

JAVASLAT

a Szociális Törvény főbb koncepcionális elemeire

A szociális törvény megalkotásának szükségessége évek óta napirenden lévő feladat, a Parlament ez évi munkaprogramja szerint még az őszy folyamán a Parlament elé kell terjeszteni a törvényjavaslatot.

A szociálpolitika törvényi szintű szabályozását ma a megváltozott politikai, gazdasági és társadalmi viszonyok különösen szükségessé teszik. A piacgazdaságra történő átállás – a lakosság jelentős körében – a terhek növekedésével, a szociális feszültségek kiéleződésével jár együtt, és maga után vonja a kialakult társadalmi struktúra átrendeződését. Emellett az önkormányzati törvény életbe lépése, a nem állami szervek (egyházak, egyesületek, alapítványok stb.) szociális szerepvállalásának növekedése új helyzetet teremtett az állam szociálpolitikai feladatainak meghatározása szempontjából is. A szociális törvény (törvények) a szociális piacgazdálkodással jelzett társadalmi-gazdasági berendezkedés szociális met-szetét hivatott törvényi szinten deklarálni és megvalósítani.

Társadalompolitikai megközelítésben a szociális törvénykezés két szempontból kitüntetetten fontos:

- a törvénykezés az a legfontosabb eszköz, amelyen keresztül a társadalom megjelenítheti együvé tartozását, a társadalomnak a tagjai iránt vállalt felelősségét,
- a törvényi szabályozáson keresztül intézményesíthető a civil, polgári fejlődés egyik legfundamentálisabb értéke, a kalkulálhatóság, a kiszámíthatóság. A törvénykezés eszközeivel lehet leginkább megteremteni azt a biztonságot, amely alapot adhat az állampolgárnak arra, hogy racionálisan kalkulálhasson jövőjével, élete változásainak következményeivel.

Ebből a szempontból a jó szociális törvénykezés legfőbb erénye nem annak nagyvonalúsága, az általa biztosított ellátások gazdagsága, hanem becsületessége, következetessége: a számon kérhető, garanciális kalkulálhatóság. Alapvetően ilyen követelményeket fogalmaznak meg a Szociális Charta ajánlásai is.

Ezért a szociális problémák kezelése ma már nem képzelhető el a be-következett változásoktól elmaradó, szétaprózódó jogszabályi háttérrel. A hatályos szociálpolitikai jogszabályok az 1960-as évek közepétől különböző időszakokban születtek, más-más gazdasági feltételekre épülnek. Az egyes ellátási formák „önmagukban” léteznek, olykor egymásnak is ellentmondó rendelkezésekkel. A törvény alkotását sürgeti továbbá a különböző nemzetközi egyezményekhez (pl. Európai Szociális Chartához) történő csatlakozási szándékunk is.

I.

KIINDULÓ HIPOTÉZISEK

A szociális törvény koncepcionális elemeinek meghatározása alkalmával kiinduló hipotézisnek tekintjük

- azokat a főbb társadalmi-gazdasági kereteket, amelyek lényegében a szociálpolitika mozgásterét jelentik a következő években,
- azokat a főbb szociális fejlesztési irányokat és célokat, amelyek megvalósítását a szociális törvénynek is szolgálania kell.

1. A lakosság szociális biztonságának alapvető tényezői a társadalmi-gazdasági rendszerváltás időszakában új megvilágítást kapnak, módosuló jelentőséggel bírnak. A hangsúlyeltolódásnak igazolnia kell a társadalom életében szélesedő körben érvényre jutó piaci mechanizmusokhoz. A szociális piacgazdaság kiépítése, a jóléti állam eszméinek elérése felé haladva a társadalompolitikának a társadalmi igazságosság, méltányosság értékeit szem előtt tartva kell korrigálnia vagy részlegesen érvénytelenítenie a piaci hatásokat.

Mindezen nem piaci, a piaci hatásokat módosító elemek továbbra is feltételezik az állam társadalompolitikai szerepének fontosságát (elsősorban a törvényhozó, kevésbé a végrehajtó hatalmi ágak szerepét), ugyanakkor eszközeiben, elveiben a korábbi „szociálpolitikai” gyakorlattól radikálisan különböző társadalmi és gazdasági mechanizmusok működtetését jelentik.

A következő években a lakosság szociális biztonságát a munkavégzési lehetőségek, a munkanélküliségi ellátások, a megújuló társadalombiztosítás, az adó- és lakásrendszer, valamint az új célokat előtérbe állító és új feladatmegosztásra épülő szociális hálózat együttesen látják el. Új elvi alapok a tulajdon széles körű védelme, az egyéni aktivitás-kreativitás szerepének felértékelődése, az egyéni felelősség növekvő jelentősége saját sorsának alakításában. Mindezek hatással vannak a lakosság életfelfogására, életmódjára is: más megítélést nyer a vállalkozókész, de egyben takarékos, a biztonságot messzemenően figyelembe vevő életforma. Az állam szerepe – legalábbis a modell teljes körű kiépülése esetén – nem az állampolgárok teljes élete feletti paternalista gondoskodás, hanem az, hogy a társadalom teherbíróképessége függvényében a szociális biztonság garanciáit képviselje az állampolgárok felé, illetve hogy bizonyos ösztársadalmi célok elérésére koncentrálja erőforrásait (egészségügyi, oktatási feltételek javítása, munkanélküliségi csökkentése stb.).

Az öntevékeny egyént olyan társadalmi közegnek kell segítenie, amely elfogadja, sőt feltételezi a szerveződés- szövetkezés széles körű lehetőségeit, különféle formáit, épít az önkormányzati működés-irányítás előnyeire, korlátozott az állami privilégium, és az állami feladatok ellátására is bármely tulajdonforma, társulás, szervezet vállalkozhat; az állam közvetlen ellátó funkciójának háttérbe kerülésével egyidejűleg feltételezhetően nő az állami megrendelések szerepe, az integráló-koordináló feladatok súlya.

A szociális biztonság terjedelme és foka a gazdaság teljesítményképességétől és az elosztási mechanizmusok hatékonyságától függ. A gazdaság teljesítményképességénél a kormányprogram főbb következtetéseit vetjük alapul:

- 1992-re konszolidálódik a gazdaság, ezt követően lassú fejlődés, fogyasztásnövekedés kezdődhet el – három éven belül egyszámjegyűvé mérséklődik az infláció, megteremtődnek a konvertibilis fizetőeszköz gazdasági alapjai,
- az állam, illetve az állami költségvetés már 1991-től növekvő mértékű erőforráskoncentrációt valósít meg munkahelyek bővítése, a legszegényebb rétegek szociális helyzetének javítása érdekében.

