

Juhász Gábor

A pénzübeli ellátások jogosultság-elvű szabályozásának lehetséges megoldásai

A szociális segélyezés európai megoldásai

A 441/92/EGK ajánlás

A szociális segélyezés szabályozása tekintetében nem érvényesülnek kötelező közösségi előírások az Európai Unióban, az egyes országok lényegében belátásuk alakíthatják segélyezési rendszerüket. A tagállamok segélyezési rendszereivel szemben támasztott elvárásokat a 441/1992/EGK ajánlás tartalmazza, ami formájánál fogva nem rendelkezik kötelező erővel. Az ajánlást mégis célszerű figyelembe venni, mivel a tagállami gyakorlat többnyire megfelel a benne található elvárásoknak. Az ajánlás jelentőségét növeli, hogy lényegében az szolgál a közösség szociális védelemmel foglalkozó politikájának alapjául.

Az ajánlás kibocsátásával a Tanács lényegében arra szólította fel a tagállamokat, hogy hosszabb távon biztosítsák „az emberi méltósággal összeegyeztethető élethez szükséges elégséges forrásokra és szociális támogatásokra való alapvető és elidegeníthetetlen jogot”.¹ A szövegezésből kitetszik, hogy

- az ajánlásban szereplő jogot hangsúlyosan megkülönböztetik a nemzetállamokban gyakorta alkalmazott diszkrecionális gyakorlattól;
- alapvető jogként az ellátást nem lehet állampolgársághoz, vagy munkavállalói státuszhoz kötni, annak minden embert megilletőnek kell lennie;
- megélhetést biztosító ellátásnak korlátlan ideig meg kell illesnie a jogosultat.²

A jog „hosszabb távon” való biztosításának igénye ugyanakkor azt jelzi, hogy a közösség meglehetősen türelemmel viseltetik az elvárások teljesítésével kapcsolatban.

¹ 92/441/EEC ajánlás A. pont

² Ezt az értelmezést konkrétan formában is megerősíti az ajánlás A. 4. bekezdése

Az emberi méltóság tiszteletben tartására való utalással az alapelvek között is találkozhatunk, amivel a jogalkotó feltehetően az egyén társadalmi megbecsültségének, illetve mások általi elfogadottságának fontosságát kívánta hangsúlyozni.

Jogosultsági feltételek

a) állampolgárság

Az ajánlás megengedi a jogosultság meghatározott feltételekhez kötését. Így a támogatásra való jogosultság feltétele lehet az állampolgárság és a helyben lakás. Az ajánlás meglehetősen ködösen határozza meg a közösség állampolgársággal, illetve helyben lakással szemben támasztott elvárásait, annak ellenére, hogy ezek az uniós tagállamokban általánosan alkalmazott feltételek. Az ajánlás szövege szinte szinte felhív az állampolgársággal és/vagy bejelentett tartózkodási hellyel nem rendelkezők kizárására. (Az ajánlás alkalmazása „során tekintetbe kell venni a tartózkodásra vonatkozó idevágó rendelkezésekkel összhangban a jogszerű tartózkodást és az állampolgárságot”.)

b) Életkor

Az ajánlás szerint „biztosítani kell, hogy minden olyan személy, aki egyénileg vagy a vele egy háztartásban élők révén nem rendelkezik elégséges forrással” a jog hatálya alá tartozzék. Ebből az következne, hogy az ellátásra való jogosultság megállapítása során az életkornak nem lehet jelentősége. Az ajánlás azonban mégiscsak ad egy kibúvót: a tagállamoknak nem kell kiterjeszteniük a jogot a diákokra, vagyis alsó életkori határt mégiscsak alkalmazhatnak.

c) Munkavállalási hajlandóság / társadalmi beilleszkedési programokban való részvétel

A tagállamok az „aktív munkakeresés vagy a szakmai képzésben munkahelyszerzés végett történő részvétel” feltételét támaszthatják azokkal szemben, akiknek „kora egészségi állapota és családi helyzete az aktív részvételt lehetővé teszi”. A fenti feltételeknek meg nem felelő személyek támogatása a

„gazdasági és társadalmi integrációs intézkedésekben” való közreműködéshez köthető.³

Az ellátás folyósításának időtartama

Az ajánlás alapján biztosított jogok időben nem korlátozhatók, az viszont lehetséges, hogy a tagállamban a jogosultságot korlátozott, de meghosszabbítható időtartamokra állapítsák meg.

Az ajánlásban foglaltak végrehajtása

a) Létminimum számítás

Az ajánlásban a Tanács felszólítja a tagállamokat arra, hogy „határozzák meg az emberi méltóság tiszteletben tartásának tekintetbe vételével az alapvető szükségletek fedezéséhez elégségesnek tartott források összegét”. A tagállam mozgásterét ugyan némileg korlátozzák a létminimum-számítás módjára vonatkozó előírások („az összegek meghatározásakor hivatkozzanak olyan mutatókra, mint például az adott tagállamban az átlagos szabadon elkölthető jövedelem, a háztartási fogyasztásra vonatkozó statisztikai adatok, a törvény szerinti minimálbér..., illetve az árszínvonal”)⁴, ám a szöveg még így is meglehetősen tág manőverezési lehetőséget biztosít a tagállamok számára. Nem egyértelmű ugyanis, hogy a kiszámítás módját szükséges-e jogszabályban rögzíteni, vagy elegendő, ha csak általánosságban hivatkoznak a fent szereplő mutatókra.

b) A kevésbé választhatóság elvének érvényesítése

Az ajánlás hatálya alá tartozó ellátásokat úgy kell kialakítani, hogy az aktív korú munkaképes személyek esetében „folyamatosan ösztönözzék a munkahelykeresést”.⁵ Ez a rendelkezés visszavesz a támogatási küszöb számításánál előírt garanciákból, hiszen lehetővé teszi, hogy az alacsony minimálbérre tekintettel az ellátás összegét a munkavállalást ösztönző igen alacsony szinten lehessen meghatározni.

