

Várallai Luca

jogballgató, az ÓNSZ alelnöke

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról

I.A törvény alapvető elemei

Magyarország szociális ellátását, a szociális igazgatás főbb ágazatait az 1993. évi III. törvény (továbbiakban: Szocvtv.) és a végrehajtási rendeletek szabályozzák. A törvény célja, hogy meghatározza a szociális biztonság megteremtése és megőrzése érdekében a szociális ellátások formáit, szerkezetét, azok intézményesülését, valamint a szociális ellátásokra való jogosultság feltételeit, érvényesítési garanciáit.¹

Az évtizedek óta csak kisebb változtatásokkal ellátott jogszabályt a 2022. október 18-án benyújtott „Magyarország biztonságát szolgáló egyes törvények módosításáról” törvényjavaslat-csomag² alapján módosították. Az Országgyűlés 134 igen szavazattal elfogadta a javaslatot, így a törvény újabb rendelkezései 2023. január elsején hatályba léptek. A módosítás nem csak alapvető szociálméleti, hanem a különböző szociális ágazatokra kiterjedő szervezeti átalakulást jelent, amelynek várható következményeit és hatásait a 2023-as évben már érzékelnünk fogjuk.

A törvény egyik alapelve az ún. *szелеktív normativitás*, mely alapján a jogalkotó területileg, valamint lakosságilag meghatározott csoportokhoz a sajátosságaikat figyelembe véve különböző támogatásokat kapcsol.³ A *rászorultsági elv* szerint az állam támogatja azokat a családokat és egyéneket, akik nem képesek saját erejükkel létfenntartásukról gondoskodni. A szociális igazgatásban, a szociálpolitikai döntésekben a családra, mint a társadalom legkisebb és legmeghatározóbb egységére tekintettel kell lenni.⁴ Ez nem akadályozó tényező abban, hogy bizonyos ellátások, támogatások csak bizonyos személyekre vannak meghatározva, hiszen ez a családok életére is kihatással lehet. A *pozitív diszkrimináció* szellemében pedig vannak az olyan fokozottan rászorulóknak, akiknek társadalomba való beilleszkedést és támogatását első helyre kell tenni.⁵

Az emberi méltóság tiszteletben tartásával az államnak biztosítania kell a legalapvetőbb létfenntartási szükségleteket. Emellett meg kell határozni a különböző támogatásokat, amelyek alanyi

¹ Farkas Kornélia: A szociális igazgatás jogi alapkérdései I. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2005. 19. o.

² Magyarország biztonságát szolgáló egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat. <https://www.parlament.hu/irom42/01620/01620.pdf> (2022.12.20.)

³ Farkas: i. m. 19. o.

⁴ Uo.

⁵ Uo.

jogon, egyedi mérlegelés alapján járnak az állampolgárnak. Az *egyedi mérlegelés*⁶ körében figyelembe kell venni az azonos rászorultsági fokozatú csoportok és a társadalom érdekei között fennálló ellentéteket, ugyanis előfordulhat, hogy az ilyen csoportba tartozó személyek száma csekély ugyan, de az állam által nyújtott pénzbeli vagy természetbeni támogatás arányosan több, mint amit a társadalom többi tagjának szánunk (lsd. különböző genetikai rendellenességek gyógyítására szánt állami pénzbeli támogatások, mint pl. SMA1-gyel, SMA2-vel diagnosztizált gyermekeknél). A mérlegelés pontosan emiatt az alapelv érvényesülése miatt fontos és az egyén gyakran érezheti elveszettnek magát. A következő kritérium, hogy a támogatásra rászorulókat elősegítsék a saját környezetükben való továbbfejlődésre és a beilleszkedésre. Ennek eszköze, hogy az adott személyt a saját mikro-környezetében kell „kezelni”, hiszen az állam nem tud minden egyes állampolgárt „végigkísérni” az életén. A *szociális igazságosság*, mint utolsó alapelv érvényesülése általánosságban azt a követelményt fogalmazza meg, hogy a hátrányos élethelyzetben lévők életét javítani kell, továbbá törekedni kell arra, hogy a társadalom többi tagja is támogassa őket.⁷