Az elosztási mechanizmusok átalakulása már korábban megkezdődött, a következő években pedig mindenképpen felgyorsul. Gyakorlatilag liberalizálttá vált az árrendszer, az idei korlátozás ellenére elkerülhetetlen a beralakulás központi kötöttségeinek feloldása. Az adórendszerek stabilizálódtak, hatásosabb működésük azonban még jelentős korrekciót igényel, mindenekelőtt az elvonás mértékeinek csökkentése, a rövidebb-hosszabb távú megtakarítások erősítése érdekében. Az állami szerepvállalás az infrastruktúra kialakításában és működtetésében továbbra is elsődleges, de erőteljesebben differenciálttá válik; a fenntartásban nő az igénybe vevők terhelése, nagyobb lehetőségekhez jut a nem állami tőke az infrastrukturális beruházásokban és a fenntartásában egyaránt.

Az összehangolt fejlesztés és a folyamatok célszerű befolyásolása szempontjából alapvető jelentőséggel bír a hatásos érdekegyeztető mechanizmusok működtetése. Ez makro- és mikroszinten is elengedhetetlen ahhoz, hogy a társadalmi berendezkedés, a gazdasági struktúra átalakításából fakadó elkerülhetetlen zavarok, a túrképesség és az erőforrások kelő tartalékainak hiánya ellenére a jövedelemfolyamatok és a szociális viszonyok feszültségei kezelhetetlen mértéket ne öltsenek. Ehhez szükség van az érdekképviselők széles körű legitimizálására, a folyamatok és az érdekek meghatározó tényezőinek felismerésére, hatásos képviselésére.

Az alapvető gazdasági célok, illetve követelmények mellett is azzal kell számolni, hogy a munkanélküliség rohamosan nő, ez évben esetleg megháromszorozódhat, s a jövő évben – kedvezőtlenebb feltételek esetén – megközelítheti az aktív korúak 10%-át.

Prognózisaink szerint a nehézipar nagymértékű létszámleépítése mellett felgyorsul a mezőgazdaságban dolgozók munkanélkülivé válása. Folytatódik a középrétegek differenciálódása, az elszegényedési tendencia; újszerű egzisztenciális gondot jelent a vállalkozói csőd.

Mindemellett fokozatosan megerősödik és teret nyer a vállalkozóképes és vállalkozni kész polgári réteg, a nagyobb befektetéseket, beruházásokat is célba vevő hazai tőke. Az ország nyitottsága, a modern technológiák iránti fokozott igény következtében várhatóan erőteljesen bővül az ismeretszerzési céllal külföldre utazók száma.

A lakosság szociális helyzete és biztonsága szempontjából lényeges további tendenciák a következők:

- a lakosság előregedése folytatódik, a születésszám alacsony szinten marad, nő a fiatal munkakeresők száma,
- a lakosság fizikai-egészségügyi-képzettségi állapotában rövidebb távon érdemi elmozdulás nem várható,
- a fiatalok családalapításai, önálló egzisztenciatermelő lehetőségei (munkafeltételek, jövedelemszerzés, lakáshoz jutás) nem javulnak,
- számolni kell a családok funkcionális zavarainak, a mentális problémák terjedésével is.

2. Az elmondottakból is következik, hogy a szociálpolitikában a közeli években két típusú feladat megoldási igénye körvonalazható. Ezek

- a) az elosztással összefüggő rendszerek és mechanizmusok változásához igazolódóan módosulniuk kell a nagyobb, a lakosság szélesebb körére kiterjedő szociális ellátó, illetve támogatási rendszereknek;
- b) szociálpolitikai eszközökkel is hatni kell az elszegényedési tendenciák mérséklésére, kezelni kell az akut, konfliktusgerjesztő helyzeteket, összességében tehát hathatós szociális védőhálót kell kiépíteni és működtetni.

ad a) Az elosztási mechanizmusok módosulásának fő iránya a jövedelemfolyamatok olyan befolyásolása, amelynek hatására a lakossági jövedelmekben felértékelődik a munkavégzésből, a vállalkozásból származó jövedelmek szerepe. Ez lehetővé teszi, hogy az áruk és szolgáltatások a tényleges keresletikínálatti viszonyokkal összhangban legyenek igénybe vehetőek, azokkal racionális gazdálkodás történjék, nemzetgazdasági és egyéni szinten egyaránt.

Ennek hatására a korábbi „elosztási modell” – teljes körű foglalkoztatás, alacsony bérek és relatíve alacsony árak, a széles körű, általában alacsony színvonalú szociális támogatás, az infrastrukturális szolgáltatások igénybevételének központi irányítása által nyújtott minimális, de társadalmi méretű biztonság – gyökeresen változik. A szociális támogatások és ellátások társadalmi csoportok, illetve megoldandó társadalmi feladatok szerint célzottabb, racionálisabb (kalkulálhatóbb, jogszerűbb) rendszerekbe szerveződnek.

A jövőben az aktívak, valamint az időskorúak szociális ellátó rendszereit (munkanélküliség, betegségi ellátás, nyugdíjak) biztosítási alapon szervezzük. Az állami szociálpolitika hatáskörébe tartoznak az anyasági-, a gyermek-, illetve a tanulói ellátások. Ez utóbbiak jelentősége hazai gyakorlatunkban mindaddig fennmarad, amíg a bérek „finanszírozóképesége” érdemben nem javul (jelenleg az átlagos családi pótlék a gyermekek létminimumának kb. 40%-át, ezen belül személyes kiadásai közel 60%-át fedezi). Működtetésükben a

penzbeni formák, adókedvezmények, természetbeni juttatások egyaránt megjelennek.

- ad b) Ezt a funkciót a következő években meghatározó módon a helyi-önkormányzati hatáskörben célszerű ellátni, részben állami szervezéssel, támogatással. A még jól behatárolható lakossági csoportoknál vagy a csak szűkebb körben megjelenő speciális igényeknél központi vagy helyi normatíva rendszerek működtethetők, a központi normák esetében központi finanszírozással, helyi feltételrendszerek alkalmazásakor a finanszírozás központi céltámogatás vagy általános normatívák útján történhet.

A szociálpolitikának ebben a metszetében – különösen a szolgáltatási területen – az ellátás, a szolgáltatásnyújtás „szektorsemleges”, sokcsatornás, abban egyházi, karitatív, önszervező szervezetek-szervezkedések, alapítványok, non-profit és profit orientált vállalkozások egyaránt részt vehetnek, az állami-önkormányzati feladatoknál a megbízó finanszíroz, általában az egyéni-családi rászorultságot is figyelembe vevő kedvezményrendszer érvényre juttatása mellett.

