznak. Ennek keretében megkülönböztetik a tartós munkanélküliséget és az átmeneti munkanélküliséget, a szezonális (ciklikus) és a folyamatos munkanélküliséget, valamint a globális és az ágazati munkanélküliséget, amelyek a munkanélküliség időtartamán, a munkanélküliségben megfigyelhető periodikusságon és a munkanélküliség terjedelmén alapuló megkülönböztetést alkalmaznak. Az Ft. szabályozására és céljaira is figyelemmel azonban indokolt, hogy a munkanélküliség **okain** alapuló megközelítést tekintsük át. Ennek alapján megkülönböztethetjük a súrlódásos, a strukturális és a globális munkanélküliséget.

Miként jeleztem, a munkanélküliség a kapitalista gazdaságok szükségszerű velejárója. A fentiek szerint azonban a munkanélküliségnek különböző okai lehetnek. Ezek közül az első, hogy az állásukat elvesztő – vagy azt saját akaratukból otthagynak – foglalkoztatottaknak az új foglalkoztatási jogviszony létesítéséig **meghatározott időre van szükségük**. Egyrészt a megfelelő állás kiválasztásáig vagy esetleg egy adott álláshely megüresedéséig bizonyos idő eltelik. Éppen ezért a legtöbb esetben

– megfelelő számú, a munkakereslettel egyensúlyban álló munkakínálat esetén is – szükségszerűen jelentkeznek olyan időszakok, amelyekben az adott személy nem rendelkezik foglalkoztatási jogviszonnal. Ez az ún. **súrlódásos munkanélküliség**. Természetesen ebben az esetben is mind a gazdaság, mind a munkavállaló érdeke, hogy ez az időszak – azaz az álláskereső időszak – minél rövidebb ideig tartson, ezért az állami beavatkozások (ahogyan a következőkben látni fogjuk) alapvetően erre irányulnak.

A munkanélküliség következő típusa akkor alakul ki, ha a nemzetgazdaságban a munkaerő szakmai-képzettségi összetétele nem felel meg a nemzetgazdaság igényeinek és elvárásainak. Ebben az esetben akkor is, ha a munkaerő kereslete és kínálata egyensúlyban van, munkanélküliség keletkezhet, ugyanis bizonyos szakmákkal rendelkező személyek iránt nincs kereslet. Ez az ún. **strukturális munkanélküliség**. Ezzel egy időben természetesen más ágazatokban munkaerőhiány is jelentkezhet, így az állami beavatkozás célja elsősorban az, hogy a munkaerő-piaci igényeknek megfelelő szakmai összetételű munkavállalói kínálat kialakítását segítse elő.

A strukturális munkanélküliség kialakulása elsősorban a gazdasági szerkezetváltozások időszakára jellemző. Ilyen időszak volt Európában az olajárrobbanást követő korszak, amikor is az energiahordozók árának növekedésével az energia- és nyersanyagigényes iparágak (kohászat, fémipar, anyagigényes vegyipar) versenyképessége jelentősen csökkent. Ezzel egyidejűleg a magas hozzáadott értékű, így kevesebb energiát és nyersanyagot igénylő, ám magasabb innovációt igénylő iparágak – így az elektronikai ipar, a vegyipar területén a gyógyszeripar, a biotechnológia – és a szolgáltatási szektor jelentősége megnőtt, s így jelentős munkaerő-kereslet mutatkozott ezen gazdasági ágazatokban.

Mindezekre figyelemmel az állami beavatkozások elsősorban az oktatási és a képzési rendszerek – piacgazdasági viszonyok – közötti befolyásolására irányultak.

A munkanélküliség kialakulásának harmadik fő okát jelentheti az, ha például a technikai fejlődés – így a termelés automatizálása, hatékonyságának növelése – miatt, a gazdaság jelentős visszaesése vagy a legális foglalkoztatásnak a versenyképességet is rontó magas (köz)terhei miatt a feketemunka előretörésével a legális munkaerőpiacon a munkaerő-kínálat és a -kereslet egyensúlya úgy bomlik meg, hogy a munkaerő-kínálat tartósan meghaladja a munkaerő-keresletet. Ez az ún. **globális munkanélküliség**.

A globális munkanélküliség kezelésének különféle eszközei lehetnek. Ezek jelentős része gazdaságpolitikai jellegű. Így a például az adópolitika, a külföldi befektetések és azok biztosítása szabályainak módosításával ösztönözhetik a munkakereslet bővítését új munkalehetőségek teremtésével. Szintén megjelennek a közigazgatás rendészeti jellegű eszközei is, amikor határozottabb hatósági fellépéssel kívánják

a fekete- és a szürkefoglalkoztatást visszaszorítani. A szociális jog is segíthet az egyensúly helyreállításában: például az alanyi jogú családtámogatási rendszer ki szélesítésével csökkenthetik a munkaerőpiacon a kínálati oldal növekedését.

Így például a hosszabb és magasabb összegű gyermeknevelési támogatások révén késleltethetik a kisgyermekes szülők munkaerőpiacra történő visszatérését. Ezzel az eszközzel a magyar szociális jog is széles körben élt az 1980-as évek végétől az 1990-es évekig.

A szociális jog eszközei – ahogy a későbbiekben is látni fogjuk – ezen a téren elsősorban a munkahelyteremtés ösztönzésére szolgálnak, azaz olyan, nem gazdaságpolitikai jellegű ösztönzőket alkalmaz, amely hozzájárulhat új munkahelyek megteremtéséhez.

A SÚRLÓDÁSOS MUNKANÉLKÜLISÉG VISSZASZORÍTÁSÁNAK ESZKÖZEI

A MAGYAR SZOCIÁLIS JOGBAN

A súrlódásos munkanélküliséggel kapcsolatban jeleztem, hogy ez a munkanélküliség a régi állás elvesztése és az új állás megszerzése közötti időszakra jellemző, s akkor is jelen van, ha a munkaerőpiacon nem alakult ki strukturális vagy globális jellegű munkanélküliség. Az állami beavatkozás célja így ennek az időszaknak a lerövidítése.

Az átmeneti időszak lerövidítése és elhárítása érdekében egyrészt az állam olyan intézményeket és eszközöket alakít ki, amelyek lehetővé teszik a **munkaerő-piaci információ** gyorsabb áramlását.

Szintén a súrlódásos munkanélküliség körébe sorolják – bár sok esetben a gazdasági szerkezetváltással is összefügg – azt az esetet, ha a munkaerő kereslete és kínálata **térben** is elválnak. Ennek kezelése érdekében az állami beavatkozás másik iránya a **munkaerő mobilitásának az erősítése**.

A súrlódásos munkanélküliség egyik legfontosabb kezelésének eszköze a **munkaerő-piaci információ áramlásának** gyorsítása, elősegítése. Amennyiben ugyanis a munkaerő-piaci információ, azaz az üres álláshelyek, állásajánlatok köre, az állást kereső személyek lényeges adatai rendelkezésre állnak, akkor az álláskeresés időtartama is lerövidülhet.

Erre figyelemmel a munkaerő-piaci információk áramlásának gyorsítása érdekében az állam **munkaerő-piaci szervezetet**, a **Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatot** hozott létre. A munkaerő-piaci szervezet kialakításának előzményei – miként azt már jeleztem – 1988-ra, a formális munkanélküliség megjelenésének tudomásulvételének és a kezelésében történő állami szerepvállalás kezdetének időszakára nyúlik vissza. Már ekkortól kezdve központi eleme volt a rendszer fejlesztésének, hogy a nyugat-európai mintákhoz hasonlóan Magyarországon is egy **szolgáltató** jel-

legű szervezet jöjjön létre. A munkaerő-piaci szervezet – bár közigazgatási (azon belül is Magyarországon államigazgatási) szervként hatósági tevékenység keretében látja el feladatai egy jelentős részét – egyik fő célja ugyanis az információk összegyűjtése, rendszerezése, s azoknak az állást keresők és a munkáltatók felé történő továbbítása. A szolgáltató jelleg abban is kifejeződik, hogy a munkaerő-piaci szervezet az információk nyújtása és a szolgáltató tevékenysége körében nem a hagyományos, hatósági eljárási jogviszony keretében végzi tevékenységét, hanem egy sajátos, számos vonásában a magánjogi jogviszonyokra emlékeztető, több ponton mellérendeltségi jellegű kapcsolatot alakít ki az álláskeresőkkel. Miként ezt az előző pontban jeleztem, az állami munkaerő-piaci szervezet által nyújtott szolgáltatás **ingyenes**, azaz az állami szervezet az információkat ellenszolgáltatás nélkül nyújtja az álláskeresőknek, a szolgáltatások fedezetét a közteherként befizetett munkavállalói járulék és a munkáltatók egységes, a társadalombiztosítási és a munkaerő-piaci kiadásokat finanszírozó adója fedezi. Míg a rendszerváltást követő időszakban a **munkaközvetítés állami monopólium volt**, addig – a szolgáltatások erősítése és a piaci eszközök szélesebb alkalmazása érdekében – ezt az ezredforduló környékén **megszüntették**. Jelenleg az Ft. és végrehajtási rendeletei szabályozzák, hogy milyen feltételek mellett láthat el alapvetően piaci alapon magánvállalkozás munkaközvetítést.

A munkaerő-piaci információ áramlásához arra is szükség van, hogy az állami szervezet rendelkezzen ezekkel. Ennek érdekében az Ft. az álláskereső számára a nyilvántartásba történő felvételi (regisztrálási), a munkáltatóknak bejelentési és tájékoztatási kötelezettséget ír elő. A törvényben meghatározott szolgáltatások, juttatások, illetve egyéb jogszabályokban meghatározott más ellátásokhoz az érintett személy csak akkor juthat hozzá, ha őt **álláskeresőként nyilvántartásba vették**. Az Ft. meghatározza a nyilvántartásba vétel („regisztráció”) anyagi jogi szabályait, valamint annak eljárását is. A regisztráció egy sajátos, hatósági nyilvántartás, így az eljárásra alapvetően a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szabályait kell alkalmazni. Az álláskeresők mellett a **munkáltatókat is tájékoztatási kötelezettség terheli**. Az Ft.-ben rögzített általános, a munkáltatónál megszerezhető állásokra, munkaerőigényre, így különösen az üres álláshelyekre vonatkozó tájékoztatás mellett sajátos szabályai vannak a csoportos létszámcsökkentés esetén történő, a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) és részben az Ft. által meghatározott, különös tájékoztatási kötelezettséget is intézményesített a magyar szociális jog. Ellentétben az álláskeresői regisztrációval – amelynek hiánya lényegében hozzáférhetetlenné teszi a legtöbb ellátást – a munkaadói kötelezettségek megszegésének nincs külön szankciója.

A **csoportos létszámcsökkentés** esetén így sajátos tájékoztatási kötelezettségek jelennek meg. Ennek az a legfőbb oka, hogy ebben az esetben egyszerre jelentősebb

személyi kör kerül álláskeresőként a munkaerőpiacra, így annak érdekében, hogy az álláskeresés időtartama a lehető legrövidebb legyen, a munkaerő-piaci szervezet részére megfelelő időben kell viszonylag részletesebb információkat szolgáltatni, hogy a szervezet fel tudjon készülni az álláskeresők számára nyújtott szolgáltatásokra. A csoportos létszámcsökkentéssel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségeket alapvetően az Mt. – elsősorban az Mt. 71-76. §-ai – tartalmazzák. Az Mt. alapján csoportos létszámcsökkentésnek minősül, ha a munkáltató a döntést megelőző félévre számított átlagos statisztikai létszám **nagyjából 10 százalékának munkaviszonyát szünteti meg a munkáltató működésével összefüggő okból 30 napos időszakon belül**. Az Mt. szabályai szerint a kisebb munkáltatók esetében ez a létszám jellemzően 10 százaléknál magasabb, a nagyobbaknál 10 százaléknál kisebb.⁶⁶ Ha a munkáltatónak több telephelye van, az (1) bekezdésben foglalt feltételek fennállását telephelyenként kell megállapítani. Az Mt. előírja, hogy ha a munkáltató csoportos létszámcsökkentés végrehajtását tervezi, első lépésként az üzemi tanáccsal köteles tárgyalni. A tárgyalás megkezdését megelőzően legalább hét nappal a munkáltató köteles az üzemi tanácsot írásban tájékoztatni a csoportos létszámcsökkentéssel összefüggő legfontosabb információkról,⁶⁷ amelyek a tárgyalás alapját képezik. A munkáltató tárgyalási kötelezettsége a megállapodás megkötéséig, ennek hiányában legalább a tárgyalás megkezdését követő tizenöt napig áll fenn. A tárgyalásnak – a megállapodás érdekében – ki kell terjednie a csoportos létszámcsökkentés elkerülésének lehetséges módjára, eszközére, valamint ha ez nem lehetséges, a létszámcsökkentés elveire, a következményeinek enyhítését célzó eszközökre, valamint az érintett munkavállalók számának csökkentésére. A tárgyalás során kötött megállapodást írásba kell foglalni és meg kell küldeni az Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatnak. Az Mt. a csoportos létszámcsökkentés végrehajtásáról szóló döntés legfontosabb tartalmi elemeit is rögzíti.⁶⁸ A csoportos létszámcsökkentés időbeni ütemezését harmincnapos

⁶⁶ Az Mt. 71. § (1) bekezdése szerint 1. 21–100 munkavállaló foglalkoztatása esetén legalább 10 munkavállaló, 2. 101–299 munkavállaló foglalkoztatása esetén legalább a munkavállalók tíz százaléka, 3. háromszáz vagy annál több munkavállaló foglalkoztatása esetén legalább 30 munkavállaló munkaviszonyának a törvényben meghatározott feltételek szerinti megszüntetése megalapozza a csoportos létszámcsökkentést.

⁶⁷ Az Mt. szerint ezek a következők: 1. a tervezett csoportos létszámcsökkentés oka, 2. a foglalkoztatási csoportok szerinti megosztásban a tervezett létszámcsökkentéssel érintett, vagy a meghatározott időszakban foglalkoztatott munkavállalók létszáma, 3. a létszámcsökkentés végrehajtásának tervezett tartama, időbeni ütemezése, 4. a kiválasztás szempontjai, valamint 5. a munkaviszony megszüntetésével kapcsolatos – a munkaviszonyra vonatkozó szabályban meghatározottól eltérő – juttatás feltétele és mértéke.

⁶⁸ Az Mt. alapján a döntésben meg kell határozni 1. foglalkoztatási csoportok szerinti megosztásban az intézkedéssel érintett munkavállalók létszámát, valamint 2. a csoportos létszámcsökkentés végrehajtásának kezdő és befejező időpontját vagy végrehajtásának időbeni ütemezését.

időszakok alapján kell meghatározni, de a munkavállalók létszámát együttesen kell figyelembe venni, ha a munkáltató az utolsó munkaviszony megszüntetésére irányuló jognyilatkozat közlésétől vagy megállapodás kötésétől számított harminc napon belül újabb, a munkaviszony megszüntetésére irányuló jognyilatkozatot közöl vagy megállapodást köt. A munkáltató a csoportos létszámcsökkentésre vonatkozó szándékáról, valamint a már ismertetett adatról és körülményről írásban értesíti az állami foglalkoztatási szervet, és ennek másolatát az üzemi tanácsnak át kell adni. A munkáltató a csoportos létszámcsökkentésre vonatkozó döntéséről az állami foglalkoztatási szervet a felmondás vagy a megszüntető jognyilatkozat közlését legalább harminc nappal megelőzően írásban tájékoztatja. Ennek során közli a létszámcsökkentéssel érintett munkavállaló 1. azonosító adatait, 2. munkakörét, valamint 3. szakképzettségét. A bejelentési kötelezettség elmulasztásához az Mt. nem közigazgatási jogi, hanem munkajogi szankciót fűz: a bejelentés elmulasztása esetén az érintett munkavállalóval közölt felmondás jogellenes.

A munkaerő iránti igény és a munkaerő földrajzi elhelyezkedése nem mindig esik egybe. Sok esetben olyan területeken van szükség olyan munkaerőre, ami ott nem lelhető fel, míg másutt a meglévő munkaerő jelentősen meghaladja az igényeket. Így munkanélküliség keletkezhet úgy is, hogy az adott végzettségű munkaerőre igény van, s ez a munkaerő rendelkezésre is áll – csak más földrajzi területen. Ez a helyzet így alapvetően a súrlódásos munkanélküliség körébe sorolható, azonban ennek gyakran strukturális okai is vannak (például a gazdaság szerkezetváltása miatt kialakuló egyenlőtlenségek). A fenti probléma kezelését szolgálja a munkaerő iránti kereslet és kínálat egymásra találásának a megkönnyítése azzal, hogy **előmozdítják a munkaerő mobilitását.**

A munkaerő mobilitásának előmozdítására számos eszköz áll rendelkezésre. Ezek közül nem szociális jogi, hanem **munkajogi eszköz** az a munkáltatói kötelezettség, hogy a munkajogviszony keretében munkavállalás helyének közigazgatási határán kívülről a munkahelyre bejáró alkalmazottjának a távolsági közlekedés 80 vagy 86%-át, esetleg teljes költségét térítse meg – az alkalmazott közlekedési esz-
köztől függően.

Kifejezetten a **szociális jog intézménye** a munkaerő-piaci alapokból – azok hazai forrásaiból, vagy hazai és európai uniós eszközökből finanszírozott – a munkáltatóknak nyújtott azon támogatások, amelyek elősegítik, hogy a munkahelytől távol levő helységekből alkalmazzanak munkavállalókat. Ilyen támogatások például 1. a kötelező távolsági utazási költség térítés megtérítése; 2. a csoportos személyszállítás támogatása; 3. a különféle lakhatási hozzájárulások (bérleti, albérleti díj átvállalásának, szálláson elhelyezés költségeinek megtérítése); és végül 4. a munkaerő-toborzás támogatása. Ezek a támogatások fő szabály szerint egy évig (kivételesen hosszabb időszakra is) nyújthatók, és feltétel a regisztrált álláskereső vagy a pályakezdő személy

alkalmazása. Az Ft. a lakóhelytől távolabbi munkahelyek felkutatását kívánja ösztönözni azzal is, amely előírja, hogy az álláskereső részére az álláskeresői járadék megállapításával, valamint a munkahelykereséssel kapcsolatos, indokolt helyközi utazási költséget meg kell téríteni. Ebbe bele kell érteni nemcsak a potenciális munkáltatókhoz, hanem az állami foglalkoztatási szervhez (elsősorban a járási munkaügyi kirendeltségekhez) történő oda- és visszautazást, és az állami foglalkoztatási szerv által kezdeményezett foglalkozás-egészségügyi szakvélemény beszerzéséhez szükséges utazást is. Korlátozás (és nem minden esetben indokolt), hogy a megtérítés csak a tömegközlekedési eszköz igénybevételével felmerült költségekre vonatkozik. A mobilitás előmozdítását célozza az álláskeresői járadék feltételei körében azon szabály is, amely szerint az álláskereső köteles az oda-vissza két, illetve három órát meg nem haladó utazással járó állást is elfogadni.

A STRUKTURÁLIS MUNKANÉLKÜLISÉG VISSZASZORÍTÁSÁNAK ESZKÖZEI

A MAGYAR SZOCIÁLIS JOGBAN

A strukturális munkanélküliség körében már jeleztem, hogy ennek oka az, hogy a munkaerő-kereslet és a -kínálat a **szakmai képességek tekintetében eltér**, azaz olyan szakmákkal rendelkező munkavállalókra lenne szükség, amely képzettséggel rendelkező személyekből nincs elegendő, míg más képzettséggel rendelkező munkavállalókra – annak ellenére, hogy számuk jelentősebb – nincs igény. Ez jellemzően a gazdasági szerkezetváltással függ össze, s a kezelése elsősorban úgy lehetséges, ha az állam közreműködik a munkaerőpiac igényeinek megfelelő képzettséggel rendelkező foglalkoztatotti kör kialakításában. Azaz, ha az állam **munkaerő-piaci képzések révén** segíti elő azt, hogy a szakmai feltételek hiánya miatt ne találhassanak állást.

Az Ft. ennek megfelelően az aktív munkaerő-piaci eszközök körében kiemelt figyelmet fordít a munkaerő-piaci képzések támogatására. A megfelelő képességekkel rendelkező munkaerőhöz vezető képzések megszervezése azonban különös gondosságot igényel, ezért az Ft. 14. §-a rögzíti, hogy csak az támogatható, ha az érintett személy az állami foglalkoztatási szerv által felajánlott vagy elfogadott képzésben vesz részt.

Az Ft. meghatározza a **támogatásban részesíthető személyek** körét is. A törvény 14. §-ában szabályozott személyi kört két nagy csoportba sorolhatjuk. Az első csoportot a **munkanélküli személyek** jelentik. Így támogatás nyújtható az Ft. szerinti **álláskeresőnek**, azon **állástalan pályakezdőnek**, aki nem minősül álláskeresőnek. A támogatható pályakezdő az, aki a 25. életévét – felsőfokú végzettségű személy esetén a 30. életévét – nem töltötte be, és a tanulói, hallgatói jogviszonya megszűnését követően álláskeresői járadékra és álláskeresői segélyre nem szerzett jogosultságot. A munkanélküli támogathatók harmadik csoportjába tartozik a **közfoglalkoztatásban részt vevő személy**.

Képzési támogatásban azonban **nemcsak munkanélküli személy** részesülhet. A **nem munkanélküli** támogatottak két csoportba sorolhatóak. Egyrészt idetartoznak a **veszélyeztetett munkaviszonyban álló személyek**. Ezen személyek munkaviszonya kevéssé stabil, s fennáll annak a valós veszélye, hogy külső beavatkozás nélkül rövid időn belül elvesztik a munkájukat. Lehoczkyné Kollonay Csilla jegyzetében ezeket a személyeket a „quasi munkanélküli” megjelöléssel illette.⁶⁹ Ebbe a körbe *egyrészt* azok tartoznak, akiknek **a munkaviszonya várhatóan egy éven belül megszűnik**, és ezt a munkaadó a munkavállalóval és az állami foglalkoztatási szervvel előzetesen írásban közölte, *másrészt* pedig azok, **akik munkaviszonyban állnak és rendszeres foglalkoztatásuk képzés nélkül nem biztosítható**.

A nem munkanélküli személyek másik fő csoportját a **sérülékeny munkaerőpiaci helyzetű személyek** teszik ki. Az Flt. ilyen, sérülékeny helyzetként értékeli azt, ha valaki a munkaerőpiactól huzamosabb ideig méltányolható okból távol van (gyermek, fogyatékos, tartós beteg hozzátartozó gondozása, ápolása, vagy megváltozott munkaképesség miatti sajátos ellátás). Így támogatott képzés biztosítható annak a személynek, aki **gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban, illetőleg csecsemőgondozási díjban, gyermekgondozási díjban vagy ápolási díjban részesül**, vagy ha **rehabilitációs ellátásban** részesül.

Az Flt. a képzési támogatás két formáját intézményesíti. Egyrészt támogatásként **keresetkiegészítést** vagy keresetpótló **juttatást** lehet nyújtani, másrészt lehetőség van a **képzéssel kapcsolatos költségek megtérítésére**. Az **ellátások összegével** kapcsolatban az Flt. rögzíti, hogy a **keresetkiegészítés** a képzést megelőzően elért átlagkereset és a képzés alatt elért kereset különbözetéig terjedhet, a **keresetpótló juttatás összege** pedig nem lehet alacsonyabb a megállapításakor hatályos közfoglalkoztatási bér 60 százalékánál, és nem haladhatja meg a megállapításakor hatályos közfoglalkoztatási bér összegét. Azaz, a képzés támogatott jellegére figyelemmel az Flt. új modellje szerint a támogatás összege nem a versenyszférában alkalmazandó minimálbérhez, hanem az annál alacsonyabb összegű, a támogatott állami foglalkoztatásban adható közfoglalkoztatási bérhez igazodik.

Az Flt. a **költségtérítés** körében rögzíti, hogy **a sérülékeny munkaerőpiaci helyzetű személy**, valamint a **foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult álláskereső** részére az általános iskolai végzettség megszerzéséhez, vagy a szakképzés megkezdéséhez, a külön jogszabályban meghatározott bemeneti kompetenciák megszerzéséhez szükséges képzésben történő részvételhez **a képzéssel kapcsolatos költségek megtérítése** adható. Azaz azoknál a személyeknél, akiknél

⁶⁹ Lásd LEHOCZKYNÉ KOLLONAY: *Szociális jog*. 43. o.

a szakképzettség megszerzéséhez szükséges alapfeltétel, az általános iskola 8. osztályának a sikeres befejezése hiányzik, ott az ebben történő részvétellel összefüggő költségeket is megtéríti a munkaügyi szervezet.

Az Ft. alapján a képzést a **potenciális munkáltató is megszervezheti**. Az Ft. 14/A. §-a kimondja, hogy a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat kijelölt szerve mint állami foglalkoztatási szerv a – külön jogszabály szerint érvényes munkaerőigénnyel rendelkező – munkaadóval, a munkaadó erre irányuló kérelme esetén megállapodást köt arra vonatkozóan, hogy 1. az állami foglalkoztatási szerv a munkaerőigény ki-elégítése érdekében **képzési támogatást nyújt** álláskeresők számára a munkaerőigényben meghatározott munkakör betöltéséhez szükséges, állam által elismert szakképesítést nyújtó képzésben, vagy munkakör betöltéséhez, foglalkozás, tevékenység gyakorlásához szükséges képesítés megszerzésére irányuló képzésben (betanító képzésben), valamint a közúti közlekedés C, D és E járműkategóriájára érvényes vezetői engedély és gépjárművezetői képesítési igazolvány megszerzését biztosító képzésben történő részvételhez, ennek „**ellentételezéseként**” a **munkaadó vállalja**, hogy a fentiekben meghatározott álláskeresővel vagy a képzés megkezdését megelőzően, vagy a képzés alatt, vagy a képzés által nyújtott szakképesítés megszerzését követően **munkaviszonyt létesít**.

A GLOBÁLIS MUNKANÉLKÜLISÉG KEZELÉSÉT SZOLGÁLÓ ESZKÖZÖK AZ FLT.-BEN

A munkanélküliség harmadik közgazdasági értelemben vett harmadik fő típusát a **globális munkanélküliség** jelenti, az a helyzet, amikor a munkaerő kínálata meghaladja a keresletet, azaz a munkaerőpiacon tartósan több a szabad munkaerő, mint a szabad álláshely. A fenti problémát az állam kétféleképpen tudja kezelni. Egyrészt úgy, hogy **támogatja és ösztönzi az új álláshelyek létesítését**, azaz növeli a munkaerő iránti keresletet. A másik megoldás pedig az, amikor az állam a szociális támogatási rendszer átalakításával **csökkenti az álláskeresők számát** (az inaktív személyek számának növelésével), azaz úgy alakítja a támogatási rendszert, hogy szélesebb személyi kör azt vegye igénybe, s ne keressen állást.