³ 92/441/EEC ajánlás B. pont 3. bekezdés második szakasz

⁴ 92/441/EEC ajánlás C. pont 1. bekezdés c)

⁵ 92/441/EEC ajánlás C. pont 1. bekezdés d)

c) A pénzbeli ellátás nyújtásának követelménye

Az ajánlás - az Európa-szerte alkalmazott gyakorlatnak megfelelően – olyan differenciált pénzbeli segélyek folyósítására hívja fel a tagállamokat, amelyek lehetővé teszik, hogy a létminimum-számítás által meghatározott összeg erejéig egészítsék ki a rászorulóknak a jövedelmét. A kifejezőmód⁶ következetes használata (a Bizottság előterjesztésében, a Parlament véleményében és az ajánlás végleges szövegében mindvégig ugyanez a mondatrész olvasható) azt mutatja, hogy az igénylők pénzbeli segélyre való jogát egyik szerv sem kérdőjelezi meg. A nyelvtani értelmezés és a jogalkotói szándék vizsgálata alapján tehát a rendelkezés kizárja azt a lehetőséget, hogy a támogatást természetben nyújtsák illetve, hogy azt az igénylőn kívüli harmadik személy részére folyósítsák. Ezt az értelmezést erősíti az a tény is, hogy az utóbb említett ellátási formák számos diszkrecionális elemet tartalmaznak, így alkalmazásuk ellentétes lenne az ajánlás általános rendelkezésével, ami kifejezetten az egyén alapvető jogaként határozza meg a támogatást.

d) Az ajánlásban foglaltak végrehajtását elősegítő intézkedések meghozatala

Az ajánlásban foglaltak megvalósítása érdekében a Tanács komplex intézkedéscsomag bevezetését javasolja a tagállamok számára. A javasolt intézkedések az adó- és társadalombiztosítási rendszerek (át)alakítását, az intézményfejlesztést, a munkaerőpiaci reintegrációt, a szükséges információkhoz való hozzájutás biztosítását, a szociális igazgatás eljárásainak egyszerűsítését, valamint a hathatós jogorvoslati lehetőségek biztosítását célozzák.

da) Az adó- és társadalombiztosítási terhek figyelembe vétele

A Tanács felszólítja a tagállamokat, hogy adó- és társadalombiztosítási rendszereikben hozzák meg azokat az intézkedéseket, amelyekkel garantálni tudják, hogy a szociális támogatások kifizetése, valamint az adók és járulékok levonása után az egyének jövedelme ténylegesen biztosítsa az emberi méltósággal összeegyeztethető életvitelt. Ez nem jelenti feltétlenül a szociális

⁶ „Differenciált, kiegészítő vagy kiigazított pénzügyi segílyt nyújtsanak az így meghatározott összeg erejéig” 92/441/EEC ajánlás C. pont 2. bekezdés

támogatás adó- és járulégmentes jövedelemmé tételét – de ez is a megoldás részét képezheti.

db) Tájékoztatás és tanácsadás

A Tanács véleménye szerint a jogosultságok pusztán deklarálása nem elegendő azok tényleges érvényesüléséhez. Ehhez az érintettek részére tanácsot, tájékoztatást és támogatást nyújtó intézmények létrehozására és fenntartására is szükség van.⁷ Az érintettek tájékoztatását a Közösség különösen fontosnak tekinti, hiszen azt külön pontban ismét hangsúlyozza.⁸

dc) Munkaerőpiaci reintegráció

A közösségi szociálpolitika irányvonalával összhangban a Tanács a szociális segélyezést a társadalmi kirekesztés elleni harcban önmagában elégtelen eszköznek tekinti, ezért felszólítja a tagállamokat az érintett személyek munkaerőpiacra történő visszatérését előmozdító programok működtetésére.

dd) A szociális igazgatási eljárás egyszerűsítése

Az itt meghirdetett jogok könnyebb érvényesítése érdekében arra ösztönzik a tagállamokat, hogy szociális igazgatásukban az élethelyzetek és rendelkezésre álló források vizsgálatára alkalmazott eljárásokat és megoldásokat a „lehető legnagyobb mértékig egyszerűsítsék”.⁹ Nem nehéz felismerni, hogy az e pontban előírt magatartás teljesítése nehezen kérhető számon, sőt a szóhasználat szinte felhívja a tagállamokat arra, hogy ha akarják, a kívánalmakat csak vonakodva, esetleg részlegesen teljesítsék. A szakasz szövegével akár a meglévő ellenőrzési rendszerek szigorítása is összeegyeztethető, ha az nem jár a szociális igazgatási eljárás nehezkesebbé tételével. (Ilyen megoldás lehet például a különböző – társadalombiztosítási, adózási és szociális igazgatási - információs rendszerek adott célból történő összekapcsolása, ami az egyén

⁷ 92/441/EEC ajánlás C. pont 4. bekezdés

⁸ 92/441/EEC ajánlás C. pont 6. bekezdés első szakasz

⁹ 92/441/EEC ajánlás C. pont 6. bekezdés második szakasz

jövedelmi helyzetének szigorúbb vizsgálatát az eljárás könnyítésével valósítja meg.) Az is nyilvánvaló ugyanakkor, hogy az eljárást lassító, vagy bonyolító vizsgálatok bevezetése ellentétes az ajánlásban foglaltakkal.

de) Jogorvoslati lehetőség biztosítása

A szociális segélyezés jogszerűvé tétele feltételezi az önkényes (vagy annak érzett) döntésekkel szembeni jogorvoslati lehetőségek biztosítását. Ebből a felismerésből kiindulva a Tanács független fellebbezési fórumok létrehozását javasolja a tagállamoknak, sőt némileg szokatlan módon, még az ajánlott intézményt is nevesíti a *döntőbizottság* formájában. A szövegezés, sajnos, újfent alkalmat ad a kibúvók keresésére: a független fellebbezési fórumokat csak a „nemzeti rendelkezésekkel összhangban”, akkor kell megszervezni, ha az „lehetséges”. Értelmezésem szerint azonban még ez a - feltehetően szándékosan - pongyolára sikeredett megfogalmazás sem biztosít teljesen szabad kezet a tagállam számára. Azt ugyan valóban bármelyik tagállam megteheti, hogy a nemzeti rendelkezésekre és az egyéb (pl. intézményi, anyagi, személyi) lehetőségek hiányára hivatkozva negligálja a független fellebbezési fórumok kiépítését, ám e döntését, vagy ha úgy tetszik, mulasztását, indokolnia kell. Ugyancsak összeegyeztethetetlen az ajánlás szövegével a már meglévő jogorvoslati rendszer felszámolása.

A pénzübeli szociális segélyek szabályozásának technikái az európai országokban

A jelenlegi tizenöt tagállamból tizenháromnak a szociális segélyezési rendszere garantál olyan általános ellátást, ami - bizonyos feltételek teljesülése esetén - biztosítja a területükön jogszerűen tartózkodó személyek számára a megélhetéshez szükséges minimumjövedelmet. A kivételt képező két tagállamban - Olaszországban, illetve Görögországban - jelenleg is folynak a szociális segélyezési rendszer átalakítását célzó programok.