II. A törvénymódosítás szociálméletet és családjogot érintő pontjai

A módosított Szocvtv. 2.§ (1) bekezdése szerint *mindenki felelős önmagáért*. Az egyén minden cselekedetért felelősséggel tartozik, annak következményeit vállalja. Ez a kijelentés a moráletikai elemeket is figyelembe véve azonban inkább a büntetőjog vagy esetleg a magánjog egyes más tényállásaira vonatkozó követelményeket fogalmaz meg – vagy legalábbis erre asszociálhatunk –, azonban mi a helyzet akkor, ha az ember nehéz körülmények között élő családban vagy olyan élethelyzetben találja magát, amelyről önmaga nem tehet. A gyakorlatban ez a mondat azt jelenti, hogy az egyénnek először magának kell a szociális problémákból adódó élethelyzetén segíteni, majd jönnek a következő beavatkozási lehetőségek. Véleményem szerint ezeket a szituációkat nem lehet értékelni a beavatkozás, a segítségnyújtás és az adminisztráció lassúsága miatt megfelelően. Egy alkoholbeteg vagy egy más szenvedélybetegséggel kezelt ember esetében nem állapítható meg pontosan objektív alapokon, hogy az önhiba mit jelent. A polgári jog, valamint a büntetőjog célzottan és pontosan meghatározza ennek jelentéstartalmát, de a szociális jog területének sajátossága, hogy az egyéni mérlegelés körében a külső környezeti hatások nagyobb relevanciával bírnak, következésképpen az önhiba szűkebben értelmezhető. Az állampolgárok nem tehetnek a különböző gazdasági világválságokról, az inflációról, a világpolitikai helyzetről, ugyanakkor a szociális igazgatásban dolgozók a probléma forrásának feltárásakor az egyénre visszavezethető saját hibák kiküszöbölését veszik figyelembe első lépésként. Megjegyzendő, hogy az állam általában nem automatikusan

⁶ Uo.

⁷ Uo.

nyilvánítja rászorulóknak az állampolgárokat. További cselekmények szükségesek ahhoz, hogy az egyén saját maga jelezze az állami hatóságok és szervek felé, hogy támogatásra és segítségre van szüksége. A jogalkotó valószínűleg ezt a fajta felelősséget próbálta kifejezésre juttatni a törvénymódosításban, hiszen az állam kompetenciája erre már nem terjed ki. Azonban nem veszi figyelembe az eleve állami vagy nemzeti gondoskodásban élő vagy felnövő kiskorúakat, a hozzátartozók nélküli fogyatékkal élőket és más hasonló társadalmi csoportokhoz tartozókat. Az ilyen személyekkel kapcsolatban az államnak már jelzési kötelezettsége áll fenn, amely az 1992. évi LII. törvény céljából is levezethető. A kritika a Szocvtv.-ben való rögzítésre irányul, hiszen ezzel kikényszeríthetővé válik az, amelyre a következőkben térek ki.

A mindenki felelős önmagáért mondat egyáltalán nem új elem a magyar jogszabályok körében. A jogforrási hierarchiában a legmagasabb fokon álló jogforrásunk, az Alaptörvény O) cikke is rögzíti, azonban a közteherviseléssel kapcsolatban: „Mindenkinek felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.”

Ha az egyén nem tudja önmagát ellátni vagy nem képes saját erejéből az adott élethelyzetéből kiszakadni, a családjára/ hozzátartozóira hárul ennek megoldása. Ezt fogalmazza meg a Szocvtv. 2.§ (2) bekezdése: „Ha az egyén önmagáról gondoskodni nem képes, őt – a képességeik és lehetőségeik szerint, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rokonsági viszonyaira vonatkozó szabályai szerinti sorrendben – a hozzátartozók segítik.” Ez alapján a családnak kötelessége a rászoruló hozzátartozóin segíteni a Ptk. szerinti sorrendben, amelyeket a Családjogi Könyvben rögzített rokonsági viszonyokkal összhangban kell értelmezni. Családjogi alapkövetelmény, hogy a családtagok felelősséggel tartoznak egymásért, támogatniuk kell egymást, különösképpen a rászoruló családtagok esetében⁸. A tartási jogviszony tekintetében mind a jogosult, mind a kötelezettek oldaláról vizsgálni kell a feltételeket. Két okból is nehezen összeegyeztethető a Szocvtv. és a Családjogi Könyvnek e rendelkezései. Az önhiba – amely a jogosulti oldalon fennálló feltétel – és a tartási kötelesség – amely a kötelezetti oldalon áll fenn – meghatározás hiánya miatt.

