

Szociális törvények Európában és az Amerikai Egyesült Államokban

Összehasonlító tanulmány*

„Mint ahogyan az az ember, aki csak egyszer is távol volt hazulról, bölcsőbb, mint aki sohasem lépte át saját ajtajának küszöbét, úgy más kultúrák ismerete is biztosabbá teszi képességünket saját kultúránk állhatatosabb kutatására és szeretetteljesebb méltánylására.”

Margaret Mead

Bevezetés

Cél

Dolgozatunk háttérinformációként szolgál a rövidesen a kormány és a parlament elé kerülő szociális törvénytervezethez. Eredeti célunk: a létező és hozzáférhető – illetve a magyarországi jogalkotás számára bármely releváns szempontból szóbaeső – szociális törvények elsősorban nem kifejezetten jogi, hanem koncepcionális, másodsorban formai és institutionális, ám kevésbé sajátképpen jogi szempontú összehasonlítása volt. Az adott esetben nem feladatunk a külhoni törvények vagy a hazai szociális törvénytervezet dícsérete, de bírálata, sőt a kodifikáció ma már véglegesnek látszó eredményének értékelése sem. Így az összehasonlítás vezérelve csak a leírás és az elemzés lehetett, nem pedig az értékelés. Eredményességét ennek megfelelően jól vagy rosszul megválasztott analitikus szempontjai és azok sikeres vagy sikertelen alkalmazása fogja minősíteni.

Részletekbe menő, adatszerű szociálpolitikai ismertetésekbe a dolgozat nem, vagy csak kivételesen, egy-egy probléma érthetőbb megvilágítása érdekében bocsátkozik. A műfaj szabja meg a kereteket, hiszen a szociális törvények kivétel nélkül globálisak és általánosak. A konkrét, számszerű szabályozást ezeknél alacsonyabb rendű jogszabályok tartalmazzák.

* A munka elkészítéséhez (elsősorban a több ezer oldalnyi szakirodalmi anyag megszerzésében) igen jelentős segítséget nyújtottak: dr. Fedinecz Sándor, Vilusz Lászlóné, Virág Judit és munkatársaik (*Országos Orvostudományi Információs Intézet és Könyvtár*), dr. Nagy Csaba, Veredy Katalin (*Országgyűlési Könyvtár*) illetve Novák Katalin, a *Népjóléti Minisztérium* osztályvezetője. Segítőkész közreműködésükért mindannyiukat köszönet illeti.

Lényegében ugyanebből az okból kell eltekintenünk a fejlett nyugaton az ötvenes-hatvanas évek fordulója táján kialakulni kezdett „jóléti állam” konkrét vívmányaitól, melyekről a szociálpolitikai irodalom azóta már könyvtárakat megtöltő termést produkált. A szociális törvények összehasonlítása így két irányból is Skylla és Charybdis által határolt kútási feladat: nem merülhet el a konkrét makroszintű *szociálpolitikák* vizsgálatában, de a pragmatikus jogi, jogelméleti kérdések buktatóit is el kell kerülnie.

Hiányok

Számos erőfeszítést tettünk a fontosabbnak tűnő országok szociális törvényeinek, törvényének megszerzésére. Tudomásul kellett venni azonban egyfelől azt, hogy léteznek országok, ahol *par excellence*, azaz éppen ezen a néven nevezett szociális törvény (*social security law* etc.) egyáltalán nem létezik. Ilyen mindenekelőtt az Amerikai Egyesült Államok, ahol, akárcsak az e szempontból rokon más országokban is alkottak viszont a jogszabályi hierarchia tetején álló jogforrásokat a fogyatékkal élő emberek jogairól (esélyegyenlőségtörvény) és számos más, a társadalombiztosítás körébe eső jogviszonyról, másfelől pedig azt, hogy ha létezik is egyik vagy másik országban ilyen jogi alapidokumentum, ahhoz a rendelkezésre álló meglehetősen kevés időben nem minden esetben lehetett hozzájutni. Ráadásul a szociális törvények keresztül-kasul, alaposan és széles körűen végbevitt összehasonlítása több, még oly operacionálizálhatóan megválasztott szempont szerint is, rendkívüli terjedelmet és *legalább egy-, de inkább többesztendő*s megfeszített kutatómunkát igényelne. Az említettek miatt vállalt feladatunkat – a sok törvény és több ezer oldal szakirodalom áttanulmányozása mellett is – csak alapszinten lehetett elvégezni. Neheztette a munkát, hogy számottevő előzmények nélküli, mivel *kifejezetten szociális törvényeket összehasonlító* külföldi szakirodalomra számos nagy nemzetközi CD-n és *on line* hozzáférhető nagy szakkönyvtári adatbázis alapos átvizsgálása ellenére sem sikerült bukkanni. Az egyetlen – egyébként hazai – kivétel Szabó [1991], a magyar szociális törvényalkotás szempontjából *ex ante* ismertetése négy állam: a Német Szövetségi Köztársaság, Finnország, Lengyelország és Svédország szociális törvénykezéséről.

Olyan országok is vannak, ahol több éve, esetleg évtizedekkel ezelőtt hozott törvények vannak érvényben, ám az újak kodifikációja még előkészítő stádiumban van. Több esetben nem volt lehetséges, vagy nem tűnt elengedhetetlennek a készülő és ezért még számos, a lényeget is érintő változásnak kitett szociális törvénytervezetekhez hozzáférnünk (pl. Olaszország, Nepál). Máshonnan pedig az anyag az ígérek ellenére sem érkezett meg (pl. Japán). Vizsgálódásaink során mégis legalább madártávlati képet nyerhettünk hozzávetőleg 130–140 ország gyakorlatáról, s többet ezek közül sikerült alaposabban is megvizsgálni.

Kifejezetten a *fogyatékkal élő emberek esélyegyenlőségének* jogi alapjait

lerakó törvényekre – bár ezek is a szociális törvények családjába tartoznak –, mivel e kérdés ma Magyarországon egyelőre még nincsen napirenden, csak ritkán utalunk; az áttanulmányozottak közül néhányat azonban mutatóba idéz a válogatott irodalmak jegyzéke.

Bevezető példa

Ismét más – tipikus – esetnek tűnik például Ausztriáé. Kifejezetten szociális törvény itt sincsen, az Osztrák Jogi Kódex azonban igen részletesen (hozzávetőleg 150 §-ban) szabályozza a társadalombiztosítást magát, és ennek első, legterjedelmesebb részét az általános társadalombiztosítási törvény az *Allgemeines Sozialversicherungsgesetz* képezi. Ez, például az észak-európai országok gyakorlatától, vagy az új lengyel gyakorlattól eltérően rendkívüli részletességgel szabályoz félszáznál több paragrafusban. (Ez egyben jellemző utalás a római-germán jogcsaládon belül fennálló különbségre: a német és az osztrák jogban a törvények és a többi jogszabályok kifejtettsége úgyszólván a mindennapi ember számára is érthetővé teszi azokat, szemben mondjuk a svájci és a francia joggal, ahol a jogszabályok kifejezetten röviden fogalmazottak, ezért is látják el igen részletes magyarázatokkal őket.) Ettől természetesen teljességgel elkülönülő részben tárgyalják más jogszabályok a többi, egyébként a hagyományos társadalombiztosítási keretekbe tartozó, tehát az ipari területet, a parasztokra vonatkozó ilyen irányú jogi kérdéseket, a szabadfoglalkozásúakat érintő társadalombiztosítást, a munkanélküliségi biztosítást illetve a hivatalnokok betegség- és balesetbiztosítását, és így tovább. Röviden fogalmazva tehát: Ausztriában a szociális törvény, mint kerettörvény² sajátképpen intézménye hiányzik, a helyén azonban egy igen kiterjedt és részletekbe menő általános társadalombiztosítási törvényt találunk.

Fogalmak

Alapvető fogalomhasználatunkkal kapcsolatosan szükségesnek látszik még egy kritikai-pontosító megjegyzést tenni. A közelmúltban terjedt el hazánk szociálpolitikusi és szociológusi köreiből illetve közgazdászok között a „szociális törvény” (alkalmanként „szociális alaptörvény”) fogalmának használata. Összehasonlítva a más nyelvekben e jelenség jelölésére használt terminusokkal, az említett magyar megoldás kifejezetten pongyola, bár nem körülményes, ezért (illetve elterjedtsége miatt) e komparatív dolgozat is ennél a nyelvi megoldásnál marad. Pontosabb volna mégis a „szociális biztonság törvényéről” beszélni, vagy esetleg, ahogy éppen a magyar törvényjavaslat legújabb változata teszi: „1992. évi törvény a szociális ellátásokról” (Népjóléti [1992]). Továbbá, az egyes országok szociális törvényalkotásával kapcsolatban szembevetendő, amint ezt korábban már jeleztük is, hogy *par excellence* szociális törvényt, vagy

a szociális biztonság törvényét stb. viszonylag ritkán találunk. Valamiféle törvényi szintű jogszabály azonban még a jogrend szempontjából relatíve fejletlen afrikai országokban is van, s vagy a fogyatékkal élő emberekről, vagy a munkahelyi balesetekről, vagy a családok, illetve anyák védelméről rendelkezik, esetleg mindezekről, vagy más, de feltétlenül ebbe a körbe tartozó ügyekről; a különbség alkalmasint annyi csupán, hogy míg Európában ezeket a törvényeket, esetleg ezek őseit már a század első évtizedeiben meghozták, addig Afrikában többnyire csak néhány évtizedes múltra tekinthetnek vissza. Tehát: dolgozatunkban *szociális törvénynek nevezünk minden, az állampolgárok szociális jólétét közvetlenül, de törvényi szinten reguláló jogszabályt*. Mivel ebbe a körbe többféle törvény beletartozhat, alkalmasint a szociális törvények családjáról is beszélünk. Közöttük *kitüntetett szerepe van a kerettörvény funkciót betöltőnek*, de ilyet a világ országainak túlnyomó többségében nem alkottak még.

Az angolban és a németben – de más európai nyelvekben is – megkülönböztetik a (s maradjunk most már az angolnál) társadalmi biztonság: *social security* humán fogalmát, többnyire határozottan elkülönítve a *social insurance*-tól, a valamiképpen pénzügyi köztudathoz is kötődő, konkrét pénzbefizetésekkel is kapcsolatos, tehát erős financiai konnotációkkal rendelkező szakkifejezéstől. Esetünkben az utóbbi felel meg a közelmúltban kodifikált TB törvénynek, s az előbbi a most terítékre kerülő szociális törvénynek.

Módszertani megjegyzés

A szociális törvényalkotás az országok túlnyomó többségének gyakorlatában évtizedekre, helyenként alkalmasint akár fél évszázadra is szól, s mindenütt az adott kultúra által is mélyen determinált. Ennélfogva sincsen kitéve sűrű változásoknak. Így tehát feltétlenül indokoltnak tűnik az összehasonlításban a saussure-i szinkronikus-diakronikus komparatiztikából a statikus, az egyidejűleg („szinkronban”) létező jelenségeket vezető szempontként venni, ahol az említett egyidejűség éppen a szabályozás időbeli merevsége miatt évtizedes léptékű is lehet. Egyszerűbben: vizsgálati szempontunkból a közben végrehajtott módosítások ellenére sincsen értékelhető különbség például a Német Szövetségi Köztársaság 1980-as évekbeli és Németország 1992-es szociális törvényei között.

Továbbá: mivel a kutatás – legyen az bármily gyors és körültekintő is –, ha széles kört érint, mint esetünkben, mindig szükségképpen lemarad a terep változásaival szemben, így alkalmasint előfordulhat, hogy a jogi szabályozás konkrét tényszerű napi adatai tekintetében kijelentéseink nem tükrözik hajszálpontosan a valós helyzetet. Az összkép azért valós, és a betű szerint vett *fakticitással* szemben képes a *realitás* megjelenítésére.

Országvázlatok

Az összehasonlítás közvetlenül megalapozó vázlatos országtanulmányok azon államok szociális törvényhozásáról készültek, melyeknek globális adatai mellett *legalább egy*, a szociális törvények családjába tartozó dokumentumokhoz az elemzés eszközeivel hozzá tudunk férközni. (Ha viszont kizárólag társadalombiztosítási törvény, vagy annak bármilye részletekbe menő ismertetése állt egy-egy országból – pl. Norvégia, Japán – rendelkezésre, akkor az adott ország gyakorlata esetleges kiemelkedő érdekessége ellenére is kimaradt a vizsgálódásból.)

Helyenként – mivel a kodifikáció történeti fejlődésére fényt vet –, érdemesnek látszott egyes törvények hozatalának évszámát külön is kiemelni. Több ország, például a finneké esetében ugyanis szembetűnik a konkrét területekre vonatkozó szociális törvényeket időben jelentős késéssel követő szociális kerettörvény születése. Ilyen utalások esetén ha csak egy évszám van, az zömmel a még ma is érvényes első törvény hatályba lépésének évét, ha pedig több, kettősponttal elválasztva, abból az első az elsőét, az utóbbi az utóbbi, a legutóbbi pedig a jelenleg érvényesnek a dátumát jelzi. A dátumok jelzésének van jelentősége: érdemes felfigyelni például a szociális törvényalkotás területén Európában a hetvenes évek közepén jelentkező és máig tartó „boom”-ra.

