

A szociális biztonsághoz való jog
A szociális jog kialakulása és fejlődése
házánkban és nemzetközi viszonylatban

Jelige: Á8D2I6

2022. március 26.

Tartalom

1. Bevezetés	5
1.1. Alapvetések	5
1.2. A kutatás módszertana.....	6
2. Az ókori szociális gondoskodás kialakulása	7
2.1. Szociális gondoskodás az ókori Görögországban	7
2.2. Szociális gondoskodás a Római Birodalomban.....	8
3. A szociálpolitika kezdetei, szociális jog kialakulása Európában	9
4. A szociális jog fogalma és alapelvei	10
4.1. A szociális jog fogalma	10
4.2. A szociális jog alapelvei	11
4.3. A szociális védelmi rendszerek	12
5. A szociális jog hazánkban	14
5.1. A szociális jog az Alkotmányban	14
5.2. A szociális jog az Alaptörvényben	16
5.3. Az 1993. évi III. törvény- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról.....	18
5.3.1. Az 1993. évi III. törvény alapelvei.....	19
5.3.2. Az 1993. évi III. törvény köré épülő szervezetrendszer	20
5.3.3. A szociális szolgáltatások.....	21
5.3.4. Szociális alapszolgáltatások.....	22
<i>A falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás</i>	<i>23</i>
<i>Szociális étkeztetés</i>	<i>23</i>
<i>Házi segítségnyújtás.....</i>	<i>24</i>
<i>Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás</i>	<i>24</i>
<i>Családsegítés</i>	<i>25</i>
<i>Közösségi ellátások.....</i>	<i>26</i>

<i>Támogató szolgáltatás</i>	26
<i>Utcai szociális munka</i>	27
<i>Nappali ellátások</i>	27
<i>5.3.5. Szociális szakosított ellátások</i>	27
<i>Átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények.....</i>	28
<i>Tartós bentlakásos intézmények.....</i>	28
<i>Egyéb szakosított ellátások</i>	29
6. A szociális jog nemzetközi pillérei	30
6.1. Az Európai Szociális Charta.....	30
6.2. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata	32
6.3. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 102. számú Egyezménye	33
6.4. A szociális biztonsághoz való jog alakulása az Európai Unióban.....	34
7. Szociális biztonsági rendszerek a nemzetközi dokumentumokban	37
8. Összegzés	40
Felhasznált irodalom.....	43

„Önmagunk megtalálásának legjobb módja, ha elveszünk mások szolgálatában.”

(Mahatma Gandhi)

1. Bevezetés

A gondoskodás mindennapjaink részét képezi annak ellenére, hogy rutinszerűsége miatt azt talán nem is vesszük észre cselekvéseink során. A gondoskodás az emberekben veleszületett „képességként” kódolt ösztön, és mint minden ilyen, így ez is a szocializációval fejlődik és egyénenként eltérően alakul, melynek következtében végül különböző mértékben válunk szociálisan érzékennyé. A gondoskodás láthatóvá válik már az emberi élet létrejöttét követően az édesanya gyermekéről való törődése által, mely elindítja a kisgyermekben az érzelmi intelligencia fejlődésének működését, ezzel pedig a gondoskodás ösztönének kibontakozását. Mindez felnőttként teljesedik ki, és végigkíséri az embert egész élete során, hogy aztán azt szülőként gyermekeinek, és a társadalmat alkotó egyénként környezetének továbbadhassa. Gyakorlatilag így alakul ki a populáción belül egy ösztönös gondoskodási folyamat, mely áthatja annak működését. A társadalom és ez által az állam - akaratán kívül - az azt alkotó egyéneknek köszönhetően válik szociálisan érzékennyé, és teremti meg az egyéni igényekhez igazodva a szociális biztonság jogát. Az egyes nemzetekben létrejött, állam által létesített szociális rendszerek, elvek, irányelvek különbözőségét pedig az azt alkotó emberek szükségleteinek heterogenitása adja.

1.1. Alapvetések

A szociális biztonság, szociális gondoskodás kérdésköre mindig is foglalkoztatott és érdekes kérdés volt számomra ezek kialakulása, fejlődése. Ebből az indíttatásból kezdett érdeklődésem egyre mélyebbre ható formát ölteni, és fogalmazódott meg bennem több hipotézis ezzel a témával kapcsolatban. Ezek közül a dolgozat - terjedelmére való tekintettel - csak néhányat érint részletesebben, és erre a néhányra keresi a választ a vizsgálódás eszközeként megválasztott kutatási módszer segítségével.

Hipotézis 1: Munkám első problémafelvetésként vizsgálat alá veszi azt a feltevést, mely szerint a szociális biztonsághoz való jog olyan alapvető szükségletek kielégítésére irányul, amely a szociális gondoskodás létjogosultságát határok nélkül, nemzetállamoktól függetlenül indokolja. Továbbá számba veszi ehhez kapcsolódóan és ebből következően a szociális biztonsághoz való jog világszerte megmutatkozó univerzális jellegét is. Amint az számos szakirodalomból kiolvasható az alkotmányos alapjogokat első- és második generációs bekezdésük alapján szokás megkülönböztetni.¹ A szociális biztonsághoz való jog - mint pozitív jog az angolszász megítélés alapján - a második generációs jogok körébe tartozik, és azon belül a szociális jogok

¹ HOFFMAN István: *Bevezetés a szociális jogba*. ELTE Eötvös Kiadó Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, 2015.

családjába.² Bekategorizálásából következően a szociális biztonsághoz való jog az államtól aktív közreműködést, cselekvést vár el, ellentétben az első generációs alapjogokkal, melyek a hatalom passzivitását helyezik előtérbe. Ez a kvalitásbeli elhatárolás jelenik meg Abraham Maslow szükségletpiramisában is, csak egy kicsit más szemszögből és komplexebben.³ A szakember a társadalmat alkotó egyének szükségleteit a hiányállapotok befolyásolása alapján határozza el. Véleménye szerint ugyanis ezek játszanak primer szerepet a szükségletek megszületésében, ami bizonyos téren a szociális biztonsághoz való jog alapkövének lerakását is jelenti.

Hipotézis 2: Elindulva ezen a gondolatmeneten és ezt fejtegetve, a dolgozat második feltevéseként arra a tézisre törekszik választ adni, miszerint az államok szociális célú beavatkozásának jogpolitikai indoka nem kizárólag erkölcsi-etikai indíttatású, ugyanis abban legalább azonos súllyal vesz részt a különbségekből potenciálisan kialakuló társadalmi feszültségek megelőzése, valamint az aktuálpolitika is.⁴ Mindennapjaink során észrevehető, hogy a hatalomnak egyre inkább fókuszálnia szükséges a társadalomban felmerülő szociális igények minél teljesebbkörű lefedésére az általa kidolgozott irányelveken, valamint a ratifikált nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségek teljesítésén keresztül. Az államok igyekeznek lépést tartani a szükségletek kielégítésével annak érdekében, hogy az egyes társadalmi rétegek között kialakuló kisebb- nagyobb egyenlőtlenségek által szült feszültségek legapróbb szikrája se lobbanhasson lángra. Mindezt a politikai céljaik szem előtt tartása mellett, melynek hátterében nem titkolt vágyaiként a gondoskodó állam eszmeképének kialakítása is meghúzódik.

A dolgozat célja tehát a felvázolt hipotézisek minél részletesebb megválaszolása és az azokra vonatkozó konklúziók levonása, valamint egy összefoglaló vélemény megalkotása a vizsgálódás eszközeként megválasztott módszertani eszközök felhasználásának segítségével.

1.2. A kutatás módszertana

A problémafelvetések szekunder kutatási módszer alkalmazásával kerülnek megválaszolásra, tekintettel a témával kapcsolatban rendelkezésre álló bőséges szakirodalomra, kutatási eredményekre. A tanulmányozott források alapján kiindulópontként megkeresem a szociális gondoskodás fejlődésének mérföldkövein keresztül, annak alappilléreit jelentő legfontosabb

² SANDRA, Fredman: Human Rights Transformed: Positive Duties and Positive Rights. *Legal Research Paper Series*, August 2006, Paper No 38/2006

³ TAUSZ Katalin: *A gyermeki szükségletek*. MTA Gyerekszegénység elleni program, Budapest, 2006.

⁴ MOLNÁR Margit: Töredékek a szociális gondoskodás ókori történetéből. *Esély*, 1993. 3. szám

fogalmait, intézményeit. Történeti kronológiáján át megismerhetővé teszem a szociális gondoskodás legrelevánsabb alapelveit, valamint az azok köré épített modelleket, irányelveket. Végül írásom utolsó részében kitérek arra, hogy hazánkban és nemzetközi téren miként fejlődött és alakult a szociális biztonsághoz való jog, és melyek azok a legfontosabb jogforrások, dokumentumok és egyezmények, amelyek meghatározó szerepet töltek és töltenek be ezen jogterület fejlődésében.

2. Az ókori szociális gondoskodás kialakulása

Amióta a társadalmak létrejöttek, a szociális gondoskodás mindig is jelen volt azok mindennapjaiban, működésében. Az embereknek mindig voltak, vannak és lesznek is olyan problémáik, amelyek megoldására saját maguk kevésnek bizonyulnak, és amelyek rendezésére, elhárítására valamilyen külső segítség igénybevételére van szükségük. Így volt ez az ókori birodalmakban, társadalmakban is, ahol a szociális gondoskodás gyökereit, alappilléreit érdemes keresni. Megállapítható ugyanis az ezzel foglalkozó különböző tanulmányokból, hogy ez a világ számtalan tanulsággal szolgáló töredékeként adta át az utókor számára az intézményes gondoskodás kezdeteit mind a természetbeni, mind a pénzbeli juttatások alapjainak lerakásával, valamint a mai jogi személyek őseit jelentő egyesületek és alapítványok szabályainak kiépítésével.⁵ A következőkben ezért a szociális gondoskodás történeti ívének vázlatos áttekintésére kerül sor.

2.1. Szociális gondoskodás az ókori Görögországban

Az ókori társadalmakban a pénzbeli és a természetbeni ellátásokra való jogosultság más volt háborús és más volt békeidőben. Görögországban a háborús időkben kialakult a hadirokkantakról, hadiárvról és veteránokról való gondoskodás sorrendisége. A hadigondozás hangsúlya a háborúban elesett katonák után hátra maradt özvegyek és árvák ellátására, róluk való gondoskodásra fókuszált. Békeidőben pénzbeli juttatásként segélyt létesített a görög állam a háborúban valamilyen testi fogyatéket szenvedő hadirokkantak részére. A perzsa háborúkat követően (i.e. 4.sz.) az előzőekben leírt gondoskodási rendszer gyökeresen megváltozott, és a hangsúly áttevődött az idősek, valamint a munkanélküliek ellátására. A görög állam számára magától értetődővé vált, hogy az így kialakult rendszerben minden állampolgárról gondoskodnia kell. A segély igénylését az állam jövedelemhatárhoz, mint jogosultsági feltételhez kötötte, továbbá a támogatás kérelmezőjének birtokosnak is kellett

⁵ MOLNÁR Margit: *i.m.* 93.o.

lennie, és élete aktív részében valamilyen szolgálatot kellett teljesítenie a polisza számára. A pénzbeli juttatások egy másik formája az ókori államban a theorika volt. Hellászban az említett pénzbeli juttatásokon kívül a szabad polgároknak még állampolgári jogon járt a trophé, azaz az életjáradék is. Görögországban a fentiekben leírt „szociális gondoskodási rendszer” finanszírozása közjóléti adóból valósult meg. Az anyagi juttatások mellett a szolgáltatások másik részét a természetbeni juttatások tették ki. Ez elsősorban gabonaellátmányban került biztosításra.⁶ Az ínségebb időszakok áthidalásában azonban nemcsak az állam vállalt szerepet, hanem létrejöttek szervezetek, melyek a gondoskodás, segítség tevékenységét tűzték ki működésük céljául. Az ókori birodalomban ilyen elhatározással alapítottak többek között eranoszokat, melyek a mai egyesületek őseinek tekinthetők.⁷

A szociális gondoskodás kialakulása azonban nemcsak Görögországban jelentkezett. Első szárnycsapásai a másik nagy ókori államban, a Római Birodalomban is megfigyelhetők voltak.

2.2. Szociális gondoskodás a Római Birodalomban

Ahogy az az előző fejezetből is kiderült, minden ókori társadalomban mutatkozott igény a szociális gondoskodásra, így volt ez a Római Birodalomban is. Az intézményes gondoskodás első jeleivel a közfürdőkben, szórakozóhelyeken, valamint az aggok házában találkozhattak a római polgárok. Emellett az ún. közösségi szobákban már ekkor kialakulni látszottak a hajléktalan ellátás első csírái. A görög állammal ellentétben a rómaiaknál a „szociális rendszer” a hangsúlyt a háborúban megrokkant, valamint a kiöregedett és leszerelt katonák ellátására helyezte. Mivel a Római Birodalom erejének a hivatásos hadsereg jelentette az egyik alappillért, ezért ebből kifolyólag vált természetessé számára, hogy a hazájukért életüket kockáztató és adó polgárok megsegítése és támogatása az elsődleges prioritás. Akárcsak a hellénekénél, úgy a Római Birodalom esetében is elmondható, hogy a pénzbeli és a természetbeni ellátások eltértek a háború, illetve a béke idején. Rómában a pénzbeli ellátások három fajtáját különböztették meg. Ezek a congiarium, a donatíva, azaz a katonáknak járó életjáradék és a missília, vagy más néven pénzszórás a nép közé. Természetbeni ellátás, ahogy Görögországban, itt is a gabonaellátás volt. A hellénekkel ellentétben azonban az ellátáshoz való hozzájutást feltételhez kötötték (pl.: keresőtevékenység hiánya). A természetbeni ellátások finanszírozása kezdetben a császár magánvagyonából történt, majd a rendszer változásával mindezt az állami kincstárból fizették. Nemcsak Görögországban, de a Római Birodalomban is

⁶ BEDNAY Dezső: *Szociálpolitikai és szociális jogi alapgazdaságok*. ATALANTA Üzleti Szakközépiskola, Budapest, 2010. 3.o.