A jogosulti oldalon vizsgálni kell a rászorultság kérdését, az önhiba hiányát, továbbá, hogy van-e tartásra kötelezett házastárs, volt házastárs vagy élettárs, valamint ide tartozik még az érdemtelenység hiánya. A legfontosabb tényező ezek közül az *önhiba*. Ahogy már korábban is említettem, a Szocvtv. nem fejt ki az önhiba tartalmát. Családjogi megközelítésből és a bírói gyakorlat szerint azonban az önhiba a jogosult magatartásában keresendő. Ilyen helyzet, pl. ha a szándékosan nem létesít munkajogviszonyt, pedig munkaképes állapotban van, valamint ha nem hasznosítja ingatlanát.⁹ Ez a megállapítás egyértelművé teszi, hogy az önhiba mit jelent. Azonban fennáll annak a veszélye, hogy

⁸ Hergler Csabáné–Katonáné Pehr Erika: Magyar családjog. Novissima Kiadó, Budapest 2021. 246. o.

⁹ Hergerné – Katonáné: i. m. 247. o.

az önhiba tartalmát máshogy értelmezik a családjogi, valamint a szociális jog területén. A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportjának a rokontartás szabályaival kapcsolatos ítélezési gyakorlatáról¹⁰ dokumentumban található adatokból arra következtethetünk, hogy a leggyakrabban a kötelezett és a jogosult személyes kapcsolatának elhidegülésére hivatkoznak. Ennek szubjektív elemeire azonban egy olyan helyzetben, amikor a létszükséglet feltételeinek minimum biztosításáról van szó - a törvényi rendelkezésből következően -, nem lehet hivatkozni.

A kötelezettnek rendelkeznie kell tartási képességgel. Mentesül a kötelezettség alól a Ptk. 4:195. § alapján, ha ezáltal saját tartását vagy a tartás sorrendjében a jogosultat megelőző személy tartását veszélyeztetné. Ez fokozottan érvényesül, ha a saját kiskorú gyermek tartására is kötelezett személynek más személlyel szemben fennálló tartási kötelezettsége áll fenn.

Az eleve hátrányos helyzetben felnőtt gyermekek nagy valószínűséggel nehezebben indulnak el életútjukon, így, ha később a lemenő ágon történő szülőtartásra, valamint az ápolási és egyéb díjak fizetésére és megtérítésére kerülne sor, nagy valószínűséggel csak a települési önkormányzatok, majd végső soron az állam tud segíteni.

Ha a hozzátartozók sem tudnak segíteni, a Szocvtv. 2.§ (3) bekezdése szerint „Ha az egyén önmagáról gondoskodni nem képes és a hozzátartozók (2) bekezdés szerinti gondoskodásra vonatkozó kötelességüket nem teljesítik, az egyén lakóhelye szerinti települési önkormányzat jogszabályban meghatározott feltételek szerinti gondoskodási kötelezettsége áll fenn.”. A települési önkormányzatok szociális ellátásban való részvételük eddig is meghatározó volt, azonban a feladatellátásra csak akkor kerül sor, ha a felkeresett hozzátartozók valóban nem tudnak vagy nem tettek eleget e kötelezettségüknek. Legvégső esetben maga az állam avatkozik be, amelyről a törvény így fogalmaz: „Ha az egyén önmagáról gondoskodni nem képes, és a hozzátartozók a (2) bekezdés szerinti, a települési önkormányzat pedig a (3) bekezdés szerinti gondoskodásra vonatkozó kötelességet nem teljesítik, az államnak jogszabályban meghatározott feltételek szerinti kötelezettsége áll fenn.” Eddig a felelősségi köröket csupán felsorolásszerűen taglalta a jogszabály, most egy hierarchikus sorrendet állít fel, és ha a sorban elsőként lévő kötelezett nem teljesít, jön a következő alanyi kör. Az államnak a törvény módosítása előtt ezekkel párhuzamosan is felelőssége volt a szociális ellátásban. Véleményem szerint a módosítás a családok magánéletébe való túlzott beavatkozást is jelenthet hiszen egyáltalán nem elhanyagolható, hogy egy család anyagi kiadásai – főleg a mostani gazdasági helyzetben – hogyan alakulnak. Logikusan következik, hogy a munkaképes, jövedelemmel vagy bevétellel rendelkezők kötelesek lesznek akár saját szüleiket is eltartani? A szülőtartás egy elavult, mára már kevésbé ismert intézmény, de a jogalkotási folyamatok alapján olyan

¹⁰ Összefoglaló vélemény a rokontartás szabályaival kapcsolatos ítélezési gyakorlatról. Kúria. https://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/joggyak_osszefoglalo_2018_dr_makai_katalin.pdf (2023.01.05.)

konzekvenciára juthatunk, hogy ebbe az irányba terelődik a szociális gondoskodás alapja, vagyis az állam először a hozzátartozók, családtagok felelősségét kell, hogy megállapítsa, majd legvégső esetben átveszi a gondoskodást. Ezt úgy is lehet értelmezni, hogy a felelősséget áthárítja vagy csökkenti a törvényben meghatározott és ismertetett kötelezetti körre vonatkozólag.