Ilyen megoldás lehet például, ha a gyermekek neveléséhez kapcsolódó támogatás időtartamát növeli a kormányzat: addig, amíg a szülő igénybe veszi ezt a támogatást, addig nem minősül álláskeresőnek, hanem inaktívként csökkenti ezek számát.

Az Ft. a globális munkanélküliség kezelését az aktív munkaerő-piaci eszközök keretében elsősorban a **foglalkoztatás bővítésével** kívánja elérni. A foglalkoztatás bővítése eléréséhez több típusú támogatást alkalmaz, amelyeket a következőkben tekintek át.

Az első ilyen támogatás a **foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatás**. Az FtL. 16. §-a alapján ez a támogatás a **munkaadó részére** történő támogatás, amelyre akkor *jogosult*, ha a külön jogszabályban meghatározott hátrányos helyzetű személyt munkaviszony keretében foglalkoztatja. A támogatás **összege** a munkabér és járu-léka legfeljebb 50%-ának, megváltozott munkaképességű személy esetében legfeljebb 60%-ának megfelelő összeg. Magasabb összegű támogatás (munkabér és járu-lékai 70%-a) jár akkor, ha a munkaadó szociális szövetkezet, s a szövetkezet vállalja a hátrányos helyzetű személy továbbfoglalkoztatását legalább a támogatás folyósi-tási időtartama 50%-ának megfelelő időtartamra. A támogatás nyújtásának feltétele a **tényleges foglalkoztatásbővítés**, azaz csak akkor nyújtható, ha a munkaadó 1. a foglalkoztatást legalább a támogatás folyósításának időtartama alatt vállalja; és 2. a támogatás iránti kérelem benyújtását megelőző tizenkét hónapban a munkavál-laló munkaviszonyát a működési körében felmerülő okból felmondással nem szün-tette meg; és 3. kötelezettséget vállal arra, hogy a munkaviszony megszüntetésére a támogatás folyósításának időtartama alatt sem kerül sor. A támogatás **időtartama** fő szabály szerint legfeljebb egy év, azonban a legalább huszonnégy hónapja állás-keresőként nyilvántartott személy foglalkoztatásához legfeljebb kétévi időtartamra nyújtható.

Szintén a globális munkanélküliség kezelését szolgálja az **álláskeresők vállal-kozóvá válását elősegítő támogatás**. Ez az ellátás az önfoglalkoztatottak számának növelésével csökkenti a foglalkoztatotti jogviszony létesítését kereső személyek számát úgy, hogy az önfoglalkoztatás erősítésével növeli az álláshelyek számát. Ennek keretében támogatás nyújtható annak az álláskeresőnek, valamint annak a re-habilitációs ellátásban részesülő személynek, aki munkaviszonyon kívüli tevékeny-séggel gondoskodik önmaga foglalkoztatásáról, ideértve azt is, aki vállalkozást indít, vagy vállalkozáshoz csatlakozik. Azaz: ez a támogatás mind az egyéni, mind a társas vállalkozásban történő részvételhez nyújtható.

Ebbe a körbe sorolható a **munkahelyteremtés és munkahelymegőrzés támo-gatása**, amelynek keretében támogatás nyújtható új munkahelyek teremtéséhez, a meglévő munkahelyek megtartásához, a foglalkoztatási szerkezetátalakítás elősegi-téséhez, valamint a munkaerő szakmasztruktúrájának korszerűsítéséhez fűződő foglal-koztatáspolitikai célok elérése érdekében. A fenti támogatás abban tér el az előzőektől, hogy itt – hasonlóan a veszélyeztetett munkanélküliek képzési támogatásaihoz – nem-csak az új álláshelyek létesítését, hanem meglévő, ám veszélyeztetett (azaz külön beavatkozás nélkül várhatóan hamarosan megszűnő) álláshelyek megőrzését is szol-gálhatja a támogatás.

A gazdaság átalakulása, a szolgáltató szektor fejlődése, a foglalkoztatás rugal-masabbá válása, valamint az infokommunikációs technológiák robbanásszerű fejlő-dése miatt a hagyományos foglalkoztatási formák – amelyek a teljes munkaidőben

(heti 40 óra), a munkahelyen történő jelenléttel működtek – mellett megjelentek bizonyos **atipikus foglalkoztatási formák**, amelyek a teljes munkaidőnél rövidebb időre szólnak, vagy a munkahelyen való megjelenést valamilyen infokommunikációs eszközzel történő, gyakran otthoni munkavégzéssel helyettesítették. Ezek a megoldások széles körben terjedtek el a fejlett posztindusztriális társadalmakban, s nagymértékben járultak hozzá a foglalkoztatás bővítéséhez. Erre figyelemmel az Ft. is külön támogatja ezeknek az **általánostól eltérő foglalkoztatási formákat**. Ennek keretében támogatás nyújtható a részmunkaidős, valamint olyan foglalkoztatáshoz, amelynek során a munkavégzés a foglalkoztató székhelyéhez, telephelyéhez nem tartozó helyen, számítástechnikai eszköz felhasználásával történik.

Sajátos eszközt jelent a **munkaerő-piaci programok támogatása**, amely az előzőekben foglaltaktól eltérően egyfajta **szociális program jellegű támogatás**. Az Ft. szerint a Nemzeti Foglalkoztatási Alap előre meghatározott, összetett célok érdekében biztosíthatja olyan programok megvalósításának pénzügyi fedezetét, amelyek térségi foglalkoztatási célok megvalósítására, munkaerő-piaci folyamatok befolyásolására, valamint a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő rétegek foglalkoztatásának elősegítésére irányulnak. Azaz a programok kiterjedése kétirányú lehet: vagy meghatározott földrajzi térségekre irányulhat (például halmozottan hátrányos helyzetű térségek), vagy pedig meghatározott, hátrányos helyzetű rétegek támogatására (például 50 év feletti munkavállalók). Ezekben az esetekben a támogatás mértéke is nagyobb, amely elérheti a foglalkoztatott munkabére és járulékainak a teljes összegét (100%-át) is.

A **támogatások közös szabályai** között ki kell emelni, hogy ezek **forrása** alapvetően a Nemzeti Foglalkoztatási Alap foglalkoztatási alaprésze, valamint bizonyos európai uniós források (elsősorban az Európai Szociális Alap forrásai). Szintén közös szabály, hogy a támogatásokkal kapcsolatban az állami foglalkoztatási szerv a Ket. szerinti **hatósági szerződést** köt a támogatattal. Az Ft. szabályozza a jogosulatlanul felvett támogatások visszafizetésének részletes szabályait is.

c) A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök: az álláskeresők ellátásai

Miként már korábban is jeleztem, az álláskereső személyeket az álláskeresési időszak meghatározott időtartamára a megélhetésük biztosításához állami juttatások illetik meg. Ezek a ténylegesen **jövedelempótló támogatásnak** tekinthető ellátások a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök, amelyek közé az álláskeresési járadékot és a nyugdíj előtti álláskeresési segílyt sorolhatjuk.

Az álláskeresők ellátásai **jellegüket tekintve** sajátosak a magyar szociális jogban, ugyanis a fenti ellátások **egyfajta átmenetet képeznek a biztosítási alapú**

(társadalombiztosítási) és az **adókból finanszírozott ellátások** között. A következőkben bemutatott szabályok alapján jól láthatóvá válik, hogy az ellátás igénybevétele alapvető feltétele az előzetes biztosítási jogviszony és így a járulékfizetés megéléte, s bizonyos, szűk körben az ellátás összegét befolyásolja a járulékfizetés alapjául szolgáló kereset mértéke. Azonban az ellátások időtartama csak részben függ össze a biztosítás időtartamával, s az ellátások mértékének körében is csak mérsékelten jelenik meg a korábbi jövedelem figyelembevétele (az álláskeresői járadék összege nem haladhatja meg a minimálbért, a nyugdíj előtti álláskeresői segély összege pedig független az előzetes jövedelemtől). Mindezek mellett – ellentétben például a német szociális joggal – az Ft. nem része a magyar társadalombiztosítási rendszernek. Így ha minősíteni kívánjuk ezt az ellátórendszert, akkor egy **sajátos, a biztosítási elvet is érvényesítő ellátásnak** tekinthető.

AZ ÁLLÁSKERESŐ FOGALMA A MAGYAR JOGBAN

Az álláskeresői ellátások körében elsőként arra kell választ keresnünk, hogy ki minősül álláskeresőnek. Lehoczkyné Kollonay Csilla is kiemeli, hogy az álláskereső hagyományos fogalma szerint az tartozik ebbe a körbe, aki **„munkát vállalni képes, de nem tud”**.⁷⁰ Ennek megfelelően az tartozik az álláskereső – a 2005. előtti Ft. terminológiájában munkanélküli – fogalmi körébe, aki 1. nem kereső- vagy munkaképtelen; 2. szándékában áll munkát vállalni (így például nem minősül eltartottnak, tanulónak, hallgatónak) és 3. nem rendelkezik foglalkoztatási jellegű jogviszonnyal (azaz a szociális jog nem csupán a munkaviszonyt – közalkalmazotti, közszolgálati, szolgálati jellegű jogviszonyt –, hanem az egyéb, többé-kevésbé állandó, az érintett foglalkoztatását célzó jogviszonyt is kizáró oknak tekinti).

Arról már az I. rész 2. fejezetében is szóltunk, hogy azt, hogy a foglalkoztatottól az egyes államok szociális joga milyen mértékű együttműködést és közreműködést vár el, az jelentős részben modellfüggő. Azonban összességében kiemelhetjük, hogy az elmúlt évtizedek gazdasági-társadalmi átalakulásainak eredményeképpen a modern jóléti államok mindegyikében erősödött a rehabilitációs elv a kompenzációs elv helyett. Ennek eredményeképpen a modern jóléti államok álláskeresői ellátórendszerei is arra törekedtek, hogy olyan munkanélküli ellátórendszert alakítsanak ki, amely a munkaerőpiacra történő mielőbbi visszatérésre ösztönöz, azaz hogy a foglalkoztatáspolitikai passzív ellátórendszere is támogassa az aktív ellátórendszer célkitűzéseit. Figyelemmel arra, hogy itt ténylegesen pénzbeli ellátások nyújtásáról van szó, ezért az ellátórendszereknek az 1990-es évek végétől lezajló nagy reformjaiban

⁷⁰ Lásd LEHOCZKYNÉ KOLLONAY: *Szociális jog*, 48. o.

jellemzően szűkítették a felajánlott állás visszautasításának lehetőségét, és szigorították az együttműködés szabályait. Ezzel párhuzamosan erősítették az ellátórendszer szolgáltató jellegét is. Lehoczkyné Kollonay Csilla szintén ennek a szemléletbeli változásnak a jeleként értékeli, hogy az Ft. 2005-ös módosítása során a korábbi munkanélküli kifejezés helyébe az álláskereső lépett.⁷¹

A fentiekre figyelemmel a hatályos Ft. az értelmező rendelkezések között, az 58. § (5) bekezdés *d*) pontjában határozza meg az **álláskereső fogalmát**. A fenti fogalmi keretekhez igazodva a törvény álláskeresőnek tekinti azt, aki

1. munkát vállalni képes, azaz

- a)* a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik (azaz a Mt. 34. §-ában meghatározott életkorral rendelkezik, valamint a foglalkozás-egészségügyi szabályokra figyelemmel is vele jogviszony létesíthető), és
- b)* öregségi nyugdíjra nem jogosult, rehabilitációs járadékban, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaiban nem részesül;

2. szándékában áll munkát vállalni, azaz

- a)* oktatási intézmény (mind a köznevelés, mind a szakképzés, mind a felsőoktatás intézményeit ide értve) nappali tagozatán nem folytat tanulmányokat; és
- b)* elhelyezkedése érdekében az állami foglalkoztatási szervvel együttműködik és az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként tartja nyilván;

3. nincs munkája, azaz az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony kivételével munkaviszonyban nem áll és egyéb keresőtevékenységet sem folytat. Az Ft. kiegészítő jelleggel rögzíti, hogy a szabad mozgás jogával nem rendelkező állam polgára csak akkor minősül álláskeresőnek, ha volt munkavállalási engedélye.

Az álláskeresők részére az Ft. alapján többféle ellátás folyósítható, ezek közül a legfontosabb az álláskeresői járadék, amely az álláskeresőknél a meghatározott ideig tartó jövedelemkiesését pótolja. Az Ft. jelenlegi rendszerében szintén a passzív eszközök közé sorolhatjuk a nyugdíj előtti álláskeresői segélyt, amely az idősebb s ezért sérülékenyebb munkaerő-piaci helyzetű álláskeresők számára jelent a járadéknál alacsonyabb összegű ellátást. Végül ezen eszközök közé sorolhatjuk a költségtérítést is, amelynek keretében a munkaügyi szervezet megtéríti az álláskeresővel járó utazási költségeket, valamint – a már ismertetett módon – a képzésekben való részvételt ösztönző ellátás. A következőkben ezeknek a juttatásoknak a szabályait tekintjük át részletesen.

⁷¹ Lásd LEHOCZKYNÉ KOLLONAY: *Szociális jog*. 48–49. o.

AZ ÁLLÁSKERESÉSI JÁRADÉK

A legfontosabb pénzbeli ellátás az álláskereső járadék. A következőkben elsőként áttekintjük az álláskereső járadékra való jogosultság feltételeit, ideértve a jogosultság megszűnésének eseteit is, valamint az álláskereső járadék mértékére vonatkozó szabályokat.

Az álláskereső járadékra való jogosultság feltételeit az Ft. 25. §-a szabályozza. Az első feltételt az jelenti, hogy a kérelmezőnek a fentiek szerint ismertetett **álláskeresőnek** kell lennie. Azaz, aki nem felel meg az álláskereső fogalmának, nem részesülhet ilyen ellátásban.

Így például ha egy felsőoktatási intézményben nappali tagozatos tanulmányokat folytató hallgató tanulmányai mellett foglalkoztatási jogviszony alanya, s mint ilyen, fizeti az álláskereső járadék alapjául is szolgáló közterheket, ha elveszíti munkáját – miközben tanulmányait folytatja –, nem részesülhet álláskereső ellátásban, hiszen továbbra is nappali tagozatos hallgató.

Abból, hogy csak álláskereső részesülhet álláskereső járadékban, az következik, hogy csak **az állami foglalkoztatási szervvel együttműködő személy részesülhet** ebben az ellátásban. Az álláskeresőnek ugyanis fogalmi eleme, hogy az a személy köteles a foglalkoztatási szervvel együttműködni. Az Ft. alapján az együttműködés alapján az álláskereső 1. az állami foglalkoztatási szervnél az általa meghatározott időpontban, de legalább háromhavonta jelentkezik; és 2. a helyzetében, adataiban bekövetkezett változást – annak bekövetkezésétől számított 15 napon belül – bejelenti az állami foglalkoztatási szervnek; és 3. maga is aktívan keres munkahelyet; valamint 4. az állami foglalkoztatási szerv által felajánlott munkaerő-piaci szolgáltatást, valamint az állami foglalkoztatási szerv által támogatott képzési lehetőséget elfogadja, illetőleg igénybe veszi; továbbá 5. részt vesz a megfelelő munkahelyhez jutást elősegítő munkaerő-piaci programban.

A juttatás sajátos, biztosítási jellegű, így a jogosultság harmadik feltétele a **munkaviszonyban töltött idő**. Az ellátás megállapításához szükséges minimális időtartam az Ft. szerint **az álláskeresővé válását megelőző három éven belül legalább 360 nap jogosultsági idő**. A jogosultsági időt annak az időtartamnak az alapulvételével kell megállapítani, amely alatt az álláskereső az álláskeresővé válást megelőző három év alatt munkaviszonyban, közfoglalkoztatási jogviszonyban töltött, vagy egyéni, illetőleg társas vállalkozói tevékenységet folytatott, feltéve ez utóbbi esetben, hogy vállalkozói tevékenysége alatt járulékfizetési kötelezettségének eleget tett.

Az álláskereső járadékra való jogosultság – az Ft.-ben negatív módon meghatározott – egyik feltétele, hogy az álláskeresőnek **ne legyen megfelelő munkahelye**. Ugyanis az Ft. 25. § (1) bekezdése előírja, hogy az álláskereső csak akkor jogosult

ellátásra, ha 1. **munkát akar vállalni**; de 2. **önálló álláskeresője nem vezetett eredményre**; 3. és **számára az állami foglalkoztatási szerv sem tud megfelelő munkahelyet felajánlani**. Értelemszerűen amennyiben az álláskereső önálló álláskeresője eredményre vezet, s így foglalkoztatási jogviszonyt létesít, akkor az álláskeresői járadék megszűnik, hiszen az álláskeresőből foglalkoztatott válik. Az Ft. alapján a foglalkoztatási szervezet egyik fő feladata – miként már korábban is jeleztük – az álláskereső álláskeresőjének támogatása. Itt azonban kérdéses, hogy amennyiben a foglalkoztatási szerv talál állást, azt mennyiben köteles az ellátott elfogadni. Az Ft. szabályrendszere az elmúlt évtizedben jelentősen szigorodott, jelenleg ugyanis megfelelőnek kell tekinteni a munkahelyet, ha

1. **egészségi állapota** szerint az álláskereső a munka elvégzésére **alkalmas**;
2. a **várható kereset az álláskeresői járadék összegét**, illetőleg – amennyiben az álláskeresői járadék összege a kötelező legkisebb munkabéknél alacsonyabb – a **kötelező legkisebb munkabér összegét eléri**;
3. a munkahely és a lakóhely közötti naponta – tömegközlekedési eszközzel – történő **oda- és visszautazás ideje a három órát**, illetve **tíz éven aluli gyermeket nevelő** nő és tíz éven aluli gyermeket egyedül nevelő férfi, valamint megváltozott munkaképességű álláskereső esetében a **két órát** nem haladja meg;
4. az álláskereső foglalkoztatása **munkaviszonyban** történik.

Ennek megfelelően, gyakorlatilag ha az álláskeresőnek bármilyen teljes állású munkaviszonyt felajánlanak, amelyre egészségügyileg alkalmas, azt el kell fogadnia, ugyanis a fenti feltételek teljesülnek, *függetlenül attól, hogy az álláskereső milyen végzettségű*. Azaz a cél, hogy az álláskeresőt foglalkoztassák, s e körben nem méltányolja a hatályos magyar jog, hogy milyen végzettséggel rendelkezik az álláskereső, s hogy korábban milyen munkaköre volt. Amennyiben van szabad állás, akkor az álláskeresőnek gondoskodnia kell arról, hogy azt elvállalja, s hogy ne az állami ellátást vegye igénybe. A foglalkoztatás ösztönzése érdekében az Ft. szerint az álláskereső részére az általános feltételeknek megfelelő, rövid időtartamú munkalehetőség is felajánlható.

Az Ft. részletesen szabályozza az álláskeresői járadék **folysításának megszűnésének eseteit**. E körben el kell különíteni azokat, amelyek *objektív körülménytől* függenek (ilyen a halál), amely amiatt következik be, mert *más ellátásra válik jogosulttá*, azt az esetet, amikor az álláskereső *maga kéri* az ellátás megszüntetését, illetve azt az esetet, amikor az álláskeresőből *foglalkoztatott lesz* (kivéve a törvényben meghatározott foglalkoztatási formákat, amelyek nem a megszüntetés, hanem a szünetelés következményét vonják maguk után). **Kötelező megszüntetni** a járadékot, ha az álláskeresőt törlik a nyilvántartásból, a nyilvántartásból való törlés napjától, valamint szankciós jelleggel akkor, ha az álláskereső keresőtevékenységet folytat, és bejelentési kötelezettségét elmulasztotta, a keresőtevékenység kezdő napjától, ha ez nem állapítható meg, a keresőtevékenység megállapításának napjától. A szankciós

megszüntetéshez további hátrányos jogkövetkezményként kapcsolódik, hogy ebben az esetben az álláskereső részére álláskeresői járadék csak *a folyósítás megszüntetésének kezdő napjától számított 90 nap elteltével* folyósítható még akkor is, ha a jogosultsághoz szükséges feltételekkel rendelkezik. Az Ft. bizonyos szociális és társadalombiztosítási ellátásokhoz, a közfoglalkoztatásban való részvételhez, a sorkatonai szolgálat (esetleges) teljesítéséhez, valamint a rövid távú foglalkoztatási jogviszonyhoz a **folyósítás szünetelésének** a jogkövetkezményét fűzi: azaz, amíg fennállnak ezek a feltételek, a járadékot nem folyósítják, de ha ezekre nem válik jogosulttá az ellátott, akkor mint álláskeresőnek a járadékból hátralevő részt folyósítják.

Az álláskeresői járadék **folyósításának időtartama** az előzetes foglalkoztatási jogviszony időtartamától függ, annak **legrövidebb időtartama 30 nap, a leghosszabb pedig 90 nap**. Jeleztük, hogy a jogosultság feltétele, hogy a megelőző három évben legalább 360 nap előzetes jogviszonnyal kell rendelkeznie. Ebben az esetben az ellátás időtartama 30 nap. Ezt követően pedig minden 10 nap jogosultsági idő egy nap járadékfolyósítási időnek felel meg. A jogosultsági idő tartamába nem számítható be az az időtartam, amely alatt az álláskereső álláskeresői járadékban vagy vállalkozói járadékban részesült, azonban az Ft. egyes, a fentiek szerinti foglalkoztatási jogviszonnyal nem számító időszakokkal – így például a gyermeknevelési ellátások, a táppénz stb. – meghosszabbítja a hároméves időszakot. Az álláskeresői járadék folyósításának **kezdő napja** az álláskeresőnek az állami foglalkoztatási szervnél történő **jelentkezésének napja**. Ha az álláskereső a személyes adatait – az állami foglalkoztatási szerv részére – a személyes jelentkezését megelőzően – elektronikus levél útján küldte meg, az álláskeresői járadék folyósításának kezdő napja az adatoknak az állami foglalkoztatási szervhez történő megérkezésének a napja.

Azaz, a járadékfizetési idő maximumának eléréséhez arra van szükség, hogy a jogosult a járadék megállapítását megelőző 3 éven belül összesen 960 nap jogosultsági idővel kel rendelkeznie ($360 \text{ nap} + 600/10 \text{ nap} = 960 \text{ nap}$) Azaz, a maximális időtartamhoz a megelőző három éves időszakból 2 évet 7 hónapot és nagyjából 2 hetet kell foglalkoztatási jogviszonyban tölteni.

Az álláskeresői járadék **mértéke** az álláskeresőnek a megelőző négy negyedévben a társadalombiztosítási nyugdíjra vonatkozó szabályok szerint számított jövedelmétől függ. (Ha a megelőző négy naptári negyedévben egyáltalán nincs az álláskeresőnek járulékalapja, akkor az álláskeresői járadék megállapításának alapja a jogosultság kezdő napján hatályos kötelező legkisebb munkabér 130 százaléka.) Az Ft. szerint a járadék összege ennek a számított összegnek a **60%-a**, azonban annak összege **nem haladhatja meg a minimálbért**. A fenti, 2011-ben beiktatott szabálynak az volt az indoka, hogy a szociális ellátás összege semmilyen körülmények között se haladhassa meg a munkajövedelemből megszerzhető kereset összegét.

Azaz, a megelőző jogviszony összege ténylegesen addig befolyásolja az ellátás összegét, ha az nem haladta meg a minimálbér 166,67%-át (2015-ben a bruttó 175 ezer forintot). Ennek az összegnek a 60%-a ugyanis a minimálbér. Azaz, ettől a jövedelemtől kezdve minden állását elvesztő álláskereső a minimálbér összegének megfelelő ellátásra jogosult.

A NYUGDÍJ ELŐTTI ÁLLÁSKERESÉSI SEGÉLY

A nyugdíj előtti álláskeresői segély a nyugdíjhoz közel álló, idősebb, így sérülékenyebb munkaerő-piaci helyzetű, megfelelő szolgálati idővel rendelkező álláskeresői sajátos ellátása.

Nyugdíj előtti álláskeresői segélyre az az álláskereső **jogosult**, akinek

1. a kérelem benyújtásának időpontjában a rá irányadó **öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséhez legfeljebb öt év hiányzik**, és **legalább 45 napon át álláskeresői járadékban** részesült (azaz a vizsgált időszakban három éven belül legalább 510 napnyi jogosító ideje volt), és az **álláskeresői járadék folyósítási időtartamát kimerítette**, vagy a folyósítási időtartam kimerítését megelőzően az álláskeresői járadék folyósítását az állami foglalkoztatási szerv – keresőtevékenység miatt – **megszüntette**, és az **álláskereső álláskeresői járadékra ismételen nem szerzett jogosultságot**;
2. **az álláskeresői járadék folyósításának kimerítését, vagy a megszüntetését követően három éven belül betöltötte a jogosító életkort.**

Ez az álláskeresői járadék ún. **feléledésének** az időtartama. Azaz, ha a nyugdíjkorhatár betöltését megelőző öt éves időtartam előtt legfeljebb három évvel (azaz ténylegesen a nyugdíjkorhatár előtt nyolc évvel) állnak be a jogosultságot megalapozó feltételek, akkor az álláskereső a nyugdíjkorhatár előtt 5 évvel igényelheti a nyugdíj előtti álláskeresői segélyt. Egy 2015-ös példával: ha az 1955-ben született személy, akinek tekintetében az irányadó öregségi nyugdíjkorhatár 64 év (így 2019-ben vonulhat öregségi nyugdíjba) 2011-ben elvesztette munkáját és jogosult lett volna egyébként a nyugdíj előtti álláskeresői segélyre, akkor 2014-ben arra jogosulttá vált, hiszen három éven belül elérte azt az időtartamot, amikor a nyugdíjkorhatárt öt éven belül betölti. Így 2011-től 2014-ig nem részesült álláskeresői ellátásban, de 2014-től igényelheti 2019-ig, a nyugdíjkorhatár betöltéséig a nyugdíj előtti álláskeresői segélyt.

3. és **rendelkezik az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idővel** (azaz legalább húsz év szolgálati idővel); és
4. **nem részesül nyugdíjszerű ellátásban** (az FtI. idesorolja a korhatár előtti ellátást, a szolgálati járandóságot, a balettművészeti életjáradékot és az átmeneti bányászjáradékot);

5. az álláskeresői járadéknál ismertetettek szerint **együttműködik az állami foglalkoztatási szervvel.**

A nyugdíj előtti álláskeresői segély megszüntetésére és szünetelésére megfelelően alkalmazni kell az álláskeresői járadék körében meghatározott rendelkezéseket. Az álláskeresői segély az álláskereső öregségi nyugdíj, megváltozott munkaképességű személyek ellátása **jogosultságának megszerzéséig terjedő időtartamra folyósítható**, azaz a folyósítás időtartama a jogosultsági feltételekre figyelemmel **legfeljebb öt év**. Az álláskeresői segély folyósításának kezdő napjának meghatározása megegyezik az álláskeresői járadéknál leírt szabállyal.