A segélyezési rendszerek nagymértékű különbözősége mellett az összehasonlítható vizsgálatok hiánya¹⁰ is nehezíti a hazai jogalkotás számára kamatoztatható általános következtetések levonását. Az eddig elkészült munkák alapján mégis körvonalazódnak egyfajta európainak nevezhető szociális segélyezési gyakorlat sajátosságai.

A szociális segélyezési rendszerek struktúrája

A szociális segélyezés rendszere jellemzően az alábbi elemekből áll:

- Szociális minimumot garantáló ellátás
Az európai országok többsége garantálja a területén jogszerűen tartózkodók számára a megélhetéshez szükséges forrásokat. Ezt általában a megélhetés alapvető (és tényleges) költségeit fedező általános szociális segély biztosításával teszik. A minimumellátást garantáló szociális segély általánosan hozzáférhető,¹¹ összegét többnyire a központi kormányzat határozza meg (kivévelt képez Németország, illetve Ausztria, ahol a szociális segély összegét a tartományi szinten rögzítik, illetve Norvégia, ahol a tisztességes megélhetés szintjét a települési önkormányzatok határozzák meg). A támogatás összegét intézményesített megoldással a megélhetés tényleges költségeihez igazítják.
- Lakhatási támogatás
A szociális minimumot kiegészítő lakhatási támogatások folyósítását a lakásfenntartási költségek (elsősorban a bérleti díjak) egyenletlensége teszi szükségessé. A jelentős eltérések figyelembe vétele nemzetileg egységes minimumok rögzítése mellett csak kiegészítő támogatások folyósításával lehetséges.
- Gyermek után járó (családi) juttatások, kiegészítések

¹⁰ A tárgykörben végzett kutatások összegzését lásd: Eardley et al. 1995., Ferge 1995., Juhász 1999., OECD 1998

¹¹ Némiképp eltér ettől a francia megoldás, ahol a szociális minimum kategóriális segélyként különböző csoportok tagjainak eltérő mértékben jár (pl. külön szociális minimumellátásra jogosultak a nyugdíjasok és a fogyatékkal élők) – de az aktív korú munkanélkülieknek járó juttatást mindenki megkaphatja, aki nem jogosult az egyéb kategóriális segélyekre.

A legtöbb segélyezési rendszerben figyelembe veszik ha a kérelmezőnek eltartotta hozzátartozói, különösen, ha eltartott gyermekei vannak.

- Rendkívüli segélyek

Az európai segélyezési rendszerek többségét úgy alakították ki, hogy az előző két típusba sorolható támogatások ténylegesen biztosítsák a megélhetés költségeit, azokat csak az előre nem tervezhető váratlan kiadások jelentkezésekor kell kiegészíteni. Az ilyen előreláthatatlan krízishelyzetek kezelésére szolgálnak az alkalmi (rendkívüli) segélyek, amelyek éppen a jogi szabályozás számára nehezen megragadható jellegük miatt alapvetően diszkrecionálisak.

Noha a családi támogatások gyakran a szociális segélyezési rendszeren kívüli juttatások, hozzáférésük egyszerűsége és az alacsony jövedelmű családok forrásai közti megkülönböztetett jelentőségük miatt a szociális segélyezési rendszer kialakításakor mindenképpen célszerű számolni velük. A szociális segélyezési rendszerhez ugyancsak szorosan kapcsolódnak a marginális helyzetű csoportok szociális (és munkaerőpiaci) integrációját célzó személyes szociális szolgáltatások.

Normatív és diszkrecionális szabályozás

A szociális igazgatással foglalkozó irodalom hagyományosan a jóléti programok szabályozásának univerzális, valamint normatív és diszkrecionális szelekción alapuló megoldásait különbözteti meg.¹² A téma egyik legelismertebb kutatója, Michael Adler egy további distinkciót alkalmazva megkülönbözteti a diszkréció adminisztratív szabályokkal, illetve egyéni mérlegeléssel történő alkalmazását.¹³ Az adminisztratív diszkréció jellemzője, hogy a központi szabályozás keretjellel, azt a jogalkalmazó tölti ki tartalommal, de oly módon, hogy a jogalkalmazó szervezetén belül egységes szabályok érvényesülnek. Magyarországon ilyennek tekinthető a nem normatív módon járó lakásfenntartási támogatás szabályozása. Egyéni mérlegelést engedő (teljes) diszkrécióról akkor beszélhetünk, amikor a szociális ügyintéző az ügy összes körülményének figyelembe vételével legjobb

¹² Zombori 1998.

¹³ Adler 1996

belátása szerint dönt. A szociális ellátások jogosultságot keletkeztető (normatív) szabályozása akkor célszerű, ha a hozzájutás feltételei hosszabb távon pontosan rögzíthetők, ha a kérelmek elbírálása során elegendő az ügyfelek jogilag releváns körülményeinek mérlegelése, s ha a jogalkotó lehetővé kívánja tenni a határozatoknak a jogalkalmazótól független fórumok (pl. bíróság) általi érdemi felülvizsgálatát. A kötött (adminisztratív) diszkréciót engedő szabályozás a helyi sajátosságok figyelembe vételének lehetővé tételével, illetve az adminisztráció gyors reagáló képességének biztosításával úgy oldja a normatív reguláció rugalmatlanságát, hogy eközben biztosítja a kérelmek szervezeten belüli egységes szempontok szerinti elbírálását. A jogorvoslat lehetősége a normatív szabályozáshoz képest csökevényes: a diszkrecionális jogkör tekintetében nincs értelme jogorvoslati lehetőséget biztosítani, hiszen az a mérlegelési jogkör tényleges gyakorlását kérdőjelezné meg. A jogorvoslati eljárásban tehát a jogalkalmazó által meghatározott szabály tartalma érdemben nem, csak eljárási szempontból vizsgálható. A kötetlen, egyéni mérlegelést lehetővé tevő diszkrecionális jogkör telepítését olyan szempontok figyelembe vétele indokolja, amelyek előre még a jogalkalmazó szervezeten belül sem rögzíthetők pontosan. Egyéni mérlegelési jogkört olyan ügytípusokban szoktak biztosítani, ahol az elbírálás szempontjai rendkívül szerteágazóak, nem általánosíthatók, ezért az ügyek megítélése a formális jogalkalmazói tevékenységhez szükséges ismereteken túli speciális szakmai felkészültséget igényel. E széles diszkrecionális jogkört általában a krízishelyzetben járó támogatások tekintetében biztosítják. Mivel nincsenek rögzített szabályok, a jogorvoslatok sem biztosíthatók a hagyományos módon. A döntést szakmai szempontok indokolják, ezért – ideális esetben - a jogorvoslatot is szakmai fórumok általi felülvizsgálatként kell biztosítani.

