

Haraszti Adrienn

Önkormányzati jogalkotás és uniós jogharmonizáció

Hazánk európai uniós csatlakozásának elérkeztével nagyon fontos annak vizsgálata, hogy tagállammá válásunkat követően a szociális ellátások területén mennyiben változnak a települési önkormányzatok feladatai.

Az Európai Unió a helyi önkormányzati rendszer felépítésére, valamint a helyi önkormányzatok szervezetére és működésére vonatkozóan nem fogalmaz meg kötelező előírásokat. Viszont a helyi önkormányzatok széles feladat- és hatásköréből adódóan a közösségi jogszabályok közvetve, illetve közvetlenül befolyásolják a helyi önkormányzatok tevékenységét, azáltal, hogy önkormányzati szabályozási hatáskörbe tartozó területeken jogharmonizációs kötelezettséget keletkeztetnek, vagy az önkormányzati hatókörbe tartozó feladat kapcsán kötelező érvényű előírásokat tartalmaznak.

Jelen tanulmányban ezért áttekintjük az önkormányzati jogalkotás törvényi kereteit, továbbá azt, hogy a szociális és gyermekvédelmi területen hatályos főbb jogszabályok milyen önkormányzati rendeletalkotási kötelezettséget írnak elő, illetve ez hogyan változik a csatlakozást követően. Ismertetjük az EU jogrendszer kritériumait, alapelveit, illetve a szociális védelmi rendszerének főbb elemeit, és a hazai szociális ellátásokat érintő változásokat.

A hazai önkormányzati rendszer jelenlegi struktúrája 1990-ben alakult ki. Az államszocializmus erősen centralizált hatalmi rendszerében a helyi hatalmat megjelenítő tanácsok lényegében végrehajtó funkciót töltöttek be. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény ezzel szemben az állam és a helyi hatalom viszonyára vonatkozóan a decentralizáció, az alulról felfelé történő építkezés elvét követi.

Az önkormányzati törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája alapkövetelményeinek elismerésével védi a közösségek önkormányzáshoz való jogát, a törvény szerint az önkormányzati ügyekben hozott döntés végleges, kizárólag törvényességi szempontból a bíróság vizsgálhatja felül. Az alapjogokat, az önkormányzat típusait, kötelező feladatait, több

tekintetben a működés gazdasági alapjait (az azóta bekövetkezett kisebb módosulásoktól eltekintve) ez a törvény tartalmazza.

1. Az állami és önkormányzati igazgatási feladatok megoszlása a szociális igazgatásban

Alkotmányunk rögzíti, hogy a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik az állam. A szociális feladatok megszervezését, végrehajtását a szociális igazgatás végzi. A szociális igazgatásban az államigazgatási szervek és az önkormányzati igazgatás közötti feladatmegosztás különbözően alakul az ellátórendszer egyes elkülönült alrendszeiben.

Számos szociális ellátás megszervezése, illetőleg igazgatása a helyi önkormányzatok szerveinek feladata, részben önkormányzati, részben átruházott államigazgatási jogkörben. A rászorultság elvű pénzbeli és a természetbeni ellátások odaítélése települési önkormányzati jogkör, melyről a képviselő-testület, illetve átruházott jogkörben a polgármester, a szociális bizottság, esetleg a nemzeti- etnikai kisebbségi önkormányzat dönt. A személyes szolgáltatást nyújtó szociális szolgáltatások megszervezése szinte kizárólag a helyi önkormányzatok feladata. A települési önkormányzatok kötelesek gondoskodni e körben a szociális alapellátásokról. A szociális szakellátások megszervezését differenciáltan, a települések lakosságszámához igazodóan teszi kötelezővé az önkormányzatok számára a törvényi szabályozás. A több települést átfogó vagy megyére kiterjedő szociális szolgáltatások biztosítása (a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény feladat-megosztási elveinek megfelelően) megyei, fővárosi önkormányzati feladat, de a szakellátási feladatokból a települési önkormányzat is magára vállalhat szolgáltatásokat.