Amerikai Egyesült Államok

Az USA, megoldásaiban Kanadához és Ausztráliához legközelebb álló *liberális* jóléti államának szociális transzferei a „skandináv modell”-éhez képest határozottan mérsékeltek, segélyezési megoldásai jövedelemigazoláshoz kötöttek. A magánjellegű jóléti rendszerek támogatása és a viszonylag alacsony szociális minimum garantálása jellemzi.

Öregségi és rokkantsági nyugdíjról 1935 (1988) óta rendelkezik törvénnyel, a táppénzt 1965-ben, a fogyatékkal élő emberek betegségbiztosítását törvényi szinten 1972-ben szabályozták. A munkahelyi balesetekkel kapcsolatban már 1908-ban, a munkanélküliséggel kapcsolatosan 1935-ben rendelkeztek; ezóta több, részterületeket érintő, és immár nem szövetségi, hanem állami szintű változást iktattak törvénybe. (A többi, összehasonlító vizsgálatunkba került ország gyakorlatához képest az Egyesült Államokban a törvénynek kevésbé van döntő jelentősége, inkább maga a joggyakorlat minősül fő jogforrásnak. Így van ez egyébként az Egyesült Királyságban is; ez a *common law* sajátossága. A leírás és az összehasonlítás ennek ellenére talán nem lesz tanulságok nélkül való.)

Az Amerikai Egyesült Államoknak kifejezetten a szociális törvények családjába tartozó jogszabályai közül összehasonlításra négy is felkínálkozik; kerettörvényről azonban nem tudunk. A négy közül – ld. a Válogatott irodalmak jegyzékében! – egy a hajléktalanokkal is foglalkozik, a többi három lényegében fogyatékkal élő amerikaiakkal kapcsolatos: a fogyatékos gyermekeket megillető oktatásról (1975), a rehabilitációról

(1973) és a diszkrimináció teljes kiküszöböléséről. Az 1973-as Rehabilitációs Törvény 504. szakasza tartalmazott már erős tiltást a minősítetten rokkant (fogyatékos) emberek diszkriminációjával szemben; a szövetségi költségvetés által támogatott bármely program illetve tevékenység keretében. Mivel ilyen jellegű: szigorú és egyértelműen fogalmazott magas szintű jogszabály korábban nem létezett, az 1973-as esztendő mérföldkő lett nemcsak az amerikai szociálpolitikában, hanem az egész világ rehabilitációs mozgalmainak történetében is. E tradíció következő jelentős állomása a George Bush elnök által 1990 júliusában aláírt diszkriminációellenes törvény, mely célja szerint pontosan körülhatárolja a diszkrimináció fogalmát, de most már nemcsak a foglalkoztatásban, hanem a telekommunikáció, a hírközlés, a közlekedés és a bárki által igénybe vehető szolgáltatások (szálláshelyek stb.) teljes területén megtiltja a hátrányos megkülönböztetést. Az Egyesült Államokból szerzett tapasztalatokat e törvény elemzése reprezentálja összehasonlító dolgozatunkban. A terjedelem rövidségét indokolja, hogy az 1990-es jogszabályra néhány hónapon belül, az esélyegyenlőség-törvény előkészítése során részletesebben is vissza kell térnünk majd.

A „fogyatékoságon alapuló diszkrimináció világos és átfogó tilalmának megállapításáról” rendelkező törvény, azaz rövidebben „*a fogyatékkal élő amerikaiak 1990. évi törvénye*” a célkitűzések megfogalmazása és az obligát meghatározások után az alkalmaztatás területeiről és módjáról rendelkezik a közszolgáltatásokban, a közszállításban, a magánszervezetek által működtetett szállásadás és szolgáltatások, s a telekommunikáció területén. A törvény a fogyatékkal élő 43 millió amerikai állampolgár érdekében született, akiknek diszkriminálása és izolálása történelmi tendenciaként az 1973-as törvény ellenére is folytatódik az országban. A negatív megkülönböztetés – a már említett szférákon kívül – megfigyelhető: a tanulás, lakásépítés, üdülés, lakásépítés, az egészségügyi szolgáltatások, a különféle közintézmények használata és a szavazás területén is. A magas szintű jogszabály rendelkezéseit feltétlenül indokolja, hogy szemben a borszínük, fajuk, nemük, nemzetiségük és vallásuk folytán hátrányos megkülönböztetést szenvedő személyekkel, a fogyatékos embereknek gyakran nem volt lehetőségük sérelmeik hivatalos orvoslására. A törvény célja ennél fogva, hogy világos és egyértelmű keretet illetve végrehajtási utasítást biztosítson az említett diszkrimináció felszámolásához.

Részletesen meghatározzák a törvényalkotók az esélyegyenlőség biztosítása érdekében elengedhetetlen kiegészítő segítséget és szolgáltatásokat (megfelelően képzett jeltolmácsok halláskárosultak számára; képzett felolvasók és magnószalagos szövegek, hogy a gyengénlátók vizuális információkhoz is hozzájuthassanak; megfelelő eszközök felszerelések, akciók). A „fogyatékoság” fogalmát lényegében a WHO közel másfél évtizede érvényben lévő definíciója alapján használják: az egyén oly mértékű fizikai vagy szellemi károsodásaként, mely alapjaiban korlátozza őt egy vagy több alapvető élettevékenységében. „Megfelelő ellátásban” kell részesíteni a fogyatékos alkalmazottat, minden olyan tekintetben, amely adott paraméterek által pontosan definiált cégek többi alkalmazottja szá-

mára is hozzáférhető; a munka újrastrukturálása, részmunkaidős vagy módosított foglalkoztatás, megfelelően beállított vagy módosított műszerek és eszközök beszerzése útján.

A diszkriminációval kapcsolatos általános szabály lett, hogy a – jogilag pontosan körülhatárolt – jogi személy, gazdasági egység nem diszkriminálhat képzett fogyatékos személyt fogyatéka miatt munkára jelentkezésekor, az alkalmazás, a munkahelyi előmenetel, díjazás, elbocsátás, munka tekintetében. Továbbá: közszolgálati szállítószervezetek – városiak, helyiérdekűek; autóbuszok, villamosok, vasutak – nem vásárolhatnak, de nem is lízingelhetnek fogyatékos ill. kerekesszéket használó személyek általi használatra nem alkalmas szállítóeszközöket. Vizsgálatokat végezni, tanfolyamokat tartani pedig csak fogyatékkal élő emberek számára is elérhető helyeken szabad. (Bizonyított első törvénytértés esetén 50.000 \$, második esetén 100.000 \$ pénzbírság róható ki!)

A törvény az 1934-es ún. Kommunikációs törvényt (a. m. médiatörvény) is kiegészítette a hallás-, látás- és beszédkárosult – pl. speciális telefon! – emberek számára szükséges kiegészítő technológiák alkalmazási kényszerével.

Ausztria

Az osztrák szociálpolitika rendszere *korporatista* modellt sejtet, akárcsak a francia, a német és az olasz földön működő. A juttatások státusz- (vagy pontosabban foglalkozás-) és jövedelem-függők. A szociális törvényalkotás néhány, számos tekintetben a *némettel* rokon jellemzőjéről szó esett már a Bevezetőben.

A munkahelyi balesetekről, sérülésekről szóló törvény (1887:1955) az első a szociális törvényhozás osztrák történetében, de már egy esztendőn belül követi a második, a betegségi és anyasági segélyt szabályozó (1888:....:1979). Az öregségi és rokkantsági nyugdíjról (1906:....:1979), a munkanélküliségről (1920:1977) és a családi juttatásokról (1948:1967) rendelkezők későbbi keltezésűek.

Az *önigazgatás* a szociális biztonság egyik sarkköve Ausztriában. Sajátos értelemben azokat az eseteket öleli fel, melyekben az állam bizonyos, egyébként saját rendelkezési körébe tartozó feladatokat nem állami szervezetekre (NGO-kra), önszervező csoportokra és vállalkozásokra ruház. Ez az öngazgatási alapelv – az Anschlusstól kezdődő és 1947-ben a konszolidációval záruló időszakról eltekintve – a múlt század vége óta vezérelve az ország társadalombiztosítási politikájának. Az önszerveződés és az összefogás garanciájaként a szubszidiaritás és a szolidaritás megvalósulását is jelenti.

A kezdeti időszak szegénypolitikáját a második világháborút követően kialakuló és a hetvenes évekre modern állami szociálpolitika keretein belül működő, a foglalkoztatás biztonságára épülő szociális biztonság váltotta fel. A szociális szolgáltatások állampolgári jogon járnak, és magukban foglalják az anya- és gyermekvédelmet, az ifjúsági jóléti gondosko-

dást, a házassági segélyt, családi és társtanácsadást, a katasztrófhelyezettek eseteiben nyújtott segítséget és akciókat, háborús cselekmények és bűntettek áldozatainak kártalanítását. A szociális segélyről intézkedő törvény tartalmazza a visszacsatornázás elvét, akárcsak a fogyatékosra váló emberekkel kapcsolatos: célul tűzi ki a be- illetve visszailleszkedés lehető legnagyobb mértékű elősegítését. Szociális, fogyatékos- és fejlődési rendellenességgel élő gyermekek és fiatalok számára külön tanácsadó szolgálat működik.

A szociális segítséssel kapcsolatosan kimondott általános szabály, hogy lehetőleg *kereset benyújtása nélkül*, tehát előzetes és folyamatos monitorozás, figyelemmel kísérés eredményeként nyújtsák (prevenció). Az intézkedéseket – akárcsak a szociálpolitika modern szemléletében – úgy kell nyújtani, hogy azt követően lehetőleg biztosítva legyen a segítségtől szabad élet. A szociális segítségért való felelősség lényegében tartományi szintre helyezett. A munkaerőpiac-támogató törvény – számos konkrét szolgáltatás kínálása mellett – külön rendelkezik a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő, onnét kiszorult személyeknek nyújtandó szolgáltatásokról (kísérleti munkaerőpiac-politika, a visszaintegrálás elősegítése, védett üzemek, speciális segély stb.). A munkanélküli segélyre jogosultság lejárta után a munka nélkül maradt ember családi jövedelmi viszonyai alapján kalkulált „szükségállapotsegélyt” folyósítanak.

Dánia

A dán szociális törvényhozás kezdeti nagy korszaka, első aranykora a múlt század utolsó évtizede volt. Ekkor születtek törvények az öregségi nyugdíjról (1891:1964, 1986); a betegségi és anyasági segélyezésről (1892:1971, 1972); illetve az üzemi balesetekről (1989:1978). A munkanélküli segéllyel kapcsolatosan 1907-ben (1970, 1976) született az első törvényi szintű jogszabály, a családokat illető juttatásról csak mintegy fél évszázaddal később (1952:1986).

A második nagy korszak legfontosabb eseménye a *Szociális Támogatási Törvény* mint kerettörvény 1976. április elsejével történő hatályba lépése, mely a korábbiak zömét hatályon kívül helyezte. A törvény ezóta a családok, rokkant emberek, gyermekek, idősek, hátrányos helyzetűek szociális támogatási módjainak összegzett regiszterét nyújtja. Alapvető elve: *szociális támogatás akkor adandó, ha szükség van rá, tekintet nélkül a szükség eredetére*. A szükség szerint támogatási elve a legkülönbélebb szempontokból hátrányban élő emberek számára egymás között és más rétegekkel összevetve is esélyeket egyenlősítő hatással járt. (Jellemző példa: Dániában a társadalombiztosítás által biztosított juttatások szintje magasabb, mint a családnak járó szociális segély. Egyszülős családok esetében a helyzet egészen más. A gyermeküket egyedül nevelő nők vagy férfiak jobban járnak, ha szociális segélyt kérnek és kapnak, mivel társadalombiztosítási díjaik megmaradnak.) Ha lehet tehát a törvénynek központi elemét kijelölni, akkor az sokkal inkább *az egyén*, mint a család.

Erős hangsúlyt is kap benne az egyén személyes autonómiájába történő lehető legkisebb beavatkozás, személyes függetlensége maximális visszaállításának igénye.

A fogyatékos vagy szociális probléma folytán otthonukban élni képtelen személyek számára a magánélethez és az egyéni fejlődéshez szükséges felszerelésekkel maximálisan ellátott bentlakó intézmények létesítését írta elő, de kimondta az intézményen belül leginkább deinstitutionalizáló elvet: hogy ezeket olyan kicsire kell tervezni és építeni, amilyen kicsire egyáltalán lehet. Fogyatékkal élő, rokkant emberek helyzetével – anyagi támogatás; közlekedés; szabadidős, testedzési, kulturális, szociális és politikai tevékenységek – olyan mélységig és alaposan foglalkozik a jogszabály, hogy gyakorlatilag egy implicit esélyegyenlőség-törvényt is tartalmaz.

Rokkantságot és a hátrányos helyzet kialakulását megelőző intézkedések tekintetében egyaránt preventív szemléletű: az egyénben vagy a családban kialakuló szociális krízis esetére korai beavatkozást, nappali gondozó intézmények segítő intervencióját írja elő, felhívja a figyelmet az iskolai és szakmai képzési rendszerben rejlő preventív felvilágosító lehetőségekre.