A szociális segélyezés általános jellemzői

Az összehasonlító vizsgálatok alapján az európai országok segélyezési politikájának közös vonásai a következők:

- a minimális megélhetést biztosító általános és az egyes csoportokat célzó kategoriális segélyekhez való hozzájutás feltételeiről központilag normatív módon rendelkeznek, de a szabályozás rugalmasabbá tétele érdekében (elsősorban a munkavállalási hajlandóság megítélésével összefüggő kérdésekben) egyaránt teret engednek a jogalkalmazói jogalkotáson alapuló

kötött (adminisztratív), illetve az ügyintézők szabad mérlegelését biztosító teljes diszkréciónak;

- a központilag normatív módon szabályozott segélyprogramok finanszírozásához szükséges forrásokat teljes egészében, vagy túlnyomó részben a központi költségvetésből fedezik;
- a kötött (adminisztratív) diszkréció alkalmazását általában a helyi önkormányzat által bevezetett ellátások tekintetében teszik lehetővé, illetve akkor, ha központilag szabályozott ellátás finanszírozásából az önkormányzatokra is hárítanak terheket;
- az általános és kategoriális segélyek megállapításakor az egyéni mérlegelést a hozzájutás meghatározott feltételei tekintetében (pl. integrációs tréningben való részvétel szükségessége, munkavállalási készség megítélése stb.) engedik, az egyéni körülmények teljesen szabad mérlegelést csak a krízis segélyek megállapításakor teszik lehetővé;
- a segélykérelmek elbírálása a hatósági nyilvántartásokban szereplő, illetve a kérelmező által közölt adatok alapján történik, a segélyezett személyes körülményeit csak utólag, a visszaélések kiszűrése céljából ellenőrzik;
- a szociális igazgatásban hozott határozatok független fórumok előtt megtámadhatók.

Alapvető megélhetést biztosító általános segélyek

Az uniós tagállamok túlnyomó többségében létezik az alapvető megélhetési problémák kezeléséről gondoskodó, garantált jövedelemhez való jogot biztosító segélyprogram. E programokat gyakran szétválasztják az aktív korúak támogatását célzó, illetve az időskorúak megélhetését garantáló segélyekre. A '90-es években több ország vezetett be a fiatal munkanélküliek által igénybe vehető speciális ellátási formákat (például Belgium és Dánia), míg máshol e helyett a támogatás összegének életkor szerinti differenciálására törekcsenek (például az Egyesült Királyságban és Hollandia). A segély összegét úgy állapítják meg, hogy az vagy önmagában, vagy az egyéb - pl. lakhatási - támogatásokkal (pl. Hollandia) elegendő legyen az alapvető megélhetés biztosításához. Ha az általános segély önmagában nem fedezi a megélhetési költségeket, akkor egyúttal „útleveként” is szolgál további ellátások megszerzéséhez (Egyesült Királyság).

A jogosultsági feltételeket normatívan rögzítik, de a tartós munkanélküliek segélyezése tekintetében eltérést engednek ettől. Az aktív korúak támogatásának megállapításakor így helye lehet mind a kötött (adminisztratív), mind az ügyintézők szabad belátásának teret engedő jogalkalmazói mérlegelésnek. Ezzel a felhatalmazással a különböző országokban eltérő módon élnek, de a cél eredendően nem a juttatásokhoz való hozzáférés korlátozása. A jogalkalmazói mérlegelést engedő szabályozás indoka mindig az, hogy a jogalkalmazó számára nagyobb döntési szabadságot engedélyezzenek bizonyos, központi rendelkezésekkel nehezen definiálható kérdések tekintetében. Így a segélyosztó hatóságra bízzák annak szabályozását, hogy

- mely csoportokat mentesítsenek a munkavállalási hajlandóság igazolásának követelménye alól (Belgium, Dánia, Hollandia)
- kiket célozzanak a reintegrációs programok (Dánia)
- mennyi segélyt kapjanak a rászoruló külföldiek (Belgium)
- ha a települési önkormányzatoknak az előírtnál nagyobb részt kell vállalnia az ellátások finanszírozásából, akkor ennek fejében lehetővé teszik a számukra, hogy helyben érvényes irányelveket bocsássanak ki a segélykeret felhasználásának módjáról (Belgium, Hollandia).

Az egyre divatosabbá váló „beilleszkedési”, „képességfejlesztő”, „reintegrációs” és egyéb programok nem titkolt célja testre szabásuk lehetővé tétele, ám lebonyolításuk legfontosabb szabályait (az együttműködés formáit, a program időtartamát, az együttműködés megtagadásának szankcióit) központilag rögzítik. A segélykérelmek szabad mérlegelésen alapuló elbírálását csak szűk körben és csak akkor engedik, ha a személyes körülmények mérlegelésének fokozott jelentősége lehet. Általában szabadon mérlegelhetők azonban a következők:

- kinek ajánlják fel a beilleszkedési szerződés megkötését, illetve a reintegrációs / képességfejlesztő stb. programban való részvétel lehetőségét;
- figyelembe veszik-e a rokонтartás kötelezettség alanyai közti kapcsolat alakulását;
- kit vonnak be a közhasznú munkavégzésbe;
- bizonyos határok között mennyivel csökkentsék a felajánlott, megfelelő munkavállalási lehetőséget visszautasító kérelmező segélyét;
- kinél végezzenek ellenőrzést.

Az ellátások adminisztrációja és finanszírozása

A szociális ellátások adminisztrációja az egyes európai országokban eltérő, de a segélyezés legtöbbször az önkormányzatok feladata. Kivételt pl. az Egyesült Királyság képez, ahol ezt a tevékenységet központi alárendeltségű szervek végzik. Az igazgatási hatáskörök telepítése szorosan összefügg a finanszírozás megoldásaival. A normatív módon szabályozott segélyprogramokat a központi költségvetésből finanszírozzák, az önkormányzatokra a jogosultsági feltételek alakítására való képességükkel arányos terheket rónak.¹⁴ Ezt az elvet tükrözi az a belga szabály, hogy miközben a költségvetési támogatás kimerülése esetén az önkormányzat köteles átvállalni a segélyprogramok finanszírozásának terhét, ennek fejében módot nyer a hozzájutás feltételeinek alakítására. Hasonló gondolkodást tükrözött a szociális ellátások '90-es évekbéli reformja Hollandiában, ahol a központi költségvetés korábban 90 százalékban fedezte az ellátások költségeit. Amikor ezt az arányt 80 százalékra csökkentették, egyúttal növelték az önkormányzati hatóságok mérlegelési jogkörét is.