2. Az önkormányzati jogalkotás törvényi keretei

Az önkormányzati rendszer kialakításakor a helyi autonómia természetes követelménye volt a helyi önkormányzatok jogalkotási hatáskörrel történő felruházása, vagyis a rendeletalkotási jog biztosítása.

A helyi autonómia e garanciáját a Magyar Köztársaság Alkotmányának 44/A § (2) bekezdése rögzíti, amely szerint a képviselőtestület a feladatkörében rendeltet alkothat.

Ezt konkretizálja tovább a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. 16 §-a, miszerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján annak végrehajtására rendeletet alkot.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1.§ (1) bekezdésének f) pontja szerint az önkormányzat jogalkotó szerv, az általa alkotott jogszabály az önkormányzati rendelet.

(Hazánkban az érvényes jogszabályok hierarchikus sorrendbe, ún. jogforrási hierarchiába rendeződnek. Az alacsonyabb szintű jogszabályok nem lehetnek ellentétesek a magasabb szintűekkel, és tartalmukban azok keretei között kell maradniuk. Az önkormányzati rendelet a jogszabályi hierarchiában a legalsó helyet foglalja el.)

2.1 A helyi rendeletek típusai

A jogalkotásról szóló törvény szerint az önkormányzatok kétféle rendeletet adhatnak ki.

- A képviselő-testületek leggyakrabban törvény felhatalmazása alapján a helyi sajátosságoknak megfelelő szabályokat állapítják meg rendeleteikben, vagyis végrehajtási jogalkotást végeznek. A szociális igazgatás témakörébe tartozó helyi rendeletalkotás kötelezettsége kifejezetten központi jogszabályból, nevezetesen a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény rendelkezéseiből hárul a képviselő-testületekre. (Részletesen ld.: 6. fejezet)
- Az önkormányzati rendeletek másik fő típusát az ún. eredeti jogalkotási jogkör alapján hozott rendeletek alkotják. Ez azt jelenti, hogy a képviselő-testületek rendeletet alkothatnak olyan helyi társadalmi viszonyok rendezésére, amelyeket felsőbb szintű jogszabály nem regulált.

A jogalkotással és a jogalkalmazással szemben támasztott alapvető követelmény, hogy az érintett szervek folyamatosan figyelemmel kísérik a jogszabályok alkalmazásának hatását, feltárják az érvényre jutásukat akadályozó körülményeket, és a megszerzett tapasztalatokat a jogalkotásban is hasznosítják. Ebbe a munkába beletartozik, hogy a helyi jogalkotók figyelembe veszik a törvényi szintű szabályozásban bekövetkezett változásokat, ezáltal is bekapcsolódnak a jogharmonizációs folyamatba.

Magyarországon a jogharmonizációs munka jelenleg a jogharmonizációs programról és a végrehajtásával összefüggő feladatokról szóló 2072/2003 (IV.9.) Korm. határozat alapján folyik. A helyi önkormányzatoknak rendeleteiket a csatlakozásig felül kell vizsgálniuk. Ennek alapját a 2319/2000. (XII. 21.) Korm. határozat adta meg, amelynek h) pontja meghatározza a Belügyminisztérium számára az EU-hoz való csatlakozással összefüggő önkormányzati feladatokról szóló előterjesztés elkészítését 2001 március 31-ig.

3. Az európai közösségi jogrendszer ismérvei, alapelvei

Hazánk uniós csatlakozásával a jogalkotási hatáskörök alapvetően átalakulnak, nagyon fontos ezért a nemzeti és közösségi hatáskörök megosztására, valamint a közösségi jogra vonatkozó alapelvek megismerése.

A közösségi jog egyik alapvető jellemzője az autonómiája, ez azt jelenti, hogy a nemzeti jogtól különböző, elkülönült jogrend. Keletkezésének alapja a tagállamok által az alapszerződésekkel a Közösségre átruházott hatáskörök összessége. A közösségi jog további fontos jellemzője, hogy elsőbbséget élvez a nemzeti joggal szemben.

A közösségi hatáskörök kiterjesztésének egyik lehetséges formája a „pre-emption”, vagyis az előfoglalás módszere, amely révén az Európai Bíróság elérte, hogy a megadott jogterületeken kizárólag a közösségi jog kerüljön alkalmazásra. Az ilyen formán meghatározott jogterületen tilos minden további tagállami intézkedés.