⁷ MOLNÁR Margit: Törédek a szociális gondoskodás ókori történetéből. *Esély*, 1993. 3. szám. 99.o.

kialakultak olyan szervezetek, amelyek az állami ellátások mellett részt vettek a rászorulóknak megsegítésében, támogatásában. Ilyeténképpen a görög *eranosz* római megfelelője a *collegia teniorum* volt.⁸ A Római Birodalomban nemcsak egyesületek, hanem alapítványok létesítésével is igyekeztek jótékony célok elérését megvalósítani. Ezek voltak az úgynevezett *alimentatio*k, melyek a császár utasítására a nélkülöző szülők gyermekeit gyűjtötték össze, és közpénzből az alapvető létszükséglethez elengedhetetlen ellátásban részesítették őket.

Összefoglalva az előzőekben megfogalmazottakat elmondható, hogy mindkét ókori államban a rászorulókra, elesettekre figyelmet fordított a hatalom. Ez természetesen nem pusztán csak erkölcsi-etikai indíttatása volt a hatalomnak, hanem politikai okok is meghúzódtak mögötte. A fentiekben leírtak és az állam, valamint ezzel együtt a társadalom érzékenysége a hátrányos helyzetben lévő állampolgárokra, embertársakra mutatják azt, hogy az embereknek mindig szükségük volt valamiféle támaszra, segítségre és emiatt mindig is jelen volt a társadalmak életében egyfajta szociális érzékenység, csak éppen másként nevezték és másként közelítették azt meg.

3. A szociálpolitika kezdetei, szociális jog kialakulása Európában

Az előző fejezetek gondolatmenetét folytatva, a dolgozat szempontjából a szociális jog kialakulásának következő állomását a középkori Európa jelenti. Egészen a középkor végéig a család jelentette a szociális gondoskodás terepét. Amikor e tekintetben a középkorról beszélünk, nem szabad megfeledkezni a kereszténységről sem, mely a szegénygondozás legalapvetőbb megvalósítója volt. Az egyház a koldusok számának növekedésével szegényházakat létesített és buzdította az állam szerepvállalását is a szegénygondozás megszervezésében. Ennek eredményeként tiltották meg a koldulást és ezzel párhuzamosan szegényügyi szabályrendeleteket alkottak, továbbá a 16. és 17. században rendházakat létesítettek. Ezek az intézmények szociális tevékenységeket, így többek között oktatást, orvoslást és ápolást végeztek. A 18. században az egyház vagyonában folyamatos csökkenés mutatkozott, mely következményeként a szegénygondozás feladata áthelyeződött az állam kezébe. A 19. és 20. században a társadalmi és az állami értékrend változásával szimultán átalakulni látszott a szegénység fogalma is. Szegényen ebben a korszakban azokat az embereket értették, akik valamilyen betegségben szenvedtek, család nélkül tengődtek. Szegénynek tartották azokat is, akik ellátásukra és fenntartásukra külső segítség nélkül képtelenek voltak,

⁸ MOLNÁR Margit: *i.m.* 100.o.

ezáltal a társadalom egyes csoportjainak gondoskodására szorultak. Ilyenek voltak például a koldusok, beteg árvák, család nélküli vándorok.⁹

A szegényügy szabályozásának legelső állami szabályozása az 1601. évben kiadott angol erzsébeti törvénnyel valósult meg, mely egyben a szociálpolitika kialakulásának kezdetét jelentő dátumként is emlegethető. A feudális korban szociálpolitika alatt az államra veszélyes személyek (az előzőekben példaként említettek) elleni prevenciós tevékenységeket megvalósító szervek működését kell érteni.¹⁰ Ez a burzsoá korban átalakult és a bajbajutott egyénekről, családokról való gondoskodást ölelte fel. A korszak gazdasági fejlődésének köszönhetően a szociális gondoskodás kiterjedni látszott a munkásbiztosítás, majd a társadalombiztosítás bevezetésére is. Ezzel egyidejűleg kirajzolódni látszott még az is, hogy az egyház vagyonának csökkenésével a szociálpolitika és a szociális gondoskodás egyre inkább kikerül az egyház kezéből és fokozatosan az állam feladatává válik.

Így jutottunk el odáig, hogy napjainkban a szegénység fogalmát meghallva legtöbbünknek a társadalomból valamilyen anyagi-kulturális-társadalmi probléma miatt kirekesztődő embertársunk, társadalmi réteg jut az eszünkbe. Kérdés számomra az, hogy ezeknek az embereknek, családoknak, közösségeknek milyen lehetőségük van ebből a rászorultsági helyzetből kikerülni. Mi az, ami segítségükre lehet, hogy egy helyes útra lépjenek hátrányos helyzetükből való kitörésük érdekében. Véleményem szerint ezekre a kérdésekre egy jól kialakított szociális rendszer, szociális éra tud megfelelő megoldást nyújtani. A dolgozat következő részében megkísérlem felvázolni magát a szociális jog fogalmát, alapelveit, valamint védelmi modelljeit, mely átvezetést fog nyújtani hazánk szociális jogának az ismertetéséhez.

4. A szociális jog fogalma és alapelvei

4.1. A szociális jog fogalma

A szociális jog fogalma még napjainkban sem tisztázott. Szociális jogról mindig beszéltek, mindig kötötték valamilyen segítő vagy támogató tevékenységhez, ellátáshoz, de konkrétan sosem lett elkülönítve, mint önálló jogág. A munkajoghoz hasonlóan, a szociális jog is a közjog és a magánjog határán meghúzódó jogterületként határozható meg. Addig, amíg a munkajog elsősorban a magánjog területére esik, a szociális jog tágabb spektrumban vett definiálása alapján a közjog territóriumába helyeződik, és annak egy speciális részét képezi.¹¹ Fogalma

⁹ BEDNAY Dezső: *Szociálpolitikai és szociális jogi alapfogalmak*. ATALANTA Üzleti Szakközépiskola, Budapest, 2010. 6.o.

¹⁰ HOFFMAN István: *Bevezetés a szociális jogba*. ELTE Eötvös Kiadó Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, 2015.

¹¹ BEDNAY: *i.m.* 9.o.

elsőként a nemzetközi jog szülőatyjaként is emlegetett Hugo Grotiusnál merül fel. Modern megjelenése a szociális-, valamint jóléti államok kialakulásával köthető össze. *Tágan* definiálva a szociális jog jogi intézmények és jogi normák összessége, mely a hátrányos helyzetbe került személyeket ezen helyzetük leküzdésében, továbbá méltó élet fenntartásában segíti.¹² Ez a meghatározás alátámasztja a fentiekben leírtakat, miszerint a szociális jog a közjog és a magánjog határán meghúzódó jogág, mely a társadalom és a hatalom viszonyát hivatott szabályozni. Ezen definícióból kiindulva megállapítható még az is, hogy ennek a jogágnak két elkülönülő ága van, mely a társadalombiztosítási jog és a szociálpolitikai (jóléti) ellátások joga. *Szűk* keresztszetszetben nézve a szociális jog fogalmából pedig arra a következtetésre lehet jutni, hogy ez a jogág nem más, mint a szociálpolitika joga, vagy még jobban leszűkítve a nem-biztosítási alapú juttatások joga. Standardjai az állampolgárokat nem kötelezik valamire, hanem jogosítják. Vagyis a szociális jogviszonyt, ha matematikai egyenletként akarjuk leírni, akkor az egyenlőségjel egyik oldalán az állampolgár áll, mint a szociális jog jogosultja, míg a másik oldalán a közhatalom, mint annak kötelezettje. Összefoglalóan tehát, az egyénnek joga van arra, hogy ellenszolgáltatás nélkül olyan juttatásokban, szolgáltatásokban részesüljön, amelyekben a szociális jog irányelvei hiányában csak díjazás ellenében részesülhetne. Ez az a jog, amely a jogosult részére a rászorultsága alapján nyújt támogatást az állam kasszájából. Ahhoz azonban, hogy egy jogterület megfelelően tudjon működni és valóban az általa érintett közegre tudjon koncentrálni, nélkülözhetetlenek számára a saját magát irányító és szabályozó elvek. Ezek gyakorlatilag körvonalazzák és kiépítik a jogág rendszerét, melynek határain belül és bizonyos esetekben azokon kívül tud mozogni.

4.2. A szociális jog alapelvei

Mint minden területnek, így a szociális jognak is megvannak azok az általános elvei, melyek ezen a jogágon belül iránymutatásként szolgálnak a benne található szabályok értelmezésére, valamint konkrét esetekben, gyakorlatban történő alkalmazására. A szociális jognak összesen hat fontosabb alapelvét lehet elkülöníteni a szakirodalomban foglaltakat alapul véve. Ezek a következők: munkához való jog és a minimális ellátáshoz való jog párosan érvényesülő elve, az önsegély és a szolidaritás párosan érvényesülő elve, a jövedelem-kompenzáció és a rehabilitáció összekapcsolt elve, az egyenlő bánásmód elve, az érdekek összehangolásának elve és végül a részvétel elve.¹³

¹² BEDNAY Dezső: *i.m.* 9.o.

¹³ HOFFMAN István: *Bevezetés a szociális jogba*. ELTE Eötvös Kiadó Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, 2015. 31.o.

A *munkához való jog* biztosítja az emberek számára a munkavégzés helyére történő eljutást, valamint az elveszett jövedelem kompenzációját, amely *minimális ellátáshoz való joggal* való páros érvényesülés elvére mutat vissza. Az *önsegély* teóriája elvárja minden embertől, hogy saját maguk és családjuk megélhetéséről képességeikhez mérten maguk gondoskodjanak, és problémáik megoldására első körben önmaguk tegyenek erőfeszítéseket. Ezzel párhuzamosan érvényesül a *szolidaritás* elve, mely egyfajta kötelezettséget ró a rászoruló személy környezetére abban a tekintetben, hogy a hátrányos helyzetbe került embertársukon segítsenek. A *jövedelem-kompenzáció* elve a szociális jog kiinduló normájaként is kezelhető. Azokban az esetekben, amikor a jövedelem elvesztése szükségessé teszi a szociális segítséget, az állam az elveszett jövedelem pótlásával biztosítja annak hiányát. Tulajdonképpen ez által garantálja, hogy az egyén meghatározott társadalmi norma, illetve a társadalom által elfogadott életszínvonal alá ne kerüljön. A *rehabilitációs* elv a munkaerőpiacra való visszajuttatás elvét jelenti, mely a modern szociális jog hozadékaként fogható fel. Az *egyenlő bánásmód* elve szinte minden jogterületen fellelhető és mindenhol ugyanazt határozza meg, vagyis a megkülönböztetés tilalmát. Az *érdekek összehangolásának* elve két komponensű. Az egyik oldalon egyéni és társadalmi érdek, hogy mindenki a tőle telhető módon járuljon hozzá a közterhekhez, és gondoskodjon saját magáról, valamint családjáról. A másik oldalon pedig közösségi érdek, hogy senki ne kerüljön a társadalmi mérce alatti szociális és anyagi helyzetbe, nélkülözésnek ne legyen kitéve. Végül a *részvétel* elve az, amely meghatározza azt, hogy a döntésekkel érintetteknek az elhatározásuk kialakításában szükséges a részvételük. Ez a szociális jog területén elsősorban szakszervezet, üzemi tanács létesítésével valósul meg. Ahogy az alapelvek jellemzői egy-egy jogterület működésének, úgy az ezekre adott reakciók következtében, az egyes államokban más-más módon kialakított védelmi modellek is ismertetőjegyeinek tekinthetők a szociális jognak.

4.3. A szociális védelmi rendszerek

A szociális jog territóriumán belül négy lényeges védelmi modellt lehet elkülöníteni, melyek ezen jogterület fejlődésével alakultak ki és a jogággal együttesen történelmi-politikai modelleket is jelentenek.¹⁴ A védelmi rendszerek az alábbiak:

- skandináv „jóléti állam” modellje (szociáldemokrata vonal)
- bismarcki-modell (konzervatív vonal)
- angolszász országok modellje (liberális vonal)

¹⁴ BEDNAY Dezső: *i.m.* 21.o.

- európai „latin-övezet országainak” modellje

A *skandináv jóléti állam* modelljének lényege az, hogy a munkanélkülieket nem segélyekkel támogatják, hanem igyekeznek minél gyorsabban visszairányítani őket a munkaerőpiacra.¹⁵ Ennek érdekében nem a munkanélküliek kieső jövedelmének kompenzálására helyezik a hangsúlyt, hanem az álláshoz jutás opciójának a megteremtésére. Jól látszik az így kialakított rendszerből, hogy az állam nem a segélyező szerepét tölti be, hanem sokkal inkább egy minden munkáltató felett álló „vezér” szerepét, melyhez az állampolgárok munkahelyük elvesztése esetén bátran fordulhatnak. A munkához való jutás elősegítésének előnyben részesítése mellett a skandináv államokban erős támogatási rendszert építettek még ki a családokat érintő juttatásoknak (pl.: családi pótlék, továbbtanulási támogatás), valamint a nyugdíjrendszernek is. A *bismarcki-modell* elsősorban Ausztriában, Németországban és a közép-európai országokban jelent meg. A modell releváns ismertetőjegye, hogy a kompenzációs megoldásokat részesíti előnyben. A kárpótlásra használt eszközöket elsősorban a munkaerőpiacról való kiesésben alkalmazza támogatásokra, segélyek biztosítására. Az előző modellhez képest, itt az állam nem munkáltatóként, hanem kompenzáció fizetőként jelenik meg a rendszerben. Az *angolszász országok modellje*, melyet a szabadelvűség jellemez, Nagy- Britanniában, USA-ban, Új-Zélandon és Ausztráliában vált honossá. Az állam a segélyezési rendszerben annyira észrevétlen szerepet tölt be, hogy a rászoruló csak akkor fordulnak hozzá, ha már senki más nincs, aki segítséget tudna nyújtani a problémáik megoldásában. A motiváció helyett, mely a skandináv államok eszköze, az angolszász modell a kényszerítés instrumentumát alkalmazza a munkaerőpiacra történő visszairányítás esetében. Az utolsó modell az ún. *európai latin-övezet országainak rendszere*. A modell minősítő jelzőjeként használatos gyűjtő elnevezés alapján ide sorolódnak a Földközi-tenger országai, így többek között Spanyolország, Portugália, Olaszország és Görögország, illetve nagyon tágra értelmezve Franciaország is. Ezt a rendszert szokták úgy is emlegetni, hogy a fejletlen jóléti államok modellje. Attribútumai között említendő, hogy a munkaerőpiacra való visszatérést sokkal inkább a kényszer, mint a támogatás és ösztönzés eszközével valósítja meg. Ezen kívül jellemzője a tradicionális gondozás jelenléte a modell működésében, melynek alapját a katolikus egyház hagyományai adják. A rendszer hiányossága a foglalkoztatáspolitikájának rendkívüli gyengesége, továbbá az, hogy ezekben az országokban a változást elindító folyamatok lassan zajlanak vagy egyáltalán nem is valósulnak meg.¹⁶

¹⁵ HOFFMAN István: *Bevezetés a szociális jogba*. ELTE Eötvös Kiadó Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, 2015. 26.o.