A szociális támogatást a törvény a lehető legszélesebb terepen értelmezi: tanácsadás, felügyelet, készpénzzel történő támogatás, otthoni körülmények közti gyakorlati segítség, helyi és területi hatóságok fennhatósága alá tartozó intézmények mozgósítása, a segélyezési lehetőségek széles köre, fogyatékos emberek számára ingyenes lakásátalakítási, technikai támogatás és így tovább. Mindez a helyi hatóságok szociális jóléti bizottságainak feladatkörébe tartozik.

A törvénnyel tehát a támogatásokért és a szükséges intézkedésekért vállalt, addig többségében centralizált felelősség a területi (megyei) és a helyi önkormányzatok szintjére került. Szerves folyamánya volt ez a változás az 1970-ben hozott, hatékony helyi szintű önkormányzati egységeket teremtő önkormányzati reformnak, mely ezek működéséhez a közgazdasági, jogi és pénzügyi alapokat is biztosította. A szociálpolitikai szubszidiaritás érvényesülését ilyenformán korábbi, hasonló szellemű jogszabályok megalapozták már.

Finnország

Az első, a szociális szférát szabályozó törvényt 1895-ben – jóval a függetlenség 1917-es kikiáltását megelőzően – meghozták már: az üzemi bal-esetekről szólt. Ennek mai verziója 1948-tól van érvényben. Régen megalapozódott a szociális biztonság több mint fél évszázada kimondott, és a finn szociálpolitikai érvrendszerben újra és újra hangsúlyt kapó alapelve is: „nincsen tartós béke társadalmi igazságosság nélkül, de társadalmi igazságosság sincs társadalombiztosítás nélkül”. Azóta külön törvény rendelkezik már az öregségi és rokkantsági nyugdíjról meg a halálozási segélyről (Állami Nyugdíjtörvény: első, összefoglaló verzió 1937, újabbak,

részterületeket regulálóak: 1956, 1961, 1969, 1986); külön törvény van a betegségi és anyasági segélyezésről (1963); a családi juttatásokról (1948); sőt egy a munkanélküli biztosításról és segélyezésről is (1917:1984).

A Közjóléti Törvény

A szociális jólétről általában rendelkező Közjóléti Törvény – akárcsak az öt évvel később hozott fogyatékos-, azaz esélyegyenlőség-törvény is – az azt kiegészítő rendelettel egyidőben lépett életbe. Rendelkezései ritka kivételektől eltekintve a közjóléti szolgáltatások egész területén érvényesek. Központi fogalma, a „közjóléti [népjóléti] szolgáltatások” lényegi mozzanata: „a család és a közösség szociális biztonságát és működőképességét elősegíteni és megőrizni hivatott közszolgáltatásokra, jövedelembiztosításra, szociális segélyezésre és az ezekkel rokon tevékenységekre” utal (1. fej. 1. §).

A törvény részben meghatározza – amiről intézkedik, azt a következő leírásban *kurzívval* emeltük ki –, részben azonban hallgatólagosan meg-lévőnek feltételezi a szociális jólét finn szervezeti rendjét. A legfőbb szerv persze a Parlament, majd hierarchikusan lefelé haladva a Kormány és a Szociális és Egészségügyi Minisztérium következik. Az általános közjóléti tervezés, irányítás és ellenőrzés a Minisztérium alá tartozó, és az Egészségügyi Nemzeti Bizottság, illetve a Munkavédelmi Nemzeti Bizottság mellé rendelt Szociális Jóléti Nemzeti Bizottság (más fordításokban esetleg: Országos Közjóléti Bizottság) feladata. Az e szint alatti, tartományi közjóléti tervezés, irányítás és ellenőrzés a Tartományi Bizottságok tiszte, melyek alatt már a helyi tanácsok Szociális Jóléti Bizottságát találjuk. A rendszer működéséért való végső felelősség a törvény szerint helyhatóságokat terheli (2. fej. 3. és 4. §). Kötelességük a helyi lakosság közjóléti ellátásának megszervezése, szociális segélyezése, a helyhatóság területén tartózkodó személyek jövedelembiztosításáról történő gondoskodás, ilyen irányú tanácsadás és informálás, továbbá a közjólét és a társadalombiztosítás területén való képzés, kutatás, a fejlesztési tevékenységek menedzselése stb.

A helyhatóságok közjóléti ügyeinek szervezéséről a törvény szerint szervezeti szabályzatnak kell gondoskodnia, de rendelkezniük kell közjóléti igazgatóval, esetleg közjóléti titkárral is.

A törvény 17. §-a szerint a közjóléti szolgáltatások a napközbeni gondozáson, a fogyatékkal élő emberek ellátásán és az alkalmanként szükségessé váló gyámság alá helyezésen kívül (ingyenes) szociális gondozómunkát, gyermek- és családi tanácsadó szolgálatot (szintén ingyenesen!), lakásügyi szolgáltatásokat, intézményi illetve otthoni ápolást foglalnak magukba. Az ellátást lehetővé tevő házak, szükséglakások létrehozatala, finanszírozása a helyhatóságok feladata. Az állandó gondozásban, ellátásban, azaz akár otthoni, akár intézeti ápolásban részesülő személyek nyugdíját, évvjáró adóját, tartási támogatását, segélyeit és egyéb jövedelmeit ápolási díj fejében letilthatja a helyhatóság. Ugyanakkor a jövedelmeiből megélni képtelen személy jövedelembiztosítási segélyre jogosult, mértékét azonban a törvény nem szabja meg pontosan.

A törvény egyértelműen kerettörvény, megfogalmazásai általánosak.

Rendelkezéseit többnyire konkretizálja a hatályba lépésével egyidejűleg kihirdetett közjóléti rendelet, ám ez is meglehetősen általános még. Például kimondja, hogy a közjóléti munka végrehajtásánál mindenkor figyelembe kell venni a kedvezményezett egyéni körülményeit és külön igényeit, de hogy ez jövedelemigazoláshoz kötött, azt csak a finn gyakorlat ismeretében mondhatjuk el. A rendelet több konkrét családsegítő szolgáltatás biztosítását is előírja.

A segélyezés finn filozófiája:

Sem az 1984-es Közjóléti Törvény, sem más jogszabályok nem mondják ki, hogy az ország területén élő polgároknak kötelességük önmaguk ellátásáról gondoskodniuk. Ám a szociális szférát szabályozó jog szelleme nem hagy kétséget afelől, hogy a pénzbeli segély csak *utolsó mentőövként* alkalmazható, nem pedig rendszeres és állandó megélhetési forrásként. A jogosultság feltételeit meghatározó szabályok egyértelműek és szigorúak, adott esetben a pénzsegély az említett törvény 34. §-a alapján részben vagy egészben vissza is perelhető.

Rövid összefoglalás:

A törvényt megalapozó, azt már megelőző és azt követő mindennapi gyakorlatban egyaránt ott találjuk a képzett szakemberek által végzett szociális gondozást, tanácsadást, irányítást, és a család, az egyén biztonságának erősítését; a gyermekvédelmi és -nevelési tanácsadást; otthoni segítségnyújtást. A finn szociális praxis az önálló életet preferálja az intézeti elhelyezéssel szemben, bár az intézményei megoldásoknak is széles körét nyújtja szükség esetén az idősek otthonaitól, gyermek- és ifjúságvédelmi intézeteken keresztül az értelmi fogyatékosok számára kialakított, éppen az elmúlt dekádban indult és máig ható radikális változások folytán mélyen reformálódó csoportos otthonokig és tovább. A 17. § kapcsán említett lakásügyi szolgáltatások pedig lényegében a helyi önkormányzat által szükség esetén szociális jelleggel biztosított szükséglakásokat jelentenek.

Franciaország

Az első, már a szociális törvények családjába sorolható jogszabály itt is, akárcsak Finnországban, az üzemi balesetekkel volt kapcsolatos és 1898-ban (1946, 1989) született. Abban az esztendőben, amikor a dán is, az első aranykor idején: a múlt század utolsó évtizedében. Az öregségi, rokkantsági nyugdíjról és a halálozási segélyről szólót csak valamivel később, 1910-ben hozták. Sok módosításon kellett keresztülmenne azóta, míg nem 1980-ban született a még ma is érvényben lévő utolsó változat. Lényegében társadalombiztosítással kapcsolatosak a betegségi és anyasági biztosításról (1928:1945..., 1978), a munkanélküli segélyről (1905: ...1984) és a különféle családi juttatásokról (1932:1986) rendelkező törvények is.

A francia szociális törvénykezés mindmáig legjelentősebb dokumentuma az 1988. december 1-i 88-1088 számú *Törvény a minimális beilleszke-*

*dési jövedelemről.*³ A gall tapasztalat feltárása ezen végrehajtási utasításain, meg a kapcsolódó szociális segély törvényen (45. sz. törv., 1988. dec. 12.), több vonatkozó köztársasági elnöki, miniszterelnöki dekrétumon, körlevélen és a szociális elhelyezkedési segélyt szabályozó törvényen (44. sz. törv., 1988. dec. 12. és 14. 88-1118) alapszik. A garantált jóléti jövedelmi minimum bevezetése a szegénység elleni hadüzenet első állomása volt. Célja a szegénységgel kapcsolatban megfogalmazottakon túl a kirekesztettség minden formájának felszámolása az oktatásban, az egészségügyben, a foglalkoztatásban és a lakhatás területén. A törvényhozók jól tudták, hogy a segély folyósítása maga, ha meg is állítja a szociális elszigetelődés folyamatát, önmagában nem elégséges a valódi társadalmi beilleszkedéshez. Ezért egy kapcsolódó, 1988. december 14-én kelt, a konkrét teendőket meghatározó és a szükséges pontosításokat tartalmazó, és a törvény rendelkező részét képező körlevélben (a második fejezet legelején) kimondták, hogy a törvény által kötelezőnek minősített beilleszkedési akciókon kívül el kell ismertetni az alapvetően a lakáshelyzetet és az egészségügyi állapotot érintő szociális jogokat, és ezeket is érvényesíteni kell a beilleszkedési folyamatban a minimális beilleszkedési jövedelemre való jogosultság esetén. Különös fontossága van ennek, mivel, ha nem is kifejezetten preventív célú rendelkezés ez – bár a törvény maga bizonyos értelemben az –, gátolja a további lecsúszást, és széles körű, az említettekén kívül a betegségi és anyasági biztosítás fedezését is kifejezetten alaposan monitorozó hatósági vizsgálódások széles körük-nél fogva lehetőséget teremtenek a *visszaemelkedés megalapozására* is.⁴

A törvény 1. címének 1. cikke szerint „minden személy, aki életkoránál, fizikai és szellemi állapotánál, társadalmi helyzeténél és foglalkoztatottságánál fogva nem képes munkavégzésre, jogosult rá, hogy a közösségtől (helyhatóságtól) megkapja a szükséges létfenntartási eszközöket”. Mivel azonban a hátrányos helyzetű személyek beilleszkedése nemzeti követelmény, e két tényező elégségesen indokolja – a törvényben rögzített feltételek mellett – minimális beilleszkedési jövedelem bevezetését. Az intézkedés tehát a szükséges anyagi eszközök híján lévő személyek újbóli társadalmi és szakmai integrálásának megkönnyítésére hivatott, rendszeres pénzsegély folyósítása révén, melyet azonban a helyi közösség érdekében végzett *rendszeres munka viszonzásaként* adnak. A segély finanszírozása állami feladat, a rendelkezés viszont az állam és a megyék közötti megállapodás eredménye. Legmagasabb szinten a miniszterelnök mellett a minimális beilleszkedési jövedelemmel foglalkozó interminiszteriális bizottsági is alakult.

Jogosultság: a jövedelmi minimumra 25 évnél idősebb, egy vagy több gyermek ellátásáról gondoskodó, kooperatív – saját szociális illetve szakmai beilleszkedése érdekében kifejtett tevékenységekben részt vevő – személyek jogosultak. Az eredeti 1986-os kormányterv szerint feltétel lett volna továbbá legalább két esztendei megyén belüli helybenlakás, munkanélküli segélyből vagy szakmából húzott jövedelem hiánya, az, hogy a segély összege havonta 2000 francia frank lenne stb., de a törvénybe végül az említettekén kívül a háztartások összetétele, az eltartottak száma

került bele és az, hogy az összeget a mindenkori, évente kétszer ellenőrzött, az áralakulástól függő minimáljövdelem és a *saját erőforrások* különbsége szerint számítják. A saját erőforrások a folyamodók összes jövedelme alapján állnak össze. Úgynevezett beilleszkedési szerződést kötnek a rászorulóval, melynek keretében a segélyt először 3 hónapra ítéli meg egy, a törvényben előírt összetételű helyi beilleszkedési bizottság (ebben az időben a segély nem vonható meg), de szükség esetén meghosszabbítható egyéves időtartamig is.

Bizonyos feltételek teljesülése esetén állandó lakhellyel nem rendelkező személy is folyamodhat segélyért. Folyósítását rendszeresen ellenőrzik, s ha a döntést megalapozó körülmények változnak, például a segélyezett segéllyel megfejtelt jövedelme a létminimum alá csökken, összege módosítható, alkalmasint vissza is vonható. A törvény és a kapcsolódó alacsonyabb szintű jogszabályok rendkívüli részletességgel és pontossággal szabályozzák az összes felmerülő problémát és szükséges tevékenységet. Ezek ismertetésétől a következőkben már eltekinthetünk.