Az egyéni mérlegelési jogkör az általános és a kategóriális segélyeknél

Noha a kérelmezők körülményeinek mérlegelésére a nyugat-európai országokban is mód van, azt az általános és kategóriális segélyek tekintetében elsősorban méltányossági engedik. Néhány országban diszkrecionális jogkörben dönthetnek szakmai kérdésekről, például arról, hogy a segélyezettek közül kinek ajánlják fel a különböző együttműködési és beilleszkedési programokban való részvételt (Belgium, Dánia, Egyesült Királyság), illetve, hogy milyenek ítélik a rokонтartásra kötelezettek és a kérelmező közti kapcsolatot (elvárható-e a kérelmezőtől rokонтartási jogosultságának érvényesítése).

Diszkréció a rendkívüli segélyezésben

A rendkívüli segélyezés a diszkréció gyakorlásának igazi terepe, ezért vannak olyan országok, ahol a rendkívüli segélyeket eleve diszkrecionális ellátásoknak

¹⁴ Belgiumban a központi hozzájárulás kimerítését követően az önkormányzat köteles átvállalni a segélyprogramok finanszírozásának terhét, ám ennek fejében módot nyer a hozzájutás feltételeinek alakítására. Hasonló logikát követett a szociális ellátások reformja Hollandiában, ahol, miután a központi normatívának az összkiadásokon belüli arányát 90-ről 80 százalékra csökkentették, kiszélesítették az önkormányzatok mérlegelési jogkörét.

tekintik. Megfigyelhető ugyanakkor a mérlegelési szempontok egységesítésére való törekvés is.¹⁵

Az adatok ellenőrzésének módja

A szegénypolitika egyik kulcsmotívuma az, hogy a segélyező hatóságok milyen információk alapján hozzák meg döntésüket. A legtöbb uniós tagállamban a segélykérelmek elbírálásakor csak a kérelmező által előadottakat és a hatósági nyilvántartásokban szereplő adatokat lehet figyelembe venni. A segély megállapításához szükséges alapvető információk (munka-, vagy transzferjövedelem, bejelentett lakcím, családi állapot stb.) elsődleges ellenőrzését a munkaügyi, adóügyi, társadalombiztosítási és a szociális igazgatási hatóságok adatbázisokban végzik. Egyes országokban a szociális igazgatást végző hatóságok - a kérelmező felhatalmazása alapján - bankszámla forgalmi információkra is igényt tarthatnak. Környezettanulmányt általában nem, vagy csak egészen kivételes esetben készítenek, a beadványból ki nem tetsző esetleges többletszükségletek feltárása céljából. Környezettanulmányt természetesen a visszaélések feltárása céljából is lehet végezni, de nem általános jelleggel, csak megalapozottnak tűnő gyanú esetén, illetve a segélyezettek előre meghatározott százalékát érintő, véletlen kiválasztáson alapuló rutinellenőrzés részeként.

Tájékoztatás és jogorvoslatok

A normatív jellegű, nemzeti, vagy tartományi szinten egységes szociális jogalkotás eleve „tájékoztatásbaráttá” teszi a legfontosabb szociális segélyek szabályozását. A jogszabályok közzététele persze önmagában nem biztosítja a joganyag széleskörű ismeretét, ezért Európa-szerte elterjedt a tájékoztató füzetecskék, brosúrák közreadása. Tájékoztató anyagot a hatóságok és a civil szervezetek egyaránt készítenek. Nyugat-Európában többfelé találkozhatunk államilag vagy önkormányzati támogatott jogi tanácsadó szolgálattal.

¹⁵ A mérlegelési jogkört Dániában a szociális minisztérium által kibocsátott irányelvekkel, Belgiumban és az Egyesült Királyságban pedig központilag, illetve helyben készített szükséglet-prioritási listák összeállításával igyekeznek szűkíteni. Az irányelvek figyelembe vétele kötelező, a prioritási listáké nem, de az ügyintézőnek számolnia kell azzal, hogy határozatának szervezeten belüli felülvizsgálatakor sokat nyom a latban, hogy a kérelmező által előterjesztett igény az elsődlegesen kielégítendő szükségletek között szerepel-e a listán.

A pénzbeli ellátások szabályozása: normativitás - diszkrecionalitás

A továbbiakban azt vizsgálom, hogy a fent ismertetett elvek miként ültethetők át a hazai gyakorlatba a szociális segélyezés újraszabályozásakor.

Normativitás – diszkrecionalitás

A) A Szociális törvény hatályos szövegét vizsgálva megállapítható, hogy azok között alig találni olyan ellátást, amelyik ne tartalmazna valamiféle diszkrecionális elemet, ami elsősorban a központi szabályozás keretjellegettségének köszönhető. Ha számba vesszük az egyes pénzbeli és természetbeni ellátásokat, akkor a következőket tapasztaljuk.

1. Időskorúak ellátása

A Szociális törvény egyetlen tisztán normatív módon szabályozott ellátása, ami nem teszi lehetővé még kötött mérlegelés gyakorlását sem.

2. Rendszeres szociális segély

A szabályozás ugyan elvileg normatív jellegű, de azzal, hogy az együttműködési kötelezettség tartalmának meghatározását a törvény a települési önkormányzatok hatáskörébe utalja - 37. § (2) d) pont – lehetőséget teremt az adminisztratív diszkréció gyakorlására. Annak eldöntése, hogy kit köteleznek az együttműködésben való részvételre és az, hogy mi minősül az együttműködési kötelezettség megszegésének lényegében egyéni mérlegeléssel történik (teljes diszkréció).

3. Lakásfenntartási támogatás

Alapvetően adminisztratív diszkréción alapuló ellátás: a hozzáférés döntő kritériumait a települési önkormányzat képviselőtestülete állapítja meg. A települési önkormányzat rendeletétől függően egyéni mérlegelés tárgyát képezheti ugyanakkor annak eldöntése, hogy a támogatást kinek nyújtsák pénzben és kinek természetben.

4. Ápolási díj

A 18 éven aluliakat ápolók tekintetében normatív, a nagykorú személyeket ápolók vonatkozásában adminisztratív diszkréció alapuló a szabályozás.