A közösségi hatáskör-kiterjesztés egy másik formája a beleértett hatáskörök elve, ami az Európai Bíróság joggyakorlata által alakult ki. Az Európai Bíróság egy a Közösség számára biztosított hatáskörbe abból következő, de abban konkrétan nem nevesített részjogosítványokat is beleért, így a fennálló hatáskört ezekkel bővíti.

A közvetlen alkalmazhatóság tétele a Bíróság szerint azért lényeges, hogy a közösségi jog szabályait teljes mértékben és egységesen alkalmazzák az összes tagállamban. Lényege, hogy a közösségi jog valamely előírása a tagállam jogrendszerének adaptációja nélkül érvényesül, vagyis a tagállamban történő alkalmazásához nincs szükség belső jogi aktusra, ilyen belső jogi aktus meghozatala tilos. A közösségi jog ilyen előírásai tehát saját erejükénél fogva közvetlenül érvényesülnek, illetve azokat érvényesíteni kell a tagállami jogrendszerben. Közvetlenül alkalmazandó jogforrások a közösségi rendeletek.

A közvetlen hatály ezzel szemben azt jelenti, hogy a közösségi jog valamelyik rendelkezésére magánszemélyek a nemzeti bíróságok előtt hivatkozhatnak, abból eredő jogaikat közvetlenül érvényesíthetik. Azok a közösségi előírások lehetnek közvetlenül hatályosak, amelyek megfelelnek a Bíróság által megállapított, négy feltételből álló követelményrendszernek. Az érintett normának kellően egyértelműnek és pontosnak kell lennie, érvényesülése nem függhet feltételtől, hatályosságukhoz pedig nem lehet feltétel a közösségi intézmények, vagy a tagállamok további intézkedése. A közvetlen hatálynak két fajtáját különböztetjük meg, a vertikális és a horizontális közvetlen hatályt. Vertikális közvetlen hatály esetén a magánszemélyek a tág értelemben vett állammal szemben hivatkozhatnak a közvetlen hatályos rendelkezésre. Horizontális közvetlen hatály esetén magánszemélyek az egymás közötti viszonyukban hivatkozhatnak az ilyen rendelkezésekre.

A közösségi lojalitás elve a tagállamokra azt a kötelezettséget rója, hogy juttassák érvényre az alapszerződésekből vagy a közösségi intézmények fellépéséből eredő kötelezettségek teljesítését, és kerüljenek minden olyan intézkedést, amely hátráltatja a közösségi célok elérését. A tagállamok valamennyi szervét kötelező lojalitási elvből ered az értelmezési kötelezettség elve, amely szerint a nemzeti bíróságoknak a nemzeti jogot a közösségi jog megvalósítására alkalmas módon kell értelmezniük.

3.1 A közösségi jog forrásai

A közösségi jogforrások két csoportra oszthatók. Elsődleges jogforrásoknak az alapszerződéseket, ezek módosításait, illetve az ezekre épülő más kiegészítő szerződéseket tekintjük. Az alapszerződések jelölik meg azokat a célokat, amelyek érdekében a másodlagos közösségi jogszabályok megalkotására sor kerülhet. A másodlagos közösségi joganyagot a rendeletek, irányelvek, határozatok, vélemények és ajánlások alkotják.

3.2 Az európai uniós tagságból eredő, a helyi önkormányzatokat érintő rendeletalkotási feladatok

A helyi önkormányzatokra vonatkozó európai közösségi jogi rendelkezések nincsenek, ugyanakkor léteznek meghatározott elvárások a tagállamok és a csatlakozni kívánó országok közigazgatási és önkormányzati rendszerét illetően, továbbá egyes ágazatokban a közösségi szabályozás érinti az önkormányzatok tevékenységét.

A közösségi joghoz igazodás szempontjából az önkormányzati rendelettel regulálni (új helyi jogszabályt alkotni vagy meglévőt módosítani), vagy deregulálni (hatályon kívül helyezni) lehet.