Lengyelország

Az első, a szociális törvények közé tartozó lengyel törvényi jogszabály a munkahelyi balesetekkel kapcsolatosan tartalmazott rendelkezéseket 1884-ben (1975). Ezt az öregségi és rokkantsági nyugdíjról szóló (fizetett foglalkoztatottakat érintő 1927-től, a bérből élőket érintő 1933-tól), a betegségbiztosításról és anyasági segélyről rendelkező (1920:1974) és a családi támogatásról (1947) szóló követte. Munkanélküliséggel kapcsolatosan törvényi szintű jogszabály egyáltalán nem volt Lengyelországban egészen a legutóbbi időkig, a *Szociális jóléti törvény* 1990. november 29-i meghozataláig.

Az új, kerettörvény jellegű jogforrás átlátható, világos felépítésű és egyértelműen realista szemléletű dokumentum. I. része az általános szabályokat tartalmazza (1. fejezet: Általános elvek és a törvény hatálya); az 1. §-ban máris meghatározza alapfogalmát: a *szociális segítségnyújtás* olyan állami szociálpolitikai intézmény, melynek célja segítséget nyújtani egyéneknek és családoknak a mindennapi élet saját eszközeikkel megoldhatatlan nehézségeinek orvoslásához. A szociális segítséget állami és önkormányzati – helyhatósági – közigazgatási intézmények szervezik. A törvényben foglalt célok végrehajtásának kötelessége és felelőssége is pontosan e szintre helyezett. A helyhatóságok konkrét feladatai: 24 órás ellátást biztosító szociális otthonok (az itteni elhelyezés térítésköteles!), gondozóközpontok működtetésére, és a segítségre szorulóknak ezekben történő elhelyezésére, bizonyos meghatározott céltámogatások és segítségnyújtásra szorítóknak. A (közelebről nem meghatározott) közösség feladatai pedig, egyebek mellett, hogy szállással, ruhával, élelmiszerral, segéllyel, kölcsönrel lássák el a rászorulókat, de az alapvető higiéniai szükségleteknek megfelelő gondozó szolgáltatások biztosítása, bizonyos esetekben az orvosi kezelés költségeinek finanszírozása, szociális munka,

temetkezési szolgáltatás illetve az ezeket végző alkalmazottak béréről történő gondoskodás is.

Itt, akárcsak a francia törvényben, kiemelik a kooperativitást: a rászorulóknak együtt kell működniük saját életproblémáik megoldásában. Megjelenik a már ismert *visszaemelkedés-motívum* is: a szociális segítség végső célja az egyének és családok önállóságának és társadalmi beilleszkedésének biztosítása, sőt a lengyel törvény 2. §-ában a prevenció is szerepel.

A dokumentum gyakorlatilag egyenértékűen kezeli a családot és az egyént, megoldandó problémáikat többnyire egyszerre, azonos fontossággal említve. A 3. § a szociális segítségnyújtás leggyakoribb eseteit regisztrálja: szegénység, árvaság, hajléktalanság, az anyák védelemre szorulása, munkanélküliség, testi vagy szellemi fogyatékoság, krónikus betegség, gyermeknevelési és háztartásvezetési gondok – főképp nagy- és csonka családokban –, alkoholbetegség, kábítószerfogyasztás, börtönből szabadultak visszatérési nehézségei, természeti vagy környezeti katasztrófa. Anyagi támogatásra azok az emberek jogosultak, akiknek jövedelme a minimálnyugdíj alatt marad. A törvény ugyanakkor 4. és 34-36. §-ában (európai rokonaihoz viszonyítva furcsa, de szegény országra feltétlenül jellemző módon) szörszálhasogatásig menő pontossággal rendelkezik az anyagi támogatás visszatérítésének például azon esetéről, amikor van örökség, de az állam fizette a temetési segélyt, melynek összegét az addig még szegény rászorulótól visszavárja, tehát „*résen van*”. Hasonlóan pazarlásminimalizáló célzatú, törvényi szinten ritka megoldás szerint a támogatások minimálisra csökkenthetők vagy meg is vonhatók azon személyek esetében, akik szándékosan elvesztegetik vagy más módon elletetlenítik azokat, vagy saját anyagi forrásaikat *szándékosan pazarolják*.

A szociális segítségnyújtással kapcsolatban a következő kötelezettségeket írja elő a törvény (8. §):

- Létre kell hozni a szociális segítségnyújtás igényelte szervezeti feltételeket a hozzá tartozó infrastruktúrával együtt.

- Alapos elemzésnek kell alávetni a szociális támogatást kiváltó jelenségeket.

- A törvény által előírt támogatásokat biztosítani kell; serkenteni kell az egyének és családok alapvető szükségleteinek kielégítését célzó társadalmi cselekvést.

- Hivatásként kell elismertetni a *szociális munkát*.

A törvény a 13. §-tól kezdődően elvégzi a helyhatóságok kötelezettségeinek pontosabb, részletesebb megfogalmazását: szállás, élelmiszer, ruha és hajlék biztosítása – az utóbbi éjjeli menedékhelyen, hajléktalan szálláson történik. Napi egyszeri meleg étel biztosítása az arról gondoskodni képtelen személyeknek; nyugdíj- vagy társadalombiztosítással nem rendelkezők helyett segély formájában kifizethető a használt szolgáltatások költsége. Felmerül a segélyek alkalmanként természetbeni formában juttatásának lehetősége is.

De tévedés volna azt hinni, hogy a lengyel törvényalkotók csak a szűken anyagi vonatkozásokat vették figyelembe. Hangsúlyt kap a jogi és

pszichológiai tanácsadás, de más, a családgondozással közvetlenül kapcsolatos tevékenységeket – ügyintézést, a kapcsolattartás segítését –, vagy a fogyatékkal élő embereknek munkájukhoz, gazdasági önállóságuk megalapozásához szükséges felszerelés kölcsönzését is említésre méltónak találták. Nem maradnak ki a törvényből a mozgásukban illetve kommunikációs képességeik tekintetében korlátozottak konkrét, elsősorban a szociális munkán keresztülli segítése, az I. és II. csoportba tartozó rokkant emberek támogatásra jogosultsága sem, ha nem rendelkeznek megélhetésükhöz szükséges eszközökkel, vagy ha jövedelmük nem éri el a minimálnyugdíj 90%-át. Külön pont (27. §, 3. pont) rendelkezik a 18 éves koruk, munkába állásuk előtt megrokkant személyek állandó támogatásáról.

A különfajta segélyek kifizetési módját részletesen, a szociális munkások státuszát kevésbé részletekbe menően szabályozza a jogszabály, mely a továbbiakban egy, a munkaügyi és szociálpolitikai miniszter mellé létrehozandó, maximum 30 fős Szociális Segítő Tanács létrehozataláról is rendelkezik.

Magyarország

A betegségbiztosításról és az anyasági segélyről is intézkedő törvény volt az első a szociális törvények sorában 1891-ben. Ezt követően törvényi szinten a munkahelyi balesetekről (1907) intézkedtek, az öregségi és rokkantsági nyugdíjról (1928), a családokat illető juttatásokról (1938) ennél is később születtek az első rendelkezések.

A rendszerváltást követően a kodifikáció új hulláma elérte már a társadalombiztosítást (1992), a legközelebbi időben várható a szociális szférára minden valószínűség szerint jelentős hatást gyakorló non-profit törvény és a szociális ellátás törvényének nevezett kerettörvény megalkotása. Ezeket követheti majd az *esélyegyenlőség-törvénynek* (fogyatékoságról, rokkantságról) a szociális törvénykezés rendszerébe illesztése.

A kerettörvény jellegű, bár nagyszámú intézkedést is tartalmazó „1992. évi törvény a szociális ellátásokról” még törvényjavaslat formájában nyújt alkalmat az ismertetésre és a hasonló külföldi jogszabályokkal történő összevetésre. Magyarország jelenlegi sajátos, „Európába igyekvő” helyzete és az ország részéről egyebek mellett a közelmúltban ratifikált Európai Szociális Charta indokolhatja a más európai országok hasonló jogszabályaiban szokatlan preambulomot, mely több, a közelmúltban aláírt nemzetközi okmányban vállalt kötelezettség szándékolt teljesítésére utal. A törvénytervezet célja: „hogyan meghatározza az állam által biztosított szociális ellátások formáit, szervezetét, a szociális biztonság megteremtése és megőrzése érdekében”. Az állam a törvényben kötelezettséget vállal rá – *fürsorgepflicht* –, hogy a társadalmi létfeltételeket az egyének és családok felelősségén túl a közteherviselés és a társadalmi szolidaritás elvének, megfelelően adott feltételek szerint meghatározott alanyi jogok illetve a szociális rászorultság alapján nyújtott szociális ellátások

útján biztosítja. Hatálya a magyar állampolgárokra, hontalanokra, bevándorlóokra és a hatóságok által menekültnek elismert személyekre és a szociális igazgatás szerveire (a helyi önkormányzat képviselőtestülete, közgyűlése, a települési önkormányzat jegyzője, egyes konkrétan megfogalmazott eljárásokban a társadalombiztosítás igazgatási szervei illetve a Népjóléti Minisztérium) és intézményeire, a szociális ellátást nyújtó vállalkozókra, nem állami szervezetekre terjed ki.

Értelmezésében a *szociálisan rászorult* az a személy vagy család, ahol az egy főre jutó jövedelem nem éri el a mindenkori öregségi nyugdíj legkisebb összegét. (Az *öregségi nyugdíjhoz* kötés kritériumként újszerű több európai szociális törvényhez viszonyítva.) A 6. § szerint hajléktalan személyekkel kapcsolatos szociális igazgatási eljárásra az a szerv jogosult, melynek területén életvitelszerűen tartózkodik.

A 7. §-ban megfogalmazott *krízissegély* nyújtásának kötelessége fogalmazásában eltér az elemzett szociális törvények szóhasználatától – a franciaétól szemléletében és intézményében is erősen –, többségük *gyakorlatába* azonban bőven belefér. (A hajléktalan személyek veszélyhelyzetben történő gyors ellátása hasonló jellegű.)

A törvénytervezet a továbbiakban az alapvető ellátások általános szabályait mondja ki, összhangban a 2. §-sal, ahol a jogosult személyiségi jogainak, emberi méltóságának tiszteletben tartása fogalmazódott meg. Ezek szellemében kiemelt az adatvédelem (bár messze nem olyan részletességgel, mint majd a svéd törvény kapcsán látni fogjuk), vagy például kimondatik, hogy a jogosulatlanul igénybe vett ellátást meg kell téríteni.

A pénzbeli ellátások jövedelemkiegészítést vagy pénzbeli szociális ellátást jelentenek, melyek közül alanyi jogon jár az anyasági segély, a GYES, a gyermeknevelési támogatás és a családi pótlék, míg mások – lakásfenntartási támogatás, ápolási díj, átmeneti segély – csak szociális rászorultság esetén. Ezek részletezése, konkrét szabályozása (pl. a GYES összege egy gyermek esetén, kettőnél, háromnál) rendelkezéseivel már messze vezet a kerettörvény hagyományos jogi fogalmától. Ezt támasztják alá az egészségkárosodási támogatásról és a mozgáskorlátozott személyek támogatásáról szóló paragrafusok (47–54) is.

Úgynevezett jövedelempótló támogatásra a mindenkori öregségi nyugdíj 80%-át el nem érő jövedelmű, vagyonnal nem rendelkező, nyugdíjkorhatárt betöltött, vagy rokkant személyek és munkanélküliek – megadott feltételek mellett –, továbbá gyermekek jogosultak. Emellett a törvényjavaslat részletesen rendelkezik a lakásfenntartási támogatásra, az ápolási díjra, átmeneti segélyre, dologi szociális ellátásokra (köztemetés, közgyógyellátás) jogosultság eseteiről. Az említett javadalmak és különféle juttatások egy alapszintű, de nem túl laza szövésű biztonsági háló erős elemeivé válhatnak. Jelentős adalék az említettekhez a személyes gondoskodást nyújtó szociális alap- és szakosított ellátások sora, melyeket az állam az önkormányzatok és saját intézményei útján biztosít. Ebbe a körbe a rászoruló szociális biztonsága, önfenntartási képességének, életfeltételeinek megőrzése és javítása, a családi és mikrokörnyezetbe történő visszahelyezésük feltételeinek megteremtése, ellátásuk tartós vagy át-

meneti krízishelyzet esetén, önálló életvitelük feltételeinek kialakítása, megőrzése tartozik, ha az egészségkárosodásuk vagy megváltozott munkaképességük miatt szükséges.⁵

A személyes gondoskodást nyújtó ellátások közül alapellátásnak nevez a törvénytervezet néhányat, melyeket egyértelműen a helyi önkormányzatok felelősségi illetve hatáskörébe utal. Ezek: a rászorulóknak gyermekeinek napközbeni ellátása, ha szülőjük, vagy a nevelésükre kötelezett személy azt nem képes biztosítani; a rászorulóknak és/vagy gyermekeik szociális (azaz kedvezményes vagy ingyenes étkeztetése) szükség esetén; házi segítségnyújtás; családsegítés, azaz mentálhigiénés és szociális gondozásuk. Az említett esetekben szükség szerint védett lakások, átmeneti vagy rehabilitációs ápolást nyújtó, valamint bentlakásos gyermekintézmények férőhelyeiről kell gondoskodni. Külön kiemelésre érdemes sajátossága a törvénytervezetnek, hogy – a lengyel szociális törvényhez hasonlóan – nagy teret szentel a családsegítő munka intézményének, a pszichés gondok, életvezetési nehézségek elhárításának.