¹⁶ HOFFMAN István: *i.m.* 29.o.

A különböző modellek és alapelvek ismeretében a szociális jog jogrendszerben elfoglalt helye könnyebben körülírható, és még könnyebben megismerhető egy adott nemzet vonatkozásában. Az előzőekben leírt ismertetőjegyek alapján Magyarország leginkább a bismarcki irányvonalhoz áll közel. Az, hogy a modellnél ismertettek hogyan tükröződnek hazánk szociális rendszerében, arra a következő fejezet kísérli meg a válaszadást.

5. A szociális jog hazánkban

Azt megelőzően, hogy a dolgozat rátérne a szociális jog magyarországi alakulására, úgy gondolom, szükséges pár gondolat erejéig szólni a jogforrások hierarchikus rendszeréről. A jogforrás fogalma a jogi normáknak a jogrendszerben elfoglalt sajátos helyét fejezi ki. A jogforrások hierarchiáját az állami szervek által létrehozott jogszabályok alá-fölérendeltségi viszonya rajzolja ki, melyek egymásra épülő rendszerét maga az alkotmány fekteti le. Az így létrehozott jogforrási hierarchia értelmében az alsóbb szinten elhelyezkedő jogszabályok rendelkezései nem lehetnek ellentétesek a hierarchia felsőbb részén állókkal. A jogforrási hierarchiából következik így az is, hogy a felsőbb fokozatú jogforrások módosíthatják, illetve hatálytalaníthatják az alsóbb szintű jogszabályokat.¹⁷ A magyar jogforrási rendszerben először az 1989-es Alkotmány, majd annak módosításával a 2011. évi Alaptörvény számított és számít napjainkban is a hazai alapjogi hierarchia csúcsán álló grundnormának. Ez az a jogforrás, amely Magyarország jogrendszerének alapját jelenti és amely minden állampolgárra nézve kötelező. A szociális biztonsághoz való jog vonatkozásában ezeknek a jogszabályoknak meghatározó szerepe van, melyet a következő fejezetek taglálnak.

5.1. A szociális jog az Alkotmányban

A rendszerváltás után létrehozott 1989-es Alkotmány két helyen is foglalkozott a szociális biztonsághoz való jog kérdésével. A Magyar Köztársaság Alkotmánya kimondta¹⁸, hogy a magyar állampolgároknak joguk van a szociális biztonsághoz, és a jogszabályban meghatározott esetekben a megélhetésükhöz szükséges ellátásra is jogosultak. Megállapította az Alkotmány azt is, hogy mindezt az államnak társadalombiztosítás útján, szociális intézmények rendszerének kialakításával és működtetésével szükséges megvalósítani. A jogszabály részletezte¹⁹, hogy a hatalom a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel kell, hogy gondoskodjon. A dokumentumnak ezt a két részét egymást kiegészítő és egymást támogató irányelvként is fel lehet fogni. Az említett jogszabályhelyek értelmezése és

¹⁷ PETRÉTEI József – TILK Péter: *Magyarország alkotmányjogának alapjai*. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014.

¹⁸ A Magyar Köztársaság Alkotmánya 70/E.§ (1)-(3) bekezdés

¹⁹ A Magyar Köztársaság Alkotmánya 17.§

jogesetekben való alkalmazása vonatkozásában az Alkotmánybíróság gyakorlata igyekezett a jogalkalmazók segítségére. A Bíróság ezzel kapcsolatos tevékenységét a háttérirdalom három fontosabb korszakra bontja.²⁰

Az első időszak a kilencvenes évekre tehető, amikor is az alkotmánybíróági felfogás szerint a jogszabály 70/E.§-val az állam részére kötelezettségeket határoz meg. Az Alkotmánybíróság e tekintetben kiadott határozatával deklarálta, hogy a szociális jogok biztosítása állami cél. Ennek értelmében az állam küldetése az ehhez a joghoz szükséges intézményhálózat és rendszer kiépítése. Emellett feladata a hatalom gyakorlójának az is, hogy megteremtse az alanyi jogokat is, melyek ezek igénybevételére jogosítják az állampolgárokat.

A második korszak a források alapján a Bokros-csomag (1995) idejére tehető. Ezt az időszakot azért is releváns kiemelni, mert az Alkotmánybíróság határozataiban ekkor foglalja össze komplexen a szociális biztonság jogára vonatkozó elképzeléseit, valamint annak korlátozhatóságával kapcsolatos nézeteit. Ezekben kifejti továbbá az állami felsőbb szerv azt is, hogy az állam feladata a szociális biztonsághoz való jog működtetéséhez szükséges társadalombiztosítási rendszer megteremtése, működtetése és fenntartása, valamint a szociális biztonsághoz kapcsolódó kiadások biztosítása is.

Az Alkotmány alkotmánybíróági értelmezésének harmadik korszaka az 1995 és 2010 közötti időintervallumot öleli fel. Ez időszakban jutottak révbe a Bíróság meghatározási és értelmezési kísérletei a szociális jog, valamint a szociális biztonsághoz való jog vonatkozásában. Tulajdonképpen ekkor került kimondásra általa az, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem más, mint a szociális ellátások által nyújtandó olyan ellátási minimum állami biztosítása, mely nélkülözhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.²¹

Az alkotmánybíróági értelmezések, valamint a korszak jogalkalmazóinak állásfoglalása is azt a feltevést támasztják alá, hogy az Alkotmány szociális jogra vonatkozó rendelkezései több sebből véreznek és több ponton is a gyakorlatban akadályokba ütköző megfogalmazásokat tartalmaznak. 2010 után a Magyar Köztársaság Alkotmányának „nyugdíjazásával” és a 2011. évi Alaptörvény kidolgozásával a szociális jog értelmezésében új korszak vette kezdetét.

²⁰ DRINÓCZI Tímea: Szociális jogok. in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Bodnár Eszter, 2019. <http://ijoten.hu/szocikk/szocialis-jogok> (2019. augusztus 06.).

²¹ JUHÁSZ Gábor: A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos újraszabályozása elé. *Esély*, 1995. 3. szám. 10.o.

5.2. A szociális jog az Alaptörvényben

A szociális biztonsághoz való joggal kapcsolatos, hazánk Alaptörvényébe foglalt rendelkezések ismertetésére egy összehasonlító táblázat bemutatásán keresztül kerül sor, melyben Magyarország Alaptörvénye mellett szerepel a Magyar Köztársaság Alkotmánya és nemzetközi dokumentumként az Európai Alapjogi Charta.

	Normaszöveg	Összehasonlító értékelés
A Magyar Köztársaság Alkotmánya²²	17.§ A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik. 70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz [...] (2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg. (3) Az ellátáshoz való jog a nyugellátás [...]	- szociális védelem alkotmányos garanciái két külön rendelkezésében találhatók - ezek egyértelműen körvonalazzák a szociális biztonságra való jogosultságot - Alkotmánybíróság értelmezése megszorító²³ - szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, hanem állami kötelezettség - biztosítása a kormányzat feladata alkotmányos keretek között
Magyarország Alaptörvénye XIX. cikk²⁴	(1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson [...] (2) Magyarország a szociális biztonságot [...] szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.	- szociális biztonság megteremtésének igénye államcélként jelenik meg - szociális biztonsághoz való alkotmányos alanyi jogot a jogszabály nem tartalmaz - jogforrás a szociális ellátórendszer fenntartását és

²² Magyar Köztársaság Alkotmánya 17.§; 70/E.§ (1)-(3) bekezdés

²³ JUHÁSZ Gábor: *i.m.* 10.o.

²⁴ Magyarország Alaptörvénye XIX. cikk (1)-(4) bekezdés

	(3) Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét [...] igénybe vevő [...] tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja. (4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását biztosítja [...]	működtetését követeli meg az államtól ²⁵
Európai Alapjogi Charta IV. (Szolidaritás) 34. cikk (A szociális biztonság és a szociális segítségnyújtás)²⁶	(1) Az Unió [...] elismeri és tiszteletben tartja a szociális biztonsági ellátásokra és szociális szolgáltatásokra való jogosultságot [...] (2) [...] minden személy jogosult a szociális biztonsági ellátásokra [...] (3) [...] Unió elismeri és tiszteletben tartja a jogot a tisztas megélhetést célzó szociális támogatásra [...]	- a szociális biztonságra való jog alanyi jogot nem keletkeztető jog ²⁷ - nem garantálja a szociális biztonsághoz való jogot, mindössze csak „elismeri és tiszteletben tartja” - ezt a közösségi jog rendelkezései, valamint a különböző nemzeti szabályok és gyakorlat által megállapított szabályokkal összehangoltan teszi

1.sz. táblázat- A szociális jog hazai és nemzetközi jogi szabályozása

A fentiekben leírtak alapján elmondható, hogy az 1989-es Alkotmány a szociális biztonsághoz való jogot nem alapjognak, hanem állami kötelezettségnek tekintette, hasonlóan a 2011. évi Alaptörvényhez. Ezzel szemben az Európai Alapjogi Charta a szociális biztonsághoz való jogról, mint alanyi jogot nem keletkeztető jogról rendelkezik összehangolva az Európai Unió rendelkezésével.²⁸ Az Alkotmányhoz képest az Alaptörvény szociális biztonságot megteremtő instrumentumai közül kikerült a társadalombiztosítási rendszer és megmaradtak a szociális intézmények, melyek mellé bővítésként bekerültek a szociális intézkedések. Ezenkívül az

²⁵ JUHÁSZ Gábor: A gazdasági és a szociális jogok védelme az Alkotmányban és az Alaptörvényben. *Fundamentum*, 2012. 1. szám. 43.o.

²⁶ Az Európai Unió Alapjogi Chartája IV. Cím Szolidaritás 34. cikk A szociális biztonság és szociális segítségnyújtás

²⁷ JUHÁSZ: i.m. 45.o.

²⁸ JUHÁSZ Gábor: i.m., 43.o.

Alkotmány értelmezésében világossá válik az is, hogy a szociális jogot az egyének a megélhetésükhöz szükséges mértékű ellátás alapján tudták elérni, míg az Alaptörvény irányelveiből az derül ki, hogy az alanyok a szociális biztonságot a törvényben meghatározott támogatás szintjéig tudják csak elérni.

Összességében mindent összevetve az Alaptörvénnyel és az Alkotmánnyal kapcsolatosan leírtakból következtetésként levonható, hogy Magyarország ma is hatályos Alaptörvénye a szociális biztonsághoz való alkotmányos alanyi jogot nem tartalmaz. Az Alaptörvény XIX. cikke azt deklarálja, hogy Magyarországon a szociális biztonság garantálása nem alanyi alapjog, hanem csak államcél. Még tovább menve, egy korábban kiadott Alkotmánybírósági határozat pedig ezzel kapcsolatosan azt a megállapítást teszi, hogy a szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem pedig azt, hogy az állampolgárok egyszer elért életszínvonala a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása következtében ne csökkenhetne.²⁹ Mindez azt a kötelezettséget rója hazánk törvényhozó és végrehajtó hatalmára, hogy az ország gazdasági állapotát, teljesítőképességét figyelembe véve határozzák meg az állam szociálpolitikáját, valamint annak azon alapelemeit, melyek garantálása állami feladat. Egyszerűen megfogalmazva az Alaptörvény a szociális ellátórendszer fenntartását és működtetését követeli meg a magyar államtól.

Amint az az eddigiekben kifejtésre került, az Alaptörvény XIX. cikkének harmadik bekezdése lehetővé teszi, hogy a jogszabály a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan állapítsa meg. 2012. január 1-jétől kezdődően ennek a feltételrendszernek nagyrészt a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban: Szocvtv.) ad keretet. A továbbiakban ennek a jogforrásnak a bővebb ismertetése következik, mint a szociális biztonsághoz való jog leglényegesebb hazai alapköve.