Az álláskeresői segély **összegét** a kérelem benyújtásának időpontjában hatályos **kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) összege 40 százalékának** alapulvételeivel kell megállapítani. Ha a járadékalap az előbbi összegnél alacsonyabb volt, az álláskeresői segély összege ez az alacsonyabb összeg. Az egy napra járó álláskeresői segély összege az előzőekben foglaltak szerint meghatározott segélyalap harmincad része.

A fentiekre tekintettel 2015-ben az álláskeresői segély összege havi 42 000 forint, amely a vonatkozó szabályok szerint járulékköteles jövedelem.

KÖLTSÉGTÉRÍTÉS

Az Ft. az álláskeresői ellátások között nevesíti a **költségtérítést**. Eszerint az álláskereső részére járó álláskeresői járadék, álláskeresői segély megállapításával, valamint a munkahelykereséssel kapcsolatos (ideértve a lakóhelyétől az állami foglalkoztatási szervhez történő oda- és visszautazást, valamint az állami foglalkoztatási szerv által kezdeményezett foglalkozás-egészségügyi szakvélemény beszerzéséhez szükséges utazást is), a tömegközlekedési eszköz igénybevételével felmerült indokolt helyközi utazási költséget meg kell téríteni. Jogszabály ezen túl az indokolt helyi utazási költségek megtérítéséről is rendelkezhet.

d) Egy sajátos foglalkoztatáspolitikai eszköz: a közfoglalkoztatás

2011-ben a foglalkoztatáspolitikai rendszert jelentősen átalakították, az átalakítás érintette mind az Ft.-ben szabályozott álláskeresői ellátásokat (ennek keretében az álláskeresői járadék folyósításának leghosszabb időtartamát a korábbi 9 hónapról gyakorlatilag 3 hónapra – 90 napra – rövidítették, valamint az álláskeresői segélynek csak a nyugdíjkorhatár előtti esetkörét tartották fenn), továbbá az aktív korú inaktívak szociális segélyezés körében biztosított rászorultsági ellátásait is, az együttműködési kötelezettség szigorításával. A változtatások fő célja az volt, hogy

az álláskeresői ellátások folyósításának időtartama csökkenjen, erősödjön az együttműködési kötelezettség, ennek keretében a rászorultsági ellátásoknál – a későbbiekben bemutatottak szerint – fokozódjon a munkateszt szerepe. Ennek a reformnak a részét képezte az is, hogy átalakították az addig közmunkára, közhasznú munkára és közcélú foglalkoztatásra tagolódo közfoglalkoztatási rendszert, s egy **egységes közfoglalkoztatási rendszert** vezettek be, amelynek súlya és jelentősége az elmúlt években folyamatosan növekedett az álláskeresők és az aktív korú inaktívok ellátási rendszerében.

Az egységes közfoglalkoztatási rendszer egy **sajátos átmenetet** képez az aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök, valamint a rászorultsági alapú szociális ellátások között. A közfoglalkoztatási rendszernek az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközökhöz hasonló eleme, hogy alapvetően foglalkoztatási forma, amelynek célja, hogy elősegítse az álláskeresők és az aktív korú inaktívok visszatérését a nyílt munkaerőpiacra azzal, hogy munkatapasztalatokat biztosít. Azonban a foglalkoztatásban való részvétel munkajogi szabályai jelentősen eltérnek a nyílt munkaerőpiac általános szabályrendszerétől, a Mt. szabályaitól, s a foglalkoztatásért való díjazás is alacsonyabb a Mt. szerinti munkaviszony alapján kapható díjazásnál. A közfoglalkoztatáshoz alapvetően az álláskeresők, a megváltozott munkaképességűek, valamint a segélyezetttek férnek hozzá, így ez a foglalkoztatás egyfajta jövedelmet biztosító szociális ellátásként is értelmezhető.

Mindezekre figyelemmel a **közfoglalkoztatást egy olyan, foglalkoztatási jellegű, sajátos szociális ellátási elemeket is tartalmazó jogviszonynak tekinthetjük, amelyben a szociális célok eléréséhez kapcsolódóan sajátosak a foglalkoztatási jogviszony alanyai, valamint sajátos a foglalkoztatási jogviszony tartalma.** A következőkben ezeket a sajátosságokat tekintjük át.

A KÖZFOGLALKOZTATÁSI JOGVISZONY TÖRVÉNYI FOGALMA

A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Közfogl.tv.)

1. § (2) bekezdése alapján közfoglalkoztatási jogviszony olyan munkára létesíthető, amely

1. a Közfogl.tv.-ben meghatározott feladat, továbbá törvény által előírt **állami feladat** vagy
2. a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (a továbbiakban: Möt.v.) előírt kötelező vagy önként vállalt feladat (**helyi önkormányzati feladat**), vagy
3. a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényben előírt kötelező vagy önként vállalt feladat (**nemzetiségi önkormányzati feladat**), vagy

4. a helyi vagy azon túlmutató közösségi – így különösen – egészség-megőrzési, szociális, nevelési, oktatási, kulturális, kulturális örökség megóvása, építészeti örökség védelmével összefüggő, természet-, környezet- és állatvédelmi, gyermek- és ifjúságvédelmi, a munkaviszonyban és a polgári jogi jogviszony keretében megbízás alapján folytatott sporttevékenység kivételével sport, közrend és közlekedésbiztonsági, ár- és belvízvédelmi célú, közforgalom számára megnyitott út, híd, alagút fejlesztéséhez, fenntartásához és üzemeltetéséhez kapcsolódó szükségletek kielégítését szolgáló feladat (**közszolgáltatás biztosítása**) vagy

5. a Kormány által meghatározott közösségi célok megvalósítását elősegítő feladat (**egyéb közfeladat**) ellátására vagy a feladatellátás feltételeinek megteremtésére irányul, és annak ellátására törvény nem ír elő közzszolgálati vagy kormányzati szolgálati jogviszonyt.

Azaz, a **közfoglalkoztatási jogviszony csak a fenti, közszolgáltatások és közfeladatok létesítése körében hozható létre**. A korábbi bírósági gyakorlattal összhangban a Közfogl.tv. kimondja, hogy közfoglalkoztatás körében nem látható el közhatalmi jellegű feladat, ugyanis *nem létesíthető olyan munka végzésére közfoglalkoztatási jogviszony, amely a közzszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény hatálya alá tartozó foglalkoztatást indokolna*. Ebből a szabályból azonban az is következik, hogy mivel nincs kizárva az, hogy olyan jogviszonyra létesítsenek közfoglalkoztatást, amely a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény hatálya alá tartozik, így *közalkalmazotti jogviszonyba tartozó munkakörre létrehozható ilyen jogviszony* is. Kivételesen, külön kormányrendeletben meghatározott feltételek mellett a közfoglalkoztatási jogviszony *közhasznú kölcsönzés* céljára is létesíthető.

A Közfogl.tv. alapján közfoglalkoztatási jogviszonynak minősül, ha közfoglalkoztatási program keretében a közfoglalkoztatott a munkaerő-piaci alkalmazkodását, munkához jutását szolgáló **képzésben**, illetve a közfoglalkoztatás támogatásáról szóló jogszabály alapján nyújtott támogatásról szóló hatósági szerződést megkötő hatóság jóváhagyásával, naptári évenként legfeljebb 3 nap időtartamú **munkaerő-piaci szolgáltatásban** vesz részt. Azaz, ezen szolgáltatások és képzések időtartama is közfoglalkoztatásnak számít, így azokra is alkalmazni kell – megfelelően – a Közfogl.tv. rendelkezéseit.

A KÖZFOGLALKOZTATÁSI JOGVISZONY ALANYAI

A közfoglalkoztatási jogviszony egyik fő jellemzője, hogy a **sajátosak az alanyai mind a foglalkoztatói, mind a foglalkoztatotti oldalon**.

A fentiekre figyelemmel sajátos a közfoglalkoztatók köre, amelyek alapvetően **közigazgatási szervek, valamint közfoglalkoztatók**. A Közfogl.tv. alapján **közfoglalkoztató lehet**:

1. **önkormányzati szerv:** helyi és nemzetiségi önkormányzat, valamint ezek jogi személyiséggel rendelkező társulása;
2. **állami vagy önkormányzati gazdálkodószerv:** az állami és önkormányzati tulajdon kezelésével és fenntartásával megbízott vagy erre a célra az állam, önkormányzat által létrehozott gazdálkodó szervezet;
3. a kötelező önkormányzati feladat ellátásában közreműködő, törvény alapján kijelölt **közérdekű szolgáltató;**
4. **költségvetési szerv;**
5. **egyházi, közhasznú és civil szervezet;**
6. **szociális szövetkezet;**
7. **sajátos, közfeladatot ellátó, közös tulajdont kezelő szervezet:** *vízitársulat*, bizonyos, törvényben meghatározott feladatok ellátása tekintetében *erdőgazdálkodó; a vasúti pályahálózat-működtető szervezet.*
8. Látható, hogy a meghatározott tevékenységek ellátását szolgáló közfoglalkoztatási jogviszonyban a munkáltató oldalán csak a törvényben külön nevesített foglalkoztatók lehetnek munkáltatói szerepkörben. A közfoglalkoztatás sajátos, szociális ellátási jellegére figyelemmel azonban a foglalkoztatotti pozícióban is csak a törvényben meghatározott, elsősorban álláskereső, valamint más szociális ellátásban részesülő személy állhat. Így a Közfogl.tv. szerint **foglalkoztatott** lehet az a 16. életévét betöltött személy (16 éves korig ugyanis a nemzeti köznevelési törvény szerint tankötelezettség áll fenn, így az ennél fiatalabb személy nem is válhat alannyá):
 1. az Ft. szerinti **álláskereső**, ideértve azt is, akinek a nyilvántartása a közfoglalkoztatási jogviszony fennállta miatt szünetel, valamint a megváltozott munkaképességűek ellátásairól szóló törvény szerinti **rehabilitációs ellátásban részesülő személy;**
 2. az **a külföldi állampolgár**, aki – a menekültügyi őrizetben lévő személy kivételével – kérelmének jogerős elbírálásáig menekültként, oltalmazottként vagy menedékesként történő elismerés iránti kérelmet nyújtott be vagy akinek az idegenrendészeti hatóság a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény alapján kijelölt helyen való tartózkodását rendelte el.

A közfoglalkoztatási jogviszony sajátos, szociális ellátási jellegére utal az is, ahogy a törvény **szankciós jelleggel** rögzíti, hogy kiket kell **kizárni** – három hónap időtartamra – **a közfoglalkoztatásból**. Az, hogy ez lényegében bizonyos családi kötelezettségek megsértése (például tanköteles gyermek mulasztása), szankcionált jogsértés (szabálysértés elkövetése), az Ft. szerinti együttműködés elmaradása, felajánlott munkahely visszautasítása, valamint a korábbi munkaviszony munkavállalói felmondással, továbbá rendkívüli munkáltatói felmondással történő megszüntetése esetén következik be, egyértelműen jelzi, hogy ezzel a foglalkoztatással az állam bizonyos magatartásformák kialakulását is célul tűzi ki, bár szakértők körben éles viták

tárgyát képezi, hogy a közfoglalkoztatás mennyire alkalmas eszköz ezen célok elérésére.

A KÖZFOGLALKOZTATÁSI JOGVISZONY TARTALMA

A közfoglalkoztatási jogviszonynak a tartalma is sajátos. Bár a Közfogl.tv. 2. § (1) bekezdése rögzíti, hogy **fő szabály szerint a közfoglalkoztatási jogviszonyra az Mt. szabályai alkalmazandók, azonban azt is kimondja, hogy az Mt. csak a Közfogl.tv. 2. § (2)–(5) bekezdéseiben foglalt eltérésekkel alkalmazandó.** A következőkben a legfontosabb eltérések körét tekintjük át.

A közfoglalkoztatás időtartamával kapcsolatban rögzíti, hogy szemben az Mt. fő szabályával, amely szerint a munkaviszony alapvetően határozatlan időtartamra létesül, s csak kivételes a határozott idejű foglalkoztatás, a **közfoglalkoztatási jogviszony csak határozott időre létesíthető.** A határozott idő nem lehet hosszabb, mint a közfoglalkoztatás támogatásáról szóló jogszabály alapján nyújtott támogatásról szóló hatósági szerződésben előírt időtartam. Figyelemmel a rövidebb foglalkoztatási időtartamra, a közfoglalkoztatási jogviszony tekintetében **próbaidő nem köthető ki.** A közfoglalkoztatási **szerződés kötelező tartalmi elemeivel** kapcsolatban a Közfogl.tv. kimondja, hogy az Mt. 45. § (1) bekezdését azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a közfoglalkoztatási szerződésnek tartalmaznia kell a közfoglalkoztatási bér (közfoglalkoztatási garantált bér) összegét és a közfoglalkoztatott munkakörének megnevezését, továbbá a munkaszerződéstől eltérő munkavégzésnek az Mt. szabályainál tágabb körben történő alkalmazásának a lehetőségét.

A közfoglalkoztatási jogviszonyban a **rendes munkaidő időtartama** a közfoglalkoztatás támogatásáról szóló jogszabály alapján nyújtott támogatásról szóló hatósági szerződésben előírt munkaidő lehet, azaz a rendes munkaidő a napi nyolc órától eltérő is lehet.

A legfontosabb eltérés azonban a **közfoglalkoztatási bér és garantált bér összege.** Ez ugyanis – eltérően az Mt. szerinti munkaviszonytól – a havi munkabér legkisebb összegénél és a garantált bérnél (bérminimumnál) **alacsonyabb.** A közfoglalkoztatási bér és garantált bér összegét egy külön kormányrendelet, a 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet határozza meg. Eszerint a 2015. évben a közfoglalkoztatási bér bruttó összege havibér alkalmazása esetén 79 155 forint (hetibér esetében 18 200 forint, napibér esetében 3639 forint), legalább középfokú iskolai végzettséget és szakképesítést igénylő munkakör betöltése esetén a közfoglalkoztatottat megillető garantált közfoglalkoztatási bér a teljes munkaidő teljesítése esetén havi 101 480 forint (heti 23 330 forint vagy napi 4666 forint). Sajátos bérezés vonatkozik a munkavezetőkre (havi 87 090 forint) és a legalább középfokú munkavezetőkre (havi 111 660 forint). (2015-ben a havi legkisebb munkabér összege bruttó 105 000 forint, a garantált bérminimum bruttó 122 000 forint.)

A Közfogl.tv. egyéb eltéréseket is rögzít azzal, hogy **meghatározza, az Mt. mely rendelkezéseit nem kell alkalmazni a közfoglalkoztatási jogviszonyra.**

A foglalkoztatási eszközrendszer áttekintését követően a következőkben a rászorultsági ellátások körét vizsgáljuk meg.

7. A jövedelmi, vagyoni és személyi körülményekben megjelenő rászorultság kezelését szolgáló ellátások

a) A rászorultsági ellátások fogalmi kérdései és alapelvei	83
b) Pénzbeli és természetbeni rászorultsági ellátások	87
c) Személyes jellegű szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátások	100

A rászorultsági jellegű szociális ellátások – miként azt az I. rész 2. fejezetében részletesen bemutatunk – valamennyi szociális ellátórendszerben jelen vannak, ám szerepük eltérő. A skandináv és a kontinentális modellű országokban ezek az ellátások – az alanyi jogú (demográfus) ellátások és a társadalombiztosítási ellátások mellett – csak **kisegítő** jellegűek,⁷² míg az angolszász államokban ezek az ellátások jelentik a jóléti rendszer jellegét meghatározó juttatási kört.

Amennyiben az elmúlt évek magyarországi szabályozásának változásaira tekintünk, akkor azt láthatjuk, hogy – bár a költségvetési kiadások körében csökkent a rászorultsági jellegű szociális ellátásokra fordított kiadások összege és aránya is – az ellátórendszer logikájában egyre inkább erősödött a rászorultsági és különösen a későbbiekben bemutatandó ún. *érdemességi* elemek aránya. Így az érdemességi elemek immáron a foglalkoztatáspolitikai ellátórendszer mellett a családtámogatások körében is megjelennek.

Éppen a rászorultsági elemek erősödésére, valamint a foglalkoztatáspolitikai ellátórendszerhez való szoros kapcsolatára figyelemmel tárgyalja jelen jegyzet a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszert követően ezeket az ellátásokat. Ennek körében elsőként a rászorultság fogalmi kérdéseit és a rászorultsági ellátások alapelveit tekinti át, majd a pénzbeli és természetbeni ellátások vizsgálatát követően tér ki a személyes jellegű szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátások rövid elemzésére.

⁷² Erre tekintettel nevezte Lehoczky Kollonay Csilla ezeket az ellátásokat kisegítő jellegű szociális ellátásnak, s tárgyalta azokat e-jegyzete utolsó fejezeteként. Lásd LEHOCZKY KOLLONAY: *Szociális jog*. 87. o.

a) A rászorultsági ellátások fogalmi kérdései és alapelvei

A RÁSZORULTSÁGI ELLÁTÁSOKKAL KAPCSOLATOS FONTOSABB FOGALMI KÉRDÉSEK

A rászorultsági ellátásokkal kapcsolatban elsőként a rászorultság fogalmát kell megvizsgálni. A **rászorultság** ugyanis egy többretegű fogalom. A rászorultság első rétegét az úgynevezett **jövedelmi és vagyoni rászorultság** jelenti. Ebben az értelemben – amelyet a legtöbbször magával a rászorultsággal azonosítanak – egy olyan elvről beszélhetünk, amely alapján az jogosult a különböző szociális ellátásokra, aki nem rendelkezik **olyan jövedelemmel, amely a jogalkotó által elismert mértékben biztosítaná a megfelelő megélhetését (jövedelmi rászorultság)**. Figyelemmel arra, hogy a jövedelem nemcsak munkajövedelem, hanem vagyon, valamint vagyon hasznosításából származó jövedelem is lehet, s a vagyon is jövedelemmé alakítható (azaz a vagyontárgyak eladásából jövedelem szerezhető) a jogalkotó a rászorultsági élethelyzetet akkor ismeri el, amennyiben a **megfelelő jövedelemmel nem rendelkező személy vagyona nem haladja meg a mindennapi életvitelnek a jogalkotó által elismert mértékű biztosításához szükséges szintet (vagyoni rászorultság)**. Azaz, a jogalkotó által meghatározott mértékünél nagyobb vagyon megléte még megfelelő jövedelem hiányában is kizárja az ellátásra való jogosultságot. Az ún. vagyoni és jövedelmi rászorultság jellemzően a **pénzbeli és természetbeni jellegű, rászorultsági alapú ellátásokra való jogosultság** megállapítása körében jelentkezik elsődlegesen.

A jövedelmi és vagyoni rászorultság körében kell röviden szót ejtenünk az ún. **szegénységi csapda** veszélyeiről. A jövedelmi és vagyoni rászorultság alapján ugyanis az ellátott csak akkor jogosult az ellátásra, ha jövedelme és vagyona nem halad meg egy jogszabályban meghatározott mértéket. Ha akár egyetlen forinttal is túllépi ezt a határt, akkor elveszíti a jogosultságát az ellátásra. Így a rendszer – tiszta formájában – végső soron az ellen ösztönöz, hogy az ellátott próbálja kiegészíteni ezt a jövedelmet, hiszen ha erre sor kerül, akkor a teljes ellátás összegét elbukja. Ezzel viszont az ellátott szükségszerűen alacsony jövedelmű marad, s ebből nem tud kitörni. A szociális jog is érzekelte azonban ezt a problémát, s ha felszámolni teljeséggel nem is tudja, de alkalmaz bizonyos eszközöket ennek a korrekciójára. Így idesorolhatjuk azokat a különböző államok jogszabályaiban megjelenő intézkedéseket, amelyek például lehetővé teszik, hogy az ellátásra való jogosultság megszűnése (azaz a munkajövedelem megszerzése) után is, meghatározott ideig tovább lehet folyósítani az ellátást, vagy amely bizonyos jövedelmeket figyelmen kívül hagy (ún. *disregard*).

A rászorultság körében azonban szólni kell a **személyes jellegű** – az Szt. 56. § (1) bekezdésének terminológiája szerint **szociális – rászorultságról**. Ebben az esetben nem a munkajövedelem, valamint a vagyon meglétét kell vizsgálni, hanem

azt, hogy az **érintett személy vagy annak családja megfelelően képes-e gondoskodni önmaga ellátásáról, vagy a mindennapi életvitel fenntartásához valamilyen segítségre szorul.** Így tehát magas jövedelem mellett is fennállhat a személyes rászorultság, amely elsősorban a **személyes jellegű ellátásokra való jogosultság** meghatározása körében játszik jelentős szerepet. A személyes jellegű szolgáltatásoknál is megjelenhet természetesen a **jövedelmi és vagyoni rászorultság**, azonban ott az **nem jogosultsági feltétel, hanem a térítési díj mértékének meghatározásában** szerepet játszó tényező.

A rászorultság elvéhez kapcsolódóan kell szólni az **érdemesség** elvéről, amelynek szerepe a 21. század eleje óta valamennyi európai szociális ellátórendszerben – így a magyarországi ellátórendszerben – is nőtt. Ez az elv korábban az angolszász jóléti modellekben töltött be fontos szerepet. Az érdemesség elve alapján a(z) elsősorban jövedelmileg és vagyonilag) rászoruló személyek csak akkor jogosultak az ellátásokra, ha arra **érdemesek**, azaz teljesítik a jogalkotó által a **törvényekben (helyi jogszabályokban) meghatározott, a közigazgatási szervekkel való együttműködéssel, a felajánlott munka elfogadásával, a közösségi együttéléssel, illetve a családok működésével kapcsolatban külön meghatározott követelményeket.** Az érdemességi elv körébe tartozik például a közfoglalkoztatás körében már bemutatott azon szabály is, amely a közfoglalkoztatásból való határozott (három hónapos) idejű kizárással szankcionálja például azt, aki szabálysértést követett el, vagy azt, akinek munkaviszonyát a munkáltató rendkívüli felmondással szüntette meg. Az érdemesség körébe sorolhatjuk a pénzügyi ellátások körében jelentkező ún. **munkatesztet** is, amely szerint a támogatásokra való jogosultság feltétele az is, hogy meghatározott idejű közfoglalkoztatásban, vagy annak hiányában közérdekű önkéntes munkában vegyen részt a kérelmező.

A rászorultsági ellátások főbb fogalmi kérdéseinek az áttekintését követően – Lehoczkyné Kollonay Csilla rendszerét követve – ezeknek az ellátásoknak az alapelveit tekintjük át.

A RÁSZORULTSÁGI ALAPÚ SZOCIÁLIS ELLÁTÁSOK ALAPELVEI

A rászorultsági alapú ellátások főbb alapelveit a következőkben Lehoczkyné Kollonay Csilla rendszerében tekintem át.⁷³

Az első elvet az **ellátások teljességi körének és célzottságának az elve** jelenti. A kettős elv **első része (ellátások teljességi körége)** azt fejezi ki, hogy a rászorultsági ellátások a szociális védelmi rendszerekben azt a cél szolgálják, hogy a jóléti ellátá-

⁷³ Lásd LEHOCZKYNÉ KOLLONAY: *Szociális jog.* 87–90. o.

sokhoz végső soron valamennyi állampolgár, illetve az ellátásokra jogosult külföldi állampolgár hozzáférhessen, olyan személyek is, akik a demográfusokra és a biztosítási elvű ellátásokra nem jogosultak, valamint azok nem biztosítják a jogalkotó által elismert szintű megélhetésüket. Azonban ezekre az ellátásokra – a fentiekben jelzettek szerint – csak azok a személyek jogosultak, akik valamilyen módon és mértékben rászorultak, azaz megélhetésük, mindennapi életvitelük biztosítása más módon nem lehetséges, így ezek az ellátások végső soron **célzottak**.

A következők alapján az ellátásokról való **helyben gondoskodás elve**. Ez az elv többrétegű. Egyrészt ebben az elvben fejeződik ki a rászorultsági ellátások kiegészítő jellege, azaz az, hogy a rászorulórol először – a szociális ellátások általános alapelvei között bemutatott *önsegély* elvére figyelemmel – saját magának, valamint családjának és lakóközösségének kell gondoskodnia, s ezek az ellátások így akkor vehetők csak igénybe, ha más, alanyi jogon járó vagy biztosítási elven biztosított juttatáshoz nem fér hozzá a kérelmező. Az elv következő rétege, hogy mivel e körben alapvetően a mindennapi életfeltételek biztosítására kerül sor, hogy az ellátásokat az **ellátotthoz a lehető legközelebb** kell biztosítani, ezért ezen a területen – miként azt már az I. részben is részletesen bemutattuk – fontos szerepe van a *helyi önkormányzatoknak*. Szintén idesorolható, hogy az önkormányzatoknak széles lehetőségeik vannak a saját ellátórendszerük kialakításában. Figyelemmel arra, hogy 2012-t követően Magyarországon az államigazgatás szerepe a szociális ellátások körében is folyamatosan nőtt, ezért az önkormányzatok szerepe itt is visszaszorult. Azonban az elv érvényesülését mutatta az is, hogy a szociális ellátásokat az államigazgatásnak a lakossághoz legközelebb elhelyezkedő szervei biztosítják. Így az államigazgatási rászorultsági pénzbeli és természetbeni ellátásokat a *járási hivatalok* mint a területi államigazgatás lényegében helyi jellegű kirendeltségei állapítják meg, míg az államigazgatás által fenntartott szociális intézmények fenntartói jogainak hatékony gyakorlására megyei szintű szerveket, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság kirendeltségeit hozták létre.