Az ide kapcsolódó szakosított ellátási formák legfontosabbjai: a bentlakásos gyermekintézmények, az ápolást és gondozást nyújtó intézmények, a rehabilitációs intézmények, a nappali ellátást nyújtó intézmények, melyek között fontos a törvényi szinten először megjelenő, elsősorban hajléktalan személyek számára létrehozott nappali melegedők intézménye.

A továbbiakban pontosan rendelkezik a törvényjavaslat az intézményi jogviszony mellett a bentlakásos szociális intézmények (beutalás, térítési díj stb.) rendjéről, sőt a szerződéses szociális ellátásokról is.

A szociális ellátások finanszírozásának elvei kimondják, hogy az állami költségvetés terhére önálló címekben kell biztosítani az alanyi jogon járó pénzügyi ellátásokat (ld. korábban) és a települési önkormányzatok jegyzője által megállapított pénzügyi ellátások és a hajléktalanok jövedelem pótló támogatásának fedezetét. A Népjóléti Minisztérium által fenntartott intézmények költségvetését a központi költségvetés megfelelő fejezete fogja tartalmazni. A települési önkormányzatok által megállapított, a törvényjavaslatban szabályozott ellátási formák finanszírozásához az állami központi költségvetés pontosan definiált szociális célú normatív támogatással járul hozzá.

Németország

A szociálpolitika első európai aranykorának nyitányaként, a múlt század végén a Bismarck-féle, az akkori Európában példaértékű társadalombiztosítási törvényekkel Németország tette meg az első lépést a kontinensen a modern szociális törvénykezés irányába. Olyan vívmányok ezek, melyeket még a büszke Anglia is a kontinensről, Németországból volt kénytelen importálni. 1883-ban (!) hozzák az első szociális törvényt a betegségi és az anyasági segélyről, egy esztendő múltán kodifikálják a munkahelyi balesetekkel kapcsolatos, és még a múlt század nyolcvanas

éveiben az öregségi, rokkantsági nyugdíjról szólót. A munkanélküliségről (1927) és a családoknak nyújtott juttatásokról (1954) később rendelkeznek.

Németországnak ma már az Alkotmánya is kimondja, hogy a házasságban élők és a családok speciális állami védelmet és támogatást élveznek. A szociálpolitikai filozófia ennél fogva nem annyira egyén-, mint inkább családközpontú.

Német jogászok a hetvenes évek közepe óta szisztematikusan dolgoznak a teljes szociális törvénykönyv, kódex megalkotásán. Az általános részt a képzési és a munkavállalói támogatás, a társadalombiztosítás (a TB általános szabályai, a betegségbiztosítás, balesetbiztosítás, nyugdíjbiztosítás), szociális kártalanítás, családi pótlék, lakástámogatás, fiataloknak nyújtott segítség, szociális segítség követi majd, s végül az eljárási szabályok következnek. Mivel mostanáig az általános első részt, a társadalombiztosítással kapcsolatos részt illetve a legutolsót tették közzé, így a kodifikáció legújabb eredményei közül egyelőre ennél lényegesen többről nem lehet számot adni, régebbi, de még hatályos szociális törvényekről azonban igen.

A Német Szövetségi Köztársaság 1961 júniusában hozta, és 1985-ben módosította *Szociális segély törvényét* (Bundessozialhilfegesetz), melynek – Wienand [1988, 25. old] plasztikus és általános érvényű megfogalmazása szerint – az a szerepe, hogy „háló legyen a háló alatt”, és szükség esetén biztosítsa a létfenntartás minimumát. A szociális segély két típusa:

- a létfenntartási segély, mely általános, és a fennmaradásukat – ruházódásukat, étkezésüket, a fűtést, tisztálkodást – önerőből biztosítani képtelen személyek részesülnek belőle;
- és a különféle, speciális problémák leküzdését megkönnyítő: a fogyatékkal élő emberek beilleszkedési, visszailleszkedési segélye (ez maga is többrétű!), a gondozáshoz nyújtott segély, preventív célzatú egészségügyi segélyezés, önálló egzisztenciateremtési segély, vak és idős emberek segélye, hajléktalanok, börtönből szabadultak segélye, és így tovább.

A törvény egyértelmű előírása, hogy a belőle illetve a szociális problémákból fakadó feladatokat az állami és a nem állami, azaz önkéntes szervezetek és önszervező csoportok együttműködése révén kell megoldani. Konkrét utalás ez a szubszidiaritás elvére. Az együttműködés a tartományokra, városokra, járásokra lebontott állami szervezet-egységek és a szintén területileg is tagolt NGO-k összefonódását jelenti.

A német szociális szolgáltatások stabilitását, több lábon állását a már említett törvényi szintű jogszabályokon túl az *Ifjúsági jóléti törvény* (Jugendwohlfahrtsgesetz, 1961:1971) a gyermekek neveléshez való joga mellett segélyezési jogosultságaik körülhatárolásával is biztosítja. Rendelkezik helyi: városi, járási szintű ún. Ifjúsági Hivatal felállításáról, széles körű és konkrét család- és nevelésorientált segélyezési illetve szocializációs és reszocializációs feladatokról.

A már említett *szociális kódex* már elkészült első, általános része saját feladatául a társadalmi igazságosság és a szociális biztonság megteremté-

sét jelöli meg. Alapvető szociális jogokként pedig a modern, és a kor igényeihez jól igazodó dokumentum egyebek mellett a képzés és a munka támogatását (3. §), a társadalombiztosításhoz való jogot (4. §), a megfelelő lakáshoz jutást segítő támogatást (7. §), a szociális segélyhez jutás jogát (9. §), a fogyatékos emberek beilleszkedését (10. §) deklarálja.

A törvénykönyv szerint a szociális jogok tárgyai a szociális szolgáltatások (felvilágosítás, tanácsadás, tájékoztatás stb.), dologi és pénzbeli juttatások. Külön általános rendelkezéseket tartalmaz a munkavállalást elősegítő és támogató szolgáltatások fajtáiról, a szociális segélyről, a korábban már említett, a létfenntartáshoz feltétlenül szükséges javak biztosításáról, a betegségbiztosítási hozzájárulás átvállalásáról, átmeneti szükséghelyzetekben nyújtható kölcsönökről, folyamatos és egyszeri juttatásokról. A többi európai szociális törvények zöméhez képest újdonság, hogy a létfenntartáshoz folyamatosan nyújtott juttatásokat bizonyos esetekben ún. szükséglettöbblettel kiegészített, pontosan a törvény végrehajtási utasításában kalkulált *átlagnormák* alapján biztosítják. De nem marad ki a betegsegély, a fogyatékos emberek számára adott beilleszkedési segély, az ápolási segély, a házi ápolás és a gondozási díj, a háztartás vezetéséhez adott segítség és az öregségi segély szabályozása sem.

A német *Rehabilitációs és adaptációs törvény (1974)* részletesen rendelkezik a fogyatékkal élő embereknek beilleszkedésük megkönnyítése érdekében nyújtott szolgáltatásokról. Fontos és kétségteljesen a német szociális törvény-családba tartozó jogszabály ez, áttekintését mégis jobb időkre, az esélyegyenlőség-törvény közvetlen előkészítésének idejére halasztjuk.

Rövid kitérő:

Szociális törvénykezés tekintetében sincsen másképp, mint a gazdasági, üzleti, politikai jelenségek síkján: az új német állam a minden tekintetben fejlettebb nyugati terület dominanciájával formálódott, formálódik ki. Érdekes mégis egy őskövületként ránk maradt dokumentumról, az NDK Minisztertanácsának 1990. márc. 2-án kelt indítványáról rövidesen számot adni, ez „A Népi Kamara döntson: a Német Demokratikus Köztársaság Népi Kamarájának határozata egy *Szociális Alaptörvény* irányvonaláról és szempontjairól” címet viseli (Modrow [1990]). Készítésének idején nyílt titok már a két német állam egyesülése, de még a korábban széttagolt területek unióját képzelik el. A dokumentum kitér, hogy őrizték meg a külön-külön kialakult szociális standardokat, a munkához való exszocialista jogot, a munkavilág „demokratizálását” és „humanizálását”. A szöveg a régi, jól ismert *textuális standardokat*: az egészséges munkahelyi környezetet, a nők egyenjogúságát, az üzemi üdültetés vívmányainak megőrzését, a térítésmentes általános iskolai oktatást hangsúlyozza, és kiemeli, hogy „minden orvos és fogorvos egyéni felelősségét erősíteni kell”. De nem feledkezik meg az „időskorú állampolgároknak nyújtandó társadalmi gondoskodásról” és „a csökkent munkaképességűek társadalomba történő beilleszkedéséről sem”. A lakáshoz és a társadalombiztosításhoz való jogon belül olyan követelmények fogalmazódnak meg – a meglévő lakásállomány rekonstrukciója, a bürokráciamentes la-

kákcserék –, melyek realizálásához sajna négy, szocialista építőmunkával töltött évtized nem volt elegendő. A dokumentum, az egyetlen szocialistának nevezett országban valaha született *szociális törvénykonceptió* a következő fejtegetéssel zárul: „Az ebben a »Szociális Alapokmány«-ban lefektetett alapvető irányvonalak megvalósításának nyilvános ellenőrzése céljából időnként szükség van a szociális problémák okairól és a fogantatott intézkedések hatásairól szóló, a Német Demokratikus Köztársaság Népi Kamarája előtti szociális beszámolóra.” Eddigi tudomásunk szerint az efféle szociális beszámolókat elfújta a történelem szele.

Svédország

Bár az Európa északi felén elterülő országokat egybetartozó csoportosulásnak szokás tekinteni (a mindennapi társadalmi megfigyelésen kívül a politikai gyakorlat is alátámasztja ezt – például az ENSZ-ben is együtt szavaznak alkalmanként) s jóléti államukat a fennálló különbségek ellenére összefoglaló néven *skandináv modellnek* nevezik, itt mégis külön tárgyaljuk őket. Az azonosságok nem csoportképző ismérvként, hanem az összevetés során felismerhető analóg praxisként fognak számba kerülni.

Svédország, legalábbis a szociális jelenségek összefogó vizsgálata, monitorozása tekintetében minden országgal szemben előnnyel indult: a világ első statisztikai hivatala ugyanis itt jött létre 1749-ben.

A svéd jóléti modell alapja a széles körű társadalombiztosítási rendszer, forrása pedig a jövedelmeket világviszonylatban legnagyobb mértékben megadóztató adórendszer. Ez teszi lehetővé évek óta a legmagasabb színvonalú szociálpolitikai kiadásokat: a svédek évente elfogyasztják a GDP 60–65%-át, szemben az amerikaiakkal, ahol ez a ráta a tetemes hadikiadások ellenére az említettnek mégis hozzávetőleg a felét adja.

Az első szociális törvényt 1891-ben hozták a betegségi és anyasági segélyezésről; mai verziója 1962 óta hatályos. Törvényben szabályozottak továbbá az üzemi balesetek is (1901). Mai megfelelője 1976 óta van érvényben. Az öregségi és rokkantsági nyugdíjat, a halálozási segélyt 1913-ban rendezték először törvényben (1976). Általános nyugdíjra valamennyi, az ország területén lakó polgár jogosult. Az alapösszeget évente indexálják. Ezen kívül keresetarányos és részleges nyugdíj is van. Része a rendszernek az 1990-ben új alapokra helyezett özvegyi nyugdíj is. (A rokkantsági nyugdíjat érintő és az egész fogyatékossgal kapcsolatos szabályozást egy későbbi tanulmányban igyekszünk majd feltárni.)

A munkanélküli segély (1934:1956, 1963) is törvényben szabályozott, végrehajtására az Országos Munkaerőpiaci Tanács ügyel. Kétféle van, melyekben az egyén, a munkáltató és az állam hozzájárulásának foka eltérő.

Családi juttatásra (1947) minden gyermekes és meghatározott ideje Svédországban lakó személy jogosult, a teljes költséget az állam fizeti, akárcsak a szociális segélyt, melynek az érvényes rendelkezések szerint

fedeznie kell a lakbért és az Állami Adóügyi Hivatal által megállapított létminimumot.

A különféle társadalombiztosítási megoldások mellett helye van a svéd szociálpolitikában az úgynevezett szociális gondoskodásnak, azaz a megfelelő lakóhelyi miliő biztosításának, a hátrányos helyzetű *csoportok* életkörülményei javítása mellett az egyes, rossz körülmények között élő *egyének* felkutatásának illetve segítésének. A szociális gondozás során felmerülő költségek fedezetét helyi adókból teremtik elő.

A társadalombiztosítás felügyeletét az Országos Társadalombiztosítási Tanács látja el, programjainak futtatása viszont regionális társadalombiztosítási szervek feladatkörébe tartozik.