5.3. Az 1993. évi III. törvény- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról

A rászorultsági elven járó juttatások rendszerének törvénnyel megalapozott kiépítése hazánkban történelmi okokra visszavezethetően csak az 1993. évben kezdődött el. Ez elsősorban annak köszönhető, hogy egészen a rendszerváltásig a szegénység tabutémának számított, valamint a kommunista rezsim a szegényellátást és a szociális gondozást folytató, elsősorban egyházi működtetésű szervezeteket felszámolta. A '90-es évek elején tehát a hatalomnak egy viszonylag instabil gazdasági és társadalmi környezetben kellett kialakítani a

²⁹ 56/1995. (IX.15.) AB határozat

szegénység problémáját kezelő szociális ellátások rendszerét, mely így kezdetben maga is ingoványos talajon állt. Mindez arra enged következtetni, hogy az 1993. évben hatályossá vált szociális igazgatás szabályozására kiadott törvény a gazdasági és a társadalmi átalakulás okozta válság eredményeként keletkezett. A jogalkotó ezzel tulajdonképpen a szociális igazgatás decentralizált rendszerét hozta létre, egyfajta központosított szabályozással, és a helyi jogalkalmazásnak diszkrecionális jogkört biztosítva. A törvény rendelkezéseinek mélyebb ismeretéhez, továbbá megértéséhez szükséges a jogszabályt megalapozó alapelvek feltárása. Az alábbiakban öt irányelveknek a bemutatását teszem meg a szakirodalomban ismertettek alapján.³⁰

5.3.1. Az 1993. évi III. törvény alapelvei

Az 1993. évi III. törvény első és egyben leglényegesebb vezérelve a *szubszidiaritás* elve. Ezt a jogszabály 2. §-a rögzíti.³¹ Ezen rendelkezések értelmében a szociális ellátás feltételeinek a biztosítása az állam központi szerveinek, valamint a helyi önkormányzatoknak a feladatát képezi. A törvényben rögzítettek alapján a szubszidiaritás elve azt fejezi ki, hogy a szociális ellátórendszerben a közfinanszírozású szolgáltatások, pénzbeli ellátások biztosítására akkor kerül sor, ha a családok, egyének erőforrásai kimerülnek. A jogszabály második vezérelvének a *törvényi minimumok rögzítésének és az önkormányzatok kiegészítő feladatvállalásának* elve tekintendő. Annak következtében, hogy a szociális rendszerbe tartozó ellátási feladatok jelentős része a települési önkormányzatokhoz került, meg kellett határozni az ellátások törvényileg garantált legkisebb mértékét. Ez az alapelv a törvényi minimumok előírásával valósult meg. Az elv rendelkezései ugyan nem tartalmazzák, de nem is zárják ki azt a lehetőséget, hogy a települési önkormányzatok magasabb szintű ellátást is biztosíthatnak a megállapítottnál saját költségvetésük terhére. A következő és egyben a harmadik irányelve a törvénynek a *rászorultság* elve. Ez foglalja magában azt a tényt, hogy a törvény által biztosított ellátások anyagi vagy más természetű szociális rászorultság megállapítása esetén járnak. Tehát csak az jogosult valamilyen pénzbeli támogatásra, akinek jövedelmi viszonyai nem teszik lehetővé a minimális szintű megélhetést, az az szegény. Azt, hogy ki a szegény és ki minősül rászorulónak, a támogatást nyújtó feladata megállapítani a rendszerbe beépített küszöbértékhez viszonyítva. Negyedik alapelve a jogszabálynak az *ellátások önkéntes igénybevételének* elve. A szociális törvényben található szolgáltatások igénybevétele önkéntes alapon működik. Azok igénybevételeire senki sem kötelezhető sem a jogszabály által, sem pedig más módon. Végül az

³⁰ JUHÁSZ Gábor, TAUSZ Katalin: *Szociális jog*. ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest, 2012. 135.o.

³¹ Szocvtv. 2.§

ötödik és egyben utolsó alapelv az *egyenlő bánásmód követelményének* elve. A jogszabály ugyan konkrétan nem tartalmaz az ellátások igénybe vevőinek hátrányos megkülönböztetését tiltó rendelkezéseket, de annak alkalmazása során nem lehet eltekinteni ezen elv figyelembevételétől. Ezt, mint kiegészítő rendelkezései az Alaptörvénynek is alátámasztják, melyek az egész jogrendszerre kiterjedően alkalmazandók az egyenlő bánásmód követelményének megvalósulása érdekében.³²

5.3.2. *Az 1993. évi III. törvény köré épülő szervezetrendszer*

A törvény alapelvei mellett releváns szempont az is, hogy milyen szervezetrendszeren belül fejtik ki azok hatásukat és milyen társadalmi, politikai és gazdasági környezetben valósulnak meg. Magyarországon, ahogy az már fentebb is említésre került a szociális igazgatás rendszerének kiépülése két korszakra bontható az 1989-es rendszerváltás időpontjához viszonyítva. Az egyik az ezt megelőző időszak, amikor is a törvényben meghatározott feladatok egy részét a decentralizált közigazgatási szervek, másik részét centrális alárendeltségben működő szervek gyakorolták. A korszak uralkodó ideológiája szerint a szegénység, mint társadalmi jelenség megszűnt létezni, ezért vizsgálata is tabutémává vált.

A másik pedig a rendszerváltást követő időszak, amikor is, a '90-es évek elején nem lehetett felmérni az átalakulási folyamatok és a decentralizáció irányát, Ez által azt sem, hogy miként alakul a jövőben az elszegényedés dinamikája, valamint a szegénység kiterjedtsége. A széttagolódás és a Szocvtv. rendelkezéseinek eredményeként a szociális igazgatási döntések meghozatala a települési önkormányzatok képviselő-testületének hatáskörébe került. A decentralizált feladatellátás pozitív és negatív vonásai pedig gyorsan kirajzolódtak a nagyléptékű társadalmi, gazdasági változásoknak köszönhetően.

Az eddig leírtak alapján jól láthatóvá válik, hogy a szociális igazgatási feladat- és hatásköröket a települési önkormányzatok képviselő-testülete, a települési önkormányzat polgármestere, illetve jegyzője, a megyei önkormányzat képviselő-testülete, a megyei kormányhivatal szakigazgatási szerveként tevékenykedő Szociális és Gyámhivatala, valamint a Magyar Államkincstár regionális igazgatóságai gyakorolják.³³ A települési önkormányzatok képviselő-testületének feladat- és hatáskörébe tartoznak így többek között a nem normatív módon szabályozott pénzbeli ellátások, a normatív lakásfenntartási támogatás, adósságkezelési szolgáltatás, a személyes szolgáltatás alapellátásai, a szakosított ellátások közül az átmeneti elhelyezés (beleértve a hajléktalanok éjjeli menedékhelyét), valamint az eddig felsoroltak

³² JUHÁSZ Gábor, TAUSZ Katalin: *Szociális jog*. ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest, 2012. 136.o.

³³ JUHÁSZ Gábor, TAUSZ Katalin: *i.m.* 142.o.

biztosítása és a rájuk való jogosultság megállapítása. Ezek közül az alapellátási és szakosított szolgáltatások ismertetését a következő fejezetek tartalmazzák.

5.3.3. *A szociális szolgáltatások*

A hazai szociális igazgatási rendszer pénzbeli és természetbeni ellátásai hivatottak egy adott társadalomban az alapvetőnek tekintett szükségletek kielégítését biztosító anyagi javak hiányát kompenzálni. Ezzel szemben a biztosított ellátások harmadik csoportját képező szociális szolgáltatások a személyek közötti, elsősorban segítő és támogató tevékenységben jelennek meg.

A törvény rendelkezési alapján a személyes szociális szolgáltatásoknak két fő csoportját lehet megkülönböztetni. Ezek az ún. alapszolgáltatások és a szakosított ellátások. Az alapszolgáltatásokkal kapcsolatban a jogalkotó célját a Szocvtv. 59.§-a mondja ki.³⁴ Az alapszolgáltatások egészségi állapot terén vagy más okból felmerülő szociális problémák miatt nehéz helyzetbe került rászorulóknak részére nyújtanak segítséget saját lakókörnyezetükben, otthonukban. Ennek a támogatásnak a megszervezéséért az állam vagy a települési önkormányzat tartozik felelősséggel. Ezzel az állam közvetett célja az, hogy ameddig lehet, elkerülhetővé tegye a rászorultak által az intézeti ellátások igénybevételét.³⁵

Az alapszolgáltatásokkal ellentétben a szakosított ellátások intézményi keretek között nyújtanak gondozást és/vagy ápolást azoknak a személyeknek, akik az életkoruk, egészségi állapotuk és szociális helyzetük miatt rászorulóknak tekintendők, és akikről az alapszolgáltatások keretében nyújtott ellátásokkal nem lehet gondoskodni. A Szocvtv. alapszolgáltatások közé az alábbiakat sorolja:

- falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás,
- étkeztetés,
- házi segítségnyújtás,
- családsegítés
- jelzőrendszeres házi segítségnyújtás,
- közösségi ellátások,
- támogató szolgáltatás,
- utcai szociális munka és
- nappali ellátás.

A személyes gondoskodás szakosított ellátásait az alábbi szolgáltatások képezik:

³⁴ Szocvtv. 59.§ (1)

- ápolás, gondozást nyújtó intézmény,
- rehabilitációs intézmény,
- lakóotthon, tartós bentlakásos intézmény,
- átmeneti elhelyezést nyújtó intézmény/bentlakásos intézmény,
- támogatott lakhatás,
- egyéb speciális szociális intézmény.

A dolgozat további részében ezek a szolgáltatáscsoportok kerülnek részletesebben bemutatásra.

5.3.4. *Szociális alapszolgáltatások*

Az 1993. évi III. törvény hatályba lépését követően hosszú évekig a benne szereplő összes alapszolgáltatás biztosítására kötelezte a települési önkormányzatokat. A társadalmi változások generálta variábilis szükségleti igények kielégítése eredményeként az alapszolgáltatások köre egyre dinamikusabban bővült, melynek következtében a kistelepülésektől egyre kevésbé volt elvárható az összes előírt személyes szociális feladat teljesítése. Erre reagálva a jogalkotó úgy módosította a Szocvtv-t, hogy a helyi önkormányzatoknak csak a legelemibb alapellátási feladatokat szükséges biztosítaniuk a lakosaik számára.³⁶ A többi ellátás biztosításának a szükségességét a település lélekszámához igazodóan írja elő a jogszabály. A megváltoztatott törvény így a minden települési önkormányzat által kötelezően biztosítandó szolgáltatások körébe két szociális szolgáltatást emelt be, az étkeztetést és a házi segítségnyújtást. A nagyobb lakosságszámmal rendelkező települések az előbb említett két alapszolgáltatás biztosításán felül kötelesek a jogszabály előírásai szerint további alapszolgáltatások, illetve egyes szakosított ellátások megszervezésére, melyet akár társulás formájában is megvalósíthatnak. Fontos kiemelni, hogy az alapszolgáltatások igénylésénél szükséges a szolgáltatást biztosítónak vizsgálni a szociális rászorultságot. Ezt a kötelezettségét étkeztetés, házi segítségnyújtás, jelzőrendszeres házi segítségnyújtás és támogató szolgáltatás esetében kell megtennie. A szociális rászorultságnak a szolgáltatás igénybevételeért fizetendő térítési díj mértékének megállapítása szempontjából van jelentősége. A törvény azonban meghatározza azoknak az ellátásoknak a körét is, melyeket térítésmentesen kell biztosítani. Így többek között nem kell térítési díjat fizetni a falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás, a családsegítés, a közösségi ellátások, az utcai szociális munka, továbbá a hajléktalan személyek részére nyújtott nappali ellátás vonatkozásában.

³⁶ JUHÁSZ Gábor, TAUSZ Katalin: *i.m.* 181.o.

A továbbiakban az egyes alapszolgáltatások részletesebb ismertetésén keresztül mutatja be a dolgozat, azok szociális ellátórendszerben elfoglalt helyét, betöltött szerepét és relevanciáját.

A falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás

A Szocvtv. 60. § (1) bekezdése rendelkezik a falugondnoki, illetve tanyagondnoki szolgáltatás céljáról.³⁷ A szociális alapellátás lényege, hogy a falvaknak, tanyasi lakott helyeknek az intézményhiányából és a közösségi közlekedés nehézségéből eredő hátrányai enyhítésre kerüljenek, továbbá az alapvető szükségletek kielégítését biztosító szolgáltatásokhoz az ott élők hozzáférhessenek (pl.: segítő szolgáltatásokhoz, közszolgáltatáshoz). Ennek keretében a szolgáltató közreműködik az étkeztetés, házi segítségnyújtás, az óvodás- és iskoláskorú gyermekek szállításának lebonyolításában. Ezen kívül segíti az ellátottak egészségügyi ellátáshoz való hozzájutásának megszervezését, háziorvosi rendelésre vagy egyéb egészségügyi intézménybe történő szállítását, szükség esetén a gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök kiváltását.³⁸ A falugondnoki szolgáltatás létesítését, biztosítását a jogszabály ezer lakosnál kisebb települések esetében teszi szükségessé, míg a tanyagondnoki szolgáltatás minimumlétszámát hetven főben, maximumát pedig négyszáz főben határozza meg.

Szociális étkeztetés

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvény 62.§-a rendelkezik erről a szolgáltatásról.³⁹ Az étkeztetés keretén belül szükséges biztosítani a legalább napi egyszeri meleg étkezést azoknak a szociálisan rászorultaknak, akik azt önmaguk, vagy eltartottaik számára nem képesek biztosítani. A törvény öt pontban bontja ki, hogy kik azok, akik részére ezt különösen indokolt megvalósítani. Az ellátás jogosultságára vonatkozó részletes rendelkezéseket a helyi önkormányzatok saját rendeleteikben kell, hogy szabályozzák. Az étkeztetési szolgáltatás igénybevétele térítési díjhoz kötött, továbbá a szolgáltatónak kötelezettsége a szociális rászorultság vizsgálata is. A szociális étkeztetés szolgáltatásra vonatkozó részletesebb, szakmai kritériumokat előíró szabályokat az 1/2000 (I.7.) SzCsM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről, valamint a 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről határoz meg.

³⁷ Szocvtv. 60.§ (1) bekezdés

³⁸ JUHÁSZ Gábor, TAUSZ Katalin: *i.m.* 182.o.