A helyi szociálpolitika térhódítása fokozott jelentőséget ad a helyi szervezetek-szervezések-módszerek működtetésének, azok hatásossága egyben a helyi szociálpolitizálás hatásosságaként jelenik meg.

II.

JAVASLAT A SZOCIÁLIS TÖRVÉNY KONCEPCIONÁLIS ELEMEIRE

1. A szociális törvénykezés lehetőségei

A szociális törvénykezés célként kitűzhető legfőbb pozitív értéke a biztonság, amely részben egy „objektív” biztonságot takarhat (egy bizonyos szint alá nem süllyedhet senki: ez a „szociális védőháló” eszméje), részben egy „szubjektív” biztonságot, amely a megszerzett társadalmi pozíciók elvesztésének lehetőségeit korlátozza. Mindkét jelentése a biztonságnak relatív fogalmat takar: csak az adott társadalom átlagának, normáinak szintjéhez képest lehet értelmezni mind az „objektív” norma alatti létet, mind a „szubjektív” lecsúszást, talajvesztést.

A fentiekből adódóan a szociális törvénykezés által elérhető cél, amelyet a közteherviselés, a szolidaritás, a méltányosság eszközeivel lehet elérni, valamilyen konszenzuális társadalmi egyenlőség elérése, illetve a társadalmi egyenlőtlenség valamilyen korlátok között való tartása lehet.

Mindebből nem az következik, hogy általában korlátozni kellene a gazdagodást, a vagyon gyarapítását, csupán annyi, hogy nem szükséges a gazdagodás lehetőségeit a szociális törvénykezés és a jóléti újraelosztás eszközeivel biztosítani. Vagyis a szociális törvénykezés eszköztárában az

állami kötelezettségvállalás minimális garanciáinak deklarálása mellett a közteherviselés és szolidaritás elveinek nevében helye van az ellátási és szociális-jövedelmi plafonoknak, a jövedelmekkel és befizetésekkel párhuzamos degresszív kulcsoknak is.

Mindennemű szociális törvénykezéssel szemben alapvető követelmény, hogy intézményesen elismerje és garantálja a személyiségi jogok érvényesülését, tiszteletben tartsa az emberi méltóságot, hogy csak humánus szociális beavatkozást szentesítsen.

2. A szociális törvény helye a szociális törvénykezésben

A szociális törvény nem vállalkozhat arra, hogy átfogja a szociálpolitika egész vertikumát. A lakosság szociális biztonságának megteremtése csak az oktatás, egészségügy, társadalombiztosítás, foglalkoztatáspolitikai, adórendszer, környezetvédelem, lakásgazdálkodás összehangolt szabályozásával érhető el. A szociálpolitika oldaláról érintett elosztási alrendszereknek megvannak a maguk önálló szakmai kritériumai, belső célrendszerei. A szociális törvény nem képes mindezeket magába olvasztani, felölelni. A szociális törvénykezés jóval szélesebb kategória, mint maga a szociális törvény.

A *szociális törvény keretében* lehet és *kell* viszont *szabályozni* mindazon támogatási formákat, amelyek feladata segítséget nyújtani azon egyéneknek, családoknak, egyéb közösségeknek, akik az általános feltételek mellett nem képesek saját erőből önmaguk létfenntartásáról, mindennapi életvitelükről gondoskodni. (A szociális törvénykezés ezen útját választotta jó néhány fejlett nyugat-európai ország – NSZK, Svédország, Finnország –, valamint Lengyelország is.) Ily módon a szociális törvény a szociális védőháló törvénye.

A fenti meghatározásból adódóan a szociális törvény hatókörét, keretfeltételeit a többi elosztási alrendszer szabályozása határozza meg. Ha az egészségügy, társadalombiztosítás, lakásügy stb. reformja során olyan változásokra kerül sor, amelyek révén egyre többen ellátatlanok maradnak, a szűken értelmezett szociális szféra súlyának és az erre fordítandó kiadásoknak növekedniük kell. Ez maga után vonja a különböző törvénykezési munkák összehangolásának szükségességét.

A *szabályozandó terület* vonatkozásában a következő álláspont alakult ki: a törvény *felsőrendű szinten* tartalmazza a kizárólagosan állami kötelezettségvállalás körébe tartozó összes ellátást – mint például családi pótlék, gyed, gyed, anyasági segély –, valamint a minimális munkabér megállapításának feltételeit is.

A *szabályozás mélysége* szempontjából pedig a fő kérdés, hogy a törvény a támogatási formák általános feltételrendszerét írja csak elő, vagy kiterjedjen valamennyi ellátási típus esetén a részletek meghatározására is. A törvény mélysége egyben kihat a törvény terjedelmére, valamint a jogalkotás menetére. Valószínűsíthető, hogy minden részletszabály törvénybe történő „beemelése” nem megvalósítható.

Ebből az is következik, hogy a szociálpolitika egyes területeinek részletes szabályozása további törvények meghozatalát is igényli majd (például gyermekvédelmi törvény, rehabilitációs törvény stb.).

3. A szociális törvény célja, alapelvei

A szociális törvény megalkotásának nem lehet egyedüli célja, hogy a heterogén joganyagban szabályozott támogatási formákat magasabb szintű jogszabályban egyesítse. Elengedhetetlen az eddigi ellátási rendszer újragondolása, új alapokra történő helyezése. Ezen új alapok viszont nem lehetnek mások, mint az Alkotmányban deklarált szociális jogok gyakorlati megvalósulásának elősegítése, illetve a nemzetközi szerződésekben vállalt (vállalendő) kötelezettségek teljesítése.