A Szociális szolgáltatások törvénye:

A „közjólét” törvényben rögzített svéd fogalma, akárcsak a finn, nem foglalja magába a társadalombiztosítást, hanem a védelem és a segítségnyújtás garanciáját nyújtja bizonyos, szociálisan kiszolgáltatott társadalmi csoportok: gyermekek, fiatalok, gyermekes családok, rokkantak és idősek, hátrányos helyzetűek, alkoholbetegek és drogosok számára. (Az idősek embereinek problémáinak törvényi hangsúlyozása egyáltalán nem véletlen abban a Svédországban, ahol kiemelkedő számban élnek erősen elmagányosodott öregek.)

Az 1982. január 1-jén életbe lépett *Szociális szolgáltatások törvénye* a közjólétet szabályozó kerettörvény. Valószínűleg nem járunk messze az igazságtól, ha tartalmukból arra következtetünk, hogy e törvény, mely közeli rokona a hat esztendővel idősebb dánnak, ugyanakkor elvi és módszertani alapul szolgált már ismertett finn megfelelője számára. 1. §-a értelmében a közszolgálati szociális intézményeket a gazdasági és társadalmi biztonság, az életkörülmények egyenlősége és a közösség életében betöltött aktív részvétel elvei alapján kell létrehozni és működtetni, fejlesztve az egyének és csoportok erőforrásait. A szociális szolgáltatásokért itt is a helyi önkormányzati hatóságok felelősek. Ezeknek, illetve az általuk létrehívott közjóléti bizottságoknak egyebek mellett kötelessége, hogy a területükön élő emberek életkörülményeivel megismerkedve és a lehetséges helyi partner-intézményekkel együttműködve egyéneknek, családoknak biztosítsák a számukra szükséges információt, tanácsadást, támogatást, gondozást, szolgáltatásokat, támogatást és pénzügyi segítséget. Az egyén akkor jogosult támogatásra illetve pénzsegélyre, ha más módon nem lehet szükségleteit kielégíteni. A támogatásnak fokoznia kell az egyén függetlenségét. Érdemes felfigyelni rá, hogy a törvényalkotók gondolkodásmódja és a törvény szóhasználata sokkal inkább egyéncentrikus, mint mondjuk az inkább családra koncentráló finn. (Szokatlanul – megközelítő alapossággal talán csak a német kódexben szereplő – széles teret szentelnek az egyéni személyiségi jogok védelmének, az adatvédelemnek, és a gyermek veszélyeztetésének esetén a családtól való elválasztásáról is intézkednek.)

Külön szabályozzák a törvényalkotók a gyermek- és ifjúságvédelem – kiskorúak bántalmazása stb. – feladatainak hangsúlyozásán túl az oktatással, különösen a sérült vagy hátrányos helyzetű gyermekek oktatásával

kapcsolatos feladatokat és az idősek emberek megfelelő színvonalú lakáshoz juttatását, de a 21. § tartalmaz például utalást a fogyatékos személyek gondozására és kiskorúak védelmére is. Lakhatással kapcsolatos a törvény azon előírása is, mely szerint családi otthonokat és más otthonokat kell létrehozni a saját otthonukban valamilyen okból lakásban lakni képtelen fiatalok és idősek számára.

A szociális szolgáltatások országos szintű ellenőrzéséért a Nemzeti Egészségügyi és Jóléti Bizottság felelős.

Az összehasonlítás vezérelvei

Az elfogadás előtt álló hazai törvény és néhány más ország hasonló szabályozásának összehasonlítását célzó vizsgálódásaink során a következő vezérfonal szerint haladtunk:

I) *Mit* szabályoz törvényi erővel ez – tehát a magyar törvénytervezet –, illetve azok?

II) *Milyen tipikus megoldásokat tartalmaz* a hazai, és milyeneket a külföldi törvényhozás?

III) *Milyen forrásokból* teremtik meg a szociális törvények miatti többletkiadások fedezetét itt, milyenekből ott?

IV) *Mit centralizálnak* az összehasonlított szociális törvények és mit decentralizálnak, azaz mit vonnak központi állami kezelésbe és mit utalnak helyi önkormányzatok hatáskörébe? Kevésbé formálisan: mennyiben van bennük jelen a *szubszidiaritás* – a különféle döntések és kompetenciák azok saját, adekvát szintjére szorításának – elve; törekszik-e a törvény az egyes szinteket saját problémáik megoldására szorítani és képessé tenni, illetve tartalmaz-e minderre garanciákat?

V) Előírányoznak-e *preventív* intézkedéseket?⁶ Mutatnak-e intézményes irányt a *lecsúszottak, a kiszorultak visszasegítésére* is, vagy inkább lényegében válságmenedzseléssel foglalkoznak?

VI) *Milyen perspektívájúak:* csak rövid távú szegénypolitikát tesznek lehetővé, vagy távlati megoldásoknak is teret engednek, illetve kikényszerítenek-e ilyeneket? Kitűnik-e a törvényekből az általános jólét elősegítését célzó tudatos politika?

VII) Van-e *központi kiinduló elemük* (pl.: család, egyén), s innét tágítják a horizontot, vagy inkább egymás mellé rendelik az egyes szférákat? Továbbá: rekonstruálható-e belőlük valamilyen saját szociálpolitikai filozófia?

VIII) Intézkednek-e *saját szervezetrendszer* létrehozásáról és működtetéséről?

IX) Mely *szociális alszférákról* rendelkeznek, s melyeket engednek át más törvények illetékességi körébe? Emellett: *mennyiben kerettörvények*, amelyek, ha tartalmazznak is rendelkezéseket, nyitva hagyják, szélesre tárják más, beléjük illetve hozzájuk kapcsolódó törvények (társadalombiztosítási, esélyegyenlőségi, non-profit etc.) működési körét? Továbbmenve: ha kerettörvények, akkor meghatározzák-e a közöttük és a

hozzájuk kapcsolódó törvények közötti mezsgye szélességét? Avagy: maradnak-e számottevő vertikális rések az egymás alá kifeszített különféle szövetekű és rendszerű szociális védőháló között?⁷

X) Mennyiben teljesítik az európai normákat közvetítő Európa Tanács Szociális Chartája, a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya, az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmánya illetve az Alkotmány előírásait?

*

A keresztül-kasul történő összehasonlítás szükségtelenül nagy terjedelmet venne igénybe, bár szükség esetén a meglévő alapidokumentumok és e tanulmány felhasználásával természetesen könnyen elvégezhető. Legfontosabb szempontunk a magyar törvényjavaslat összevetése a többinek releváns alkotóelemeivel, de mivel az országtanulmányokban már szerepeltek komparatív mozzanatok, csak azon esetekben utalunk ilyenekre, ha azokról a leíró részben még nem esett szó.

I) Hogy ma már gyakorlatilag minden fejlett ország szociálpolitikai praxisában jelen van a szociális jog mellett az állam valamilyen szintű szociális gondoskodási kötelezettsége – *Fürsorgepflicht* –, azt lehet (nem kevés cinizmussal) paternalizmusnak minősíteni, ténye maga azonban nem lehet vitás, különösképpen Európában nem. Hogy mégis pontosan mi esik e gondoskodás kereteibe: nos, ez az, ami bizonyos határok között országoként változik.

A német szociális törvények külön-külön is több területre kiterjedő jellege több lábon állóvá teszi a szociális biztonságot.

A finn Közjóléti Törvény a népjóléti szolgáltatások teljes szféráját szabályozza, és pedig általánosan. Nem utal például konkrétan a társadalombiztosításra vagy más részterületekre, hiszen arról külön magas szintű jogszabály rendelkezik. E tekintetben rendkívül hasonló hozzá a svéd és a dán törvény, azzal a különbséggel, hogy az utóbbi a másik kettőnél sokkal nagyobb teret és figyelmet szentel a fogyatékos emberek esélyegyenlőségének.

A Magyarországon küszöbön álló, és a Lengyelországban 1990-ben hozott szociális törvény a szociális segítségnyújtás eseteit határolja nagy vonalakban körül. Lényegileg ugyanazokra az alaphelyzetekre reflektálnak, a különbség csak annyi, hogy a lengyel törvény teljességre törekvően, tételesen sorolja fel a szóba jövő rászorultsági típusokat, mintha csak egy külvárosi családsegítő központ kliens- naplójából írták volna ki azokat. Nyilvánvalóan sok múlik persze a végrehajtási utasításokon (melyeket nem ismerünk), a szociális problémák tengerét nézve azonban a lengyelek jogszabálya feltétlenül megnyugtató, előírásai talán maradék nélkül veszik tekintetbe a tipikus krízishelyzeteket, és nagy valószínűséggel színvonalas *tűzoltómunkát* alapoznak meg.

II) Érdekesség, hogy a legtöbb ország gyakorlatában bevett a *minimáljövedelem* fogalma és kritériumként alkalmazása a törvényben. A lengyeleknél ilyen tartalmú utalás ezzel szemben a minimálnyugdíjra történik. Ugyanitt van utalás a segélyeiket vagy anyagi forrásaikat pazarlókra, akik-

től a pénzbeli támogatást a törvény betűje szerint meg kell vonni. (Ez – tetszik, nem tetszik – a kritériumokhoz szigorúan kötött szociálpolitika, pontosabban: szegénypolitika „a hatóságok által szükségesnek ítélt esetekben még az emberek fazekába is belekukkantó” sajátossága.) Magyarországon a szociális ellátáshoz való jog természetesen éppúgy kritériumokhoz kötött, mint Nyugaton, az említett szigorú lengyel megoldásnak azonban nyomát nem találjuk benne.

III)¹ A finnnekél a finanszírozás 50%-ban adókból (akárcsak Norvégiában és Svédországban, szemben a hozzávetőleg 80%-os adórészesedésű Dániával), másrészt a munkaadók hozzájárulásaiból és az adott egyén pénzbeli befizetéseiből, tehát biztosításból történik. Szintén a finn szabályozásban láttunk törvény adta lehetőséget jövedelmek letiltására, segélyként kifizetett pénzek visszapertelésére is – ugyanezzel a lengyel törvény, a francia minimális beilleszkedési jövedelem, és a magyar törvénytervezet esetében (pl. 18. §) szintén találkozunk –, ám a négy rendszer egyike sem olyan szigorú, mint az Amerikai Egyesült Államoké. Hiszen például Finnországban a jövedelembiztosítási segély visszafizetésére kötelezett személy életében lakóingatlana, lakásának nélkülözhetetlen berendezései nem árverezhetők el. Az USA-ban viszont a jövedelem és vagyongizazolást – *means test*-et – feltételező ingyenes egészségügyi ellátásban „először eladják a megbetegedett öreg asszony vagy ember feje fölül a házat, mielőtt ingyen ellátnák” (Szelényi [1990], 9. old.).

A svéd törvény a finnekével és a franciákéval ellentétben nem hangsúlyozza a „jogtalanul kapott” segélyek *visszapertelésének* lehetőségét. A kibővülő szociális segítő tevékenység finanszírozási forrásait a lengyel Szociális és jóléti törvényből nem sikerült rekonstruálnunk, de egy utalás folytán feltehetjük, hogy – akárcsak Magyarországon –: akinek társadalombiztosítása van, annál a forrás adott. Akinek azonban nincsen, azokban az esetekben a sokfajta szóbajövő szolgáltatás finanszírozásáról a magyar törvénytervezetben egyértelmű utalás nincsen. Ezt a helyzetet az egészségbiztosítási törvény rendezzi.

IV) A finn rendszer, akárcsak a svéd és a dán, lényegében minden felelősséget a helyi önkormányzatokra ró. A *szubszidiaritás* elve is több helyen, búvópatakként bukkan fel bennük, de alapvető princípiumként van jelen a bemutatott német törvényekben is, ahol viszont a *szolidaritás* többé-kevésbé explicit hangsúlyozásával is találkozunk. (A finnben például, a 2. fej. 18. §-jában: „a szociális gondozómunka... szakképzett közjóléti dolgozók által végzett, társadalmi problémákban eligazító, tanácsadó, megoldást kereső tevékenységre utal, valamint más, az egyén és a család biztonságát, problémamegoldó képességét... megőrző és fejlesztő munkára”.) Magyarországon a helyzet hasonló, azzal a különbséggel, hogy a személyes szociális ellátásért való felelősség megosztott a területi önkormányzat és az állami, szociális ellátást végző intézmények között.

V) Kifejezetten preventív intézkedéseket nem találunk Finnországban törvényi szinten, a már többször említett rendeletben azonban igen; hasonlóképpen, utalásszerűen vannak jelen a lecsúszottak visszasegítését célzó intézkedések is: ld. itt a VIII) pontot! Hasonló a helyzet a német

Szociális segély törvény esetében: a beilleszkedéssel, visszailleszkedéssel kapcsolatos állami kötelezettségvállalásokat kapcsolódó rendelet részletezi. A dániai törvényi szabályozás 42. §-a azonban kiemeli a prevenciót, akárcsak a svéd: „a kerületi jóléti bizottság törődjön kerületében a fejlesztésekkel, és informálja a jóléti bizottságokat a társadalmi környezet, a társadalomtervezés és az általános preventív tevékenységek állásáról”. (A svéd Szociális és jóléti törvényben, a 44. §-ban, a prevenció problémája ismételt hangúlyt kap.)

A minimális beilleszkedési jövedelemről hozott francia törvény, különösen végrehajtási utasításai és a kapcsolódó dekrétumok regulái folytán, a szociális jogok széles skáláját érintő, a kirekesztettség megszüntetésére jelentős cselekvési teret nyitó, rendkívüli monitorozási lehetőségekkel ruházza fel az önkormányzatokat.