A rászorultsági alapú szociális ellátások harmadik főbb alapelve Lehoczkyne Kollanay Csilla szerint a **kérelmezés** elve, azaz hogy fő szabály szerint a különféle rászorultsági ellátásokat csak az ellátott *kérelme* alapján állapítják meg, azaz alapvetően a jogosult döntése, hogy igénybe kívánja-e venni ezeket az ellátásokat, azaz fő szabály szerint rászorultsági ellátás hivatalból nem állapítható meg. Ezt az elvet csak kivételesen, s jól meghatározott garanciák mellett engedik áttörni a jogszabályok. Az elv ugyanis összefügg egy másik, a rászorultsági alapú ellátások körében megfigyelhető jelenséggel, a segélyek ún. **stigmatizáló** hatásával. Elsősorban a pénzbeli és a természetbeni ellátások körében, de részben a személyes jellegű szolgáltatásoknál is megjelenik az, hogy az ellátotti helyzethez egyfajta negatív kép kapcsolódik, amelyet sok esetben az adott személyek el kívánnak kerülni. Így a rászoruló

személyes önrendelkezési jogának biztosítása érdekében ezeket az ellátásokat alapvetően kérelemre lehet igénybe venni, így minden jogosult maga dönt arról, hogy élni kíván-e ezzel a lehetőséggel.

A RÁSZORULTSÁGI ELLÁTÁSOK CSOPORTOSÍTÁSA

A rászorultsági ellátások többféleképpen csoportosíthatóak.

Első csoportosítási szempontokként az I. részben is bemutatottakat emelhetjük ki. Így elkülöníthetjük egymástól a **pénzbeli, a természetbeni és a személyes jellegű ellátásokat** az ellátás mibenléte szempontjából, valamint az ellátórendszer szintjei alapján az **alapelátásokat (alapszolgáltatásokat)**, valamint a **szakosított ellátásokat** (ezeket részletesen lásd az I. rész 3. fejezetének *b*) pontjában).

A csoportosítás következő elvét az jelenti, hogy **milyen módon kerül sor az ellátásról való jogosultság megállapítására**. Ennek körében elkülöníthetjük azokat az ellátásokat, amelyek esetében a jogosultságról való döntés valamennyi feltételét meghatározzák a törvények, valamint részben azok végrehajtási rendeletei, így a jogalkalmazónak nincs mérlegelési jogköre az ellátás megállapításával kapcsolatban. Ezek az ún. **normatív alapú rászorultsági ellátások**. A másik csoportba azokat az ellátásokat sorolhatjuk, amelyek jogosultsági feltételeinek meghatározásában vagy a helyi önkormányzatoknak van jelentős szabályozási lehetősége, vagy pedig maguk a törvények úgy határozzák meg azokat, hogy a jogalkotó széles körben mérlegelheti az egyéb feltételek fennállását. Ezek az ún. **mérlegelési jellegű ellátások**. E körben kell jeleznünk, hogy az *érdemesség* mindkét esetben megjelenhet, azonban míg a normatív ellátásoknál az érdemességi jellegű feltételeket is normatív, mérlegelést nem engedő módon határozzák meg, a mérlegelési körben a fogalmazás absztraktabb.

A csoportosítás másik szempontját az **ellátás céljának** vizsgálata jelenti. Eszerint megkülönböztethetünk olyan ellátásokat, amelyek a **teljes mértékben hiányzó jövedelem pótlását** célozzák, míg más ellátások csak valamilyen módon **kiegészítik** az egyébként alacsonyabb **jövedelmet**. Ezen a megkülönböztetésen alapul a **jövedelempótló** és a **jövedelemkiegészítő ellátások** elhatárolása.

Szintén fontos csoportosítási szempontot jelent az ellátások folyósításának és juttatásának a **rendszeressége**. Egyes ellátásokat folyamatos jelleggel, illetve meghatározott (jellemzően) havi rendszerességgel, tartósan nyújtanak, míg más ellátásokat egy alkalommal, egy meghatározott egyszeri probléma megoldására biztosítanak. Ezen alapul a **rendszeres** és az **átmeneti ellátások** elhatárolása.

Az ellátások csoportosításának fontos szempontját jelenti az, hogy **mely szerv dönt az ellátásra való jogosultságról**. Amennyiben ez a szervezet egy helyi önkormányzat vagy az önkormányzat által fenntartott szociális intézmény, akkor **önkormányzati ellátásról**, ha pedig államigazgatási szerv vagy államigazgatási szerv által fenntartott szociális intézmény, akkor **államigazgatási ellátásról** beszélhetünk.

Az ellátások csoportosításának utolsó szempontját az jelenti, hogy **mely törvény szabályozza az ellátást**. A rászorultsági szociális ellátások körét ugyanis több törvényben találhatjuk meg. Ezen ellátásokat alapvetően a már többször hivatkozott, a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, az Szt. rendezi. Az Szt.-n túl azonban a rászoruló gyermekek és fiatal felnőttek (elsősorban 18–24 év közötti nagykorúak) bizonyos rászorultsági alapú ellátásait a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló – többször módosított – 1997. évi XXXI. törvény rendezi.

A következő szempontokra figyelemmel a következőkben elsőként a pénzbeli és a természetbeni ellátásokat tekintjük át, majd azt követően a személyes jellegű szolgáltatásokat vizsgáljuk meg.

b) Pénzbeli és természetbeni rászorultsági ellátások

A pénzbeli és a természetbeni ellátások elhatárolását már korábban bemutattuk (I. rész 3. fejezet *b*) pont), így e körben csak annyit jegyzünk meg, hogy a pénzbeli ellátások esetében az ellátás alapvetően pénzkifizetés teljesítésére irányul, míg a természetbeni ellátásoknál az ellátás valamely áru vagy személyes jellegűnek nem minősülő egyéb szolgáltatás ingyenes vagy kedvezményes biztosítása.

Bár az Szt. élesen elkülöníti egymástól a pénzbeli (Szt. II. fejezete) és a természetbeni ellátásokat (Szt. III. fejezete), azonban az együttes tárgyalást az indokolja, hogy az elmúlt évtized átalakításai során **egyre inkább elmosódott a két ellátási típus közötti, korábban még viszonylag éles határvonal**. Ennek keretében az Szt. megengedte (olykor elő is írta) azt, hogy a *pénzbeli ellátásokat is részben vagy egészben természetben nyújtsák*. Szintén a korábbi éles elválasztás ellen hatott az is, hogy – elsősorban a Gyvt.-ben biztosított természetbeni ellátások körében – a természetbeni ellátásokhoz bizonyos pénzkifizetéseket kapcsoltak. Szintén a két ellátási forma közötti különbségeket csökkentették az amúgy is vegyes jellegű ellátások, amelyek tekintetében a döntéshozó szabadon dönthetett arról, hogy pénzbeli, természetbeni, vagy akár személyes jellegű szolgáltatást biztosít-e. Mindezekre figyelemmel a pénzbeli és a természetbeni ellátásokat egy ponton belül tárgyaljuk, természetesen az adott ponton belül egymástól elkülönítve.

A fentieknek megfelelően a csoportosítást az jelenti, hogy elsőként a pénzbeli, jövedelem pótló ellátásokat, majd a települési támogatást, mint sajátos, alapvetően jövedelemkiegészítő jellegű, de akár jövedelem pótló szerepet is elláthat. Ezt követően tekintem át a természetbeni ellátásokat, amelyek alapvetően jövedelemkiegészítő jellegűek, azonban itt elkülönítve tárgyalom a normatív és a mérlegelési jellegű ellátásokat.

JÖVEDELEMPÓTLÓ PÉNZBELI ELLÁTÁSOK KÖRE

Az Szt. a **pénzbeli ellátások** körébe jelenleg az **időskorúak járadékát**, az **aktív korúak ellátását** (azon belül a **foglalkoztatást helyettesítő támogatást**, valamint az **egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatást**), az **ápolási díjat** és a **települési támogatást** sorolja. Ezen ellátások közül az első három, azaz az **időskorúak járadéka**, az **aktív korúak ellátása** és az **ápolási díj** bizonyos okokból jövedelemmel nem rendelkező személyek **hiányzó jövedelmének** – a jogalkotó által elismert mértékű – **pótlását** célozza, azaz ez a két ellátás tekinthető jövedelempótló ellátásnak. A települési támogatás helyzete sajátos: az ugyanis elláthat mind jövedelempótló, mind jövedelemkiegészítő szerepet a helyi önkormányzat döntése alapján, azonban az Szt. szerint ez az ellátás egyértelműen *kiegészítő* jellegű, így nem sorolható a jövedelempótló támogatások körébe.

A Szt. szabályrendszere alapján az időskorúak járadéka, az aktív korúak ellátása és az ápolási díj korábban is – a méltányossági ápolási díj kivételével – **normatív módon** meghatározott támogatások voltak, ezért azokat alapvetően államigazgatási jogkörben állapították meg, elsősorban a települési önkormányzatok jegyzői, azonban 2013-tól már a járási hivatalok jártak el az időskorúak járadékával és a normatív ápolási díjjal kapcsolatos ügyekben. Az Szt. 2015. március 1-jével hatályba lépő új rendszerében az időskorúak járadékát, az aktív korúak ellátását, az – immáron csak normatív jellegű – ápolási díjat a **járási hivatalok** állapítják meg és folyósítják.

A következőkben ezeket az ellátásokat tekintjük át röviden. E körben jelezzük azt is, hogy sajátos eljárási és folyósítási szabályok vonatkoznak a hajléktalan személyek ezen ellátásaira, amely a hajléktalan lét sajátosságaiból – elsősorban a lakó- és tartózkodási hely hiányából fakadó sajátos illetékesség és pénzellátás-folyósítás körülményeiből – fakadnak.

AZ IDŐSKORÚAK JÁRADÉKA

Az időskorúak járadéka a megélhetést biztosító jövedelemmel nem rendelkező időskorú személyek részére nyújtott támogatás. A *járási hivatal* időskorúak járadékában **részesíti** (azaz a feltételek fennállása esetén mérlegelés nélkül biztosítja az ellátást) azt

1. a reá irányadó nyugdíjkorhatárt betöltött személyt, akinek saját és vele együtt lakó házastársa, élettársa jövedelme alapján számított egy főre jutó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80%-át;
2. az egyedülálló, a reá irányadó nyugdíjkorhatárt betöltött, de 75 évesnél fiatalabb személyt, akinek havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 95%-át;
3. az egyedülálló, 75. életévét betöltött személyt, akinek havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 130%-át.

4. **Nem jogosult** az ellátásra az, aki

előzetes letartóztatásban van, elzárás-, illetőleg szabadságvesztés-büntetését tölti;

5. 3 hónapot meghaladó időtartamban külföldön tartózkodik.

Ezekben az esetekben, ha korábban az ellátást megállapították, a fenti feltételek bekövetkezése esetén az ellátás folyósítását meg kell szüntetni.

Az időskorúak járadékának **havi összege** jövedelemmel nem rendelkező, családban élő személy esetén az öregségi nyugdíjminimum 80%-a, egyedülálló esetén 95%-a, 75 évesnél idősebb egyedülálló esetén 130%-a (2015-ben az öregségi nyugdíj legkisebb összege 28 500 Ft volt). Ha a támogatás összege az ezer forintot nem éri el, a jogosult részére akkor is legalább ezer forint összegű járadékot kell megállapítani.

A fentiekre tekintettel az időskorúak járadéka egy sajátos védőhálót képez azon, a reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt elérő személyek számára, akik nem rendelkeznek jövedelemmel. Ennek a tipikus esete az, amikor az időskorú személy nem válik jogosulttá öregségi nyugdíjra, azaz ez az ellátás elsősorban az öregségi nyugdíjjal nem rendelkező idős személyeknek nyújt szociális segítséget.

AZ AKTÍV KORÚ INAKTÍVAK MEGHATÁROZÓ PÉNZBELI ELLÁTÁSA:

AZ AKTÍV KORÚAK ELLÁTÁSA

A Szt. rendszerének egyik leginkább meghatározó ellátása az aktív korúak ellátása, amely az aktív korú inaktív személyek elsődleges támogatása. Lehoczkyné Kollonay Csilla is kiemelte, hogy a 2006–2008 közötti időszakban az egységes rendszeres szociális segély koncepciója egyfajta szociális – családi viszonylatban számított – alapjövédelmet jelentett, amelyre a rászoruló személyek a normatív módon meghatározott feltételek teljesítése esetén jogosulttá váltak. Ezt a rendszert váltotta fel 2008-tól az a modell, amely a rászorulókat támogatását elsősorban a közfoglalkoztatás rendszerén kívül keresztül kívánta biztosítani, ahol a szociális segélyekre csak azok a személyek váltak jogosulttá, akik számára nem tudtak közfoglalkoztatást biztosítani, valamint akik valamely méltányolható oknál fogva nem voltak képesek részt venni a közfoglalkoztatásban. Így az egységes rendszeres szociális segélyt felváltotta a foglalkoztatást (kezdetben pótló, majd később) helyettesítő támogatás és a rendszeres szociális segély kettőssége.⁷⁴ A 2015. március 1-jével hatályba lépő új rendszerben ráadásul tovább szűkült a közfoglalkoztatásban való részvétel kötelezettsége alól mentesülő segélyezett köre: immáron csak az egészségkárosodott, valamint a 14 év alatti gyermekük gondozásáról gondoskodni nem tudó személyek tartoznak ebbe a körbe. Itt kell jelezniük, hogy a **jogalkotó 2015. január**

⁷⁴ Lásd LEHOCZKYNÉ KOLLONAY: *Szociális jog*. 92. o. és MÓZER Péter: *Szociálpolitika jövő időben*. *Esély*, 2011. 6. sz. 30–32. o.

1-je óta tudatosan törekszik a „segély” kifejezésnek a magyar jogból való száműzésére: ezt a klasszikusan segélyezési ellátást is támogatásnak nevezi, s a korábbi rendszeres szociális segély elnevezését is megváltoztatta ennek a koncepciónak a keretében. A következőkben áttekintjük az ellátás fontosabb szabályait.

Az aktív korúak ellátása a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű aktív korú személyek és családjuk részére nyújtott ellátás. A *járási hivatal* aktív korúak ellátására való jogosultságot állapít meg az aktív korú (azaz a reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt be nem töltött) személyeknek:

1. az **egészségkárosodott személyek:** akik munkaképességüket legalább 67%-ban elvesztették, akik legalább 50%-os mértékű egészségkárosodást szenvedtek, vagy akiknek az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján nem haladja meg az 50%-os mértéket, vagy akik vakok személyi járadékában részesülnek, vagy akik fogyatékosági támogatásban részesülnek;
2. **tartósan állás nélküli személyek:** akiknek esetében a munkanélküli járadék, álláskeresési járadék, álláskeresési segély, vállalkozói járadék (a továbbiakban együtt: álláskeresési támogatás) folyósítási időtartama lejárt, vagy akiknek esetében az álláskeresési támogatás folyósítását keresőtevékenység folytatása miatt a folyósítási idő lejártát megelőzően szüntették meg, és a keresőtevékenységet követően az FtL alapján álláskeresési támogatásra nem szereztek jogosultságot, vagy akik az aktív korúak ellátása iránti kérelem benyújtását megelőző két évben az állami foglalkoztatási szervvel vagy a rehabilitációs hatósággal legalább egy év időtartamig együttműködtek, vagy akiknek esetében az ápolási díj, a gyermekgondozási segély, a gyermeknevelési támogatás, a rendszeres szociális járadék, a bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka, az átmeneti járadék, a rehabilitációs járadék, a rokkantsági nyugdíj, a baleseti rokkantsági nyugdíj, a megváltozott munkaképességű személyek ellátása, az ideiglenes özvegyi nyugdíj folyósítása megszűnt, illetve az árvaellátáshoz kapcsolódó özvegyi nyugdíj folyósítása az árvaellátás megszűnése miatt szűnt meg, és közvetlenül a kérelem benyújtását megelőzően az állami foglalkoztatási szervvel vagy a rehabilitációs hatósággal legalább három hónapig együttműködtek,
3. feltéve, hogy **saját maguk és családjuk megélhetése más módon nem biztosított, és keresőtevékenységet nem folytatnak.**

A fentiek alapján látható, hogy az aktív korúak ellátására két személyi kör, az **egészségkárosodott személyek** és a munkajövedelemmel nem rendelkező, **tartósan álláskeresőnek minősülő személyek** jogosultak. Ez az ellátás azonban **rászorultsági jellegű ellátás**, azaz erre csak akkor jogosult az ellátott, ha más módon a saját és a család megélhetése nem biztosítható és keresőtevékenységet nem folytat. Az Szt. kiegészítő szabálya alapján *nem minősül keresőtevékenységnek*, ha a kérelmező, illetve a jogosult *közfoglalkoztatásban, egyszerűsített foglalkoztatásban* vesz részt vagy *háztartási munkát végez*.

Az Szt. alapján az aktív korúak ellátása **családi jellegű ellátás**, azaz egy családban csak egy személy tekintetében állapíthatja azt meg – a fentiekben jelzettek szerint – a járási hivatal. Egy családban egyidejűleg két személy csak abban az esetben jogosult az aktív korúak ellátására, ha az egyik személy a foglalkoztatást helyettesítő támogatás, míg a másik személy az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás feltételeinek felel meg. Az Szt. szerint az **jogosult az ellátásra** – azaz annak a saját és családi megélhetése nem biztosított –, ha **a családnak az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének (2015-ben 28 500 forintnak) 90%-át és vagyona nincs.** (A fogyasztási egység a családtagoknak a családon belüli fogyasztási szerkezetet kifejező arányszáma, ahol az első nagykorú családtag arányszáma 1,0, azzal, hogy a gyermekét egyedülállóként nevelő szülő arányszáma 0,2-vel növekszik, a házas- vagy élettárs arányszáma 0,9, az első és második gyermek arányszáma gyermekenként 0,8, minden további gyermek arányszáma gyermekenként 0,7, a fogyatékos gyermek arányszáma 1,0, azzal, hogy a fogyatékos gyermeket figyelmen kívül kell hagyni a gyermekszám növekedése miatti arányszámcsökkenésből, továbbá a fogyatékos felnőttek esetében az arányszám 0,2-vel növekszik, ha a személy fogyatékosági támogatásban részesül.) A **vagyon** számítása körében az Szt. általános rendelkezéseit kell figyelembe venni.

Az Szt. rögzíti, hogy **nem jogosult az ellátásra** az egyéb, jövedelempótló szociális, családtámogatási vagy társadalombiztosítási ellátásban részesülő személy, a nappali tanulmányokat folytató személy, valamint az előzetes letartóztatásban levő vagy szabadságvesztés-büntetését töltő személy.

Az Szt. alapján az **ellátást meg kell szüntetni** fő szabály szerint abban az esetben, ha nem jogosult a kérelmező az ellátására, vagy valamilyen oknál fogva a jogosultsága megszűnik, továbbá **szankciós jelleggel** akkor, ha az ellátott nem működik együtt az állami foglalkoztatási szervvel, ha nem fogadja el a neki felajánlott, megfelelő munkahelyet, valamint ha az aktív korúak ellátására való jogosultság fennállása alatt a munkaügyi hatóság a jogellenes munkavégzés tényét két éven belül ismételtelen jogerősen megállapította. A **keresőtevékenység** esetén az ellátás nem azonnal, hanem csak a **keresőtevékenység 91. napjától kezdődően szűnik meg, a foglalkoztatást helyettesítő támogatás folyósítása ezen időszak alatt szünetel**, míg az **egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatásban** részesülő személy részére – ellenkező kikötés hiányában – az ellátás ezen időszak alatt is **folyósítandó**.

Az **aktív korúak ellátása fő szabály szerint foglalkoztatást helyettesítő támogatás**. A foglalkoztatást helyettesítő támogatásra a **tartósan álláskereső személyek jogosultak**, akik **kötelesek kérni** az állami foglalkoztatási szervnél kéri az álláskeresőként történő **nyilvántartásba vételüket**, valamint kötelesek az állami foglalkoztatási szervvel **együttműködni**.

A foglalkoztatást helyettesítő támogatás fontos jellemzője az **érdemesség elvének érvényesülése**, amelynek elsődleges eszköze az **ún. munkateszt**. Ennek keretében a támogatásban részesülő köteles együttműködni az állami foglalkoztatási szervvel, köteles a felajánlott munkahelyet elfogadni, valamint köteles **évente legalább 30 nap időtartamban közfoglalkoztatásban, munkaerő-piaci programban, Flt. szerinti képzésben részt venni, vagy közérdekű önkéntes tevékenységet végezni**. Amennyiben az ellátott nem tesz eleget ennek a kötelezettségének, akkor az ellátást meg kell szüntetni. Azaz, az ellátás feltétele az, hogy a jogosult évente 30 napon át valamilyen foglalkoztatási vagy képzési jellegű tevékenységben részt vegyen. Szintén az érdemesség elvének érvényesülését mutatja az, hogy **akkor is meg kell szüntetni** az ellátást, ha a felajánlott munkakört nem fogadja el, vagy ha közfoglalkoztatási jogviszonyát a foglalkoztató a munkáltatói rendkívüli (azonnali hatályú) felmondással szüntette meg.

A foglalkoztatást helyettesítő támogatás **havi összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80%-a** (2015-ben az ellátás családi jellegére figyelemmel családonként havi 22 800 forint).

Az az aktív korúak ellátására jogosult személy, aki az ellátásra való jogosultság kezdő napján 1. egészségkárosodott személynek minősül, vagy 2. 14 éven aluli kiskorú gyermeket nevel – feltéve, hogy a családban élő gyermekek valamelyikére tekintettel más személy nem részesül a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (Cst.) szerinti gyermekgondozási támogatásban, vagy gyermekgondozási díjban, csecsemőgondozási díjban – és a gyermek ellátását napközbeni ellátást biztosító intézményben, illetve nyári napközis otthonban, óvodában vagy iskolai napköziben nem tudják biztosítani, **egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatásra** jogosult. Ennek az ellátásnak a legfőbb jellemzője, hogy **ehhez nem kapcsolódik a munkateszt intézménye**, azaz az ellátás igénybevételének nem feltétele az évente legalább 30 napos foglalkoztatási vagy képzési kötelezettség. Az ellátás a korábbi *rendszeres szociális segély egyfajta „utódjának” is tekinthető*, azonban ez az ellátás *szűkebb kört fog át*. Míg 2014/2015-ig a munkateszt alól az egészségkárosodott és a gyermekük napközbeni gondozásáról gondoskodni nem tudó személyeken kívül az öregségi nyugdíjkorhatár előtt öt évvel álló személyek is mentesültek, addig az új rendszerben a munkatesztet kiterjesztették az öregségi nyugdíj előtt álló személyekre is. A másik fontos eltérés, hogy az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás összege tekintetében továbbra is érvényesül korlátozott mértékben a **családi minimumjövedelem** elve, az ellátás havi összege ugyanis a családi jövedelemhatár összegének és a jogosult családja havi összjövedelmének különbözete, de fő szabály szerint nem haladhatja meg a közfoglalkoztatási bér mindenkori kötelező legkisebb összege személyi jövedelemadóval, munkavállalói, egészségbiztosítási és nyugdíjjárulessal csökkentett összegének (azaz a nettó köz-

foglalkoztatási bérnek) a 90%-át. Azaz az összeg számítása arra ösztönöz, hogy amennyiben mégis lehetősége nyílik az ellátottnak, akkor az arra törekedjen, hogy részt vegyen a közfoglalkoztatás rendszerében.

A TARTÓSAN GONDOZÁSRA SZORULÓ HOZZÁTARTOZÓ ÁPOLÁSÁT VÉGZŐ SZEMÉLYEK JÖVEDELEMPÓTLÓ ELLÁTÁSA: AZ ÁPOLÁSI DÍJ

Az ápolási díj az Szt. szerint a **tartósan gondozásra szoruló személy otthoni ápolását ellátó nagykorú hozzátartozó részére biztosított anyagi hozzájárulás**. Míg 2015. február 28-áig az ápolási díjnak két esetét, a normatív és méltányossági ápolási díjat különböztette meg az Szt., addig 2015. március 1-jétől ápolási díjnak csak a korábbi normatív ápolási díj minősül, amely **normatív alapon meghatározott, jövedelempótló ellátás**, és amelyet a **járási hivatal** állapít meg. A korábbi méltányossági ápolási díj alkalmazásáról és fenntartásáról a települési önkormányzat dönthet, ugyanis a települési támogatásnak részét képezheti a tartósan beteg hozzátartozó ápoló személy támogatása is, ennek bevezetéséről – ahogy a későbbiekben részletesebben bemutatjuk – a települési önkormányzat szabadon dönt.

Az ápolási díjra jogosult a Ptk. szerinti **hozzátartozó**, ha állandó és tartós gondozásra szoruló 1. **súlyosan fogyatékos**, vagy 2. **tartósan beteg 18 év alatti személy** gondozását, ápolását végzi. (A súlyos fogyatékos és a tartós betegség fogalmát és az abba tartozó eseteket az Szt. részletesen meghatározza.) Az ápolási díjra **nem jogosult** az a hozzátartozó, ha az **ápolat személy egész napos intézményi elhelyezésben és gondozásban részesül**, ugyanis az ápolási díj éppen a folyamatos gondozás miatt szükségszerűen kieső jövedelem pótlását szolgálja. Az ápolási díjat **meg kell szüntetni**, ha az ápolat személy állapota az állandó ápolást már nem teszi szükségessé, az ápolást végző személy a kötelezettségét nem teljesíti, az ápolat személy meghal, vagy az ápolást végző vagy az ápolat személy tartózkodási joga megszűnt vagy tartózkodási jogának gyakorlásával felhagyott, hiszen így nem valósul meg a jogosultsági feltételként meghatározott otthoni ápolás. Akkor is meg kell szüntetni az ellátást, ha a hozzátartozó már nem jogosult arra.

Az ápolási díj körében a Szt. megkülönbözteti a meghatározott fogyatékosra vagy súlyos betegségre tekintettel megállapított **kiemelt ápolási díjat**, valamint a fokozott ápolási igényű személy ápolása után járó **emelt összegű ápolási díjat**. Az ápolási díj havi összege a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott alapösszeg (2015-ben és 2016-ban 29 500 forint) 100%-a az ápolási díj alapesetében, 180%-a a kiemelt ápolási díj esetében és 150%-a az emelt összegű ápolási díj esetében. Ápolási díjra abban az esetben is jogosult a hozzátartozó, ha más ellátásban részesül. Ebben az esetben az ápolási díj havi összege a más rendszeres pénzellátásban részesülő jogosult esetén az ápolási díj összegének és a jogosult részére folyósított más rendszeres pénzellátás havi bruttó összegének a különbözete, de legalább 1000 forint.