A szociális törvény (törvénykezés) szellemisége – a modern társadalmak olyan alapértékeiből kiindulva, mint a közteherviselés, a szolidaritás, a méltányosság – az alábbi alapösszefüggések mérlegelésére építhet:

- a szociálpolitikai tevékenység középponti eleme a család, erre figyelemmel kell a törvényi szabályokat és az egyedi döntéseket megalapozni. Mindez nem mond ellent annak, hogy a konkrét ellátások, illetve megoldások nagy része jellegét tekintve személyre szóló, mert részben ez is módszere a családi körülmények javításának, részben módot ad az egyéni szükségletek olyan figyelembevételére, amely teret ad az egyéni autonómiának;
- társadalmilag elfogadott szükségletek mellett (idősek, fogyatékosok stb.) a szociálpolitikai szelekció meghatározó eleme a méltányossági elveket megtestesítő pozitív diszkrimináció. Tekintettel az erőforrások korlátozottságára, a szociális tevékenység elsősorban azokra irányul, akik legjobban rászorulnak a jóléti szolgáltatásokra abból a szempontból is, hogy ismét képessé válhassanak a társadalomba való aktív beilleszkedésre. Nem mond ez ellent annak az erősödő igénynek, hogy senki ne legyen passzív elfogadója a támogatásoknak, ne várjon a közösségtől jóléti garanciákat anélkül, hogy ő maga ne tenne meg minden lehetségest önmagáért és másokért;
- a döntéseket azon a szinten kell hozni, ahol a megoldás a leghatékonyabb módon érhető el, a megoldások pedig nem kizárólag állami formációkban, szervezetekben hajthatók végre, gyakran célszerűbb a nem állami eszközök igénybevétele. E gondolatmenet feltételezi viszont, hogy az állam sokrétűen támogassa az öntevékeny, többségében non-profit szervezeteket, megteremtse a kellő összehangolás feltételeit.

A törvény megalkotásánál – az előbbiekre is figyelemmel – a következő három alapelvet kell kiindulási pontként elfogadni:

- az emberi humánus és méltóság tiszteletben tartása mellett a *legalapvetőbb létfenntartási szükségletek kielégítését* mindenki számára biztosítani szükséges;
- minimális szint garantálása mellett egyértelműen tisztázni kell az állam feladatvállalását az egyének, családok szociális biztonságának megvalósításában, másként fogalmazva, melyek azok az ellátási formák, amelyek *jogszerűek*, a törvény által előírt feltételek fennállása esetén az állampolgárokat megilletik, és melyek azok, ahol az *egyedi mérlegelés is szerepet kap*;
- a támogatások végső célja az érintettek *alkalmassá tétele* az önálló életvitel folytatására, fenntartására, melynek érdekében minden esetben a saját környezetben történő problémakezelést kell előnyben részesíteni, az intézményekben, intézetekben történő beutalással, elhelyezéssel szemben.

Ezen három alapelv egymásra épül, és azt fejezi ki, hogy a minimum szintű ellátást az állam adott életfeltételek fennállása esetén – például fogyatékoság, idős kor – további támogatási lépcsőfokkal egészíti ki. De a támogatásokat úgy kell nyújtani, hogy az ne sértse az egyén jogait, az általa választott életformát, ugyanakkor járuljon hozzá az egyének, családok megerősítéséhez.

A szociális törvény célja így az ellátások egységesítésének vezérfonala, a *szociális igazságosság érvényre juttatása*, azaz a hátrányos helyzetű lakossági csoportok életesélyeinek a javítása, az indokolatlan társadalmi különbségek csökkentése. Az e célt szolgáló eszköztár milyenségét, összetételét a hátrányt okozó tényezők struktúrájának kell megszabnia. Differenciálódást, speciális szabályok alkalmazását csak az ezen tényezőkben meglévő különbségek indokolhatják. E célt a törvény oly módon valósítja meg, ha rögzíteni tudja

- a szociális szükségletek minimumát,
- a szükségleti minimumnak *állami garanciáit*, vagyis milyen állapotokat, jövedelmi helyzeteket von be az ellátásokba,
- az állam által nem garantálható szükségletek kielégítésének piaci, vállalkozói, non-profit formáit milyen mértékben támogatja, ezzel a több szereplős – állami, önkormányzati, öntevékeny vállalkozói – szociálpolitika közötti forrásmegosztás kérdéseit hogyan, milyen módon rendez.

Külön tisztázásra szorul a Társadalombiztosítási Alapból finanszírozott, de szociális célú ellátások és a szociális törvényben szabályozandó ellátások viszonya. A társadalombiztosítás által folyósított, de nem biztosítás elvű ellátások a szociális törvény szempontjából két csoportra oszthatók:

- fenntartásuk továbbra is indokolt – például vakok, hadigondozottak, sorkatonák pénzbeni juttatásai. Ezek, ha módosított formában is, de illeszthetők a szociális törvény rendező elveihez, átvételük megoldható;
- vannak olyan diszfunkcionálisan működő ellátások – például házasársi pótlék, temetési segély –, amelyek sem a biztosítási, sem a szociális igazságosság elvének nem tesznek eleget. Az egységes alapelveken nyugvó szabályozás átvételüket még módosított formában sem teszi lehetővé. Természetesen nem zárja ki az érintett problémakör kezelését. Például temetési segélyre az lesz jogosult, aki a temetési költségeket nem tudja kifizetni. De ez nem tekinthető a jelenlegi társadalombiztosítás által folyósított temetési segély helyettesítőjének. Megoldás lehet ezen ellátások további megállapításának megszüntetése, és a régiek fokozatos „kifuttatása” a társadalombiztosítási rendszerből.

4. A Szociális Törvény szerkezete

A törvény szerkezetének világosan tükröznie kell a szabályozásra kerülő feladatokat és azok megvalósításának formáit. A szerkezeti felépítésre vonatkozó vázlatot az előterjesztés 1. sz. melléklete mutatja be, itt csak a főbb koncepcionális kérdésekre térünk ki.

Az elképzelések szerint a törvény öt nagy szerkezeti részre tagolódik.

Az *első blokk* tartalmazza a törvény *célkitűzéseit, alapelveit és hatókörét*. E részben kell egyértelműen körülhatárolni a szabályozásra kerülő támogatások és ezen támogatásokra jogosultak körét, valamint hogy mely szervek feladata mindezek végrehajtása.

A szociális támogatási rendszer döntő hányadát jellegéből adódóan csak helyi szinten lehet hatékonyan működtetni, még abban az esetben is, ha ezek egy része állami feladat. Emiatt a törvény nemcsak a központi állam, hanem az *önkormányzatok szociális feladatait* is szabályozza. A törvény szerkezetén a kettős felépítés – központi és önkormányzati hatáskörbe tartozó feladatok – végigvonul. A törvény megalkotásánál kiemelt jelentősége van azon elkülönítéseknek, hogy az önkormányzatok mely esetekben járnak el úgy, mint a közigazgatás helyi képviselői, és mikor van szabad, testületi döntést igénylő hatáskörük.

A *második részben* kerülnek szabályozásra a *pénzbeni támogatási formák*. A pénzbeni juttatások újrendezése, a jelenlegi segélyezési rendszer egységének megreformálása az egységesítés és jogszerűség kritériumait követi. A koncepció szerint a pénzbeni ellátások négy szintje jönne létre:

- az egészségkárosodáshoz, illetve a munkavégzőképesség csökkenéséhez kapcsolódó járadékszerű ellátások;
- létfenntartást biztosító rendszeres juttatások;
- adott szükséglethez kapcsolódó kiegészítő támogatások;
- krízis segélyek.