Az alábbi szempontokat kell figyelembe venniük az önkormányzatoknak:

- Rendeletet kell alkotniuk (tehát regulálni) minden olyan területen, amely a közösségi jogszabályokból adódik, a törvény erre felhatalmazást ad, és nincs előfoglalás a Közösség részéről.
- A Közösség által már elfoglalt területen nem alkothatnak helyi rendeletet.
- A jogalkotásuk során a magyar jogszabályokat a közösségi jogszabályok fényében kell értelmezniük.
- Tartózkodniuk kell minden olyan intézkedéstől, amely a közösségi jog érvényesülését akadályozza,

- Deregulálni kell minden olyan rendeletüket, amelyek közösségi jogszabályokkal ellentétesek, illetve a közvetlenül alkalmazandó közösségi rendelet esetében az azzal azonos tartalmú rendelkezéseket.

4. Szociális védelem az Európai Unióban

Az Európai Közösség négy szabadság-elvének egyike, a „személyek szabad áramlása” befolyásolja csatlakozás után az önkormányzatok szociális ellátását. A szabad mozgás elve feltételezi a más tagállamba vándorló személyek szociális védelmének biztosítását. Az Európa Tanács ezért a szociális rendszerekkel kapcsolatos kérdések rendezésére közösségi normát alkotott. Nevezetesen, az azóta többször módosított, a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK rendeletet és a végrehajtásáról szóló 574/72/EGK rendeletet. Ez a két rendeletet a legjelentősebb koordinációs eszköz a Közösség szociális biztonsági rendszerét illetően.

4.1 A szociális biztonsági rendszer koordinációja

Az Európai Közösség nem hozott létre egységes, európai szinten szabályozott szociális védelmi rendszert, nem váltotta fel a tagállamok rendszereit. Minden tagállam saját hatáskörében jogosult eldönteni, hogy kik tartoznak a szociális ellátórendszerének hatálya alá, milyen ellátásokat folyósít, milyen jogosultsági feltételeket ír elő, milyen módszerek és elvek szerint kalkulálja az ellátásokat, hogyan határozza meg a hozzájárulás módját és mértékét. A harmonizáció hiányának két legfontosabb tényezője: a jelentős életszínvonalbeli különbségek a tagállamokban, valamint az egyes tagállamok szociális ellátórendszerei közti strukturális különbségek. Az Európai Közösség a szociális biztonsági rendszereknek nem a harmonizációját, hanem a koordinációjukat irányozza elő. A koordináció révén a Közösség olyan eszközöket alkalmaz, amelyekkel két vagy több állam szociális biztonsági rendszerei között kapcsolat hozható létre, és amelyek az egyik tagállamból a másikba átköltöző és ott munkát végző személy ellátásra való jogosultságának megállapítását és az ellátások biztosítását alapozzák meg. Fő szabály szerint a munkavégzés helye irányadó, még akkor is, ha az érintett személy más tagállamban lakik. A szociális biztonsági koordináció megvalósítása azzal jár, hogy az Európai Gazdasági Térség területén mozgó közösségi

munkavállalók, önfoglalkoztatók, diákok, nyugdíjasok, magukat önerőből eltartó személyek és családtagjaik jogosulttá válnak bizonyos szociális biztonsági ellátásokra.

A koordináció négy alapelve:

- egyszerre csak egy ország jogrendje érvényesüljön
- egyenlő bánásmód elve
- az ellátások exportálhatók
- a jogosultsági időszakok összeadódnak.

4.2 A szociális ellátórendszer

A szociális ellátórendszerben az uniós fogalmak alapján különbséget kell tenni a szociális biztonsági ellátások (amelyek a fent említett koordináló rendelet hatálya alá tartoznak) és a szociális támogatások között, mert eltérő szabályozás vonatkozik a két támogatástípusra.