A NORMATÍV, JÖVEDELEMPÓTLÓ PÉNZBELI ELLÁTÁSOK KIEGÉSZÍTÉSÉT SZOLGÁLÓ SEGÉLY: A TELEPÜLÉSI TÁMOGATÁS

A Szt. 2015. március 1-jével hatályba lépő reformja jelentősen átalakította a pénzbeli, s részben a természetbeni szociális támogatások rendszerét. A korábbi, tagolt rendszert alapvetően megváltoztatta. A reform eredményeként a pénzbeli ellátási rendszer kettős jellegűvé vált. Egyrészt, a normatív alapon megállapított, jövedelempótló ellátásokat a járási hivatal állapította meg. Az új rendszerben a jogalkotó ezeket tekinti a rászorultsági pénzbeli ellátási rendszer meghatározó elemeinek. Ezzel párhuzamosan – a 2013. július 1-jén, az önkormányzati segély kialakításával megkezdődő folyamatot folytatva – a törvényalkotó egy **általános, az államigazgatási, normatív alapú, jövedelempótló jellegű segélyezési rendszert kiegészítő összevont segélytípusként határozta meg a települési támogatást.**

A fenti koncepcióval összhangban az Szt. szerint „[a] képviselő-testület az e törvény rendelkezései alapján nyújtott pénzbeli és természetbeni ellátások kiegészítéseként, önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek alapján – pénzbeli vagy természetbeni formában – települési támogatást nyújt”. A fenti definíció már jelzi a települési támogatás három fő jellemzőjét. Ezek közül az első a már ismertetett **kiegészítő** jelleg. A másik fő jellemző az, hogy a támogatás tartalmának és eljárásának meghatározása tekintetében **a helyi önkormányzatnak jelentős a szabadsága.** A harmadik fő jellemző, hogy bár a települési támogatást az Szt. a pénzbeli ellátásokat szabályozó II. fejezet keretében tárgyalja, ám az **pénzbeli és természetbeni ellátás egyaránt lehet,** azaz ez a támogatási forma mindkét módon nyújtható.

A települési támogatás mint általános kiegészítő ellátás kialakításával egyidejűleg a jogalkotó megszüntetett több korábban kötelezően biztosítandó ellátást. Így megszűnt a korábbi méltányossági ápolási díj, a lakásfenntartási támogatás, az adósságrendezési szolgáltatás, a korábbi méltányossági közgyógyellátás, a korábbi önkormányzati segély (amely már 2013-ban magába integrálta a temetési segélyt, az átmeneti segélyt és a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást). A jogalkotó csak **orientálta az önkormányzatokat** a tekintetben, hogy a települési támogatásban alapvetően ezeket az ellátásokat kell szabályozni, ugyanis a törvény csak a „különösen” fordulattal jelezte, hogy a települési támogatás körében elsősorban a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadásokat, a 18. életévét betöltött tartósan beteg hozzátartozójának az ápolását, gondozását végző személyeket, a gyógyszerkiadások viselését, valamint a lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékok támogatását javasolja. Mivel a „különösen” fordulat nem teszi kötelezővé ezen célok támogatását, ezért a helyi önkormányzatok a helyi igények és a rendelkezésre álló források alapján döntenek arról, hogy mely életviszonyokhoz nyújt segítséget ez az ellátás.

Így az önkormányzatok a **törvényi keretek között szabadon alakítják ki helyi segélyezési rendszerük tartalmát** – így a segélyek típusait, összegét, rendszeres vagy átmeneti jellegét – **és eljárási szabályait**.

Bár az **ellátás kiegészítő jellegű**, azonban a fentiekre is tekintettel megjelennek benne jövedelempótló elemek is a jövedelemkiegészítő elemek mellett. Így már maga az Szt. is rögzíti, hogy a 18. életévét betöltött tartósan beteg hozzátartozójának ápolását, gondozását végző személy részére megállapított települési támogatás a társadalombiztosítási tárgyú jogszabályok alkalmazásában ápolási díjnak minősül, ha az ellátás önkormányzati rendeletben szabályozott havi összege eléri az ápolási díj központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott alapösszegének a 80%-át, azaz az Szt. elismeri a fenti ellátás **jövedelempótló jellegét**. Az önkormányzatok a tág rendeleti felhatalmazás mellett azonban maguk is rendelkezhetnek sajátos, jövedelempótló jellegű ellátás kialakításáról. Így például Budapest Főváros XIV. Kerület (Zugló) Képviselő-testületének Zugló szociális és gyermekvédelmi pénzbeli, természetbeni támogatásainak és szociális ellátásainak szabályairól szóló 7/2015. (II. 27.) rendeletének 16. §-a sajátos, jövedelempótló támogatásként intézményesítette az ún. minimumjövedelem-juttatást.

Erre figyelemmel a települési támogatás **alapvetően jövedelemkiegészítő jellegű, sok esetben természetbeni ellátás**. Az önkormányzatok szabályozási szabadságának viszonylag kevés a jogi korlátja – így az önkormányzatok rendeleteikben kötelesek tiszteletben tartani a Szt. és végrehajtási rendeleteinek fogalmi és szabályozási kereteit – mellett azonban jelentős *költségvetési korlátját* képezi, hogy a 2015. évben jelentősen csökkentették a szociális pénzbeli és természetbeni ellátások központi költségvetési támogatását, ezzel egyidejűleg a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvénybe iktatott 36/A. §-ban rögzítették, hogy a helyi iparüzési adó elsősorban a helyi szociális feladatok ellátásának a finanszírozását kell, hogy szolgálja. Így a helyi rendszerek finanszírozásának forrásaként alapvetően a helyi adóbevételeket jelölték meg, amely megoldás – a fennmaradó adóerő-kompenzációs központi támogatási rendszer ellenére is – alapvetően a gazdagabb települések számára biztosít nagyobb mozgásteret.

A települési támogatás körében kell szólni a **rendkívüli települési támogatásról**, amely az Szt. alapján azon személyek támogatása, akik önmaguk, illetve családjuk létfenntartásáról más módon nem tudnak gondoskodni vagy alkalmanként jelentkező többletkiadások – így különösen betegséghez, halálesethez, elemi kár elhárításához, a válsághelyzetben lévő várandós anya gyermekének megtartásához, iskoláztatásához, a gyermek fogadásának előkészítéséhez, a nevelésbe vett gyermek családjával való kapcsolattartásához, a gyermek családba való visszakerülésének elősegítéséhez kapcsolódó kiadások – vagy a gyermek hátrányos helyzete miatt anyagi segítségre szorulnak. A támogatás azért is különösen jelentős, ugyanis az Szt. 45. § (5) bekezdése

alapján nemcsak kérelemre, hanem hivatalból is megállapítható, különösen nevelési-oktatási intézmény, gyámhatóság vagy más családvédelemmel foglalkozó intézmény, illetve természetes személy vagy a gyermekek érdekeinek védelmét ellátó társadalmi szervezet kezdeményezésére, azaz ebben az esetben a krízishelyzet miatt a jogalkotó **áttöri a kérelemhez kötöttség általános elvét**. Ettől a rendkívüli települési támogatástól el kell különíteni az Szt. 7. §-a alapján megállapított rendkívüli települési támogatást, amelynek alapján a települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak rendkívüli települési támogatást, étkeztést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti.

TERMÉSZETBENI SZOCIÁLIS RÁSZORULTSÁGI ELLÁTÁSOK A MAGYAR SZOCIÁLIS JOGBAN

A települési támogatás kialakítása már – az előbbieken jelzettek szerint – egyfajta átmenetet képezett a pénzbeli és a természetbeni ellátások között, s annak kialakításával egyidejűleg számos, korábban a helyi önkormányzatok és a települési jegyzők hatáskörébe tartozó természetbeni ellátás önálló intézményesítését megszüntették. A reform eredményeképpen alapvetően **a normatív jellegű**, és erre figyelemmel a **járási hivatal** jogosultság megállapítási **hatáskörébe** tartozó, államigazgatási jellegű természetbeni ellátások önálló intézményesítése maradt fenn, a korábbi, önkormányzati és települési jellegű egyéb természetbeni ellátások „beleolvadtak” a települési támogatás rendszerébe. Ennek megfelelően az Szt. jelenleg három természetbeni ellátást nevesít: **a köztemetést, a közgyógyellátást, valamint az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot**. A tágabb értelemben vett, természetben nyújtott szociális ellátások közé sorolhatjuk a **Gyvt.-ben szabályozott rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt** is.

NORMATÍV ALAPON MEGÁLLAPÍTOTT TERMÉSZETBENI RÁSZORULTSÁGI SZOCIÁLIS

ELLÁTÁSOK: A KÖZGYÓGYELLÁTÁS ÉS AZ EGÉSZSÉGÜGYI SZOLGÁLTATÁSRA JOGOSULTSÁG

A Szt. jelenleg két, normatív módon meghatározott, természetbeni szociális ellátást nevesít. Ezek mindegyike **meghatározott célhoz kötött, kiegészítő jellegű ellátás**: a közgyógyellátás a rászoruló személyek gyógyszerkiadásaihoz nyújtott ellátás, míg az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság a társadalombiztosítás által finanszírozott egészségügyi szolgáltatásokhoz biztosít hozzáférést járulékfizetés nélkül. A következőkben ezen ellátások főbb szabályait tekintjük át.

A **közgyógyellátás** az Szt. szerint „**a szociálisan rászorult személy részére az egészségi állapota megőrzéséhez és helyreállításához kapcsolódó kiadásainak csökkentése érdekében biztosított hozzájárulás**”. Az Szt. rendelkezései alapján a közgyógyellátási igazolvánnyal rendelkező személy **térítésmentesen jogosult** **1. a gyógyszerkerete erejéig** a társadalombiztosítási támogatásba befogadott, külön

jogszabályban meghatározott **gyógyszerekre** – ideértve a különleges táplálkozási igényt kielégítő tápszereket is –; 2. a külön jogszabályban meghatározott **gyógyászati segédeszközökre** (ideértve a protetikai és fogszabályozó eszközöket is), valamint azok javítására és kölcsönzésére; 3. továbbá az **orvosi rehabilitáció céljából igénybe vehető gyógyászati ellátásokra**.

A közgyógyellátásra **alanyi jogon – azaz a jövedelmi és vagyoni viszonyainak a vizsgálata nélkül – jogosult** 1. az átmeneti gondozásban részesülő és a nevelésbe vett kiskorú; 2. az aktív korúak ellátására jogosult egészségkárosodott személy; 3. a pénzellátásban részesülő hadigondozott és a nemzeti gondozott; 4. a központi szociális segélyben részesülő; 5. a rokkantsági járadékos; 6. az, aki rokkantsági ellátásban részesül és az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján nem haladja meg a 30%-os mértéket, továbbá aki rokkantsági ellátásban részesül és 2011. december 31-én I. vagy II. csoportú rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjra volt jogosult, valamint az, aki a megváltozott munkaképességű személyek ellátásáról szóló külön törvény szerint öregségi nyugdíjban részesül és 2011. december 31-én I. vagy II. csoportú rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjra volt jogosult, vagy öregségi nyugdíjban részesül, és a nyugdíjra való jogosultságának megállapítását megelőző napon rokkantsági ellátásban részesült (*rokkantsági ellátásban részesülő személyek*); 7. az, aki vagy aki után szülője vagy eltartója magasabb összegű családi pótlékban részesül (fogyatékos vagy tartósan beteg gyermekek).

Jövedelmi és vagyoni viszonyai alapján ún. normatív ápolási díjra jogosult az a személy, akinek esetében **a havi rendszeres gyógyító ellátás költsége az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének** (2015-ben 28 500 forint) **a 10%-át meghaladja** (azaz több mint havi 2850 forint), feltéve hogy a családjában **az egy főre jutó havi jövedelem nem éri el az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét, egyedül élő esetén 150%-át**. A rendszeres gyógyító ellátás költségének számításánál egyes térítési díjtételeket az Szt. szabályai szerint nem kell figyelembe venni. A gyógyszerkeret összegét az egészségbiztosítási feladatokat ellátó szerv bevonásával állapítják meg.

Az alanyi és a normatív közgyógyellátásra való jogosultságról **a járási hivatal dönt**. Az **alanyi** közgyógyellátásra való jogosultságot **két évre**, a **normatív** közgyógyellátásra való jogosultságot **egy évre** állapítják meg. A közgyógyellátásra való jogosultság ugyanazon időszakra vonatkozóan csak egy jogcímen állapítható meg. Az egyéni gyógyszerkeret összege a jogosult egyéni havi rendszeres gyógyszerköltsége, a 2015. évben legfeljebb 12 000 forint. Amennyiben az egyéni rendszeres gyógyszerköltség a havi 1000 forintot nem éri el, egyéni gyógyszerkeret nem kerül megállapításra. Az eseti keret éves összege a 2015. évben – a megelőző évekhez hasonlóan – 6000 forint.

Az **egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság** révén annak a személynek a részére is hozzáférhetővé válnak az egészségbiztosítás által finanszírozott, gyógyító-megelőző jellegű szolgáltatások, valamint a gyógyszerekhez és a gyógyászati segédeszközökhöz nyújtott, biztosítási alapú térítési kedvezmények, aki egyébként nem rendelkezik biztosítási jogviszonnyal. Az Szt. rendelkezései szerint ezt az ellátást a járási hivatal állapítja meg annak a személynek, akinek családjában az egy főre jutó havi jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 120%-át (egyedülálló esetén a nyugdíjminimum 150%-át) nem haladja meg, és családjának – az Szt. általános szabályai szerint meghatározott – vagyona nincs.

NORMATÍV ALAPÚ RÁSZORULTSÁGI GYERMEKVÉDELMI TERMÉSZETBENI ELLÁTÁS:

A RENDSZERES GYERMEKVÉDELMI KEDVEZMÉNY

A rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény jelenleg egy sajátos, jellemzően egyéb, természetbeni és pénzbeli kedvezményekhez való hozzáférést biztosító sajátos ellátás. A Gyvt. szabályai szerint a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény alapján az abban részesülő gyermek, valamint (18–24 éves korú) fiatal felnőtt jogosulttá válik az ingyenes gyermekétkeztetésre a köznevelési intézményekben, az évente kétszeri (augusztus és november havi fogyasztásra kész étel, ruházat, valamint tanszer vásárlására felhasználható Erzsébet-utalvány [2015. évben alkalmanként 5800 forint összegű]) juttatásra, valamint az egyéb törvényekben meghatározott kedvezményekre (például a felsőoktatási törvény szerinti tandíj- és költségmentességre, ingyenes kollégiumi elhelyezésre). Amennyiben a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő személynek családbafogadó gyámja van, az a Gyvt. szerint külön pénzbeli juttatásra is jogosult.

Rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre **jogosult** az a gyermek, akinek a gondozó családjában az egy főre jutó havi jövedelem összege nem haladja meg **az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a 130%-át**. Ha a gyermeket egyedülálló szülő vagy nevelő gondozza, valamint ha a gyermek tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos, vagy a korábban rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermek a nagykorúvá válását követően 23 éves koráig nappali tagozatos közép fokú vagy 25 éves koráig nappali tagozatos felső fokú tanulmányokat folytat, akkor a jogosultsági határ az egy főre eső családi jövedelem tekintetében az **öregségi nyugdíjminimum 140%-a**. A jövedelmi rászorultság mellett a törvény **vagyoni** rászorultsági feltételt is meghatároz, ugyanis a család vagyona nem haladhatja meg a Gyvt.-ben meghatározott mértéket.

A rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény 2015. március 1-je után az egyetlen olyan, normatív módon meghatározott, természetbeni ellátás, amelyet továbbra is a **települési önkormányzat jegyzője állapít meg államigazgatási hatósági hatáskörben**.

A Gyvt. a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény mellett még két, normatív jellegű pénzbeli ellátást szabályoz, a **gyermektartásdíj megelőlegezését**, valamint a nevelésbe vételből kikerült fiatal felnőtt lakáshoz jutását, tartós lakhatása megoldását elősegítő **otthonteremtési támogatást**, amelyek részletes bemutatását – figyelemmel arra, hogy azokról a családjogi ismeretek körében esik szó – e körben mellőzzük.

ÖNKORMÁNYZATI TERMÉSZETBENI RÁSZORULTSÁGI SZOCIÁLIS ELLÁTÁS: A KÖZTEMETÉS
A **köztemetés** sajátos szociális ellátás, ugyanis ennek az ellátásnak az a célja, hogy **mindenki megkapja a végtisztességet**, akkor is, ha nincs az eltemettetésére kötelezett hozzátartozója, vagy az nem tud gondoskodni az eltemettetésről. Az Szt. szerint „[a] haláleset helye szerint illetékes települési önkormányzat képviselő-testülete – a halálesetről való tudomásszerzést követő huszonegy napon belül – gondoskodik az elhunyt személy közkölségen történő eltemettetéséről, ha *a)* nincs vagy nem lelhető fel az eltemettetésre köteles személy, vagy *b)* az eltemettetésre köteles személy az eltemettetésről nem gondoskodik”.

Mivel a mai egészségügyi rendszerben a halál helye általában valamely fekvőbeteg-ellátó egészségügyi intézmény, amely tipikusan városokban van, ezért a városi önkormányzatoknál több, az adott városban lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel nem rendelkező személy is elhalálozik. Az arányos, a települési lakosokhoz kötődő teherviselés érdekében az Szt. előírja, hogy az *utolsó lakóhely szerinti települési önkormányzat* a köztemetés költségét a halálozás helye szerinti, s így a köztemetésről gondoskodni köteles önkormányzatnak *meg kell, hogy térítse*.

Mivel az elhunytak után gyakran hagyaték is marad, amely akkor is fennáll, ha az elhunytak nincs hozzátartozója, vagy az nem képes – jellemzően a saját anyagi rászorultsága miatt – gondoskodni az elhunyt eltemettetéséről, ezért az Szt. rögzíti, hogy a Ptk. öröklési szabályaira is figyelemmel a köztemetés költségei *hagyatéki tehernek* minősülnek, amelyet a hagyatékból a vonatkozó jogszabályok közül az elsőik között elégíthet ki az önkormányzat. Ezen teher érvényesítése alól az önkormányzat *különös méltánylást érdemlő körülmények fennállása* esetén részben vagy egészben mentesítheti az eltemettetésre köteles személyt. A fentiekből is látható, hogy bár a köztemetés kötelezettsége fennáll, azonban ezt a támogatást a megtérítés alóli mentesítés sajátos szabályai miatt elsősorban a **jövedelemkiegészítő, mérlegelési jellegű ellátások** közé sorolhatjuk.

A pénzbeli és természetbeni szociális és gyermekvédelmi ellátások rövid áttekintését követően a következőkben a személyes jellegű szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátásokat tekintjük át.

c) Személyes jellegű szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátások

A SZEMÉLYES JELLEGŰ SZOLGÁLTATÁSOK HELYE A MAGYAR SZOCIÁLIS JOGBAN

A személyes jellegű szolgáltatások – ellentétben a pénzbeli és a természetbeni ellátásokkal – jellemzően valamely személyhez kötődő, ápolási és gondozási jellegű ellátást biztosítanak az erre rászorulóknak. E körben ismét jelezni kell, hogy a személyes jellegű ellátások körében nem a jövedelmi és a vagyoni rászorultság, hanem a **személyes rászorultság** jelenik meg. Így ezen ellátásokra azok válnak jogosulttá, akik a mindennapi életvitelük ellátásában akadályoztatva vannak, s így a rászorultságot ez az akadályoztatott helyzet alapozza meg. Az akadályoztatásnak több oka lehet, így például gyakran a jövedelmi és vagyoni rászorultság eredményezi azt, hogy valaki valamely életfeltételéről – például az étkezéséről – nem tud gondoskodni. Sok esetben viszont valamely más körülmény, például az ellátott idős kora vagy éppen gyermekora, illetve a családi étellel kapcsolatos bizonyos nehézségek vagy például a fogyatékoság alapozza meg, hogy az adott személynek ilyen jellegű ellátásra van szüksége. Természetesen a jövedelmi rászorultság is megjelenhet ezen a területen, azonban – miként azt már korábban jeleztük – a jövedelmi rászorultságot a személyes jellegű ellátásoknál a **térítési díj megállapítása** körében értékelik, azaz a jövedelmi és vagyoni rászorultság nem az ellátás igénybevételének a feltétele, hanem az egyébként térítésköteles szolgáltatások ingyenes vagy kedvezményes igénybevételét alapozza meg.

Már a rászorultsági ellátások általános kérdései körében jeleztük, hogy ezen ellátások eseténél is megjelenik az **önsegély elve**, valamint a **helyben történő ellátás** elve. Ennek megfelelően az ellátórendszerben a 2011–2015 közötti erős „államosítási” hullám ellenére is fontos a helyi önkormányzatok szerepe, illetve az államigazgatás által fenntartott intézmények fenntartásával kapcsolatos feladataira területi szinten működő államigazgatási szerveket is létrehozta. Másrészt az ellátások esetében az állami intézményrendszer akkor lép csak be, ha arról az adott személy családja vagy a helyi közösség nem, vagy nem megfelelően tud gondoskodni, ezzel is jelezve ezeknek az ellátásoknak a kiegészítő jellegét.

A helyben történő ellátás elve nem zárja ki azt, hogy a jogalkotó a feladatok ellátásának kötelezettségét differenciáltan telepítse az államigazgatási szervekre és a helyi önkormányzatokra. A jelenlegi rendszerben a **szakellátások nyújtása** alapvetően az államigazgatás feladata, a települési önkormányzatok elsősorban az idősgondozás terén láthatnak el fenntartói feladatokat. Az **alapellátások** megszervezése a települési önkormányzatok felelősségi körébe tartozik, azonban az egyes alap-szolgáltatások tekintetében az Szt. különbséget tesz a települések lakosságszáma alapján. Csak az étkeztetést és a házi segítségnyújtást kell valamennyi településnek

megszerveznie, a többi alapszolgáltatásért a törvényben meghatározott lakosság-számú önkormányzatok felelősek.

A személyes jellegű szolgáltatások körében **két fő csoportot különíthetünk el**: a Gyvt. 1997-es kodifikációja óta élesen elkülönül egymástól a **szociális**, valamint a **gyermekvédelmi és a gyermekjóléti ellátórendszer**, igaz a merev elkülönülés oldódott, így 2016. január 1-jével a családsegítő és a gyermekjóléti szolgálat integrált ellátási formaként szerveződik meg.

Mind a szociális, mind a gyermekvédelmi és gyermekjóléti szolgáltatásokon belül elkülöníthetjük egymástól az **alapszolgáltatásokat** (a gyermekvédelem területén ezeket **alpellátásnak** nevezik), valamint a **szakosított ellátásokat** (a gyermekvédelem területén ezeket **szakellátás** megjelöléssel illetik).

A fenti csoportosítás alapján a következőkben elsőként a szociális alapszolgáltatások, majd a szociális szakosított ellátások főbb szabályait mutatom be. Ezután röviden ismertetem a gyermekjóléti és gyermekvédelmi alap- és szakellátások körét.

SZOCIÁLIS ALAPSZOLGÁLTATÁSOK A MAGYAR JOGBAN

Az Szt. szerint „**[a]z alapszolgáltatások megszervezésével az állam és a települési önkormányzat segítséget nyújt a szociálisan rászorulóknak részére saját otthonukban és lakóközösségükben önálló életvitelük fenntartásában, valamint egészségi állapotukból, mentális állapotukból vagy más okból származó problémáik megoldásában**”.

Az Szt. szerint így az alapszolgáltatásoknak az alábbi jellemzői vannak:

- az alapszolgáltatás a **szociálisan rászoruló személyeknek** biztosított ellátás;
- az alapszolgáltatások **otthonközeli** ellátások, valamint
- az alapszolgáltatások az önálló életvitelük fenntartásában, valamint egészségi állapotukból, mentális állapotukból vagy más okból származó problémáik megoldásában történő **segítségnyújtás**.

Az Szt. az **alapszolgáltatások körébe a következő szolgáltatásokat** sorolja:

1. falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás;
2. étkeztetés;
3. házi segítségnyújtás;
4. családsegítés (amelyet 2016. január 1-jétől szorosan integrálnak a gyermekjóléti szolgáltatással);
5. a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás;
6. a közösségi ellátások;
7. a támogató szolgáltatás;
8. az utcai szociális munka;
9. a nappali ellátás.

A következőkben ezeket az alapszolgáltatási formákat tekintjük át röviden. Az Szt. szerint a legalapvetőbb alapszolgáltatások közé az **étkeztetés** és a **házi segítségnyújtás** tartozik, amelynek megszervezéséről valamennyi települési önkormányzat köteles gondoskodni. Az **étkeztetés** keretében az Szt. alapján azoknak a szociálisan rászorultaknak a **legalább napi egyszeri meleg étkezéséről** kell gondoskodni, akik azt önmaguk, illetve eltartottjaik részére tartósan vagy átmeneti jelleggel nem képesek biztosítani, különösen koruk, egészségi állapotuk, fogyatékoságuk, pszichiátriai betegségük, szenvedélybetegségük vagy hajléktalanságuk miatt. A **házi segítségnyújtás** keretében a **szolgáltatást igénybe vevő személy saját lakókörnyezetében kell biztosítani az önálló életvitel fenntartása érdekében szükséges ellátást**. A házi segítségnyújtás **szociális segítséget** vagy **személyi gondozást** foglal magában. Az Szt. 2016. január 1-jétől hatályos rendelkezése alapján a szociális segítség keretében kell biztosítani a lakókörnyezeti higiénia megtartásában való közreműködést, a háztartás általános vitelében való közreműködést, a veszélyhelyzetek kialakulásának megelőzésében, valamint a kialakult veszélyhelyzetek elhárításában való közreműködést, továbbá szükség esetén a szociális intézménybe való beköltözést. Azaz, ezek azok a szolgáltatások, amelyek alapvetően nem igényelnek sajátos szociális (szakmai) képzettséget. Ezzel szemben a személyi gondozás körébe tartoznak a szakmai képzettséget igénylő, sajátos ellátások, így a segítő kapcsolat kialakítása és fenntartása az elláttal, valamint a gondozási és ápolási feladatok ellátása. A házi segítségnyújtás igénybevételét megelőzően **vizsgálni kell a gondozási szükségletet** és azt a megállapított napi gondozási szükségletnek megfelelő időtartamban, de legfeljebb napi 4 órában kell nyújtani.

A kistélepüléseken, illetve a külterületeken élő személyeknek a különféle szolgáltatásokhoz való hozzáférést biztosítja a **falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás**. Az Szt. szerint a falugondnoki, illetve tanyagondnoki szolgáltatás célja az aprófalvak és a külterületi vagy egyéb belterületi, valamint a tanyasi lakott helyek intézményhiányából eredő hátrányainak enyhítése, az alapvető szükségletek kielégítését segítő szolgáltatásokhoz, közszolgáltatáshoz, valamint egyes alapszolgáltatásokhoz való hozzájutás biztosítása, továbbá az egyéni, közösségi szintű szükségletek teljesítésének segítése. A falugondnoki szolgáltatás hatszáz lakosnál kisebb településen, a tanyagondnoki szolgáltatás pedig a legalább hetven és legfeljebb négyszáz lakosságú külterületi vagy egyéb belterületi lakott helyen működtethető.