³⁹ Szocvtv. 62.§ (1)-(3) bekezdés

Házi segítségnyújtás

Az étkeztetés mellett a települési önkormányzatok által másik kötelezően biztosítandó alapszolgáltatás a házi segítségnyújtás. Az ellátással kapcsolatosan a Szocvtv. 63. §-a fekteti le a legfontosabb szabályokat.⁴⁰ A szolgáltatást az igénybe vevő személynek a saját lakókörnyezetében kell biztosítani, hogy az önálló életvitel fenntartása minél egyszerűbben és tartósabban megvalósulhasson. A szolgáltatás keretében szociális segítséget vagy személyi gondozást kell nyújtani. A két tevékenységnek ez a fajta elkülönítése a törvény 2017. évben bekövetkező változásával vált hatályossá és kötelezően alkalmazandóvá. Ahogy az a jogszabály rendelkezéseiből is kiderül, a gondozás fogalma tágabb és mélyebb szakmai tevékenységeket (ápolás-gondozás) foglal magába, mint a segítség. A rászorultság alátámasztását hivatott biztosítani az igénybevételét megelőző napi gondozási szükségletnek a felmérése. A szükségletfelmérés értékelő adatlap segítségével történik, melynek jogszabályban meghatározott és kötelezően vezetendő formája a 36/2007. (XII.22.) SZMM rendelet a gondozási szükséglet, valamint az egészségi állapoton alapuló szociális rászorultság vizsgálatának és igazolásának részletes szabályairól szóló jogszabály 3. számú mellékletében található. Az erre a szolgáltatásra is igaz, hogy a Szocvtv. rendelkezéseinek kiegészítéseként, illetve annak bővebb kifejtésére a szakmai feltételek és ellátási elemek vonatkozásában, további előírásokat az 1/2000 (I.7.) SzCsM rendelet, valamint a 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet határoz meg.⁴¹

Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás

A törvényben soron következő alapszolgáltatás a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, melyre vonatkozóan az 1993. évi III. törvény 65.§-a tartalmaz részletes előírásokat.⁴² A szolgáltatás biztosítása azoknak a saját otthonukban élő, egészségi és szociális helyzetük miatt rászoruló, a szolgáltatáson belül használatos segélyhívó készülék megfelelő alkalmazására képes rászorulóknak (idősek, fogyatékos személyek, pszichiátriai betegek) részére történik. A jelzőrendszeres házi segítségnyújtás igénybevételéhez a szolgáltatást nyújtónak szükséges az igénylő rászorultsági vizsgálatát elvégezni. A szolgáltatás keretén belül biztosítani kell az ellátott segélyhívása esetén az ügyeletes gondozónak a helyszínen történő haladéktalan megjelenését, a segélyhívás okát jelentő probléma megoldása érdekében szükséges azonnali intézkedések megvalósítását,

⁴⁰ Szocvtv. 63. § (1)-(12) bekezdés

⁴¹ JUHÁSZ, TAUSZ: *i.m.* 185.o.

⁴² Szocvtv. 65.§ (1)-(7) bekezdés

valamint szükség esetén további szociális vagy egészségügyi ellátás kezdeményezését.⁴³ A jelzőrendszeres házi segítségnyújtás szolgáltatás biztosítása állami feladatot jelent. Az eddigiekben ismertetett alapszolgáltatások az idősebb és egészségi állapota miatt rászoruló személyek számára igyekeznek megfelelő szociális szolgáltatásokon keresztül külső segítséget, gondoskodást, támaszt nyújtani. A következőkben bemutatásra kerülő alapszolgáltatások komplexebb problémákra reagálnak és szélesebb társadalmi réteget érintenek. Ezeknél az ellátásoknál rászorultság tekintetében elsősorban a krízishelyzetbe jutás problémája kerül előtérbe és az életkor, mint kritérium mellékes tényezővé válik.

Családsegítés

A Szocvtv. 64.§-a tartalmazza az ezzel a szolgáltatással kapcsolatos rendelkezéseket.⁴⁴ A családsegítés az az ellátás, amely szociális vagy mentálhigiénés problémákkal, illetve egyéb krízishelyzetbe került rászoruló személyek, családok számára segít az ilyen helyzethez vezető okok megelőzésében, annak megszüntetésében. Annak érdekében, hogy a krízishelyzet időben észlelhető legyen, jelzőrendszer működtetése valósul meg a települési, járási szinten működő jelzőrendszeri tagot képező intézmények között. Az ellátáson belül a szolgáltatást nyújtónak biztosítani kell az érintett személy részére többek között szociális, életvezetési és mentálhigiénés tanácsadást; szociális szolgáltatásokhoz való hozzájutás megszervezését; szociális segítő munkát, melynek keretén belül elő kell segíteni a családban fellépő konfliktusok megoldását; tanácsadás nyújtás lehetőségének biztosítását a tartós munkanélküliek, a fiatal munkanélküliek, a fogyatékossgal élők, a krónikus betegek, illetve egyéb szociálisan rászorult személyek és családtagjaik számára; kríziskezelést; valamint a nehéz élethelyzetben élő családokat segítő szolgáltatásokat.⁴⁵ A családsegítés e tekintetben speciális ellátás az alapszolgáltatások között és a gyermekjóléti szolgáltatásokkal egy kalap alatt kezelendő. 2016. január 01-jétől kezdődően a szociális rendszerben a családsegítés és gyermekjóléti szolgáltatások esetében, a jogalkotó beavatkozásának következtében drasztikusabb átalakítások valósultak meg. Ezek eredményeként alakult ki a Család-és Gyermekjóléti Szolgálat és a Család-és Gyermekjóléti Központ. A családsegítés, mint feladatellátás ezt követően a Család-és Gyermekjóléti Szolgálat keretében működő alapszolgáltatássá vált. Az ellátással kapcsolatos részletesebb szakmai szabályokat, rendelkezéseket az 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról tartalmaz.

⁴³ JUHÁSZ Gábor, TAUSZ Katalin: *i.m.* 186.o.

⁴⁴ Szocvtv. 64.§ (1)-(8) bekezdés

⁴⁵ JUHÁSZ Gábor, TAUSZ Katalin: *i.m.* 188.o.

Közösségi ellátások

Hazánkban szintén egy szélesebb társadalmi réteget érintő gyűjtőfogalom formájában meghatározott alapszolgáltatás a közösségi ellátás. Ebbe az ellátásformába tartozik a szenvedélybetegek-, valamint a pszichiátriai betegek részére nyújtott közösségi alapellátás, de ide tartozik a szenvedélybetegek alacsonyküszöbű ellátása is. Ezekről az ellátási formákról a Szocvtv. 65/A.§-a rendelkezik.⁴⁶ A szenvedélybetegek és pszichiátriai betegek részére működtetett szolgáltatáson belül a szolgáltatást nyújtónak biztosítania kell az ellátott számára a lakókörnyezetében történő segítségnyújtást, meglévő képességeinek a megtartását, a háziorvossal és a kezelőorvossal való folyamatos kapcsolattartáson keresztül állapotának figyelemmel kísérését, a szociális és mentális gondozását, az orvosi vagy egyéb terápiás kezelésen, szolgáltatásban való részvétel ösztönzését. Az alacsonyküszöbű ellátás annyiban speciálisabb alapszolgáltatás az előzőkhez képest, hogy azon belül a fentiekben felsoroltakon túl szükséges még biztosítania a szolgáltatást végzőnek 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 szolgáltatásokra vonatkozó részletesebb szabályokat az 1/2000 (I.7.) SzCsM rendelet fogalmaz meg. A rendelet 39/F.§-39/N.§ tartalmazza az ellátások célját, valamint az azokon keresztül nyújtott szolgáltatási elemeket is. A felsorolt ellátások jellemző vonása az anonim módon és térítésszűzmentesen történő igénybevétele.

Támogató szolgáltatás

A közösségi ellátások után egy olyan ellátás formával találkozunk a jogszabályban, melynek célja a fogyatékosok személyek szociális támogatása. A szociális törvény 65/C.§-a írja elő az erre a szolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokat.⁴⁷ A támogató szolgáltatás fogyatékos személyek részére lakókörnyezetükben történő ellátására helyezi a hangsúlyt. Az ellátáson belül a szolgáltatást nyújtó gondoskodik ezen személyek lakáson kívüli közszolgáltatások elérésének elősegítéséről, valamint életvitelük önállóságának megőrzése mellett a lakáson belüli speciális segítségnyújtás biztosításáról. A szolgáltatás tevékenységei a fogyatékoság jellegétől függően elég széles skálán mozognak. Az ellátás keretein belül így megszervezésre kerül az alapvető szükségletek kielégítését segítő szolgáltatásokhoz, közszolgáltatásokhoz való hozzájutás, a megfelelő egészségügyi és/vagy szociális ellátásokhoz, vagy akár fejlesztő

⁴⁶ Szocvtv. 65./A.§ (1)-(3) bekezdés

⁴⁷ Szocvtv. 65./C.§ (1)-(5) bekezdés

tevékenységhez való hozzájutás, információnyújtás, ügyintézés, tanácsadás, jelnyelvi tolmácsszolgálat elérhetőségének biztosítása, segítségnyújtás részükre a saját társadalmi integrációjuk megvalósulásához, közreműködés a munkavégzésüket, munkavállalásukat segítő szolgáltatások elérhetőségének, igénybevételének megvalósulásában.⁴⁸ A támogató szolgáltatás szociális rászorultság alapján vehető igénybe. A törvény rendelkezési alapján súlyosan fogyatékosnak az a személy minősül, aki fogyatékosági támogatásban, vakok személyi járadékában, magasabb összegű családi pótlékban részesül.

Utcai szociális munka

A Szocvtv. 65/E. §-a fejt ki az utcai szociális munka keretében biztosított szolgáltatásra vonatkozó irányelveket.⁴⁹ Az ellátás lényegében az utcán tartózkodó hajléktalan személyek figyelemmel kísérését, szükség esetén ellátásuk kezdeményezését foglalja magában. A szolgáltatás megszervezéséért és az azzal kapcsolatosan kiadott rendelkezésekért a szociál-és nyugdíjpolitikáért felelős miniszter került a jogszabály által kijelölésre.

Nappali ellátások

Végül az alapszolgáltatások közül a nappali ellátásokat szükséges még ismertetni. Erről a szolgáltatásról Szocvtv. 65/F.§-a rendelkezik.⁵⁰ A nappali ellátás igénylőinek körét a törvény három bekezdésben részletezi (a teljesség igénye nélkül pl.: hajléktalan személyek, a tizennyolcadik életévüket betöltöttek egészségi állapotuk miatt vagy idős korúak szociális és mentális állapotuk miatt). A szolgáltatás keretein belül biztosított a szolgáltató által működtetett intézményen belüli napközbeni tartózkodás, a társas kapcsolatok kiépítésére és fenntartására szolgáló programok szervezése, továbbá az ellátottak napközbeni egyszeri étkeztetése.⁵¹

Az alapszolgáltatás rövid bemutatását követően a dolgozat további részében a szociális szakosított szolgáltatások kerülnek dióhéjban ismertetésre.

5.3.5. Szociális szakosított ellátások

A fejezetben a szakosított ellátások rövid bemutatása történik meg a teljesség igénye nélkül, tekintettel a dolgozat terjedelmi korlátaira. A szakosított ellátások az alapszolgáltatásokkal ellentétben speciálisabb ellátást jelentenek olyan szempontból, hogy azok nem a rászoruló saját

⁴⁸ JUHÁSZ Gábor, TAUSZ Katalin: *i.m.*. 192.o.

⁴⁹ Szocvtv. 65./E.§ (1)-(3) bekezdés

⁵⁰ Szocvtv. 65./F.§ (1)-(4) bekezdés

⁵¹ JUHÁSZ Gábor, TAUSZ Katalin: *i.m.*. 194.o.

környezetében, lakóotthonában valósulnak meg, hanem a szolgáltató által működtetett intézmény keretein belül. A szakosított ellátási formák megnevezése a törvényben a szolgáltatást nyújtó intézmény elnevezése alapján kerül megkülönböztetésre. A jogszabály az alábbi szakosított ellátásokat különíti el:

- ápolást, gondozást nyújtó intézmények,
- rehabilitációs intézmények,
- támogatott lakhatás,
- átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények,
- lakóotthonok.⁵²

Átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények

Az ellátások között, ahogy az a törvény rendelkezéseiből is kiolvasható, szét lehet választani az átmeneti, valamint a tartós bentlakásos szolgáltatást biztosító intézményeket. Az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények (kivétel a hajléktalanok éjjeli menedékhelye és átmeneti szállása) ideiglenes jelleggel, egy év időtartamban maximalizálva biztosítanak teljes körű bentlakásos ellátást az azt kérelmező számára. Az ellátás, ahogy a jogszabály fogalmaz, különös méltánylást érdemlő esetben, szakorvosi véleményre alapozva, egyetlen egy alkalommal meghosszabbítható.⁵³ Ilyen átmeneti bentlakásos ellátás az időskorúak/ fogyatékos személyek gondozóháza; pszichiátriai betegek/ szenvedélybetegek átmeneti otthona; éjjeli menedékhely és a hajléktalan személyek átmeneti szállása. A törvény ismerteti azokat a rászorultsági feltételeket, melyek alapján az egyes szolgáltatások igénybe vehetők. Ezek elsősorban az életkort, egészségi és mentális állapotot, önálló életviteli készségre vonatkozó kritériumokat jelentik.⁵⁴ Az intézmény vezetője ezek figyelembevételével mérlegeli az igénylő kérelmet, és tesz eleget döntési kötelezettségének.