Szociális biztonsági ellátások

A szociális biztonsági ellátások fő jellemzője, hogy járulékfizetéshez kötődő ellátások. A következő kockázatokhoz kötődő ellátások tartoznak ebbe a fogalomkörbe: betegségi, anyasági ellátás, rokkantsági, öregségi, hátramaradotti (özvegységi, árvasági) ellátások, munkahelyi balesetek és foglalkoztatási betegségek esetén járó ellátások, haláleseti ellátások, munkanélküli-, családi ellátások. (A szociális segélyek, támogatások mint rászorultság alapon járó diszkrecionális juttatások nem tartoznak bele a fogalomba, néhány kivételtől eltekintve; ld. később)

Szociális előny

A szociális előnynek nincsen közösségi definíciója. Fogalmát az Európai Bíróság szélesen értelmezi. A legfőbb alapelv szerint szociális előnynek minősül minden juttatás, előny, kedvezmény, amely a munkavállaló és családtagja szociális integrációját segíti.

Az Európa Tanács a munkavállalók Közösségen belüli szabad költözéséről szóló, 1612/68 számú rendelete alapján a szociális előnyök csak a munkavállalót és családtagjait illetik meg, nem alkalmazható más státusszal rendelkező gazdaságilag aktív (önálló vállalkozó, önfoglalkoztató), illetve inaktív csoportokra, és a munkát keresőkre sem.

Szociális támogatás

Segély jellegű ellátás, meghatározó jogosultsági feltétele egyéni méltányossági mérlegelés és az egyén szükségleteinek, rászorultságának figyelembe vétele. Címzettje nem egy csoport, hanem az egyén. (Terjedelmét tekintve tehát tágabb ellátási kört jelent, mint a szociális biztonsági ellátás, alanyainak köre Közösségi szinten azonban szűkebb). A helyi önkormányzatok munkája szempontjából a szociális támogatásnak van nagy jelentősége.

A magyar értelmezést nehezíti, hogy egyes ellátási formák, amelyeket a magyar jogszabályok segélynek vagy támogatásnak neveznek, a közösségi jog szempontjából nem szociális támogatás, hanem szociális biztonsági ellátás. Jó példa erre az időskorúak járadéka. Az időskorúak járadéka az 1993. évi III. törvényben a segélyek között szerepel, mégsem minősül szociális támogatásnak, tulajdonságai alapján a koordináló rendelet hatálya alá tartozik. Hasonló a helyzet a 1993. évi III. törvényben található ápolási díjjal is.

A magyar ápolási díj kétféle:

- a) Aki teljesíti a törvényben előírt feltételeket és ezáltal a törvény erejénél fogva válik jogosulttá az ellátásra, az ilyen jellegű juttatás szociális biztonsági ellátásnak minősül, mint ilyen, a fenti rendelet hatálya alá tartozik azzal a megszorítással, hogy az EGT polgár csak a Magyar Köztársaság területén kaphatja.
- b) A méltányossági alapon járó ápolási díj jegyei szerint segélynek minősül, s mint ilyen, nem tartozik a rendelet hatálya alá.

Valamennyi járulékfizetéshez kötött szociális biztonságra vonatkozó szabályt, rendeletet, valamint az egyéb állami ellátásokra vonatkozó azon jogszabályokat, amelyek alanyi jogon biztosítanak járulékalapú ellátásokat pótló, helyettesítő, kiegészítő ellátást, az 1408/71/EGK koordinálja.

A magyar ellátások tekintetében ezek a következők:

az 1997. évi LXXXIII. törvényben és az 1997. évi LXXXI. törvényben szereplő biztosítási alapú ellátások;

az 1998. évi LXXXIV. törvényben szabályozott családi ellátások (az anyagi támogatás kivételével);

az 1993. évi III. törvényből kizárólag az ápolási díj, az időskorúak járadéka és a kiegészítő családi pótlék, azzal a kikötéssel, hogy ezek a szociális ellátások csak addig adhatók az EGK polgároknak, amíg a Magyar Köztársaság területén tartózkodnak;

továbbá az 1998. évi XXVI. törvénybe foglalt alanyi jogon járó fogyatékosági támogatás. A fogyatékosági támogatásnak a 2001. évi LXX. törvénnyel történt módosításával a Közösség 1408/71/EGK rendelet tárgyi hatálya alá tartozó ellátások tekintetében a szükséges jogharmonizáció megtörtént. Ezzel a csatlakozást követően a fogyatékosági támogatás személyi hatálya az EGT államok jogszerűen a Magyar Köztársaság területén tartózkodó polgáira is kiterjed.