E sorrend mind a jogszerűség, mind az állami feladatvállalás oldaláról hierarchiát is tükröz.

A járadékszerű ellátásokat – az állami költségvetés terhére –, de továbbra is a társadalombiztosítási igazgatóságok folyósítanák. Emellett a pénzbeni ellátások feltételrendszerének kialakításakor törekedni kell a meglévő halmozódások kiszűrésére.

A harmadik szerkezeti egység a *szociális szolgáltatások* körét öleli fel. E fejezetben belül is kulcsfontosságú a használt fogalmak tisztázása, különösen az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatainak és a szociális alapellátás kategóriájának szétválasztása. Szociális alapellátás körébe csak azon szolgáltatási formák tartoznak, amelyekre mindenütt szükség van, így minden településnek kötelezően gondoskodnia kell fenntartásukról. Az önkormányzatok területükön élő szociális ellátásáért való felelőssége jóval tágabb, mint maga az alapellátás. Az igények megléte, felmerülése esetén a többi ellátás megszervezéséről is gondoskodniuk kell, de ez már történhet településen kívül is (például bentlakásos intézmény igénybevétele).

Döntést igénylő kérdés, hogy az ellátási felelősség az összes szolgáltatás esetében a települési önkormányzatoknál jelenjen meg vagy a regionális feladatokat megyei szintre telepítse a törvény. (Mind a két megoldásnak megvannak a maga előnyei és hátrányai is.)

A szolgáltatásokat szabályozó részeknél az egységes alapelvből történő kiindulás mellett már erőteljesebben kell érvényesíteni az érintett rétegek – idősek, gyermekek, hajléktalanok stb. – ellátásának eltérő szakmai kritériumait. (Az egységes alapelv: a humánusabb, családi környezetben történő gondozás prioritásának kimondása.)

(Felmerült, hogy az *elmebetegek szociális otthoni ellátása kerüljön át az egészségügybe*. Az ellátás biztosításának szükségességét elsősorban a betegség megléte okozza. Az elmebetegek intézményi ellátása nem illeszthető a szociális ellátó rendszerbe, kapcsolódási pontjai jóval erősebbek az elmeegészségügy kiépült intézményi hálózatával.)

A *negyedik* fejezet a szociális feladatok végrehajtásának szervezeti kérdéseivel, a *szociális közigazgatás* felépítésével foglalkozik. Itt kerülnek meghatározásra az irányítás, feladatvégrehajtás és ellenőrzés szintjei, valamint az egymáshoz történő kapcsolódásuk szabályai. A vertikális hierarchia mellett, a horizontális kapcsolatok – például két helyi önkormányzat, állami és nem állami szervek – rendezése is szükséges.

Ugyancsak a negyedik fejezet szabályozza az egyes ellátások pénzügyi fedezetének keletkezését, a finanszírozáshoz szükséges források biztosításának felelősségmegosztását is.

Az utolsó, *ötödik blokk* tartalmazza az eljárási szabályokat, valamint a szociális segítségnyújtást végző szervek és az igénybe vevők *jogait és kötelezettségeit*. Itt olyan fontos kérdések kerülnek terítékre, mint az ügyintézés menete, a hatósági és nem hatósági döntések szétválasztása, az adatvédelem, az önkéntesség elve.

*I. sz. melléklet***A SZOCIÁLIS TÖRVÉNY SZERKEZETI
FELÉPÍTÉSÉRE VONATKOZÓ JAVASLAT**

(vázlat)

I.**BEVEZETŐ RÉSZ****1. A TÖRVÉNY CÉLJA**

Az egyéneket, családokat, közösségeket megillető szociális jogok és ellátások szabályozása, melyek révén a társadalom tagjainak szociális biztonsága növelhető, a szociálisan veszélyeztetettek védelme megvalósítható.

2. A TÖRVÉNY HATÁLYA*a) A támogatási formák köre*

- felsorolási szinten az állami kötelezettségvállalás körébe tartozó ellátások: családi pótlék, gyed, gyed, születési és anyasági segély;
- minimális munkabér megállapításának szabályai (e két körnél a törvény visszahivatkozik az érintett joganyagra);
- meghatározott állapottal összefüggő társadalmi gondoskodást kifejező ellátások (járadék, szolgáltatások);
- rászorultsági elven járó támogatások, amelyek feladata segítséget nyújtani mindazon személyeknek, családoknak, akik nem képesek saját erőből önmaguk létfenntartásáról, mindennapi életvitelükről gondoskodni.

b) Az ellátásban részesülők köre

- a törvényben szabályozott összes ellátás igénybevételére jogosultak:
 - magyar állampolgárok,
 - menekültek és bevándoroltak,
 - és azon speciális jogállású külföldiek, akikre multilaterális vagy kétoldalú egyezmény vonatkozik;

- csak krízis ellátásra jogosultak:
 - a külföldi személyek, így a jogellenesen hazánban tartózkodó személyek is.

(A menekültek igénybevételi jogosultsága külön vizsgálatot igényel.)

c) A törvény által kitűzött célok megvalósítása érdekében feladatokat ír elő, szabályozza:

- az állam (központi szerveinek) szociális feladatait és hatáskörét;
- az önkormányzat szociális feladatait és hatáskörét.

A két szint együttesen köteles gondoskodni a törvényben foglaltak végrehajtásáról. A feladatmegosztást az ellátás típusa szerint kell kialakítani:

- központi hatáskörbe tartozó ellátások,
- önkormányzati hatáskörbe tartozó feladatok, amelyekhez az állami költségvetés forrásokat biztosít.

Alapszabályként kimondásra kerül, hogy az önkormányzatokat ellátási felelősség terheli a területükön élők szociális biztonságáért a feladatkörükbe utalt támogatási formák vonatkozásában.

II.

PÉNZBENI SZOCIÁLIS TÁMOGATÁSOK

1. KÖZPONTI HATÁSKÖRBE TARTOZÓ ELLÁTÁSOK

A) Állampolgári jogon járó családi támogatások

- családi pótlék,
- gyed,
- szülési és anyasági segély.

(A szociális törvény mindössze felsorolja a fenti ellátásokat és jelzi, hogy külön törvényben kerülnek szabályozásra.)