5. Átmeneti segély

A központi szabályozás a települési önkormányzatokra bízta a hozzáférés szabályozását, ami a helyi szabályozás módjától függően lehetőséget teremt mind az adminisztratív diszkréció, mind az egyéni mérlegelés gyakorlására.

6. Temetési segély

Az átmeneti segélyhez hasonlóan tág tere nyílik mind az adminisztratív, mind az egyéni diszkréció gyakorlásának, különösképpen a támogatás összegének megállapítása tekintetében.

7. Köztemetés

A köztemetés az elhunyt személy vonatkozásában aligha fogható fel jogként, az a települési önkormányzat normatív módon meghatározott kötelezettsége. A köztemetés terheinek viselése tekintetében a törvény ugyan előírón fogalmaz, de a köztemetés költségeinek megtérítésekor érvényesíthetők a temetési segélyre vonatkozó előírások.

8. Közgyógyellátás

Az ápolási díjhoz hasonlóan megkülönböztethető normatív módon és adminisztratív alapon járó formája.

9. Adósságkezelési támogatás

A lakásfenntartási támogatás mintájára megalkotott szabályozás a kötött mérlegelésen (adminisztratív diszkréció) alapszik.

B) A családtámogatási juttatások fogalmilag nem tekinthetők egyszerűen szociális segélynek, hiszen a segélyeket jellemző két legfontosabb jegyből csak egyvel rendelkeznek: a segélyekhez hasonlóan járulékfizetéstől függetlenül járnak, ám az igénybevevők rászorultsága már nem szerepel a jogosultsági

kritériumaik között. A rászorultsági feltétel hiányában kevésbé szigorú rendelkezések ezeket az ellátásokat alapvetően normatív szabályozásúvá teszik (családi pótlék, gyermekgondozási segély, anyasági támogatás, gyermeknevelési támogatás, gyermekgondozási díj).

C) A gyermekvédelmi törvény juttatásai a szociális törvény ellátásaival rokoníthatók: klasszikus segélyeket biztosítanak, amelyekhez a rászorulóknak juthatnak hozzá járulékfizetéstől függetlenül. Ez a hasonlóság a szabályozási technikákban is tükröződik.

1. Rendszeres gyermekvédelmi támogatás

A törvény a rászorultság feltételeit ugyan előíróan szabályozza, de számos rendelkezéssel nyit teret a jogosultsági feltételek adminisztratív, illetve egyéni mérlegelésének. Így a kérelemben előadottak valódisága a települési önkormányzat rendelkezései szerint (adminisztratív diszkréció) környezettanulmánnyal vizsgálható (egyéni mérlegelés). További mérlegelésre nyílik lehetőség tekintetben, hogy az ellátást melyik családnak nyújtsák természetben és melyiknek pénzben, valamint abban, hogy mi legyen a természetbeni támogatás tartalma.

2. Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás

Az átmeneti segély logikáját követő ellátási forma, a települési önkormányzat rendeletétől függően kötött, vagy szabad mérlegelés alapján állapítható meg.

3. Gyermektartásdíj megelőlegezése

Azzal, hogy a törvény a gyermektartásdíj megelőlegezését a tartásdíj behajtásának közelebbről meg nem határozott „átmeneti lehetetlenségétől” teszi függővé, a szabályozás teret enged a mérlegelés különböző formái gyakorlásának.

4. Otthonteremtési támogatás

Az otthonteremtési támogatás szabályozása alapvetően normatív, mérlegelésre az elidegenítési tilalom ingatlan-nyilvántartásba való bejegyztetése tekintetében nyílik lehetőség.

D) Fogyatékosági támogatás

A fogyatékosági támogatás az előírt mértékű képességfogyatkozás megléte esetén normatív ellátás – a fogyatékoság mértékének megállapítása azonban orvosi szakmai mérlegelés tárgyát képezi.

Ha mindezek után elkészítjük szociális segélyezési rendszerünk térképét, azt láthatjuk, hogy az elsősorban az adminisztratív és az ügyintézői (teljes) diszkréció jelentősége tekintetében tér el a nyugat-európai segélyezési rendszerektől.

A szociális igazgatásban túltengő diszkrecionalitás a segélyezési rendszerrel szemben legrégebben és leggyakrabban emlegetett kritikák közé tartozik.¹⁶ E tanulmány írójának régi meggyőződése, hogy ezen változtatni szükséges, s a hazai segélyezés rendszerét jogosultság-elvűvé kell tenni. Erre a szociális törvénykezés átfogó reformja kitűnő lehetőséget kínál. Ez azonban nem járhat a diszkrecionális ellátások teljes kiirtásával, csak a diszkréció gyakorlásának jelenlegi diszfunkcionális használatának visszaszorításával. A diszkréció gyakorlása igazolható is lehet: a települési önkormányzatok által gyakorolt adminisztratív diszkréció gyakorlását a helyi sajátosságok figyelembe vétele, az egyéni mérlegelési jogkör biztosítását a tényállás precíz meghatározásának lehetetlensége (pl. krízis segélyek), illetve a jogászai ismereteken túli szakmai szempontok figyelembe vételének igénye indokolhatja. Ez azt is jelentheti, hogy egyébként normatív módon szabályozott ellátások bizonyos aspektusai tekintetében enged teret szakmai diszkréció alkalmazásának a jogalkotó (pl. annak eldöntése, hogy kinek ajánlja fel a jogalkalmazó a beilleszkedési célú szociális szolgáltatás igénybevételét, illetve kit kötelezzen arra, ha az e szolgáltatás keretében való együttműködés valamely pénzübeli ellátás folyósításának feltétele). A szolidaritási reform során ezért törekedni kell arra, hogy csak

¹⁶ Lásd pl. Ferge 1995., Horváth 1995., Juhász 1999

Szabályozási technikák a szociális segélyezés egy lehetséges rendszerében

A továbbiakban azt próbálom végiggondolni, hogy miként építhető ki egy, az itt ismertetett kritériumoknak megfelelő szociális segélyezési rendszer, és milyen technikák jellemeznék az egyes ellátások szabályozását. Az összehasonlító vizsgálatok a főbb jellemző jegyek alapján a szociális segélyezés alábbi típusait különböztetik meg:

- szabad felhasználású általános segélyezés;
- szabad felhasználású kategoriális segélyezés;
- kötött felhasználású segélyezés;
- krízissegélyezés.

A *szabad felhasználású általános segélyezés* célja az, hogy jövedelempótló pénzellátásként biztosítsa a megélhetéséhez szükséges jövedelmet a megfelelő forrásokkal nem rendelkező személyek számára.