Magyarországon viszont a röviden ismertetett törvénytervezetben „a rászoruló szociális biztonsága, önfenntartási képességének, életfeltételeinek megőrzése és javítása” egyértelműen preventív és a visszasegítést szorgalmazó elgondolás, akárcsak „a családi- és mikro-környezetbe történő visszahelyezésük feltételeinek megteremtése”. Ismertető országvázlatunk megmutatja, hogy a prevenció és a visszaillesztés jelentős súlyt képvisel a lengyel szociális kerettörvényben is.

VI) A szegénységet, mint a szociálpolitika eredményességének végső kérdését leküzdenni ugyan nem, de szigorú keretek közé szorítani képes volt a skandináv modell. Országaiiban egyértelműen a perspektivikus szociálpolitikai megoldások dominánsak, és ez nem csupán a szegénységgel kapcsolatban van így.

Eközben a két kelet-közép-európai országban, főképp Lengyelországban (Magyarországon lényegesen kevésbé „lóg ki a lóláb”) rendkívül erős a szegénységre koncentráció, de a helyzet valamelyes ismeretében nem is tűnik meglepőnek, hogy távlati perspektíva a kilencvenes évek legelején egyáltalán nem mutatkozik.

VII) A finnknél a törvényből egyértelműen következő központi elem a család. (További kapaszkodókat a törvényhez kapcsolódó Közjóléti rendelet ad, mely tételesen is a szociális segítő munka középpontjába állítja a család mellett immár az egyént és a közösséget is.) A svéd és a dán törvény középpontjában viszont sokkal inkább az egyén áll. Kifejezetten fontos elem, hogy ugyanakkor a finn és a svéd törvény, de talán mindkettőnél inkább a dán, mindig a szociális segítségre szoruló család, egyén konkrét helyzetéből és mindennapi igényeiből indul ki. A lengyel szabályozásban konzekvensen mindig együtt említik az egyént és a családot, a magyar törvénytervezet is hozzávetőleg azonos szinten kezeli a kettőt.

Egy feltehetően létező, bár markánsan nem hangsúlyozott mögöttes szociálpolitikai filozófia egyes karakteres elemei Finnországban kevésbé magából a törvényből, inkább a kapcsolódó Közjóléti rendeletből rekonstruálhatóak: az életkörülmények folytonos figyelemmel kísérése, monitorozása; a szociális viszonyok javítása; a hátrányos helyzet megszüntetésére való határozott törekvés; az egyén visszavezetése az önálló életbe, azaz tágan értelmezett rehabilitáció, éspedig mindez (különösen a helyi

lakosság kezdeményezéseinek támogatásával) a helyi önkormányzat szintjén.

A skandináv országok szociálpolitikai gyakorlata mutat mélyről jövő analógiákat a szakirodalom és a szociális törvények tanúsága szerint egyaránt. Egyfelől a törvények által is figyelembe vett szociális szükségletek köre átfogóbb, tágabb, mint a többi fejlett ország esetében, másfelől ugyanakkor a szociális jogok intézményesülése kiemelkedően magas szintet ért el, és rendkívüli módon ösztönzi az intézkedések kiterjedtségét, egyetemességét és az állampolgárok közötti szolidaritást, amely mellett mégis békésen megfér – az elmúlt évtized során legalábbis megfér – a munkásszervezetek erős aktivitása és az állam dominanciája.

A második világháborút követően kialakult skandináv modell Svédországtól Izlandig mindenütt fellelhető, és sokat is hangoztatott három lényegi megkülönböztető jegye:

- az erősen progresszív adóztatás és az egyetemes és egyenlősítésre törekvő jövedelembiztosítási rendszer illetve a szolidarisztikus bérpolitika;

- a kiterjedt állami egészségügyi szektor és iskolarendszer;

- a lány környezetpolitika,

- meg a teljes foglalkoztatás ködbe tűnő és a

- döntésekben való demokratikus részvétel biztosításának ideája – mind-mind markáns elemei az image-nek. Mindez természetesen olyan, már más országok gyakorlatához hasonló intézkedéseknek is teret enged, mint a családi és gyermekjóléti intézkedések, a lakásügy kiterjedt szociálpolitikája, vagy a betegség-, baleset-, nyugdíj- és munkanélküliségi biztosítás. E szociáldemokrata dominanciájú értékvilág jelentős változásokon mindaddig a svéd konzervatív fordulattal, a koalíciós kormány hatalomra kerülésével sem szenvedett számottevő csorbát.

Vannak persze különbségek a svéd modellen belül is: Dánia például közelebb áll a liberális megoldásokhoz (a dán nyugdíj például nem függ a korábbi keresettől, hanem csupán a munkában eltöltött időtől).

VIII) Saját szervezetrendszerét a finn Közjóléti Törvény meglehetősen pontosan meghatározza. A lengyel, ezzel ellentétben, döntő részben a már meglévő rendszerre támaszkodik. Magyarországon a hatáskörök, a tevékenység is megoszlik az állam által központilag működtetett és a helyi önkormányzatok által menedzselte és finanszírozott formák között. Amíg azonban a fejlett Nyugaton különösebb problémák nélkül ráterhelhették az elemzett szociális törvények a tevékenység és a felelősség jelentős részét a szerves fejlődésben kialakult és évtizedek óta számottevő hatékonysággal működő helyi intézményrendszerre, ez Magyarországon a megfelelő hagyományok hiánya, illetve az elmúlt néhány évtizedben bekövetkezett lassú elsorvadása miatt nem volt kivitelezhető.

IX) Dolgozatunk fogalomhasználata szerint a dán, a finn, a svéd, a lengyel és a magyar is kerettörvény; ezek gyakorlatilag korlátlan teret biztosítanak más, akár hozzájuk kapcsolódó, akár beléjük integrálódó részterületi szociális törvényeknek. Az egymás mellett és alatt térben kifejlesztett szociális hálórendszer analógiájánál maradván, a kerettörvények

tipikusan *ex definitione* kifejezetten a más törvények által hagyott réseken zuhanók felfogására hivatottak. Gyakorlatilag semmilyen szempont szerint nem minősíthető viszont kerettörvénynek az USA antidiszkriminációs törvénye.

X) Az egyes országok szociális törvényeinek különféle nemzetközi egyezményekkel, előírásokkal, és a magyar törvénytervezetnek az említettekén túl az Alkotmánnyal történő összevetésére a rendelkezésre álló idő rövidsége folytán csak részben sikerült sort keríteni. Az *Európai Szociális Charta* Magyarország által 1991 őszén ratifikált kötelező és fakultatív cikkei közül néhányval a törvénytervezet nincs közvetlen kapcsolatban – a pályaválasztással kapcsolatos informálódás jog, jog a színvonalas szakmai rehabilitációhoz stb. –, amelyekkel azonban kapcsolatban van, ott az aláírt vállalások megvalósulását jelentős mértékben támogatja: például a társadalombiztosításhoz való jog (12. cikk), a szociális és egészségügyi segítséghez való jog (13.) vagy a szociális jóléti szolgáltatásokból való részesedés joga (14.)

E konkrét téma vizsgálatának folytatása már csak kiterjedtsége folytán is további célzott kutatásokat igényelne.

Szociális minimumok, ellátások, kritériumok

Kiegészítő komparatív táblázat a „Szociális Törvények Európában és az Amerikai Egyesült Államokban” c. összehasonlító tanulmányhoz¹

Ország	Ausztria	Dánia	Finno.	Franciao.	Lengyel ²	Magyaro.	Svédó.	USA	Németo.
Szempont	szociális korporatizmus	szociális korporatizmus (skand.)	szociális korporatizmus (skand.)	centralizált korp.	átmeneti (tranzícióban)	átmeneti (tranzícióban)	skandináv tip. szociális korporst.	piacközponti, liberális	demokratikus korporatizmus
Minim-mok	nincs minimál-nyugdíj, de van kompenzációs járulék		léteznek (pl. jövedelembiztosítási segély)	„minimális beilleszkedési jöv.” (MBJ)	szociális minimum aki a minimál-nyugdíj alatt van.		szociális segélynek fedeznie kell lakbért és az Állami Adóügyi Hivatal által megállapított létminimumot	relatív rendkívüli alacsony szociális minimum van	
Állami garancia	a törvény	van 80%-os adóforrás, de a rendszer decentralizált.	a rendszer 50%-ban adókból finanszírozott	van, de rendkívül szigorúan ítélik oda	maga a törvény		100%-ban az államkassza fizet	igen alacsony	a törvény

1. Táblázatunk alapvető forrásai az egyes országok szociális törvényei. (Címüket, forrásukat l. az összehasonlító tanulmány végén.) Ha összehasonlító szempontjainkra maguk a szociális törvények nem kínáltak választ, akkor más nagy, szintén a bibliográfiában hivatkozott összefoglalókat kellett forrásként használnunk.

2. Az oszlop adatainak kizárólagos forrása a lengyel Szociális jóléti törvény (1990).

3. A tipizálást részben P. J. Katzenstein és H. L. Wilensky vonatkozó munkássága alapján végeztük el.

Ország	Ausztria	Dánia	Finno.	Franciao.	Lengyel ²	Magyaro.	Svédó.	USA	Németo.
Szempont									
Önkormányzat szerepe	a szoc. segélyek költségviselői a tartományok	az ellátásokról felelősség és pénz az önkormányzatoknál	magas, a rendszer erősen decentralizált	a jogosultság önkormányzati szinten dől el és innen folyósítják	feltérképezés, a szociális segítség szervezése, támogatások, segélyek	monitorozás, szervezés, segélyfizetés stb.	itt a felelősség: municipality sarkkö: monitoroz, segélyez, a szociális szolgáltatásokat szervezi	általában jelentős, de az egyes államokban változó	a Kódex elérhető részeiből nem volt rekonstruálható
A családi pótlék és a többi ellátások adóznak-e ⁴	A családi pótlék, munkanélkülségi és anyasági segély nem	Családi pótlék, nyugdíj nem	A családi pótlék nem, de pl. a munkanélküli segély igen	családi pótlék, anyasági segély nem	a törvény nem rendelkezik		kevés kivétellel adóznak az ellátások. A rokkantsági nyugd. adóköteles, de a rokk. pótlék nem	nincs adat	családi pótlék, táppénz, munkanélkülségi segély nem
Egyéb ellátások	sokfélék: családi, házassági, anyasági (2x8 hét), fogyatékos, temetkezési, katasztrófa-segély mentálhigiénés segély	széles körűek: az anyagiakon (anyasági, munkanélküli stb.) pl. a fogyatékosok külön is	jövedelembiztosítási segély, ingyenes szociális gondozás és tanácsadás, fogyatékosok külön + szoc.	munkanélküli segély stb.	szállás, étel, ruházat, szociális munka, temetkezési, átmeneti segély	krízis segély, temetési segély, jövedelem-pótló támogatás, mentálhigiénés segély, munkanélk. seg. stb.	munkanélküliek segélyei, anyasági stb.	nincs adat	lakástámogatás, létfenntartási, beilleszkedési, ápolási segély, betegbiztosítási hozzájárulás át-váll. stb.
Kritérium	kérvényezés nem feltétel	a törvény szerint csak a segítség	jövedelemigazolás; az állandó otthoni, intézeti gondozott nyugdíját letilthatja a hatóság	az MBI-hez rendszeres pénzsepenyhez jutásnak 9-10(!) feltétel van, pl. a köztársaság érdekeiben végzett munka	minimál-nyugdíj alatti jövedelem, kooperatív nyugdíj, ill. szigorú jövedelem-, vagyoniigazolás	az egy főre jutó jövedelem min. öreg-ségi nyugdíj alatt + részleges vagyon-és jövedelemigazolás	az egy főre jutó jövedelem min. öreg-ségi nyugdíj alatt + részleges vagyon-és jövedelemigazolás	vagyoni ill. jövedelemigazolás	a szükség-jövedelem és vagyoni-gazdálkodás. Kivételek: segély a különleges szociális nehézségek leküzdéséhez.
Az állami rendszer	az ellátások zöme alanyi jogon jár; normatív	zömmel alanyi jogú, kisebb részben szelektív	vegyes: részben alanyi jogú, normatív, részben szelektív		többségében szelektív	részben alanyi jogú, részben szelektív	zömmel alanyi jogú, kisebb részben szelektív	magánjellegű jóléti rendszert támogat; ill. tesz szükségessé	kisebb részben alanyi jogú, nagyobb részben szelektív

4. Developments in National Social Security Legislation (1 July 1989–30 June 1990). Taxation of Social Security Benefits and Contributions. CE, Strasbourg 1991. The Personal Income Tax Base. A comparative survey. OECD Studies in Taxation, OECD, Paris 1990. Az Európa Tanács tagországai közül Spanyolországban, Izlandon és Svájcban is megadóztatják a családi pótléket.

5. The Tax Benefit Position of Production Workers 1986–1989. OECD, Paris, 1990. Taxpayers Rights and Obligations. OECD, Paris 1990.