B) Járadékszerű ellátások

a) egészségkárosodási járadék

- súlyos fogyatékos személyeknek járó fix összegű ellátás, a létminimumhoz kötődve;

- b) munkavégzőképesség csökkenése után járó járadék
- azon 67%-ban megváltozott munkavégzőképességű személyek jogosultak rá, akiknek a bármely más forrásból származó jövedelme nem éri el a munkabérek mindenkori legkisebb összegét;
 - jövedelem kiegészítéseként funkcionál: a jövedelemmel nem rendelkezők a teljes összeget megkapják, alacsony jövedelem esetén kiegészít, majd megszűnik.

A két új járadékszerű ellátás olvasztja magába a vakok járadékát, a rokkantsági járadékot és a hadigondozottak pénzbeni ellátásait.

A járadékra való jogosultságot a települési önkormányzatok állapítanak meg, de a társadalombiztosítási igazgatóságok folyósítanak.

2. ÖNKORMÁNYZATOK HATÁSKÖRÉBE TARTOZÓ ELLÁTÁSOK

A) Létfenntartási támogatás

a) jogosultak köre (a feltételek fennállása esetén jogszerűen jár)

- azon nyugdíjkorhatárt elért személyek, akiknek vagy nincs jövedelme, vagy a jövedelmük nem biztosítja családjuk megélhetését (alternatíva lehet a népnegyedij bevezetése, ezt minden személy kapná, meghatározott kor, például 70 év felett, akinek nincs rendszeres jövedelme. Ennek lehetőségét még vizsgálni kell. Ellenkező esetben a tartásra köteles és képes hozzátartozó fogalmát szűkíteni szükséges, és csak egy háztartásban élőket szabad e kritériumnál figyelembe venni – reális segítség csak e körben tud funkcionálni);
- a 2 éves munkanélküli-ellátás lejártá után azon személyeknek, akiknek a munkaközvetítők változatlanul nem tudnak munkát biztosítani, illetve azok számára, akik nem szereztek jogosultságot a munkanélküli járadékra, de munkát keresőként regisztráltatták magukat a Munkaügyi Minisztériumban, és nincs jövedelmük, vagy az nem biztosítja a család megélhetését;
- egy háztartásban élő azon, eltartott gyermekkel rendelkező családfőnek (nukleáris családnak), akiknél a család egy főre jutó összes jövedelme nem éri el a megélhetés szintjét;
- azon sorkatonai szolgálatot teljesítő személyeknek, akik családjának a megélhetése veszélyeztetett.

(Fedezetüket a központi költségvetés biztosítaná.)

b) egyedi elbírálást igénylő, adható támogatás

- mindazon személyeknek, akiknek a jövedelme nem éri el a megélhetés szintjét; kritériuma: hogy saját erőforrásaik figyelembevételével mérlegeljék ezt a feltételt. A törvény lehetőséget ad erre a támogatásra, nem bekorlátozva a mértéket, a segélyek gyakoriságát. (Legfeljebb a legtipikusabb esetek felsorolására kerülne sor vagy ajánlásra helyi kritérium rendszerek kialakítására – például a börtönből szabadultak esetén.)

A létfenntartási támogatás összeghatárának a meghatározásakor támaszkodni kell a Központi Statisztikai Hivatal által számított és a Kormány által elfogadott létminimum számításokra. A létminimum kiindulási pont lenne, de összességében nem feltétlenül kapcsolódnának össze. (A költségvetés teherbíróképesége nem befolyásolja a létminimum számításokat. Attól pozitív és negatív irányban is eltérhet.)

A létfenntartási támogatás is jövedelemkiegészítő jellegű lenne, a támogatást szükségessé tevő szociális helyzet fennállásáig járna. A jogosultság megállapításának egyedüli kritériuma a folyó jövedelem nagyságrendje. Annak érdekében, hogy a támogatások ne mindig ugyanabban a körben mozogjanak, az elbírálásnál minden jövedelemforrást – például családi pótlékot, munkanélküli járadékot, kedvezményeket – figyelembe kell venni.

B) Bizonyos speciális szükséglethez kapcsolódó pénzbeli vagy azt helyettesítő természetbeni ellátások

- azoknál az ellátásoknál, ahol a törvény kötelező jelleget (alanyi jogot) nem ír elő, önkormányzati hatáskörbe tartozik annak eldöntése, hogy mely csoportokat, egyéneket részesítenek előnyben.

Felsorolásuk:

- közgyógyellátási igazolvány (van alanyi jog)
- ápolási díj (van alanyi jog)
- gyermekintézmények térítési díj kedvezménye (van alanyi jog)
- ingyenes tanszer és tankönyv (van alanyi jog)
- mozgássérültek üzemanyag támogatása
- lakásfenntartási támogatás
- élelmiszerjegy
- temetési segély
- elemi károsultak segélye.

Az alanyi jogon járó ellátások pénzügyi fedezetét a központi költségvetés biztosítja, egyéb esetekben az állam hozzájárul a támogatásokhoz.

C) Krízis segélyek

- ezek bárkinek adhatók, akiknek a létfenntartása veszélyeztetve van, és megélhetése másként nem biztosítható;
- sem az összege, sem a gyakorisága nem kerülne szabályozásra, legfeljebb a tipikus esetek kerülnének felsorolásra.

III.

SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK

1. KÖZPONTI HATÁSKÖRBE TARTOZÓ SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK
(Népjóléti Minisztérium felügyelete alá tartozó intézmények)

– azon intézmények tartoznak ide, amelyek országos feladatkörrel vannak megbízva.

A) Fogyatékosok rehabilitációját, rehabilitációját (képzését, oktatását, munkába állítását) végző intézmények. Az országos igények legalább egy-egy ilyen intézmény működését szükségessé teszik. Emellett ezen intézmények módszertani feladatokat is ellátnak.

B) Azon gyermekvédelmi intézmények, amelyek különleges feladatokkal vannak megbízva (például bírói úton lehet csak bekerülni).

2. ÖNKORMÁNYZATI HATÁSKÖRBE TARTOZÓ
SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK

Általános szabály kimondása:

– az önkormányzatok kötelesek gondoskodni a területükön élő alábbi népességcsoportok szociális biztonságáról, önfenntartási képességük megőrzéséről, a mindennapi életbe történő minél harmonikusabb beilleszkedésükről:

– gyermekek, fiatakorúak,

– idősek,

– fogyatékosok, rokkantak,

– más ok miatt hátrányos helyzetbe került, marginalizálódott személyek (hajléktalanok, alkoholisták, deviánsok stb.) és családok.

Minden esetben törekedni kell arra, hogy a szolgáltatást igénybe vevők saját környezetükben, családjuk körében maradhassanak, és úgy kapják meg a szükséges segítséget. Intézeti elhelyezésre csak abban az esetben kerüljön sor, ha más típusú szociális szolgáltatás útján a felmerült igény nem kielégíthető.