A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvényben szabályozott családi pótlék, gyermekgondozási segély és gyermeknevelési támogatás szintén a 1408/71/EGK rendelet hatálya alá tartozik, ezért az önkormányzatoknak ezen a területen jelenleg nincs feladatuk.

A települési önkormányzatoknak, amennyiben rendeleteikben segélyeket állapítanak meg, figyelembe kell venniük, hogy az egyenlő bánásmód elve alapján az EGT állampolgárságú munkavállalókat, ex- munkavállalókat és családtagjaikat szociális előnyként megilletik az ilyen ellátások. (Ugyanis az önkormányzat rendeletében meghatározott módon és feltételek szerint a szociálisan rászorultak részére a szociális törvényben meghatározott pénzbeli ellátásokat kiegészítheti.)

A hatósági igazolványok közül a szociális biztonság területén egy igazolvány létezik, a közgyógyellátási igazolvány. Két típusa van, az egyik egyértelműen segély típusú, mivel rászorultsági alapon jár. Szociális segély a szociális előny jellegéből adódóan az EGT állampolgárságú munkavállalónak / ex- munkavállalónak és családtagjaiknak jár. Az önkormányzatoknak ezért a rendeletalkotásuk során figyelembe kell venniük azt a tényt, hogy a csatlakozást követően az EGT polgárságú személyeknek is jár ez a hatósági igazolvány. A közgyógyellátási igazolvány másik típusa az EGT polgárainak is, kvázi alanyi jogon jár.

5. Az önkormányzati rendeletalkotásra felhatalmazást adó hatályos jogszabályok, valamint ezek változása a csatlakozást követően

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény felhatalmazása alapján a szociális ellátásról a helyi önkormányzat rendeletet alkot.

A helyi önkormányzat rendeletben

- megállapítja jogosultság elbírálásához szükséges nyilatkozat tartalmát, a jövedelemszámításnál irányadó időszakot (Szoc. tv. 10. § (1) bek.)
- a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátásokat szabályozza (Szoc. tv 25. § (3) bek.; 32. § (1), és (3) bek.; 37/D § (2) bek. d) pont, (6) (8) bek.; 38§ (2) bek.; (5)bek. a), b) pont, 45 § (2) bek
- a szociális tv. 26 § szerint az önkormányzat e törvényben meghatározott pénzbeli ellátásokat kiegészíthetik, valamint más pénzbeli támogatásokat is megállapíthat
- meghatározhatja a családi szükségletek kielégítését szolgáló gazdálkodást segítő támogatás nyújtásának szabályait (Szoc.tv 47. § (4) bek.).
- meghatározza a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokat, azok igénybevételét, a fizetendő térítési díjakat (Szoc. tv. 92. § (1) és (2) bek. 115. § (3) bek; 138. §).
- az adósságkezelési szolgáltatás működtetését (Szoc. tv. 55/C. § a).
- rendelkezhet a falugondnoki szolgáltatásról (Szoc.tv. 59. § (2) bek).

A gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény szerint:

- A települési önkormányzat rendelete a gyermekek és fiatal felnőtt szociális rászorultságára tekintettel a törvényben meghatározott pénzbeli ellátásokat kiegészítheti, továbbá más pénzbeli ellátásokat is megállapíthat (18. § (2) bek.),
- a rendszeres gyermekvédelmi támogatás feltételeként előírhatja a vagyoni helyzet vizsgálatát, ha az önkormányzat hivatalos tudomása vagy környezettanulmány megállapításai alapján a gyermeket gondozó család életkörülményei nem felelnek meg jövedelemnyilatkozatban szereplő adatoknak (19. § (2);(5) bek.),