Tartós bentlakásos intézmények

A tartós bentlakásos intézmények az átmeneti elhelyezést biztosítókkal szemben - ahogy a nevük is magában foglalja -, hosszabb időn át tartó, folyamatos ellátást biztosítanak az igénybe vevője számára. Ezeket a szakosított ellátási formákat a jogszabályban megfogalmazottak alapján az a rászoruló veheti igénybe, aki önmaga ellátására egyáltalán nem, vagy csak állandó segítség biztosítása mellett képes. Az intézmény gondoskodik az ott életvitelszerűen tartózkodó

⁵² Szocvtv. 66.§-85/A.§

⁵³ Szocvtv. 80.§ (2) bekezdés

⁵⁴ JUHÁSZ Gábor, TAUSZ Katalin: *i.m.* 197.o.

személyeknek a napi legalább háromszori étkeztetéséről, szükség szerint ellátja ruházattal, illetve textíliával, biztosítja a mentális gondozását, a külön jogszabályban meghatározott egészségügyi ellátását, valamint lakhatását (ún.: teljeskörű ellátását). A tartós bentlakásos ellátást nyújtó intézmények körébe tartoznak az idős otthonok, a pszichiátriai/a szenvedélybetegek otthonai, a fogyatékos személyek otthonai, valamint a hajléktalanok számára létesített otthonok. Ugyanúgy, ahogy az átmeneti ellátások esetében, a törvény itt is részletezi az ellátás igénybevételére vonatkozó előírásokat, kritériumokat.

Egyéb szakosított ellátások

A rehabilitációs intézmények, a támogatott lakhatás és a lakóotthonok a szakosított ellátásokon belül egy másfajta szolgáltatáscsoportot képeznek az előzőekben bemutatott két ellátási kategóriával szemben. A *rehabilitációs intézmények* a bentlakók önálló életvezetési képességének kialakítását, illetve helyreállítását szolgálják.⁵⁵ A rehabilitációs intézményeknek a sorában elkülöníthető a pszichiátriai betegek, a szenvedélybetegek, a fogyatékos személyek, a hajléktalan személyek számára létesített formája. A *támogatott lakhatás* jelenti azt a fajta szakosított ellátást, amely a fogyatékos személyeknek, a pszichiátriai betegeknek és a szenvedélybetegeknek életkoruknak, egészségi állapotuknak és önellátási képességüknek megfelelően, az önálló életvitelük fenntartása, illetve elősegítése érdekében biztosítja az ellátás keretén belüli szolgáltatási elemeket (pl.: lakhatás, felügyelet, étkeztetés, tanácsadás, gyógypedagógiai segítségnyújtás).⁵⁶ Végül a jogszabály a *lakóotthonokat* említi még a szakosított ellátások sorában. A jogalkotó nyolc-tizenkét fős maximum befogadásikapacitás meghatározása mellett, ezen a szolgáltatáson keresztül igyekszik biztosítani a pszichiátriai beteg, fogyatékos személy, illetve szenvedélybeteg számára, az életkorának, egészségi állapotának és önellátása mértékének megfelelő ellátást.⁵⁷ Lakóotthonok körébe sorolandók a fogyatékos személyek lakóotthonai; pszichiátriai betegek lakóotthonai; illetve a szenvedélybetegek lakóotthonai. Ezen a felosztáson belül további ellátási formákat különít el a jogszabály a szerint, hogy fogyatékos személyekről vagy szenvedély-, illetve pszichiátriai betegekről van szó. Fogyatékos személyek számára rehabilitációs és ápolási-gondozási célú lakóotthon létesítésének lehetőségét mondja ki a törvény, míg pszichiátriai- és szenvedélybetegek esetében rehabilitációs célú lakóotthonékét.⁵⁸

⁵⁵ Szocvtv. 72.§ (1) bekezdés

⁵⁶ Szocvtv. 75.§

⁵⁷ Szocvtv. 85./A.§ (1) bekezdés

⁵⁸ JUHÁSZ Gábor, TAUSZ Katalin: *Szociális jog*. ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest, 2012. 202.o.

Összegezve a szociális ellátásokról és szociális igazgatásról szóló törvényben foglaltak tükrében a fejezetben ismertetetteket, elmondható, hogy az ellátásokkal kapcsolatos előírások részletesek a személyes szociális szolgáltatások vonatkozásában. A magyar szociális rendszer rendkívül komplex és mivel minden rászorultsági igényre igyekszik reagálni, ezért rendkívül bonyolult is. Magában foglalja a társadalom valamennyi rétegét érintő problémák, krízishelyzetek kialakulása következtében felmerülő rászorultsági kategóriát és ezekre az állam által biztosított megoldási lehetőségeket, szociális szolgáltatásokat, ellátásokat.

6. A szociális jog nemzetközi pillérei

A dolgozat további részében relevanciáját érzem azon nemzetközi dokumentumok, egyezmények bemutatásának, melyek a szociális biztonsághoz való jog hazai kialakulásában, formálódásában játszottak és játszanak ma is szerepet.

A II. világháborút követően számos nemzetközi szervezet ismerte fel a szociális biztonsághoz való jog területéhez tartozó jogok biztosításának szükségességét. Mindennek háttérében az állt, hogy a háborús események mind mentálisan, mind pedig érzelmileg megviselték a társadalmat alkotó egyéneket, és ennek, valamint a kiszolgáltatottság érzésének köszönhetően felerősödött bennük a védelem és a szociális biztonság iránti vágy. Mint a legtöbb európai ország, így Magyarország is igyekezett lépést tartani a lakosság szociális biztonság iránti igényeire minél változatosabban reagáló egyezményekkel, és számos nemzetközi okmánynak a részesévé vált. Hazánk által ratifikált dokumentumok közé tartozik az Egyesült Nemzetek Szervezete által kiadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, az Európa Tanács által kiadott Emberi Jogok Európai Egyezménye, az Európai Szociális Charta és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 102. számú egyezménye.

A fejezet első körben az Európai Szociális Chartával foglalkozik, ezt követően pedig kitér az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában foglaltakra, és végezetül bemutatja a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 102. számú egyezményében taglalt rendelkezéseket. Úgy gondolom, hogy a szociális biztonsághoz való jog megértéséhez nélkülözhetetlen a nemzetközi intézmények, szervezetek égisze alatt létrehozott ezen dokumentumok ismerete. Véleményem szerint a fentiekben megnevezett okmányok azok, amelyek jelentősen megalapozták Magyarországon a szociális biztonsághoz való jog gyökereit és annak fejlődési irányvonalát.

6.1. Az Európai Szociális Charta

Az Európai Szociális Charta egy olyan nemzetközi dokumentum, amely az 1950-ben Rómában kelt Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről szóló európai egyezményekhez

szorosan kapcsolódik. Létrejöttét tekintve a második világháborút követően kialakult változó társadalmi és gazdasági folyamatok, események hatására öltött alakot, és ezekre reagálva igyekezett választ adni a felmerülő szociális problémákra.⁵⁹ Végleges formában 1996-ban látott napvilágot, majd 1999-ben lépett hatályba. Ebben az évben ratifikálta hazánk is a dokumentumot, melynek kihirdetéséről az 1999. évi C. törvény rendelkezett.

Felépítését tekintve a dokumentum egy preambulumból és hat részből tevődik össze. A Charta bevezető része kimondja, hogy az azt aláíró országok kötelezik magukat az emberi jogok és alapvető szabadságjogok fenntartására.⁶⁰ Ezt követően a dokumentum első része külön pontokba szedve rendelkezik arról is, hogy az államoknak milyen eszköz- és feltételrendszer kiépítésével kell törekedniük a vállalt kötelezettségek biztosítására. Így például a megfelelő munkakörülmények és feltételek-, valamint a munkához való hozzáférés garantálására, mindezt az egyének tisztességes megélhetése, az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése mellett. A Charta ezen része foglalja magában a rászoruló személyek, testi és szellemi fogyatékkal élő személyek szociális jogait, orvosi segítségre és ellátásra való jogosultságukat, a társadalomba való integrálódásukhoz való jogaikat, valamint rendelkezik az anyák, a gyermekek és a családok védelméről is. A Charta kimondja, hogy a család a társadalom alapvető egysége, így joga van a megfelelő szociális, gazdasági és jogi védelemhez.⁶¹

Az egyezmény második részében a szociális jog szegmenseinek széles skálájából szemezget harmincegy cikkben keresztül. Részletes iránymutatást tartalmaz a munkajogra vonatkozóan, a kollektív alkuhoz való jog kötelező érvényesítésére, rendelkezik a szociális biztonsághoz való jogot érintően az egészség védelméhez-, a társadalombiztosításhoz való jogról és a szociális jóléti szolgáltatásokból való részesülés jogáról, végül pedig zárásként kitér a lakhatáshoz való jogra.

Lényeges, hogy az előző felsorolásban említetteken túl, a szociális biztonsághoz való jog kiemelkedő elemeként a dokumentum iránymutatást tartalmaz a gyermekek és fiatalok védelemhez való jogának szabályairól, valamint a fogyatékkal élő személyek jogairól is.⁶² Ennek keretében a dokumentumot aláíró államok vállalják, hogy a testi és/vagy szellemi fogyatékkal élő személyek függetlenségének, társadalmi beilleszkedésüknek és a közösség életében való részvételhez való joguk biztosítása érdekében a szükséges intézkedések megteszik. Mindezt annak érdekében, hogy ezen célcsoport a számára megfelelő életet élhessen

⁵⁹ KÖNCZEI György: Mi is az Európai Szociális Charta? *Fundamentum*, 1998. 3. szám. 135.o.

⁶⁰ 2009. évi VI. törvény a Módosított Európai Szociális Karta kihirdetéséről Preambulum

⁶¹ 2009. évi VI. törvény a Módosított Európai Szociális Karta kihirdetéséről 16. cikk

⁶² KÖNCZEI György: *i.m.* 135.o.

mindenféle hátrányos megkülönböztetés és nehézségek nélkül.⁶³ A gyermekek és fiatalok szociális, jogi és gazdasági védelemhez való joga tekintetében pedig kötelezettséget vállalnak az ezen társadalmi réteg számára biztosítandó gondozás, segítség, iskoláztatás és képzés megvalósításáért.⁶⁴ Ehhez kapcsolódóan az Európai Szociális Charta kimondja, hogy biztosítani kell a gyermekek számára az ingyenes elemi és középfokú iskoláztatást, valamint azt, hogy rendszeresen járjanak iskolába.⁶⁵ Releváns pontja a dokumentumnak az idősek szociális védelemhez való jogával foglalkozó 23. cikke. A Charta megalkotói e téren azt a célt fogalmazták meg, hogy akár állami, akár magánszolgáltatók keretében, de lehetővé kell tenni az idős emberek minél hosszabb időn keresztül tartó, a társadalom teljes értékű tagjaiként való közreműködését.

A Charta magját tehát az előzőekben a teljesség igénye nélkül ismertetett jogok képezik. Ezt követően a dokumentum III. része kötelezettségvállalásokat, IV. része a vállalt kötelezettségek ellenőrzésének rendjét írja le, míg az V. része magában foglalja a diszkrimináció tilalmáról, az ideiglenes eltérések esetleges lehetőségeiről, a korlátozásokról szóló rendelkezéseket. Az okmány záró fejezetében (VI. rész) szabályozza az aláírást, a ratifikációt, a hatályba lépést, a területi alkalmazást, a felmondást, a függeléket és a jegyzékeket. A Charta rendelkezéseinek érvényesítése során nagy hangsúlyt fektet az egyenlő bánásmód elvének érvényesülésére.

6.2. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata világviszonylatban nézve jelentős előrelépést jelentett. Egyrészt azért, mert annak elfogadásáig az emberi jogokat tartalmazó és azokkal foglalkozó dokumentum nem látott napvilágot, másrészt pedig azért, mert az ENSZ nyilatkozatok közül ez a legfontosabb és legnagyobb horderejű, amely az emberi jogok és alapvető szabadságok előmozdításával foglalkozik. A dokumentumot a szervezet közgyűlése fogadta el 1948-ban kitűzve azt a célt, hogy minden nemzetnek törekednie kell a társadalom minden tagja számára az egyezményben foglalt szabadságok és jogok biztosítására.⁶⁶ A Nyilatkozat felépítését tekintve bevezetőből és harminc cikkből tevődik össze. A dokumentum első cikkeiben kimondja, hogy mindenkinek joga van az élethez, minden ember egyenlő jogokkal születik, melyek fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy más

⁶³ 2009. évi VI. törvény a Módosított Európai Szociális Karta kihirdetéséről 15. cikk

⁶⁴ KARDOSNÉ Kaponyi Erzsébet: *Az emberi jogok nemzetközi védelme*. Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem PhD értekezés, Budapest, 2000. 206.o.

⁶⁵ 2009. évi VI. törvény a Módosított Európai Szociális Karta kihirdetéséről 17. cikk

⁶⁶ www.coe.int.hu (Letöltés ideje: 2022. február 08.)

véleményre, vagy más körülményre való tekintet nélkül mindenkit megilletnek.⁶⁷ A Nyilatkozat magában foglalja továbbá a szolgaság és rabszolgaság, a kínvallatás és embertelen bánásmód tilalmát is. A dolgozat szemszögéből nézve, az egyezmény releváns pontjai a 22. és 25. cikk, melyek a szociális biztonsághoz való jog tekintetében tartalmazznak rendelkezéseket. Az ezekben a pontokban meghatározottak alapján, a társadalom tagjaként mindenkinek joga van a szociális biztonsághoz és a jólétének, egészségének biztosítására alkalmas életszínvonalhoz. Az életnívó fogalma alá esik a Nyilatkozat értelmezésében az élelem, a ruházat, a lakás, az orvosi ellátás és a szociális szolgáltatások biztosítása. Ide tartozik továbbá a munkanélküliség, a betegség, a rokkantság, az özvegység, az öregség bekövetkezte esetén a szükséges ellátásokhoz való hozzáférés is, amennyiben nem rendelkeznek az egyének a megfelelő megélhetési eszközökkel. Az egyezmény különleges gondoskodásra okot adó állapotnak tekinti az anyaságot és a gyermekkort. A dokumentum iránymutatásainak alkalmazása során hangsúlyozza a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód elvének érvényesülését.