A *szabad felhasználású kategoriális segélyezés* célja az, hogy meghatározott csoportok tagjainak nyújtson jövedelempótló vagy jövedelemkiegészítő készpénzellátást (pl. munkanélküliek, fogyatékkal élők).

A *kötött felhasználású segélyezéssel* meghatározott javakhoz, vagy szolgáltatásokhoz való hozzáférést igyekeznek biztosítani – gyakran természetben. (Jelenlegi segélyezési rendszerünkben ilyen ellátásnak tekinthető például a lakásfenntartási és az adósságkezelési támogatás, valamint a közgyógyellátás.)

A *krízissegélyezés* a rendkívüli élethelyzetbe kerülők pénzbeli vagy természetbeni támogatását szolgálja.

A szabályozási technikák segélyezési típusonként bizonyos mértékig eltérőek lehetnek. Általában elmondható, hogy a szabad felhasználású segélyek tekintetében hangsúlyosabbak a normatív elemek, míg a krízissegélyezés diszkrecionális jegyeket visel magán. A kötött felhasználású segélyek a szabályozás tekintetében vegyes típusúak: normatív és viszonylag szélesebb

mérlegelési jogot engedő szabályozás egyaránt jellemezheti őket. Mindez nem jelenti azt, hogy a szabad felhasználású segélyezés szabályozásakor egyáltalán ne jelennének meg diszkrecionális elemek, csak azt, hogy azok nem képezik a kiválasztási, illetve a jogosultsági feltételek hangsúlyos részét. A továbbiakban a hatályos szabályozás és a SZOLID projekt keretében eddig született tanulmányok alapján azt igyekszem végiggondolni, hogy a szociális segélyezés általánosan elfogadott európai normái, és a normatív, illetve a diszkréciót engedő szabályozás kettősségének elméleti dilemmái miféle szempontok érvényesítését követelik meg a pénzbeli ellátások újraszabályozásakor.

- a) A jogosultság-elvűség hangsúlyosabbá tétele érdekében különös figyelmet kell fordítani a jövedelmi (vagyon) helyzet, a munkavállalási hajlandóság, illetve az együttműködési készség vizsgálatának szabályozására.
 - aa) A jövedelmi (vagyon) helyzet vizsgálata tekintetében pontosan meg kell határozni a figyelembe vehető bizonyítékokat, különös tekintettel az ellenőrzés keretében esetlegesen elvégezhető környezettanulmány mozzanataira.¹⁷ A szabályozásnak pontosan meg kell határoznia azt, hogy jogosultságot megállapító szerv képviselőjében ki végezheti el a környezettanulmányt, megakadályozandó az olyan gyakorlatok kialakulását, hogy segélyezettek végezzék azt együttműködési kötelezettség vagy közhasznú munka keretében.
 - ab) A szabályozás során figyelembe kell venni, hogy a munkavállalási hajlandóság nem várható el minden élethelyzetben, s ezeket a hatályos szabályozáshoz hasonlóan nevesíteni kell. Tekintetbe kell venni ugyanakkor azt is, hogy a munkavállalási hajlandóság megítélése óhatatlanul tartalmaz szubjektív elemeket. A hagyományos garanciákon (indokolási kötelezettség, jogorvoslati lehetőség biztosítása) túl többlépcsős szankciórendszer bevezetésével arra kellene törekedni, hogy a támogatás igénybevevői érdekeltté váljanak az együttműködésben. A

¹⁷ Bővebben lásd: Zombor 18. o.

felajánlott munkát önhibájukból el nem vállaló, illetve az együtt nem működő személyeket nem kellene azonnal kirekeszteni a támogatási rendszerből, ehelyett ellátásuk mértékét kellene meghatározott időre csökkenteni, „visszaesőknél” akár fokozott mértékben is.

Szabad felhasználású általános segélyezés

A jelenleg hatályos magyar szabályozás nem ismer szabad felhasználású általános segélyt, a rendszeres szociális segély sem tekinthető ilyennek, mivel az normatív módon meghatározott csoportok tagjainak jár. Az általános segély hiánya önmagában még nem okoz problémát, mivel a polgárok alapvető szociális biztonságáról egymást jól kiegészítő kategoriális segélyekkel is gondoskodni lehet. Ez a megoldás azonban szabályozási szempontból bonyolultabb és ebből kifolyólag számos hibalehetőséget rejt magában. Az alapvető megélhetés kategoriális segélyekkel való biztosítása ellen szól az is, hogy még egy tökéletesen felépített rendszer áttekintése is jóval bonyolultabb ebben a formában, mint akkor, ha ezt a feladatot általános segéllyel oldjuk meg. Ezért a szociális jogosultságok érvényre juttatása érdekében a kétféle megoldás közül az általános szociális segély kialakítását tartom szerencsésebbnek. Egy ilyen ellátás bevezetésekor a következő szempontokat kell figyelembe venni.

- A támogatásokat jogszabályban rögzített módon számított szociális minimum(ok)hoz kell igazítani. A szociális minimum számítási módjának meghatározásakor figyelembe kell venni a 441/92/EGK ajánlásban foglaltakat. Ezt kielégíti a pénzügyi ellátásokkal foglalkozó vegyesbizottság javaslata, de más számítási mód is elképzelhető. Ha a szabályozás állandóságát önmagában vett értéknek tekintjük, akkor az ajánlásban foglaltak teljesítését olyan mutatókkal kell megoldani, amelyek hosszú távon alkalmazhatónak bizonyulnak. Az öregségi nyugdíjminimum nem teljesíti ezt a kívánalmat, ezért célszerűbb lenne helyette más mutatót választani. A minimálbér szintén politika-tételezett mutató, ám két előnnyel is rendelkezik az öregségi nyugdíjminimumhoz képest. Alkalmazása egyfelől hosszabb távon biztosítottnak látszik, másfelől sokkal inkább jellemző rá, hogy értékét politikai érdekegyeztetési folyamat eredményeként állapítják meg, mint a nyugdíjminimumra.