- szabályozhatja kérelem benyújtásának helyét, eltérő rendelkezés hiányában ez a polgármesteri hivatal lesz (20. § (1) bek. és 21. § (3) bek.).
- A törvény és a települési önkormányzat rendelete szerint az önkormányzat képviselő-testülete a jogosult gyermeknek rendszeres gyermekvédelmi támogatást és rendkívüli gyermekvédelmi támogatást folyósít (18. § (1) bek.),
- szabályozza a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás mértékét (21. § (1) bek.).
- A helyi önkormányzat a személyes gondoskodást nyújtó ellátások formáiról, azok igénybevételéről, valamint a fizetendő térítési díjról rendeletet alkot (29. § (1)-(2) bek.);
 - A helyi önkormányzat hatáskörébe tartozó ellátásoknál az igazolás és a nyilatkozat tartalmát, benyújtásának részletes szabályait, az elbírálás részletes szempontjait, a jövedelemszámításnál irányadó időszakot rendeletben szabályozza (131. § (1) bek.).
 - Meghatározza az intézmény és az ellátott által szolgáltatandó adatok körét (137.§ (1) bek.).

5.1 A törvényekben szabályozott ellátások odaítélésével és nyújtásával kapcsolatos jogharmonizáció

A szociális biztonság területén az integrációs felkészülésünkkel összefüggésben a 2001. évi LXXIX. törvénnyel módosításra került a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. tv., amely a következő területeken tartalmaz lényeges változásokat:

Az értelmező rendelkezések között két új fogalom jelenik meg, az „Európai Gazdasági Térség állampolgára” és a „harmadik állam állampolgára” elnevezés.

A törvény személyi hatályát illetően a következő változás áll be: Magyarország csatlakozását követően az időskorúak járadéka és az ápolási díj tekintetében kiterjed az EGT állampolgárára és -- az e törvényben meghatározott feltételek mellett -- a harmadik államból származó hozzátartozójára.

Bejelentési kötelezettség bevezetése: a magyar hatóságok eljárásainak megkönnyítése érdekében, valamint annak elkerülése végett, hogy ugyanazon időszakban, ugyanazon személy

után, ugyanolyan vagy hasonló típusú ellátást jogosulatlanul két vagy több tagállamban is fel lehessen venni, indokolt azon személy bejelentési kötelezettségének bevezetése, aki állandó lakóhelyét letelepedés szándékával másik tagállamba kívánja áthelyezni. A bejelentési kötelezettség elmulasztása esetén a jogalap nélkül igénybe vett ellátás szabályai irányadóak.

A korábban hivatkozott Közösségi rendeletek szabályai szerint Magyarország területén állandó lakhellyel rendelkező, életvitelszerűen itt tartózkodó EGT állampolgárok és családtagjaik az alábbi juttatásokra szereznek majd hazánk EU tagságát követően jogosultságot:

- az összes biztosítási alapú ellátás (ld. Tbj)
- családi pótlék
- gyermekgondozási segély
- gyermeknevelési támogatás
- ápolási díj
- időskorúak járadéka
- fogyatékosági támogatás.

Ezek közül a biztosítási alapú ellátások mindaddig exportálhatók, amíg a munkavállaló másik tagállamban nem vállal munkát. A nevelési és gyermekgondozási támogatások szintén exportálhatók, míg ápolási díj, időskorúak járadéka, fogyatékosági támogatás csak Magyarország területén állandó lakóhellyel rendelkező, életvitelszerűen itt tartózkodó EGT állampolgárnak jár.

A helyi önkormányzatokat a 86/613/EGK irányelv alapján érintheti az is, hogy a tagállamok megvizsgálják: ha valamely önálló vállalkozó nő, illetve a férfi önálló vállalkozó felesége szakmai tevékenységét terhesség vagy anyaság miatt megszakítja, akkor ez idő alatt hogyan és milyen feltételek mellett részesülhet ideiglenes jövedelempótló szolgáltatásokban vagy állami szociális szolgáltatásokban, illetve pénzügyi juttatásban valamely társadalombiztosítási vagy egyéb állami szociális rendszer alapján.