A valamennyi település által ellátandó személyes jellegű ellátások bemutatását követően a különböző méretű települési önkormányzatok tekintetében differenciáltan telepített, szélesebb körű szociális szakmai ismereteket igénylő szolgáltatások körét tekintjük át. Ezen ellátások egyik legalapvetőbb formáját a **családsegítés** jelenti, amely az Szt. alapján a szociális vagy mentálhigiénés problémák, illetve egyéb krízishelyzet miatt segítségre szoruló személyek, családok számára az ilyen helyzethez

vezető okok megelőzése, a krízishelyzet megszüntetése, valamint az életvezetési képesség megőrzése céljából nyújtott szolgáltatás. Az Szt. 2016. január 1-jétől hatályos rendelkezései szerint a **családsegítés keretében kell biztosítani** a szociális, életvezetési és mentálhigiénés tanácsadást, az anyagi nehézségekkel küzdők számára a pénzübeli, természetbeni ellátásokhoz, továbbá a szociális szolgáltatásokhoz való hozzájutás megszervezését, a családgondozást, közösségfejlesztő programok szervezését, egyéni és csoportos közösségfejlesztést, a tartós munkanélküliek, a fiatal munkanélküliek, az adósságterhekkel és lakhatási problémákkal küzdők, a fogyatékosokkal élő, a krónikus betegek, a szenvedélybetegek, a pszichiátriai betegek, a kábítószer-problémával küzdők, illetve egyéb szociálisan rászorult személyek és családtagjaik részére tanácsadás nyújtását, a kríziskezelést. Az emberi erőforrások minisztere által kijelölt településen és a fővárosi kerületben a családsegítést biztosító szolgáltatóknak ezeken túl el kell látnia a menedékgögről szóló törvényben meghatározott integrációs szerződésbe foglalt társadalmi beilleszkedés elősegítését, továbbá a járásszékhely településen működő szolgáltatóknak kell elvégeznie a családsegítés komplex szolgáltatásához kötődő ún. kötelező szociális diagnózis elkészítését. 2016. január 1-jétől **a családsegítés a gyermekjóléti szolgáltatással egy szolgáltató – a család- és gyermekjóléti szolgálat – keretében működtethető.**

Az Szt. sajátos szolgáltatásként határozza meg a házi segítségnyújtás szolgáltatási köréhez kapcsolódó **jelzőrendszeres házi segítségnyújtást**, amely a saját otthonukban élő, egészségi állapotuk és szociális helyzetük miatt rászoruló, a segélyhívó készülék megfelelő használatára képes időskorú vagy fogyatékos személyek, illetve pszichiátriai betegek részére az önálló életvitel fenntartása mellett felmerülő krízishelyzetek elhárítása céljából nyújtott ellátás.

A szociális alapszolgáltatások körében **sajátos célcsoportja van** a *közösségi* ellátásoknak, a *támogató szolgáltatásnak* és az *utcai szociális munkának*. Ezek közül elsőként a **közösségi ellátásokat** tekintjük át, amelyek lehetnek a **pszichiátriai betegeknek és a szenvedélybetegeknek** nyújtott közösségi alapellátások, valamint a szenvedélybetegeknek nyújtott alacsonyküszöbű ellátások. A **közösségi alapellátás** keretében kell biztosítani a lakókörnyezetben történő segítségnyújtást az önálló életvitel fenntartásában, a meglévő képességek megtartását, illetve fejlesztését, a házi- orvossal és a kezelőorvossal való kapcsolattartás révén a szolgáltatást igénybe vevő állapotának folyamatos figyelemmel kísérését, a pszichoszociális rehabilitációt, a szociális és mentális gondozást, az orvosi vagy egyéb terápiás kezelésen, szolgáltatásban, szűrővizsgálaton való részvétel ösztönzését és figyelemmel kísérését, megkereső programok szervezését az ellátásra szoruló személyek elérése érdekében. Az **alacsonyküszöbű ellátások** körében a közösségi alapellátások szolgáltatásain túl biztosítani kell a szenvedélybetegség okozta egészségügyi és szociális károk mérsékléséhez szükséges egyes ártalomcsökkentő szolgáltatásokat, valamint a kríziskezelést

az életet veszélyeztető, a testi, szociális, kapcsolati és életvezetési rendszerben kialakult kezelhetetlen helyzetek esetére.

A **támogató szolgáltatás** célja az Szt. alapján a **fogyatékos személyek** lakókörnyezetben történő ellátása, elsősorban a lakáson kívüli közszolgáltatások elérésének segítése, valamint életvitelük önállóságának megőrzése mellett a lakáson belüli speciális segítségnyújtás biztosítása révén. A szolgáltatás egyes főbb tartalmi elemeit példálózó jelleggel emeli ki az Szt. Így ennek a szolgáltatásnak a feladataként tekint többek között az alapvető szükségletek kielégítését segítő szolgáltatásokhoz, közszolgáltatásokhoz való hozzájutás biztosítására (azon belül elsősorban a speciális személyi szállításra és a szállító szolgálat működtetésére), az általános egészségi állapotnak és a fogyatékoság jellegének megfelelő egészségügyi-szociális ellátásokhoz, valamint a fejlesztő tevékenységhez való hozzájutás személyi és eszközfeltételeinek biztosítására, információnyújtás, ügyintézés, tanácsadás, a tanácsadást követően a társadalmi beilleszkedést segítő szolgáltatásokhoz való hozzájutás biztosítására, a jelnyelvi tolmácsszolgálat elérhetőségének biztosítására, egyes integrációs és munkavállalási, valamint általános életviteli tanácsadásra.

Az **utcai szociális munka** a **hajléktalan** személyek alapszolgáltatásainak egyik fontos eleme. Az Szt. szerint ennek a szolgáltatásnak a keretében kell biztosítani az utcán tartózkodó hajléktalan személy helyzetének, életkörülményeinek figyelemmel kísérését, szükség esetén ellátásának kezdeményezését, illetve az ellátás biztosításához kapcsolódó intézkedés megtételét.

Sajátos, a szakellátások felé való átmenetként tekinthetünk a **nappali ellátásra**, amely ún. **intézményi ellátás**, azaz a szolgáltatás feltétele annak intézményi keretek közötti biztosítása, hasonlóan a szakellátásokhoz. Ami miatt a nappali ellátás mégis egyértelműen az alapellátások közé tartozik az az, hogy ez az ellátás nem jár a lakóhely megváltozásával, azaz nem bentlakásos jellegű. A nappali ellátás több célcsoport számára biztosít sajátos szolgáltatást. Az Szt. szerint a nappali ellátás **hajléktalan személyek (hajléktalanok nappali ellátása)** és elsősorban a saját otthonukban élő tizennyolcadik életévüket betöltött, **egészségi állapotuk vagy idős koruk miatt** szociális és mentális támogatásra szoruló, önmaguk ellátására részben képes személyek (**idősek nappali ellátása**), fő szabály szerint a tizennyolcadik életévüket betöltött, fekvőbeteg-gyógyintézeti kezelést nem igénylő pszichiátriai betegek, illetve szenvedélybetegek (**pszichiátriai és szenvedélybetegek nappali ellátása**), továbbá harmadik életévüket betöltött, önkiszolgálásra részben képes vagy önellátásra nem képes, de felügyeletre szoruló fogyatékos, illetve autista személyek (**fogyatékos személyek nappali ellátása**) részére biztosít lehetőséget a napközbeni tartózkodásra, társas kapcsolatokra, valamint az alapvető higiéniai szükségleteik kielégítésére, továbbá igény szerint megszervezi az ellátottak – ide nem értve az idős személyeket – napközbeni étkeztetését.

SZAKOSÍTOTT SZOCIÁLIS ELLÁTÁSOK A MAGYAR SZOCIÁLIS JOGBAN

A szociális személyes jellegű szolgáltatások másik fő csoportját a **szakosított ellátások** jelentik. Ezek az ellátások **bentlakásos** jellegű szolgáltatások, amelyek komolyabb szociális szakértelmet igénylő ellátást nyújtanak. Figyelemmel a szociális ellátások körében ismertetett otthonközeli ellátás elvére, az Szt. is rögzíti, hogy ezeket a szolgáltatásokat akkor indokolt igénybe venni, ha az életkoruk, egészségi állapotuk, valamint szociális helyzetük miatt a rászorult személyekről az alapszolgáltatások keretében nem lehet gondoskodni.

A **szakosított ellátások** körébe az Szt. az alábbi szolgáltatási típusokat sorolja:

1. ápolást, gondozást nyújtó intézmények;
2. rehabilitációs intézmények, azokon belül a támogatott lakhatás sajátos intézményi formája;
3. átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények;
4. lakóotthonok.

Az Szt. szerint az önmaguk ellátására nem vagy csak folyamatos segítséggel képes személyek napi legalább háromszori étkeztetéséről, szükség szerint ruházattal, illetve textíliával való ellátásáról, mentális gondozásáról, a külön jogszabályban meghatározott egészségügyi ellátásáról, valamint lakhatásáról az **ápolást, gondozást nyújtó intézményben** kell gondoskodni, feltéve, hogy ellátásuk más módon nem oldható meg.

A szakosított ellátások másik fő csoportját a **rehabilitációs intézmények** jelentik. Az Szt. szerint a rehabilitációs intézmény a bentlakók önálló életvezetési képességének kialakítását, illetve helyreállítását szolgálja. Rehabilitációs intézmény 1. a pszichiátriai betegek; 2. a szenvedélybetegek; 3. a fogyatékos személyek; 4. a hajléktalan személyek rehabilitációs intézménye. A rehabilitációs intézmények egyfajta „kiváltását” szolgálja a **támogatott lakhatás**, amely a fogyatékos személyek, a pszichiátriai, illetve szenvedélybetegek részére biztosított ellátás, amely az életkornak, egészségi állapotnak és önellátási képességnek megfelelően, az ellátott önálló életvitelének fenntartása, illetve elősegítése érdekében biztosít bizonyos szolgáltatásokat.

Az előzőekben ismertetett, tartós és határozatlan idejű ellátást nyújtó szakosított szolgáltatásokkal szemben az **átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények** – a hajléktalanok éjjeli menedékhelye és átmeneti szállása kivételével – **ideiglenes jelleggel legfeljebb egyévi időtartamra teljes körű ellátást biztosítanak**. Az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények típusai: 1. időskorúak gondozóháza; 2. fogyatékos személyek gondozóháza; 3. pszichiátriai betegek átmeneti otthona; 4. szenvedélybetegek átmeneti otthona; 5. éjjeli menedékhely; 6. hajléktalan személyek átmeneti szállása. Az előzőek szerint is sajátos, átmeneti elhelyezést nyújtó intézménynek tekinthető az **éjjeli menedékhely**, amely az önellátásra és a közösségi együttélés

szabályainak betartására képes hajléktalan személyek éjszakai pihenését, valamint krízishelyzetben éjszakai szállás biztosítását lehetővé tevő szolgáltatás. Szintén ilyen, speciális átmeneti elhelyezést nyújtó intézmény a **hajléktalan személyek átmeneti szállása**, amely azoknak a hajléktalan személyeknek az elhelyezését biztosítja, akik az életvitelszerű szálláshasználat és a szociális munka segítségével képesek az ön-ellátásra.

A társadalmi integráció és a rehabilitáció elősegítése érdekében a korábbi, nagy intézményeket folyamatosan alakítják át kisebb, a mindennapi életvitelhez jobban közelítő intézményekké. Ez kötelezettségként jelentkezik hazánk nemzetközi kötelezettségvállalásai, valamint a fogyatékos személyek tekintetében a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) alapján. A fentiek teljesítése érdekében nevesítette az Szt. a **lakóotthont** mint sajátos szakellátási formát, amely olyan nyolc-tizenkettő, a külön jogszabályban meghatározott esetben tizennégy pszichiátriai beteget vagy fogyatékos személyt – ideértve az autista személyeket is –, illetőleg szenvedélybeteget befogadó intézmény, amely az ellátást igénybe vevő részére életkorának, egészségi állapotának és önellátása mértékének megfelelő ellátást biztosít.

GYERMEKJÓLÉTI ÉS GYERMEKVÉDELMI ALAP- ÉS SZAKELLÁTÁSOK

1997 óta a gyermekjóléti és gyermekvédelmi alap- és szakellátások sajátos rezsimit képeznek a magyar szociális jogban, azokat nem az Szt. személyes jellegű szolgáltatásokat bemutató fejezete, hanem a Gyvt. szabályozza.

A Gyvt. szerint a **gyermekjóléti alapellátásnak** hozzá kell járulnia a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődésének, jólétének, a családban történő nevelésének elősegítéséhez, a veszélyeztetettség megelőzéséhez és a kialakult veszélyeztetettség megszüntetéséhez, valamint a gyermek családjából történő kiemelésének a megelőzéséhez. Az mindezekon túl hozzájárul a gyermek hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetének feltárásához, és a gyermek szocializációs hátrányának csökkentésével annak leküzdéséhez. Az alapellátás megszervezésével kapcsolatban a Gyvt. kimondja, hogy a személyes gondoskodást – lehetőség szerint – a jogosult lakóhelyéhez, tartózkodási helyéhez legközelebb eső ellátást nyújtó személynél vagy intézményben kell biztosítani. Amennyiben az Szt. rendszerével vetjük össze a szabályozást, akkor kiemelhetjük, hogy a Gyvt. alapszolgáltatásnak tekinti a nem tartós és nem állandó, azonban bentlakással is járó ellátásokat.

A Gyvt. alapján **gyermekjóléti alapellátásnak minősül:**

1. a Biztos Kezdet Gyerekház;
2. a gyermekjóléti szolgáltatás, amelyet 2016. január 1-jétől a család- és gyermekjóléti szolgálat vagy központ útján kell ellátni;

3. a gyermekek napközbeni ellátása, azon belül *a)* bölcsőde, *b)* családi napközi, *c)* családi gyermekfelügyelet, *d)* házi gyermekfelügyelet, *e)* alternatív napközbeni ellátás;

4. a Gyvt. rendszerében alapellátásnak minősül a gyermekek átmeneti elhelyezése, ehhez kötődően *a)* a befogadó szülő, *b)* helyettes szülő, *c)* gyermekek átmeneti otthona, *d)* családok átmeneti otthona.

A Gyvt. szerint a **Biztos Kezdet Gyerekház** célja a szociokulturális hátrányokkal küzdő, elsősorban a hátrányos helyzetű vagy halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek egészséges fejlődésének biztosítását támogató, fejlődési lemaradását kompenzáló, a szülői kompetenciákat erősítő, a szülő és különösen az óvodáskort még el nem ért gyermek számára együttesen biztosított társadalmi felzárkózást segítő preventív szolgáltatás biztosítása.

A **gyermekjóléti szolgáltatást** a Gyvt. olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatásnak tekinti, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését. A települési önkormányzat a gyermekjóléti szolgáltatás feladatait 2016. január 1-jétől **család- és gyermekjóléti szolgálat** vagy **központ** útján kell ellátni.

A **gyermekek napközbeni ellátásaként** a családban élő gyermekek életkorának megfelelő nappali felügyeletét, gondozását, nevelését, foglalkoztatását és étkeztetését kell megszervezni azon gyermekek számára, akiknek szülei, nevelői, gondozói munkavégzésük – ideértve a gyermekgondozási díj folyósítása melletti munkavégzést is –, munkaerő-piaci részvételt elősegítő programban, képzésben való részvételük, betegségük vagy egyéb ok miatt napközbeni ellátásukról nem tudnak gondoskodni. A napközbeni ellátás keretében biztosított szolgáltatások *időtartama lehetőleg a szülő munkarendjéhez* igazodik. Ezen ellátások körébe tartozik a Gyvt. szerint elsőként a **bölcsőde**, amely – fő szabály szerint – a családban nevelkedő 3 éven aluli gyermekek napközbeni ellátását, szakszerű gondozását és nevelését biztosító intézmény. A **családi napközi** a családban nevelkedő gyermekek számára nyújt életkoruknak megfelelő nappali felügyeletet, gondozást, nevelést, étkeztetést és foglalkoztatást. A fogyatékos gyermekek számára sajátos szükségleteikhez igazodó ellátást kell nyújtani. A gyermekek napközbeni ellátása megszervezhető **családi gyermekfelügyeletként** is az ellátást nyújtó saját otthonában, amely a családban nevelkedő gyermekek számára nyújt életkoruknak megfelelő nappali felügyeletet, gondozást, nevelést és étkeztetést. A családi gyermekfelügyelet keretében kétévestől négyéves korig gondozható gyermek. A **házi gyermekfelügyelet** keretében a gyermekek napközbeni ellátását a szülő vagy más törvényes képviselő otthonában gondozó biztosíthatja,

ha a gyermek állandó vagy időszakos ellátása nappali intézményben nem biztosítható (például betegség miatt) és a szülő a gyermek napközbeni ellátását nem vagy csak részben tudja megoldani. Azaz ez az ellátás egyfajta „akkreditált bébiszittelésnek” is tekinthető a törvényi definíció alapján. 2012-től kezdődően a Gyvt. intézményesítette – ezzel elismerte s egyben ellenőrizhetővé is tette – az **alternatív napközbeni ellátást**, amely a játszótéri program, játszóház, klubfoglalkozás keretében nyújtott, szülő és a gyermek kapcsolatát erősítő, a gyermek szocializációját támogató, valamint egyéb szabadidős és prevenciós szolgáltatás, valamint a csellengő vagy egyéb okból veszélyeztetett iskoláskorú gyermekek számára biztosított nappali felügyelet, sport, illetve egyéb foglalkozás és étkeztetés, feltéve, ha a működtető rendelkezik az ehhez szükséges – külön jogszabályban meghatározott – személyi és tárgyi feltételekkel.

A Gyvt. a bentlakással járó ellátások közül **alapellátásként** értelmezte a **gyermekek átmeneti gondozását**, amelynek keretében – kivéve, ha a gyermek átmeneti gondozását családok átmeneti otthona biztosítja – a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését elősegítő, az életkorának, egészségi állapotának és egyéb szükségleteinek megfelelő étkeztetéséről, ruházattal való ellátásáról, mentálhigiénés és egészségügyi ellátásáról, gondozásáról, neveléséről, lakhatásáról (teljes körű ellátás) kell gondoskodni. Ennek keretében értelmezte a Gyvt. a **befogadó szülőt**, aki átmeneti vagy tartós jelleggel saját háztartásában nyújt teljes körű ellátást az általa befogadott gyermeknek és fiatal felnőttnek, valamint a **helyettes szülőt**, aki a családban élő gyermek átmeneti gondozását – a működtető által készített egyéni gondozási-nevelési terv alapján – saját háztartásában biztosítja. Szintén az átmeneti gondozás körébe sorolható a **gyermekek átmeneti otthona**, ahol az a családban élő, tizenkettedik életévét betöltött vagy tizenkettedik életévét be nem töltött, nem helyettes szülőnél elhelyezett gyermek helyezhető el, aki átmenetileg ellátás és felügyelet nélkül marad, vagy elhelyezés hiányában ezek nélkül maradna, valamint akinek ellátása a család életvezetési nehézségei miatt veszélyeztetett. Sajátos, a családban történő nevelkedést előmozdító intézmény a **családok átmeneti otthona**, amelyben az otthontalanná vált szülő és gyermeke(i) helyezhetőek el együttesen, ideiglenes jelleggel.

A Gyvt. szerint a **gyermekvédelmi szakellátás keretében kell biztosítani az ideiglenes hatállyal elhelyezett, a nevelésbe vett gyermek otthont nyújtó ellátását, a fiatal felnőtt további utógondozói ellátását, valamint a szakellátást más okból igénylő gyermek teljes körű ellátását**. Az előbbieken jelzettek szerint ezek a **tartós elhelyezést nyújtó, bentlakásos jellegű ellátások**, valamint az ahhoz kapcsolódó módszertani jellegű szolgáltatások. A Gyvt. ebbe a körbe sorolja az

1. otthont nyújtó ellátásokat: *a)* nevelőszülők, *b)* gyermekotthon;
2. az utógondozói ellátást;
3. valamint a sajátos, módszertani jellegű területi gyermekvédelmi szakellátást.

Az **otthont nyújtó ellátás** keretében kell biztosítani az ideiglenes hatállyal elhelyezett, a nevelésbe vett gyermek számára a teljes körű ellátást, a családi környezetébe történő visszahelyezését előkészítő, családi kapcsolatainak ápolását segítő családgondozást, vagy ha ez nem lehetséges, az örökbefogadásának elősegítését, a családjába történő visszailleszkedéshez, önálló életének megkezdéséhez szükséges utógondozást. Az otthont nyújtó ellátást a 12 évesnél fiatalabb gyermekek esetében – a fogyatékos gyermekek kivételével – alapvetően **nevelőszülő(k)** útján kell biztosítani, ennek a másik formája a gyermekotthon.

Az **utógondozói ellátás** keretében – amelyet a gyámhatóság rendel el – a fiatal felnőtt számára utógondozást és szükség szerinti ellátást kell biztosítani.

A **területi gyermekvédelmi szakszolgáltatás** javaslatot tesz az ideiglenes hatályú elhelyezést követően, valamint a nevelésbe vételi eljárás során, illetve a nevelésbe vételt követően a gyermek ideiglenes gondozási helyére és a gyermek sorsának rendeződéséig a számára otthont nyújtó ellátást biztosító gondozási helyére.

A rászorultsági alapú szociális szolgáltatások áttekintését követően a következőkben a családok támogatásának és a fogyatékos személyek sajátos pénzbeli ellátásának rendszerét tekintjük át.

8. Családtámogatások

a) A családtámogatási rendszer általános kérdései	110
b) Családi pótlék	115
c) Gyermekgondozási támogatások.....	119
d) Anyasági támogatás	121

A család alapvető, természetes, élő sejtje a társadalomnak, melyre minden más közösség és maga a társadalom egésze épül. A család jóléte így szociálpolitikai kérdés is, a családok védelme és támogatása egyben a társadalom kohézióját és működőképességét is segítő eszköz. Magyarországon az Alaptörvény rögzíti a családok védelmének fontosságát, továbbá azt is kimondja, hogy a családok védelmét sarkalatos törvény szabályozza. Ezt a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény (Csvt.) az alapelvek körében is rögzíti: a házasság és a család önmagában is értéket [Csvt. 1. § (1) bek.] képvisel. A családok körében ki kell emelni a **gyermekes családok** védelmét és támogatását, amely a különböző államok jogaiban a családpolitikai célkitűzések középpontjában áll. Lehoczkyne Kollonay Csilla is kiemelte, hogy „[a] modern demokratikus állam egyrésről anyagilag támogatja a családot,

másrészt tiszteletben tartja a család autonómiáját azaz a támogatást nem köti semmiféle függőséghez”.⁷⁵

a) A családtámogatási rendszer általános kérdései

A CSALÁDTÁMOGATÁSI RENDSZEREK FŐBB MODELLJEI ÉS AZOK JELLEMZŐI

A családokkal kapcsolatban az egyes államok eltérő megoldásokat követtek. Lehoczkyné Kollonay Csilla ezeket a szabályozásokat – az állami beavatkozás jellege és iránya alapján – két fő csoportba sorolta, a **konzervatív** és a **liberális** modellbe.⁷⁶ A **liberális** modellbe azokat az államokat sorolta, amelyek a családok ellátása tekintetében egyrészt *előtérbe helyezik a rászorultsági elvet*, azaz az állami támogatásokat elsősorban csak a jövedelmi és vagyoni szempontból rászoruló családoknak biztosítják. Mindezekén túl ebben a modellben arra törekszenek, hogy az állam a *lehető legkevésbé avatkozzon be az állampolgárok családi viszonyaiba*. A **konzervatív** modellt Lehoczkyné Kollonay Csilla szerint a jóval szélesebb körű *állami jövedelem-újraelosztás* jellemzi, azonban az állami támogatás egyfajta mögöttes értéktartalmat is közvetít: azaz az állam a támogatási rendszerrel „üzenni meg”, hogy milyen családmódellet tart kívánatosnak. Természetesen a két modell tiszta formájában sehol sem valósult meg, az egyes államok rendszereiben ennek az elemei keverednek.

Amennyiben a modern jóléti államokra tekintünk, kiemelhetjük, hogy **gyakorlatilag valamennyi országban található valamilyen családtámogatási rendszert**. A rendszerek kialakulása összefüggött az 19. század kettős – ipari és politikai-társadalmi – forradalmaival átalakuló családi szerkezettel, amikor is a hagyományos, szélesebb körű gondoskodást nyújtó, többgenerációs, nagycsaládi modellt felváltotta a kétgenerációs, kiscsaládi modell. Ebben a rendszerben megszületett az igény a kiscsaládos együttélési keretek által nyújtott szociális biztonsági funkció támogatására. A modern rendszerek kiindulópontja, hogy a szülők számára – a társadalom reprodukciójához feltétlenül szükséges – gyermekek vállalása bizonyos mértékű anyagi megterhelést jelent, hiszen a gyermeknevelés során több eltartott jelenik meg ugyanannyi kereső mellett, sőt, a gyermeknevelés bizonyos esetekben még az eltartók számát is csökkentheti, hiszen a kisgyermek nevelése során gyakran arra van szükség, hogy az egyik szülő kizárólag a gyermekneveléssel foglalkozzon. Azt is figyelembe veszik, hogyha csak egy szülő neveli a gyermeket, gyermekeket, valamint tekintettel vannak a nevelt gyermekek egészségi állapotára és fogyatékoságára is.

⁷⁵ Lásd LEHOCZKYNÉ KOLLONAY: SZOCIÁLIS JOG. 52. o.

⁷⁶ Lásd LEHOCZKYNÉ KOLLONAY: SZOCIÁLIS JOG. 52–53. o.

A modern családtámogatási rendszerek ugyanis **kompenzációs** jellegűek, azaz arra törekszenek, hogy az állami források különböző mértékű elosztásával hozzájáruljanak az eltérő terhekhez, s ennek keretében valamilyen módon ellensúlyozzák a gyermekek nevelésével kapcsolatos társadalmi – azon belül is elsősorban a szegénységi – kockázatokat.