Eldöntendő: az ellátási felelősség minden esetben helyi szinten jelenjen meg, vagy a regionális méretekben jellemző feladatok megyei szintre kerüljenek. (Az előbbi esetben a bentlakásos intézményt a helyi önkormányzat választaná ki, és költségtérítéssel fizetne az ellátás igénybevételeért.)

A fentiekben előírt feladatok teljesítése érdekében a következő ellátásokat kell az önkormányzatoknak megszervezniük:

A) Alapellátás keretében (vagyis minden településen)

- gyermekek napközbeni felügyelete,
- ingyenes vagy kedvezményes étkeztetés, gyermekek és időskorúak számára,
- szociális munka, családsegítés, mentálhigiénés védelem,
- házi segítségnyújtás, gondozás.

B) Az igények indokoltsága esetén

a) időskorúak részére

- klubszerű elfoglaltság,
- átmeneti időre szóló folyamatos gondozás,
- bentlakásos (ápolást nyújtó) intézménybe történő elhelyezés.

b) fogyatékosok részére

- nappali ellátás,
- átmeneti időre szóló folyamatos gondozás,
- rehabilitációs foglalkoztatás,
- bentlakásos intézménybe történő elhelyezés.

c) gyermekek, fiatalok részére

- magán családi gondozás,
- vér szerinti családnál,
- helyettes családnál,
- családon kívüli hétközi vagy átmeneti gondozás,
- hatósági eljárás keretében a családból történő kiemelés,
- nevelőszülői gondozás,
- intézeti elhelyezés,
- örökbefogadás.

d) hajléktalanok részére

- ideiglenes szálláshely biztosítása.

A nem alapellátás körébe tartozó szolgáltatások megszervezhetőek helyben, de igénybe vehetők más önkormányzat, szervezet (egyház, magán, alapítványi stb.) által fenntartott szolgáltatás is. E második esetben – amennyiben a feladatellátási kötelezettség helyi szinten fogalmazódik meg – a szolgáltatást nyújtó szervezet és az igénybe vevő önkormányzat megállapodnak a költségek viselésében. Több önkormányzat együttesen is fenntarthat egy-egy intézményt.

A szociális szolgáltatásokért az igénybe vevőknek *térítési díjat* kell fizetni. Ezen kötelezettség alól az önkormányzat globális vagy egyedi felmentést adhat. Kivétel a családgondozás és a tanácsadás.

A térítési díj alapja a szolgáltatás önköltsége.

Mértéke: jövedelemtől, szociális helyzetétől függően progresszív, melynek szabályait a helyi önkormányzat állapítja meg.

Nem kérhető térítési díj egyik ellátás esetén sem, ha az érintett személy, illetve család egy főre jutó jövedelme – az átvállalt térítési díjjal együtt – nem haladja meg a megélhetés (a létfenntartási támogatás) szintjét.

IV.

A SZOCIÁLIS SEGÍTSÉGNYJÚTÁS SZERVEZETE

Parlament – törvényszintű szabályozás

Kormányzati szint (Népjóléti Minisztérium)

- szociális feladatok országos szintű irányítása, koordinálása,
- jogi szabályozások előkészítése,
- prioritások meghatározása,
- éves országos szintű szociális programok összeállítása,
- szakmai normatívák kidolgozása,
- szakmai ellenőrzés megszervezése,
- szociális szakemberképzés megszervezése,
- országos nyilvántartási és adatszolgáltatási rendszer kiépítése.

Regionális szint

- regionális szintű szociális tevékenység összehangolása,
- ellenőrzése,
- konkrét hatáskörök kiépítése.

Ezt átmenetileg a köztársasági megbízotti hivatalok, a megyei önkormányzatok is elláthatják.

Helyi szint

- településszintű szociális tevékenység irányítása, felügyelete,
- ellátások megállapítása, nyújtása,
- szolgáltatások megszervezése.

A feladatok ellátása érdekében a következő *szervezeteket* kell működtetni:

a) országos szinten

- Szociális Tanács (érdekegyeztető funkcióval),
- a feladatok finanszírozását segítő szakosított pénzügyi hálózat,
- önkormányzatok mellett – meghatározott lélekszám felett – a képviselők közül álló szociális bizottságok (elvi irányítás, állásfoglalás, főbb prioritásokban döntés meghozatala);

b) ellátások nyújtása, megszervezése: szociális központokon vagy hivatalokon keresztül (egy-egy ilyen központ fogná át, koordinálná a települé-

lés által biztosított szolgáltatásokat, folyamatosan figyelemmel kísérve a település szociális viszonyainak alakulását, egyes rétegek, családok helyzetének módosulását; a kliens is itt „jelentkezne”, együttesen döntenének a legmegfelelőbb ellátási típusról);

c) az érintett szervezeteknél a feladat megszervezésére és ellátására szakosodott részleg (végrehajtási szint).

Eldöntendő: szakképzési előírásokat tartalmazzon a törvény, vagy azok máshol kerüljenek szabályozásra (ha igen, akkor ebben a fejezetrészen kell szerepelnie).

Finanszírozás: feladatszintekhez kapcsoltan (kormányzati – regionális – helyi)

Általános szabály kimondása: az éves költségvetési tervezés során kell gondoskodni az ellátások forrásigényéről, amelynek konkrét mértékét a költségvetési törvény, valamint az önkormányzatok költségvetése rögzíti. A szociális törvény csak az állami hozzájárulás mértékének elveit, szabályait rögzíti.

V.

SZOCIÁLIS ELLÁTÁSOK IGÉNYBEVÉTELE

Alapelvek rögzítése, mint például:

- humánus és emberi méltóság tiszteletben tartása,
- önkéntesség elve (minden ember szabadon választja meg az életformáját, ezért az autonómiáját tiszteletben kell tartani).

A szervezetek részéről csak az alábbi esetekben lehet beavatkozni:

- döntési képesség hiánya (gyermek, értelmileg sérültek),
- mások veszélyeztetése.

Ezeztől az esetektől eltekintve csak az érintett kérésére lehet az ellátást nyújtani:

- titoktartás elve (az ügyfél által szolgáltatott információk csak a törvényben meghatározott esetekben adhatók ki (például büntetőeljárás), a szervezetek csak a segítségnyújtás megítéléséhez szükséges dokumentumokat kérhetik be,
- az érintettnek joga van betekinteni a róla vezetett nyilvántartásokba,

- azoknak az egyéneknek, családoknak, akik élnek a szociális segítségnyújtás lehetőségével, együtt kell működniük a problémáik megoldásában.