A felelősségi sorrend felállítása olyan súlyos problémákat okozhat, hogy a különböző ellátásokat igénybe vevők egyrészt magasabb költségekkel kell, hogy számoljanak, másrészt e költségek egy részét a hozzátartozókra nagyobb százalékban lehet majd hárítani. A módosítással kapcsolatban szakmai szervezetek sem értenek egyet.¹¹

További jellegzetesség, hogy a 2.§ (5) bekezdésében utalást találhatunk arra, hogy az állam együttműködik az egyházi és a civil szervezetekkel, melynek előzményeit már a nevelőszülői hálózatok egyházi hatáskörbe kerülésekor és a gyermekvédelmi hatóságok átszerveződésével kapcsolatban is tapasztalhattuk.

III.A törvény szervezeti átalakulásokra és társadalombiztosításra vonatkozó változásai

Az öregségi nyugdíjminimum elnevezés helyett a *szociális vetítési alap* kifejezés használatos a hatályos törvény szerint, ennek célja pusztán terminológiai egységesítés volt. A fogalmi változtatás mellett a következő újdonságok észlelhetők a szakágazatokban.

A Szocvtv. 66/A § (4) és (5) bekezdésében lényegében központosítják az egészségügyi szakellátásban az ötven fő feletti, fogyatékos vagy pszichiátriai beteg személyek számára tartós ápolást, gondozást nyújtó intézményeket. A létszámcsökkenés átcsoportosítást jelent, amelynek következtében egyrészt a kisebb településeken, valamint a leszakadó régiókban sokkal nehezebb lesz az ilyen típusú szakellátásra szorulóknak megfelelő szakembert, valamint intézményt találni, másrészt a különböző kórképű betegeket akár egy ellátási forma keretében kezelhetnek. Így pl. egy súlyos pszichiátriai beteg, aki maximális 24 órás felügyeletet igényel egy kevésbé súlyos szenvedélybeteggel együtt egy kezelési struktúrába tartozhat. A túlzott központosítás hátráltatja az egészségügyi ellátás hatékonyságának kiépítését és lehetetlenné teszi a pszichiátriai betegek differenciált kezelési módját, emellett a szelektív normativitás elve is sérül azzal, hogy a leszakadó régiókban élők nem tudnak olyan ellátáshoz jutni, mint a fejlettebb országrészekben élők.

A szervezeti átalakulások nem csak az egészségügyben, de a gyermekvédelemben is érvényesülnek.

¹¹ Kertész Ákos: „Ilyet Európában még sehol sem foglaltak törvénybe.” – Szakértőket kérdeztünk a szociális törvény tervezett módosításáról. Szabad Európa. <https://www.szabadeuropa.hu/a/a-hozzatartozokra-terhelheti-a-kormany-a-szocialis-ellatas-koltsegeit/32101687.html> (2023.01.05.)

IV. Összegzés és konklúzió

Az állam nem tudja maximális mértékben garantálni az egyén szintjén, hogy megfelelő és biztonságos szociális környezetben, a létminimum felett éljen a társadalom minden tagja. Azonban kísérletet tesz rá és ezt az Alaptörvényben, valamint különböző törvényekben is egy általános értékdeklaráció képében fogalmazza meg a jogalkotó. A Szocvtv. módosításával az állami szociális feladatainak koncepcionális átértékelésére van szükség, azonban kérdéses továbbá, hogy az állam milyen eszközöket alkalmaz majd, hogy ezek érvényesüljenek. Az állam nem vonul ki a szociális ellátás rendszeréből, hiszen ez az Alaptörvénnyel, nemzetközi egyezményekkel és különböző uniós jogi normákkal összeegyeztethetetlen lenne. Így tévesnek gondolom azt a felvetést, hogy az állam teljesen magára hagyja a társadalmilag peremre szorult embereket, az viszont tény, hogy az egyének és hozzátartozóinak nagyobb felelősséget ad. Annak ellenőrzése, hogy ki került ténylegesen önhibáján kívül egy bizonyos élethelyzetbe, rendkívüli körülményt igényel. Ennek érdekében egyrészt a szociális szférában dolgozók számának növelése, valamint az infrastrukturális szempontok átgondolása szükséges.