6.3. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 102. számú Egyezménye

Az emberi jogok nemzetközi védelmének során jelentős feladatokat ellátó Nemzetközi Munkaügyi Szervezetet 1919-ben a Nemzetek Szövetsége hozta létre. Az ILO fő célkitűzése megalapításakor az volt, hogy a szociális igazság előmozdításával hozzájáruljon a Nemzetek Szövetsége alapcélkitűzésének megvalósulásához.⁶⁸ Így többek között a tartós békének a létrehozásához, valamint ahhoz, hogy nemzetközi összefogás útján javítsa a munkafeltételeket, az életszínvonalat és segítse a gazdasági és szociális stabilitást. A Szervezet alapítását az a gondolat motiválta, hogy a munkaviszonyra minden államban egységes normák vonatkozzanak, és ezzel kiküszöbölésre kerüljön az emberek nagy tömegét igazságtalansággal, sújtó munkajogi szabályok alkalmazása.⁶⁹

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Társadalombiztosítás minimális normáiról szóló egyezménye, vagy más néven az ILO 102. számú Egyezmény 1952-ben került elfogadásra. Ez a dokumentum a szociális biztonsághoz való jog minimum standardjait foglalja magában, valamint körvonalazza azt a kilenc kockázati pontot, amelyeket az okmányt ratifikáló tagállamok szociális biztonsági rendszereinek szükséges lefedniük. Az Egyezményben a ellátások három csoportban jelennek meg, melyek a következők: természetben nyújtott, jövedelemhelyettesítő és jövedelemkiegészítő ellátások.

⁶⁷ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata

⁶⁸ KARDOSNÉ Kaponi Erzsébet: *i.m.* 68.o.

⁶⁹ KARDOSNÉ Kaponi Erzsébet: *i.m.* 68.o.

Az egyezmény tagolódását tekintve, annak részét képezik az általános rendelkezések, az egyes ellátásokra vonatkozó iránymutatások, mint az orvosi ellátás, a táppénz, a munkanélküli-, és az időskori ellátás, a munkabalesetek esetén járó ellátás, a családi- anyasági-, rokkantsági ellátás, a túlélő családtagoknak járó ellátás, a rendszeresen folyósított összegek kiszámítása, a nem lakóhelyük szerinti ország állampolgárainak egyenlő elbírálása; valamint a közös, vegyes és záró rendelkezések.⁷⁰ Ahogy az a fentiekben leírtakból is kiolvasható, az Egyezmény a társadalom különböző rétegeit érintő és az államok számára rizikófaktoroként jelentkező tényezők legszélesebb lefedésére törekszik.

6.4. A szociális biztonsághoz való jog alakulása az Európai Unióban

Az Európai Unió szociálpolitikájának kialakításához, annak alapjainak lerakásához először a tagországoknak egy alapvető kérdés eldöntésében kellett közös álláspontra jutniuk. Mégpedig, hogy a közösség szociálpolitikája harmonizáció vagy koordináció útján valósuljon-e meg.⁷¹ E tekintetben az EGK viszonylag gyors döntést hozott a gyakorlati tapasztalatoknak köszönhetően és így a koordináción alapuló szociálpolitika mellett döntöttek. A Közösség szociálpolitikájára vonatkozó együttműködés szabályait elsőként a *Római Szerződésben* fektették le a tagállamok. Annak ellenére, hogy a dokumentum a szociálpolitikát érintő kérdésekkel foglalkozott, az annak részét jelentő szociális jogokra a legkevesbé sem tért ki.

Először az 1960-as években adódott lehetőség arra, hogy az EGK egy olyan szociálpolitikai stratégiára térjen át, melynek középpontjában a romló gazdasági feltételek mellett a közösség koncentrálni tudott a fogyatékkal élők, a pályakezdők, a nők és a bevándorlók rossz munkaerő-piaci helyzetére, valamint az ezen problémák által gerjesztett folyamatokra. Ezt követően tudta szociálpolitikájának középpontjába állítani a munkahelyi biztonság, az egészségvédelem és a rossz munkakörülmények tényezőit is. Ezeknek a társadalmakban felmerülő kihívásoknak a megoldását, mint szociális jog területére eső szegmenseket, az EGK a szociálpolitikai koordináció elvét alkalmazva, a tagállamok hatáskörébe tartozó, belső jogi kérdésként kezelte.⁷² A feldolgozott tanulmányok nyomán a közösségi szociálpolitika fejlődésének öt jelentősebb szakasza különíthető el, melyek az alábbiak⁷³:

- a szociálpolitikai együttműködés első szakasza (1957-1971)

⁷⁰ 102. sz. ILO Egyezmény a társadalombiztosítás minimális normáiról

⁷¹ SZIKLAI ISTVÁN: *Az Európai Unió szociálpolitikái*. ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest, 2012. 27.o.

⁷² GYULAVÁRI Tamás: *Az EU szociálpolitikája: Érdekek kereszttüzében Jura*, 2003/1.

⁷³ SZIKLAI ISTVÁN: *i.m.* 2012. 29.o.

- együttműködés a Párizsi Csúcstalálkozótól az Egységes Európai Okmány elfogadásáig (1972-1986)
- Munkavállalók Közösségi Szociális Kartájától a Maastrichti Szerződésig
- Amszterdami Szerződés
- A közösségi szociálpolitika fejlődése az ezredforduló után (Európai Szociálpolitikai Menetrend, lisszaboni stratégia felülvizsgálata, Lisszaboni Szerződés, Európa 2020 stratégia)

A felsorolt korszakokból is látszik, hogy a szociálpolitikával kapcsolatos legelső változások az 1972-es Párizsi Csúcstalálkozóig váratnak magukra. Ekkor került ugyanis meghatározásra az, hogy a szociálpolitikának ugyanakkora jelentőséget szükséges tulajdonítani, mint a gazdasági-, a kereskedelmi-, és pénzügyunió elérésére írt lépéseknek. Az 1970-es években lendületet vett szociális jogharmonizáció pár éven belül azonban hanyatló tendenciát kezdett mutatni, míg végül a szociálpolitikai együttműködés második szakaszát záró, az 1986-ban elfogadott Egységes Európai Okmánnyal sem sikerült átformálni a Római Szerződés gondolkodásmódját.

Az 1990-es években a szociális jogok újból előtérbe kerültek köszönhetően a megindult társadalmi változásoknak. Ebben az időszakban született meg a Közösség szociális rendelkezéseinek a túlnyomó része. A tagállamok részéről történt korábbi elhatározás, miszerint a Római Szerződést átfogóan módosítani szükséges, végül csak 1991-ben valósult meg. Ez a reform jelentette a *Maastrichti Szerződés* megszületését, az az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés elfogadását. A dokumentumba a Római Szerződés elfogadásától eltelt évek tapasztalatainak köszönhetően új elemek kerültek be; így többek között a szociálpolitika is. Mindent összevetve ez a módosítás sem hozta meg a várva várt sikert, hiszen a brit kormány ellentétes véleményen lévén, nem volt hajlandó elfogadni az abban szereplő szociálpolitikai reformokat. A szociálpolitikai elvek változtatására irányuló következő próbálkozást az 1997-es *Amszterdami Szerződés* jelentette, melyben nagy volumenű módosítást ígérő rendelkezések nem szerepeltek.

A szociálpolitikai együttműködés korszakának a következő és egyben utolsó állomását a 2000. évben tartott lisszaboni és nizzai ülés jelentette az Európai Tanács szervezésében. Ezeken a tanácskozásokon került elfogadásra és aláírásra az európai szociális modell korszerűsítésének szükségességét elismerő dokumentum, mely a *Szociálpolitikai Menetrend* nevet viselte. Fő célkitűzéseként ez az okmány egyértelműen kimondta a szociális védelem szerepének az

erősítését.⁷⁴ A szociális védelem gyűjtőfogalma alá sorolta a társadalmi összetartozás ösztönzését, a megfelelő jövedelmek biztosítását, a magas minőségű és fenntartható egészségügy feltételeinek biztosítását, valamint a nyugdíjrendszer tartós működtethetőségét.⁷⁵ A számos találkozó és az azokon megállapított és lefektetett rendelkezések, valamint az ezeknek a különböző dokumentumokba foglalása végül arra sarkalta a tagállamokat, hogy ezeknek könnyebb átláthatósága és alkalmazhatósága érdekében szükséges lenne egyetlen okmányban való összefoglalása. Ennek eredményeként született meg a Kölni Csúcson az úgynevezett *Európai Unió Alapvető Jogok Kartája*, melyet az Európai Tanács 2000-ben fogadott el és a nizzai ülésén tett közzé. A teljesség igénye nélkül - csak hogy néhány rendelkezése az egyezménynek említésre kerüljön-, tehát iránymutatást ad az emberi méltóság védelméről, az élethez való jogról, az embertelen bánásmódról, a rabszolgaság tilalmáról, valamint az alapvető szabadságjogokról, és az egyenlőség biztosításáról.⁷⁶

Végül hosszas a szociálpolitikát és a szociális jogokat érintő huzavona gyümölcseként 2007-ben megszületett a *Lisszaboni Szerződés*, amely pontot tett a belső reformkísérletekre. A Szerződésnek köszönhetően olyan változások indultak el, amelyek teret engedtek egy modern intézményrendszer létrehozásának, melyre annak érdekében volt szükség, hogy a döntéshozatali folyamatokat tökéletesítsék vele.⁷⁷ A Lisszaboni Szerződés megújította a hatályban lévő szerződéseket, meghatározta a legfontosabbnak tartott alapértékeket, mint az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, és az emberi jogok tisztelete. Mindezek mellett, ami a legfontosabb és leginkább kiemelendő eredménye a dokumentumnak, hogy minden eddiginél magasabb szintre emelte a szociális célkitűzéseket. A szociális védelmet az európai társadalmi modell szerves részévé tette. Ennek köszönhetően az Európai Unióban univerzális érvényt nyert, hogy a szociálpolitika nem egy másod-, harmad- vagy sokad „nótás” tudományterület, melyet el lehet hanyagolni. Hanem igen is a gazdasági növekedés minden korszakában jelentősége van és a vezetők által meghozott döntésekben, mint releváns diszciplinát és a hozzá tartozó szociális jogokat is megfelelő hangsúllyal figyelembe kell venni.

A Lisszaboni Szerződés a szociálpolitika fogalmát úgy határozza meg, mint transzferrendszerek összességét, amelynek feladata, hogy megvédje a polgárokat a különféle társadalmi

⁷⁴ JUHÁSZ Gábor: A szociális védelem megújítása az Európai Unió szociálpolitikai programjában *Esély*, 2004/2. 67.o.

⁷⁵FRIGYESI Veronika-KAPOLYI László: Szociálpolitika az Európai Unióban. *Közgazdasági szemle*, 2005. március. 289.o.

⁷⁶ Az Európai Unió Alapjogi Chartája

⁷⁷SZIKLAI ISTVÁN: *Az Európai Unió szociálpolitikái*. ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest, 2012. 191.o.

kockázatoktól, melyek közé a fogyatékoság, a betegség, az anyaság, az ellátásra szoruló gyermek, a munkanélküliség, az eltartó halála, az időskor, a nyugdíjhoz vagy életkorhoz kapcsolódó függőség, illetve az időskorú, fogyatékos vagy beteg rokonról történő gondoskodás tartozik.⁷⁸ A dokumentum értelmezésében a szociális juttatások többsége biztosítási vagy rászorultsági alapon jár, de vannak olyan ellátások is a tagállamokban, amelyekre alanyi jogon jogosultak az állampolgárok, mint például a családtámogatások. A 2000-es évek jelentős változást hoztak a gazdaság és ez által a társadalmak életében. Elegendő itt csak a 2008-as években tetőző gazdasági válságot említeni, mely a jéghegy csúcsát jelentette, de azt megelőzően és azt követően is több olyan esemény fejtét ütötte, ami miatt a gazdasági növekedés üteme csökkenő tendencia felé vette az irányt. Ezek következményként alakult ki a szociális kiadásokra nehezedő nyomás, ami annyit tett, hogy a gazdasági növekedés lassulásával párhuzamosan a szociális kiadások gyorsabb növekedése volt megfigyelhető. Az Európai Unió mindezeket figyelembe véve konstataálta, hogy nem lehet sikeres és hatékony egy ekkora közösség, ha a szociális tartalmú emberi jogokat valamilyen módon nem helyezi előtérbe és nem garantálja azokat. Ennek megvalósításához pedig a már korábban is említésre került koordinációs stratégia eszköze került igénybevétele.

7. Szociális biztonsági rendszerek a nemzetközi dokumentumokban

Ahhoz, hogy egy még átfogóbb, átláthatóbb és ezáltal könnyebben értelmezhetőbb kép alakulhasson ki bennünk a szociális biztonsághoz való jogról, fontosnak tartom az eddig ismertettek összefoglalását és egymással történő összevetését.

	Célkitűzések ⁷⁹	Rendelkezések
Európai Szociális Charta⁸⁰	- az emberi jogok és alapvető szabadságjogok fenntartása, - a lakosság szociális jólétének biztosítása,	- eszköz- és feltételrendszer kiépítése, megfelelő munkakörülmények, - az egyének tisztességes megélhetésének biztosítása, - az egyenlő bánásmód elvének érvényesítése,

⁷⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=HU> (2022.március 13.)

⁷⁹ KARDOSNÉ Kaponyi Erzsébet: *Az emberi jogok nemzetközi védelme*. Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem PhD értekezés, Budapest, 2000.