A családok támogatásának **különbéle eszközeit** ismerik az egyes állami szociálpolitikai rendszerek. Egyértelműen ebbe a körbe sorolhatjuk a különféle **személyes jellegű szociális és más humán közszolgáltatásokat** (így például az óvodai, iskolai gyermekfelügyeletet). A személyes jellegű szolgáltatások körét – amelyet Magyarországon alapvetően a gyermekjóléti ellátások, azon belül is elsősorban a gyermekek napközbeni ellátása jelenti – az előző fejezetben tekintettük át. A személyes jellegű ellátások mellett a **pénzbeli ellátások** tekinthetők meghatározó jellegűnek. Ezek közé sorolhatjuk **szociális jogon kívüli** eszközként a különféle **adókedvezményeket**, valamint a **szociális jog tágabb értelmezése szerinti**, az anyasággal összefüggő **társadalombiztosítási ellátásokat**. A jelen tananyag részét képező, szűkebb értelemben vett szociális ellátások közé a modern jóléti államokban **elsősorban az alanyi jogú szociális ellátásként biztosított különféle családtámogatásokat sorolhatjuk**, valamint ezeket **kiegészítő** jelleggel jelennek meg a rászoruló gyermekes családoknak biztosított, **rászorultsági alapú pénzbeli és természetbeni ellátások**. A fenti, általános áttekintést követően megvizsgáljuk, hogy Magyarországon jelenleg milyen jogi keretei és eszközei vannak a családtámogatásoknak.

A CSALÁDOK TÁMOGATÁSÁNAK JOGI ESZKÖZEI

A fejezet elején már jeleztük, hogy a családok védelmének a szabályozása összetett Magyarországon. A családtámogatások **alkotmányos alapját az Alaptörvény L. cikke jelenti, amely kifejezetten rendelkezik a családok védelméről**. Az Alaptörvény egyben jelzi, hogy milyen családmódellet tart kívánatosnak, amikor kimondja, hogy „Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony”. Szintén rögzíti az Alaptörvény ugyanezen cikke, hogy Magyarország támogatja a gyermekvállalást. Egyfajta jogi garanciát jelent, hogy a családok védelmének alapvető szabályait sarkalatos törvényben kell rögzíteni az Alaptörvény szerint. A családok védelmét biztosító rendelkezéseket az **Alaptörvény más pontjain is megtalálhatunk**. Így idesorolhatók bizonyos, a **gyermekek jogainak védelmével kapcsolatos szabályok (Alaptörvény XVI. cikke)**, valamint a családtámogatási szociális rendszer kialakításának alapjául szolgáló, a szociális biztonságot **államcélként meghatározó szabályok (Alaptörvény XIX. cikk)**. Szintén családvédelmi

vonatkozású rendelkezésnek tekinthetjük a **fiatalok és a szülők munkahelyi védelmére** vonatkozó szabályt (**Alaptörvény XVIII. cikk**).

A családpolitika sarkalatos törvénye a már említett Csvt., a 2011. évi CCXI. törvény. A Csvt. törvényjavaslatának indokolása szerint a törvénynek az a célkitűzése, hogy 1. elősegítse a családok belső stabilitását, szociális biztonságát; 2. védje a családok autonómiáját; 3. növelje a családok – főként a gyermeket nevelők – társadalmi megbecsülését; 4. ösztönözze a gyermekvállalást; valamint 5. erősítse a gyermekes családok kapcsolatát a munka világával. A Csvt. részletes katalógust ad – részben a korábban a Gyvt.-ben meghatározott katalógus átvételével – a **szülők, valamint a családban élő gyermekek jogairól**.

A Csvt. mint **kerettörvény** átfogja a családok életét általában befolyásoló más jogágakat. A családpolitika a jóléti rendszerekben sajátos helyet foglal el, s egyfajta „**keresztülfekvő (horizontális)**” **jogterületnek** tekinthető, ugyanis a klasszikus, szociális jogi és közigazgatási jogi eszközökön, valamint az adókedvezmények révén a pénzügyi jogon kívül széles körben épít a magánjog részét képező családjogi szabályozásra, valamint a kapcsolati erőszak megelőzése érdekében egyes büntetőjogi és büntető-eljárásjogi eszközök is megjelennek benne.

A Csvt. korábban rendezte, azonban az Alkotmánybíróság döntése után már nem szabályozza a családok működésével kapcsolatos általános **családjogi szabályokat**, amelyek körét a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény IV. könyve tartalmazza.

Így a szociális jogi vonatkozásokon kívül különösen jelentős a **munka- és foglalkoztatási jogi szabályozás**, amelyet alapvetően a Mt. szabályoz, azonban a Csvt. megalkotásával a legfontosabb, garanciális szabályokat ebbe az új kerettörvénybe is beiktatták. Így a Csvt. **általában rögzíti**, hogy a **kiskorú gyermeket nevelő szülőt** a foglalkoztatása során a külön törvényben foglaltak szerint **kiemelt munkajogi védelem**, illetve a szülői szerep és a munkavégzés összehangolását, valamint a családi élet védelmét biztosító **kedvezmények** illetik meg. Ehhez kapcsolódóan az állam a család és a munkavállalás összeegyeztethetőségének érdekében ösztönzi a rész-munkaidős, illetve az egyéb atipikus foglalkoztatási formák elterjedését. Külön kedvezmények illetik meg a legalább három kiskorú gyermeket nevelő, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő, illetve a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő szülőt foglalkoztatása során. **A kiskorú gyermeket nevelő szülőt**, valamint az azzal egy tekintet alá eső várandós anyát – figyelemmel a munkajogi szabályozásra – **külön kedvezmények** illetik meg a Csvt. szerint. A Csvt. azt is előírja, hogy a szülőt külön törvény szerinti **fizetés nélküli szabadság** illeti meg a gyermeke otthoni gondozása és ápolása céljából. Szintén a Csvt. rögzíti a **szülői felmondási védelem eseteit**, azaz a szülő a munka törvénykönyve szerinti felmondási védelem alatt áll a törvényben meghatározott feltételek teljesítése esetén. A Csvt. újítása, hogy

a munkavállalás és a családi élet összehangolása érdekében **a munkáltató kötelezettségeként** határozza meg, hogy a gyermek gondozása céljából igénybe vett ellátásból a **foglalkoztatásba visszatérő szülőt** annak kérésére – legalább a gyermek harmadik életévének betöltéséig – külön törvény szerinti **részmunkaidőben foglalkoztassa**. A Csvt. az **egyéb munkajogi kedvezmények** körét is rögzíti. A Csvt. ke-retszabályai **minimumszabályok**, ugyanis a Csvt. kimondja, hogy az abban foglalt foglalkoztatási védelmekhez és kedvezményekhez képest más jogszabály, munkaviszonyra vonatkozó szabály, illetve egyedi foglalkoztatói intézkedés a gyermeket nevelő foglalkoztatottra nézve kedvezőbb szabályokat is megállapíthat, különösen, ha a foglalkoztatottra nemcsak a gyermek neveléséből, hanem más, rászoruló családtag iránti kötelezettségből eredő gondozási feladat is hárul.

A családok védelmének egyik központi eszközével, a **családtámogatásokkal** kapcsolatban a Csvt. 2. § (1) bekezdésének első mondata rögzíti, hogy „[a] családok támogatása a szociális rászorultság alapján működtetett ellátórendszerrel elkülönül”. Így a családtámogatások körébe alanyi jogon járó, fix összegű pénzbeli ellátások, valamint a biztosított jogviszony alapján járó támogatások tartoznak. Megállapításuk és folyósításuk a megyei kormányhivatalok és – a biztosítási jellegű támogatások esetén – a kormányhivatalok és a társadalombiztosítási kifizetőhelyek jogköre. A jelenleg alanyi jogú ellátásként meghatározott támogatásokat a **Cst.** és végrehajtási rendelete, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról szóló – többször módosított – 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (a Cstvhr.) szabályozza. A **rászorultsági jellegű** ellátásokat pedig az **Szt.** (a települési támogatás körében) és a **Gyvt.** rendezi.

A CSALÁDTÁMOGATÁSI RENDSZER ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON

A magyar családtámogatási rendszer kialakulásának gyökerei a két világháború közötti időszakban jelentek meg. Egyrészt a szerzők általában idesorolnak egyes földbirtok-politikai törvényeket, amelyek korlátozott mértékű földosztást valósítottak meg, azonban a pénzbeli ellátások körében az első, családtámogatási jellegű jogszabálynak a bányászatban és a kohászatban alkalmazott munkások gyermeknevelési pótlékáról szóló 1938. évi XXXVI. törvénycikket tekinthetjük, amely a társadalombiztosítási rendszerhez kapcsolódóan intézményesítette a gyermeknevelési pótlékot.⁷⁷ A második világháborút követően a családtámogatásokat a **társadalombiztosítási jog** intézményesítette (családi pótlék, gyermekgondozási segély – gyes), illetve sajátos **munkáltatói juttatásként** (így például a munkáltatói szülési segély)

⁷⁷ Lásd KRISTÓ Katalin: *Tervek és valóság – A pénzbeli családtámogatási ellátások vizsgálata a kormányprogramok tükrében*. PhD-disszertáció. Budapest, 2015. 68. o.

biztosították. Ebben az időszakban a családtámogatási jellegű ellátások köre jelentősen kiszélesedett, így megjelent a teljes biztosított körre kiterjedő családi pótlék és 1967-től a gyēs (a **gyēs** sajátos, **vegyes jellegű** ellátás volt, mert annyiban *társadalombiztosítási* jellegű volt, hogy igénybevételéhez előzetes jogviszonyra volt szükség, annyiban viszont az *alanyi* jogú ellátásokhoz hasonlított, hogy *fix összegű*, azaz az előzetes bértől nem függő támogatás volt). A fenti megoldás összhangban állt a szocialista időszak azon jellemzőjével, hogy gyakorlatilag a társadalom valamennyi aktív korú tagja foglalkoztatott volt, vagy egyéb olyan jogviszonyban állt, amely alapján biztosított is volt. Így gyakorlatilag az alanyi és a biztosítási alapon nyújtott ellátások jogosultjai között nem jelentkezett érdemi különbség (ezzel indokolták például 1975-ben az egészségügyi ellátórendszer alanyi jogúvá tételét). A teljes foglalkoztatottságon alapuló rendszer azonban már az 1980-as években repedezni kezdett, 1986-ban már megjelent Magyarországon a formális munkanélküliség.

Így a rendszerváltás hajnalán, 1990-ben, még az „utolsó rendi Országgyűlés”, azaz az 1985-ben, a szocializmus időszakában választott Országgyűlés elfogadta a családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvényt, amely a családtámogatási rendszert **alanyi jogú ellátórendszerre alakította**. Erre azért volt szükség, mert a munkanélküliség tömegessé válásával számos szülőnek szűnt meg a foglalkoztatáshoz kapcsolódó jogviszonya, s veszítette volna el a családi pótléket is. Ezzel a lépéssel nőtt a jogosultak száma.

A családtámogatási rendszer következő reformjára **1995/1996-ban** került sor, amikor a Bokros-csomag keretében arról rendelkeztek, hogy a családi pótlékra (valamint a gyēsre) nem jogosultak azok, akiknek az egy főre eső jövedelme a törvényben meghatározott összeget meghaladja. Így a családtámogatási ellátások gyakorlatilag **rászorultsági ellátásokká** alakultak át.

A rászorultsági ellátásként működő családtámogatásokat – a családi pótléket és a gyēst is – **1998/1999-ben ismételten alanyi jogú ellátássá alakították** a Cst. elfogadásával és hatálybalépésével. A korábbi családi pótléket azonban **két körre bontották**: a nevelési és az iskoláztatási támogatásra. Kizárólag a nevelési támogatás volt valóban alanyi jogú ellátásnak tekinthető, ugyanis ez járt előzetes feltétel teljesítésétől függetlenül. Az iskoláztatási támogatás azonban sajátos, a **normatív módon szelektív** ellátások jellemzőit is mutató támogatás volt: az csak akkor volt igénybe vehető, ha a gyermek teljesítette tankötelezettségét. Ekkor jelent meg a családpolitikai támogatási rendszerben a szociális rendszeren kívüli széles körű támogatás, amikor is **adókedvezmény** útján támogatták a gyermekes szülőket. A családi adókedvezmény rendszere – ha eltérő intenzitással is – de 1998-tól mindvégig jelen volt a magyar családpolitika eszköztárában. A 2002-ben hivatalba lépett kormányzat megszüntette a családi pótlék kettéválasztását, s továbbra is alanyi jogú ellátásként biztosította azt, amelynek összegét 2006. január 1-jével jelentősen megnövelte. A 2010-es kormány-

váltás után a családi pótlékot – hasonlóan az 1998-at követő reformhoz – kettéválasztották, s az óvodáztatási kötelezettség 2015. szeptember 1-jei bevezetésével gyakorlatilag 3 éves kortól csak a köznevelésben való részvétel esetén biztosítható az ellátás. A gyeknek ebben az időszakban az időtartama változott: 2009-től 2010-ig 2 évig tartott csak a jogosultsági időszak, amely 2011-gyel emelkedett ismét három évre.

b) Családi pótlék

A Cst. alapján **a gyermek nevelésével, iskoláztatásával járó költségekhez az állam havi rendszerességgel járó nevelési ellátást vagy iskoláztatási támogatást, azaz együttes megjelöléssel családi pótlékot nyújt.**

Lehoczkyné Kollonay Csilla csoportosítása alapján tekintem át elsőként a **családi pótlékra való jogosultság feltételeit**, majd ezt követően a **családi pótlék összegével** kapcsolatos kérdéseket tekintjük át.

A CSALÁDI PÓTLÉKRA VALÓ JOGOSULTSÁG FELTÉTELEINEK TÍPUSAI

Lehoczkyné Kollonay Csilla csoportosítása⁷⁸ alapján a jogosultság körében elkülöníthetjük a családi pótlékra való jogosultság **alanyi**, azaz **szubjektív** feltételeit, amelyek azt mutatják meg, hogy **ki válhat jogosulttá**, illetve a jogosultság **tárgyi (objektív) feltételeit**, amelyek azt mutatják meg, hogy a lehetséges jogosulti körből ki válik ténylegesen a juttatás alanyává. A következőkben ezt a felosztást alkalmazzuk.

A CSALÁDI PÓTLÉKRA VALÓ JOGOSULTSÁG ALANYI (SZUBJEKTÍV) FELTÉTELEI

Miként jeleztük, ezek a feltételek azt határozzák meg, hogy **ki válhat az ellátás alanyává**. A törvény alapján három főbb csoportot különíthetünk el: 1. a **szülőket**; 2. a **gyámokat és más intézményi jellegű nevelőket**; 3. a **saját jogon járó ellátást**, azaz amikor maga a **18 évnél fiatalabb személy kapja az ellátást**.

Az esetek meghatározó többségében jogosulttá a **szülő** válik. A Cst. alapján **szülőnek minősül** 1. a vér szerinti; 2. az örökbe fogadó szülő; 3. a szülővel együtt élő házastárs; 4. az a személy, aki a saját háztartásában nevelt gyermeket örökbe kívánja fogadni, és az erre irányuló eljárás már folyamatban van. A szülői minőségben belül feltétel, hogy a szülő **magyar állampolgár vagy a szabad mozgás jogával rendelkező személy** (azaz alapvetően az Európai Gazdasági Térség – EGT – és Svájc állampolgára) **legyen**. Szintén jogosult ellátásra az, akit az idegenrendészeti hatóság **menekültként** ismert el, továbbá az a harmadik országból származó (azaz nem magyar és nem EGT-) állampolgár, aki **bevándorolt** vagy **letelepedett** jogállású, vagy

⁷⁸ Lásd LEHOCZKYNÉ KOLLONAY: SZOCIÁLIS JOG. 57. o.

a magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás és tartózkodás céljából kiállított engedéllyel (**EU Kék Kártyával**) rendelkezik.

Szintén jogosult a családi pótlékra a **gyám**, valamint a **vagyonkezelő eseti gondnok**, vagy **az intézményi elhelyezett gyermek esetében** a 1. a vagyonkezelői joggal felruházott gyám, illetve vagyonkezelő eseti gondnok a gyermekotthonban, a javítóintézetben nevelt vagy a büntetés-végrehajtási intézetben lévő gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyermekekre (személyre) tekintettel; továbbá a 2. a szociális intézmény vezetője az intézményben elhelyezett gyermekekre (személyre) tekintettel. Az intézményi ellátottak kapcsán meg kell jegyeznünk, hogy ezen jogosultak esetében a **családi pótlékkal kapcsolatos rendelkezési jogosultság korlátozott**, az intézményi jogosultak csak a törvényben meghatározott célokra és módon használhatják fel a juttatást, illetve kötelesek azt – legalábbis részben – elkülönítetten kezelni.

Saját jogon válik jogosulttá az ellátásra az a személy, aki már nem tekinthető kiskorúnak, de még jogosult az ellátásra. Így **nevelési ellátásra** a 18. életévét betöltött tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy jogosult az iskoláztatási támogatás megszűnése (azaz iskolái befejezése) után. **Iskoláztatási támogatásra** saját jogán jogosult a közoktatási intézményben a tankötelezettsége megszűnését követően tanulmányokat folytató személy, két esetben. Az első esetet az jelenti, ha volt, de már nincs olyan személy, akinek szülői jogcímen a juttatást folyósítani lehetne (így mindkét szülője elhunyt, a vele egy háztartásban élő egyedülálló szülője elhunyt, a szülővel nem él egy háztartásban – szülőn természetesen a Cst. kitágított fogalmát értve). A második esetben akkor, ha nem is volt szülői jogcímen elérhető személy. Idetartozik az, aki kikerült az átmeneti vagy tartós nevelésből, akinek a gyámsága nagykorúvá válása miatt szűnt meg, vagy az iskoláztatási támogatást a nagykorúságát megelőzően is a részére folyósították, mert a gyámhatóság engedélyével elhagyhatta a szülői házat.

A CSALÁDI PÓTLÉKRA VALÓ JOGOSULTSÁG TÁRGYI (OBJEKTÍV) FELTÉTELEI

Lehoczkyné Kollonay Csilla szerint az objektív feltételek azt határozzák meg, hogy az, aki az alanyi feltételek alapján általában a támogatás alanya lehet, milyen objektív feltételek teljesítése esetén válhat **ténylegesen** is a juttatás alanyává, azaz az ellátásra jogosulttá. Ez a tárgyi feltétel a **törvényben meghatározott korú és állapotú gyermek saját háztartásában történő gondozása**.

Ennek megfelelően azt a kérdést kell megválaszolni, hogy az egyes alanyi feltételek teljesülése esetén mely gyermek alapján állapítható meg a juttatás, **milyen tulajdonságokkal kell rendelkezni** ahhoz, hogy utána az alanyi alapon jogosult személy **ténylegesen** is megkaphassa az ellátást. A másik kérdésnek az minősül, hogy mely esetekben tekinthető a **gyermek saját háztartásában neveltnek**.

A **szülő** (vagy szülőnek minősülő más jogosult) esetében **kettéválik a tárgyi feltétel**. **Nevelési ellátásra** akkor jogosult a szülő, ha a **gyermek nem tanköteles**,

azonban a nemzeti köznevelésről szóló törvény rendelkezései szerinti óvodai nevelési kötelezettségre figyelemmel 2015. szeptember 1-jétől a nem tanköteles, de óvodai nevelési kötelezettség alá tartozó – azaz az adott év szeptember 1-jéig a 3. életévét betöltő – gyermekek esetében az óvodai kötelezettség nemzeti köznevelési törvény szerinti elmulasztása esetén ugyanazokat a jogkövetkezményeket alkalmazhatja a hatóság, mint a tankötelezettség elmulasztása esetén. Szintén nevelési ellátásra jogosult 1. az a tizenhatodik életévét betöltött, a sajátos nevelési igény tényét megállapító szakértői vélemény alapján középsúlyosan vagy súlyosan értelmi fogyatékos, illetve siketvak gyermekre tekintettel; 2. azon tizenhatodik életévét betöltött gyermekre tekintettel, aki tankötelezettségét fejlesztő nevelés-oktatás vagy fejlesztő iskolai oktatás keretében teljesítette. **Iskoláztatási ellátásra** jogosult a szülő, 1. ha a gyermek tanköteles (azaz az adott év szeptember 1-jéig a 6. életévét betöltötte), a tankötelezettsége megszűnéséig, illetve teljesítéséig (ez a nemzeti köznevelési törvény alapján jelenleg a gyermek 16. életévének betöltéséig tart), továbbá 2. a tankötelezettségének megszűnését (azaz a 16. életév megszűnését) követően, ha köznevelési intézményben folytat nappali tagozatos tanulmányokat, annak a tanévnek végéig, amelyben a 20., sajátos nevelési igényű gyermek 23. évét betölti. Az óvodáztatási kötelezettség és a tankötelezettség elmulasztása esetén a nevelési-oktatási intézmény vezetőjének jelzése alapján a gyámhatóság először figyelmezteti a jogosultat a mulasztásra (10 igazolatlanul mulasztott óra után, óvodai nevelés esetén 5 igazolatlanul mulasztott nap), ha pedig az igazolatlan mulasztás meghaladja az 50 tanórát, vagy a húsz óvodai nevelési napot, akkor intézkedik **az ellátás felfüggesztéséről**, amelyet háromhavonta felül kell vizsgálni. A felfüggesztés intézménye nem alkalmazható az intézményi elhelyezettek (ideértve a nevelőszülőnél elhelyezettek) tekintetében.

A másik feltételt a **saját háztartásban való gondozás jelenti a szülőnél**. A Cst. értelmező rendelkezései szerint [Cst. 4. § k) pont] az a gyermek tekinthető saját háztartásban nevelt, gondozott gyermeknek, aki az a gyermek, aki az ellátásra jogosult személlyel életvitelszerűen együtt él és annak gondozásából rendszeres jelleggel legfeljebb csak napközbeni időszakokra kerül ki. Vannak azonban olyan élethelyzetek is, amikor éppen a megfelelő neveltetés biztosítása érdekében a gyermek kikerül a jogosult háztartásából.

Erre jó példát jelent többek között a tehetséges gyermekeknek például másik településen történő iskoláztatása, azaz a „kollégista” élet. Ilyenkor a gyermek átmenetileg – tipikusan a hétköznapokra, olykor bizonyos hétvégékre is – kikerül a szülő háztartásából, de egyértelműen a szülő gondozásában marad. A Cst. 4. § k) pontjának azonban nem felelnek meg ezek az élethelyzetek, így külön szabály nélkül a szülők elvesztenék a családi pótlékra való jogosultságukat.

Ennek megfelelően azt a gyermeket is a háztartásban neveltnek és gondozottnak kell tekinteni, 1. aki kül- és belföldi tanulmányai folytatása vagy gyógykezelése okán átmeneti jelleggel tartózkodik a háztartáson kívül; 2. akit szociális intézményben 30 napot meg nem haladóan helyeztek el; vagy 3. aki a szülő kérelmére átmeneti gondozásban részesül, vagy szülőjével együtt családok átmeneti otthonában tartózkodik.

Az intézményi elhelyezés folytán jogosult esetében értelemszerűen a két feltétel egybeesik, az intézménynek családi pótlék az után a tanköteles korú gyermek vagy közoktatási intézményben tanuló és 23. életévét még be nem töltött (személy) után jár, akit 1. gyermekotthonban, javítóintézetben vagy büntetés-végrehajtási intézetben helyeztek el; 2. gyermekvédelmi gondoskodás alatt áll vagy 3. szociális intézményben helyeztek el.

A CSALÁDI PÓTLÉK ÖSSZEGE

Az egy gyermekre járó családi pótlék összege több tényezőtől függ. Így azt elsősorban az eltartott **gyermekek száma** határozza meg. Ennek az az indoka, hogy a gyermekek számának növekedésével nő az eltartottak száma, így a családot veszélyeztető jóléti kockázat is. Szintén fokozza a jóléti kockázatot az, ha a családban nem kettő, hanem egy eltartó van jelen. Így a családi pótlék összege függ **az eltartók számától** is, azaz hogy együtt élő vagy egyedülálló szülőkről vagy esetleg intézményi elhelyezett gyermekről van-e szó. Harmadrészt szintén fokozza a jóléti kockázatokat, ha a gyermek sajátos nevelési igényekkel rendelkezik. Így a Cst. alapján **emelt összegű családi pótlék** jár – bizonyos esetekben hosszabb ideig – a **fogyatékos és tartósan beteg gyermekek** után. E tényezők, illetve ezek egymással kombinált figyelembevételével megállapított családi pótlék összegéről, illetve a törvényben meghatározott összegek emeléséről az Országgyűlés évente a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával egyidejűleg dönt.⁷⁹

Figyelemmel arra, hogy a 18. életévvel mára – a kitolódott tanulmányi időszakra is figyelemmel – nem feltétlenül jár a keresőtevékenység megkezdése, ezért a Cst. alapján az **eltartottak számának számításakor** figyelembe veszik a családi pótlékre nem jogosult, önálló jövedelemmel még nem rendelkező személyeket is. Így a Cst. szerint a családi pótlékre még jogosított gyermek ellátása összegének meghatározásánál a gyermekek számánál ezeket a gyermekeket is figyelembe kell venni. Idetartoznak 1. a közoktatási intézmény tanulói vagy felsőoktatási intézményben első felsőfokú szakképzésben, első alapképzésben (BA vagy BSc képzésben), első mesterképzésben (MA vagy MSc képzésben) vagy első egységes, osztatlan kép-

⁷⁹ Ez az összeg 2008 óta változatlan, az 12 200 és 25 900 forint között mozog (egygyermekes család két szülővel az egyik pótluson – súlyosan fogyatékoszt nevelő egyedülálló szülő a másik végén). Lásd Cst. 11. §.

zésben részt vevő hallgató, aki rendszeres jövedelemmel nem rendelkezik; 2. bizonyos kivételekkel a családi pótlékra saját jogon jogosult gyermek; továbbá 3. az intézetben élő tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek, akivel a szülő kapcsolatot tart fenn.

c) Gyermekgondozási támogatások

Míg a Cst. rendszerében a családi pótlék a kiskorú gyermek felnevelésével járó több-letköltségekhez történő hozzájárulásként értelmezhető, addig a **gyermekgondozási ellátások** – fő szabály szerint – a kisgyermek hízartásban történő gondozásának költségeihez és az azzal járó esetleges jövedelemkieséshez nyújtanak támogatást. A Cst. a gyermeknevelési támogatások körébe két ellátást sorol: a **gyermekgondozási segélyt (gyes)** és a **gyermeknevelési támogatást (gyet)**. A gyermeknevelési támogatások a társadalombiztosítási ellátások szempontjából biztosítási jogviszonnyal járó időszaknak tekintendők.

A GYERMEKGONDOZÁSI SEGÉLY (GYES)

A gyermekgondozási segély a kisgyermek saját háztartásban történő neveléséhez kapcsolódó, **alanyi jogú támogatás (demográn)**. Az alanyi jogú jelleg abban tükröződik, hogy az ellátás igénybevételehez **nincs szükség előzetes foglalkoztatási jogviszonyra**, valamint az **ellátás fix összegű**, azaz ha volt is korábbi jogviszony, attól független az. A következőkben először az ellátás jogosultságára vonatkozó, alanyi és tárgyi feltételeket, ehhez kapcsolódóan az ellátás melletti munkavégzésre, majd az ellátás összegére vonatkozó rendelkezéseket tekintjük át.