A hatósági és nem hatósági döntések szétválasztása:

- hatósági döntés körébe csak a rendszeren járó ellátások tartoznak (államigazgatásra érvényes határidőn belül kell a döntést meghozni),
- a többinél vagy a szociális központok, vagy az érintett intézmények döntenek a kliensek bevonásával.

2. sz. melléklet

A SZOCIÁLIS TÖRVÉNYKEZÉS ÉS A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK

A szociális törvénykezésre vonatkozóan számos – megkötött vagy megkötés előtt álló – nemzetközi szerződés tartalmaz különböző előírásokat, ajánlásokat. Ezek egy része megjelenik az Alkotmányban, más részük alacsonyabb szinten, de megjelent a hazai jogi szabályozásban, míg egy harmadik részük még nem befolyásolta a törvénykezés menetét.

E szerződések közül a jelentősebb:

- Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya, illetve Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezményokmánya (kihirdetve: 1976. 8–9. tv),
- Helsinki Záróokmány, illetve az utódértekezletek záróokmányai,
- Szociális Charta,
- volt szocialista országokkal kötött kétoldalú szerződések.

A szociális törvénykezés tartalmára vonatkozóan ugyancsak tettek ajánlásokat különböző nemzetközi szervezetek.

Ezek közül a jelentősebbek:

- ENSZ és szervezetei (ILO, UNHCR, WHO stb.),
- Európa Tanács, Európai Közösség stb.

Tekintettel arra, hogy ezen előírások és ajánlások döntően a „jóléti államok” törvénykezési gyakorlatát célozzák meg, történetileg, szociológiai és gazdasági megfontolások alapján illuzórikus elvárás volna az, hogy a hazai törvénykezés rövid távon, azonnal ki tudja elégíteni ezen elvárá-

sok többségét. A hazai körülményekhez képest lényeges eltérést jelent az, hogy

- a Beveridge terv (1942) megjelenése óta közel 50 éves „szerves” jogalkotási és társadalmi fejlődés áll ezen ajánlások mögött;
- az ajánlások nem egy, a hazaihoz hasonló krónikus társadalmi válság kezelésére vonatkoznak, hanem egy konszolidált, középosztályosodott társadalmi helyzet szociálpolitikai kezelésére;
- az a társadalomkép, amelyet ezen ajánlások feltételeznek, egy erős, masszív középosztály által dominált, ahol a marginalizált, szegény rétegek létszámukat tekintve valóban periférikus jellegűek;
- az a gazdaság, amely képes kielégíteni az ajánlások kritériumait, a hazait legalább kétszeresen meghaladó egy főre jutó GDP-t termel.

A fentieket figyelembe véve nem lehet megcélozni az ajánlások „betű szerinti” betartását, hanem csak arra lehet törekedni, hogy

1. A szociális törvények jelenítsék meg az ajánlások értékvilágát, filozófiáját, ne zárják el, sőt határozottan nyissák meg az utat az európai kritériumok elérése felé.

2. Ha a törvénykezés nem is tudja garantálni a szociális jogok ajánlott kiterjedtségét, ne mondjon ellent, ne zárja ki az ajánlások érvényesíthetőségének feltételeit.

Mindez részletesebben a következő tartalmazza:

1. (FILOZÓFIA)

- 1.1. A szociális jogok az európai jogfejlődésben a polgári szabadságjogok kiteljesedéseként fejlődtek ki: azaz a szociális jogok is az állampolgárok társadalomhoz való tartozását, a társadalmi tagságot, s ezen keresztül a társadalmi integrációt támogató „védő” eszközök.
- 1.2. Alapvető érték a „szociális biztonság”, ami a társadalom fejlettségéhez viszonyított életszínvonalbeli, életminőségbeli garanciákat fejez ki.
- 1.3. Alapvető eszköz az univerzális, normatív jogi szabályozás. Ez az, ami a garanciák tartalmát kifejezi, érvényesíthetőségét megteremti.
- 1.4. A törvénykezés címzettje az egész társadalom. Ha a törvénykezés nem próbál meg biztonságot teremteni a középosztályok számára is, ha csak a szegénység kezelésére koncentrálnak, akkor nem csupán az integrációs elveket nem érvényesíti, de nem tudja megelőzni a tömeges elszegényedést, leszakadást.
- 1.5. Ha a szociálpolitika nem társadalompolitika, hanem csak szegénypolitika, akkor nem integrál, hanem kirekeszt, nem az állampol-

gári jogok kiteljesedését jelenti, hanem szegregál és diszkriminál. (Más kérdés: ha van szegénység, akkor szükséges a szegénypolitika is, de ez sohasem elég.)

- 1.6. „Élni és élni hagyni”: a szociális törvények ne kényszerítsenek, ne büntessenek, ne preferáljanak (diszpreferáljanak) kulturális mintákat, életvezetési normákat, hanem segítsék elő és kalkulálható, kiszámítható keretek között és következmények mellett támogassák azt, hogy az emberek, a társadalom tagjai élhessék az életüket. (Olykor kell szabályozni és büntetni is, de nem a szociális törvények alapján!)

2. (KIZÁRÓ KRITÉRIUMOK)

- 2.1. A szociális törvénykezés nem lehet kirekesztő, diszkriminatív, ezen belül különösen nem zárhat ki senkit etnikai, vallási alapon a szociális ellátásokból, és nem is preferálhat senkit etnikai, vallási hovatartozása alapján.
- 2.2. (Jogszerűség) A szociális törvénykezésnek az állampolgárok által kontrollálhatóan elő kell írnia az ellátásokhoz való hozzáférés lehetőségét, valamint biztosítani kell a jogorvoslat útjait és módjait azokban az esetekben, amikor a jogosult nem kapja meg az őt megillető ellátást.
- 2.3. A szociális végrehajtó hatalom ellenőrizhetőségét biztosítani kell mind az állampolgárok, mind egyéb hatalmi ágak (törvényhozás, bíróság) részéről.

Mindezekből következik a törvénykészítés menetére vonatkozóan, hogy

1. A törvények előkészítése kapcsán elegendő a nemzetközi szerződések filozófiájának követésére törekedni,
2. a megszületett javaslatokat ellenőrizni kell, össze kell vetni a nemzetközi előírásokkal és ajánlásokkal, alapvetően
 - a) a diszkriminatív elemek kiszűrését,
 - b) a kellően jogszerű eljárási szabályozást és garancia kritériumokat szem előtt tartva.

Budapest, 1991. június