⁸⁰ Európai Szociális Charta

		- a rászoruló személyek, testi és szellemi fogyatékkal élő - személyek szociális jogainak biztosítása, - az anyák, a gyermekek és a családok védelme, - egészség védelme, - társadalombiztosításhoz való jog, - a szociális jóléti szolgáltatásokból való részesülés joga, - a szegénység és a szociális kirekesztés elleni védelemhez való jog, - a lakhatáshoz való jog, - gyermekek és fiatalok szociális, jogi és gazdasági védelemhez való joga, - az idősek szociális védelemhez való joga
Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata⁸¹	- az egyezményben foglalt szabadságok és jogok biztosítása	- jog az élethez, - a szolgaság és rabszolgaság, a kínvallatás és embertelen bánásmód tilalma, - jog a szociális biztonsághoz, - a munkanélküliség, a betegség, a rokkantság, az özvegység, az öregség bekövetkezte esetén a szükséges ellátásokhoz való hozzáférés, amennyiben nem rendelkeznek az egyének a megfelelő megélhetési eszközökkel
Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 102. számú egyezménye⁸²	- a szociális biztonsághoz való jog minimum standardja, - kilenc kockázati pont	- orvosi ellátás, a táppénz, munkanélküli ellátás, időskori ellátás, a munkabalesetek esetén járó ellátás, - a családi, anyasági, rokkantsági ellátás, a túlélő családtagnak járó ellátás, a rendszeresen folyósított összegek

⁸¹ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948)

⁸² 102. sz. ILO Egyezmény a Társadalombiztosítás Minimális Normáiról (1952)

		kiszámítása, a nem lakóhelyük szerinti ország állampolgárainak egyenlő elbírálása
EU dokumentumok ⁸³	koordináció eszközével megvalósuló szociálpolitika	- fogyatékkal élők védelme és jogainak biztosítása, - a pályakezdők, a nők és a bevándorlók védelme és jogainak biztosítása, - a munkahelyi biztonság megteremtése, - egészségvédelem, - európai szociális modell korszerűsítésének megfogalmazása, - a szociális védelem szerepének az erősítése, - az emberi méltóság védelme, - az élethez való jog, - az embertelen bánásmód tilalma, a rabszolgaság tilalma, - az alapvető szabadságjogok, az egyenlőség biztosítása - minden eddiginél magasabb szintre emelni a szociális célkitűzéseket - a szociális védelmet az európai társadalmi modell szerves részévé tenni

2. számú táblázat- Nemzetközi dokumentumok összehasonlító értelmezése

A táblázatból véleményem szerint kiderül, hogy a szociális biztonsághoz való jog fogalma alatt az egyes nemzetközi egyezmények hasonló elemeket értenek. Attól függően, hogy melyik dokumentumot vesszük figyelembe és az mekkora területre fejti ki hatását, nyilvánvalóan más és más a szociális jog körébe tartozó jogterületek válnak relevánssá. Egy mindennapos példával, a húsleves készítésének esetével szemléltetve lehetne ezt a legegyszerűbben körülírni. Minden egyes háziasszony ugyanazt az alapelvet, receptúrát követi a leves elkészítésénél, de valahogy mégsem kerül két egyforma étel az asztalra. Emiatt felmerül bennünk a miért kérdése. A válasz tulajdonképpen magától értetődő. Nincs két egyforma ízvilággal rendelkező ember, ahogy

⁸³ SZIKLAI ISTVÁN: *Az Európai Unió szociálpolitikái*. ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest, 2012.

nincs két egyforma politikai elképzeléssel és társadalmi összetétellel rendelkező országvezetés sem. A fő vezérelv, ami áthatja ezeket az okmányokat az, az alapvető emberi és szabadságjogok érvényesülésének biztosítása. Ez jelenti a kiindulópontot, amely egyben alapját képezi a szociális biztonsági rendszereknek. Hiszen, ha nincsenek szem előtt tartva ezek az értékek, akkor gyakorlatilag az egyének nem tudják érvényesíteni a szociális biztonsághoz való jogukat sem.

A nemzetközi dokumentumok szociális biztonsághoz való jogra vonatkozó rendelkezéseiket tekintve széles skálán mozognak.⁸⁴ Hasonlóság az egyes egyezményekben, hogy kivétel nélkül mindegyik rendelkezik a munkával kapcsolatos jogokról, a fiatalok, a családok jogairól, valamint az egészség védelmével összefüggő jogokról. Ha jobban számbavételre kerülnek, látszik, hogy ezekkel a gazdaság szempontjából aktív egyének csoportját célozzák meg, ami nem véletlen. Ahogy erre már az ókorban is rájöttek a birodalmak uralkodói, úgy a tagországok vezetői, a dokumentumok megalkotói is tudták, hogy a társadalmat a gazdaság megfelelő, kiegyensúlyozott működése viszi előre. Mindehhez azonban az kell, hogy a gazdasági és szociális célok egymás elválaszthatatlan részét, illetve egymás kölcsönös húzóerejét képezzék, de úgy, hogy a szociális juttatások ne merítsék ki az állam által biztosított keretet. Ez ugyan is magához a szociális biztonság a kríziséhez vezetne.⁸⁵ A dokumentumok között alapvető és magától értetődő eltéréseket a hatályossági szempontok mutatnak. Ezek mellett, ami kiemelendő különbségnek számít az az, hogy a magukban foglalt irányelvekkel milyen mélységekig kívánnak foglalkozni. Minden egyezményben megvan az a terület, amelyet előtérbe helyez a többivel szemben. Így van ez a fentiekben ismertetettek esetében is. Az Unió által kidolgozott dokumentumok elsősorban a szociálpolitika körvonalazásának szenteltek nagyobb figyelmet, míg mondjuk az ENSZ Nyilatkozat megalkotói egy a minden társadalomban fellelhető és a szociális biztonsági rendszereket körvonalazó sarokpontokat emelik ki.

8. Összegzés

A dolgozat kiindulópontjaként megjelenő szociális gondoskodás létrejöttének és annak mibenlétének feltárása világossá tette számomra, hogy a gondoskodás gyökerei már az ókori

⁸⁴ KARDOSNÉ Kaponyi Erzsébet: *Az emberi jogok nemzetközi védelme*. Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem PhD értekezés, Budapest, 2000.

⁸⁵ JEFFREY B. Liebman: *Social Security*. NBR Working Paper Series, September 2001, Working Paper No. 8451

társadalmakban is léteztek úgy, ahogy sok minden más értéket jelentő tudás és ismeret, melyeknek egy része átöröklésre került az utókor számára.

Hipotézis 1: Az általam felállított első tézist - mely szerint a szociális biztonsághoz való jog olyan alapvető szükségletek kielégítésére irányul, amelyek a szociális gondoskodás létjogosultságát határok nélkül nemzetállamtól függetlenül indokolják - az elvégzett kutatásaim egyértelműen alátámasztják. Ennek indoka levezethető egyrészt abból, hogy mindez állami és nemzetközi szinten is szabályozási igénnyel lép fel. Másrészt pedig ezt a konklúziót támasztják alá a kutatás során feldolgozott hazai és nemzetközi jogforrások, dokumentumok, egyezmények, illetve a bennük megfogalmazott irányelvek, rendelkezések, melyek mérvadók az azt ratifikáló nemzetek számára. További igazolásul szolgál a hipotézisnek, hogy a második világháborút követően létrehozott nemzetközi szervezetek, közösségek és az általuk kidolgozott egyezmények, okmányok célkitűzései és programjai között folyamatosan szerepet kapnak a szociális biztonsági rendszerekkel összefüggő teendők, prioritások.

Hipotézis 2: A másodikban megfogalmazott kérdésfelvetés – miszerint az államok szociális célú beavatkozásának jogpolitikai indoka nem kizárólag erkölcsi-etikai indíttatású, ugyanis abban legalább azonos súllyal vesz részt a különbségekből potenciálisan kialakuló társadalmi feszültségek megelőzése és mérséklése, valamint az aktuálpolitika szereplői által képviselt álláspont – vizsgálódásom alapján beigazolódni látszik, de csak részben. Ennek magyarázataként az hozható fel, hogy a szociális gondoskodás ugyan az embereknek morális-pszichikai indíttatású tulajdonsága, és ez által az a társadalomnak is, viszont a közösséget működtető és irányító hatalomnak nem pusztán csak ebből fakadt és fakad a szociális biztonság megteremtése iránti érzékenysége. Minden állam mind politikai, mind gazdasági, mind pedig szociális oldalról nézve más és más prioritásokkal rendelkezik, mely kihat magának a szociális biztonsági rendszernek a kiépítésére és működtetésére. Éppen emiatt a különbözőség miatt adódik az, hogy az ezzel kapcsolatos arányokat az egyes nemzetek között nem lehet egyértelműen feltérképezni, kimutatni és nincs lehetőség egy egyöntetű, minden nemzetre vonatkozó jellemzés megalkotására. Következésképpen a szociális biztonsághoz való jog azonos súlyú kezelése az egyes államok között így nem lesz alátámasztható, hiszen az egyik állam értékrendjében az erkölcsi alapokon nyugvó rendelkezések válnak erőteljesebbé, míg a másikonál a politikai hatalom által képviselt értékek.

Összességében és mindent összevetve elmondható, hogy a társadalom nagyléptékű változásai és egyre nagyobb szociális kielégítést váró igényei égetővé teszik a szociális biztonsági rendszerek reformját az ezekkel való lépéstartás érdekében. Az állam és a társadalom érdekeit képviselő hatalom számára fontos olyan intézkedések meghozatala és megvalósítása a jövőben

is, amelyek lehetővé teszik az egyének számára a szociális jólét és a szociális biztonság garantálását. Kétségtől, egy állam alapvető működési feltételének az egyik aspektusát az jelenti, ha a társadalmát alkotó egyének számára a létszükségleteiket kielégítő létminimum szintjét képes biztosítani. Ehhez kapcsolódóan pedig szavatolni tudja egy stabil lábakon álló szociális biztonsági rendszer működtetését és fenntarthatóságát, amely tulajdonképpen hozzájárul magának az államnak az életben maradásához.

Felhasznált irodalom

1. BEDNAY Dezső: *Szociálpolitikai és szociális jogi alapfogalmak*. ATALANTA Üzleti Szakközépiskola, Budapest, 2010.
2. BERÉNYI Laura: Gondolatok a szociális biztonság érvényesüléséről, különös tekintettel a nemzetközi jog szerepére. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus*, 2021. XXXIX. évfolyam. 1. szám.
3. DRINÓCZI Tímea: Szociális jogok. in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila –Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Bodnár Eszter, 2019. <http://ijoten.hu/szocikk/szocialis-jogok> (2019. augusztus 06.).
4. FRIGYESI Veronika, KAPOLYI László: Szociálpolitika az Európai Unióban. *Közgazdasági szemle*, 2005. március.
5. GYULAVÁRI Tamás: Az EU szociálpolitikája: Érdekek kereszttüzében *Jura*, 2003/1
6. HOFFMAN István: *Bevezetés a szociális jogba*. ELTE Eötvös Kiadó Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, 2015.
7. JEFFREY B. Liebman: Social Security. *NBR Working Paper Series*, September 2001, Working Paper No. 8451
8. JUHÁSZ Gábor, TAUSZ Katalin: *Szociális jog*. ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest, 2012.
9. JUHÁSZ Gábor: A gazdasági és a szociális jogok védelme az Alkotmányban és az Alaptörvényben. *Fundamentum*, 2012. 1. szám

10. JUHÁSZ Gábor: A szociális védelem megújítása az Európai Unió szociálpolitikai programjában. *Esély*, 2004/2.
11. JUHÁSZ Gábor: A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos újraszabályozása elé. *Esély*, 1995. 3. szám.
12. KARDOSNÉ Kaponyi Erzsébet: *Az emberi jogok nemzetközi védelme*. Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem PhD értekezés, Budapest, 2000.
13. KÖNCZEI György: Mi is az Európai Szociális Charta? *Fundamentum*, 1998. 3. szám.
14. LENGYEL Balázs, GELLÉRNÉ dr. Lukács Éva, RÉZMŰVES Judit: *Az Európai Unió polgárainak szociális biztonsága*. A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és a Külügyminisztérium közös kiadványa, Budapest, 2003.
15. MÉLYPATAKI Gábor: *A szociális jog aktuális kérdései Magyarországon és az Európai Unióban*. Miskolci Egyetem Állam – és Jogtudományi Kar Agrár- és Munkajogi Tanszék, Miskolc, 2017.
16. MOLNÁR Margit: Töredékek a szociális gondoskodás ókori történetéből. *Esély*, 1993. 3. szám
17. PETRÉTEI József – TILK Péter: *Magyarország alkotmányjogának alapjai*. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014.
18. SANDRA, Fredman: Human Rights Transformed: Positive Duties and Positive Rights. *Legal Research Paper Series*, August 2006, Paper No 38/2006
19. SZIKLAI ISTVÁN: *Az Európai Unió szociálpolitikái*. ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest, 2012.

20. SZÖLLŐSI Gábor: A szociális jogok érvényesülésének egyéni és kollektív jogi garanciái.
Esély, 2005. 1. szám

21. TAUSZ Katalin: *A gyermeki szükségletek*. MTA Gyerekszegénység elleni program,
Budapest, 2006.

Internetes források

1. www.coe.int.hu (Letöltés ideje: 2022. február 08.)
2. www.eur-lex.europa.eu.hu (Letöltés ideje: 2022. március 13.)

Jogforrások

1. 1989. évi törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya
2. 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
3. 2009. évi VI. törvény a Módosított Európai Szociális Karta kihirdetéséről
4. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 23.)
5. 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
6. 28/1994. (V.20.) AB határozat
7. 56/1995. (IX.15.) AB határozat
8. 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről
9. 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről
10. 36/2007. (XII. 22.) SZMM rendelet a gondozási szükséglet, valamint az egészségi állapoton alapuló szociális rászorultság vizsgálatának és igazolásának részletes szabályairól
11. Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2000)
12. Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948)
13. 102. sz. ILO Egyezmény a Társadalombiztosítás Minimális Normáiról (1952)

ⁱ A dolgozat megegyezik a szerző A szociális biztonsághoz való jog – A szociális jog kialakulása és fejlődése hazánkban és nemzetközi viszonylatban címen a 2022/2023. tavaszi félévben védés okán benyújtásra kerülő diplomamunkájával.