Az ellátás **alanyi (szubjektív) jogosultsági feltétele**, hogy arra fő szabály szerint a 1. **szülő** (ideértve a kiskorú szülőt törvényben meghatározott esetben); és 2. (a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony keretében nem vér szerinti gyermeket nevelő gyám kivételével) a **gyám** jogosult. A magyar jog ismeri az ún. **nagyszülői gyes** is, azaz az ellátásra a gyermek szülőjének vér szerinti, örökbe fogadó szülője, továbbá annak együtt élő házastársa (azaz a nagyszülő) is jogosult az általános törvényi feltételek teljesülése esetén a gyermekgondozási segélyre az alábbi esetekben: 1. a gyermek az első életévét betöltötte; 2. a gyermek gondozása, nevelése a szülő háztartásában történik; 3. a gyermek szülei írásban nyilatkoznak (vagy ezt a nyilatkozatot a gyámhatóság pótolta) arról, hogy a gyermekgondozási segélyről lemondanak és egyetértenek a gyermekgondozási segélynek nagyszülő részéről történő igénylésével; és 4. a szülő háztartásában nincs másik olyan gyermek vagy iker-gyermek, akire tekintettel gyermekgondozási segélyt folyósítanak. Szintén jogosult a **gyesre az örökbe fogadó szülő** a gyermek örökbefogadás előtti gondozásba történő

kihelyezésének időpontjától számított hat hónap időtartamig. Az Országos Nyugdíj-biztosítási Főigazgatóság főigazgatója mint a gyermeknevelési ellátásokkal kapcsolatos fellebbezések elbírálására jogosult hatóság vezetője **méltányossági jogkörben** eljárva a gyermekgondozási segélyre való jogosultságot 1. megállapíthatja a gyermeket nevelő személynek, ha a gyermek szülei a gyermek nevelésében három hónapot meghaladóan akadályoztatva vannak; 2. megállapíthatja, illetőleg meghoszszabbíthatja a gyermek általános iskolai tanulmányainak megkezdéséig, legfeljebb azonban a gyermek 8. életévének betöltéséig, ha a gyermek betegsége miatt gyermekek napközbeni ellátását biztosító intézményben [Gyvt. 41. § (3) bek.], illetve nyári napközis otthonban, óvodában vagy iskolai napköziben nem gondozható.

A jogosultság feltétele az is, hogy a szülő magyar **állampolgár**, vagy a szabad mozgás jogával rendelkező állam polgára, valamint az idegenrendészeti hatóság által megállapított menekült, letelepedett vagy bevándorló jogállású (harmadik országból származó állampolgár) legyen, azaz e tekintetben is alkalmazni kell a **Cst. általános**, a családi pótlék körében már ismertetett **állampolgárságra vonatkozó feltételeit**.

A gyesre való jogosultság **objektív (tárgyi) feltétele a gyermek gondozása**. Ennek megfelelően a gyermekgondozási segélyre jogosultság feltétele 1. a **harmadik életévét még be nem töltött**; 2. **ikergyermekek** esetében a **tankötelessé válás évének végéig** (azaz annak az évnek a végéig, amely év szeptember 1-jéig betöltötte a gyermek a 6. életévét) vagy 3. a **tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos, 10. életévét még be nem töltött** gyermek gondozása. Miként jeleztük, a nagyszülő csak abban az esetben jogosult a gyesre, ha a jogosultsági feltételek **mind a szülő, mind a nagyszülő tekintetében fennállnak**. Sajátos szabály vonatkozik a gyermek halála esetére, amikor is a nem a halált követő hónapban, hanem az azt követő 3. hónapban kell az ellátást megszüntetni, ezzel az állam a gyermek eltemetésével járó költségekhez is kompenzációt kíván nyújtani. Gyermekgondozási segélyre való jogosultság egyidejűleg legfeljebb két gyermekre tekintettel állhat fenn azzal, hogy e bekezdés alkalmazásában az egyazon várandósságból született ikergyermekeket egy gyermeknek kell tekinteni. **Nem jogosult** a gyesre az, aki már valamely más címen részesül jövedelempótló jellegű (a Cst.-ben részletesen meghatározott) szociális támogatásokban, illetve aki előzetes letartóztatásban van vagy szabadságvesztés-büntetését tölti.

A gyes a kisgyermek nevelésével kapcsolatos megnövekedett kiadásokhoz nyújtott kompenzációnak tekinthető, amelynek természetesen fontos eleme az is, hogy pótolja a gyermek otthoni gondozásával kapcsolatos jövedelemkiesést. Azonban 2014-től – visszatérve a 2011 előtti szabályozási modellhez – ismételten lehetőség van arra, hogy a **gyermek egyéves korától a gyesben részesülő szülő akár heti 40 óras munkaidejű keresőtevékenységet is folytasson**. A gyermek egyéves koráig a szülő sem folytathat keresőtevékenységet. A **nagyszülő** kereső tevékenységet

a gyermek hároméves kora után, heti harminc órát meg nem haladó időtartamban folytathat, vagy időkorlátozás nélkül, ha a munkavégzés az otthonában történik, míg a gyēs igénybevétele szempontjából a **nevelőszülői tevékenység ellátása nem minősül keresőtevékenységnek.**

A gyēs **havi összege – függetlenül a gyermekek számától – azonos az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegével, töredékhónap esetén egy naptári napra a havi összeg harmincad része jár.** A gyermekgondozási segély havi összege **ikergyermekek** esetén azonos az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 2 gyermek esetén 200%-ával, 3 gyermek esetén 300%-ával, 4 gyermek esetén 400%-ával, 5 gyermek esetén 500%-ával, 6 gyermek esetén 600%-ával.

A GYERMEKNEVELÉSI TÁMOGATÁS (GYET)

A Cst. a nagycsaládosok tekintetében egy sajátos, alanyi jogon járó támogatást, a gyermeknevelési támogatást vezetett be. Erre az ellátásra – **alanyi** (szubjektív) **feltételként** – csak a **szülő** és a **gyám jogosult.** (Az állampolgársági feltétel esetében a Cst. általános szabályait kell alkalmazni). A támogatás **tárgyi** (objektív) **feltétele,** hogy a szülőnek vagy gyámnak a háztartásában **három vagy több kiskorút** kell nevelnie. A támogatás a **legfiatalabb gyermek 3. életévének betöltésétől** (azaz a gyēs lejártától) **a 8. életévének betöltéséig** jár. Mivel ez a támogatás a nagycsaládos szülőknek a nagycsalád ellátásával járó többletterhek miatti jövedelemkiesését hivatott elsősorban pótolni, ezért a gyet melletti **munkavégzésre a gyēsnel szigorúbb szabályok** vonatkoznak: a gyermeknevelési támogatásban részesülő személy keresőtevékenységet heti harminc órát meg nem haladó időtartamban folytathat, vagy időkorlátozás nélkül, ha a munkavégzés otthonában történik.

d) Anyasági támogatás⁸⁰

AZ ANYASÁGI TÁMOGATÁSRA VALÓ JOGOSULTSÁG

Az anyasági támogatás **alanyi (állampolgári) jogon járó egyszeri** juttatás (azaz e körben is alkalmazni kell a Cst. általános állampolgársági feltételét). **A támogatás a gyermekszületéssel járó egyszeri kiadásokból fakadó családi terhek kompenzációját szolgálja,** egyben célja a **terhesek nyilvántartásba vételének és megfelelő gondozásának előmozdítása.** A jogosultságnak ugyanis objektív feltétele, hogy csak az az anya jogosult erre, aki terhessége alatt legalább négyszer – koraszülés esetén legalább egyszer – terhesgondozáson részt vett. A vér szerinti anya helyett az anya-

⁸⁰ Az anyasági támogatásra vonatkozó rész LEHOCZKYNÉ KOLLONAY: Szociális jog. 63–64. oldalon található részének átdolgozásával készült.

sági támogatás az **örökbe fogadó szülőt** és a **gyámot** illeti meg, ha a szülést követő 180 napon belül az örökbefogadást jogerősen engedélyezték, illetve ha a gyermek a születését követően 180 napon belül – jogerős határozat alapján – a gyám gondozásába került. (Visszakerül azonban a jogosultság az anyához, ha még ugyanezen 180 napon belül az örökbefogadáshoz adott hozzájárulást visszavonják, illetve a gyermek visszakerül az anya gondozásába és a határidőn belül az igényt benyújtják.) Az anyasági támogatásra való jog a szülést követően nyílik meg, de nincs a gyermek élve születéséhez kötve, akkor is jár, ha a gyermek halva született. Mivel azonban a gyermek születéséhez kapcsolódik, a gyermekről gondoskodó személynek – az anya jogán – akkor is jár, ha az anya annak felvétele előtt meghal. Figyelemmel arra, hogy az anyasági támogatás a gyermek születéséhez kapcsolódó ellátás, ezért azt csak a születéstől számított hat hónapon belül lehet igényelni.

Nem jár anyasági támogatás a szülőnek, ha a gyermekről a szülők kifejezetten előre lemondtak, a gyermek örökbefogadásához a születést megelőzően adott nyilatkozással. A fenti fő szabály alóli kivétel, ha a nyilatkozatot rövid időn belül visszavonják, illetve a gyerekről a szülő ténylegesen gondoskodik, továbbá ha a megszületett gyermek a szülő gondozásának hiányában, a gyámhatóság jogerős határozata alapján családból kikerülést eredményező gyermekvédelmi gondoskodásban részesül. Ebben az esetben is jár az anyasági támogatás, ha később a családból kikerülést eredményező gyermekvédelmi gondoskodást megszüntetnek, és a továbbiakban az anya gondoskodik a gyermek neveléséről. Mindkét esetben az anyasági támogatás akkor folyósítható, ha az erre irányuló igényt a gyermek hat hónapos koráig benyújtják.

AZ ANYASÁGI TÁMOGATÁS ÖSSZEGE

Az anyasági támogatás **gyermekenkénti összege** azonos az **öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének** (2015-ben és 2016-ban a korábban jelzettek szerint 28 500 forint) **225%-ával, ikergyermek esetén 300%-ával**. Szintén az anyasággal járó azonnali kiadásokhoz nyújtott támogatás jelleget emeli ki az is, hogy az igényelbíráló szerv (2015. április 1-jétől a fővárosi és megyei kormányhivatal) a kérelem megérkezését követő naptól számított **nyolc napon belül** elbírálja, a jogosultság megállapítása esetén a támogatást fizetési számlára vagy kifizetési utalványon kiutalja.

Azaz 2015-ben egyes szülött gyermek esetében a támogatás összege 64 125 forint, míg kettes ikrek esetében összesen 171 000 forint, hármas ikrek esetében összesen 256 500 forint. Amennyiben ezekre az összegekre tekintünk, azt láthatjuk, hogy ez nagyjából egy (alsó) középkategóriás babakocsinak és az ahhoz kapcsolódó kiegészítők árának megfelelő összeg.

A családtámogatások áttekintését követően az alanyi (állampolgári) juttatások után egy normatív módon szelektív ellátást, a fogyatékos személyek fogyatékosági ellátását vizsgáljuk.

9. A fogyatékosági támogatás

- a) A fogyatékosági támogatás helye a magyar jog rendszerében123
b) A fogyatékosági támogatásra vonatkozó főbb szabályok123

a) A fogyatékosági támogatás helye a magyar jog rendszerében

A fogyatékosoknak járó ellátások egységesítését is célozta a Fot., amikor intézményesítette a 18. életévüket betöltött súlyosan fogyatékos személyeknek járó **fogyatékosági támogatást** (miként az előző fejezetben jeleztük, a 18. életévét be nem töltött fogyatékos személyek sajátos támogatása az **emelt összegű családi pótlék**). A fogyatékosági támogatás célja az volt, hogy a korábban a különböző fogyatékosági típusonként eltérő összegű, mértékű és megközelítésű sajátos ellátások helyett egy **egységes, valamennyi fogyatékoság esetén alkalmazható** ellátás jöjjön létre.

Az ellátás ún. **normatív módon szelektív jellegű**, ugyanis a családtámogatáshoz hasonló állampolgársági feltételeknek megfelelő, a törvényben meghatározottak szerinti súlyosan fogyatékos személyek esetén nincs szükség előzetes foglalkoztatási jogviszonyra, valamint a jövedelmi és vagyoni rászorultsági vizsgálat lefolytatására.

b) A fogyatékosági támogatásra vonatkozó főbb szabályok

A Fot. 23. §-a alapján a **fogyatékosági támogatásra a súlyosan fogyatékos személy** jogosult, s a jogosultságnak – miként az előző pontban már jeleztük – nem feltétele az előzetes biztosítási jogviszony fennállta, valamint a megállapítás során nem vizsgálják a kérelmező jövedelmi és vagyoni viszonyait. Az ellátás hangsúlyozottan **kiegészítő** jellegű, azaz a fogyatékos élethelyzettel járó társadalmi hátrányok kiküszöböléséhez nyújtott állami segítségnek minősül.

A kiegészítő jellegre figyelemmel az ellátás összege nem túlzottan magas: 2013. június 1-jén a **támogatás havi összege** – a fogyatékoság súlyosságától függően – 19 500 és 24 000 forint volt. A Fot. 2013-as módosítása azonban a támogatás értékének megőrzése körében újítást hozott: a támogatást a mindenkori éves nyugdíj-emelés mértékével kell emelni, így garantált a támogatás reálértékének megőrzése.

Felhasznált és ajánlott irodalom

- BENCSEK András (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest–Pécs, 2012.
- Guy CARRIN (ed.): *Health Systems Policy, Finance and Organization.* Oxford – San Diego, 2010.
- CRAIG, Paul – DE BÚRCA, Gráinne: *EU Law. Text, Cases and Materials.* Oxford, 2011.
- Gøsta ESPING-ANDERSEN: *Social Foundations of Post-Industrial Economies.* Oxford, 1999.
- Gøsta ESPING-ANDERSEN: Towards the Good Society, Once Again? In Gøsta ESPING-ANDERSEN – Duncan GALLIE – Anton HEMERIJCK – John MYLES (eds): *Why We Need a New Welfare State.* Oxford, 2002.
- FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei.* Budapest, 1999.
- FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, 2011.
- FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I. A közigazgatásról általában. A közigazgatási szervezeti jog. Közszolgálati jog.* Budapest, 2014.
- FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III. A közigazgatási jog elméleti kérdései. A közigazgatási hatósági eljárásjog. A közigazgatási szankció.* Budapest, 2013.
- FAZEKAS Marianna – KONCZ József: *Egészségügyi igazgatás.* In LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Fejezetek szakigazgatásaink köréből III.* kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása. Budapest, 2013.
- FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, 2005.
- Jörg GIESSBÜHLER – Clarisse PIFKO: *Soziales in der Schweiz.* Zürich, 2009.
- Thomas H. GRIER – Gavin LEWIS: *A Brief History of the Western World.* Belmont (CA), 2005.
- GYULAVÁRI Tamás – KÖNCZEI György: *Európai szociális jog.* Budapest, 2000.
- HAJDÚ József – HOMICKÓ Árpád Olivér: *Szociális Jog II.* Budapest, 2010.
- HEALY, Judith: *The Care of Elder People: Australia and the United Kingdom. Social Policy and Administration,* 2002. 1. sz.
- HOFFMAN István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében.* Budapest, 2009.
- HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment.* Budapest–Pécs, 2005.
- HORVÁTH M. Tamás: Csendes fordulat. A közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politikák változásának eredete és hatásai. *Jogtudományi Közöny,* 12. 2013. 4. sz.

- HÖRSCHELMANN, Kathrin: The social consequences of transformation. In Michael BRADSHAW – Allison STENING: *East Central Europe and the Former Soviet Union. The Post-Socialist States*. Edinburgh, 2004.
- KOVÁCS Katalin – SOMLYÓDYNÉ PFEIL Edit: *Függőben. Közszolgáltatás-szervezés a kisteleplülések világában*. Budapest, 2008.
- KRÉMER Balázs: *Bevezetés a szociálpolitikába*. Budapest, 2009.
- KRISTÓ Katalin: *Tervek és valóság – A pénzübeli családtámogatási ellátások vizsgálata a kormányprogramok tükrében*. PhD-disszertáció. Budapest, 2015.
- LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla: *Szociális jog. Elektronikus jegyzet az ELTE ÁJK hallgatói számára*. Budapest, 2012.
- LOUGHLIN, John – HENDRIKS, Frank – LIDSTRÖM, Anders (eds): *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford, 2011.
- MÓZER Péter: Szociálpolitika jövő időben. *Esély*, 2011. 6. sz.
- NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Második, hatályosított kiadás*. Budapest, 2014.
- NYILAS Mihály: Az Európai Unió stratégiai célkitűzéseinek szociális dimenziója. In SZIKLAI István (szerk.): *Az Európai Unió szociális politikái (e-jegyzet)*. Budapest, 2012.
- RAUCH, Dietmar: Central Versus Local Service Regulation: Accounting for Diverging Old-age Care Developments in Sweden and Denmark, 1980–2000. *Social Policy and Administration*, 2008. 3. sz.
- WALTERMANN Raimund: *Sozialrecht*. Heidelberg, 2011.
- WALTERMANN Raimund: Sozialeistungen. In Bernd BARON VON MAYDELL – Franz RULAND – Ulrich BECKER (Hrsg.): *Sozialrechtshandbuch (SRH)*. Baden-Baden, 2012.
- WOOLHANDLER, Steffie – U. HIMMELSTEIN, David: Paying for National Health Insurance – And Not Getting It. *Health Affairs*, 2002. 4. sz.

ELTE JOGI KARI KÖNYVSOROZAT

ELTE Jogi Kari Jegyzetek

ISSN 2060 5986

1. DEZSŐ Márta – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (szerk.): *Alkotmányjogi alapok*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2008. 130 o., ISBN 978 963 284 044 4
2. KOVÁCS Árpád: *Közpénzügyek*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 379 o., ISBN 978 963 312 004 0
3. PRINCZINGER Péter: *Sportjog I.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 264 o., ISBN 978 963 312 009 5
4. MARGITÁN Éva (szerk.): *Büntetőjog*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 461 o., ISBN 978 963 312 010 1
5. RÉTI Mária: *Szövetkezeti jog*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 410 o., ISBN 978 963 312 020 0
6. PRINCZINGER Péter (szerk.): *Sportjog II.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 405 o., ISBN 978 963 312 033 0
7. SZEIBERT Orsolya: *Családi jog*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2012. 255 o., ISBN 978 963 312 119 1
8. FÖLDI András (szerk.): *Összehasonlító jogtörténet*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2012. 643 o., ISBN 978 963 312 130 6
9. KÉPES György (szerk.): *Magyar alkotmány- és közigazgatás-történet a polgári korban. A hatalommegosztás államszervezete, 1848–1949*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 233 o., ISBN 978 963 312 156 6
10. FERENCZ Jácint – GÖNDÖR Éva – GYULAVÁRI Tamás – KÁRTYÁS Gábor:
Munkajogi alapismeretek.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 213 o., ISBN 978 963 312 159 7
11. GYULAVÁRI Tamás – HŐS Nikolett – KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Munkajogi feladatok és jogesetek*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 185 o., ISBN 978 963 312 174 0
12. HOFFMAN István: *Bevezetés a területfejlesztési jogba*.
Második, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 137 o., ISBN 978 963 312 228 0
E-Book: <http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/hoffman-istvan-bevezetes-a-teruletfejlesztési-jogba-2-atdolgozott-kiadas/>

13. FLECK Zoltán (szerk.): *Jogszociológiai előadások.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 196 o., ISBN 978 963 312 196 2
14. HACK Péter (szerk.): *Büntetőeljárás jog.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 262 o., ISBN 978 963 312 198 6
15. BÖLCS Ágnes: *Italiano giuridico.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 206 o., ISBN 978 963 312 208 2
16. KIRÁLY Miklós (szerk.): UNIDROIT – *Nemzetközi Kereskedelmi Szerződések Alapelvei 2010.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 121 o., ISBN 978 963 312 213 6
E-book: <http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/unidroit/>
17. KEDVES Imre: *A különleges titkosszolgálati eszközök alkalmazásának története.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 107 o., ISBN 978 963 312 210 5
E-book: <http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/kedves-imre-a-kulonleges-titkos-szolgalati-eszkozok-alkalmazasanak-tortenete/>
18. KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 177 o., ISBN 978 963 312 222 8
19. FILÓ Mihály (szerk.): *Büntetőjog. Általános rész.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 219 o., ISBN 978 963 312 235 8
20. HACK Péter (szerk.): *Büntetőeljárás jog II.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 248 o., ISBN 978 963 312 245 7
21. HOFFMAN István (szerk.): *Bevezetés a szociális jogba.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 131 o., ISBN 978 963 312 244 0

ELTE Jogi Kari Tankönyvek

ISSN 2060 6494

1. BOROS Zsuzsanna – SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944).*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2008. 402 o., ISBN 978 963 284 043 7
2. VARGA István (szerk.): *A polgári nemperes eljárások joga.*
Második, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 1093 o., ISBN 978 963 284 152 8
3. KARDOS Gábor – LATTMANN Tamás (szerk.): *Nemzetközi jog.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 494 o., ISBN 978 963 312 022 4
4. MENYHÁRD Attila: *Dologi jog.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 448 o., ISBN 978 963 312 030 9

5. KIRÁLY Miklós (szerk.): *Az Európai Unió gazdasági joga I. A belső piac és a közös kereskedelempolitika.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 290 o., ISBN 978 963 312 032 3
6. SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 387 o., ISBN 978 963 312 072 9
7. GYULAVÁRI Tamás (szerk.): *Munkajog.*
Második, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 591 o., ISBN 978 963 312 155 9
8. MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga.*
Nyolcadik, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 557 o., ISBN 978 963 312 131 3
9. BERKE Barna – PAPP Mónika: *Az Európai Unió gazdasági joga II. Az Európai Unió versenyjoga.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 285 o., ISBN 978 963 312 165 8
10. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 344 o., ISBN 978 963 312 177 1
11. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.*
Második, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 367 o., ISBN 978 963 312 239 6
12. FÖLDI András (szerk.): *Összehasonlító jogtörténet.*
Második, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 677 o., ISBN 978 963 312 206 8

ELTE Jogi Kari Tudomány

ISSN 2060 9361

1. MEZEY Barna – NAGY Janka Teodóra (szerk.): *Jogi néprajz – jogi kultúrtörténet. Tanulmányok a jogtudományok, a néprajztudományok és a történettudományok köréből.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 488 o., ISBN 978 963 284 065 9
2. GÁRDOS Péter: *Az engedményezés.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 462 o., ISBN 978 963 284 087 1
3. HOFFMAN István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 395 o., ISBN 978 963 284 088 8
4. FILÓ Mihály: *Az eutanázia a büntetőjogi gondolkodásban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 353 o., ISBN 978 963 284 104 5

5. GÁBOR HAMZA: *Entstehung und Entwicklung der modernen Privatrechtsordnungen und die römischrechtliche Tradition.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 826 o., ISBN 978 963 284 095 6
6. FLECK Zoltán (szerk.): *Igazságszolgáltatás a tudomány tükrében.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 237 o., ISBN 978 963 284 127 4
7. ROZSNYAI Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 281 o., ISBN 978 963 284 129 8
8. NYIKOS Györgyi: *A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 270 o., ISBN 978 963 312 007 1
9. SZABÓ Máté – PÉTERFALVI Attila (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 291 o., ISBN 978 963 312 008 8
10. FUGLINSZKY Ádám: *A polgári jogi felelősség útjai vegyes jogrendszerben. Québec, Kanada.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 518 o., ISBN 978 963 312 024 8
11. SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 158 o., ISBN 978 963 312 031 6
12. NAGY Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 214 o., ISBN 978 963 312 029 3
13. MIKLÓS KIRÁLY: *Unity and Diversity: The Cultural Effects of the Law of the European Union.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 304 o., ISBN 978 963 312 045 3
14. MEZEY Barna (szerk.): *A szimbólumok üzenete. A jogi kultúra jelképei: eljárások, szokások, formák és tárgyak.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 595 o., ISBN 978 963 312 054 5
15. ERDEI Árpád: *Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 359 o., ISBN 978 963 312 061 3
16. SZÉKELY László: *A személyiségi jogok hazai elmélete.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 191 o., ISBN 978 963 312 079 8
17. BALÁZS József GELLÉR: *Legality on Trial. A Theoretical Analysis of the Legality of Substantive Criminal Norms.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 303 o., ISBN 978 963 312 085 9
18. KISFALUDI András (szerk.): *Versenyjogi jogsértések – magánjogi következmények.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2012. 235 o., ISBN 978 963 312 142 9

19. GELLÉR Balázs József: *Legalitás a vádpadon*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 317 o., ISBN 978 963 312 154 2
20. Tamás SZABADOS: *The Transfer of the Company Seat within the European Union*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 253 o., ISBN 978 963 312 144 3
21. BÁNYAI Ferenc – NAGYPÁL Szabolcs (szerk.): *Közvetítés és vitarendezés a jogi és a vallási kultúrákban*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 255 o., ISBN 978 963 312 202 0
22. GOSZTONYI Gergely: *Alternatív (?) média. A közösségi média jogi szabályozásának vetületei*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 262 o., ISBN 978 963 312 194 8
23. SIKLÓSI Iván: *A nemlétező, érvénytelen és hatálytalan jogügyletek elméleti és dogmatikai kérdései a római jogban és a modern jogokban*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 452 o., ISBN 978 963 312 200 6
24. SZEIBERT Orsolya: *A házasság Európában a jogegységesítő törekvések tükrében*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 260 o., ISBN 978 963 312 201 3
25. NAVRATIL Szonja: *A jogász hivatásrendek története Magyarországon*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 180 o., ISBN 978 963 312 209 9
26. TÓKEY Balázs: *Az egészségbiztosítási szerződés*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 345 o., ISBN 978 963 312 221 1
27. KOÓSNÉ MOHÁCSI Barbara: *A szabadságelvonás határai*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 317 o., ISBN 978 963 312 220 4
28. FEKETE Balázs – FLECK Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a kortárs jogelméletről*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 343 o., ISBN 978 963 312 223 5
29. KAJTÁR Gábor: *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 561 o., ISBN 978 963 312 226 6
30. HOFFMAN István: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 297 o., ISBN 978 963 312 231 0
31. KISFALUDI András: *Tanulmányok a bizalmi vagyonkezelés jogi szabályozásának elméleti alapjairól*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 340 o., ISBN 978 963 312 229 7