- A szabályozásnak biztosítania kell, hogy az ellátás a jogosultsági feltételek fennállásáig mindvégig megillessze az igénylőket. (Ez nem zárja ki azt, hogy az ellátást határozott időre állapítsák meg, vagy azt, hogy a jogosultság fennállását meghatározott időközönként felülvizsgálják. Olyan szabály azonban nem vezethető be, ami bizonyos időtartamú igénybevétel után eleve megszüntetné az ellátásra való jogosultságot.)
- A munkavállalási hajlandóság (és az ehhez kapcsolódó foglalkoztatáspolitikai intézkedések) jelentőségére tekintettel ugyanakkor célszerűnek tűnik különválasztani a nyugdíjkorhatár felettieknek és az aktív korúaknak járó ellátásokat. A jogosultsági feltételek meghatározásának mindkét ellátás tekintetében alapvetően normatív szabályozással kell történnie (állampolgárság, életkor, jövedelmi – esetleg vagyoni – helyzet), de az aktív korúakat illető támogatások tekintetében továbbra is teret lehet engedni néhány pontosan meghatározott körülmény jogalkalmazó általi mérlegelésének is (munkavállalási hajlandóság, együttműködési készség stb.).

Kötött felhasználású segélyek

A magyar szociális segélyezési rendszer jelenleg is többfajta kötött felhasználású támogatást ismer, amelyek célja tehát nem az általános megélhetés, hanem meghatározott javakhoz való hozzáférés biztosítása. Ilyennek tekinthető jelenleg a lakásfenntartási támogatás, a temetési segély, az adósságkezelési szolgáltatás, és ide sorolható az iskolakezdést megelőzően dupla összegben juttatott családi pótlék is. A helyi sajátosságok figyelembe vétele érdekében egyes kötött felhasználású juttatások tekintetében elfogadhatónak tűnik a keretjellegű központi szabályozás (pl. a lakásfenntartási támogatás és a temetési segély vonatkozásában). A lakásfenntartási támogatás szabályozását ugyanakkor úgy kellene módosítani, hogy a helyi szabályozás ne csak a településen elismert lakásnagyságot és komfortfokozatot vegye figyelembe, hanem a lakhatás helyben általánosnak tekinthető tényleges költségét is. A hasonló holland szabályozás éppen azért ad teret helyi szabályozásnak, mert elismeri a lakhatási költségek (elsősorban a lakbérek) közti regionális különbségek meglétét.

A magyar szabályozásból vészesen hiányzik a szociális kölcsönök biztosítása, ami preventív eszközként megakadályozhatná a nehéz helyzetbe kerülők végleges lecsúszását. A támogatást kötött felhasználású kamatmentes kölcsön formájában lehetne nyújtani a segélyezési küszöbnél magasabb jövedelemmel rendelkezők számára is rendkívüli helyzetek (haláleset, rendkívüli fűtési költségek, egyéb rendkívüli kiadások) áthidalására. A támogatás odaítélése prioritás-listákkal kötött egyéni mérlegelés alapján történhetne.

Krízissegélyek

A krízissegélyeket céljuknak megfelelően egyéni mérlegelés alapján lehetne biztosítani, akár az általános segélyezési küszöböt meghaladó jövedelemmel rendelkező személyek (háztartások) számára.

A visszaélések elleni védekezés

A visszaélések elleni védekezés a szociális segélyezés egyik neuralgikus pontja Magyarországon, így a szociális törvény reformja kapcsán aligha kerülhető meg a kérdés rendezése. A visszaéléseket (csalásokat) jelenleg a környezettanulmányozás kiterjedt alkalmazásával próbálják visszaszorítani a szociális igazgatási feladatok végrehajtásáért felelős települési önkormányzatok. Ez a megoldás adatvédelmi szempontból meglehetősen aggályosnak tűnik és intézményesíti a segélyért fordulókkal szembeni gyanakvást. A szociális igazgatásnak a SZOLID-program keretében körvonalazódó központosítása lehetővé teszi egy olyan ellenőrzési rendszer kialakítását, ami hozzásegíthet az eljárások humánusabbá tételéhez. A szociális felügyelőségek felállításával lehetőség nyílna arra, hogy a csalások felderítését ne az ügy előadója, hanem külön ügyosztály alkalmazottja végezze, megszüntetve ezzel azt az áldatlan helyzetet, hogy az ügyintéző már a kérelem érkezésétől kezdve gyanakvással viseltessen az ügyféllel szemben.

Irodalom:

Adler, Michael (1996): Welfare Rights, Rules and Discretion. All for One or One for All? Kézirat

A short survey of social security in the Netherlands. Ministry of Social Affairs and Employment, The Hague, The Netherlands

Dalley, Gillian – Berthoud, Richard (1992): Challenging Discretion: The Social Fund Review Procedure. London: Policy Studies Institute

Dean, Hartley (1996): Welfare, Law and Citizenship. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf

Eardley, Tony – Bradshaw, Jonathan – Ditch, John – Gough, Ian – Whiteford, Peter: Social Assistance Schemes in the OECD Countries. Kézirat, 1995

Enforcement of the Law Relating to Social Security. Report of a NACRO Working Party. 1986

Ferge Zsuzsa (1995/96): A magyar segélyezési rendszer reformja. Esély 1995. 6, 1996. 1-2.

Horváth Ágota (1995): Törvény és anarchia avagy törvényes anarchia. A Szociális Törvényről és az önkormányzati szociális rendeletekről. In: Landau Edit – Simonyi Ágnes – Szalai Júlia – Vincze Péter: Az államtalanítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és választások. Budapest: Aktív Társadalom Alapítvány

Juhász Gábor (1997): A jogi szabályozás hatásosságának vizsgálati lehetőségei a szociális segélyezés példáján. Kandidátusi disszertáció

Juhász Gábor: A polgári jogok érvényesítésének lehetőségei a szociális segélyezésben. Tapasztalatok öt ország szociális segélyezési rendszerének

összehasonlító vizsgálata alapján. A Research Support Scheme keretében végzett kutatás beszámolója, kézirat, 1999.

Knegt, Robert (1987): Rule Application and Substantive Justice: Observations at a Public Assistance Bureau. *The Netherlands' Journal of Sociology*, Vol. 23, no. 2

Mashaw, Jerry L. (1983): *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims*. New Haven and London: Yale University Press

Titmuss, Richard M (1971): Welfare „Rights”, Law and Discretion. *Political Quarterly* 42 (1)

van Oorschot, Wim (1991): Non-take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European Social Policy* 1991, Vol 1

van Oorschot, Wim – Smolenaars, Ellie (1993): *Local Income Assistance Policies. The Dutch case and a European impression*. Kézirat

van Oorschot, Wim (1998): *Troublesome Targeting. On the multilevel causes of non-take-up*. Kézirat

van Oorschot, Wim (1995): *Realizing Rights*. Aldershot: Avebury

Zombor Ferenc (2003): *Szolidaritási reform – szociális törvényi szabályozás és adatvédelem*. Kézirat

Zombori Gyula (1994): *A szociálpolitika alapfogalmai*. Budapest: Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület

•