A hatályos magyar szabályozás körében a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (Cst.) tartalmaz a kérdéskörre vonatkozóan rendelkezéseket. A hivatkozott törvényben

szabályozott támogatások alanyi jogon járnak a feltételek teljesülése esetén. A családi pótlékra való jogosultságnál a gyermek kora feltétel (Cst. 7. §), a gyermeknevelési támogatásra (GYET) min. 3 gyermek (Cst. 23. §), az anyasági támogatásra pedig maga a szülés ténye és a terhességben való részvétel (Cst. 29.§). Gyermekgondozási segélyben (GYES) való részesülésnek az a feltétele, hogy nem lehet kereső tevékenységet folytatni a gyermek másfél éves koráig, utána csak napi négy órában, vagy időkorlát nélkül, ha a munkavégzés otthon történik (Cst. 20. §).

A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.) alapján járó pénzbeli ellátások, a terhességi gyermekágyi segély (TES) és a gyermekgondozási díj (GYED) biztosítási alapon, biztosítási időtől függően járnak (feltétel: a szülés előtti két évben 180 nap biztosítási jogviszony). Nem jár sem TES, sem GYES a biztosítottaknak, ha bármilyen jogviszonyban díjazás ellenében munkát végez, vagy hatósági engedélyhez kötött kereső tevékenységét személyesen folytatja (Ebtv. 41. § és 42/C.§). Aki egyidejűleg jogosult gyermekgondozási segélyre, és gyermeknevelési támogatásra, valamint terhességi gyermekágyi segélyre és gyermekgondozási díjra, választása szerint csak az egyiket veheti igénybe. (Ebtv. 39.§.)

5.2 Helyi jogalkotás során figyelembe veendő alapelvek

A szociális ellátások körében született önkormányzati rendeletek megalkotásánál a diszkrimináció tilalmának és az egyenlőség alapelvének egyaránt érvényesülnie kell. A közösség tagállamaiból érkező munkavállalóknak ugyanolyan szociális és adózási előnyöket kell élvezniük, mint a saját állampolgárságú munkavállalóknak. Ezen alapelveket az 1612/68/EGK rendelet 7. cikke tartalmazza.

Ennek megfelelően, ha a helyi önkormányzat saját hatáskörében rendeletet ad ki szociális előnyt érintően, ezt az alapelvet a rendelet hatályának kialakításánál figyelembe kell vennie. Azonban az Alkotmánybíróság jogértelmező tevékenysége során kialakított álláspontja szerint az önkormányzati rendeletalkotásnál a helyi önkormányzatok az eltérő jogi, szociális helyzetekre tekintettel különbséget tehetnek a jogalanyok között.

A munkavállaló családját úgy kell tekinteni, mintha vele együtt az adott területen élne. Ez utóbbi szabály felülír minden olyan magyar szabályt, miszerint bármely ellátás, juttatás, segély igénylésének feltételei között megtalálható az „egy közös háztartásban való együttélés”.

Az önkormányzati rendeletek megalkotásánál a legfontosabb változás tehát a rendeletek személyi hatálya tekintetében lesz. A közösségi szabályozás ismeretben a helyi önkormányzatoknak kell eldönteniük, hogy a különböző szociális ellátások tekintetében mikor kell az ellátásokat kiterjeszteni az uniós polgárokra, illetve családtagjaikra.

Felhasznált irodalom

Az uniós csatlakozás önkormányzatokat érintő feladatai, a helyi önkormányzati rendeletek átvilágítása közösségi jogi szempontból. Módszertani segédanyag.(2003) Bp.

Belügyminisztérium

Szente Zoltán, Orova Márta, Horváth M. Tamás (2002): Helyi jogalkotás az uniós csatlakozás tükrében, Bp. Muncípium Magyarország Alapítvány

Fazekas Marianna (1998): A szociális igazgatás szervei. In: Magyar közigazgatási jog.

Szerk./ Ficzer Lajos, Bp. Osiris

Dr. Hajdú József, Dr. Lukács Éva (2001): Népeségmozgások és szociális védelem az Európai Unióban. In: Migráció és az Európai Unió, Bp. Szociális és Családügyi Minisztérium

Dr. Kiss László, Dr. Tömböly Tamás (1996): Szociális ellátások és támogatások, Önkormányzati rendeletek Közalapítványok, Pécs, Közigazgatás Módszertani Bt.