6. Social Security in the Nordic Countries. Nordisk statistisk skriftserie 51, Copenhagen 1990, 61. o.

7. C.E.C.: Social Protection in the Member States of the Community. (Situation in the member states on July 1st and evolution). Missoc, hn., én. [1992]

Zárszó

A magyar 1992. évi ... törvény a szociális ellátásokról címet viselő tervezet világosságában, kidolgozottságában, problémalátásában nem marad el sem lengyel, sem más, nyugat- és észak-európai rokonaitól. A legfontosabb különbség a lengyel, a magyar illetve a fejlett országokéi között a fennálló gazdasági és szociális krízishelyzetből, tehát a szorító peremfeltetelekből adódik. Az előbbieket perspektívát, jóléti szociálpolitikát nem mutathatnak fel, de ennek megfelelően szociális világlátásuk realista.

Amiről dolgozatunk szólt: a szociális törvényalkotás egy évszázados – a szót itt most érték kategóriaként használva –: európai tradíciója nem más, mint a jogállamiság egyik pregnáns kifejeződése. Hagyomány, amely markánsan juttatja kifejezésre a kirekesztett, a nyílt munkaerőpiacról kiszoruló, a fogyatékos, a szegény, a hátrányos helyzetű állampolgár jogát a szociális védelemre. Száz esztendeje jöttek létre szerte Európában az első törvényi szintű szociális jogszabályok. Ezek összefoglalásának, mintegy keretbe foglalásának új hulláma az elmúlt 10–16 év terméke. Ebben az időszakban a földrész számos országában sorra-rendre hozták az új kerettörvényeket, melyek a szociálpolitika modern felfogásában, de mindig az egyes országok konkrét lehetőségeihez és hagyományaihoz igazítottan rendelkeznek a különféle rászoruló társadalmi csoportokat megillető szociális jogokról, kedvezményekről és támogatási formákról. A nemzeti szociális törvényhozás egységes értelmezésén túl az említett törvények jobban felépített intézményrendszerrel, a védelemre szoruló polgárok szükségleteit színvonalasabban szolgáló és a modern kor igényeihez a korábbinál pontosabban igazodó intézkedésekkel képesek hozzájárulni az adott ország szociális problémáinak eredményesebb orvoslásához.

Ehhez, a most már szerte a világon egyre nyilvánvalóbban kifejeződésre jutó tradícióhoz kezdi meg felzárkózását Magyarország a szociális ellátás jogáról rendelkező törvény megalkotásával.

Jegyzetek

1. A szociális törvények gyakorlatilag sosem tartalmazzák a saját maguknak alapul szolgáló pénzügyi források listáját. Ezen a helyen részben el kell tekintenünk a dolgozatban gyakorlatilag mindvégig követett elvtől, hogy csak magukból a törvényekből igyekezzünk következtetéseinket levonni.

2. Meg kell jegyezni, hogy dolgozatunkban a *kerettörvény* fogalma a jogi szaknyelv meglehetősen szigorú szóhasználatánál valamivel megengedőbben szerepel. Elemzett törvényeink mindegyike tartalmaz ugyanis közvetlenül rendelkezéseket is, bár nem nagy számban. Dominánsan és zömmel irányelveket és felhatalmazásokat fogalmaznak meg a teljes szociális szférára vagy annak valamely önálló részterületére vonatkozóan.

3. Az államilag garantált minimáljövedelem biztosítása persze nem Franciaország az egyetlen példa. Említhetjük Luxemburgot, ahol az 1986. július 26-i törvény óta egy meghatározott havi összeghez kiegészítő jövedelem is jár, ha „egy háztartásban két vagy több személy jogosult a garantált minimumra”. Garantált minimális jövedelemre Svájcban is találunk példát.

4. Ehelyütt ki kell emelni a törvény által teremtett rendkívüli lehetőséget a szociális segítség elől általában rejtetten meghúzódo, a társadalomból rendszerint többszörösen kiszorult és visszakapcsolódó csatornáit vesztett hajléktalanokkal történő kapcsolatteremtésre.

A közgazdász kézenfekvő első reakciója erre az, hogy a minimális beilleszkedési jövedelem igen magas összegű pénzkiramláshoz vezet, jelentős terhet róva ezzel az államkasszára. A szociálpolitikai ellenérv azonban egyértelmű találat: az intézkedés pozitív következményei egy országvázlat keretein belül nem is elemezhető számú, szociológiailag rendkívül fontos területen fejtenek ki felmérhetetlen értékű hatásokat.

5. Az önálló életvitelre történő utalás kiváló alapot teremt majd az esélyegyenlőség-törvény majdani kapcsolódó passzusainak megformálására.

6. A prevenció fogalmát természetesen nem jogelméleti, hanem szociálpolitikai értelemben használjuk itt. A „lecsúszás”, a szociológiai értelemben hátrányos helyzetbe kerülés megelőzését értjük rajta, tudva egyben, hogy van, lehet kapcsolat is a kettő között: Eörsi [1975], 337–338.

7. Egy, a szimbolikus kifejtést továbbvivő példával élve: ha például valaki kihullik a társadalombiztosítási törvény hagyta résen, vagy a háló mellett zuhan, akkor van-e intézményes garancia arra, hogy például a szociális törvény rendelkezései „megfogják”?

Válogatott irodalom

I. Szociális törvények, fontosabb tervezetek:

Több országra vonatkozó anyag:

Comparative Tables of Social Security Schemes in Council of Europe member states not members of the European Communities, in Australia and Canada. Council of Europe Press, 1992.

FURSE, M. – S. Dutzak [1990] (eds.): *Compendium of EC Employment and Social Security Law.* Butterworths, London

COMMISSION [1988]: *Compendium of Community Provision on Social Security.* Commission of the European Communities, Luxembourg

COUNCIL of Europe [1990]: *European Code of Social Security (Revised).* European Treaty Series No. 139, Rome

COUNCIL of Europe [1992]: *Developments in National Social Security Legislation (1 July 1990 – 30 June 1991).* CE Social Affairs, Strasbourg

Amerikai Egyesült Államok:

A fogyatékosokra vonatkozó 1990. évi törvény. Public Law 101–336. Americans with Disabilities Act *United States Statutes at Large*, USA, 1990, 327–378

Ausztria:

Kodex der österreichischen Rechts. Sammlung der österreichischen Bundesgesetze: Sozialversicherung. Stand 1.2. 1990. Linde, 1990

Finnország:

Finnország Közjóléti Törvénye (1984. január 1-én lépett hatályba). Szociális és Egészségügyi Minisztérium, Finnország

Franciaország:

Az 1988. december 1-i 88-1088 sz. Törvény a minimális beilleszkedési jövedelemről. - *Journal Officiel de la République Française* 1985. dec. 3..

Code de la Sécurité Sociale. *Journal Officiel de la République Française* 1985. dec. 21., különkiadás, 382–741 MODERNE, Par F. [1989] (comm.) *Codes de la Santé Publique, de la Famille et de L'aide sociale.* Dalloz, Paris

Lengyelország:

Lengyel Szociális jóléti törvény 1990. november 29. Forrás: *Dziennik Ustaw* 1991

Magyarország:

Előterjesztés a kormány részére a szociális ellátásokról szóló törvény tárgyában. Népjóléti Miniszter, 3534/1992. június
Népjóléti Minisztérium 1992: 1992. évi ... törvény a szociális ellátásokról. Tervezet, július 22.

Nagy-Britannia:

Social Security Act 1988. (The Public General Acts and General Synod Measures, GB 1988, part 2, 1101–1125)
Housing (Homeless Persons) Act 1977. (The Public General Acts and General Synod Measures, GB 1988, part 2, 1107–1125)

Német Demokratikus Köztársaság:

MODROW, Hans [1990]: Az NDK Minisztertanácsának 1990 márc. 2-án kelt indítványa; a Népi Kamara döntőn Szociális Alaptörvény irányvonaláról és szempontjairól. Kézirat, hn.

Német Szövetségi Köztársaság:

Német Szövetségi Köztársaság Szociális segély törvénye. Kelt: 1961 június 30-án, módosítva: az 1985. június 21-i törvény által
Német Szövetségi Köztársaság Szociális törvénykönyve. A Szövetségi Szociális segély törvény módosítása. 1974
Német Szövetségi Köztársaság Szociális törvénykönyve 5. kötet: Betegségbiztosítás. Szövetségi Statisztikai Hivatal, 1989
KNOPP, Anton et. al. 1988 (Hrsg., Komm.): *Bundessozialhilfegesetz*. Vahlen, München
SCHROEDER-PRITZEN, G. [1981–1984] (Hrsg.): *Sozialgesetzbuch Verwaltungsverfahren-Sgb. 10*. Beck, München

Svédország:

Szociális intézmények törvénye 1981. Szociális és Egészségügyi Minisztérium, Svédország
Fiatalkor gondozására vonatkozó törvény (kiadták 1980. június 19-én). Szociális és Egészségügyi Minisztérium, Svédország

II. Közvetlenül a szociális törvényeket érintő irodalom:

BATES, Frank [1986]: „Lessons from the Present Challenges for Family Law and Social Security Law in Australia”, *Journal of Social Welfare Law*, Sept. 267–280
HOLGATE, Geoffrey [1986]: „Testing the Untestable»: Section 50 of the Social Security Act 1975”, *Journal of Social Welfare Law*, Nov. 321–328
U.S. SSA [1990]: *Social Security Programs Throughout the World – 1989* U.S. Dep't of Health and Human Services, Social Security Administration, Washington, D.C.
SZABÓ Gábor [1991]: A szociális törvényhozás egyes kérdései, különös tekintettel a hazai jogi szabályozás előkészítésére. Kézirat, Bp.
WIKELLY, Nick [1989]: „Unemployment Benefit, the State and the Labour Market”, *Journal of Law and Society* Vol. 16, No 3, 291–309

III. Fontosabb háttéroidalom:

BAKCSI Ildikó én.: Szociális vállalkozások Ausztriában. Abteilung für Soziologie am Institute für Höhere Studien. Kézirat, Wien
BÍRÓ Endre [1990]: *Mit tehet az állam polgáraival?* KJK, Bp.
BRONSTEIN, Arturo S. [1987]: „The Protection of Workers' Claims in the Event of the

Insolvency of Their Employer: from civil law to social security”, *International Labour Review* Vol 126, No: 6, Nov.–Dec. 715–731
COUNCIL of Europe [1986]: *The Contribution of Social Security to Employment Policies*. CE Social Affairs, Strasbourg
DAVID, René [1977]: *A jelenkor nagy jogrendszerei. Összehasonlító jog*. KJK, Bp.
EATWELL, John – Murray Milgate – Peter Newman [1989] (eds.): *The New Palgrave Social Economics*. The Macmillan Press, London
EÖRSI Gyula [1975]: *Összehasonlító polgári jog*. Akadémiai Kiadó, Bp.
FRATERNITÉ [1991]: *Jelentés a társadalombiztosításról 1991* Fraternité Rt., Bp.
JENKINS, J. Craig – Barbara G. Brents 1989: „Social Protest, Hegemonic Competition, and Social Reform: A Political Struggle Interpretation of the Origins of the American Welfare State”, *American Sociological Review*, Vol. 54, Dec.: 891–909
KAIM-CAUDLE, P. R. [1973]: *Comparative Social Policy and Social Security*. A ten-country study. Dunellen, New York
MUFFELS, R. – J. Nelissen – W. Nuyens [1988]: *Social Security and Income Inequality*. Katholieke Universiteit Brabant
QUADAGNO, Jill S. [1984]: „Welfare Capitalism and the Social Security Act of 1935”, *American Sociological Review*, Vol. 49, Okt.: 632–647
SZABÓ Imre [1977]: *Jogelmélet*. KJK. Bp.
SZELÉNYI Iván [1990]: Jegyzetek a szociálpolitika alternatív „filozófiáiról”. Kézirat, hn.
WIENAND, Manfred [1988] Szociális rendszer és szociális munka a Német Szövetségi Köztársaságban. Frankfurt/M.; kézirat, Bp.

IV. Esélyegyenlőség-törvények, fontosabb jogszabályok:**Több országra vonatkozó anyag:**

Übereinkömen Nr. 128 über Leistungen bei Invalidität und alter und an Hinterbliebene. (Elfogadta az ILO, Genf 1967. jún. 29.). Sammlung der eidgenössischen Gesetze, Geneva, 1978, No. 42, 1493–1517

Amerikai Egyesült Államok:

A fogyatékosokra vonatkozó 1990. évi törvény. Public Law 101–336. Americans with Disabilities Act *United States Statutes at Large*, USA, 1990, 327–378
Public Law 93–112. Rehabilitation Act of 1973. *United States Statutes at Large*, USA, 1973, 355–394
Public Law 94–142. Education for All Handicapped Children Act of 1975. *United States Statutes at Large*, USA, 1988, 11619–1636

Ausztria:

Invalideneinstellungsgesetz 1969. Bundesgesetz vom 11. Dezember über die Einstellung und die Beschäftigung Invaliden. *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich* 1970, No. 5, 355–363

Finnország:

Törvény a rokkantaknak járó szolgáltatásokról, támogatásokról és segélyekről. Finn Országos Népjóléti Tanács (Szociális Jóléti Nemzeti Bizottság), Helsinki 1989

Kína:

Law of the People's Republic of China on the Protection of Disabled Persons (December 28, 1990). Huaxia Publishing House, Beijing 1991

Német Szövetségi Köztársaság:

Rokkanttörvény. *Bundesgesetzblatt* Teil I. 1986. szept. 2.